

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)

F

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 december 2019

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister voor Milieu en Wonen, aan de memorie van antwoord met betrekking tot bovengenoemd wetsvoorstel, waarin tevens de vragen zijn beantwoord die zijn gesteld in het kader van de voorhang van het genoemde ontwerpbesluit.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van 25 november 2019 over het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het ontwerp Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.¹

In deze memorie van antwoord beantwoord ik, mede namens de Minister voor Milieu en Wonen, de door de verschillende leden gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen. Hierbij houd ik de volgorde van het verslag aan en zijn de vragen voorzien van een nummer. Over verschillende onderwerpen zijn vragen van gelijke strekking gesteld. Waar dat aan de orde is wordt verwezen naar de antwoorden op die vragen. Voor de leesbaarheid zijn de vragen schuin gedrukt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

1. De Raad van State heeft een opmerking gemaakt over de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincie op het gebied van natuurbescherming. Volgens de regering is die bevoegdheidsverdeling voldoende gewaarborgd in artikel 2.2 van de Omgevingswet. Welke maatregelen kan het Rijk nemen indien een provincie niet meewerkt aan het bereiken van de afgesproken instandhoudingsdoelstellingen?

De opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State² over de bevoegdheidsstructuur betreft de afstemming tussen Rijk en provincies bij de totstandkoming van algemeen verbindende voorschriften. Hierover zijn door leden van onder meer de CDA-fractie specifieke vragen gesteld waarnaar korthedshalve wordt verwezen (vraag 18).

Artikel 2.2 regelt niet de verdeling van taken en bevoegdheden in de Omgevingswet. De bevoegdheden worden geregeld door bijvoorbeeld specifieke taaktoedelingen voor natuur aan Rijk en provincies en specifieke toedelingen van de rol van bevoegd gezag aan Rijk en provincies. Het wetsvoorstel voorziet in algemene uitgangspunten voor de verdeling van taken en bevoegdheden en geeft grondslagen voor een gedetailleerde uitwerking op amvb-niveau.³ Artikel 2.2 van de Omgevingswet komt in beeld bij het uitvoeren van taken en bevoegdheden. Dit artikel vereist dat de bestuursorganen bij de uitvoering een open blik houden voor beleids- en besluitvorming door andere bestuursorganen. Ze moeten rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere overheden en zo nodig afstemmen. En ze mogen niet verder treden in de uitoefening van taken en bevoegdheden van andere overheden dan nodig is voor de uitvoering van hun eigen taken en bevoegdheden. Daarnaast zijn in artikel 2.3 van de Omgevingswet de uitgangspunten van subsidiariteit en proportionaliteit verankerd. Deze houden in dat het Rijk een taak of bevoegdheid alleen uitoefent voor zover die taak of bevoegdheid niet doelmatig of doeltreffend door het provinciebestuur kan worden behartigd.

De provinciale taken op het gebied van natuur, die in hoofdstuk 2 van de Omgevingswet worden genoemd en ook worden aangevuld door dit wetsvoorstel, behoren tot de wettelijke medebewindstaken. Het Rijk houdt toezicht op de provincies. Als geconstateerd wordt dat een provincie een

¹ Kamerstukken I 2019–2020, 34 985, E

² Kamerstukken II 2017/18, 34 985, nr. 4, blz. 5–6.

³ Voor de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincie zie artikel 1.1, onderdelen B, C, I, L, M, S en T, van het wetsvoorstel en artikel III, onderdelen A en B, van het ontwerp aanvullingsbesluit.

taak niet naar behoren uitvoert, volgt volgens de interventieladder voor interbestuurlijk toezicht eerst overleg. Daarna worden afspraken gemaakt over te nemen acties en termijnen. In de praktijk worden problemen daarmee opgelost. Voor het geval dat dit toch onvoldoende zou zijn, heeft het Rijk enkele mogelijkheden om maatregelen te treffen. Het Rijk kan gebruikmaken van het generieke instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht uit de Provinciewet (indeplaatsstelling, schorsing of vernietiging). Ook kan op grond van de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten een aanwijzing gegeven worden om de provincie te dwingen alsnog te voldoen aan een wettelijke verplichting die berust op Europees recht (in dit verband de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn).

2. Volgens de systematiek van de Omgevingswet is participatie van direct belanghebbenden bij voorgenomen acties, vergunningverlening et cetera cruciaal. Hoe worden direct belanghebbenden betrokken bij beoogde (provinciale) maatregelen, die noodzakelijk zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken?

Het Omgevingsbesluit (Ob) bevat een voorziening op grond waarvan direct-belanghebbenden worden betrokken bij die maatregelen. Voor elk Natura 2000-gebied moet een beheerplan worden opgesteld, dat de uitwerking in omvang, ruimte en tijd van de instandhoudingsdoelstellingen bevat. Hierin staan de maatregelen die worden getroffen om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. De provincies zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden op land en in regionale wateren. Een beheerplan is een programma onder de Omgevingswet.⁴ Bij de vaststelling geldt de motiveringsplicht voor participatie, die in het Ob staat.⁵ Deze motiveringsplicht houdt in dat bij het vaststellen van een programma moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Op die manier wordt gewaarborgd dat direct-belanghebbenden bij het bepalen van de maatregelen in het natuurbeheerplan worden betrokken. Het bestuursorgaan dat het programma vaststelt is verantwoordelijk voor de invulling van participatie. Participatie is maatwerk en hoe daar invulling aan wordt gegeven is afhankelijk van de aard, inhoud en de omgeving van het programma dat voorligt. Ook in de formele voorbereidingsprocedure van het beheerplan heeft eenieder, waaronder dus ook direct belanghebbenden, de mogelijkheid om te reageren op het ontwerp van het programma. Voor de totstandkoming van het beheerplan geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Onderdeel van die procedure is dat eenieder zienswijzen kan indienen tegen het ontwerpbesluit, voordat het wordt vastgesteld. Ook op die manier wordt gewaarborgd dat direct belanghebbenden worden betrokken bij maatregelen voor het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

3. De Omgevingswet wordt aangevuld met vier aanvullingswetten, waaronder natuur. De aard van de Omgevingswet is geschoeid op een integrale benadering. Er is ruimte voor lokale en provinciale visies en afwegingsruimte. De aanvullingswet is geschoeid op sectorale wetgeving, de Wet natuurbescherming. Kan de regering toelichten of zij hier een botsing van twee benaderingen ziet (integraal versus sectoraal) en wat dat bij de uitvoering op provinciaal en lokaal niveau betekent voor de beleidsruimte en integrale afweging?

⁴ Artikel 3.8, derde lid en artikel 3.9, derde lid, van de Omgevingswet.

⁵ Artikel 10.8 van het Omgevingsbesluit.

Binnen het stelsel van de Omgevingswet komen – net als in de fysieke leefomgeving – diverse onderwerpen bij elkaar die betrekking hebben op het beschermen of benutten van de fysieke leefomgeving. De inpassing van de regels over natuur verschilt in die zin niet van bijvoorbeeld de regels over waterkwaliteit of luchtkwaliteit. Het nieuwe stelsel is zo opgebouwd dat daarbinnen de afzonderlijke onderwerpen en belangen tot hun recht komen. Per onderwerp kan daarbij worden bepaald wat de mate van doorwerking is en welke beleidsruimte het bevoegd gezag, bijvoorbeeld bij vergunningverlening, heeft. Op die manier kunnen de regels «op maat» worden gemaakt en kan bijvoorbeeld ook Europese en internationale regelgeving goed worden omgezet. De huidige Wet natuurbescherming (Wnb), en straks dus ook de Omgevingswet, bevatten kaders die direct zijn ontleend aan de vogelrichtlijn, de habitatrictlijn en andere internationaalrechtelijke verplichtingen, waardoor het niveau van bescherming van de natuur is geborgd.

4. Het Nederlands ruimtelijk beleid kenmerkt zich door het integraal afwegen van alle sectorale belangen. Wat betekent het directe doorwerken van Europese richtlijnen in het ruimtelijk domein en wat betekent dat voor het typerende Nederlandse ruimtelijk beleid?

De leden van de CDA-fractie vragen verder wat het directe doorwerken van Europese richtlijnen in het ruimtelijk domein betekent voor het Nederlandse ruimtelijk beleid, dat zich kenmerkt door het integraal afwegen van alle sectorale belangen. De afgelopen decennia is ervaring opgedaan met diverse Europese richtlijnen op het domein van de fysieke leefomgeving, denk aan de vogel- en habitatrictlijn, de mer-richtlijn, de kaderrichtlijn water etc. Deze regels werken door in de regelgeving over de fysieke leefomgeving. De integrale ruimtelijke afweging vindt plaats met inachtneming van de geïmplementeerde Europeesrechtelijke regels. Met de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wnb is de aansluiting van de ruimtelijke ordening op de natuurregelgeving al verbeterd. Met de Omgevingswet wordt die lijn verder doorgezet. Daardoor wordt in een vroegtijdig stadium het natuuraspect integraal meegenomen bij de inrichting en vormgeving van activiteiten in het fysieke domein door burgers, bedrijven en overheden en in de beleids- en besluitvorming op dat vlak.

5. In het kader van de uitvoering van beleid vragen de CDA-fractieleiden hoe de medeoverheden meerdere maatschappelijke opgaven in een gebied nader kunnen afwegen. Als voorbeeld noemen deze leden de maatschappelijke opgave in de gemeente Wierden: in en rondom het Wierdenseveld drinkwaterwinning (5 miljoen m³) door Vitens en in hetzelfde gebied waar Natura 2000, hoogveen ontwikkeld zou moeten worden waar veel water voor nodig is. Welke afwegingsruimte heeft de provincie Overijssel, wetend dat beide ontwikkelingen onmogelijk zijn?

Bij het nemen van maatregelen is het volgens de habitatrictlijn mogelijk om rekening te houden «met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied». Tegelijk is een lidstaat er aan gehouden om verslechtering te voorkomen. Hoe dit zich tot elkaar verhoudt, is onderwerp van overleg met de Europese Commissie. Tot nu toe is de uitleg dat als er verschillende maatregelen mogelijk zijn die even effectief zijn, gekozen mag worden voor de maatregel die de minste impact heeft voor andere belangen.

6. Natuur met een Europese status en natuur die als een nationaal doel vastgesteld zijn, worden beschreven in beheerplannen. Wie stelt deze sectorale beheerplannen op en wie stelt deze sectorale plannen vast? Wie stelt de natuurdoeltypen in deze sectorale plannen vast?

7. Voor de ruim 160 Natura 2000-gebieden zijn doelstellingen beschreven. Hoe worden deze sectorale doelen uitgewerkt in de uitvoeringspraktijk? Wie stelt deze doelen vast en waar vindt de integrale afweging van belangen voor de fysieke leefomgeving plaats? In welke mate is het Natura 2000-regime gericht op maatwerk?

Beheerplannen voor Natura 2000-gebieden worden op grond van artikel 2.3, eerste lid Wnb vastgesteld door gedeputeerde staten van de provincie waarin een op grond van artikel 2.1 Wnb aangewezen Natura2000-gebied is gelegen. Artikel 2.3, tweede lid bepaalt ook wat in ieder geval tot de inhoud van het beheerplan behoort, waaronder in elk geval een beschrijving van de voor het Natura2000-gebied nodige instandhoudingsmaatregelen en de beoogde resultaten van de maatregelen. Dit is in de Omgevingswet geregeld in artikel 3.8, derde lid. Artikel 2.10 Wnb bepaalt in welke gevallen het Rijk bevoegd gezag is: de Minister van Infrastructuur en Milieu als het gebied, onderscheidenlijk het gedeelte van een oppervlaktelichaam als bedoeld in de Waterwet is, dat op grond van die wet wordt beheerd door het Rijk (eerste lid, onder a), de Minister van defensie als het gebied, onderscheidenlijk een gedeelte daarvan militair terrein is (onder b), de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als het gebied, onderscheidenlijk het gedeelte, wordt beheerd door andere ministers dan de hiervoor genoemde (onder c). Artikel 2.10 Wnb bepaalt ook wie het beheerplan vaststelt als een Natura2000-gebied is gelegen in meer dan één provincie. Deze verplichtingen van het Rijk ten aanzien van beheerplannen zijn onder de Omgevingswet terug te vinden in artikel 2.19, vijfde lid van de Omgevingswet en in artikel 3.24 van het Bkl. Deze beheerplannen betreffen nadere (praktische) uitwerkingen van de doelen die zijn opgenomen in de aanwijzingsbesluiten N2000-gebieden van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. In alle gebieden gaat het dan om maatwerk, omdat de omstandigheden en de optimale mix van maatregelen gebiedsspecifiek zijn. Daarbij gelden de kaders van de habitatrichtlijn.

Voor het provinciale natuurbeleid, als invulling van het natuurnetwerk Nederland, vormt het natuurbeheerplan (NBP) het beleidskader. In het NBP begrenzen en beschrijven provincies de gebieden waar beheerders subsidie kunnen krijgen voor het beheer en de ontwikkeling van natuur, agrarische natuur en landschapselementen. Deze worden opgesteld per provincie en vastgesteld door gedeputeerde staten van de provincie.

8. Is het juist dat het knelpunt bij een passende beoordeling wanneer er sprake is van een mogelijk significant negatieve gevolg voor een Natura 2000-gebied, via deze aanpassingswet is opgelost? Kan de regering dat toelichten?

Het onderhavige wetsvoorstel en ontwerp-aanvullingsbesluit sluiten 1-op-1 aan bij het kader van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. Dat kader is bepalend voor de beoordeling van projecten met een mogelijk significant gevolg voor een Natura 2000-gebied, hetzij individueel hetzij gecumuleerd met de effecten van andere projecten.

Het bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel voor de Spoedwet aanpak stikstof regelt met in achtneming van het kader van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn – dat een gegeven is – een aantal zaken die vergunningverlening eenvoudiger moet maken.

Zo voorziet dat voorstel in een basis voor de instelling van een stikstofregistratiesysteem bij ministeriële regeling. Het stikstofregistratiesysteem zal, zoals aangegeven in de brief van 13 november 2019 aan de Tweede Kamer over de problematiek rondom stikstof en PFAS⁶ worden gebruikt

⁶ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 334, nr. 1

om vergunningverlening voor bouwactiviteiten (woningbouw, infrastructuur) weer mogelijk te maken.

Op grond daarvan kunnen Natura 2000-vergunningen worden verleend met gebruikmaking van in dat systeem opgenomen stikstofdepositieruimte. Stikstofdepositieruimte wordt alleen geregistreerd als aanvullende maatregelen zijn getroffen ten opzichte van de in het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied opgenomen maatregelen, die de belasting van de natuurwaarden door stikstof verminderen, onderscheidenlijk die de staat van instandhouding verbeteren. Bij de regeling kunnen nadere voorwaarden en beperkingen worden gesteld. Omdat de effecten van de aanvullende maatregelen die ten grondslag liggen aan de in het registratiesysteem opgenomen effecten op voorhand zijn beoordeeld overeenkomstig de eisen die aan een passende beoordeling worden gesteld, kan daarop worden teruggegrepen in de onderbouwing van individuele vergunningaanvragen.

Verder voorziet het wetsvoorstel in het vervallen van de vergunningplicht voor andere handelingen dan projecten in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn. Projecten in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn zijn projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Voor die projecten geldt altijd de verplichting van een voorafgaande passende beoordeling, op basis waarvan zekerheid moet worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast, wil toestemming voor dat project kunnen worden verleend. De beperking van de Natura 2000-vergunningplicht tot uitsluitend de in artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn bedoelde projecten betekent dat een handeling die enig verslechterend, maar zeker geen significant negatief effect heeft (dus de realisatie van de instandhoudingsdoelen niet in gevaar brengt), niet langer vergunningplichtig is. Het effect hiervan is overigens beperkt, omdat in de jurisprudentie het begrip «project» breed wordt uitgelegd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State merkt elke activiteit, die een potentieel significant gevolg voor een Natura 2000-gebied kan hebben, aan als «project» en elke toename van stikstofdepositie op een reeds door stikstof overbelast gebied als potentieel significant. Voor in ieder geval één groep activiteiten biedt de voorziening een belangrijke vereenvoudiging, namelijk voor de maatregelen die worden genomen met het oog op de instandhouding van de relevante natuurwaarden in het Natura 2000-gebied, ook al kunnen deze activiteiten een zekere verslechtering van de kwaliteit veroorzaken.

De doorwerking van deze wijzigingen in de Omgevingswet wordt geregeld in het wetsvoorstel voor de Spoedwet aanpak stikstof, niet door het onderhavige wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

9. Het beheerplan (sectoraal) is opgenomen als type programma in de Omgevingswet (artikel 3.8, derde lid en artikel 3.9, derde lid). Past deze opname bij de integrale bedoeling van de Omgevingswet? De CDA-fractieleden vragen zich af of een beheerplan als verplichte figuur in het omgevingsrecht moet worden opgenomen. Graag een beschouwing van de regering hierover.

De Omgevingswet kent verschillende instrumenten voor beleidsontwikkeling. Een »programma» is één van deze instrumenten. In een programma formuleert de overheid maatregelen voor een aspect van de leefomgeving of voor een bepaald gebied. Een programma is, anders dan bijvoorbeeld een omgevingsvisie, uitvoeringsgericht. Dat wil zeggen dat in een programma concrete uitvoering wordt gegeven aan beleidsdoelen door middel van sectorale of gebiedsgerichte maatregelen.

Eén van de verplichte programma's is het beheerplan voor Natura 2000-gebieden. Het beheerplan is in de Omgevingswet opgenomen in de artikelen 3.8 en 3.9. De beheerplannen bevatten de uitwerking van de doelstellingen voor instandhouding van habitats en soorten in Natura 2000-gebieden in omvang, tijd en ruimte. Ook wordt in een beheerplan een samenhangend pakket aan maatregelen geformuleerd om die doelstellingen te realiseren, gekoppeld aan een mechanisme van monitoring en bijsturing. Het beheerplan beschrijft in ieder geval welke beschermingsmaatregelen, instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen worden getroffen en daarbij wordt aangegeven welke resultaten daarmee worden beoogd. Het beheerplan, dat ook in de Europese habitatrichtlijn als instrument wordt benoemd, kent daarom een grote meerwaarde voor de bescherming van Natura 2000-gebieden.

De Omgevingswet – zoals te wijzigen conform het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet – staat er overigens niet aan in de weg dat het beheerplan onderdeel wordt van een omvangrijker programma, als het beheerplandeel binnen dat programma maar herkenbaar is en mede wordt vastgesteld door het bevoegd gezag voor het beheerplan.

10. De Integrale Adviescommissie Omgevingswet (IAO) constateert dat het vierde verbeterdoel van de omgevingswetgeving – de vergroting van bestuurlijke afwegingsruimte – bij de Aanvullingswet natuur geen extra impuls krijgt. Kan de regering haar oordeel hierover geven?

Volgens de Integrale Adviescommissie Omgevingswet kan, met het helder maken van het Rijksbelang, de decentrale overheid heldere bestuurlijke afwegingsruimte worden geboden bij het gestalte geven aan het natuurbeleid en -beheer. Ook wordt duidelijk hoe met een iteratief proces tussen Rijk en provincie bestuurlijke afwegingsruimte kan ontstaan. De Adviescommissie adviseert het nationaal belang helder te maken in de memorie van toelichting en vervolgens uit te werken in de uitvoeringsbesluiten.

