

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)

I

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT¹ EN VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING²

Vastgesteld 24 maart 2020

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

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van de antwoorden, waarden de antwoorden op veel vragen, hebben een aantal vervolgvragen ten aanzien van vragen die niet c.q. onvoldoende beantwoord zijn en hebben zorgen over de daadkracht richting de Europese Commissie,

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

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

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

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

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

het proces van aanwijzing en uitvoering van Natura 2000 en de Nederlandse systematiek van natuurdoeltypen en de juridificering hiervan.

De fractieleden van **GroenLinks** hebben de antwoorden van de regering met interesse gelezen en willen haar hiervoor bedanken. Zij hebben nog een aantal aanvullende vragen. De **PvdD**-fractieleden sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nadere memorie van antwoord. Zij hebben nog enkele vragen naar aanleiding van deze memorie.

De leden van de fractie van de **PvdA** maken graag gebruik van de mogelijkheid om voor de derde keer met de regering schriftelijk van gedachten te wisselen over de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur bij de Omgevingswet. Zij kijken, onder dankzegging, uit naar de antwoorden op hun vragen. De fractieleden van **GroenLinks** en **PvdD** sluiten zich graag bij de vragen van de PvdA-fractieleden aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie lezen in de nadere memorie van antwoord (MvA): «Wel heeft de Europese Commissie aangegeven te kijken naar mogelijkheden voor verdere ondersteuning van de uitvoeringspraktijk.»⁶ Wat wordt hier bedoeld? Welke stappen zijn er bestuurlijk gezet en welke mogelijkheden voor de uitvoering zijn in beeld c.q. worden ondersteund voor de Europese Commissie?

In de nadere MvA staat: «[...] bepaalde veranderingen in de condities mogelijk onomkeerbaar zijn, zoals bepaalde (verwachte) effecten van klimaatverandering. Hoe zich dat precies verhoudt tot het verslechtingsverbod (art. 6, tweede lid, Habitatrichtlijn) en het moeten bereiken van een gunstige staat van instandhouding is onderwerp van gesprek met de Europese Commissie.»⁷ Wanneer zijn deze gesprekken begonnen? Kan de Kamer een verslag hiervan krijgen? Wat is de voortgang?

Ten aanzien van de nadere MvA betreffende vraag 24, refererend naar vraag 5 en antwoord in de MvA: de regering geeft geen antwoord op de vraag welke afwegingsruimte het Rijk en/of de provincie heeft bij het afwegen van meerdere maatschappelijke belangen (bijvoorbeeld Wierdenseveld in de gemeente Wierden). Kan de regering alsnog antwoord geven op deze vraag?

Verder geeft de regering aan dat een en ander onderwerp is van overleg met de Europese Commissie. Kan de regering weergeven wanneer dit overleg is geweest, wat de bestuurlijke conclusies zijn en wat dat inhoudelijk betekent, ook voor de betrokken inwoners, agrariërs en natuurorganisaties?

De leden van de CDA-fractie willen een inhoudelijk antwoord naast het procesantwoord: «Afgelopen jaar is op ambtelijk niveau een aantal malen aandacht gevraagd voor hoe om te gaan met «onhaalbare doelen». Ook heb ik bij de Commissie aangekondigd dat aan de hand van concrete casussen over dit onderwerp verder gesproken zal worden.»⁸ Wat heeft de regering de afgelopen 6 jaar gedaan met de uitvoering van de motie-Geurts c.s.⁹ en de motie-Heerma en Geurts¹⁰? Zijn er al analyses en

⁶ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 2.

⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 8.

⁸ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 18.

⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 037, nr. 62.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 32 670, nr. 78.

onderzoeksresultaten bekend bij het ministerie en/of de provincie Overijssel? Kan de regering toelichten hoe de vergunningverlening in andere EU-lidstaten, met name de buurlanden, verloopt en hoe in dat kader de toetsingssystematiek voor de buitenlandse effecten op Natura 2000-gebied in Nederland in elkaar zit?

De nadere MvA geeft weer: «Wat betreft de selectie, aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden op grond van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn geldt dat [...] selectie, aanwijzing en begrenzing uitsluitend [geschiedt] op basis van ecologische criteria».¹¹ Geeft de Europese richtlijn aan lidstaten ook ruimte voor meerdere criteria? Wanneer wordt deze richtlijn geëvalueerd?

