

Vergaderjaar 2018–2019

33 576

Natuurbeleid

33 348

Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming)

M¹

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 januari 2019

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² hebben op 2 oktober 2018 een deskundigenbijeenkomst³ georganiseerd naar aanleiding van een aantal schriftelijke overleggen⁴ die deze leden hebben gevoerd over evaluatie van het Natuurpact en de Voortgangsrapportage Natuur. Naar aanleiding hiervan is op 27 november 2018 een brief gestuurd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De Minister heeft op 29 januari 2019 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

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

¹ Letter M heeft alleen betrekking op 33 576.

² Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Ester (CU), Kok (PVV) (*vicevoorzitter*), Gerkens (SP) (*voorzitter*), Atsma (CDA), N.J.J. van Kesteren (CDA), Reuten (SP), Pijlman (D66), Prast (D66), Van Rij (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Overbeek (SP), De Bruijn-Wezeman (VVD), Van der Sluijs (PVV), Van Zandbrink (PvdA), Fiers (PvdA), Aardema (PVV), Binnema (GL)

³ Zie verslag van de bijeenkomst: *Kamerstukken I, 2018–2019, 33 576 / 33 348, K.*

⁴ Zie verslagen van schriftelijke overleggen: *Kamerstukken I, 2017–2018, 33 576, J. Kamerstukken I, 2017–2018, 33 576, I. Kamerstukken I, 2016–2017, 33 576 / 33 348, F. Kamerstukken I, 2016–2017, 33 576 / 33 348, E. Kamerstukken I, 2016–2017, 33 576 / 33 348, D.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Den Haag, 27 november 2018

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV) hebben op 2 oktober 2018 een deskundigenbijeenkomst⁵ georganiseerd naar aanleiding van een aantal schriftelijke overleggen⁶ die deze leden met u en uw voorganger hebben gevoerd over evaluatie van het Natuurpact en de Voortgangsrapportage Natuur. De leden van de fracties van **VVD**, **PvdA**, **GroenLinks** en **PvdD** hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vragen.

Inleiding

In het vervolg op het schriftelijk overleg dat met u is gevoerd over de evaluatie van het Natuurpact, hebben de leden van de **VVD**-fractie nog enkele beleidsrelevante vragen. Hierin zijn ook zienswijzen meegenomen naar aanleiding van de deskundigenbijeenkomst die de commissie op 2 oktober 2018 heeft georganiseerd.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben naar aanleiding van de deskundigenbijeenkomst van 2 oktober 2018 nog een aantal punten waarover zij u zullen vragen een reflectie te geven, ter voorbereiding op het mondeling overleg dat de commissie nog met u hierover wil voeren.

Graag willen de leden van de **GroenLinks**-fractie een aantal onderwerpen aan de orde stellen ter voorbereiding op het mondeling overleg dat de commissie met u zal voeren.

De leden van de **Partij voor de Dieren**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de evaluatie Natuurpact en voortgangsrapportage Natuur en hebben nog een aantal vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van VVD

De leden van de VVD-fractie willen nog eens met nadruk stellen dat in het gevoerde en te voeren overleg niet de decentralisatie van het natuurbeheer als zodanig ter discussie staat. Natuurbeleid is vooral ook maatwerk. Dit vraagt niet alleen regionale deskundigheid en betrokkenheid, maar ook afstemming met andere betrokken partijen. De vraag waartoe de evaluatie van het Natuurpact uitdaagt, is hoe in het kader van de integrale invulling van het natuurbeleid verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten worden toebedeeld en hoe hierin een zo effectief mogelijk evenwicht te vinden is. Hierin heeft de algehele stelselverantwoordelijkheid van het Rijk een belangrijke plaats. Met de focus hierop hebben deze leden enkele specifieke vragen.

De kern van de beleidsverantwoordelijkheid ligt volgens de leden van de VVD-fractie terecht bij de provincies. Dit neemt niet weg dat op decentraal niveau ook gemeenten (bijvoorbeeld via de Omgevingswet) en water-

⁵ Zie verslag van de bijeenkomst: *Kamerstukken I*, 2018–2019, 33 576 / 33 348, K.

⁶ Zie verslagen van schriftelijke overleggen: *Kamerstukken I*, 2017–2018, 33 576, J. *Kamerstukken I*, 2017–2018, 33 576, I. *Kamerstukken I*, 2016–2017, 33 576 / 33 348, F. *Kamerstukken I*, 2016–2017, 33 576 / 33 348, E. *Kamerstukken I*, 2016–2017, 33 576 / 33 348, D.

schappen verantwoordelijkheid dragen voor de invulling en uitvoering van het natuurbeleid en hiertoe ook over wettelijk bevoegdheden beschikken. Zou u duidelijk willen maken hoe de afstemming in verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen deze decentrale overheden geregeld is? Is het duidelijk waar in knelgevallen de doorslaggevende verantwoordelijkheid is belegd?

In wettelijk formele zin bezit de rijksoverheid stelselverantwoordelijkheid voor het natuurbeleid. Wilt u nog eens duidelijk maken wat deze verantwoordelijkheid precies inhoudt, dit ook in termen van bevoegdheden? Zijn hierbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de orde die de provinciale overstijgen? De VVD-fractieleden wijzen er in deze op dat provincies voor hun beleidsverantwoordelijkheid gebonden zijn aan «staatkundige» grenzen, dit waar «de natuur» deze grenzen als vanzelf overschrijdt. Deze leden vragen zich af of coördinatie van het provinciale beleid voldoende is om op dergelijke grensoverschrijding een antwoord te hebben. Verwezen zij naar het vraagstuk van monitoring.

Ter illustratie van het voorgaande wijzen de leden van de VVD-fractie op grootschalige ontwikkelingen en veranderingen in de «biosfeer», bijvoorbeeld als gevolg van klimaatveranderingen of implicaties van open grenzen. Hoe moet de beleidsverantwoordelijkheid met betrekking tot allerlei invasieve soorten worden geregeld? Te denken valt niet alleen aan wolven of bevers, maar ook aan planten die door hun agressieve verbreiding ecosystemen of wenselijke ruimtelijke functies bedreigen. Moet ter voorkoming van versnippering van of strijdigheid in beleid hier niet een nadere invulling worden gegeven aan de stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid? Deze leden vragen zich af of het begrip verantwoordelijkheid hiertoe niet moet worden aangevuld met expliciet omschreven bevoegdheden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PvdA

Door de deskundigen zijn op de bijeenkomst van 2 oktober 2018⁷ een aantal punten genoemd waarbij voor een effectieve uitvoering van het Natuurpact een meer actieve rol van het Rijk gewenst is. De leden van de PvdA-fractie lichten hieronder een zevental uit. Zij vragen u of u een reflectie op deze punten kunt geven.