Naar aanleiding van dit advies is paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet, dat in gaat op de bevoegdheidsverdeling, afstemming en samenwerking, aangevuld. Het nationale belang is onder andere gelegen in de internationale verplichtingen op het vlak van biodiversiteit, waarop het Rijk aanspreekbaar blijft. Tegen die achtergrond worden in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) instructieregels opgenomen die naleving van de internationale kaders verzekeren.⁷

De Integrale Adviescommissie adviseert een aantal voorbeelden van actief beleid – bij voorkeur met een integrale (gebieds-) aanpak – uit te werken in de memorie van toelichting zodat voor de uitvoeringspraktijk inzichtelijk wordt op welke wijze een combinatie van inzet van instrumenten en investeringen bij kunnen dragen aan natuurherstel en daarmee bestuurlijke ruimte kunnen geven. Met een dergelijke uitwerking in de memorie van toelichting kan volgens de commissie de winst van het invlechten van de Wnb in het nieuwe omgevingsrecht sterker gestalte worden gegeven. En wordt ook inzichtelijk op welke manier de overgang van de regelgeving van de Wnb wel degelijk kan bijdragen aan de vierde verbeterdoelstelling en daarmee aan een goede uitvoeringspraktijk. Paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting biedt een overzicht van de kerninstrumenten die de Omgevingswet biedt. De paragrafen maken duidelijk dat op grond van de Omgevingswet tenminste dezelfde beschermingsmaatregelen kunnen worden getroffen als op grond van de Wnb, zodat aan het voor de

⁷ Kamerstukken I, 2019–2020, 34 985 en 35 054, C

overgang van de Wnb geldende uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt voldaan.

11. Er kan bestuurlijke afwegingsruimte mogelijk worden gemaakt door een regionale programmatische aanpak, stelt de IAO. Is dit juist en wat heeft de regering geleerd van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)?

Ook bij vergunningverlening of vrijstelling van de vergunningplicht binnen het kader van een programmatische aanpak zal altijd moeten zijn voldaan aan de strikte beoordelingskaders die op dit punt op grond van de vogel- en habitatrictlijn gelden. Een programmatische aanpak brengt daar op zichzelf geen verandering in. Verwezen wordt naar de artikelen 11.18, tweede lid, 11.21, 11.42, tweede lid, 11.45, eerste lid, 11.50, tweede lid, 11.53, eerste lid, 11.56, tweede lid, en 11.59, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), en artikel 4.35 van het Bkl, zoals gewijzigd conform het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Wel kan zo'n programmatische aanpak leiden tot versterking van de natuur of in maatregelen voorzien die potentieel nadelige effecten van activiteiten mitigeren, waardoor binnen de geldende kaders ruimte wordt gecreëerd voor bepaalde activiteiten.

Wat betreft de programmatische aanpak stikstof zij het volgende opgemerkt. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State benadrukt in haar voorlichting over de invoering van een drempelwaarde voor stikstof (voorlichting d.d. 20 november 2019, nr. W11.19.0346/IV/Vo), heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie aangegeven dat een programmatische aanpak – ook een programmatische aanpak waaraan stikstofdepositieruimte wordt ontleend – bij vergunningverlening op zichzelf toelaatbaar is binnen de systematiek van artikel 6 van de habitatrictlijn (HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 96). Uit de uitspraak van het Hof en de uitspraak van 29 mei 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het Programma aanpak stikstof 2015–2021 (ECLI:NL:RVS:2019:1604) blijkt wel dat aan een passende beoordeling van de effecten van binnen het kader van zo'n programma vergunde activiteiten strikte eisen worden gesteld. Zo mag enkel rekening worden gehouden met positieve effecten van in het programma opgenomen maatregelen als deze maatregelen en effecten vaststaan en als de maatregelen verder gaan dan de maatregelen die op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn noodzakelijk zijn om behoud van de habitats en soorten in de Natura 2000-gebieden en zo nodig herstel overeenkomstig het daarvoor in het beheerplan uitgewerkte tijdpad te borgen.

12. Wat betekent de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de PAS voor de omgevingswetgeving en in het bijzonder voor de Aanvullingswet natuur?

Met het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet wordt in de Omgevingswet het Programma aanpak stikstof (PAS) – overeenkomstig het regeerakkoord – als verplicht rijksprogramma aangewezen. In lijn daarmee bevat ook het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet regels over het PAS. Het gaat om een voorlopig juridisch-technisch kader in de vorm van enkele basisregels. Hiermee wordt niet vooruit gelopen op de uitkomsten van de lopende heroriëntatie van de aanpak van de stikstofproblematiek die plaatsvindt naar aanleiding van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 over het Programma aanpak stikstof 2015–2021. De in het ontwerp-Aanvullingsbesluit opgenomen regels bieden voor de toekomst flexibiliteit voor verschillende wijzen van invulling van een aanpak op basis van een programma. De regels bevatten geen dwingende

elementen meer waarvan de houdbaarheid in het licht van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak niet op voorhand zeker is. In paragraaf 4.3.1.4 van de nota van toelichting is aangegeven dat na ontvangst van het advies van de Raad van State over het ontwerpBesluit op basis van de ontwikkelingen van dat moment opnieuw naar het PAS-onderdeel van het Aanvullingsbesluit wordt gekeken. Dan zal worden gezien of dit onderdeel – eventueel na aanpassing – wordt gehandhaafd, of wordt geschrapt. Overigens vereist de daadwerkelijke inwerkingtreding van het onderdeel ook nog een afzonderlijk koninklijk besluit. Verder wordt verwezen naar het antwoord op vraag 11.

13. De doelbepaling wordt uitgebreid met de intrinsieke waarde van de natuur. Deze leden willen een toelichting wat de definitie is van «intrinsieke waarde van de natuur», wat deze uitbreiding betekent en hoe deze waarde afgewogen wordt door decentrale overheden. Is deze uitbreiding een nationale keuze of vraagt de Europese Unie deze van Nederland? Waar kunnen de CDA-fractieleden de onderbouwing hiervan vinden?

De bescherming en ontwikkeling van natuur, ook vanwege de intrinsieke waarde, en het behoud en herstel van de biologische diversiteit behoort tot de doelstellingen van de Wnb. De Wnb gaat beleidsneutraal over in de Omgevingswet en daarmee ook de doelstellingen die de Wnb heeft.

De memorie van toelichting bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet⁸ zegt over de verankering van de doelstellingen van de Wnb in de Omgevingswet het volgende. De in artikel 1.10, eerste lid van de Wnb verwoorde doelstellingen worden materieel gedekt door de doelbepaling van artikel 1.3 van de Omgevingswet, nu zowel natuur als landschappen op grond van artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet worden gerekend tot de fysieke leefomgeving en de kwaliteit van de natuur en landschappen per definitie ook onderdeel uitmaakt van de omgevingskwaliteit, zoals ook de biologische diversiteit daarvan onderdeel uitmaakt.

Het begrip «goede omgevingskwaliteit» in artikel 1.3 van de Omgevingswet duidt mede op het belang van kwaliteit van natuur en landschap, ook waar het gaat om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten⁹.

De intrinsieke waarde van de natuur belichaamt een belangrijk uitgangspunt van het kabinetsbeleid, de Wnb en van dit wetsvoorstel. Zij brengt tot uitdrukking dat de natuur ook van zichzelf een waarde heeft, ter onderscheiding van de gebruikswaarde die zij heeft voor de mens zoals zuurstofproductie, waterzuivering, bodemvruchtbaarheid, klimaatbuffering en houtproductie. Ook natuurwaarden die geen of althans geen merkbare gebruikswaarde hebben voor de mens, zijn het waard om te worden beschermd als onderdeel van het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid.

Binnen de randvoorwaarden van de Europeesrechtelijke en internationale verplichtingen, voorziet het wetsvoorstel, als uitwerking van de intrinsieke waarde in verbinding met de andere beweegredenen ter bescherming van de natuur, in voorschriften en in grondslagen om voorschriften te stellen ter bescherming van de natuur. Genoemd kunnen worden de voorgestelde zorgplicht, het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden (aanwijzing, beheerplan, vergunningplicht, aanschrijvingsbevoegdheid, gebiedsbepalingen), het beschermingsregime van vogels, dieren en planten (diverse verboden) en het beschermingsregime van houtopstanden (herbeplantingsverplichting).

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 985, nr. 3, p. 15, 16

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3

De verwijzing naar de intrinsieke waarde biedt geen zelfstandige grondslag voor het stellen van regels.

In de toepassing van de voorschriften van dit wetsvoorstel in de praktijk, met name door provincies als bevoegd gezag, zijn de nodige afwegingen transparant, bijvoorbeeld: mag een project dat een Natura 2000-gebied aantast, toch doorgang vinden vanwege het belang van menselijke gezondheid, openbare veiligheid of andere dwingende redenen van openbaar belang mag een handeling die schadelijk is voor vogels toch worden toegestaan vanwege het belang van bijvoorbeeld de veiligheid van het luchtverkeer, en mag een handeling die schadelijk is voor een soort die op grond van nationaal beleid wordt beschermd, toch worden toegestaan met het oog op ruimtelijke inrichting of ontwikkeling. De Europese regelgeving voorziet niet in een expliciete opdracht om het beginsel op te nemen in de nationale wetgeving

14. De CDA-fractieleden denken dat de verwijzing naar de intrinsieke waarde geen zelfstandige grondslag voor het stellen van regels is. Is de regering het met deze zienswijze eens? Waarom noemt de regering het begrip «intrinsieke waarde» een uitbreiding?

De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens, dat de verwijzing naar de intrinsieke waarde geen zelfstandige grondslag voor het stellen van regels is. Ik verwijs ook naar mijn antwoord op vraag 13.

Er wordt gesproken over «uitbreiding», omdat de doelstellingen van de Omgevingswet worden aangevuld met de doelstellingen van de Wnb door de integratie van de Wnb in de Omgevingswet.

15. Kern van een omgevingsplan en projectbesluit is de integrale afweging van belangen door het bevoegd orgaan. Kan het bevoegde orgaan deze afweging ook maken op het terrein van natuur? Deze leden willen weten of er bij een gebiedsaanpak ook gesaldeerd kan worden.

Bij de integrale afweging moet het natuurbelang ook betrokken worden. Een integrale afweging mag evenwel nooit afbreuk doen aan het beoordelingskader van de vogel- en habitatrictlijn voor Natura 2000 en voor soortenbescherming. Elk plan – dus ook een omgevingsplan of een projectbesluit dat daarin wijzigingen aanbrengt – dat potentieel significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied heeft moet overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn passend worden beoordeeld (voorgestelde artikel 16.53a, eerste lid, van de Omgevingswet, conform het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en artikel 9a.1 van het Bkl, zoals dat wordt gewijzigd conform het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet). Verder gelden voor de individuele activiteiten die in een zodanig plan zijn voorzien, de verplichting om te beschikken over een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, als de activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied (artikel 5.1, eerste lid, Omgevingswet) en de verplichting om te beschikken over een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit als er sprake is van bepaalde nadelige handelingen ten aanzien van strikt beschermde soorten (artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet in samenhang met de nieuwe paragrafen 11.2.2, 11.2.3 en 11.24 van het Bal, zoals dat wordt gewijzigd conform het ontwerp Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet). Het beoordelingskader daarvoor wordt direct ontleend aan de vogel- en habitatrictlijn en overeenkomstig het ontwerp Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet opgenomen in een nieuwe afdeling 8.6 van het Bkl. Dat kader geldt ook voor projectbesluiten, als daarbij een dergelijke omgevingsvergunning wordt verleend.

Er zijn bij soortenbescherming mogelijkheden om via een gebiedsaanpak in aanvullende maatregelen elders in het verspreidingsgebied van een soort te voorzien, waarmee nadelige effecten voor die soort kunnen worden voorkomen of beperkt, wat de verlening van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit vergemakkelijkt. Dat zou kunnen worden gezien als een vorm van saldering. Bij Natura 2000 moeten maatregelen op elke locatie van een habitatype of leefgebied van een soort in het betrokken Natura 2000-gebied aantasting van de natuurlijke kenmerken voorkomen, overeenkomstig de eisen van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn (als omgezet in voornoemde beoordelingskaders). Alleen ingeval van afwezigheid van alternatieven kan, als sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, een plan of project waarvoor aantasting van de natuurlijke kenmerken op enige locatie niet kan worden uitgesloten toch worden toegestaan, mits adequate natuurcompensatie is voorzien (artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn, als omgezet in voornoemde beoordelingskaders); deze compensatie kan ook op een andere locatie dan de potentieel aangetaste waarden plaatsvinden.

16. Het Rijk heeft ook afspraken met provincies gemaakt over monitoring en evaluatie, en het ziet toe op provincies in het kader van interbestuurlijk toezicht, met de mogelijkheid van de inzet van dwingende instrumenten op grond van de Provinciewet en de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. Welke afspraken tussen het Rijk en de provincies over monitoring en evaluatie zijn er gemaakt?

In het Natuurpact van 2013 zijn tussen Rijk en provincies afspraken gemaakt over de uitvoering van het natuurbeleid en over de monitoring en evaluatie. Provincies informeren het Rijk jaarlijks over de voortgang van de uitvoering van het natuurbeleid door de provincies. Aangezien de uitvoering van het natuurbeleid voor de Rijkswateren een Rijksverantwoordelijkheid is, is in 2017 afgesproken voortaan een gezamenlijk voortgangsrapportage natuur (VRN) op te stellen, die ook de Rijkswateren omvat. De rapportage over 2018 is op 2 oktober 2019 aan de beide Kamers gezonden.

Daarnaast is afgesproken dat het Planbureau voor de Leefomgeving eens in de drie jaar een lerende evaluatie uitvoert van het Natuurpact. De eerste evaluatie is begin 2017 aangeboden aan de beide Kamers. De tweede evaluatie wordt naar verwachting in juni 2020 aan de Kamer aangeboden.

17. Voorts vragen de CDA-fractieleden hoe concept-Europese «natuurrichtlijnen» voordat er Europese besluitvorming plaatsvindt, een prejuridische toets kunnen krijgen, ook voordat de Tweede Kamer instemt richting de regering? In het verlengde vragen deze leden zich af of op dat moment de uitvoeringsaspecten en effecten richting gebieden adequaat in beeld worden gebracht. Kan de regering hierop reageren?

Van alle voorstellen van de Europese Commissie worden zogenoemd BNC-fiches opgesteld. BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. De BNC-fiches worden door de Minister van Buitenlandse Zaken naar de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en de Nederlandse leden van het Europees parlement gestuurd. De fiches bieden de Kamers de mogelijkheid om zich in een vroeg stadium te verdiepen in de voorgenomen Europese regelgeving en aan de betrokken Minister het standpunt van de Kamer mee te geven ten behoeve van de inbreng van regeringszijde in het Europese traject. In het BNC-fiche worden ook de juridische en uitvoeringsaspecten in beeld gebracht.

18. Voorts constateren de CDA-fractieleden dat de wijze van afstemming die onder de Wnb wettelijk geregeld was en noodzakelijk werd geacht

voor een effectieve uitvoering van de wet en het voldoen aan Europese verplichtingen, in de Omgevingswet alleen wordt voortgezet door een opdracht tot afstemming te geven. De wijze van afstemming moet dan nader in bestuursakkoorden worden geregeld.

Verder constateren deze leden dat deze wettelijk afstemmingsregeling onder de Wnb is gebaseerd op afspraken tussen Rijk en provincies. De regering zal deze afspraken gestand doen, zo is toegezegd in de memorie van toelichting. Daarnaast kan de wijze van afstemming worden gestuurd door instructieregels te stellen.

De CDA-fractieleden vragen of gezien het grote gewicht van de doelstellingen van een specifieke afstemmingsregeling, een wettelijke regeling wel op zijn plaats is. Waarom heeft de regering afgezien van een wettelijke regeling?

Hierbij is het uitgangspunt van vertrouwen tussen bestuursorganen van belang, zoals dat bij het opstellen van de Omgevingswet is gehanteerd. Overheden worden geacht in staat te zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, acht de regering het niet nodig om wettelijke bepalingen over voorafgaand overleg en over overeenstemming op te nemen.¹⁰ Artikel 2.2 van de Omgevingswet, voorziet in een algemene opdracht tot onderlinge afstemming en de mogelijkheid tot samenwerking. Hierdoor is het niet nodig om in de wet of uitvoeringsregelingen specifieke en gedetailleerde overleg- en afstemmingsbepalingen op te nemen.

Hierover kan nog worden opgemerkt dat de samenwerking en afstemming tussen bevoegde gezagen op het vlak van de natuurbescherming niet wezenlijk anders is dan bij andere aspecten van de fysieke leefomgeving. Het is primair aan de betrokken overheden zelf om de vorm te kiezen die het beste past bij de voorliggende aspecten van beleidsvorming en besluitvorming. Voor natuur is in de Wnb voor verschillende bevoegdheden van het Rijk een passende vorm gevonden voor samenwerking en afstemming met provincies. De regering heeft daarom in de memorie van toelichting bij het ontwerp Aanvullingswet natuur Omgevingswet steeds bij de betrokken besluiten aangegeven dat zij de eerder in de Wnb verankerde vorm van samenwerking en afstemming zal continueren. Dit is ook aangegeven in de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voor zover het gaat om nu in het Besluit natuurbescherming verankerde vormen van samenwerking en afstemming. Daarmee blijft de bestaande handelwijze overeind.

19. Op bladzijde 49 van de memorie van toelichting staat dat bij enkelvoudige vergunningaanvragen voor een Natura 2000-activiteit, die op één activiteit zien, de gedeputeerde staten of de Minister aangewezen zullen worden als bevoegd gezag. En bij meervoudige vergunningaanvragen in beginsel het college van B&W. Wat is de achtergrond van dit onderscheid en is het niet efficiënter om alle vergunningaanvragen met betrekking tot Natura 2000-activiteiten bij één overheidslaag neer te leggen?

De Omgevingswet bevat de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één activiteit (enkelvoudige aanvraag). De Omgevingswet biedt de grondslag om in een aantal nader omschreven gevallen bij AMvB als uitzondering op deze hoofdregel het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of een Minister als bevoegd gezag voor een enkelvoudige aanvraag aan te wijzen. Die uitzonderingsmogelijkheid geldt onder andere voor Natura

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 34 985, nr. 3, p. 19–20.

2000-activiteiten. Bij het Ob zijn voor een enkelvoudige aanvraag voor een Natura 2000-activiteit gedeputeerde staten aangewezen als bevoegd gezag, tenzij er sprake is van een (nader aangewezen) Natura 2000-activiteit van nationaal belang. Voor een enkelvoudige aanvraag voor een Natura 2000-activiteit van nationaal belang is bij het Ob de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen als bevoegd gezag. Dit is in lijn met de huidige regeling onder de Wnb. Daarin zijn gedeputeerde staten en de Minister aangewezen als bevoegd gezag voor een vergunning voor een Natura 2000-activiteit die op grond van die wet afzonderlijk wordt aangevraagd.