In de nadere MvA staat vraag 30 vermeld: «Ten slotte vragen de CDA-fractieleden inzicht in de bij de uitvoering noodzakelijke middelen. Voor het uitvoeren van de beheerplannen Natura 2000 [...] moeten de beheermaatregelen haalbaar en betaalbaar zijn. Kan de regering aangeven welke middelen nodig zijn bij de realisatie van dit beleid in de periode tot 2030 en in de periode tot 2040? Zijn deze middelen in de meerjarenbegroting opgenomen?»¹² De leden van de CDA-fractie vragen de regering deze vraag alsnog te beantwoorden, omdat de uitvoering van beleid «haalbaar en betaalbaar» moet zijn. Wie ziet erop toe dat de natuurbeheerdoelen gehaald worden? Wie voert de monitoring uit en op welke wijze worden de Staten-Generaal geïnformeerd?

In de nadere MvA staat: «Duidelijk is dat om voldoende ruimte in Nederland voor nieuwe ontwikkelingen te behouden, structureel meer geïnvesteerd zal moeten worden in het op orde brengen van de milieucorcondities en in natuurherstel, zodat de natuur beter negatieve invloeden kan verdragen.»¹³ De CDA-fractieleden vragen de regering of er in dit kader ook meer geïnvesteerd moet worden in duurzame landbouw en natuurinclusieve landbouw, omdat dat ook bijdraagt aan het bereiken van de doelen van Natura 2000.

In de nadere MvA staat: «Agrarisch natuurbeheer vindt vooral buiten het natuurnetwerk Nederland plaats. In tegenstelling tot regulier natuurbeheer is bij agrarisch natuurbeheer geen sprake van duurzaam natuurbeheer. Er vindt namelijk geen bestemmingswijziging plaats en boeren kunnen na beëindiging van de overeenkomst weer hun percelen in gebruik nemen voor de landbouw.»¹⁴ De leden van de CDA-fractie vragen de regering of via de Aanvullingswet natuur en bijbehorende regelgeving er ook zwaardere pakketten voor meerdere jaren af te sluiten zijn waarbij een bestemmingswijziging plaatsvindt en de waardevermindering wordt «afgekocht» door de overheid, waardoor er sprake is van duurzaam natuurbeheer.

In de nadere MvA staat: «Met ingang van 1 januari 2011 is het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies.»¹⁵ Wat wordt hiermee bedoeld? Gaat het hier om de doelen van het natuurbeleid of gaat het om de uitvoering van natuurbeleid, of gaat het om beide?

De provincies rapporteren jaarlijks over de voortgang van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Middels het NNN is via het Natuurpact een nieuwe opgave van 80.000 hectare in te richten natuur in de periode 2011

¹¹ *Kamerstukken I 2019/20*, 34 985, H, p. 9.

¹² *Kamerstukken I 2019/20*, 34 985, H, p. 21.

¹³ *Kamerstukken I 2019/20*, 34 985, H, p. 2.

¹⁴ *Kamerstukken I 2019/20*, 34 985, H, p. 4.

¹⁵ *Kamerstukken I 2019/20*, 34 985, H, p. 3.

tot en met 2027 afgesproken. Uit de laatste voortgangsrapportage (over 2018) blijkt dat de omvang van het NNN naar verwachting circa 736.000 hectare in 2027 bedraagt. Hiervan is volgens deze rapportage circa 695.000 hectare reeds in beheer. De CDA-fractieleden constateren vooruitgang en vragen of de conclusie juist is dat de doelen in 695.000 hectare gehaald zijn en dat er nog 41.000 hectare begrensd moeten worden? Zijn er bij die 41.000 hectare ook Natura 2000-gebieden?

In de nadere MvA is aangegeven dat «categorieën natuur zijn samengevoegd tot bestaande natuur en nieuwe natuur.»¹⁶ Uit hoeveel hectares bestaande natuur en hoeveel hectares nieuwe natuur bestaat het NNN?