1. Systeemverantwoordelijkheid

Uit het overleg met de deskundigen komt het beeld dat het Rijk op afstand staat. Zij verklaren de terughoudendheid van het Rijk doordat het Rijk de provincies vanaf 2011 de ruimte heeft willen geven de rol te pakken. Het Rijk wordt de verantwoordelijkheid toegedicht voor het goed laten functioneren van het beleidssysteem. Dat gaat niet alleen over het helder maken van verantwoordelijkheden en gewenste resultaten, maar ook over het scheppen van ondersteunende voorwaarden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de resultaten ligt bij de decentrale overheden. De coördinatie-rol ligt bij het Rijk. De deskundigen adviseren niet om daarbij de inhoudelijke doelstellingen op te knippen naar provincies maar eerder om een procesaanpak te kiezen. Waarbij de centrale rol niet zozeer bij het IPO ligt maar eerder een rol ligt bij het Rijk om de – individuele – provincies uit te dagen.

2. Verbinding met de beide maatschappelijke ambities

Het verbinden van de technocratische natuurdoelstellingen aan maatschappelijke betrokkenheid en relatie natuur-economie, was een van de drijvende krachten achter de decentralisatie. De deskundigen stellen vast dat de uitwerking in doelen en strategieën bij deze beide maatschappelijke ambities nog uitwerking behoeft. Doordat dit

⁷ deskundigenbijeenkomst

structureel weinig tot ontwikkeling is gekomen, blijft het natuurbeleid zelf daarmee erg kwetsbaar. Gesteld is dat thans het Rijk met name zou moeten regisseren op een structurele inbedding en uitwerking van deze verbreding met de beide maatschappelijke ambities. Daarbij zouden provincies uitgedaagd moeten worden ten aanzien van de vragen wie doet wat en wat de te realiseren mijlpalen zijn.

3. Samenhangend natuursysteem

Wat betreft de natuurdoelstellingen zien de deskundigen ook andere risico's, namelijk die van een niet-samenhangend natuursysteem. Gepleit wordt voor het benoemen van ondersteunende principes. Daarnaast hebben de provincies verschillende niveaus in hun ambitie. Hierdoor kan een lage ambitie in de ene provincie tot gevolg hebben dat de resultaten in een andere provincie, ongeacht de inzet van die andere provincie, niet gehaald gaan worden. De deskundigen pleiten ervoor dat het Rijk de grensoverschrijdende Rijksaangelegenheden (voor wat betreft dieren en gebieden) benoemt en over de uitvoering ervan afspraken maakt met de relevante provincies. Datzelfde geldt voor aangelegenheden waarvoor landelijke uniformiteit gewenst is, inclusief de mogelijkheid voor rijksregels. Dat gaat niet alleen om «Europese» natuur.

4. Rol gemeente

Het Natuurpact is afgesloten tussen Rijk en provincie en gaat over de natuur waarvoor Europese verplichtingen gelden, alsook het Nationaal Natuur Netwerk (NNN). De deskundigen stellen dat de behoefte aan natuur dichtbij mensen vaak voortkomt uit de behoefte van inwoners aan een gezonde en prettige woon- en werkomgeving en – voor bedrijven- als factor bij het vestigingsklimaat. Dat zijn allemaal onderwerpen die belegd zijn op gemeentelijk niveau. In het kader van de Omgevingswet – met als adagium dat zoveel mogelijk lokaal moet worden ingevuld – is het omgevingsplan hét planfiguur waarin alle aspecten van de fysieke leefomgeving in samenhang worden beschouwd. Dat is uiteraard ook het geval voor natuur. En dat gaat niet alleen om «Europese» natuur en NNN. De deskundigen adviseren het Rijk, de rol van het omgevingsplan – en daarmee de gemeente – bij de verdere uitwerking en uitvoering van het Natuurpact goed in ogenschouw te nemen.

5. Monitoring

De deskundigen stellen over de monitoring dat er weinig regie is tussen de provincies. Dat leidt ertoe dat resultaten niet bij elkaar opgeteld kunnen worden. Daar ligt volgens de deskundigen een rol voor Rijksregie.

6. Onderzoek

Voor onderzoek wordt het wiel nog erg vaak opnieuw wordt uitgevonden. De deskundigen vinden het nodig dat er een organisatie met een bestuurlijk mandaat komt voor actieve en gezamenlijke kennisontwikkeling en -deling.

7. Landbouw en milieu

De deskundigen stellen dat voor het realiseren van de natuurambitie van het Natuurpact een sterke verduurzaming van de landbouw nodig is waar het gaat om milieu en water. De deskundigen zijn van mening dat dit niet alleen door de provincies maar vooral door inzet van het Rijk kan worden geëffectueerd. De provincies zouden met het Rijk concreet kunnen afspreken hoe dat traject van verduurzaming van de landbouw en verbetering van milieucondities voor de komende 10 jaar gestalte wordt gegeven in de verschillende provincies.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

Volgens de leden van de GroenLinks-fractie is de aanpak van het Natuurpact in veel opzichten nieuw en ook de evaluatie door PBL laat zien

dat er nog ruimte is voor verbetering. Deze leden lichten drie specifieke zaken eruit.

Het Natuurpact markeert de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies. Tegelijk worden met het natuurbeleid landelijke en Europese doelstellingen nagestreefd. Deze leden vragen u hoe u tegen de samenwerking tussen Rijk en provincies en de onderlinge verdeling van inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid aankijkt. Op welke punten gaat dit goed en waar liggen mogelijkheden voor verbetering? Hoe kijkt u aan tegen de bevindingen in de evaluatie van PBL dat er de nodige onduidelijkheid is over de vraag bij wie welke verantwoordelijkheid is belegd, zowel in de verdeling Rijk-provincie als bij de rol van maatschappelijke partijen?

Er is met het Natuurpact een switch gemaakt van wat werd omschreven als een «technocratische» benadering naar meer aandacht voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de relatie tussen mens en natuur. De leden van de GroenLinks-fractie vragen u in hoeverre u vindt dat het gelukt is deze omslag te maken. Het risico zou kunnen zijn dat door te veel nadruk op maatschappelijke betrokkenheid het behalen van inhoudelijke natuurdoelen wordt bemoeilijkt. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de 55% en mogelijk op termijn 65% doelbereik bij de Vogel- en Habitatrichtlijn, dat nog steeds ver af ligt van de 100%. Hoe kijkt u hier tegenaan?

In de deskundigenbijeenkomst is verschillende keren de cruciale rol van de landbouw benoemd. Er werd gesteld dat zonder snelle en stevige verduurzaming van de landbouw het niet mogelijk is de opgaven voor biodiversiteit te behalen. Daarbij werd gewezen op de belangrijke verantwoordelijkheid die het Rijk hierbij heeft, mede in het licht van de discussie over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Hoe kijkt u aan tegen de noodzaak van snelle verduurzaming van de landbouw en de haalbaarheid van de doelen van biodiversiteit?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen u waarom er zo weinig aandacht is besteed aan het feit dat zeker tien vogelsoorten in Nederland op het punt staan uit te sterven.⁸ Voorts vragen deze leden zich af hoe het kan dat er nog steeds vrij gejaagd mag worden op soorten waarmee het slecht gaat, zoals de wilde eend⁹, de haas¹⁰ en het konijn¹¹. Hoe verhoudt het vrij bejagen van dieren zich met de wettelijk erkende intrinsieke waarde, dat wil zeggen de eigen waarde van het dier, los van zijn nut voor de mens? Bent u bereid de lijst van vrij bejaagbare soorten terug te brengen tot nul, of in elk geval de bedreigde soorten van de lijst te schrappen en eventueel afschot te binden aan een vergunningplicht?