Als een initiatiefnemer voor verschillende activiteiten een omgevingsvergunning nodig heeft, kan hij ervoor kiezen om voor deze activiteiten in één keer, bij dezelfde aanvraag, een omgevingsvergunning aan te vragen (meervoudige aanvraag). Op grond van de Omgevingswet geldt als hoofdregel dat altijd één van de bestuursorganen die bevoegd gezag zouden zijn als voor de betreffende activiteiten afzonderlijke vergunningaanvragen zouden zijn ingediend, bevoegd gezag is voor de meervoudige aanvraag. Is het college van burgemeester en wethouders één van die bestuursorganen, dan is het in beginsel bevoegd gezag voor de meervoudige aanvraag, tenzij bij AMvB als uitzondering op de hoofdregel een ander bestuursorgaan is aangewezen. Van die uitzonderingsmogelijkheid is geen gebruik gemaakt bij meervoudige aanvragen om een omgevingsvergunning waarvan een Natura 2000-activiteit onderdeel is. Hieruit volgt dat als die activiteit onderdeel is van een meervoudige aanvraag samen met een activiteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag zou zijn bij een afzonderlijke vergunningaanvraag voor die activiteit, het college ook bevoegd gezag is voor die meervoudige aanvraag.

Dit betekent niet dat gedeputeerde staten en de Minister geen betrokkenheid meer hebben bij dergelijke meervoudige aanvragen. Zij hebben het recht van advies en instemming voor zover het gaat om het deel van de aanvraag dat betrekking heeft op de Natura 2000-activiteit. Daarmee zijn zij nog steeds verantwoordelijk voor de inhoudelijke beoordeling van dat deel van de aanvraag. Alleen voor het gemak van de initiatiefnemer zal de gemeente de meervoudige aanvraag behandelen en, achter het loket, zorg dragen voor het vragen van advies en instemming. Zonder de instemming kan de vergunning voor de activiteit niet worden verleend. Materieel ligt de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van een aanvraag voor een Natura 2000-activiteit, ook als die activiteit onderdeel is van een meervoudige aanvraag, dus altijd bij gedeputeerde staten of de Minister. Dit is in lijn met de huidige regeling onder de Wabo. Als op grond van die wet een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit gelijktijdig wordt aangevraagd met een andere vergunningplichtige activiteit op grond van die wet, is het college van burgemeester en wethouders in beginsel ook bevoegd gezag voor de aanvraag. De vergunning voor de Natura 2000-activiteit kan in dat geval niet worden verleend, zonder dat gedeputeerde staten of de Minister een verklaring van geen bedenkingen hebben verleend (vvgb). De vvgb is vergelijkbaar met de instemming onder de Omgevingswet.

20. De CDA-fractieleden vragen wat de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de PAS betekent voor de omgevingswetgeving en in het bijzonder voor het Aanvullingsbesluit natuur.

Verwezen wordt naar de antwoorden op de vragen 11 en 12.

21. Wat is de status van de volgende passages in de memorie van toelichting: het stellen van regels in het kader van de programmatische aanpak stikstof over de toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte over de twee helften van het tijdvak van het programma (artikel 2.4, tweede lid, van het Besluit natuurbescherming), over de bepaling van de omvang van ontwikkelingsruimte (artikel 2.7, derde lid, van het Besluit natuurbescherming) en over de registratie van bijschrijvingen, afschrijvingen en reserveringen van ontwikkelingsruimte (artikel 2.9, zesde lid, van het Besluit natuurbescherming)?

Welke kerninstrumenten zijn niet geborgd in de Wet natuurbescherming en wel in de Omgevingswet? In welke zin is er sprake van «beleidsverrijking»?

De regels die thans zijn opgenomen in het Besluit natuurbescherming die betrekking hebben op ontwikkelingsruimte, zijn niet in het ontwerp Aanvullingsbesluit natuur opgenomen. Volstaan is met het opnemen van de mogelijkheid voor een verdelingsmechanisme van eventuele stikstofruimte in een Programma aanpak stikstof. Mocht worden voorzien in een dergelijk systeem, dan voorziet artikel 10.39 van het Bkl, zoals gewijzigd door het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, in regels over de registratie. In het licht van de ontwikkelingen in vervolg op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal na ommekomst van het advies van de Raad van State over het ontwerp-Aanvullingsbesluit opnieuw worden gekeken naar de thans in dat ontwerp opgenomen, verschillende alternatieve invullingen mogelijk makende, technisch-juridische invulling van de regels over het programma aanpak stikstof en worden besloten over het wel of niet handhaven daarvan. Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 11.

De Omgevingswet bevat geen beleidsverrijking, leidend tot verdergaande bescherming van natuur dan thans op grond van de Wnb, de milieuevting en ruimtelijke ordeningswetgeving mogelijk is. Wel bevordert de Omgevingswet meer integraliteit bij de beleidsaanpak.

22. Deze leden vragen verduidelijking van de «+» (beleidsrijk) van Afdeling 4.5 van het Bkl in relatie tot het huidig recht in hoofdstuk 2 van het Besluit natuurbescherming. Kan de regering de «+» toelichten?

De in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet opgenomen regels bevatten niet de precieze uitwerkingen die thans zijn opgenomen in het Besluit natuurbescherming die betrekking hebben op ontwikkelingsruimte. Volstaan is met het opnemen van de mogelijkheid om een verdelingsmechanisme van eventuele stikstofruimte in een Programma aanpak stikstof. Mocht worden voorzien in een dergelijk systeem, dan voorziet artikel 10.39 van het Bkl, zoals gewijzigd overeenkomstig het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet in regels over de registratie. In het licht van de ontwikkelingen in vervolg op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 zal, na ommekomst van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerp-Aanvullingsbesluit, opnieuw worden gekeken naar de thans in dat ontwerp opgenomen, verschillende alternatieve invullingen mogelijk makende, technisch-juridische invulling van de regels over het programma aanpak stikstof. Op basis daarvan zal worden besloten over het wel of niet handhaven daarvan. Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 11.

De Omgevingswet bevat geen beleidsverrijking, leidend tot verdergaande bescherming van natuur dan thans op grond van de Wnb, de milieuevting en ruimtelijke ordeningswetgeving mogelijk is. Wel bevordert de Omgevingswet meer integraliteit bij de beleidsaanpak.

23. De CDA-fractieleden vragen aandacht voor de onafhankelijke natuurmonitoring. Kan de regering de monitoring betrekken en meenemen in de integrale beleidscyclus?

Het door de Integrale Adviescommissie Omgevingswet onderstreepte belang van monitoring van natuur en bijsturing als onderdeel van de integrale beleidscyclus, wordt door de regering gedeeld. Uitwerking van dit onderwerp is overeenkomstig het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur voorzien in het Bkl (monitoring: artikel 10.38 e.v.) en in het Ob (actualisatie van de doelen in aanwijzingsbesluiten programma's: artikelen 10.6b, 10.18 en 10.19 Ob).

De regeling van de rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving van het huidige artikel 1.9 van de Wnb heeft vorm gekregen in artikel 20.18 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en dit wordt nader uitgewerkt in de Aanvullingsregeling natuur Omgevingswet.

In artikel 20.18, eerste lid, van de Omgevingswet is het volgende bepaald: «Het Planbureau voor de Leefomgeving brengt ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt beschreven». Met deze formulering en het gebruik van de bewoordingen «ten minste», wordt zowel de vierjaarlijkse rapportage, voorzien in artikel 1.9, eerste lid, van de Wnb, als de tweejaarlijkse rapportage, voorzien in artikel 1.9, tweede lid, van die wet, van een wettelijke grondslag voorzien. De wet spreekt immers van een minimale termijn. De Omgevingsregeling zal met de Aanvullingsregeling worden aangevuld voor de aanwijzing van de onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor conform de huidige Wnb de wetenschappelijke rapporten worden opgesteld, namelijk voor natuur, bos en landschap.¹¹

Naast deze wettelijke waarborgen van monitoring, zijn er ook afspraken over monitoring met soortenorganisaties. In het kader van het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) heb ik meerjarige afspraken gemaakt over de monitoring van de natuur in Nederland. De soortenorganisaties coördineren de uitvoering van de meetnetten. Het CBS zorgt voor een onafhankelijke toets op de kwaliteit van de meetnetten en stelt hierover jaarlijks een kwaliteitsrapport op. De monitoringsresultaten worden gebruikt voor de ontwikkeling en de bijstelling van het natuurbeleid door Rijk en provincies. Denk daarbij aan de intensivering van het beleid ten aanzien van weidevogels en insecten. Ook is de natuurmonitoring essentieel voor de 6-jaarlijkse rapportage aan de Europese Commissie over de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten en 50PLUS gezamenlijk

Dit wetsvoorstel regelt de integratie van de Wet natuurbescherming (Wnb) in de Omgevingswet (Ow). Hiermee krijgt het onderwerp «natuur» een plaats in het nieuwe stelsel. De Wnb wordt te zijner tijd ingetrokken.

De uitgangspunten, begrippen en systematiek van de Wnb zijn reeds bij de invoering van die wet zoveel mogelijk afgestemd op die van de Ow. Voor de vergunning- en ontheffingverlening kan worden aangesloten bij de omgevingsvergunning. De integratie van de Wnb krijgt de vorm van een volledige overgang van die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving naar de Ow en daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

¹¹ Kamerstukken I, 2019–2020, 34 985 en 35 054, C en Kamerstukken I, 2019–2020, 34 985, D

Deze overgang vindt beleidsneutraal plaats, waarbij de systematiek en het karakter van de Ow leidend zijn.

De taken en bevoegdheden zijn in de Wnb zoveel mogelijk bij de provincies neergelegd. In het kader van de integratie van de Wnb in de Ow is deze lijn doorgetrokken.

Ook hier treffen de fractieleden van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten en 50PLUS (hierna: gezamenlijke fractieleden) weer het dilemma van de rijdende trein. Ook de regelgeving rond natuur moet op de schop als we in de trein blijven zitten. De introductie van de Ow zal in de aard der dingen een langere periode van juridische onzekerheid met zich meebrengen. De hoofdvraag voor de Aanvullingswet natuur (Awn) is of kwetsbare natuurwaarden, die al zo ernstig onder druk staan, op dit moment aan een dergelijke onzekerheid onderworpen kunnen worden zonder ernstige schade op te lopen.

Onlangs publiceerde de Wageningen University & Research (WUR) het rapport «Natuur en landschap in de Omgevingswet»¹². Hierin wordt onder andere een interessant beeld geschetst van de verbrokkeling die de transitie van het natuurbeschermingsrecht naar de Omgevingswet met zich meebrengt. De Wet natuurbescherming wordt letterlijk uiteengetrokken en bepalingen komen in respectievelijk de Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Omgevingsbesluit, de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur te staan.

De gezamenlijke Natuur- en Milieuorganisaties leverden ter illustratie van de complexiteit bijgaande lijst omzettingen aan:

- De aanwijzing van Natura 2000-gebieden komt in instructieregels van het Omgevingsbesluit;*
- Vergunningsvereiste Natura 2000-gebieden en ontheffingen met betrekking tot soorten wordt geregeld via de omgevingsvergunning;*
- Het inhoudelijk beoordelingskader voor de passende beoordeling van Natura 2000-gebieden komt terecht in het in Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl);*
- Vaststellen van het beheerplan wordt geregeld in de Omgevingswet, maar inhoudelijke eisen beheerplan komen in instructieregels Bkl;*
- Verbodsbepalingen komen terug als «flora- en fauna-activiteit» in de Aanvullingswet natuur, welke activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) nader zullen worden omschreven;*
- Ook inhoudelijke toetsingskaders (regels voor verlenen/weigeren omgevingsvergunning) voor soorten staan niet in de wet maar in een AMvB (Bkl);*
- Keuze van middelen bij het afwijken van verbodsbepalingen staan niet in de Aanvullingswet natuur, maar in een AMvB.*

24. Doorgronding van het natuurbeschermingsrecht wordt in de toekomst dus onoverzichtelijker en ingewikkelder. Terwijl een van de doelen van de Omgevingswet juist een betere toegankelijkheid van het omgevingsrecht is met behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

Een van de verbeterdoelen van de stelselherziening is het vergroten van de toegankelijkheid voor de gebruiker. Net als bij andere stelselherzieningen gaat dat gepaard met het vervangen van een oude ordening van wetten en besluiten door een nieuwe ordening. Een stelselherziening vergt daarom altijd gewenning bij degenen die ermee gaan werken, of dat nu overheden zijn of burgers en bedrijven. Het duurt enige tijd voordat

¹² <https://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2019-03/natuurenlanschap.pdf>.

een nieuwe ordening en een aangepast instrumentarium zijn geïnternaliseerd. Vanuit het interbestuurlijke programma «Aan de slag met de Omgevingswet» wordt onder meer aan decentrale overheden ondersteuning geboden bij de implementatie van de Omgevingswet. Ook het Aanvullingsspoor natuur benut zo de kennis en informatiestructuur van het programma zoals de opleidingsdagen in het land voor de bevoegd gezagen, maar ook de online middelen zoals het Omgevingswet magazine Kwartslag, het Omgevingswet YouTubekanaal en social media-kanalen van het programma.

Met dit wetsvoorstel krijgen de onderwerpen die nu zijn geregeld in de Wnb een plaats in het stelsel van de Omgevingswet. Deze onderwerpen worden voortaan op het niveau van de formele wet samenhangend geregeld binnen één wettelijk kader. De stelselherziening van het omgevingsrecht is gericht op het bevorderen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. De samenhangende set instrumenten voor de fysieke leefomgeving is een belangrijke winst van het nieuwe stelsel. De in de Wnb geregelde onderwerpen profiteren daar ook van. De uitgangspunten, begrippen en systematiek van de Wnb zijn al zoveel mogelijk afgestemd op die van de Omgevingswet, waardoor een soepele inbouw mogelijk is.

De overgang naar de Omgevingswet zal leiden tot een andere ordening, maar niet tot een wijziging van het niveau van bescherming van de natuur, tot wezenlijk andere instrumenten of tot andere bevoegdheden. Bij de overgang van de natuurregels is het uitgangspunt dat dit beleidsneutraal gebeurt. De nieuwe ordening beoogt de inzichtelijkheid in de regelgeving op het vlak van de fysieke leefomgeving – waaronder natuur – te vergroten. Iedereen die activiteiten in de fysieke leefomgeving verricht – burger, ondernemer, overheid – zal straks alle op die activiteit van toepassing zijnde direct werkende regels gebundeld aantreffen in de algemene maatregelen van bestuur. De specifieke regels ter bescherming van kwetsbare natuurwaarden tegen eventuele nadelige effecten van die activiteiten zijn opgenomen in het Bal. De overheden zullen de specifieke eisen voor de uitoefening van hun taken en bevoegdheden gebundeld aantreffen in één algemene maatregel van bestuur, het Bkl. Het gaat dan om de specifieke regels die gelden voor hun taakvervulling, de regels waaraan hun programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en projectbesluiten moeten voldoen, de beoordelingsregels die zij moeten toepassen bij de behandeling van aanvragen om omgevingsvergunningen, de voorschriften die zij aan die vergunningen moeten verbinden, en de regels over monitoring. Dat geldt ook voor de specifieke eisen ten aanzien van de uitoefening van hun taken en bevoegdheden vanuit het oogpunt van natuurbescherming. Tot slot zijn in een derde algemene maatregel van bestuur, het Ob, alle regels over bevoegdheden ten aanzien van omgevingsvergunningen, procedures, handhaving en gegevensverstrekking en rapportages, ook op het vlak van natuur, gebundeld.

Dit betekent dat voor iedereen steeds een eenvoudig vindbaar en een zo volledig mogelijk overzicht beschikbaar is van alle regels die relevant zijn, waaronder die ter bescherming van de natuur. Dat voorkomt dat regels over de natuurbescherming in eerste instantie over het hoofd worden gezien. Het bevordert ook dat in een vroegtijdig stadium het natuuraspect integraal wordt meegenomen bij de inrichting en vormgeving van activiteiten in het fysieke domein door burgers, bedrijven en overheden en in de beleids- en besluitvorming op dat vlak. Ook is in de memorie van toelichting bij het voorliggende voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en de nota van toelichting bij het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet nauwkeurig aangegeven voor

elk onderdeel van de natuurwetgeving hoe dit over gaat naar de Omgevingswet en daarbij behorende uitvoeringsregelgeving en waarom op die wijze.

Ook in de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet¹³ en de nota naar aanleiding van het nader verslag¹⁴, wordt uitgelegd hoe de overzichtelijkheid en de bescherming van de natuur is geborgd in de Omgevingswet. Net als bij de memorie van toelichting van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, is in de nota van toelichting bij het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur een tabel opgenomen die een totaaloverzicht biedt.

De gezamenlijke fractieleden hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en het bijbehorende Uitvoeringsbesluit. De Wnb, gebaseerd op Europese richtlijnen, kent een sectorale insteek die is gericht op bescherming. De Omgevingswet is anders van aard: deze ziet op alle doelstellingen in de fysieke leefomgeving en is geschoeid op een integrale benadering. Er is ruimte voor lokale visies en afwegingsruimte, zo schrijft de onafhankelijke Integrale Adviescommissie Omgevingswet. Naast de door de regering en adviescommissie genoemde voordelen hebben deze leden zorgen bij twee elementen die voortvloeien uit het voorgaande: de decentralisering (lokale afwegingsruimte) en de bredere insteek dan alleen natuurbescherming (integrale benadering).

De gezamenlijke fractieleden hebben een aantal vragen. Daar met name het Aanvullingsbesluit natuur in beide Kamers wordt voorgehangen, is niet uit te sluiten dat sommige vragen ook in de Tweede Kamer gesteld zijn.

25. Ten aanzien van de integrale benadering willen deze leden het volgende opmerken. De natuur, waaronder de biodiversiteit, staat in Nederland ernstig onder druk. Kan de regering garanderen dat natuurbescherming niet ten koste gaat van andere belangen als gekozen wordt voor het onderbrengen van natuurbescherming in een integrale benadering? Wordt met het integraal afwegen, met de PAS in gedachten, niet getracht de kool en de geit te sparen, en betekent dit niet in de praktijk dat noodzakelijke keuzes worden uitgesteld? Is een beleidsneutrale omzetting ook op dit moment nog de meest verstandige keuze of moet juist van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om de normen rond natuur aan te scherpen nu de regering in de loop van dit wetgevingstraject is geconfronteerd met meerdere crisis op dit beleidsterrein?

Verwezen wordt naar de antwoorden op de vragen 11, 12 en 15 van de leden van de CDA-fractie.

26. In de Wet natuurbescherming is het «nee, tenzij»-principe, onder andere doorwerkend vanuit de Vogelrichtlijn, op meerdere plaatsen stevig verankerd. Door overzetting van deze wet in de Ow verandert op een aantal cruciale onderdelen het basisprincipe van «nee, tenzij» naar «ja, mits». Hetzelfde geldt voor de invulling van zorgplicht die in de Ow minder specifiek geformuleerd is als in de Wet natuurbescherming. Op bladzijde 61 van de memorie van toelichting geeft de regering aan dat de omzetting voldoet aan de jurisprudentie die bestaat. Gezien het feit dat de Nederlandse regering afgelopen jaren soms te optimistisch is gebleken in het inschatten van het feitelijke standpunt vanuit de EU: heeft de regering bij de EU vooraf laten toetsen of de EU zich kon vinden in deze omzetting van de vogel- en habitatrichtlijnsystematiek? Zo ja, kunnen wij deze

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 34 985, nr. 6, vraag 8 en 9

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 34 985, nr. 12, vraag 2 en 3

informatie uit de EU ontvangen en, zo niet, wat gaat de regering doen wanneer alsnog, bijvoorbeeld bij de Raad van State, blijkt dat de omzetting niet naar wens van de EU heeft plaatsgevonden?

