

Vergaderjaar 2018–2019

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)

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2019

Bij brief van 20 februari 2019 verzocht de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mij om uiterlijk zes weken na het aflopen van de consultatieronde van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet een reactie op deze consultatie aan de Kamer te sturen. Deze reactie wenst de commissie vervolgens te betrekken bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet¹ in de Tweede Kamer. Mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geef ik met deze brief gevolg aan het commissieverzoek.

1. Strekking aanvullingsbesluit

Het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet zal voorzien in de overgang van een belangrijk deel van de regels van de Wet natuurbescherming en van het Besluit natuurbescherming naar drie algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet: het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit (Ob). Daarmee zal het Aanvullingsbesluit verder invulling geven aan de integratie van de Wet natuurbescherming in het stelsel van de Omgevingswet. Om deze integratie mogelijk te maken en een adequate basis te bieden voor de in de algemene maatregelen van bestuur te stellen regels, wordt voorgesteld de Omgevingswet aan te vullen overeenkomstig het bij Uw Kamer aanhangige wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Het streven naar een gelijkwaardig beschermingsniveau vormt bij zowel de Aanvullingswet als het Aanvullingsbesluit natuur het uitgangspunt.

¹ Kamerstuk 34 985.

2. Procedure aanvullingsbesluit

De consultatie over het ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet is begonnen op 29 januari 2019. De voor de consultatie relevante stukken zijn bekend gemaakt op www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluitnatuur. Eenieder heeft via internetconsultatie gelegenheid gekregen om op het ontwerp te reageren. Aangeschreven koepelorganisaties en andere maatschappelijke organisaties hebben daarvoor tot en met 26 maart 2019 de tijd gekregen. Voor deze organisaties is 19 februari 2019 een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd. De koepelorganisaties zijn in de schrijffase ook nauw betrokken geweest bij het opstellen van het ontwerp, onder meer door deelname aan een ambtelijke begeleidingsgroep en door deelname aan botsproefsessies waarin de conceptregels aan de hand van enkele praktijkcases zijn getoetst.

In totaal zijn 32 reacties van organisaties en particulieren ontvangen, waarvan sommige reacties namens meer organisaties zijn uitgebracht. De komende periode zullen de ontvangen reacties worden gebruikt om het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet verder te verbeteren. Waar nodig zal daarvoor nader overleg met organisaties worden gevoerd. In de nota van toelichting zal worden verantwoord hoe met de reacties is omgegaan.

Als uw Kamer het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet aanvaardt, zal de volgende stap worden gezet. Na behandeling in de ministerraad zal het aangepaste ontwerp-Aanvullingsbesluit met de nota van toelichting overeenkomstig artikel 23.5 van de Omgevingswet aan beide Kamers van de Staten-Generaal worden voorgehangen. Dan kan uw Kamer zich verder over het ontwerp uitspreken. Na de voorhangprocedure wordt het ontwerp-Aanvullingsbesluit voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd.

Het voornemen van het kabinet is dat de natuurregels onderdeel zijn van het stelsel van de Omgevingswet op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, volgens planning op 1 januari 2021.

3. Strekking van de ontvangen reacties

Veel van de ontvangen reacties gaan gedetailleerd in op de wijze van de omzetting van de regels in de algemene maatregelen van bestuur die zijn gebaseerd op de Omgevingswet. Zij helpen zonder meer bij het verder verduidelijken en verbeteren van bepalingen en van de nota van toelichting.