⁸ De Volkskrant, «Zeker tien vogelsoorten in Nederland staan op het punt van uitsterven door veranderend landschap», 7 november 2018, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/zeker-tien-vogelsoorten-in-nederland-staan-op-het-punt-van-uitsterven-door-veranderend-landschap~b7c5d64c/>.

⁹ Sovon, «Waarom gaat de Wilde Eend achteruit?», <https://www.sovon.nl/nl/onderzoek/waarom-gaat-de-wilde-eend-achteruit>.

¹⁰ RTV Utrecht, «Hazenpest terug in Nederland», 9 november 2018, <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1838424/hazenpest-is-terug-in-nederland.html>.

¹¹ De Gelderlander, «Wilde dieren in Brabant hebben het zwaar, maar er zijn lichtpuntjes», 9 november 2018, <https://www.gelderlander.nl/boxmeer/wilde-dieren-in-brabant-hebben-het-zwaar-maar-er-zijn-lichtpuntjes~a960d395/>.

Kunt u aangeven welke extra natuurbeschermingsmaatregelen er genomen worden om planten en dieren te beschermen tegen het falen van de PAS, ook buiten Natura 2000-gebieden?¹² Bent u bereid aanzienlijke extra investeringen te doen in de natuur, om de gevolgen van het falend PAS-beleid te compenseren?¹³ Hoe beoordeelt u de dringende oproep van het Openbaar Ministerie om de veestapel te verkleinen in het belang van de natuur? Welke consequenties verbindt u aan het feit dat een uitdijende veestapel ernstige negatieve gevolgen heeft voor de biodiversiteit?¹⁴ Hoe beoordeelt u de daling van de grondwaterstand in relatie tot het kunstmatig laag houden van het waterpeil ten behoeve van de veehouderij en de gevolgen die dat heeft voor de natuur?¹⁵ Welke gevolgen heeft de jarenlange, aanhoudende mestfraude voor de natuur en bent u bereid daar onafhankelijk onderzoek naar te laten verrichten, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.¹⁶

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en verzoeken u de antwoorden uiterlijk 9 januari 2019 aan de Kamer te doen toekomen.

A.M.V. Gerkens

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

¹² Akkerwijzer, «Vergunning nodig voor bemesting in en rond Natura 2000-gebied», 7 november 2018, <https://www.akkerwijzer.nl/artikel/144781-vergunning-nodig-voor-bemesting-in-en-rond-natura-2000-gebied/>.

¹³ Trouw, «Nu het stikstofbeleid luchtfractieserij blijkt, is het hoog tijd voor investeringen in natuur», 13 november 2018, <https://www.trouw.nl/groen/nu-het-stikstofbeleid-luchtfractieserij-blijkt-is-het-hoog-tijd-voor-investeringen-in-natuur~ae96f48e/>.

¹⁴ NRC, «OM: de veestapel moet kleiner», 12 november 2018, <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/11/12/om-de-veestapel-moet-kleiner-a2754960>.

¹⁵ De Limburger, «Onderzoek naar daling grondwaterpeil in belangrijke bron», 14 november 2018, https://www.limburger.nl/cnt/dmf20181113_00080440/waterpeil-daalt-in-belangrijke-bron.

¹⁶ 1Limburg, «Mestfraude: miljoenen in beslag genomen bij invallen Limburg», 19 november 2018, <https://www.1limburg.nl/mestfraude-miljoenen-beslag-genomen-bij-invallen-limburg>.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2019

Hierbij ontvangt u de antwoorden op de vragen van de fracties van VVD, PvdA, GroenLinks en PvdD naar aanleiding van de deskundigenbijeenkomst over de evaluatie van het Natuurpact en de voortgangsrapportage natuur (uw kenmerk 162136.03u). Ik heb mijn beantwoording afgestemd met de provincies.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie willen nog eens met nadruk stellen dat in het gevoerde en te voeren overleg niet de decentralisatie van het natuurbeheer als zodanig ter discussie staat. Natuurbeleid is vooral ook maatwerk. Dit vraagt niet alleen regionale deskundigheid en betrokkenheid, maar ook afstemming met andere betrokken partijen. De vraag waartoe de evaluatie van het Natuurpact uitdaagt, is hoe in het kader van de integrale invulling van het natuurbeleid verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten worden toebedeeld en hoe hierin een zo effectief mogelijk evenwicht te vinden is. Hierin heeft de algehele stelselverantwoordelijkheid van het Rijk een belangrijke plaats. Met de focus hierop hebben deze leden enkele specifieke vragen.

De kern van de beleidsverantwoordelijkheid ligt volgens de leden van de VVD-fractie terecht bij de provincies. Dit neemt niet weg dat op decentraal niveau ook gemeenten (bijvoorbeeld via de Omgevingswet) en waterschappen verantwoordelijkheid dragen voor de invulling en uitvoering van het natuurbeleid en hiertoe ook over wettelijk bevoegdheden beschikken. Zou u duidelijk willen maken hoe de afstemming in verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen deze decentrale overheden geregeld is? Is het duidelijk waar in knelgevallen de doorslaggevende verantwoordelijkheid is belegd?

Ik deel de opvatting dat natuurbeleid maatwerk vraagt. Duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden is belangrijk. Ik ben van oordeel dat we met het Natuurpact en de Wet natuurbescherming tot een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden zijn gekomen, die recht doet aan de door de leden van de VVD-fractie beschreven regionale deskundigheid en betrokkenheid. Minstens zo wezenlijk is een goede samenwerking tussen alle bij het natuurbeleid betrokken partijen. Mede daarom heb ik, ook na de decentralisatie, frequent overleg met provincies en werken wij ook nadrukkelijk samen op verschillende dossiers in het landelijke gebied.

Goede voorbeelden van een gezamenlijke aanpak, ieder vanuit zijn eigen rol, zijn het Programma Aanpak Stikstof, het gezamenlijke partnerschap bij het EU-biodiversiteitsdossier, de weidevogelaanpak, de beoordelingskaders voor de gevolgen voor vogels en vleermuizen van windparken en het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP-vp). In het kader van het IBP-vp werken overheden gezamenlijk op gebiedsniveau aan de realisatie van complexe opgaven in het landelijk gebied. De aanpak van het IBP-vp markeert een andere aanpak, waarin de vier betrokken overheden elkaars inzet willen versterken, en ook meer als één overheid willen opereren.

Op de samenwerking tussen het Rijk en provincies kom ik ook terug bij mijn reflectie op het onderdeel systeemverantwoordelijkheid in de inbreng van de leden van de PvdA-fractie.