De artikelen 5 en 6 van de vogelrichtlijn en de artikelen 6, 12 en 13 van de habitatrichtlijn schrijven een aantal verboden op bepaalde handelingen voor ter bescherming van gebieden, vogels, dieren en planten. Op grond van de artikelen 9 van de vogelrichtlijn en 16 van de habitatrichtlijn mag een lidstaat onder voorwaarden afwijkingen van deze verboden toestaan. In het systeem van de Omgevingswet worden de op grond van deze richtlijnen te verbieden activiteiten, als «Natura 2000-activiteiten» of «flora- en fauna-activiteiten», verboden als zij zonder omgevingsvergunning worden uitgevoerd. Via een omgevingsvergunning kunnen, overeenkomstig de eisen van de richtlijnen, afwijkingen van deze verboden worden toegestaan. Dat is een «nee, tenzij»-regime, zoals vereist door de richtlijnen. Verder voorzien het wetsvoorstel en de daarop te baseren uitvoeringsregelgeving (Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet) in een één-op-één omzetting van de door de richtlijn verboden handelingen en de mogelijke uitzonderingsgronden daarop. Tegen die achtergrond is er geen enkele reden om aan te nemen dat dit wetsvoorstel strijdig zou zijn met genoemde richtlijnen, en is voorafgaande afstemming met de Europese Unie niet aan de orde. In het stelsel van de Omgevingswet (artikelen 1.6 en 1.7) wordt de zorgplicht van artikel 1.11 van de Wnb gecontinueerd, met dien verstande dat waar de zorgplicht van de Wnb is gericht op de natuur, de zorgplicht van de Omgevingswet is gericht op de fysieke leefomgeving. Daaronder valt ook de natuur (artikel 1.2, tweede lid, onder h, van de Omgevingswet). Met het ontwerp Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet wordt het Bal aangevuld met specifieke zorgplichtbepalingen voor de natuur (nieuwe artikelen 11.6, 11.28 en 11.117). Aan de zorgplicht ligt overigens geen directe Europese verplichting ten grondslag.

27. Blijkens artikel 1.3 van de Omgevingswet wordt uitgegaan van de «intrinsieke» waarde van de natuur. Als de natuur een «intrinsieke» waarde heeft, dus niet een waarde voor de mensen, hoe is het dan daarmee te rijmen dat de Omgevingswet het beschermen van de natuur en het benutten van de fysieke omgeving in het belang van mensen (maatschappelijke behoeften) naast elkaar stelt als in beginsel gelijkwaardig in het afwegingsproces, waarbij soms «benutten» voorrang kan krijgen boven «beschermen», alleen maar omdat dat in het belang van de mensen is. Past dan niet een ander afwegingskader: de natuur verdient altijd bescherming en alleen als aantoonbaar zwaarderwegende belangen dat vereisen, kan die bescherming worden ingeperkt?

De Omgevingswet spreekt van «fysieke leefomgeving», waartoe op grond van artikel 1.2, tweede lid, onder h, van de Omgevingswet ook «natuur» behoort. Een «goede omgevingskwaliteit», zoals genoemd bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet in artikel 1.3 omvat dus ook een goede kwaliteit van de natuur. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving als om de intrinsieke waarde die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten. Behoud en herstel van soorten en habitats is daar onderdeel van. Met de Aanvullingswet natuur wordt in artikel 1.3 van de Omgevingswet geëxpliciteerd dat de daarin opgenomen doelstelling van de wet om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden, mede samenhangt met de intrinsieke waarde van de natuur.

De bescherming van de natuur komt niet in gevaar door integratie van de Wnb in de Omgevingswet. Die integratie gebeurt namelijk beleidsneutraal en de toetsingskaders voor de bescherming van de specifieke natuur-

waarden wijzigen bij overgang naar de Omgevingswet niet. Bovendien gelden de Europeesrechtelijke verplichtingen uit de vogel- en habitatrichtlijnen, de Verdragen van Bern en Bonn en de Europese regelgeving op het vlak van de handel in bedreigde dier- en plantensoorten en duurzaam hout onverkort. Voor zover geen sprake is van Europeesrechtelijke verplichtingen, biedt de Wnb de nodige bestuurlijke afwegingsruimte, die bij overgang naar de Omgevingswet behouden blijft. Het huidige afwegingskader ten aanzien van de bescherming van natuur wijzigt dus niet. Verwezen wordt ook naar het antwoord op vraag 13.

28. Ten aanzien van de decentralisatie willen de gezamenlijke fractieleden het volgende opmerken. De kern van de Omgevingswet vormt het ruimere afwegingskader voor decentrale overheden. Welke regie behoudt het Rijk en wat wordt aan regie uit handen geven? Is wat overblijft voldoende voor de (landelijke) aanpak van de huidige crisis? Is natuurbeleid gebaat bij provinciale of gemeentelijke grenzen, als natuurgebieden en andere gebieden waarin natuurwaarden beschermd moeten worden deze grenzen overschrijden? Is de belangenafweging in balans in regio's met een meer eenzijdige beroepsbevolking (stad of platteland)? Is het wenselijk dat er regionale verschillen ontstaan in natuurbescherming en hoe houdt de landelijke overheid bij welke verschillen dat zijn? Hoe garandeert de landelijke overheid dat alle lokale overheden bij invoering voldoende uitgerust en deskundig zijn op het gebied van ecologie en regelgeving en hebben zij hiertoe voldoende omvang, mede in het licht van de in verschillende media geventileerde kritiek op de beperkte handhavingscapaciteit in het domein van de landbouw, onder andere bij de NVWA? Kan de regering tot slot aangeven op welke wijze (ook, of wellicht juist als het basisprincipe «vertrouwen» gehanteerd wordt) de controle en handhaving vorm worden geven? Wat is de toename van de capaciteit bij bijvoorbeeld de NVWA en de Omgevingsdiensten voor het domein van natuur? En hoe groot wordt de kans dat een willekeurig project (bijvoorbeeld) naast een natuurgebied binnen de het stelsel van de Ow tijdens en na realisatie gecontroleerd wordt? Welk budget is hiervoor gereserveerd? Groeien deze uitgaven en, zo ja, met hoeveel?

Ten aanzien van de decentralisatie vragen de leden van de D66-fractie welke regie het Rijk behoudt en wat uit handen wordt gegeven. Op het punt van regievoering zal de overgang van de natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet geen wijzigingen met zich brengen. In de memorie van toelichting zijn enkele voorbeelden gegeven waar die regierol van het Rijk aan de orde is, zonder onnodig in de eigenstandige verantwoordelijkheid van de provincies te treden. De regierol zal overeenkomstig de vereisten van artikel 2.2., eerste lid, van de Omgevingswet worden ingevuld. Er zal rekening moeten worden gehouden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen: zonder betrokkenheid van alle relevante partijen is regie niet goed denkbaar. Ook wordt rekening gehouden met internationale afspraken. Het Rijk is in internationaal verband aanspreekbaar en heeft ook de primaire verantwoordelijkheid om te verzekeren dat de internationale afspraken worden nageleefd.

Op hoofdlijnen betreft de regie van het Rijk op het vlak van natuur onder meer het volgende:

- Inzet in internationaal verband met het oog op beleid, afspraken en (Europese) wetgeving voor het behoud en herstel van biologische diversiteit (bijvoorbeeld CITES, het biodiversiteitsverdrag, AEWa, de verdragen van Bern en van Bonn, OSPAR, RAMSAR en de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn, de verordening invasieve soorten en de flegt-verordening);

- Het ervoor zorgen dat nationale wetgeving op orde is door adequate beschermingsnormen te stellen, de bevoegdheden en instrumenten aan de betrokken bestuursorganen te verschaffen die nodig zijn om de natuur bescherming te kunnen bieden en de werking van de wetgeving in de praktijk te monitoren, mede in het licht van de internationale verplichtingen;
- Het maken van afspraken met andere bestuurslagen op hoofdlijnen over de te plegen inzet, zoals is gedaan met het Bestuursakkoord en het Natuurpact, en het met elkaar monitoren van die afspraken;
- Het zo nodig stellen van dwingende instructieregels voor andere overheden over de uitoefening van hun taak en bevoegdheden (in het Bkl, bijvoorbeeld ten aanzien van het natuurnetwerk Nederland);
- Het verschaffen van feitelijke middelen aan de betrokken bestuursorganen, zoals gebeurt bij de begrotingscyclus;
- Het faciliteren van kennisdeling en opdrachtverlening voor wetenschappelijk onderzoek;
- Het monitoren van de ontwikkeling van en rapporteren over de staat van de natuur en het genereren van de daarvoor benodigde informatie;
- Het zelf ter hand nemen van onderwerpen van nationaal belang, zoals infrastructuur, waterveiligheid, energievoorziening, defensie en internationale handel en aanpassen van die activiteiten aan de vereisten vanuit het natuurbelang door de daarvoor verantwoordelijke Ministers, en het beslissen op aanvragen om daarvoor op het natuurdomein benodigde vergunningen door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Daar waar er sprake is van provincie-overstijgende onderwerpen, kan het Rijk samenwerking initiëren. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij de aanpak van de stikstofproblematiek en op onderdelen van de weidevogelaanpak.

Ten aanzien van de vraag over regionale verschillen is van belang dat de specifieke regels ter bescherming van natuurwaarden uit de Wnb beleidsneutraal overgaan in de Omgevingswet. Afwijking op lokaal niveau via maatwerkvoorschriften of maatwerkregels is alleen mogelijk voor in het Bal gestelde algemene regels, en alleen voor zover die mogelijkheid expliciet in dat besluit is opengesteld op grond van de artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet. Daarnaast is er op grond van artikel 5.2 van de Omgevingswet ruimte voor het voorzien in een vrijstelling van de vergunningplicht bij omgevingsverordening, in gevallen die in het Bal zijn aangewezen. De huidige Wnb, en straks dus ook de Omgevingswet, bevatten kaders die direct zijn ontleend aan de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en andere internationaalrechtelijke verplichtingen, waardoor het niveau van bescherming van de natuur is geborgd.

Omdat de Wnb beleidsneutraal overgaat in de Omgevingswet, zijn de veranderingen ten gevolge van de integratie in de Omgevingswet beperkt en niet inhoudelijk van aard en hebben te maken met de systematiek van de Omgevingswet. Zie hierover het antwoord op vraag 29.

Bij de totstandkoming van de Aanvullingsregelgeving zijn provincies, gemeenten en waterschappen nauw betrokken. Daarnaast zijn en worden voor provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen bijeenkomsten georganiseerd, waarin zij in de gelegenheid worden gesteld kennis te nemen van de Aanvullingsregelgeving en te ervaren wat de Omgevingswet betekent voor de uitvoeringspraktijk. Tijdens de consultatieperiode van de Aanvullingsregelgeving zijn voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor het maatschappelijk veld en bevoegde gezagen dat met de nieuwe natuurregels in de Omgevingswet te maken krijgen. Ook door het programma aan de slag met de Omgevingswet van

BZK worden vele opleidings- en kennissessies georganiseerd. De aanvullingssporen benutten deze sessies ter ondersteuning van bevoegde gezagen die aan de slag willen met de Omgevingswet en met een andere manier van werken. Verder biedt het programma aanvullende informatie, inspiratie en praktische hulpmiddelen. Dit is onder meer ontsloten via www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

Ook voor de omgevingsdiensten worden door het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties opleidings- en kennissessies georganiseerd om ze voor te bereiden op de Omgevingswet. De overgang van de Wnb naar de Omgevingswet zal op zichzelf niet noodzaken tot de inzet van extra capaciteit ten opzichte van de huidige situatie, omdat de regels over natuur inhoudelijk ongewijzigd overgaan naar de Omgevingswet.

Ook voor de handhavende diensten, zoals de NVWA, zullen door het Ministerie van LNV voorlichtingsbijeenkomsten worden georganiseerd om ze voor te bereiden op de Omgevingswet. De overgang van de Wnb naar de Omgevingswet zal op zichzelf niet noodzaken tot de inzet van extra capaciteit ten opzichte van de huidige situatie, omdat de regels over natuur inhoudelijk ongewijzigd overgaan naar de Omgevingswet.

29. De gezamenlijke fractieleden verstaan onder een beleidsneutrale overgang dat alle inhoudelijke normen van de Wet natuurbescherming worden overgenomen in de Omgevingswet en dat procedurele regels voor participatie en rechtsbescherming op hetzelfde niveau blijven als onder de Wet natuurbescherming. Kan de regering garanderen dat dit het geval is en, zo niet, kan zij aangeven waarin wordt afgeweken? Meer specifiek: een relevante belangrijke wijziging betreft de systematiek ten aanzien van het betrekken van andere bestuursorganen bij besluitvorming. Verwezen zij bijvoorbeeld naar artikel 1.3, leden drie en vier, van de Wnb, waarin nu is geregeld dat, indien beschermde natuur zich bevindt in andere provincies, besluitvorming «in overeenstemming» met het bevoegde gezag van de andere provincie plaatsvindt. Deze passage is in het Aanvullingsbesluit vervangen door de passage op grond waarvan het bevoegde bestuursorgaan rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig afstemt met deze andere bestuursorganen. Een vergelijkbaar verschil bevat artikel 1.6, vierde lid, van de Wnb ten opzichte van artikel 2.2 van de Omgevingswet. Dit komt ook terug bij de bepalingen rond gebiedsbescherming (vgl. artikel 2.1 van de Wnb versus de artikelen 2.2 en 2.43, tweede lid, van de Ow) en soortenbescherming (vgl. artikel 4.36 van het Bal, artikel 5.167 van het Bkl en artikel 5.169 van het Bkl). Rekening houden lijkt een afzwakking van overeenstemming. Kan de regering dit ogenschijnlijke verschil toelichten?

Hoewel de Wnb beleidsneutraal overgaat in de Omgevingswet, brengt de inpassing in de systematiek van de Omgevingswet een aantal aanpassingen met zich mee. Het betreffen echter geen inhoudelijke aanpassingen ten opzichte van de huidige Wnb.

De natuurwetgeving bevat niet alleen inhoudelijke regels ter bescherming van de natuur, maar ook regels met een algemeen, horizontaal karakter. Voor enkele onderwerpen voorziet de Wnb in regels die afwijken van de regels van de Omgevingswet. Integratie van de natuurbeschermingsregels in de Omgevingswet betekent voor horizontale onderwerpen dat de algemene regeling van de Omgevingswet leidend is en niet de bijzondere regeling in de sectorale wet, net zo min als voor andere aspecten in de Omgevingswet een uitzondering is gemaakt.

Ten aanzien van deze onderwerpen betekent de voorgestelde overgang van de natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet dus wel een verandering. Het gaat hier om de volgende onderwerpen:

- de rijksnatuurvisie en provinciale natuurvisie gaan op in de nationale omgevingsvisie en de provinciale omgevingsvisie. De Omgevingswet verplicht ook gemeentes tot het opstellen van een omgevingsvisie (artikel 3.1 Omgevingswet), waarin natuur haar plaats krijgt, terwijl de Wnb alleen in een rijksnatuurvisie en een provinciale natuurvisie voorziet. Er kunnen geen instructieregels over de inhoud van omgevingsvisies worden gesteld (artikel 2.25). De rode lijsten en de eventuele kwantificering van instandhoudingsdoelen worden op grond van dit wetsvoorstel afzonderlijk en niet als onderdeel van de omgevingsvisie bekend gemaakt; de wettelijk geregelde duur van een programma (beheerplan Natura 2000-gebied, programmatische aanpak stikstof) wordt vervangen
- door een in het programma zelf geregelde duur van het programma en een bij algemene maatregel van bestuur te regelen actualisatieplicht (artikelen 3.17 en 16.88); de mogelijkheid om bij de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht over ontwerpaanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden en aanwijzingsbesluiten voor bijzondere nationale natuurgebieden zienswijzen naar voren te brengen komt te gelden voor eenieder en niet alleen voor belanghebbenden (artikel 16.23);
- de toestemming voor afwijking van de soortenbeschermingsverboden krijgt nu over de gehele linie de vorm van een omgevingsvergunning, in plaats van een ontheffing, maar materieel komt dat op hetzelfde neer (artikel 5.1, tweede lid);
- de termijnen voor de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning veranderen enigszins. Zie voor een nadere toelichting het antwoord op vraag 43.
- anders dan in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is niet langer vereist dat voor onlosmakelijk met elkaar verbonden activiteiten één integrale omgevingsvergunning voor alle aspecten wordt aangevraagd: de voor verschillende aspecten vereiste omgevingsvergunningen (bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit) kunnen met het oog op maximale flexibiliteit voor de aanvrager apart worden aangevraagd en verleend (artikel 5.7); de activiteit mag pas staten als alle vergunningen zijn verleend.
- bepalingen over verplichte instemming of afstemming met andere bestuursorganen zijn – behalve voor de omgevingsvergunning (zie hierna) – vervangen door de algemene verplichting tot afstemming en samenwerking, als verwoord in artikel 2.2 van de Omgevingswet. Waar voorheen voor bepaalde besluiten een expliciete verplichting tot instemming van de provincie of afstemming met de provincie in de Wnb was opgenomen, wordt nu steeds in de memorie van toelichting bevestigd dat de regering zich daar ook in de toekomst onverkort aan zal houden;
- de verklaring van geen bedenkingen van het normaliter voor Natura 2000-vergunningen of flora- en fauna-ontheffingen bevoegde gezag (gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) aan het bevoegde gezag dat ook voor andere aspecten een integrale omgevingsvergunning verleent, wordt vervangen door de figuur van advies en instemming, wat materieel tot dezelfde mate van betrokkenheid leidt (artikelen 16.15 en 16.16);
- de grondslag voor de bestuurlijke boete voor handelingen in strijd met de regels over handel in dieren, planten, hout of producten daarvan is niet meer beperkt tot administratieve voorschriften; de ruimte wordt gelaten om bij algemene maatregel van bestuur ook andere (kleinere)

vergrijpen aan te wijzen waarvoor de bestuurlijke boete kan worden toegepast (artikel 18.15a);

- de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet moeten, anders dan algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wnb (het Besluit natuurbescherming en wijzigingen daarvan), in ontwerp bij beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgehangen (artikel 23.5). Ook is verdere delegatie bij algemene maatregel van bestuur van regels naar een ministeriële regeling niet meer mogelijk. Een ministeriële regeling kan uitsluitend regels van gedetailleerde of uitvoeringstechnische aard bevatten. Dat betekent dat sommige regels die nu bij ministeriële regeling (in de Regeling natuurbescherming) worden gesteld, straks bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld;
- een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied dat het kader stelt voor de verlening van Natura 2000-vergunningen – zoals nu opgenomen in artikel 5.6 van de Wnb – is in die vorm straks niet meer mogelijk. Via andere instrumenten – zoals de programmatische aanpak, die ook een verbijzondering van het beoordelingskader voor vergunningen kan behelzen (artikelen 3.15 e.v.) – kan evenwel een vergelijkbaar resultaat worden bereikt;
- de procedurele regels over het doen van een melding worden op grond van de Omgevingswet op rijksniveau gesteld; in de Wnb geschiedt dat door het bevoegd gezag waaraan de melding moet worden gedaan;
- instructieregels aan provincies over de aanwijzing van bijzondere provinciale gebieden of landschappen: in het stelsel van de Omgevingswet is niet voorzien in instructieregels van het Rijk aan provincies over bevoegdheden waarbij geen sprake is van een nationaal belang; in de Wet natuurbescherming is wel voorzien in nadere voorwaarden aan de aanwijzing, namelijk dat deze gebieden van belang zijn vanwege hun natuurwaarden of hun landschappelijke waarden, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken (artikel 1.12, derde lid, van de Wet natuurbescherming). Gegeven de vrijheid die de provincies hebben om dit soort gebieden wel of niet aan te wijzen en om gebieden onder andere benamingen aan te wijzen, hebben dergelijke instructies in de praktijk ook geen meerwaarde;
- voor de goedkeuring van gedragscodes, leidend tot een wettelijke vrijstelling van de soortenbeschermingsbepalingen in de Wnb, biedt de Omgevingswet geen basis. Voorzien is in een vergelijkbare vrijstelling, geregeld in artikel 11.46, tweede lid van het Besluit Activiteiten. Daarin is geregeld dat een gedragscode bij ministeriële regeling wordt aangewezen.
- de maximum strafmaat voor overtredingen van de bepalingen van de Wnb is zoveel mogelijk gehandhaafd, maar omdat de wettelijke grondslagen van de Omgevingswet, zoals te wijzigen bij dit wetsvoorstel, om regels te stellen ter bescherming van de natuur, in vergelijking met de Wnb grofmaziger zijn, is het onontkoombaar dat voor de overtreding van een aantal regels een hogere maximum strafmaat zal komen te gelden. Het gaat hier om de verboden ter bescherming van dier- en plantensoorten, de regels op het vlak van exoten en de bepalingen over het gebruik van middelen om dieren te vangen of te doden. In de praktijk kan via strafvorderingsrichtlijnen alsnog in voldoende mate worden gedifferentieerd tussen de verschillende overtredingen;
- de Omgevingswet bevat, anders dan de Wnb, een evaluatiebepaling (artikel 23.9).