Op het niveau van het systeem en de inhoud zijn uit de ontvangen reacties de volgende hoofdpunten te destilleren:

a. Structuur stelsel Omgevingswet

In het huidige stelsel van de Wet natuurbescherming zijn de regels vaak geconcentreerd per thema. Taken, bevoegdheden, instrumenten en normstelling staan bij elkaar. Met de overgang naar de Omgevingswet worden de natuurregels onderdeel van een veel omvangrijker wet en omvangrijkere algemene maatregelen van bestuur, nu immers alle regels op het vlak van de fysieke leefomgeving worden gebundeld. Bovendien is sprake van een andere ordening, waarin de natuurregels worden ingepast. In die ordening wordt onderscheid gemaakt tussen:

- regels over activiteiten die primair relevant zijn voor initiatiefnemers van activiteiten: burgers, bedrijven en overheden. Het gaat dan om

regels over de reikwijdte van de vergunningplichten en om algemene regels over de verrichting van activiteiten. Deze regels komen in het Bal;

- regels die vooral voor overheden van belang zijn, gerangschikt in de volgorde van de Omgevingswet naar regels over omgevingswaarden, regels over de taken van de verschillende overheden en regels over de verschillende instrumenten (programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, beoordelingsregels vergunningen, projectbesluiten). Deze regels komen in het Bkl;
- regels over bevoegdheden voor omgevingsvergunningen, procedures en rapportages e.d. Deze regels komen in het Ob.

Uit de reacties blijkt dat veel organisaties dit opgaan in een groter geheel en de nieuwe ordening nog lastig vinden.

Mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik begrijpen dat de overgang gewenning vergt. Tegelijk heeft de nieuwe opzet belangrijke voordelen. Burgers, ondernemers en overheden wordt met het stelsel van de Omgevingswet een samenhangend overzicht van alle relevante regels op het vlak van de fysieke leefomgeving geboden en deze regels zijn zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Door het daarin opnemen van de natuurregels, komt een wezenlijk aspect als natuurbescherming direct in beeld bij het ontwikkelen van een initiatief om een activiteit te verrichten, van beleid, van maatregelen en van decentrale regelgeving, en bij vergunningverlening. Bovendien is de ordening afgestemd op de behoefte van de gebruiker: de burger of ondernemer die een activiteit wil verrichten vindt de algemene rijksregels en eventueel geldende vergunningplichten bij elkaar. De gemeente die een omgevingsplan moet opstellen vindt alle rijksinstructieregels daarover in één hoofdstuk in een aparte algemene maatregel van bestuur. De burger of ondernemer wordt niet door deze tot overheden gerichte regels belast. De vindbaarheid van de regels wordt met deze ordening vergroot.

Voor de gewenning aan de nieuwe opzet zijn de trajecten voor voorlichting over het stelsel van de Omgevingswet van belang. Naast de al eerder genoemde, specifiek voor natuur georganiseerde botsproefsessies en voorlichtingsbijeenkomst voor bevoegde gezagen en (natuur)stakeholders, zijn en worden in het land diverse trainings- en kennisbijeenkomsten georganiseerd over de Omgevingswet. Bovendien worden door het Rijk samen met de koepels regionale projecten en pilots gefaciliteerd waarin regionale vragen rondom de Omgevingswet centraal staan. Daarin wordt ook aandacht besteed aan natuur. Kennis wordt aangeboden via het informatiepunt:

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Over de wet- en regelgeving in wording is informatie ontsloten via www.omgevingswetportaal.nl. Met partijen als VNO-NCW en brancheorganisaties wordt verder bezien hoe de achterban het beste geïnformeerd kan worden. Ook met VNG, IPO en Unie van Waterschappen wordt bezien hoe hun achterbannen het beste geholpen kunnen worden om de aanvragers te ondersteunen, waar zij voor besluiten op grond van de Omgevingswet bevoegd gezag zijn. Ik verwijs u in dit kader ook naar de voortgangsrapportage van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 december 2018.² Specifiek voor natuur zal nagegaan worden of dit soort voorlichting voldoende is of dat aanvullend specifieke informatie voor bepaalde doelgroepen nodig is.