Het is correct dat de kern van de beleidsverantwoordelijkheid bij de provincies ligt. Niettemin hebben gemeenten en waterschappen ook een taak, zoals in het navolgende uiteen zal worden gezet.

Het kabinet heeft het voornemen om de natuurwetgeving onder te brengen in het stelsel van de Omgevingswet. Het aanvullingswetsvoorstel natuur Omgevingswet, dat voorziet in wijzigingen van de Omgevingswet vanwege deze overgang, is bij de Tweede Kamer aanhangig (Kamerstuk 34 985, nr. 3). Deze voorgestelde overgang heeft een beleidsneutraal karakter, wat meebrengt dat in het kader van de Omgevingswet, voor deze specifieke natuurwaarden, beschermingskaders en de verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden tussen provincies en Rijk, de huidige lijn uit de Wet natuurbescherming wordt voortgezet. Hierin hebben de gemeenten ook een rol. Zij hebben immers een belangrijke, centrale rol waar het gaat om de primaire zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving – waarvan natuur integraal onderdeel uitmaakt – en voorzien voor hun grondgebied op integrale wijze via hun omgevingsplannen en andere instrumenten in de bescherming daarvan. Daar komt bij dat gemeenten over het algemeen het loket zijn voor aanvragen van omgevingsvergunningen, ook omgevingsvergunningen die mede zien op Natura 2000-activiteiten en flora-en fauna-activiteiten. Ook de waterschappen komt een rol toe, aangezien waterkwaliteit en waterkwantiteit bepalende factoren zijn voor veel natuurwaarden, en waterschappen schadelijke exoten als beverratten en muskusratten bestrijden.

Het is vanuit hun regierol voor natuur in het bijzonder aan provincies om met gemeenten en andere overheden, een zodanige samenwerking te zoeken bij de uitoefening van hun taken en inzet van bevoegdheden, dat een zo adequaat mogelijke bescherming aan kwetsbare natuurwaarden wordt geboden en een zo goed mogelijk resultaat wordt geboekt bij het realiseren van de biodiversiteitsdoelstellingen.

Wanneer straks de Omgevingswet en het Aanvullingswetsvoorstel natuur Omgevingswet, eenmaal wet, in werking zijn getreden, schrijft artikel 2.2. van de Omgevingswet expliciet voor dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken rekening houden met taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met deze andere bestuursorganen afstemmen.

Wanneer ook nationale belangen in het geding zijn of wanneer deze prevaleren, zoals bijvoorbeeld bij de hoofdwegen, hoofdvaarwegen, landelijke spoorwegen, landelijk gastransportnet en defensie terreinen, is het aan het Rijk om hierover regie te nemen en in gesprek te gaan met andere bevoegde instanties.

Als, in het uiterste geval, het niet mogelijk is om afspraken te maken, dan kunnen provincies of het Rijk via interbestuurlijk toezicht ingrijpen, zoals geregeld in de Gemeentewet, Waterschapswet, Provinciewet en de Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe). Het uitgangspunt is echter dat de bevoegde instanties er gezamenlijk uitkomen.

In wettelijk formele zin bezit de rijksoverheid stelselverantwoordelijkheid voor het natuurbeleid. Wilt u nog eens duidelijk maken wat deze verantwoordelijkheid precies inhoudt, dit ook in termen van bevoegdheden? Zijn hierbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de orde die de provinciale overstijgen? De VVD-fractieleden wijzen er in deze op dat provincies voor hun beleidsverantwoordelijkheid gebonden zijn aan «staatkundige» grenzen, dit waar «de natuur» deze grenzen als vanzelf overschrijdt. Deze leden vragen zich af of coördinatie van het provinciale beleid voldoende is om op dergelijke grensoverschrijding een antwoord te hebben. Verwezen zij naar het vraagstuk van monitoring.

Ten aanzien van de provinciegrensoverschrijdende samenwerking verwijs ik naar mijn bovenstaande beantwoording.

Op hoofdlijnen ben ik in de in uw voetnoot 2 vermelde eerdere schriftelijke overleggen ingegaan op de verdeling van verantwoordelijkheden in het natuurbeleid sinds de decentralisatie. Uiteraard ben ik graag bereid meer in detail in te gaan op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, zoals de leden van de VVD-fractie mij vragen. Deze rijksverantwoordelijkheid behelst in de eerste plaats dat het Rijk door de instellingen van de Europese Unie en andere lidstaten kan worden aangesproken op de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan internationale afspraken. Het Rijk heeft ook de primaire verantwoordelijkheid om te verzekeren dat de internationale afspraken worden nageleefd, ook waar binnen de Nederlandse verhoudingen de primaire verantwoordelijkheid bij andere bestuurslagen is neergelegd. Het Rijk blijft bovendien gaan over zaken van nationaal, provincie-overstijgend belang en voor de delen van het natuurbeleid die niet zijn gedecentraliseerd, zoals natuur in de grote wateren.

De rijksverantwoordelijkheid voor natuur betreft met name:

- Het zorgen dat nationale wetgeving op orde is door adequate beschermingsnormen te stellen op basis van EU-verplichtingen, 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. Verwezen wordt naar de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet natuurbescherming en het lopende traject van de overheveling van het stelsel van de Wet natuurbescherming naar het stelsel van de Omgevingswet;
- Visievorming binnen de beschreven verantwoordelijkheid van de rijksoverheid (Rijksnatuurvisie, Natuurambitie grote wateren, visie LNV, Omgevingsvisie);
- Inzet (in partnerschap met provincies) in internationaal verband met het oog op beleid, afspraken en wetgeving voor het behoud en herstel van de biologische diversiteit, bijvoorbeeld in het kader van het VN-biodiversiteitsverdrag CBD, CITES (handel in beschermde soorten), AEWA (watervogels), de verdragen van Bern (bescherming wilde plant- en diersoorten) en van Bonn (behoud van trekkende diersoorten), OSPAR (bescherming mariene natuur), Ramsar (wetlands) en de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de Verordening invasieve uitheemse soorten en de FLEGT-verordening (import van hout en houtproducten);
- Het maken van afspraken met andere bestuurslagen op hoofdlijnen over de te plegen inzet, zoals is gedaan met het Natuurpact en overleg over de voortgang van die afspraken. Het Rijk informeert vervolgens de Kamer over de voortgang via een gezamenlijke rapportage van Rijk en provincies;
- Het zo nodig stellen van instructieregels voor andere overheden over de uitoefening van hun taak en bevoegdheden. Dat is nu gedaan in de Wet natuurbescherming ten algemene en in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ten aanzien van de aanwijzing en bescherming van gebieden behorende tot het Natuurnetwerk Nederland. Na de invoering van de Omgevingswet voorziet het Besluit kwaliteit leefomgeving in de instructieregels voor het Natuurnetwerk Nederland. Na de voorgestelde overgang van de natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet zullen de instructieregels van de Wet natuurbescherming eveneens worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving;
- De uitvoering van taken die op basis van de Wet natuurbescherming, en straks de Aanvullingswet natuur, aan het Rijk zijn toebedeeld;
- Het aanwijzen en begrenzen van Natura 2000-gebieden;
- Het aanwijzen van nationale parken, op voordracht van provincies;

- Het voeren van beleid ten aanzien van natuur in de grote wateren en marien natuurbeleid;
- Het aansturen van het zelfstandig bestuursorgaan Staatsbosbeheer;
- Opdrachtverlening aan kennisinstellingen, zoals het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen University & Research (WUR);
- Het zelf ter hand nemen van activiteiten van nationaal belang – zoals infrastructuur, waterveiligheid, energievoorziening, defensie en internationale handel – en aanpassen van die activiteiten aan de vereisten vanuit het natuurbelang;
- Het monitoren van de ontwikkeling van en rapporteren over de staat van de natuur en het genereren van de daarvoor benodigde informatie. Verwezen wordt bijvoorbeeld naar de rapporten van het PBL, maar ook naar de rapportage aan beide Kamers over de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland en naar de door de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vereiste rapportages.