Een overzicht van de inhoudelijke en procedurele veranderingen door de integratie van de Wnb in de Omgevingswet heeft het kabinet ook opgenomen in de beantwoording van vraag 9 van de leden van de

GroenLinks-fractie van de Tweede Kamer in de nota naar aanleiding van het verslag¹⁵.

Ten aanzien van de samenwerking en afstemming tussen bevoegde gezagen op het vlak van de natuurbescherming, zij ook verwezen naar het antwoord op vraag 18 van de leden van de CDA-fractie.

30. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet staat toegelicht dat de basis van het nieuwe stelsel vertrouwen is en de overheid gaat werken vanuit het «ja, mits»-principe. Kan de regering in dit licht reflecteren op de verschillende fraudes door bedrijven (kalveren, visserij, tuinbouw) en kwetsbaarheden in het openbaar bestuur (bijvoorbeeld drugsgerelateerde kwetsbaarheid), die afgelopen maanden aan het licht gekomen zijn en die raken aan de vraag of het basisprincipe van vertrouwen, zoals nu vormgegeven in de Omgevingswet, nog op zijn plaats is en voldoende rechtsbescherming biedt aan ondernemers en burgers, en in het bijzonder aan de natuur, die op dit vlak een kwetsbaarheid heeft, omdat ze zichzelf niet kan beschermen. Vindt de regering de uitgangspunten van vertrouwen naar alle initiatiefnemers en lokale overheden, zoals nu verwerkt, op zijn plaats? Kan de regering aangeven of er sinds het aannemen van de Omgevingswet voor haar redenen zijn ontstaan om aanvullende maatregelen te nemen om te garanderen dat de grotere ruimte voor initiatieven binnen de Omgevingswet niet ten koste gaat van het beginsel van gelijkwaardige bescherming, zoals verwoord op meerdere plaatsen in de memorie van toelichting? Zo ja, welke maatregelen zijn dat dan? Zo niet, waarop baseert de regering haar mening? Is er goed onderzoek gedaan naar de juridische weerbaarheid van kwetsbare waarden in het nieuwe stelsel? Zo ja, kan de Kamer deze informatie ontvangen? Kan de regering in dat kader ook reflecteren op de belangrijkste kritiekpunten uit het rapport van de WUR «Natuur en landschap in de Omgevingswet»?

De gezamenlijke fractieleden maken enkele opmerkingen over het uitgangspunt van vertrouwen in onder meer initiatiefnemers en lokale overheden, dat aan de stelselherziening en dus ook aan de Aanvullingswet natuur Omgevingswet ten grondslag ligt. Zij vragen of dit uitgangspunt nog op zijn plaats is, gelet op de verschillende fraudes door bedrijven en kwetsbaarheden in het openbaar bestuur die de afgelopen maanden aan het licht zijn gekomen. Zij vragen de regering om hierop te reflecteren.

Naar de mening van de regering kan het uitgangspunt van vertrouwen nog steeds als vertrekpunt worden genomen bij deze stelselherziening, ook als het gaat om de centrale en decentrale overheden. Het feit dat dit vertrouwen in incidentele gevallen wordt beschaamd, maakt dit niet anders. Binnen onze rechtsstaat zijn er corrigerende mechanismen, bijvoorbeeld de inzet van strafrecht, die in dergelijke gevallen een belangrijke rol kunnen spelen. Daarnaast zet de regering in op het vergroten van de weerbaarheid van het bestuur, waaronder ook het verhogen van de weerbaarheid tegen intimidatie en bedreiging valt. De initiatieven op dit gebied zijn beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 18 oktober 2019¹⁶.

De gezamenlijke fractieleden vragen verder of de regering kan aangeven of er sinds het aannemen van de Omgevingswet voor haar redenen zijn ontstaan om aanvullende maatregelen te nemen om te garanderen dat de

¹⁵ Kamerstukken II, 34 985, nr. 6, vraag 9

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 28 844 en 28 684, nr. 190.

grotere ruimte voor initiatieven als gevolg van dit wetsvoorstel niet ten koste gaat van het beginsel van gelijkwaardige bescherming.

De regering is van mening dat ruimte voor initiatieven niet op gespannen voet hoeft te staan met gelijkwaardige bescherming en rechtszekerheid. Een voorbeeld daarvan is het omgevingsplan. Een veel gehoorde klacht uit de huidige praktijk is dat gedetailleerde bestemmingsplannen vaak een statisch keurslijf vormen en niet voldoende kunnen inspelen op nieuwe initiatieven. In dergelijke gevallen moeten initiatieven vaak worden gefaciliteerd door af te wijken van het bestemmingsplan. Dit is juist rechtsonzeker. Een omgevingsplan met een meer globaal karakter biedt meer ruimte voor initiatieven zonder van het omgevingsplan af te hoeven wijken. Dit heeft als voordeel dat de burger meer rechtszekerheid heeft dat ontwikkelingen binnen deze kaders zullen blijven. Belanghebbenden kunnen tegen de vaststelling van het omgevingsplan beroep instellen, zodat de rechtsbescherming is gewaarborgd. In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Omgevingswet is de regering uitgebreid op de rechtsbescherming ingegaan.¹⁷

In reactie op het rapport van de WUR «Natuur en landschap in de Omgevingswet» merk ik op dat het rapport een aantal boodschappen voor natuur en landschap bevat, ervan uitgaande dat dit de door de CDA-fractie bedoelde kritiekpunten zijn.

De eerste boodschap ziet op de verbrokkeling van de natuurwetgeving in de Omgevingswet. Voor een reactie daarop verwijs ik naar het antwoord op vraag 24 in dit verslag.

De tweede boodschap geeft aan dat er een beleidsafzwakking zou zijn ten aanzien van het natuurnetwerk Nederland. Op alle aspecten die hier genoemd worden is reeds eerder ingegaan bij de beantwoording van vragen van de leden van de Tweede Kamer in de nota naar aanleiding van het verslag¹⁸ en de nota naar aanleiding van het nader verslag¹⁹ over het Aanvullingswetsvoorstel natuur Omgevingswet en verder zij verwezen naar de antwoorden op de vragen van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie Otten en 50PLUS gezamenlijk en van de D66-fractie in dit verslag.

De derde boodschap stelt vraagtekens bij de vraag of de stelselherziening van het omgevingsrecht met de Omgevingswet tot betere besluitvorming zal leiden voor de dossiers natuur en landschap, omdat er geen landelijk kader zou zijn voor integrale afweging. De boodschap dat er geen landelijk kader zou zijn voor een integrale afweging voor de dossiers natuur en landschap onderschrijft de regering niet. De Omgevingswet, met de aanvullingen zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet, is kaderstellend voor de te maken afweging en implementeert de Europese richtlijnen. Dat binnen het stelsel is gekozen voor behoud van decentrale afwegingen op een groot aantal terreinen, waaronder natuur, doet niet af aan het landelijke kader. Het Rijk werkt daarbij nadrukkelijk samen met de decentrale overheden. Over de wijze waarop de Omgevingswet stuurt op de doelstellingen voor natuur wordt verwezen naar het antwoord op vraag 44 van de D66-fractie en voor Natuurnetwerk Nederland naar het antwoord op vragen 36 en 38. De rol van het Rijk bij de verdere uitwerking van de bescherming van landschappen zal nader worden toegelicht in de beleidsbrief Landschap die binnenkort aan de Tweede Kamer zal worden gestuurd. Met betrekking tot

¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, hoofdstuk 4.

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 34 985, nr. 6

¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 34 985, nr. 12

de opmerking in het rapport dat de Omgevingswet een raamwet is, waarbij veel uitwerkingen plaatsvinden in de vier onderliggende AMvB's, waardoor de uitwerking in de praktijk complex is en onduidelijk is hoeveel ruimte geboden wordt aan een duurzame afweging, zij verwezen naar de antwoorden op de vragen 3 en 4 van de leden van de CDA-fractie.

Tot slot wordt in het rapport verwezen naar een artikel van Van 't Foort en Kevelam waarin zij opmerken dat het voor burgers lastiger is geworden om bij de rechter hun gelijk te halen. Het rapport stelt dat met de invoering van het relativiteitsbeginsel de gang naar de rechter ingeperkt wordt voor bijvoorbeeld natuur- en milieuorganisaties die in het algemeen belang opereren. In reactie daarop kan ik opmerken dat het relativiteitsvereiste moet worden onderscheiden van de vraag of een organisatie als belanghebbende kan worden aangemerkt. Als bijvoorbeeld een natuur- of milieuorganisatie rechtstreeks in haar belang wordt geraakt door het bestreden besluit, dan zal de organisatie worden aangemerkt als belanghebbende. De organisatie kan dan beroep instellen. Als de belangen van organisaties worden de algemene en collectieve belangen beschouwd die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Dit volgt uit artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Vervolgens beoordeelt de bestuursrechter of er een verband bestaat tussen de beroepsgrond en het belang waarin de organisatie wordt geschaad: de relativiteit. Het relativiteitsvereiste is sinds 1 januari 2013 onderdeel van de Algemene wet bestuursrecht; dit is een gevolg van de op die datum in werking getreden Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Het stelsel van de Omgevingswet sluit aan bij het algemene bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsregime en brengt daar ook op dit punt geen wijzigingen in aan.

Daarnaast stellen Van 't Foort en Kevelam dat steeds meer activiteiten worden gereguleerd met algemene regels in plaats van met een omgevingsvergunning en dat daardoor bestuursrechtelijke rechtsbescherming verdwijnt. In reactie daarop kan ik opmerken dat met het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet geen wijziging optreedt ten aanzien van de vergunningplicht ten opzichte van de huidige Wnb. Anders dan het rapport veronderstelt is er dus geen sprake van een afname van de rechtsbescherming.

31. De onafhankelijke Integrale Adviescommissie Omgevingswet heeft in haar advies over het Aanvullingsbesluit het volgende opgemerkt: «De commissie ziet wel enige spanning tussen het uitgangspunt van de wetgever om de natuurbeschermingsregelgeving beleidsneutraal om te zetten en de verschuivingen door het opnemen in het stelsel van de Omgevingswet. Als voorbeeld: voorheen werden inhoudsvereisten gesteld aan de natuurvisie. In het nieuwe stelsel zijn deze komen te vervallen. De visie op natuur hoeft geen eigenstandig document te zijn, maar kan ook onderdeel zijn van de omgevingsvisie. Er ontstaat meer vrijheid en kansen voor een integralere visie, maar tegelijkertijd kan de indruk ontstaan dat in het geheel geen visie op natuur meer nodig is. De commissie beveelt aan om, explicieter dan nu is gedaan, aan te geven waar verschuivingen en veranderingen hebben plaatsgevonden.»²⁰ Deelt de regering de opvatting dat het kan helpen om juist voor waarden als «natuur» en «biodiversiteit» meer handvatten in de regels te bieden, bijvoorbeeld bij het opstellen van de omgevingsvisie, om ervoor te zorgen dat deze belangen daadwerkelijk volwaardig worden meegenomen?

²⁰ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, D, bijlage Advies bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, p. 3.

In de reactie van het kabinet op het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet is uitgebreid ingegaan op het advies over het Ontwerp Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, ook op dit punt. Ook in bijlage 3 van de nota van toelichting bij het ontwerp Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet is uitgebreid hierop ingegaan en uitgelegd dat de verschillende in artikel 1.5 van de Wnb genoemde aspecten zijn geborgd. Daarin is het volgende aangegeven.

Bij het opstellen van de regels in de Omgevingswet over de omgevingsvisies (artikelen 3.1 e.v.) is gekozen voor een globale beschrijving van de inhoud van de omgevingsvisie. Omdat deze samenhangende visie op strategisch niveau voor de langere termijn wordt vastgesteld en betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, krijgen bestuursorganen daarmee de ruimte om omgevingsvisies naar eigen inzicht in te richten. Een belangrijke toevoeging ten opzichte van de Wnb is dat ook gemeenten verplicht zijn een omgevingsvisie op te stellen, die ook inzicht zal verschaffen in het lokale beleid ten aanzien van natuur en landschap. De wettelijke omschrijving van de vereiste inhoud van de omgevingsvisie is zodanig ruim, dat ook het beleid voor natuur en landschap daaronder valt, met inbegrip van de aspecten die zijn uitgewerkt in artikel 1.5, derde lid, van de Wnb. Op grond van artikel 3.2 van de Omgevingswet moet de omgevingsvisie een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten, dus de op het moment van vaststelling van de visie bestaande situatie. Gegeven deze uitgangssituatie moet in de omgevingsvisie op hoofdlijnen worden aangegeven wat de voornemens zijn voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer en het behoud van het grondgebied en wat het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid behelst. «Integraal» betekent in dit verband dat steeds de belangen van natuur en landschap in het beleid volwaardig moeten worden meegewogen, in samenhang met de andere onderdelen van de fysieke leefomgeving. De in artikel 1.5, derde lid, van de Wnb gestelde eisen over de integratie met andere onderdelen van het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving en de daarbij betrokken belangen en het beleid van andere overheden, komen terug in verschillende bepalingen van de Omgevingswet, waaronder artikel 2.1, tweede lid, en 2.2, eerste lid, van die wet. Daarbij regelt artikel 3.3 van de Omgevingswet – anders dan de Wnb – expliciet de doorwerking van de algemene milieubeginselen in de visie. In een omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Voor de bescherming van natuur en landschap zijn dat wezenlijke beginselen, die op grond van de artikelen 191 en verder van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten grondslag liggen aan de beschermingsregimes van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn.

De in artikel 1.5, vierde en vijfde lid, van de Wnb neergelegde regels over de vaststelling van rode lijsten en de kwantificering van doelen komen als zodanig terug in artikel 2.19 van de Omgevingswet, zoals aangevuld overeenkomstig het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. In het nieuwe artikel 10.6a van het Ob waarin het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voorziet, is de bekendmaking van deze lijsten en kwantificering geregeld. Al met al voorziet de Omgevingswet zo in een evenwichtige regeling van de omgevingsvisie. De aan de inhoud van de natuurvisie gestelde eisen worden in het nieuwe stelsel gewaarborgd. Het specifiek voor natuur en landschap verder detailleren van de wettelijke eisen die aan de inhoud van de visies worden gesteld, past niet bij de opzet van de Omgevingswet en het integrale karakter van de omgevingsvisie, en is ook niet nodig. Het zijn niet dergelijke regels die verzekeren dat een goede visie tot stand

komt, maar het proces van voorbereiding, met een goede betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers en van parlement, provinciale staten en gemeenteraad.

32. Het valt op dat alleen een heel beperkt deel van de bedreigde soorten staat op de lijst met (nationaal) beschermde soorten. Dat is volgens de gezamenlijke fractieleden een nogal minimale uitleg van de Conventie van Bern. Hierdoor lopen iets minder bedreigde soorten het risico op onvoldoende bescherming, zeker gezien de hiervoor aangehaalde materie over de begrippen «rekening houden» en «overeenstemming», en als gevolg daarvan dat ze alsnog op de lijst met zeer bedreigde soorten komen. Zou de regering daarom willen overwegen om ook de (minder dan met uitsterven) bedreigde soorten een beschermde status te geven? Het zijn immers juist deze soorten die men door betere bescherming voor Nederland kan behouden.

Het verdrag van Bern bevat specifieke beschermingsbepalingen voor de in bijlagen I en II bij het Verdrag van Bern opgenomen dier- en plantensoorten. Deze bepalingen zijn in onderhavig wetsvoorstel geïmplementeerd door deze soorten onder de reikwijdte te brengen van de bepalingen inzake de bescherming van vogels, dieren en planten van soorten van Europees belang.

Het Verdrag van Bern bevat voorts, net als het Biodiversiteitsverdrag, een algemene verplichting tot instandhouding van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij behorende leefmilieus. Aan deze verplichtingen wordt in Nederland invulling gegeven met verschillende instrumenten. Zo stelt de overheid rode lijsten op met bedreigde dier- en plantensoorten en neemt actieve maatregelen, zoals in de vorm van het natuurnetwerk Nederland. De zorgplicht is tevens een belangrijk instrument om hieraan invulling te geven.

Een aantal soorten wordt evenwel niet voldoende beschermd door enkel de zorgplicht. Voor de bescherming van deze soorten van nationaal belang bevat het wetsvoorstel een aanvullend beschermingsregime. Het gaat daarbij in het bijzonder om soorten die in Nederland in hun voortbestaan worden bedreigd en die daarom op de rode lijsten zijn geplaatst. Daarnaast gaat het – in het licht van hun intrinsieke waarde – om dieren, ongeacht of het om bedreigde soorten gaat of niet. Het kabinet is van oordeel dat hiermee een adequate invulling wordt gegeven aan de hiervoor genoemde algemene verplichting uit het Verdrag van Bern en overweegt derhalve niet om meer soorten onder het beschermingsregime voor soorten van nationaal belang te brengen.

33. Het valt de gezamenlijke fractieleden op dat het aantal uitzonderingsgronden dat een initiatiefnemer mag aanvoeren om een beschermde soort, zeker een nationaal beschermde soort, tóch te mogen schaden, groot is. De voortgangsmonitor Natuur die de Minister heeft gepresenteerd aan de Eerste Kamer laat zien dat de natuurwaarden in Nederland, hoewel gestabiliseerd te lijken, nog steeds onder grote druk staan, zowel in kwantiteit als kwaliteit. De leden vragen zich in dit licht af of de Aanvullingswet natuur überhaupt sterk genoeg geformuleerd is om «nee» te kunnen zeggen tegen een ongewenste ontwikkeling die alleen een nationaal beschermde soort raakt. Kan de regering daarom aangeven in welke specifieke situaties of omstandigheden een initiatief in haar opinie een harde «nee» zou moeten krijgen? Het valt de gezamenlijke fractieleden op dat bij de Europees beschermde soorten de bescherming veel beter geregeld is. Wil de regering overwegen om minder uitzonderingen voor nationaal beschermde soorten te maken en daarmee het beschermingsniveau beter te garanderen?