In de nadere MvA staat naar aanleiding van de vraag wanneer en op welke wijze het NNN is vertaald en ruimtelijk afgewogen met andere belangen, vermeld: «Gemeenten leggen de bestemming «natuur» in de gemeentelijke bestemmingsplannen (onder de Omgevingswet omgevingsplan) vast op basis van de begrenzing van het natuurnetwerk Nederland uit de provinciale verordeningen. Voor de vaststelling van provinciale verordeningen en gemeentelijke bestemmingsplannen gelden de gebruikelijke procedurele regels met inspraakmogelijkheden. De afweging met andere belangen vindt in dat kader plaats.»¹⁷ De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting hierop. Welke afweging met andere belangen vindt in dit kader plaats en kan de regering aan de hand van een voorbeeld aangeven hoe deze afweging werkt?

In de nadere MvA staat: «De integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet zorgt er ook voor dat overheden natuurbelangen en economische belangen in samenhang afwegen, waardoor ecologie minder een «hindermacht» vormt en beter verenigd wordt met economie.»¹⁸ Kan de regering hier een toelichting op geven, aangezien op andere plaatsen in de nadere MvA staat dat er geen ruimte is voor een belangenafweging.

In de nadere MvA staat: «De Afdeling constateerde terecht dat er ten aanzien van Natura 2000-gebieden geen sprake kan zijn van een integrale afweging in het omgevingsplan. [...] Voor zover sprake is van enige Europeesrechtelijke afwegingsruimte, zoals de bepaling welke Natura 2000-gebieden welke bijdrage moeten leveren aan herstelopgaven voor habitats en soorten of de bepaling welke gebieden het meest geschikt zijn als speciale beschermingszone voor vogels, is die bovenlokaal van aard. Die afweging vindt dus niet plaats in het omgevingsplan.»¹⁹ De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een toelichting hierop en in het bijzonder in te gaan op de enige Europeesrechtelijke afwegingsruimte, van bovenlokale aard.

In de nadere MvA staat: «Wat betreft de sociaaleconomische vereisten wordt verwezen naar de specifieke instructieregel die het nieuwe artikel 3.18 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat, zoals voorzien in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. In dat artikel is bepaald dat de bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op het gebied van natuurbescherming rekening houden met de economische, sociale en culturele belangen, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Hierbij bestaat beleidsruimte voor het bevoegd gezag om die afwegingen te maken.»²⁰ De leden van de CDA-fractie

¹⁶ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 4.

¹⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 4.

¹⁸ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 7.

¹⁹ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 10.

²⁰ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 12.

vragen de regering hier een toelichting op te geven. In de nadere MvA staat aan de ene kant dat er geen beleidsruimte is en in deze passage staat, aan de andere kant, dat er wel beleidsruimte is voor bestuursorganen.

In de nadere MvA staat: «Bij het nemen van maatregelen voor die gebieden is er ruimte om rekening te houden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied alsmede met regionale en lokale bijzonderheden. Bij de actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem verken ik de ruimte».²¹ De leden van de CDA-fractie vragen de regering of hier de natuurdoeltypen als doelensysteem wordt bedoeld. Voorts vragen deze leden of de Nederlandse aanpak via natuurdoeltypen uniek is in Europa. Ten slotte vragen zij wat de regering bedoelt met de actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem. Wanneer vindt deze actualisatie plaats?

In de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 17 juni 2019 aan de Tweede Kamer staat: »Deze verkennende studie is uitgevoerd in afwachting van de daadwerkelijke evaluatie van het Natura 2000-doelendocument. [...] Daarom wordt dit jaar gewerkt aan een actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem. Hierin wordt vooral gekeken naar praktische aspecten om de knelpunten in de uitvoering die naar voren zijn gekomen tijdens de Fitness Check op te lossen. De inzet van de actualisatie is om de landelijke gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en soorten efficiënter en effectiever te kunnen bereiken. Een advies hierover wordt dit najaar naar uw Kamer verzonden. Daarna wordt gekeken of en hoe de oplossingen doorgevoerd kunnen worden in de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden.»²² Wat is de voortgang van dit advies (najaar 2019 gereed) en is dit advies bij de Tweede Kamer aangekomen?