Ter illustratie van het voorgaande wijzen de leden van de VVD-fractie op grootschalige ontwikkelingen en veranderingen in de «biosfeer», bijvoorbeeld als gevolg van klimaatveranderingen of implicaties van open grenzen. Hoe moet de beleidsverantwoordelijkheid met betrekking tot allerlei invasieve soorten worden geregeld? Te denken valt niet alleen aan wolven of bevers, maar ook aan planten die door hun agressieve verbreiding ecosystemen of wenselijke ruimtelijke functies bedreigen. Moet ter voorkoming van versnippering van of strijdigheid in beleid hier niet een nadere invulling worden gegeven aan de stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid? Deze leden vragen zich af of het begrip verantwoordelijkheid hiertoe niet moet worden aangevuld met expliciet omschreven bevoegdheden.

De invloed van externe ontwikkelingen, zoals klimaatverandering, op het natuurbeleid is een actueel vraagstuk dat veel facetten van het natuurbeleid raakt. Daarbij gaat het niet alleen om het verdwijnen van sommige soorten en de komst van nieuwe soorten, maar bijvoorbeeld ook om de kansen die de natuur biedt om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen en te beperken. Hiervoor is bijvoorbeeld aandacht in de Nationale Adaptatie Strategie (NAS) en in het IBP-vp, waarin ik samenwerk met gemeenten, provincies en waterschappen en welke ook wordt meegenomen in de recent gepubliceerde uitwerking van het Klimaatakkoord. Het denken over deze opgave is nog volop gaande. Ik verwijs u hiervoor ook naar de vierde voortgangsrapportage natuur van Rijk en provincies die ik u onlangs heb toegestuurd (Kamerstuk 33 576, L).

Ten aanzien van soorten die van buiten naar ons land komen, is het wel zaak onderscheid te maken tussen diverse categorieën. Lang niet al deze soorten behoren immers tot de (invasieve) exoten. Soorten die, bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverandering, op eigen kracht zich in Nederland vestigen, vallen niet onder het beleid rond (invasieve) exoten. De door de VVD-fractie genoemde soorten bever en wolf zijn geen exoten, maar inheemse soorten die op enig moment in ons land zijn uitgestorven.

Invasieve exoten zijn schadelijke uitheemse planten en dieren die door toedoen van de mens in Nederland zijn gekomen en schade toebrengen aan de natuur of dit in de toekomst waarschijnlijk gaan doen. Op 1 januari 2015 is de Verordening (EU) nr. 1143/2014 (Invasieve Uitheemse Soorten) in werking getreden. Deze verordening verbiedt het opzettelijk op het grondgebied van de Europese Unie brengen, houden, verhandelen, kweken en in de natuur uitzetten van dieren of planten van een op de Unielijst geplaatste soort. Het is een taak van de rijksoverheid om in het Europees comité voor Invasieve Exoten het Nederlandse standpunt over plaatsing van nieuwe soorten op de Unielijst in te brengen. Provincies en

andere belanghebbenden worden bij de voorbereiding van het Nederlandse standpunt betrokken.

De taakverdeling tussen Rijk en provincies is in 2018 vastgelegd in de Regeling natuurbescherming. Daarbij zijn bevoegdheden ten aanzien van de bestrijding en het beheer van bepaalde soorten op de Unielijst en het opstellen van beheerplannen aan provincies opgedragen. Voor de provincies gaat het hier specifiek om verantwoordelijkheden ten aanzien van invasieve exoten die natuurschade veroorzaken, dus niet over andere typen schade, zoals aan de volksgezondheid. De waterschappen zijn al langer verantwoordelijk voor bestrijding van de muskus- en beverrat op grond van de Waterwet. Ik ben zelf verantwoordelijk voor de bestrijding en het beheer ten aanzien van de invasieve exoten waarvoor de provincies niet belast zijn met de bestrijding en het beheer (zoals vissen en schaaldieren). Daarnaast ben ik verantwoordelijk voor implementatie van de verordening via afspraken met Douane, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl).

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PvdA

Door de deskundigen zijn op de bijeenkomst van 2 oktober 2018 een aantal punten genoemd waarbij voor een effectieve uitvoering van het Natuurpact een meer actieve rol van het Rijk gewenst is. De leden van de PvdA-fractie lichten hieronder een zevental uit. Zij vragen u of u een reflectie op deze punten kunt geven.

1. Systeemverantwoordelijkheid

Uit het overleg met de deskundigen komt het beeld dat het Rijk op afstand staat. Zij verklaren de terughoudendheid van het Rijk doordat het Rijk de provincies vanaf 2011 de ruimte heeft willen geven de rol te pakken. Het Rijk wordt de verantwoordelijkheid toegedicht voor het goed laten functioneren van het beleidssysteem. Dat gaat niet alleen over het helder maken van verantwoordelijkheden en gewenste resultaten, maar ook over het scheppen van ondersteunende voorwaarden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de resultaten ligt bij de decentrale overheden. De coördinatie-rol ligt bij het Rijk. De deskundigen adviseren niet om daarbij de inhoudelijke doelstellingen op te knippen naar provincies maar eerder om een procesaanpak te kiezen. Waarbij de centrale rol niet zozeer bij het IPO ligt maar eerder een rol ligt bij het Rijk om de – individuele – provincies uit te dagen.

Het beeld dat het Rijk op afstand staat, herken ik slechts ten dele. Het Rijk staat sinds de decentralisatie op grotere afstand van de directe uitvoering van het beleid, zoals ook tot doel was gesteld. Het Rijk heeft echter nog een stevige betrokkenheid bij het natuurbeleid. Daarmee doel ik niet alleen op de formele verantwoordelijkheden, die ik in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie heb opgesomd. Ik heb het dan vooral over de ambitie om samen met andere overheden en maatschappelijke partijen invulling te geven aan een succesvol natuurbeleid.

Nederland staat voor een aantal grote uitdagingen, zoals de energietransitie, de klimaatopgave en het verbeteren van de biodiversiteit. Deze opgaven beperken zich niet tot de grenzen van een gemeente of regio. Het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen pakken deze grote maatschappelijke opgaven dan ook gezamenlijk aan, bijvoorbeeld via het Interbestuurlijk Programma (IBP). We hebben gezamenlijke ambities en heldere regels afgesproken voor samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid.