Een omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten kan ten aanzien van dieren en planten van soorten van nationaal belang – overeenkomstig het thans op grond van de Wet natuurbescherming geldende regime – op meer gronden worden verleend dan het geval is bij soorten die vallen onder het strikte beschermingsregime van de Habitatrichtlijn. Het bevoegd gezag zal het belang van de bescherming van de betrokken soort en het belang waarvoor een ontheffing wordt aangevraagd tegen elkaar moeten afwegen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden die in het concrete voorliggende geval aan de orde zijn; daarbij wordt getoetst of er geen redelijke alternatieven aan de orde zijn en of door de ontheffing of vrijstelling geen afbreuk wordt gedaan aan de staat van instandhouding van de betrokken soorten. Als het doden van de betrokken dieren geheel of gedeeltelijk vermijdbaar is door het treffen van geschikte en proportionele mitigerende maatregelen, is het niet verlenen van de ontheffing of vrijstelling, of het daarbij voorschrijven van dergelijke maatregelen, uitgangspunt. De regering acht het beschermingsregime voor dieren en planten van soorten van nationaal belang in het licht hiervan sterk genoeg geformuleerd om «nee» te kunnen zeggen tegen een ongewenste ontwikkeling.

34. De regering schrijft op bladzijde 61 van de memorie van toelichting dat provincies en gemeenten met gebiedsgerichte aanpak en/of soortenmanagementplan invulling kunnen geven aan de bescherming van soorten in een gebied waar men een globaal omgevingsplan heeft gemaakt met het oog op uitnodigingsplanologie. Het risico bestaat dat overheden, analoog aan de PAS-systematiek, vooruitlopen op resultaten in de toekomst. Hoe garandeert de regering dat onherstelbare schade aan lokale en nationale natuurwaarden in de toekomst voorkomen wordt, in het bijzonder dus in het geval waar de EU-doelstellingen niet van toepassing zijn? Hoe ziet de controle op de kwaliteit van de natuur er in een dergelijke situatie in de praktijk uit? Wie is verantwoordelijk, op welke momenten en met welke regelmaat wordt er gecontroleerd?

De betreffende passage in de memorie van toelichting betreft verboden activiteiten in het kader van de bescherming van vogels, dieren en planten van soorten van Europees belang. Op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.2, eerste lid, van de Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur gevallen worden aangewezen waarin provinciale staten of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kunnen afwijken van het verbod om zonder omgevingsvergunning deze flora- en fauna-activiteiten te verrichten. Deze afwijkingen zijn slechts toegestaan ten aanzien van vogels, dieren en planten van soorten van Europees belang indien is voldaan aan de vereisten uit de vogel- en habitatrichtlijn: op voorhand moet zijn verzekerd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van een gunstige staat instandhouding voor de soorten in dat gebied, dat de activiteiten noodzakelijk zijn met het oog op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen algemeen belang, en dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Op deze wijze wordt verzekerd dat geen schade aan lokale en nationale natuurwaarden wordt berokkend. Op de activiteiten die uiteindelijk worden uitgevoerd in het kader van een dergelijke afwijking wordt op gebruikelijke wijze toezicht gehouden door de daartoe bevoegde ambtenaren. Verwezen zij ook naar de antwoorden op de vragen 11 en 15.

35. Kan de regering aangeven of bij het aanvragen van een omgevingsvergunning het verplicht is om een natuurtoets te doen? Immers, heel vaak zijn beschermde soorten in het geding, maar wordt dat niet herkend door ambtenaar/initiatiefnemer, met als gevolg dat de wet wordt overtreden. Helaas is de praktijk dat dit vervolgens alleen in uitzonderingsgevallen materiële gevolgen heeft. De toelichting van de deskundige van de

Omgevingsdiensten op de deskundigenbijeenkomst van april 2019 in de Eerste Kamer is een goed voorbeeld van de onvolledige kennis op dit vlak. Alterra schatte ooit dat in meer dan 90% van de gevallen dat er iets met soortbescherming zou moeten gebeuren, dat toch niet gebeurt. Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat met het verplichten van de check vooraf, veel onduidelijkheid, kosten, frustraties en schade achteraf te voorkomen is? En is ze bereid dit alsnog te verwerken in de Awn?

De leden verwijzen in hun vraag naar een schatting van Alterra. De regering gaat er vanuit dat de leden hier doelen op onderzoek van Alterra uit 2012 naar de positie van de toenmalige natuurwetgeving – waaronder de Flora- en faunawet – binnen het omgevingsrecht²¹. Op grond van dit onderzoek schatte Alterra dat toen bij minder dan 10% van de omgevingsvergunningaanvragen door initiatiefnemers werd aangegeven dat er sprake is van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten. Bij deze schatting passen enige nuanceringen. De schatting dateert van een moment relatief snel na de invoering in 2010 van het instrument van de omgevingsvergunning met de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO). De situatie toen laat zich moeilijk vergelijken met nu, gezien het feit dat er sindsdien meer ervaring is opgedaan met het instrument van de omgevingsvergunning en er is geïnvesteerd in kennis bij bevoegd gezagen en bij aanvragers. Voorts wordt bij deze schatting geen rekening gehouden met het feit dat initiatiefnemers ook een aparte ontheffing op grond van de Flora- en faunawet konden aanvragen en de natuurtoets dus los van de omgevingsvergunning werd gedaan. Tot slot kan op grond van deze schatting – zoals de leden in hun vraag lijken te doen – niet worden geconcludeerd dat in alle gevallen waarin niet werd aangegeven dat sprake was van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten, dit ten onrechte was. Niet bij elke omgevingsvergunningaanvraag is er immers sprake van gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten. Het voorgaande neemt niet weg dat het kabinet het met deze leden eens is dat degene die activiteiten in de fysieke leefomgeving uitvoert, zich rekenschap moet geven van de effecten van zijn activiteiten op natuurwaarden. Dit volgt ook uit de zorgplicht, waaruit ten aanzien van natuur dezelfde eisen voortvloeien als uit de op grond van artikel 1.11 van de geldende Wnb geldende zorgplicht. Verwezen wordt in dit verband naar de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming, die aangeeft: «Het uitgangspunt van de zorgplicht is dat burgers, ondernemers en overheden alle handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor in het wild levende planten en dieren, hun directe leefomgeving of een Natura 2000-gebied achterwege laten. Dat brengt met zich dat degene die een bepaalde handeling wil verrichten die gevolgen voor natuurwaarden zou kunnen hebben zich daaraan voorafgaand op de hoogte stelt van de aanwezige natuurwaarden, de kwetsbaarheid ervan en de mogelijke gevolgen daarvoor van zijn handelen. Zo nodig raadpleegt hij een ecoloog. Alleen als het achterwege laten van de handeling redelijkerwijs niet kan worden verlangd, kan betrokkene de handeling toch verrichten. Hij zal dan alle noodzakelijke maatregelen moeten treffen die in redelijkheid van hem kunnen worden verlangd om nadelige gevolgen te voorkomen en bij de daadwerkelijke verrichting steeds alert moeten zijn op het daadwerkelijk achterwege blijven van de gevolgen. Als nadelige gevolgen niet zijn te voorkomen, moet hij maatregelen treffen om deze gevolgen zoveel mogelijk te beperken of – voor zover toch schade optreedt – ongedaan te maken. Als hij voor de

²¹ Alterra-rapport nr. 2302 «Natuurwetgeving binnen het omgevingsrecht. Nieuwe ontwikkelingen en de huidige praktijk», A.M. Schmidt en P.H. Kersten (<http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/PDFFiles/Alterrapporten/Alterrapport2302.pdf>)

afweging van de te treffen maatregelen niet over de nodige deskundigheid beschikt, zal hij een beroep op de deskundigheid van anderen moeten doen.»²²

Niet alleen provincies maar ook gemeenten beschikken veelal over onderzoeken naar de aanwezigheid van beschermde flora- en fauna en kunnen initiatiefnemers hier desgevraagd of in het kader van aanvragen om een vergunning voor bijvoorbeeld een bouwactiviteit op wijzen. Daarnaast beschikt de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) ook over de nodige informatie over soorten en is er een effectenindicator soorten beschikbaar op basis waarvan degene die een activiteit wil ondernemen kan checken of er beschermde soorten in het gebied voorkomen. Het bevoegd gezag voor een aanvraag om een omgevingsvergunning heeft voorts op grond van artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht de plicht om te bevorderen dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op de aanvraag te geven besluiten die nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteit en moet dus «met de aanvrager meedenken». Ook het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) kan hieraan bijdragen, door de initiatiefnemer bij een digitale aanvraag voor een omgevingsvergunning te wijzen op de mogelijke gevolgen voor natuuraspecten. Zie over het DSO ook het antwoord op vraag 42 en 57. Verder wordt hier aandacht aan besteed in het kader van voorlichting en de website van het programma aan de slag met de Omgevingswet. Zie hierover het antwoord op vraag 28. Gelet op het vorenstaande acht het kabinet aanvullende verplichtingen niet nodig.

Gebiedsbescherming

De regels over het Natuurnetwerk Nederland (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.

Straks 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.

Het enige dat geëist wordt van het provinciale beschermingsregime is dat de regels verzekeren dat de kwaliteit en oppervlakte van het NNN niet achteruitgaan en dat nadelige gevolgen tijdig gecompenseerd worden, aldus artikel 7.8, tweede lid, van het Bkl. Dat is wezenlijk minder dan wat nu geëist wordt in het Barro. Bovendien valt achteruitgang van de kwaliteit van een gebied vaak pas achteraf aan te tonen, als de schade reeds is opgetreden – een van de redenen waarom bescherming vóóraf van belang is.

De bescherming van het NNN is ook nu al een bevoegdheid van de provincies. Daardoor zie je nu verschillen tussen provincies ontstaan. Dat maakt het er voor initiatiefnemers niet duidelijker op. Beter zou daarom zijn ook een basisbescherming van het NNN wettelijk vast te leggen (dat is nu in de provinciale omgevingsverordeningen geregeld); provincies zouden dan de bevoegdheid moeten hebben er een kop op te zetten. Verschillen zijn onder andere wel/geen externe werking en vermenging

²² Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 66.

van de natuurfunctie met andere (bijvoorbeeld recreatiewoningen, zonnevelden, windmolens).

36. Deelt de regering de mening van de gezamenlijke fractieleden dat, gezien het provincieoverstijgend belang van het NNN, het van groot belang is dat de ruimtelijke samenhang en bescherming van het NNN op Rijksniveau geborgd wordt, omdat anders versnippering in kwaliteit en/of ruimte dreigt, waarmee de wezenlijke kenmerken worden aangetast en het NNN als provincieoverschrijdende structuur niet goed zal functioneren? Zo ja, is de regering bereid hiervoor extra wettelijke waarborgen op te nemen om dit te verzekeren?

Ja, de regering deelt de mening dat het, gezien het provincie overstijgend karakter van het NNN, van groot belang is dat de ruimtelijke samenhang en bescherming van het NNN op Rijksniveau geborgd wordt. Dat is ook de reden dat in afdeling 7.3 van het Bkl instructieregels met betrekking tot het NNN zijn opgenomen. Deze regels bevatten minder details dan de huidige regels in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (titel 2.10). Dit hangt samen met de keuze om in de instructieregels van het Bkl niet zozeer het «hoe» (de wijze van bescherming) te omschrijven, maar veeleer het «wat» (een afdoende bescherming van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN). Dat biedt de provincies meer ruimte om te bepalen op welke manier de doelstellingen behaald worden. Dat wil echter niet zeggen dat sprake is van een verzwakking van het huidige beschermingsregime. De bescherming van het NNN wordt juist verstevigd doordat de provinciale regels niet alleen op bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN moeten zijn gericht, maar ook op verbetering van die waarden. Verder is in het Bkl de compensatie van eventuele aantastingen van het NNN geconcretiseerd, waarbij ook het belang van tijdigheid van die compensatie tot uitdrukking wordt gebracht. De regering is van mening dat de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN hiermee afdoende worden beschermd. Het opnemen van extra wettelijke waarborgen wordt niet nodig geacht.

37. Deelt de regering de mening van de gezamenlijke fractieleden dat de voorgestelde regels over het NNN, waarmee van een landelijke uniform «nee, tenzij»-regime naar twaalf verschillende beschermingsregimes wordt gegaan, zal leiden tot meer onduidelijkheid en rechtsonzekerheid voor initiatiefnemers en burgers en dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid? Zo nee, waarom niet? Heeft de regering onderzocht of de rechtspraak (in algemene zin en de Raad van State in het bijzonder) goed voorbereid is op deze toename aan diversiteit aan regels? Kan de regering aangeven hoe de rechtspraak snel toegang vindt tot de geldende regels, met name die een aantal jaren oud zijn en wellicht al vervangen zijn door nieuwe (tijdreizen).

Het Bkl bevat, net zoals het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), een landelijk uniform beschermingsregime voor het NNN. Zoals hiervoor in het antwoord op vraag 37 is toegelicht, is de insteek van de regels in het Bkl weliswaar wat anders dan die van de regels in het Barro, maar wordt het beschermingsniveau van het NNN juist verhoogd. Bovendien hebben provincies nu ook al afwegingsruimte op grond van het Barro en dat leidt niet tot grote verschillen tussen provincies en dat wordt ook niet verwacht onder de Omgevingswet.

Gelet hierop gaat de regering er tevens van uit dat de regels in het Bkl niet tot onoverkomelijke problemen voor de rechtspraak zullen leiden. Het toegankelijk maken van oude regelgeving voor de rechtspraak (het zogenaamde «tijdreizen») is beschikbaar in het basisniveau van DSO-LV.

Dit betekent dat DSO-LV straks in het basisniveau de mogelijkheid biedt om bijvoorbeeld in 2025 (tijdens een beroepsprocedure) terug te reizen naar de regels in de betreffende omgevingsverordening uit bijvoorbeeld 2023 (de regels die golden bij vaststelling/wijziging van het omgevingsplan). Uiteraard kan de rechtspraak daar gebruik van maken.

38. Waarom is de «nee-tenzij»-toets uit het Barro niet een-op-een overgenomen in het Bkl? De gezamenlijke fractieleden kunnen zich niet voorstellen dat dit te maken heeft met het basisprincipe in de Omgevingswet van «ja, mits», daar het hier kwetsbare ecologische waarden betreft, die reeds onder enorme druk van economische activiteit staan en daarom juist intensievere bescherming behoeven. Wil de regering overwegen om het «nee, tenzij»-principe alsnog op te (laten) nemen?

Dat de «nee, tenzij»-toets uit het Barro niet één op één is overgenomen heeft te maken met de keuze om het te bereiken resultaat (een afdoende bescherming van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN) voorop te stellen (zie de antwoorden op de vragen 37 en 38). De provincies zijn prima in staat om te bepalen op welke manier en met welke regels dit doel het beste kan worden behaald. Hierbij wil de regering benadrukken dat de bescherming van het NNN juist wordt versterkt door de regels in het Bkl (zie ook het antwoord op vraag 37). Gelet hierop acht de regering het niet nodig om het «nee, tenzij»-principe alsnog op te nemen in de regels van het Bkl.

39. Ten aanzien van houtopstanden hebben de gezamenlijke fractieleden de volgende vraag. De regering stelt vast dat houtopstanden van toenemend belang zijn voor de doelen van de overheid (memorie van toelichting, bladzijde 84–85). Bijvoorbeeld in het kader van waterretentie, CO₂-vastlegging, filtering van lucht, gezonde stedelijke ontwikkeling, biomassa productie et cetera. In al deze situaties is behoud van de houtopstand van groot maatschappelijk belang. Desondanks maakt de nieuwe regelgeving een onderscheid tussen een kapvergunning voor houtkap binnen de gemeentelijke grenzen van de bebouwde kom (Boswet/houtopstanden) en een meldingsplicht daarbuiten. Het is buiten de bebouwde kom daardoor veel makkelijker om bos te kappen dan daarbinnen. Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat het veel helderder naar initiatiefnemers en burgers zou zijn als het uitgangspunt is dat er overal niet wordt gekapt tenzij gemotiveerd wordt dat het echt niet anders kan? Eventueel verbonden met een koppeling aan een herplantplicht.

Het voorgestelde regime ter bescherming van houtopstanden heeft, net als onder de Wnb, tot doel de instandhouding van het bosareaal in Nederland. Deze doelstelling krijgt vorm door de verplichting tot herbepanting van een houtopstand die is geveld of anderszins is tenietgegaan. Het beschermingsregime biedt voorts de mogelijkheid aan provincies, en in voorkomende gevallen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, om het vellen van houtopstanden te verbieden, in de vorm van een maatwerkvoorschrift.

Het voorgestelde beschermingsregime is, net als onder de Wnb in een aantal opzichten beperkt, onder meer omdat het enkel van toepassing is buiten de bebouwde kom van gemeenten; de grenzen daarvan worden door de gemeenteraad vastgesteld. De provincies zijn op grond van de Gemeentewet bevoegd om in het kader van interbestuurlijk toezicht zo nodig maatregelen te treffen als een gemeente heeft verzuimd om de begrenzing van de bebouwde kom vast te stellen, of deze heeft vastgesteld op een wijze die in strijd komt met het recht of het algemeen belang.

Binnen de betreffende bebouwde kom is het aan de gemeenten om beleid te voeren, bijvoorbeeld door in hun omgevingsplan het kappen van bomen zonder omgevingsvergunning te verbieden. Dit beleid kan van gemeente tot gemeente verschillen. In die zin is het dus niet mogelijk om te stellen dat het buiten de bebouwde kom in alle gevallen makkelijker is om bos te kappen dan daarbinnen; zulks hangt af van het door de betreffende gemeente en provincie gevoerde beleid binnen de kaders van de Omgevingswet. Het kabinet acht de bescherming van houtopstanden zowel binnen als buiten de bebouwde kom daarmee voldoende geborgd.

40. Overigens lijkt in de memorie van toelichting op bladzijde 86 de verwijzing naar artikel 2.28, onder g, onder tweede niet correct te zijn. In de herleidbare geconsolideerde versie van de Omgevingswet staat daar een artikel over toegankelijkheid van de openbare ruimte. Kan het zijn dat hier verwezen moet worden naar 2.28, onder j, onder tweede?

Inderdaad blijkt de verwijzing in de memorie van toelichting op het Aanvullingswetsvoorstel natuur Omgevingswet naar artikel 2.28, onder g, onder twee, niet correct te zijn en moet worden verwezen naar artikel 2.28, onder j, onder twee.

41. Kan de Kamer de goedgekeurde gedragscode waar op bladzijde 87 van de memorie van toelichting naar verwezen wordt, ontvangen?

Op pagina 87 van de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet wordt uitgelegd op welke manier de regels over houtopstanden in hoofdstuk 4 van de Wnb omgezet worden in de Omgevingswet. In dat kader wordt ook melding gemaakt van het instrument gedragscodes, dat nu in artikel 4.4 van de Wnb is opgenomen. Onder de Omgevingswet komt dit instrument voor houtopstanden terug in artikel 11.131 van het Bal.