De nadere MvA geeft aan: «Destijds heeft bij de selectie van de Natura 2000-gebieden publieksparticipatie plaatsgevonden. [...] Bij de nationale aanwijzingsbesluiten van de gebieden vindt eveneens publieksparticipatie plaats».²³ De leden van de CDA-fractie vragen de regering een toelichting te geven hierop. Voorts vragen deze leden op welke wijze de provincies hierbij zijn betrokken. Hebben provinciale staten en/of gedeputeerde staten kunnen reageren op de aanwijzingsbesluiten?

In de nadere MvA staat vraag 6: «Heeft de overheid bij het begrenzen van de relatienotagebieden (bestaande natuurgebieden) en de begrensde toekomstige/gewenste natuurontwikkeling («nieuwe natuur») het ruimtelijk uitgangspunt met inwoners en belanghebbenden gecommuniceerd: de begrenzing van natuurgebieden heeft geen externe werking en de realisatie in de regio's gebeurt op basis van vrijwilligheid?»²⁴ Kan de regering alsnog antwoord geven op deze vraag? In bijvoorbeeld Friesland en Overijssel heeft de overheid zo gecommuniceerd. Voorts vragen deze leden of het juridisch mogelijk is om buiten aangewezen gebieden gronden te verwerven, zonder inspraakprocedure. Welke financiële vergoeding voor grondeigenaren staat daar dan tegenover en op basis van welke Rijksregeling?

In de nadere MvA staat: «Ik zie wel aanleiding om samen met relevante partijen, zoals de natuurorganisaties en provincies, meer fundamenteel te kijken naar het toekomstige beleid en de toekomstige juridische vorm-

²¹ *Kamerstukken I 2019/20*, 34 985, H, p. 10.

²² *Kamerstukken II 2018/19*, 32 670, nr. 148, p. 1–2.

²³ *Kamerstukken I 2019/20*, 34 985, H, p. 9.

²⁴ *Kamerstukken I 2019/20*, 34 985, H, p. 5.

geving van het instrument van de gedragscode. Daarnaast heeft de Minister voor Milieu en Wonen in het debat over de Invoeringswet aan Uw Kamer in generieke zin toegezegd dat de ontwikkelingen in de rechtsbescherming na de inwerkingtreding van de Omgevingswet gemonitord zullen worden.»²⁵ Wat bedoelt de regering met de gedragscode? Welke organisaties worden hierbij betrokken?

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

Zoals in de inleiding is aangegeven sluiten de GroenLinks-fractieleden zich bij de vragen van de leden van de PvdA-fractie aan. In de vragen hieronder wordt op die vragen voortgeborduurd.

Bij de beantwoording van de vraag over de wijze waarop het NNN vertaald en afgewogen moet worden²⁶, is het antwoord voor de GroenLinks-fractieleden nog onduidelijk. De regering schrijft dat gemeenten hun natuurvisie vastleggen in gemeentelijke bestemmingsplannen op basis van de begrenzing in de provinciale verordening. Daarvoor gelden de gebruikelijke procedurele regels, inclusief afweging met andere belangen. Echter, en nu komt de vraag, begrijpen de GroenLinks-fractieleden goed dat de integrale afweging geschiedt op beide bestuurlijke niveaus? Hoe verhoudt deze integrale weging op gemeentelijk niveau zich tot het gegeven dat de provinciale verordening leidend is voor de ruimtelijke begrenzing en vergunningverlening bij a) Natura 2000-gebieden en b) het NNN? Bij welke aspecten heeft de gemeente dan precies ruimte voor een eigenstandige integrale afweging?

Ten aanzien van vraag 12 (en 14): de regering schrijft: «Wat betreft de selectie, aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden [...] geschiedt uitsluitend op basis van ecologische criteria [...]»²⁷ Hier lijkt de regering aan te geven dat wat Natura 2000-gebieden betreft, de systematiek van integrale afweging in de Omgevingswet niet opgaat. Immers, ecologische criteria zijn hierbij allesbepalend en sociaaleconomische effecten worden volgens de jurisprudentie expliciet niet meegewogen. Kan de regering nog eens onderbouwen waarom zij van mening is dat de Wet natuurbescherming ondergebracht moet worden in het stelsel van de Omgevingswet wanneer er de facto voor een belangrijk deel van het werkingsgebied van de Aanvullingswet natuur geen integrale afweging gemaakt kan worden? En daardoor in strijd lijkt met de meest basale principes achter het nieuwe stelsel? Zeker daar de Wet natuurbescherming al afgestemd is op het procedurele instrumentarium van de Omgevingswet, worstelen de fractieleden van GroenLinks met de vraag waarom dit noodzakelijk is.