Rijk en provincies overleggen regelmatig over de voortgang van de afspraken uit het Natuurpact en andere onderwerpen op het terrein van natuur, landschap, landbouw en omgeving. Binnen deze verbinding worden niet alleen ambities en plannen, maar ook de voortgang besproken en, daar waar het knelt, het gesprek gevoerd hoe te komen tot een oplossing. Een voorbeeld van deze samenwerking is de gezamenlijke voortgangsrapportage natuur, die onlangs aan uw Kamer is aangeboden (Kamerstukken I, 33 576, L).

Ook tussen provincies onderling wordt veelvuldig afgestemd en samengewerkt, ook ten aanzien van provinciegrensoverschrijdende zaken.

Daarnaast voert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn «lerende evaluatie» van de afspraken uit het Natuurpact uit, op verzoek van Rijk en provincies. Het PBL rapporteert hierover iedere drie jaar. De volgende (tweede) rapportage is voorzien in 2020.

Ik vind het, gelet op de bestaande rijksverantwoordelijkheid voor natuur, zoals beschreven in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie, en de afspraken met betrekking tot samenwerking en overleg, zoals hierboven beschreven, niet nodig daarbovenop een nieuwe rol voor het Rijk te creëren.

2. Verbinding met de beide maatschappelijke ambities

Het verbinden van de technocratische natuurdoelstellingen aan maatschappelijke betrokkenheid en relatie natuur-economie, was een van de drijvende krachten achter de decentralisatie. De deskundigen stellen vast dat de uitwerking in doelen en strategieën bij deze beide maatschappelijke ambities nog uitwerking behoeft. Doordat dit structureel weinig tot ontwikkeling is gekomen, blijft het natuurbeleid zelf daarmee erg kwetsbaar. Gesteld is dat thans het Rijk met name zou moeten regisseren op een structurele inbedding en uitwerking van deze verbreding met de beide maatschappelijke ambities. Daarbij zouden provincies uitgedaagd moeten worden ten aanzien van de vragen wie doet wat en wat de te realiseren mijlpalen zijn.

Vermaatschappelijking van natuur – het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie – is een belangrijk onderdeel van de realisatiestrategie van de Rijksnatuurvisie «Natuurlijk Verder» en van de natuurvisies van de verschillende provincies. Er zijn de afgelopen jaren talloze initiatieven tot wasdom gekomen die bijdragen aan de maatschappelijke betrokkenheid. De gebiedsgerichte aanpak, die de basis vormt voor de decentralisatie van het natuurbeleid, en het nieuwe stelsel rond agrarisch natuurbeheer zijn sprekende voorbeelden waarbij de overheid heeft bijgedragen aan een betere maatschappelijke inbedding van het natuurbeleid. Door een gebiedsgerichte aanpak wordt namelijk de betrokkenheid van zowel burgers als bedrijven in het gebied vergroot, en wordt het natuurbeleid uitgevoerd in samenhang met andere maatschappelijke opgaven in een gebied. Middels het nieuwe stelsel van agrarisch natuurbeheer is er meer verantwoordelijkheid voor de realisatie van natuurdoelen bij collectieven van agrariërs komen te liggen.

Tegelijkertijd is de vergroting van maatschappelijke betrokkenheid een leerproces, waarmee we ook in het Interbestuurlijk Programma (IBP) aan de slag zijn.

Een van de conclusies uit de «lerende evaluatie» van het Natuurpact was dat de doelstellingen een concretisering verdiende. Rijk en provincies werken hieraan, in samenspraak met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Om meer van elkaars aanpak te leren en het gesprek te voeren over de vraag wie wat doet, wordt een leernetwerk van provincies en Rijk ingericht. Zie hiervoor ook de gezamenlijke voortgangsrapportage

natuur, die ik u onlangs heb aangeboden (Kamerstuk 33 576, L), en mijn beantwoording in het nadere schriftelijke overleg met uw Kamer, eerder dit jaar (Kamerstuk 33 576, J).

De vergroting van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in de zin van burgerbetrokkenheid verloopt in de praktijk vooral via burgerinitiatieven. Deze hebben voor stimulering en facilitering vooral baat bij een goed contact met lokale en regionale overheden. De inbedding van natuur in verschillende economische sectoren heeft – naast het streven naar zo klein mogelijke negatieve effecten van activiteiten op de natuur – als vertrekpunt altijd de wijze waarop in de kernactiviteiten van een sector een afhankelijkheid bestaat van natuur. Bijvoorbeeld de afhankelijkheid van schoon water voor bierbrouwerijen, de afhankelijkheid van natuurlijke bodemvruchtbaarheid of bestuiving voor boeren of de afhankelijkheid van bomen en stedelijk groen voor het leefklimaat in steden. Wanneer voor een sector de afhankelijkheid van natuur of natuurlijke processen helder is, zal dat sterker gaan meewegen in beslissingen die in die sector genomen worden, want behoud van natuur wordt daarmee een belang van de sector. De inzet van het Rijk richt zich hierbij op sectoren waar een grote noodzaak en grote kansen liggen om de verbinding met natuur te leggen. Op dit moment zijn dat met name de landbouw (natuurinclusieve landbouw), de bouw en steden (klimaatadaptatie, leefomgevingskwaliteit) en de financiële sector. Breder en over verschillende economische sectoren heen wordt – ook internationaal – gewerkt aan de ontwikkeling van natuurlijk kapitaalrekeningen, die onderdeel kunnen gaan vormen van de verslaglegging van bedrijven. Om te komen tot een structurele inbedding van natuur in het gedrag en de besluitvorming van sectoren zijn in die sectoren transities nodig. De rol van de overheid en het in te zetten instrumentarium in dergelijke transities is afhankelijk van de fase waarin een transitie zich bevindt.

3. Samenhangend natuursysteem

Wat betreft de natuurdoelstellingen zien de deskundigen ook andere risico's, namelijk die van een niet-samenhangend natuursysteem. Gepleit wordt voor het benoemen van ondersteunende principes. Daarnaast hebben de provincies verschillende niveaus in hun ambitie. Hierdoor kan een lage ambitie in de ene provincie tot gevolg hebben dat de resultaten in een andere provincie, ongeacht de inzet van die andere provincie, niet gehaald gaan worden. De deskundigen pleiten ervoor dat het Rijk de grensoverschrijdende Rijksaangelegenheden (voor wat betreft dieren en gebieden) benoemt en over de uitvoering ervan afspraken maakt met de relevante provincies. Datzelfde geldt voor aangelegenheden waarvoor landelijke uniformiteit gewenst is, inclusief de mogelijkheid voor rijksregels. Dat gaat niet alleen om «Europese» natuur.