Uiteraard zal ook de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden benut om de lezer zo goed mogelijk wegwijs maken in de nieuwe structuur en via omzettingstabellen duidelijk maken

² Kamerstuk 33 118, nr. 115.

waar de huidige natuurregels in het stelsel van de Omgevingswet landen. De nota van toelichting zal op dit punt verder worden verduidelijkt.

b. Specifieke regels die niet terugkomen

b.1 Regels over betrokkenheid andere bestuursorganen

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen tussen overheden. Overheden worden geacht in staat te zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. De wet bevat minder regels die alleen maar dienen om professioneel gedrag van overheden te verzekeren. Artikel 2.2 van de Omgevingswet regelt in dit verband dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met deze andere bestuursorganen afstemmen. De huidige Wet natuurbescherming bevat hier en daar nog wel specifieke regels die verplichten tot overleg of het bereiken van overeenstemming met provincies. Deze vervallen straks. Met het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) is afgesproken dat, waar in de huidige Wet natuurbescherming betrokkenheid van de provincie bij rijksbesluiten of -regels was geregeld, in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en in de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur van de zijde van het kabinet de toezegging wordt gedaan dat dienovereenkomstig ook in de toekomst wordt gehandeld. Het IPO geeft in zijn commentaar aan op een drietal punten een dergelijke toezegging in de nota van toelichting nog te missen. Deze zal alsnog worden toegevoegd.

b.2 Specifieke formuleringen normen

Sommige organisaties hechten aan het behoud van specifieke formuleringen van normen uit de Wet natuurbescherming, die in het ontwerp-Aanvullingsbesluit iets zijn aangepast om de regels op goede wijze in te passen in het stelsel van de Omgevingswet. Aan dit commentaar zal tegemoet worden gekomen door verdere verduidelijking van de nota van toelichting. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanduiding van de onderlinge verhouding van verschillende normen, waarbij de algemene regel is dat een specifieke bepaling vóór een algemene bepaling gaat, en om het gebruik van het begrip «vergunning» waar voorheen sprake was van een «onthefing». In een enkel geval zal de formulering worden verbeterd.

b.3 Instructieregels natuurvisie

De groene organisaties³ hechten aan handhaving van de in de artikelen 1.5 e.v. van de Wet natuurbescherming opgenomen instructies over de inhoud van het natuurdeel van omgevingsvisies. Dit commentaar heeft feitelijk niet zozeer betrekking op het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur, alswel op de regeling zoals die – na een uitvoerige gedachtewisseling met uw Kamer – inmiddels is vastgelegd in de Omgevingswet. In lijn daarmee merken mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik het volgende op.

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

³ Vogelbescherming Nederland mede namens Natuurmonumenten, Natuur en Milieufederaties, Waddenvereniging, LandschappenNL, SoortenNL, Dierenbescherming, Dier & Recht, e.a.

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 Wet natuurbescherming 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.⁴

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 nu zijn uitgewerkt in artikel 1.5, derde lid, van de Wet natuurbescherming. 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 nu in artikel 1.5, derde lid, van de Wet natuurbescherming 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, komt 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 huidige Wet natuurbescherming – 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 Wet natuurbescherming 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.

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 dus ook niet nodig. Uiteindelijk zijn het overigens ook 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.

⁴ Zie onder meer Kamerstuk 33 348, nr. 5, blz. 29, en Kamerstuk 34 985, nr. 3, blz. 21.

c. Zorgplicht

Verschillende reacties hebben betrekking op de specifieke zorgplicht die is opgenomen in het Bal. Deels zijn deze ondersteunend. Deels ook worden vragen gesteld over een vermeende grotere reikwijdte van de zorgplichtbepaling.