Voorts hebben de GroenLinks-fractieleden een vraag ten aanzien van de evaluatie van de Wet natuurbescherming. De Wet natuurbescherming is relatief nieuw. Het lijkt erop dat deze wet beter in staat is om de natuurwaarden in Nederland te beschermen dan afgelopen decennia het geval was. De fractieleden van GroenLinks (en ook andere fracties) maken zich zorgen dat met de Aanvullingswet natuur deze positieve ontwikkeling weer ongedaan wordt. De GroenLinks-fractieleden zijn erg benieuwd naar een onafhankelijke evaluatie van de Wet natuurbescherming en de effecten daarvan. Normaal gebeurt een dergelijke evaluatie na een jaar of vijf. Zou de regering, in dit licht, bereid zijn om de Wet natuurbescherming tot zo'n vijfjarige periode te laten doorwerken, zodat de effecten (voor- en nadelen) goed geëvalueerd kunnen worden voordat de Aanvullingswet

²⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 25.

²⁶ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 3.

²⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 9.

natuur in de Eerste Kamer plenair behandeld wordt? Zodat er met meer en betere kennis over de werking van de verschillende huidige instrumenten een overgang in het systeem van de Omgevingswet kan geschieden. Zou de regering hiertoe bereid zijn?

Verder hebben de GroenLinks-fractieleden een aantal vragen ten aanzien van de bevoegdheden betreffende houtkap door gemeenten. Er lijkt sprake van een onaangekondigde bevoegdheidsverschuiving bij houtkap buiten de bebouwde kom door een verschuiving van rollen tussen overheden. Deze leden hebben hier twee aanvullende vragen over.

Door in artikel 11.113, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) de oogmerken «natuurbescherming», «instandhouding bosareaal» en «landschappelijke waarden» zo exclusief voor te behouden aan provincie en Minister, lijkt de regering aan te geven dat gemeenten hun huidige bevoegdheden verliezen die zij nu dagelijks uitoefenen in het kader bescherming van houtopstanden buiten de bebouwde kom via (duizenden) bestemmingplannen en via handhaving van gemeentelijk kapverboden buiten de bebouwde kom.

Kan de regering aangeven wat deze nieuwe en te strikte interpretatie van artikel 11.112 tot en met 11.131 van het Bal (dat is de bos- en landschapsbescherming door Minister en provincies) betekent en kan zij aangeven of de GroenLinks-fractieleden het goed interpreteren dat gemeenten ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving een bevoegdheid ter zake van houtopstanden buiten de bebouwde kom, de facto wordt ontnomen?

De tweede vraag betreft het doorbreken van de bestaande handhavingpraktijk inzake houtopstanden. De praktijk is dat veel gemeenten de feitelijke bescherming van bomen handhaven, ook buiten de bebouwde kom. De provincies beperken zich in de praktijk enkel tot uitzonderingsgevallen van illegale boskap en hebben noch de capaciteit noch de doelstelling om alle landschapselementen en bomen buiten de bebouwde kom te beschermen. Miljoenen houtopstanden buiten de bebouwde kom die nu beschermd zijn middels gemeentelijk kapverbod of via bestemmingsplan «verbod tot vellen», lijken met de voornoemde vergaande interpretatie van de artikelen 11.112 tot en met 11.131 van het Bal volledig onbeschermd te worden en lopen het risico vrijelijk gekapt te kunnen worden.