Het verschil met de Wnb is dat de gedragscodes niet meer worden goedgekeurd, maar worden aangewezen bij ministeriële regeling. Tot nu toe is er nog geen door de Minister van LNV goedgekeurde gedragscode gebaseerd op artikel 4.4.Wnb. De goedgekeurde gedragscode worden bekendgemaakt in de Staatscourant en gepubliceerd op de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO): <https://mijn.rvo.nl/overzicht-gedragscodes>

42. Ten aanzien van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) hebben de gezamenlijke fractieleden de volgende vragen. Op welke wijze kunnen burgers en maatschappelijke organisaties in het DSO zien welke regels gelden in (natuur)gebieden? Welke rol gaat het DSO spelen als informatiebron voor de best beschikbare natuurgegevens? Hoe verhoudt zich dit tot de verkenning van handelingsperspectieven die momenteel wordt uitgevoerd naar een duurzame positionering en financiering van de Nationale Databank Flora en Fauna (bladzijde 448 van de nota van toelichting Aanvullingsbesluit natuur), zo vragen deze leden zich in navolging van Natuurmonumenten af.

Via de landelijke voorziening DSO kunnen burgers maar ook maatschappelijke organisaties zich oriënteren op de landelijke, provinciale, waterschaps- en gemeentelijke regels waaronder die over natuur. Het DSO maakt de beschermingsregels over de natuur inzichtelijk, omdat alle regels in het DSO samengebracht worden. De Aanvullingsregeling Natuur wordt dus als onderdeel van de Omgevingsregeling via de landelijke voorziening ook ontsloten. Deze informatie geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om op basis daarvan zogenaamde vragenbomen op te

stellen voor de vergunningcheck en voor het doen van aanvragen en meldingen.

Daarnaast wordt via de website van het Informatiepunt Omgevingswet gebruiksvriendelijk geformuleerde informatie over de natuurwetgeving in relatie tot de Omgevingswet vindbaar gemaakt. Veel van deze informatie wordt ook nu al gedeeld via bijvoorbeeld eigen websites. Deze informatie, zoals over flora en fauna wordt in het kader van de eigen taakuitoefening door overheden en diensten georganiseerd. Die informatie is er en blijft ook bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikbaar. In hoeverre dergelijke aanvullende natuurgegevens na inwerkingtreding van de Omgevingswet verder zichtbaar gemaakt kunnen worden via bijvoorbeeld het DSO wordt met de bestuurlijke partners besloten in het kader van de uitbouw van dit DSO. Het zichtbaar maken van de regels per Natura 2000-gebied is door de bestuurlijke partners al geprioriteerd en besloten en zal na gereed komen van het basisniveau DSO worden opgepakt.

43. Last maar zeker niet least: klopt het dat de beslistermijnen voor vergunningen in het Omgevingswet-stelsel korter zijn? Zo ja, waarom is hiervoor gekozen aangezien de beslistermijnen uit de Wet natuurbescherming nu in de praktijk al vaak worden overschreden?

In de Wnb is een termijn van dertien weken opgenomen om op de aanvraag te beslissen. Onder de Omgevingswet is het uitgangspunt dat voor een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere procedure van toepassing is. Hier is voor gekozen om de besluitvorming te versnellen. In veel gevallen biedt de termijn van acht weken genoeg tijd om op een aanvraag te beslissen. De beslistermijn kan met zes weken worden verlengd als dat nodig is. In geval instemming nodig is van een ander bestuursorgaan, komen daar nog vier weken bij. Alleen in de gevallen waarbij internationaal of Europees recht dat vereist, is de uitgebreide openbare procedure van 26 weken voorgeschreven. Dit is ook het geval voor een omgevingsvergunning voor een natura 2000-activiteit als daarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt. Een voorafgaande passende beoordeling is vereist als sprake is van een project met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een natura2000-gebied in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn; een vergunning kan voor een dergelijk project alleen worden verleend als uit de passende beoordeling blijkt dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. Voor andere activiteiten uit het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de reguliere procedure.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De Minister voor Milieu en Wonen schrijft in haar brief van 7 november 2019 dat het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur een beleidsneutrale omzetting is van de recent tot stand gekomen Wet natuurbescherming en daarom geheel beleidsarm is. Ook de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet natuur vermeldt dat de Wet natuurbescherming en alle daarin opgenomen normen en instrumenten ongewijzigd, beleidsneutraal zullen worden gecontinueerd in de Omgevingswet en de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur, en dat geen afbreuk wordt gedaan aan het beschermingsniveau. De fractieleden van D66 hechten zeer aan de beleidsneutrale omzetting en hebben hierover de volgende vragen.

Op basis van de huidige Wet natuurbescherming en de achterliggende verdragen en EU-richtlijnen wordt het herstellen en behouden van de gunstige staat van instandhouding beschouwd als een resultaatsverplichting. Het Rijk is hiervoor eindverantwoordelijk. De nationale natuurvisie moet in het bijzonder aandacht besteden aan het behoud en

zo nodig het herstel van een gunstige staat van instandhouding van in de natuur in Nederland voorkomende soorten dieren en planten en de natuurlijke habitats van soorten bevorderen. Het Rijk heeft deze resultaatsverplichting doorvertaald naar de provincies, en dat blijft ook zo.

De Wet natuurbescherming kent niet de term «omgevingswaarde», maar dat geldt evenmin voor de regels voor water en lucht. Op grond van de Omgevingswet worden veel internationale en Europese milieunormen wettelijk vastgelegd als omgevingswaarden. Dat zal onder andere voor lucht, waterkwaliteit en waterveiligheid gebeuren. Echter, de milieunormen worden niet in de Aanvullingswet natuur vastgelegd terwijl dit dus wel bij lucht en water gebeurt. Nederland is op grond van verdragen en Europese richtlijnen verplicht om wilde dieren- en plantensoorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden.

In Nederland is inmiddels veel onderzoek uitgevoerd naar de gunstige staat van instandhouding van soorten op nationaal niveau. Het begrip «gunstige staat van instandhouding» is en kan wel degelijk goed uitgewerkt worden in concrete normen die, vergelijkbaar met lucht en water, kwantificeerbaar zijn. Bovendien gaat het ook om objectieve normen, omdat de referentiewaarden enkel op ecologische kennis gebaseerd mogen worden. Gezien deze kwantificeerbaarheid en objectiviteit, én omdat het bereiken van een gunstige staat van instandhouding een resultaatsverplichting is, ligt het verankeren van het realiseren van de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen als omgevingswaarde onder de Omgevingswet voor de hand. Daarmee wordt ook meer helderheid geboden over wat de verplichting tot het realiseren van die gunstige staat, een verplichting die met de decentralisatie bij de provincie is neergelegd, precies inhoudt. Ook krijgt natuur eenzelfde positie als andere Europees beschermde milieunormen, zoals de normen voor lucht en water. In het licht van het voorgaande is het dus niet meer dan logisch om natuur, net als water en lucht, op te nemen als omgevingswaarde in de Omgevingswet. Dit is inmiddels ook toegezegd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens het PAS-debat.

44. Kan de regering bevestigen dat het begrip «gunstige staat van instandhouding» als omgevingswaarde wordt opgenomen in de Omgevingswet? Waar is dit exact opgenomen in de Omgevingswet? En hoe wordt de omgevingswaarde dan gekwantificeerd? Op welke manier kan nu gecontroleerd worden wat de gunstige staat van instandhouding is? Ten slotte, er is sprake van achteruitgang van biodiversiteit, hoe draagt de Omgevingswet eraan bij dat de huidige stand juist wordt verbeterd?

De normen voor de natuur worden, net als het geval is bij lucht en water, één-op- één overgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Een verschil met natuur is dat bij lucht en water sprake is van kwantitatieve doelstellingen, die zich goed lenen voor een omgevingswaarde – en die ook strenger kunnen worden vastgesteld. Artikel 2.9, derde lid, van de Omgevingswet eist dat een omgevingswaarde in kwantificeerbare eenheden wordt uitgedrukt.

Voor natuur vereisen de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en Bonn dat Nederland een gunstige staat van instandhouding voor soorten en habitats realiseert. Dat is een resultaatsverplichting met een kwalitatieve doelstelling, die in de praktijk niet in een omgevingswaarde van kwantificeerbare eenheden kan worden omgezet. Een landelijke gunstige staat van instandhouding is bijvoorbeeld niet direct te relateren aan de oppervlakte van een habitat of de omvang van een populatie van een dier- of plantensoort. Ook bevatten de genoemde

richtlijnen en verdragen geen termijn voor de realisatie van deze doelstelling, wat voorstelbaar is aangezien de natuur zich nu eenmaal niet laat dwingen en de maatregelen die worden getroffen voor de realisatie van de doelstelling ook haalbaar moeten zijn. De «gunstige staat van instandhouding» is daarom niet als omgevingswaarde opgenomen in de Omgevingswet.

Zo heeft de regering het ook verwoord tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet²³. Tijdens deze behandeling van het wetsvoorstel van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet is door het lid De Groot (D66) e.a. een amendement ingediend over de aanwijzing van omgevingswaarden voor natuur²⁴. Het oordeel over dat amendement heeft het kabinet aan het oordeel van de Kamer gelaten. Het amendement is door de Tweede Kamer verworpen.

Er is inderdaad sprake van achteruitgang van de biodiversiteit. Dat blijkt ook uit de zesde nationale Rapportage van het Koninkrijk der Nederlanden voor wat betreft het verdrag voor het behoud van biologische biodiversiteit, die ik bij brief van 12 juli 2019 naar de Tweede Kamer heb gestuurd.²⁵ Ik verwijs ook naar de brief, die mede namens de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking naar de Tweede Kamer is gestuurd met mijn reactie op het Global Assessment van het Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES).²⁶

De Wnb en straks ook het Aanvullingswetsvoorstel Omgevingswet bieden voldoende instrumenten om de stand van de biodiversiteit te verbeteren. Samenwerking tussen de bevoegde gezagen is daarbij een belangrijk uitgangspunt.

Samen met de provincies en andere betrokken partijen werkt de regering op allerlei terreinen aan het verbeteren van de biodiversiteit. Ik noem hierbij de gezamenlijke natuurambitie van Rijk en provincies, «Nederland Natuurpositief», dat in oktober 2019 is gepresenteerd, het Deltaplan biodiversiteitsherstel, waarbij mijn ministerie als partner is aangesloten, en het interbestuurlijke programma biodiversiteit, dat op dit moment nader wordt uitgewerkt. Ook wordt samengewerkt met provincies aan het project «hoger doelbereik», dat beoogt het percentage doelbereik van de doelstellingen uit de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn te verhogen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft becijferd dat met de huidige beleidsinzet uit het Natuurpact ongeveer 65% van het doelbereik voor landnatuur kan worden gehaald. Ik zal de Tweede Kamer in het eerste kwartaal van 2020 informeren over het project «hoger doelbereik» en de stappen die we daarbij zetten.

Systematiek Omgevingswet

Een belangrijke wijziging betreft de systematiek ten aanzien van het betrekken van andere bestuursorganen bij besluitvorming. In de Wnb wordt bijvoorbeeld verwezen naar artikel 1.3, leden drie en vier, waarin nu is geregeld dat, indien beschermde natuur zich bevindt in andere provincies, besluitvorming «in overeenstemming» met het bevoegde gezag van de andere provincie plaatsvindt. Deze passage is in het Aanvullingsbesluit vervangen door de passage op grond waarvan het

²³ Kamerstukken II 26 juni 2019, TK 98-7-43

²⁴ Kamerstukken II, 34 985, nr. 23

²⁵ Kamerstukken II, 2018–2019, 26 407, nr. 128

²⁶ Kamerstukken II, 2019–2020, 26 406, nr. 130

bevoegde bestuursorgaan rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig afstemt met deze andere bestuursorganen. Een vergelijkbaar verschil bevat artikel 1.6, vierde lid, van de Wet natuurbescherming ten opzichte van artikel 2.2 van de Omgevingswet. Dit komt ook terug bij de bepalingen rond gebiedsbescherming (vgl. artikel 2.1 van de Wnb versus artikelen 2.2 en 2.43, tweede lid, van de Omgevingswet) en soortenbescherming (vgl. artikel 4.36 van het Bal, artikel 5.167 van het Bkl en artikel 5.169 van het Bkl). Er zijn dus wel degelijk verschillen tussen de meer verplichtende bepalingen in de Wnb en de meer vrijblijvende oproepen in de Omgevingswet.

45. Kan de regering de bepalingen over het betrekken van andere bestuursorganen alsmede de bepalingen rond gebiedsbescherming en soortenbescherming neutraal omzetten van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet?

Voor het antwoord op deze vraag zie het antwoord op vraag 29 van de gezamenlijk fractieleden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie Otten en 50PLUS.

Internationale verplichtingen

46. Uit de memorie van toelichting van de Aanvullingswet blijkt dat het Rijk verantwoordelijk blijft voor de internationale afspraken en de regie voert als dat nodig is. Hoe is in de wet geborgd dat Nederland voldoet aan de internationale verplichtingen, onder meer ten aanzien van de Natura 2000-beheerplannen, actieve soortenbescherming en brede natuurmonitoring?

Op welke wijze worden de internationale afspraken gemonitord en wie grijpt er wanneer en op basis van welke informatie in?

De huidige Wnb, en straks dus ook de Omgevingswet, bevat kaders die direct zijn ontleend aan de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en andere internationaalrechtelijke verplichtingen, waardoor het niveau van bescherming van de natuur is geborgd.

Specifiek is in het huidige artikel 1.8 van de Wnb geregeld dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) toeziet op de instandhouding van de natuurlijke habitats, de habitats van soorten en de dier- en plantensoorten, genoemd in onderscheidenlijk de bijlagen I, II, IV en V bij de Habitatrichtlijn, en van de vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de vogelrichtlijn, en de niet in die bijlage genoemde geregeld voorkomende trekvogelsoorten. Dit artikel is onder de Omgevingswet straks terug te vinden in artikel 10.38, eerste lid, van het Bkl, dat het toezicht op de staat van instandhouding regelt en de monitoring daarvan.

Het derde lid van artikel 1.8 van de Wnb schrijft expliciet voor dat de Minister van LNV zorg draagt voor de verstrekking van gegevens aan de Europese Commissie overeenkomstig de vereisten van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Voor zover het gaat om gegevens die betrekking hebben op door gedeputeerde staten of provinciale staten genomen besluiten of getroffen maatregelen, of om gegevens die betrekking hebben op de staat van instandhouding van habitats en soorten in hun provincie, verstrekken gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie deze aan de Minister van LNV.

Dit artikel is onder de Omgevingswet terug te vinden in artikel 10.36a van het Ob.

Rapportages in het kader van deze richtlijnen aan de Europese Commissie zorgen dus voor borging dat de internationale afspraken worden uitgevoerd. In het geval deze richtlijnen niet goed uitgevoerd worden zal de Europese Commissie Nederland hierop aanspreken.

Ten aanzien van het toezicht op de provincies geldt het volgende. Als geconstateerd wordt dat provincies hun taken niet naar behoren uitvoeren volgt conform de interventieladder voor interbestuurlijk toezicht eerst overleg, waarna afspraken worden gemaakt over te nemen acties en termijnen. In de praktijk worden daarmee problemen opgelost, maar voor het geval dat dit toch onvoldoende zou zijn, staan het Rijk enkele wettelijke voorzieningen ter beschikking. Het Rijk kan gebruik maken van het generieke instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht uit de Provinciewet. Ook kan op grond van de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten een aanwijzing gegeven worden om de provincie te dwingen alsnog te voldoen aan een wettelijke verplichting die berust op Europees recht (in dit verband de vogelrichtlijn of de habitatrichtlijn).

Programma's

47. De D66-fractieleden missen in dit Aanvullingsspoor de verplichte elementen voor programma's die worden gesteld in artikel 1.13, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Ook is niet duidelijk of programma's nog kunnen worden vastgesteld om de staat van instandhouding van soorten te verbeteren en of hiertoe een programma met programmatische aanpak kan worden opgesteld. Daarnaast is onduidelijk welke eisen er gelden voor gemeentelijke programma's voor natuur die op grond van de Ow kunnen worden vastgesteld en hoe deze zich verhouden tot de landelijke en provinciale programma's voor natuur. Dat leidt tot de volgende vraag. Kan een programma met programmatische aanpak worden opgesteld dat als doel heeft de instandhouding van soorten te verbeteren?

Het kabinet wijst erop dat de reikwijdte van de mogelijkheden tot inzet van het instrument van het programma als zodanig niet is geregeld op het niveau van de algemene maatregel van bestuur, maar op wettelijk niveau. Bij algemene maatregel van bestuur kan daar geen verruiming aan worden gegeven. De tekst van artikel 3.5 van de Omgevingswet is echter al heel ruim en biedt dezelfde mogelijkheden als artikel 1.13 van de Wnb. Er kunnen op grond van dat artikel dus programma's worden vastgesteld met het enkele doel om de staat van instandhouding van een soort of habitatype te versterken. Onderdeel a van artikel 3.5 bepaalt dat een programma gericht kan zijn op de ontwikkeling, het behoud of de bescherming van een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving. Onderdelen van de fysieke leefomgeving zijn, blijkens artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet, in ieder geval ook natuur en landschap. Onderdeel a van artikel 3.5 maakt ook een uitwerking van het te voeren beleid over het «gebruik» van die onderdelen van de fysieke leefomgeving in het programma mogelijk, maar dat hoeft niet. Een programma kan uitsluitend op bescherming, behoud of ontwikkeling van natuur of landschap zijn gericht. Volgens onderdeel b van artikel 3.5 van de Omgevingswet kan een programma ook maatregelen bevatten ter bereiking van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Daartoe behoort ook bijvoorbeeld het behoud en herstel van natuurwaarden overeenkomstig de internationale verplichtingen, op welk vlak de provincies een taak hebben ingevolge artikel 2.18, eerste lid, zoals gewijzigd overeenkomstig het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. In de paragrafen 2.8 en 2.9 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet is ingegaan op de instrumenten voor actieve natuurbeschermingsmaatregelen, waaronder het programma, en aangegeven dat het huidige artikel 1.13 van de Wnb geheel wordt gedekt door de regeling in afdeling 3.2 van de Omgevingswet.

De regering geeft in haar reactie op de consultatie aan dat met de regeling in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) sprake is van «een evenwichtige regeling van de bescherming van het natuurnetwerk Nederland. In die regeling is een resultaatsverplichting opgenomen, die op zichzelf ruimte biedt ten aanzien van de wijze waarop deze door de provincie wordt ingevuld. Tegelijk verzekert de formulering van de resultaatsverplichting waar het in de kern om gaat, namelijk dat te allen tijde de samenhang, oppervlakte en kwaliteit van het netwerk worden behouden.»²⁷

In een recent verschenen rapport stellen onderzoekers van Wageningen University echter dat er sprake is van een beleidsafzwakking van het NNN met de regels in het Bkl:

«In elk geval is duidelijk dat de bescherming van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) afgezwakt wordt. in het definitieve Besluit kwaliteit leefomgeving. In de huidige situatie geldt een redelijk streng nee, tenzij-regime, een soort habitattoets light: de wezenlijke kenmerken en waarden (de WKWs) van het gebied mogen niet significant worden aangetast, tenzij er geen alternatieven zijn, er sprake is van een groot openbaar belang en er compensatie plaatsvindt. Dat nee, tenzij-regime wordt in het Bkl echter niet meer genoemd. Ook de alternatiewaarschuwing en dat groot-openbare belang vinden we niet meer terug. Provincies zijn alleen nog maar verplicht om de begrenzing en de wezenlijke kenmerken en waarden vast te stellen en voor natuurcompensatie te zorgen.»²⁸

48. Deelt de regering de mening dat de voorgestelde regels over het NNN, waarmee van een landelijke uniform «nee, tenzij»-regime naar twaalf verschillende beschermingsregimes wordt gegaan, zal leiden tot meer onduidelijkheid en rechtsonzekerheid voor initiatiefnemers en burgers en dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid? Zo nee, waarom niet?