De in het Bal opgenomen specifieke zorgplicht is dezelfde als de zorgplicht die is neergelegd in artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming. Alleen is per activiteit meer uitgewerkt wat die zorgplicht met zich brengt. Dit tegen de achtergrond dat alle specifieke zorgplichtbepalingen in het Bal – anders dan de zorgplichtbepaling van de Wet natuurbescherming – niet alleen bestuursrechtelijk, maar in het uiterste geval ook strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Er worden daarbij geen onredelijke eisen gesteld: tijdens en na het verrichten van activiteiten met mogelijke nadelige gevolgen voor beschermde natuurgebieden of inheemse flora- en fauna moet de nodige zorgvuldigheid uit een oogpunt van natuurbescherming aan de dag worden gelegd, waarbij rekening wordt gehouden met wat betrokkene in redelijkheid kan weten, kan doen en kan nalaten. De specifieke zorgplicht gaat niet zo ver dat daaronder ook het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen valt die in redelijkheid voor degene die de activiteit verricht niet te voorzien zijn. In dergelijke situaties zal het bevoegd gezag door middel van het stellen van een vergunningvoorschrift, maatwerkvoorschrift of maatwerkregel eerst moeten concretiseren dat maatregelen nodig zijn. Ook laat het feit dat de specifieke zorgplicht naast de meer uitgewerkte algemene regels en vergunningvoorschriften geldt onverlet dat in het algemeen het naleven van de voorschriften van dit besluit en een eventuele vergunning voldoende zal zijn om nadelige effecten te voorkomen, uitgaande van de gebruikelijke wijze waarop de in het besluit gereguleerde activiteiten in de praktijk worden uitgevoerd. Maar wanneer degene die de activiteit verricht ongebruikelijke handelingen uitvoert en daarbij geen maatregelen treft waarmee de nadelige gevolgen eenvoudig voorkomen hadden kunnen worden, heeft de zorgplicht wel betekenis naast de voorschriften.

De commentaren geven in ieder geval aanleiding tot een verdere verduidelijking van de nota van toelichting, waarbij ook een verbinding zal worden gelegd met paragraaf 3.1 van de nota van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving, waarin uitgebreid op de inzet van de specifieke zorgplichten bij het stellen van regels over activiteiten is ingegaan.⁵ Ook zullen de formuleringen in de bepaling nog eens tegen het licht worden gehouden.

d. Aanwijzing vergunningvrije activiteiten in programma's en omgevingsplannen

De Wet natuurbescherming biedt de mogelijkheid om in programma's en plannen die – kort gezegd – een impuls geven aan de bescherming of ontwikkeling van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden, of van beschermde dier- en plantensoorten daarbuiten, activiteiten aan te wijzen waarvoor de Natura 2000-vergunningplicht of de soortenbeschermingsverboden niet gelden. Dit met inachtneming van de strikte kaders op dit vlak van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Over het algemeen gaat het om programma's en plannen van de provincie of van het Rijk, zoals de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Maar met instemming van het normaliter bevoegde gezag voor de Natura 2000-vergunning of de ontheffing van de soortbeschermingsverboden – meestal gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit –

⁵ Nota van toelichting, blz. 518–527 (Stb. 2018, nr. 293).

kunnen dat ook programma's of plannen van andere overheden zijn. In het ontwerp-Aanvullingsbesluit is voorzien in de inpassing van deze regels in de systematiek van de Omgevingswet, aansluitend bij de instrumenten «programma's» en «omgevingsplannen». De huidige instemmingseis die een goede betrokkenheid van het normaliter bevoegde gezag zeker stelt, is in een andere vorm maar met hetzelfde effect in het stelsel opgenomen. Geregeld is dat de aanwijzing van vergunningvrije gevallen uitsluitend mogelijk is, als de opvattingen van het normaliter bevoegde gezag over een juiste toepassing van de geldende beoordelingskaders voor de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit in acht zijn genomen. Dat betekent dat het normaliter bevoegde gezag vooraf moet zijn betrokken en dat de voorwaarden die dat bevoegde gezag vanuit die beoordelingskaders stelt moeten worden nageleefd; anders is de aanwijzing niet rechtsgeldig. Hiermee is dezelfde mate van betrokkenheid van het normaliter bevoegde gezag als nu geborgd.

Blijkens haar commentaar zoekt de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) naar een ruimere mogelijkheid om met name in omgevingsplannen vrijstellingen van de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten op te nemen. Het IPO wijst aan de andere kant op het risico van uitholling van de verantwoordelijkheid en de regierol van de provincies en wijst op de verantwoordelijkheid van de provincies voor een juiste toepassing van de kaders van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in de praktijk. In dat licht geven zij ook de voorkeur aan handhaving van de huidige instemmingseis boven alternatieve regelingen van provinciale betrokkenheid.