De regering geeft aan: er is toch het kapverbod van artikel 11.128 van het Bal. De praktijk is dat dit kapverbod alleen een bij hoge uitzondering en bij «bijzondere natuurwaarden of landschappelijke waarden» wordt ingezet, maar niet gebruikt wordt bij de vele gewone houtopstanden zonder bijzondere waarden en niet bij gewone houtopstanden als bij een rij knotwilgen of een houtwal met eiken. Is het de bedoeling van de regering dat dit bij uitzondering gebruikte artikel vaker gebruikt gaat worden? Ook bij gewone opstanden? Zo ja, hoe ziet zij dit in het licht van bestaande jurisprudentie? De rechtspraak heeft bij herhaling gesteld dat het ministerieel/provinciaal kapverbod binnen het systeem van melding en herplantplicht niet bedoeld is ter voorkoming van ongewenste kap.²⁸

De GroenLinks-fractieleden zijn bezorgd dat met de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur de bescherming van alle houtopstanden buiten de bebouwingscontour tegen houtkap verdwijnt, omdat de gemeentelijke bescherming wordt beëindigd door dit Aanvullingsbesluit natuur en de provinciale en ministeriële regeling dit gat juridisch en praktisch niet dichten. Kan de regering op deze zorg van de fractieleden

²⁸ Vgl. CbB 21 februari 2007, ECLI:NL:CBB:2007:AZ9716 en CbB (vzr.) 18 juli 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BD8807.

ingaan en aangeven hoe het gat dat zij zien gedicht is of gedicht kan worden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

In december 2016 is de motie-Van Veldhoven²⁹ aangenomen. Inmiddels is zij toegetreden tot het kabinet. Deze motie-Van Veldhoven luidt als volgt: «overwegende dat de regering voorstelt om «per saldo» natuurcompensatie toe te staan, terwijl dit onvoldoende waarborgen biedt voor kwalitatief hoogwaardige compensatie; verzoekt de regering, ervoor te zorgen dat hoogwaardige compensatie wordt gewaarborgd en te borgen dat de natuurorganisaties betrokken worden bij het beoordelen van die kwaliteit».

Kan de regering uitleggen hoe de natuurcompensatie straks werkt? In het bijzonder, kan zij uiteenzetten hoe uitvoering wordt gegeven aan de aangenomen motie-Van Veldhoven? Hoe wordt hoogwaardige natuurcompensatie gewaarborgd en hoe worden concreet de natuurorganisaties betrokken bij het beoordelen van die kwaliteit?

Hoe zorgen we ervoor dat de compensatie tijdig heeft plaatsgevonden, voordat de natuur door een activiteit elders achteruit is gegaan?

Kortom, hoe voorkomen we de situatie die bij de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is ontstaan en waar de rechter een streep getrokken heeft?

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn de regels om de begrenzing van het NNN aan te mogen passen, gewijzigd ten opzichte van het huidige vigerende beleid. Er staat in het Bkl dat de begrenzing te wijzigen is zolang de kwaliteit en oppervlakte niet achteruitgaan. In de toelichting wordt niet duidelijk gemaakt wat hiermee wordt bedoeld. De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over de bovenstaande situatie. Kan de regering aangeven hoe de kwaliteit wordt bepaald voordat begrenzingen worden gewijzigd? En wie stelt die kwaliteit vast? Wie is bevoegd gezag om te bepalen of een kwaliteit niet achteruit is gegaan door de begrenzing te wijzigen? Hoe wordt hier gehandhaafd en wie is de handhavende instantie? Wat is hierbij de rol en wat zijn de verantwoordelijkheden van het Rijk?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De grote vraag voor de PvdA-fractieleden is of de bescherming van de natuur in Nederland voldoende gewaarborgd blijft binnen de Omgevingswet. De belangrijkste doelen van de Omgevingswet en de aanvullende sporen zijn vereenvoudiging van regelgeving en een integrale afweging van belangen. Juist bij deze twee elementen hebben deze fractieleden grote zorg over de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur bij de Omgevingswet.

De huidige Wet natuurbescherming (en bijbehorend besluit en regeling) is nog relatief jong, overzichtelijk en bevat materiële normen over natuurbescherming. De wet die hiervoor in de plaats moet komen, de Aanvullingswet natuur, kent geen materiële normen. Die gaan naar verschillende onderliggende AMvB's. De wet zelf creëert instrumenten, bevoegdheden en procedures. Dit is consequent, want in lijn met de rest van de Omgevingswet, maar is het ook een vereenvoudiging? Kan de regering dit nogmaals toelichten, waarbij de PvdA-fractieleden opmerken dat de eventuele kenbaarheid van regelgeving door middel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) niets zegt over de complexiteit of eenvoud van de regelgeving zelf.

²⁹ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 63.