De ondersteunende principes waarop de leden van de PvdA-fractie doelen, zijn benoemd in het Natuurpact en vertaald in de Wet natuurbescherming. Via onder andere monitoring, voortgangsrapportages en de onafhankelijke «lerende evaluatie» van het PBL houden we scherp zicht op de resultaten die hiermee geboekt worden. Ook het proces op regionaal niveau wordt door deze instrumenten ondersteund. Daarnaast verwijs ik u naar mijn beantwoording over de intensieve samenwerking met provincies, zoals uiteengezet bij het onderdeel «systeemverantwoordelijkheid» van uw inbreng. Zoals vermeld in antwoord op de vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie, zijn provincies verantwoordelijk voor afstemming met elkaar over provinciegrensoverschrijdende zaken.

4. Rol gemeente

Het Natuurpact is afgesloten tussen Rijk en provincie en gaat over de natuur waarvoor Europese verplichtingen gelden, alsook het Nationaal Natuur Netwerk (NNN). De deskundigen stellen dat de behoefte aan natuur dichtbij mensen vaak voortkomt uit de behoefte van inwoners aan een gezonde en prettige woon- en werkomgeving en – voor bedrijven- als factor bij het vestigingsklimaat. Dat zijn allemaal onderwerpen die belegd zijn op gemeentelijk niveau. In het kader van de Omgevingswet – met als adagium dat zoveel mogelijk lokaal moet worden ingevuld – is het omgevingsplan hét planfiguur waarin alle aspecten van de fysieke leefomgeving in samenhang worden beschouwd. Dat is uiteraard ook het geval voor natuur. En dat gaat niet alleen om «Europese» natuur en NNN. De deskundigen adviseren het Rijk, de rol van het omgevingsplan – en daarmee de gemeente – bij de verdere uitwerking en uitvoering van het Natuurpact goed in ogenschouw te nemen.

Zoals betoogd in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie, hebben gemeenten een belangrijke rol in het stelsel van de Omgevingswet. Zij hebben alle ruimte om aanvullende regels ter bescherming van natuurwaarden vast te stellen, zolang deze geen afbreuk doen aan de werking van de door het Rijk vastgestelde beschermingsregels. Rijk en provincie zullen gemeenten hierbij, waar nodig en mogelijk, ondersteunen.

Het huidige gemeentelijke bestemmingsplan heeft overigens ook nu al een belangrijke functie als het gaat om de Europese verplichtingen en meer in het bijzonder het Natuurnetwerk Nederland. De bepalingen van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening hierover worden beleidsneutraal gecontinueerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In de Wet natuurbescherming hebben de gemeenten verder twee expliciete taken: het aanwijzen van het gebied waar niet mag worden gejaagd (artikel 3.21, derde lid, van de Wet natuurbescherming) en het aanwijzen van het gebied waar de landelijke regels ter bescherming van houtopstanden niet gelden (artikel 4.1 van die wet). Deze aanwijzingsbesluiten zullen straks op grond van het Aanvullingswetsvoorstel natuur Omgevingswet, eenmaal wet, onderdeel worden van het omgevingsplan.

Het Omgevingsplan heeft echter een bredere reikwijdte dan het huidige bestemmingsplan en kan regels bevatten die over heel de fysieke leefomgeving gaan. Het omgevingsplan beperkt zich dus niet tot planologische aspecten. Het voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In het Besluit Kwaliteit Leefomgeving zijn instructieregels opgenomen waar decentrale overheden rekening mee moeten houden. Via de Aanvullingsregelgeving natuur Omgevingswet zal dit ook gebeuren voor wat betreft onderwerpen die nu zijn geregeld in het stelsel van de Wet natuurbescherming. Binnen deze regels hebben gemeenten de ruimte om zelf natuurbeleid te voeren.

Het Omgevingsbesluit bevat regels over vroegtijdige participatie bij het Omgevingsplan (art. 10.2, lid 1 en 2 van het Omgevingsbesluit) en daarnaast regelt art. 2.2. van de Omgevingswet, zoals uiteengezet in het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie, dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken rekening houden met taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met deze andere bestuursorganen afstemmen.

Het is vanuit hun regierol in het bijzonder aan provincies om, overeenkomstig artikel 2.2. van de Omgevingswet, met gemeenten en andere overheden, een zodanige samenwerking te zoeken dat een zo adequaat mogelijke bescherming aan kwetsbare natuurwaarden wordt geboden en

een zo goed mogelijk resultaat wordt geboekt bij het realiseren van de biodiversiteitsdoelstellingen.

5. Monitoring

De deskundigen stellen over de monitoring dat er weinig regie is tussen de provincies. Dat leidt ertoe dat resultaten niet bij elkaar opgeteld kunnen worden. Daar ligt volgens de deskundigen een rol voor Rijksregie.

Het beeld dat er weinig regie is tussen de provincies inzake monitoring deel ik niet. Waar nog een verbeterslag in is te maken is het zorgen voor een goed meetnet voor het meten van de kwaliteit van habitattypen. Deze methode is nog in ontwikkeling, waar Rijk en provincies samen aan werken. Ook de actualisatie van de Natura 2000-doelensystematiek kan bijdragen aan de verbetering hiervan. Met de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) en met de nieuwe nationale database voor vegetaties en habitattypen, die provincies op dit moment ontwikkelen, komt betrouwbare en eenduidige informatie beschikbaar die door provincies, rijk en voor Europese rapportages kan worden gebruikt.

6. Onderzoek

Voor onderzoek wordt het wiel nog erg vaak opnieuw wordt uitgevonden. De deskundigen vinden het nodig dat er een organisatie met een bestuurlijk mandaat komt voor actieve en gezamenlijke kennisontwikkeling en -deling.

Net als de deskundigen onderschrijf ik het belang van het delen van kennis en het voorkomen van dubbelingen of juist hiaten in de kennisontwikkeling. Provincies maken daarom onder andere gebruik van de kennisinfrastructuur die het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) met Wageningen University & Research heeft opgezet (zoals beleidsondersteunend onderzoek, kennisbasisonderzoek en strategische kennis-en innovatieagenda's). Zo wordt in het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) per landschapstype door beheerders, onderzoekers en beleid kennis ontwikkeld en uitgewisseld. Rijk en provincies financieren het OBN gezamenlijk voor een bedrag van € 1,6 miljoen per jaar. Recent hebben het Ministerie van LNV, provincies en de Vereniging van Bos-en Natuureigenaren (VBNE) afgesproken hun samenwerking in het OBN in de periode 2019–2024 te continueren. Daarnaast draagt ook het lerende karakter van de evaluatie Natuurpact, die wordt uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving, bij aan kennisontwikkeling en -deling. Zo is er dankzij deze evaluatie inmiddels een leerfaciliteit van Rijk en provincies, zoals toegelicht in mijn reflectie bij het onderdeel «Verbinding met de beide maatschappelijke ambities» uit uw inbreng.

Gelet op het voorgaande zie ik niet de meerwaarde van een aparte organisatie met een bestuurlijk mandaat.