Waar een beleidsneutrale overzetting van de Wet natuurbescherming uitgangspunt is, ligt naar het oordeel van mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mij een uitbreiding van de mogelijkheid van vrijstellingen via omgevingsplannen niet in de rede. Wel zullen wij – ook naar aanleiding van commentaar van andere organisaties – bezien of de regeling kan worden vereenvoudigd. Ook zullen wij samen met de bestuurlijke partners opnieuw kijken naar de borging van de betrokkenheid van provincies bij de aanwijzing van vergunningvrije gevallen in programma's van andere overheden en in omgevingsplannen.

e. Onlosmakelijke samenhang en informatievoorziening

Het uitgangspunt van de nu geldende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is dat een initiatiefnemer zelf bepaalt voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet. Daarbij kan de aanvrager voor verschillende vergunningen die zijn vereist voor de uitvoering van hetzelfde initiatief één aanvraag indienen of de aanvragen los en gespreid in de tijd doen. Voor zogeheten onlosmakelijke activiteiten geldt onder de Wabo (artikel 2.7, eerste lid) echter dat deze in beginsel wel tegelijk in één aanvraag moeten worden aangevraagd. Bij onlosmakelijke activiteiten gaat het om één fysieke handeling die gelijktijdig onder twee of meer activiteitsomschrijvingen valt. De handeling valt met andere woorden onder verschillende categorieën vergunningplichtige activiteiten, die in de tijd niet gescheiden kunnen worden verricht. Een voorbeeld hiervan is de oprichting van een bedrijfsgebouw (bouwactiviteit), die ook nadelige gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied (Natura 2000-activiteit) of voor beschermd flora en fauna (flora- en fauna-activiteit).

In de Omgevingswet is deze eis voor één aanvraag voor onlosmakelijk samenhangende activiteiten losgelaten, vanwege de in de praktijk levende wens om ook bij een onlosmakelijke samenhang zelf te kunnen faseren bij

het aanvragen van de vereiste omgevingsvergunningen. Daarmee kunnen onnodige kosten worden voorkomen. Ook is thans vaak sprake van onduidelijkheid in de praktijk over het begrip «onlosmakelijke samenhang». Onder de Omgevingswet is de aanvrager er dus zelf verantwoordelijk voor dat hij voor alle activiteiten die hij verricht beschikt over de vereiste vergunningen. Bovendien rust op grond van artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht op het bevoegd gezag de inspanningsverplichting om een aanvrager in kennis te stellen van eventuele andere op aanvraag te nemen besluiten die ook nodig zijn met het oog op de activiteiten die hij wil verrichten.

De VNG wijst in dit verband in haar advies terecht op het belang van een goede informatievoorziening over de natuurvereisten, zowel richting de initiatiefnemers als de gemeenten bij wie een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend. De bedoeling is dat – met inachtneming van de fasering bij de uitbouw van het Digitaal Stelsel Omgevingswet – deze informatievoorziening ten opzichte van de bestaande situatie verder wordt verbeterd in directe samenspraak met de bestuurlijke partijen.

f. Gedragscodes

In de Wet natuurbescherming is – evenals voorheen in de Flora- en faunawet – voorzien in een vrijstelling van de soortenbeschermingsverboden voor activiteiten die worden verricht overeenkomstig een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit goedgekeurde gedragscode. Het gaat daarbij om gedragscodes opgesteld door maatschappelijke organisaties of overheden die een zorgvuldige omgang met soorten, in overeenstemming met de kaders van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn verzekeren. De vrijstelling geldt niet alleen voor degenen die werken onder verantwoordelijkheid van de betrokken organisatie, maar voor eenieder in Nederland die een activiteit in de fysieke leefomgeving verricht die aan de gedragscode voldoet.