De PvdA-fractieleden maken zich zorgen dat natuurbelangen in de integrale afweging snel het onderspit zullen delven, bijvoorbeeld ten gunste van economische belangen. In dit kader merken zij het volgende op. De natuurvisie (nationaal en provinciaal) gaat op in omgevingsvisie. Daar komt een gemeentelijke visie, ook over de natuur, bij. De huidige Wet natuurbescherming vereist een vrij gedetailleerd uitgewerkte natuurvisie. Die detaileisen vervallen en natuurbescherming komt in concurrentie met andere belangen rond de fysieke leefomgeving. Levert het belang van de natuur hier niet automatisch in ten opzichte van de huidige bescherming? Zo nee, waarom niet? Zo ja, acht de regering dit wenselijk?

Europese regelgeving (de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn) vormt een belangrijke relativering op de integrale belangenafweging: hier kan niet van worden afgeweken. Dit is ook de reden dat, anders dan andere onderdelen van de Omgevingswet, hier sprake blijft van «nee, tenzij», zo antwoordde de regering de PvdA-fractieleden eerder schriftelijk. Kan de regering nog eens schetsen hoe groot de beslismarge blijft die buiten de kaders van voornoemde richtlijnen valt? En begrijpen deze leden goed dat voor deze niet-Europese ruimte nog wel het «ja, mits»-principe geldt? Voor beslissingen binnen de «Europese ruimte» geldt dus logischerwijs toestemming vooraf. Voor alle zekerheid nog een keer de vraag: hoe verhoudt dit zich tot de meldplicht?

De rode lijsten komen niet in een omgevingsvisie maar in een omgevingsdocument. Kan de regering bevestigen dat de feitelijke invloed van deze lijsten en daarmee de bescherming van de diersoorten die op de rode lijsten staan, hierdoor niet wijzigt?

Het nipt verworpen amendement van D66 en de ChristenUnie³⁰ beoogt voor internationaal en Europees voorgeschreven doelstellingen voor natuur eenzelfde waarborg in de Omgevingswet op te nemen als bijvoorbeeld voor water- en lucht kwaliteit is geregeld. Gekozen was voor het verankeren van de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen als omgevingswaarden. Nederland is namelijk verplicht tot het nemen van maatregelen om de natuurlijke habitats en de wilde dieren- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Deze staat moet per gebied uitgewerkt worden in het Bkl. De regering was, ondanks dat het oordeel over het amendement aan de Tweede Kamer was gelaten, geen voorstander van deze oplossing, omdat de staat van instandhouding moeilijk te kwantificeren is, terwijl artikel 2.9, derde lid, van de Omgevingswet kwantificering vereist. Kan de regering toelichten hoe kwantificering mogelijk zou kunnen zijn, bijvoorbeeld middels de elementen «verspreidingsgebied», «omvang populatie», «kwaliteit habitats» en «toekomstperspectief»? Kan zij toelichten hoe de verplichting tot de gunstige staat van instandhouding vanaf het begin van besluitvorming wordt gerespecteerd en hoe hier aan het einde rechtsbescherming voor kan worden gezocht? Hoe zal de regering borgen dat natuurwaarden een vergelijkbare wettelijke borging hebben als bijvoorbeeld water- en luchtkwaliteit?

De fractieleden van de PvdA in de Tweede Kamer pleitten bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel voor invoering van een zogenaamde beslisladder; een formele instructie aan het bevoegd gezag om een aantal vragen rond natuurbescherming standaard te stellen en goed gemotiveerd te beantwoorden.³¹ Is de regering bereid een dergelijke beslisladder in te voeren?

³⁰ Kamerstukken II 2018/19, 34 985, nr. 23.

³¹ Handelingen II 2018/19, 98, item 7, p. 2.

Kan de regering duiden hoe de belangen van de natuur geborgd worden als het wetsvoorstel het in de Eerste Kamer niet mocht halen? Kan de huidige wet in stand blijven? Zo ja, is de natuur dan goed geborgd? Zo nee, waarom niet en hoe worden dan de normen voor de natuur geborgd?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag. Onder voorbehoud dat de in dit verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen uiterlijk 3 april 2020, 16:00 uur zullen zijn beantwoord, achten de commissies de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

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

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

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