De regering verwijst naar de antwoorden op de vragen 36 en 38 van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie Otten en 50PLUS gezamenlijk. De regering verwacht niet dat dit leidt tot meer onduidelijkheid en rechtsonzekerheid voor initiatiefnemers en burgers en dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid.

49. Zoals de regering destijds in haar beantwoording²⁹ erkent, is het Natuurnetwerk Nederland noodzakelijk voor het realiseren van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen (onder andere op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn). Is de regering bereid wettelijke waarborgen op te nemen om te verzekeren dat het Natuurnetwerk Nederland beschermd wordt, ook om de internationale verplichtingen te halen?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 36 van de leden van de fracties GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie Otten en 50PLUS gezamenlijk. Ook verwijs ik naar de nota van toelichting bij het Bkl.³⁰

²⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 34 985, nr. 10, p. 11.

²⁸ <https://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2019-03/natuurenlanschap.pdf>, p. 9.

²⁹ Kamerstukken I, 2016/17, 33 118, Q, p. 33.

³⁰ NvT Bkl, paragraaf 10.4 en p. 417 en 879, Stb 2018, 292.

Uitvoerbaarheid

Onlangs publiceerde de WUR het rapport «Natuur en landschap in de Omgevingswet»³¹. Hierin wordt onder andere een interessant beeld geschetst van de verbrokkeling die de transitie van het natuurbeschermingsrecht naar de Omgevingswet met zich meebrengt. De Wet natuurbescherming wordt uiteengetrokken en bepalingen komen in respectievelijk de Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Omgevingsbesluit, de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur te staan. Ter illustratie van de complexiteit zoals blijkt uit het rapport:

- De aanwijzing van Natura 2000-gebieden komt in instructieregels van het Omgevingsbesluit;*
- Vergunningsvereiste Natura 2000-gebieden en ontheffingen met betrekking tot soorten wordt geregeld via de omgevingsvergunning;*
- Het inhoudelijk beoordelingskader voor de passende beoordeling van Natura 2000-gebieden komt terecht in het in Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl);*
- Vaststellen van het beheerplan wordt geregeld in de Omgevingswet, maar inhoudelijke eisen beheerplan komen in instructieregels Bkl;*
- Verbodsbepalingen komen terug als «flora- en fauna-activiteit» in de Aanvullingswet natuur, welke activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) nader zullen worden omschreven;*
- Ook inhoudelijke toetsingskaders (regels voor verlenen/weigeren omgevingsvergunning) voor soorten staan niet in de wet maar in een AMvB (Bkl);*
- Keuze van middelen bij het afwijken van verbodsbepalingen staan niet in de Aanvullingswet natuur, maar in een AMvB.*

50. Dit leidt tot de volgende vraag aan de regering. Wordt de doorgronding van het natuurbeschermingsrecht in de toekomst niet onoverzichtelijker en ingewikkelder?

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 24 van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie Otten en 50PLUS gezamenlijk.

51. Ten slotte vragen de D66-fractieleden hoe de regering de overheveling van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet gaat evalueren.

Op grond van artikel 23.9 van de Omgevingswet worden de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet geëvalueerd binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Onderdeel van deze evaluatie zijn de natuuregels die in de Omgevingswet zijn geïntegreerd. Het verslag hiervan wordt naar beide kamers der Staten-Generaal gestuurd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

52. De Wnb is in 2017 in werking getreden, een hagelnieuwe wet. Kan de regering helder en aannemelijk maken welke verbeteringen zij verwacht van het beleidsneutraal, met handhaving van het huidige beschermingsniveau, opnemen van de Wnb in de Omgevingswet?

De integratie van natuurbeschermingsregelgeving in de Omgevingswet draagt eraan bij dat de natuur beter beschermd kan worden, dat beleidsstukken en besluiten over de fysieke leefomgeving beter onderling en met elkaar zullen samenhangen en dat besluitvorming over initiatieven in de

³¹ <https://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2019-03/natuurenlanschap.pdf>.

fysieke leefomgeving sneller en beter zal plaatsvinden. Achtereenvolgens ga ik in op die verbeteringen van het opnemen van de Wnb in de Omgevingswet.

Het natuurbelang zal beter en eerder worden meegenomen in besluitvorming over beleid en projecten in de fysieke leefomgeving, zoals in omgevingsvisies en omgevingsplannen. Overheden kunnen door deze integratie betere afwegingen maken over de wijze waarop zij bescherming en ontwikkeling van bijvoorbeeld infrastructuur, water en de bouw hand in hand kunnen laten gaan met de bescherming en ontwikkeling van de natuur. Dat komt de natuur ten goede. Een voorbeeld is dat de gemeenteraad in het omgevingsplan regels over de hoogte en omvang van bouwwerken combineert met regels over natuurinclusief bouwen.

Voor overheden zal het bovendien gemakkelijker worden om doelstellingen op het gebied van natuur af te wegen met en af te stemmen op andere doelstellingen van zichzelf en van andere overheden. Dat verbetert de samenhang tussen beleid en regelgeving over de diverse onderwerpen. Een beleidsvisie over ruimtelijke ordening (de huidige structuurvisie) zal daardoor bijvoorbeeld minder snel schuren met beleidsdoelstellingen op het gebied van de bescherming van het landschap. Deze twee thema's worden namelijk in samenhang opgenomen in de omgevingsvisie.

Bovendien bevordert de integratie het doel van snellere en betere besluitvorming. Het onderdeel natuur kan met andere onderdelen in één omgevingsvergunning worden opgenomen, ook als het gaat om onderdelen die nog niet onder de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vallen. Een initiatiefnemer zal daardoor in één keer duidelijkheid kunnen krijgen over de doorgang van zijn initiatief. Bovendien zullen ook maar één keer rechtsmiddelen tegen de hele omgevingsvergunning kunnen worden aangewend. Voor initiatiefnemers wordt het omgevingsrecht door deze integratie ook inzichtelijker, voorspelbaarder en gebruiksvriendelijker.

53. In de Wnb is een specifieke bevoegdheidsstructuur opgenomen waarin overleg, afstemming en overeenstemming tussen bestuursorganen nauwkeurig is geregeld. In de Omgevingswet is dat losgelaten vanwege het algemene artikel 2.2, maar in de memorie van toelichting wordt bij bevoegdheden de expliciete toezegging gedaan om vooraf te overleggen of instemming te vragen. Is het niet duidelijker om hierin de Wnb te volgen en het voorafgaand overleggen of instemming vragen wettelijk vast te leggen? Wat is de reden dat hier niet voor gekozen is?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 18 van de leden van de CDA-fractie en vraag 29 van de leden van de fracties GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie Otten en 50PLUS gezamenlijk.

54. Daarnaast is er de belofte van de regering om zich aan gemaakte afspraken met de provincies te houden, ook zonder een wettelijke basis voor het maken van die afspraken. In de memorie van toelichting worden daarom gemaakte afspraken opgesomd. Waarom kiest de regering er niet voor om de basis voor het maken van die afspraken wettelijk vast te leggen?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 18 van de leden van de CDA-fractie en vraag 29 van de leden van de fracties GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie Otten en 50PLUS gezamenlijk.

55. De bedoeling van de Omgevingswet is vereenvoudiging, meer sturingsruimte voor decentrale overheden, minder sturing op gedetailleerde normen, meer sturing op doelen. Deze aanpak heeft ook in de ogen van de ChristenUnie-fractieleden zeker voordelen, maar zij vragen zich af welke gevolgen dit zal hebben voor de rechtszekerheid van de burger en het bedrijfsleven. Door de ingebouwde flexibiliteit en door het per regio mogelijk verschillen van regels zal een burger of ondernemer minder goed kunnen inschatten wat zijn positie is. Daarmee kan zijn rechtszekerheid onder druk komen te staan. Hoe ziet de regering dit? Welke mogelijkheden ziet de regering om dit te ondervangen?

De regering hecht eraan te benadrukken dat rechtszekerheid van belang is bij de normering van handelen in de fysieke leefomgeving. Hierop is in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer over het wetsvoorstel voor de Omgevingswet en het nader rapport over het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet uitgebreid ingegaan.¹¹ ³² De stelselherziening van het omgevingsrecht brengt regels bij elkaar binnen een uniforme opzet, maar leidt niet tot een fundamentele verandering in de opzet van het omgevingsrecht. Nog steeds is er sprake van een combinatie van landelijk uniforme regels, instructieregels over de uitoefening van bevoegdheden, en decentrale regels die zijn afgestemd op de lokale omstandigheden in de fysieke leefomgeving.

Net als onder de huidige wetgeving kan rechtszekerheid ook ontleend worden aan andere bronnen dan de rijksregels. Een decentraal bestuursorgaan kan in het omgevingsplan of de verordening afwijken van de rijksregels of van de standaarden die in de instructieregels zijn opgenomen. Deze lokale regels vormen dan het decentrale regelpakket waaraan burgers en bedrijven rechtszekerheid ontleen. Bij andere afwijkmogelijkheden in het stelsel is de inhoud opgenomen in een beschikking van het bevoegd gezag voor een specifieke activiteit, bijvoorbeeld een beschikking met maatwerkvoorschriften. Die beschikking is dan een aanvullende bron van rechtszekerheid. Het omgevingsplan en de beschikking worden volgens de regels van afdeling 3.6 van de Awb bekendgemaakt. Burgers of ondernemers kunnen op basis van deze bronnen inschatten wat hun positie is. In het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) wordt al deze informatie onder de Omgevingswet op een toegankelijke manier ontsloten. Het DSO zal daarom ook een belangrijke bijdrage leveren aan de kenbaarheid van regelgeving die voor een burger of ondernemer geldt.

56. In de systematiek van de Omgevingswet verschuift de materiële inhoud van het wetsniveau naar AMvB's. Het gelijkwaardige beschermingsniveau wordt verzekerd door middel van door het Rijk bij AMvB in te stellen instructie- en beoordelingsregels. Biedt de wet waarborgen dat essentiële wijzigingen van het beleid niet via een AMvB maar via de wet zullen plaatsvinden? Zo ja, welke waarborgen zijn dat? Zo nee, waarom niet?

De Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en in het algemeen de Omgevingswet, bieden diverse waarborgen dat wijzigingen van de natuurregelgeving via een wet zullen plaatsvinden en dat de beide Kamers bij wijzigingen van een AMvB betrokken zullen worden. Op wetsniveau worden de belangrijkste instrumenten geregeld en de fundamentele keuzes gemaakt. Zo voorzien de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur in de verdeling van taken van provincies en Rijk op het vlak van bescherming van natuur, bevoegdheden voor het aanwijzen

³² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 28–30; Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 10–14.

van gebieden, zoals de Natura 2000-gebieden, de kerninstrumenten, procedurele waarborgen, vergunningplichten in het kader van natuurbescherming, grondslagen voor regels over bescherming van natuur, ingrijpende bevoegdheden, zoals gedoogplichten, en de opdrachten om ter uitvoering van Europese en internationale verplichtingen uitvoeringsregelgeving vast te stellen. Het wijzigen van dergelijke regels kan alleen via een daartoe ingediend wetsvoorstel. Ook als de regering normen wil wijzigen die op AMvB-niveau gesteld zijn, voorziet de Omgevingswet in waarborgen dat beide Kamers bij die wijziging betrokken worden. Het parlement heeft op grond van artikel 23.5 van de Omgevingswet de mogelijkheid om zich uit te spreken over het ontwerp van de uitvoeringsregelgeving en eventueel om wijzigingen voor te stellen (de voorhangprocedure, waarin het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur zich nu bevindt).

57. De invoeging van de Wnb in de Omgevingswet brengt een verbrokkeling met zich mee. De bepalingen van de Wnb komen in vier verschillende besluiten en twee verschillende delen van de wet terecht. Dat roept bij de ChristenUnie-fractieleden de vraag op hoe het geheel van het natuurbeschermingsrecht overzichtelijk blijft en hoe de regering een samenhangend beleid kan waarborgen. Kan de regering daar een antwoord op geven?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 24 van de leden van de D66-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

58. In het licht van de stikstofproblematiek achten de leden van de SGP-fractie het noodzakelijk dat het Natura 2000-beschermingsregime tegen het licht gehouden wordt. De commissie-Remkes neemt dit ook mee in haar advies voor de lange termijn omtrent de stikstofproblematiek. Deze leden vragen of het mogelijk is om de definiëring van het begrip «natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied», zoals genoemd in artikel 6.3 van de Habitatrictlijn, nauwer aan te laten sluiten op de interpretatie zoals die door het Europese Hof van Justitie wordt gegeven.³³

Het moet immers gaan om de soorten en habitats die direct de aanleiding vormden om een gebied te selecteren, dan wel die nodig zijn voor voldoende landelijke dekking. Het gaat niet om bescherming van snippers van habitats in een Natura 2000-gebied, die zo klein zijn dat de oppervlakte bijvoorbeeld ver onder de optimale omvang voor een goede staat van instandhouding ligt. De leden van de SGP-fractie constateren dat in Nederland het begrip «natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied» zo breed wordt geïnterpreteerd dat alle niet-verwaarloosbaar aanwezige Natura 2000-habitats en -soorten in een gebied als volwaardig natuurlijke kenmerken worden gezien. Deze leden willen erop wijzen dat, nog los van de Europese jurisprudentie, de Europese Commissie in eerdere correspondentie met Nederland aangeeft dat het gebruik van het begrip «natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied» ruimte geeft om rekening te houden met de prioriteiten in een gebied die tot uitdrukking zouden moeten komen in de instandhoudingsdoelstellingen. Zij constateren dat deze prioriteitstelling in de wijze waarop Nederland de instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd heeft, nauwelijks terugkomt en derhalve geen noemenswaardige rol speelt bij toepassing van het beschermingsregime volgens artikel 6.3 van de Habitatrictlijn. Is de regering, gelet op de stikstofproblematiek, bereid een beter afgebakende definiëring van het begrip «natuurlijke kenmerken» in de natuurregelgeving op te nemen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

³³ Zie Steegmans-arrest; C-258/11.

En is de regering bereid de noodzakelijke prioriteitstelling beter tot uitdrukking te laten komen in de instandhoudingsdoelstelling en ervoor te zorgen dat de commissie-Remkes dit punt meeneemt in haar advisering?

Het begrip «natuurlijke kenmerken» is een begrip uit de habitatrichtlijn. De interpretatie van het begrip is aan het Hof van Justitie. Vastlegging of afbakening in nationale wetgeving is niet gewenst, omdat deze wetgeving uit de pas met de Europese wetgeving kan gaan lopen als de jurisprudentie van het Europese Hof zich verder ontwikkelt. Dat zou leiden tot inbreuk op het Europese recht.

Het toenmalige lid Dijkgraaf van de SGP-fractie heeft de vraag over de natuurlijke kenmerken eerder aan de orde gesteld tijdens de plenaire behandeling van het toenmalige wetsvoorstel natuurbescherming op 25 juni 2015³⁴, waarop deze vraag is voorgelegd aan de diensten van de Europese Commissie. Het ging erom nadere duiding te geven aan het zogenoemde Sweetman-arrest van het Europese Hof van Justitie. De vraag was of getoetst moet worden aan alle aanwezige waarden of slechts aan een deel daarvan, dat wil zeggen alleen de waarden die aanleiding zijn om het gebied te selecteren, al dan niet met extra gewicht voor de prioritaire waarden. Over het antwoord van de Europese Commissie heeft de toenmalige Staatssecretaris bij brief in december 2015 de Tweede Kamer geïnformeerd: «Het antwoord van de Europese Commissie is dat in de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn de gevolgen van een plan of project moeten worden betrokken voor alle habitats van bijlage I en soorten van bijlage II.»³⁵ Deze lijn is ook opgenomen in de leidraad van de Europese Commissie over artikel 6 van de habitatrichtlijn (Pb EU 2019/C, 33/01, «Beheer van Natura 2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)»).

In fase 2 van de actualisering van de Natura 2000-doelensystematiek wordt gekeken naar wat «verwaarloosbaar» is (en om die reden niet hoeft te worden beschermd) en of er tot een betere verdeling van behouds- en verbeterdoelen gekomen kan worden, als nadere invulling van de mogelijkheid om te prioriteren.

59. Onderzoek naar soortenbescherming in relatie tot duurzame energieprojecten in verschillende Europese lidstaten liet zien dat er duidelijke verschillen zijn tussen lidstaten wat betreft de wijze waarop de Europese Natura 2000-richtlijnen toegepast worden.³⁶ In Nederland moet onderzoek gedaan worden op individuniveau én geldt een strikte uitleg van verbodsbepalingen. Andere lidstaten houden het bij onderzoek op populatieniveau en/of hanteren een door de rechter geaccepteerde pragmatische uitleg van verbodsbepalingen. In dit kader hebben de leden van de fractie van de SGP de volgende vraag. Wil de regering bezien of de natuurregelgeving zo aangepast kan worden dat de praktijk beter aansluit op de praktijk in andere lidstaten?

De leden van de SGP-fractie refereren aan het rapport «Renewable energy projects and species protection; A comparison into the application of the EU species protection regulation with respect to renewable energy projects in the Netherlands, United Kingdom, Belgium, Denmark and Germany». Zoals de leden terecht opmerken, gaat het rapport over de toepassing van de soortenbeschermingsbepalingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in relatie tot de energietransitie. Het rapport biedt aanknopingspunten voor de uitvoering van de Wnb nu en, na inwerking-treding, de Omgevingswet, in het bijzonder voor de verlening van

³⁴ Kamerstuk 33 348

³⁵ Kamerstukken II, 2015–2016, 32 670, nr. 105 en bijlage

³⁶ Backes e.a., mei 2018, Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law.

ontheffingen, straks omgevingsvergunningen voor een flora- en fauna-activiteit. Het rapport biedt geen aanleiding om aanpassingen van het voorliggende ontwerpbesluit te overwegen. In het ontwerpbesluit zijn immers, net als in de Wnb, de soortenbeschermingsbepalingen uit de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn één-op-één geïmplementeerd.

Met de provincies en andere betrokkenen ben ik tezamen met de Minister van Economische Zaken en Klimaat in gesprek om te bezien op welke wijze zowel de energietransitie doorgang kan vinden en tegelijkertijd recht wordt gedaan aan de soortenbescherming zoals voortvloeit uit de Europese Richtlijnen. Het gaat in dit geval specifiek over de bescherming van vogels en vleermuizen in relatie tot de activiteiten windparken en hoogspanningslijnen. Dit traject richt zich in het bijzonder op vogels en vleermuizen waarmee het op populatieniveau niet goed gaat en die kwetsbaar zijn voor windparken en hoogspanningslijnen.