De aan de gedragscode gekoppelde vrijstelling wordt ook onder de Omgevingswet gehandhaafd. Zij brengt een aanzienlijke lastenverlichting met zich, omdat voor overeenkomstig de gedragscode verrichte flora- en fauna-activiteiten niet steeds individueel een omgevingsvergunning hoeft te worden aangevraagd. Tegelijk moet worden voorkomen dat door een veelheid van deels overlappende gedragscodes, onduidelijkheid komt te bestaan over de geldende normen. In het traject voor de toelating van gedragscodes onder de vrijstelling wordt dan ook steeds met de initiatiefnemers bezien of een nieuwe gedragscode meerwaarde heeft boven al bestaande gedragscodes. Daarnaast wordt elke nieuwe gedragscode zorgvuldig getoetst op voldoening aan de Europese kaders en vindt over elke nieuwe gedragscode overleg plaats met de provincies. Dit laatste is van belang omdat – zoals het IPO terecht in zijn commentaar aangeeft – de vrijstelling gevolgen heeft voor de uitoefening van de provinciale bevoegdheden op dit terrein en rekening moet worden gehouden met het provinciale natuurbeleid. Een en ander leidt tot een uitvoerige procedure. De Unie van Waterschappen pleit voor meer duidelijkheid over die procedure in de nota van toelichting, waaraan uiteraard tegemoet zal worden gekomen. De VNG pleit voor een systeem van in hun geografische werking beperkte gedragscodes en vrijstellingen met het oog op regionaal maatwerk, waardoor het aantal gedragscodes wel kan toenemen maar een minder ver gaande reikwijdte hebben.

Het voorgaande is voor mij aanleiding om samen met partijen meer fundamenteel te kijken naar het toekomstige beleid en de toekomstige juridische vormgeving van het instrument van de gedragscode. Gegeven

het tijdpad voor de invoering van de Omgevingswet, kan niet op de uitkomsten van deze herbezinning worden gewacht. Het instrument zal nu beleidsneutraal worden omgezet, aangezien het instrument in de praktijk in een behoefte blijkt te voorzien. Bij die omzetting in de Omgevingswet zal – zo is het voornemen – de huidige figuur van «goedkeuring» van de gedragscode de vorm krijgen van een ministeriële aanwijzing, waarbij rechtsbescherming mogelijk blijft. Het IPO wees in zijn advies nog eens op het belang van dit laatste.

g. Populatiebeheer, schadebestrijding, jacht en exotenbestrijding

Door verschillende organisaties worden verschillende voorstellen gedaan voor de verruiming van de kaders voor het afschot van dieren en van de kaders voor het gebruik of bezit van middelen voor het vangen of doden van dieren. Ook worden voorstellen gedaan voor het toekennen van een grotere rol aan wildbeheereenheden en het stellen van nadere regels daarover.

Gekozen is voor continuering van de bestaande kaders, in overeenstemming met het uitgangspunt van beleidsneutraliteit bij de omzetting van de geldende natuurregels naar de Omgevingswet. De huidige regels voor het doden van dieren en het gebruik van middelen voor het vangen en doden zijn de uitkomst van een uitvoerig maatschappelijk en politiek debat bij de totstandkoming van de pas 2 jaar geleden in werking getreden Wet natuurbescherming. In de praktijk zijn – zo is het beeld tot nu toe – geen gebreken geconstateerd die noodzaken tot ingrepen in het stelsel op korte termijn.

Het huidige samenstel van regels – buiten de aan het jachtrecht gekoppelde jacht op soorten waarvoor de jacht is geopend – biedt mogelijkheden en laat zo nodig afwijkingen toe voor het vangen of doden van dieren in de gevallen waarin dat echt onontkoombaar is. Dat gebeurt binnen een zorgvuldig beoordelingskader waarin van geval tot geval of voor groepen van gevallen door het bevoegd gezag – over het algemeen het provinciebestuur – wordt afgewogen wat in de gegeven omstandigheden een verantwoorde benadering is.

Wat betreft meer specifiek de rol en verantwoordelijkheid van wildbeheereenheden, zijn de provincies het bevoegd gezag om nadere regels over wildbeheereenheden te stellen. De wildbeheereenheden hebben daarnaast zelf de mogelijkheid om in statuten nadere eisen op te nemen en om met de provinciale faunabeheereenheid of – eenheden en de provincie tot nadere afspraken te komen over de invulling van hun rol. Daar is geen rijkswetgeving voor nodig.

In het kader van de uitvoering van de gewijzigde motie van de leden Van Veldhoven en Dik-Faber (Kamerstuk 33 348, nr. 174) zal binnenkort een enquête onder provincies en faunabeheereenheden worden gehouden, waarin hen gevraagd wordt naar de ervaringen met het systeem rond jacht, schadebestrijding en populatiebeheer zoals neergelegd in de Wet natuurbescherming. De resultaten worden dit najaar verwacht en zullen worden gedeeld met uw Kamer. Mochten deze resultaten aanleiding geven tot doorvoering van een enkele wijziging in het huidige stelsel, dan zal dat te zijner tijd zijn beslag krijgen via een separaat wijzigingstraject waar ook uw Kamer bij zal worden betrokken.

h. Houtopstanden

Een aantal organisaties van boseigenaren en organisaties op het vlak van natuur- en bosbeheer maakt bezwaar tegen het feit dat het huidige artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming niet in het ontwerp-Aanvullingsbesluit terug komt. Dat artikel ontzegt provincies en gemeenten de bevoegdheid om regels te stellen over de in de Wet natuurbescherming geregelde onderwerpen ten aanzien van houtopstanden buiten de bebouwde kom. Op grond van de Wet natuurbescherming geldt onder meer een meldings- en herbeplantingsplicht ingeval van het geheel of gedeeltelijk vellen van houtopstanden buiten de bebouwde kom, waarbij aan de herbeplanting nadere eisen kunnen worden gesteld. Provincies en gemeenten kunnen wel regels stellen voor houtopstanden die buiten de reikwijdte van de Wet natuurbescherming vallen: houtopstanden bestaande uit hoogstamfruitbomen, geknotte populieren of geknotte wilgen.

Zoals aangekondigd in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 21 oktober 2016⁶, is artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming niet in werking getreden, omdat de betrokken bepaling in de praktijk onduidelijkheid bleek te geven over welke regels provincies en gemeenten mogen stellen ter bescherming van houtopstanden in het landelijke gebied. Daarbij werd erop gewezen dat provincies en gemeenten in het licht van de decentralisatie van het gebiedsgerichte beleid en de filosofie over de bevoegdheidsverdeling zoals deze ook in de Omgevingswet vorm heeft gekregen, de ruimte moeten hebben om met het oog op de bescherming van biodiversiteit en landschappen regels ten aanzien van houtopstanden te stellen en dat dit ook aansluit bij de doelstellingen van de Wet natuurbescherming.

De betrokken organisaties wijzen erop dat zij inmiddels worden geconfronteerd met een veelheid aan gemeentelijke regels over de kap van houtopstanden buiten de bebouwde kom, dat deze regels in grote mate overlappen met de gestelde rijksregels, dat dit de duidelijkheid niet ten goede komt en onnodige lasten veroorzaakt. Zij vragen om een equivalent van artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming alsnog op te nemen in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

Mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik zullen met het IPO en de VNG in overleg gaan om te bezien op welke wijze aan de zorgen van betrokken organisaties tegemoet kan worden gekomen. Daarbij is van belang dat uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat de regels die gemeenten stellen in het omgevingsplan moeten passen binnen de eigen taak en dat het oogmerk van de gemeentelijke regels moet verschillen van het oogmerk waarmee de regels op rijksniveau zijn gesteld. Onder de Omgevingswet zijn nu nadrukkelijk als oogmerk voor de rijksregels op het vlak het vellen en beheren van houtopstanden vastgelegd: natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden. Dat betekent dat gemeenten vanuit die oogmerken geen regels over het vellen en beheren van houtopstanden buiten de bebouwde kom meer kunnen stellen, behalve voor specifieke houtopstanden die zijn uitgezonderd van de reikwijdte van de bepalingen in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Provincies hebben – net als onder de Wet natuurbescherming – gegeven hun verantwoordelijkheid voor het landelijk gebied een veel ruimere mogelijkheid tot het stellen van regels. Zij kunnen immers via maatwerkregels en maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet nader invulling

⁶ Kamerstuk 33 348, nr. 192.

geven aan de rijksregels en daar onder omstandigheden ook van afwijken. Uit de commentaren blijken geen wezenlijke problemen met de provinciale regels.

i. Natuurnetwerk Nederland en Landschap

Tot slot worden door enkele organisaties opmerkingen gemaakt over de regeling van het natuurnetwerk Nederland in het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals dat al in het Staatsblad staat. Sommige organisaties zien die regeling als een aanscherping, andere organisaties als een verzwakking ten opzichte van de regeling zoals die is opgenomen in het geldende Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Dit aanvullingsbesluit stelt op dat punt geen regels, buiten een technische aanpassing van een verwijzing naar een wettelijke bepaling. Het gaat ook niet om regels die bij of krachtens de Wet natuurbescherming zijn gesteld, in de overgang waarvan het aanvullingsbesluit voorziet. Hetzelfde geldt voor pleidooien voor het stellen van aanvullende regels ter bescherming van het landschap, welke pleidooien bovendien niet passen binnen het beleidsuitgangspunt van een beleidsneutrale omzetting.

Op het punt van de regels over het Natuurnetwerk Nederland wordt verder verwezen naar de parlementaire behandeling van het Besluit kwaliteit leefomgeving in het kader van de voorhang⁷, het algemeen overleg over natuur van 12 februari 2019⁸ en mijn brief van 8 april 2019 over het bij dat algemeen overleg gepresenteerde voorstel van de SGP-fractie over de invulling van natuurcompensatie.⁹ Daaruit blijkt dat 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.

Op het punt van het landschapsbeleid wordt verwezen naar het parlementaire debat over het wetvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet op 19 februari 2019.¹⁰ Landschapsbeleid tot de autonomie van de provincies, die daar in de praktijk ook invulling aan geven. Er wordt ook aan de verplichtingen uit het Europese landschapsverdrag voldaan: het belang van het landschap wordt in de Omgevingswet als onderdeel van de te beschermen fysieke leefomgeving erkend en bestuursorganen oefenen hun taken en bevoegdheden op grond van de wet uit met het oog op de doelen van die wet ten aanzien van de fysieke leefomgeving, waaronder dus het landschap, wat ook betekent dat in de omgevingsvisies en bij besluitvorming rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het landschap.¹¹

4. Gevolgen voor het wetsvoorstel

Alles overziende is de conclusie van mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mij dat de uitgebrachte commentaren op onderdelen aanleiding geven tot wijzigingen van het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet en aanvulling van de nota van toelichting.

⁷ Kamerstuk 33 118, nr. 43 en Kamerstuk L en N.

⁸ Kamerstuk 33 576, nr. 144.

⁹ Kamerstuk 33 576, nr. 161.

¹⁰ Handelingen II 2018/19, nr. 55, item 28.

¹¹ Artikelen 1.2, 1.3 en 2.1 van de Omgevingswet.

Dat proces vindt op dit moment plaats. Het streven is het Aanvullingsbesluit natuur voor de zomer voor te hangen. Dan zal ik uw Kamer verder informeren over de precieze verwerking van de inspraakreacties in het Aanvullingsbesluit natuur.

De consultatiereacties hebben geen gevolgen voor het bij uw Kamer voorliggende wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Separaat zal ik uw Kamer nog wel een tweede nota van wijziging met verbeteringen van meer technische aard toezenden.

Ik vertrouw erop dat uw Kamer hiermee voldoende is geïnformeerd om over te kunnen gaan tot de behandeling van het wetsvoorstel op 22 mei a.s.

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