7. Landbouw en milieu

De deskundigen stellen dat voor het realiseren van de natuurambitie van het Natuurpact een sterke verduurzaming van de landbouw nodig is waar het gaat om milieu en water. De deskundigen zijn van mening dat dit niet alleen door de provincies maar vooral door inzet van het Rijk kan worden geëffectueerd. De provincies zouden met het Rijk concreet kunnen afspreken hoe dat traject van verduurzaming van de landbouw en verbetering van milieucondities voor de komende 10 jaar gestalte wordt gegeven in de verschillende provincies.

Landbouw en natuur horen bij elkaar en die relatie moet sterker en meer organisch worden dan zij nu is. De landbouw heeft een belangrijke sleutel in handen voor verdere verbetering van natuurwaarden in Nederland. Een onderdeel van de kringloopbenadering, die ik gepresenteerd heb in de kabinetsvisie «Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden», is het streven naar minimale emissies van schadelijke stoffen naar de omgeving. Dat krijgt gestalte langs verschillende lijnen: het zesde Actieprogramma in het kader van de Nitraatrichtlijn, een herbezinning op het mestbeleid, een visie op de toekomst van de gewasbescherming, een bodemprogramma, een programma «Versnelling verduurzaming van de veehouderij» en een programma «Verbinden van landbouw en natuur.» Provincies zijn betrokken bij de uitwerking hiervan. Daarnaast werk ik met de provincies en waterschappen aan de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en richt ik me in het kader van het Interbestuurlijk Programma (IBP), onderdeel Vitaal Platteland, op experimenten met andere, meer op de natuur gerichte vormen van landbouw. Ook Staatsbosbeheer is, mede op verzoek van mijn ministerie, bezig met experimenten op het gebied van natuurinclusieve landbouw, in samenwerking met pachters van zijn terreinen. In het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) zijn daarnaast met de landbouwsector afspraken gemaakt over extra reductie van de ammoniakemissie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

Volgens de leden van de GroenLinks-fractie is de aanpak van het Natuurpact in veel opzichten nieuw en ook de evaluatie door PBL laat zien dat er nog ruimte is voor verbetering. Deze leden lichten drie specifieke zaken eruit.

Het Natuurpact markeert de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies. Tegelijk worden met het natuurbeleid landelijke en Europese doelstellingen nagestreefd. Deze leden vragen u hoe u tegen de samenwerking tussen Rijk en provincies en de onderlinge verdeling van inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid aankijkt. Op welke punten gaat dit goed en waar liggen mogelijkheden voor verbetering? Hoe kijkt u aan tegen de bevindingen in de evaluatie van PBL dat er de nodige onduidelijkheid is over de vraag bij wie welke verantwoordelijkheid is belegd, zowel in de verdeling Rijk-provincie als bij de rol van maatschappelijke partijen?

In antwoord op vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie heb ik beschreven hoe de verantwoordelijkheidsverdeling in het natuurbeleid is georganiseerd. Zie ook mijn reflectie bij het onderdeel «Systeemverantwoordelijkheid» uit de inbreng van de leden van de PvdA-fractie voor een antwoord op uw vragen op dit punt.

Er is met het Natuurpact een switch gemaakt van wat werd omschreven als een «technocratische» benadering naar meer aandacht voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de relatie tussen mens en natuur. De leden van de GroenLinks-fractie vragen u in hoeverre u vindt dat het gelukt is deze omslag te maken. Het risico zou kunnen zijn dat door te veel nadruk op maatschappelijke betrokkenheid het behalen van inhoudelijke natuurdoelen wordt bemoeilijkt. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de 55% en mogelijk op termijn 65% doelbereik bij de Vogel- en Habitatrichtlijn, dat nog steeds ver af ligt van de 100%. Hoe kijkt u hier tegenaan?

Deze instrumentele doelen en vermaatschappelijking zijn naar mijn mening aanvullend op elkaar. Naast de aandacht voor vermaatschappelijking van natuur blijven de afspraken met provincies in het Natuurpact, over realisatie van de Natura 2000-doelen en het Natuurnetwerk Nederland prioritair en een belangrijke basis voor het realiseren van de doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Zie hiervoor ook mijn beantwoording in het nadere schriftelijke overleg met uw Kamer (Kamerstuk 33 576, J).

Het realiseren van meer maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, door burgers en door bedrijven of economische sectoren, is een zaak van lange adem. Die omslag is niet in een paar jaar gemaakt. Zoals weergegeven in mijn reflectie op het onderdeel «Verbinden met beide maatschappelijke ambities» uit de inbreng van de leden van de PvdA-fractie, ben ik samen met provincies bezig om dit onderdeel van het Natuurpact nadere te concretiseren.

In de praktijk zie ik bemoedigende signalen. Er zijn vele initiatieven van burgers in het land om zelf het beheer van stukken natuur in de buurt ter hand te nemen, ontwikkelingen op het gebied van natuurinclusieve landbouw bij de provincies, de internationale ontwikkeling van het «Natural Capital Protocol», de ontwikkeling van de Biodiversiteitsmonitor door Friesland Campina, Rabobank en Wereld Natuur Fonds en de totstandkoming van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel door een groot aantal maatschappelijke partijen.

In de deskundigenbijeenkomst is verschillende keren de cruciale rol van de landbouw benoemd. Er werd gesteld dat zonder snelle en stevige verduurzaming van de landbouw het niet mogelijk is de opgaven voor biodiversiteit te behalen. Daarbij werd gewezen op de belangrijke verantwoordelijkheid die het Rijk hierbij heeft, mede in het licht van de discussie over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Hoe kijkt u aan tegen de noodzaak van snelle verduurzaming van de landbouw en de haalbaarheid van de doelen van biodiversiteit?

Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik u naar mijn beantwoording van het onderdeel «Landbouw en milieu» uit de inbreng van de leden van de PvdA-fractie. De inspanningen op al deze terreinen moeten leiden tot milieucondities die de haalbaarheid van de biodiversiteitsdoelen vergroten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen u waarom er zo weinig aandacht is besteed aan het feit dat zeker tien vogelsoorten in Nederland op het punt staan uit te sterven.

De tien vogelsoorten waar de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren op doelen staan op de categorie «Ernstig Bedreigd» van de Rode Lijst Vogels, die ik op 18 november 2017 heb vastgesteld.

Het gaat om de soorten korhoen, woudaap, kemphaan, dwergmeeuw, velduil, grauwe kiekendief, draaihals, kuifleeuwerik, grauwe gors. Een aantal van de genoemde soorten heeft de afgelopen zestig jaar een enorme achteruitgang laten zien en hoewel de woudaap, grauwe kiekendief en draaihals de laatste jaren een lichte verbetering laten zien, broeden de kuifleeuwerik en grauwe gors nauwelijks nog in Nederland. Belangrijk voor soorten waar het slecht mee gaat is dat er wordt ingezet op goede leefgebieden. Hierover heb ik afspraken gemaakt met de provincies die verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid. Met name wil

ik noemen dat in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) herstelstrategieën zijn ontwikkeld om de leefgebieden van soorten te verbeteren. Ook worden er in het kader van het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer maatregelen genomen om het leefgebied van boerenlandsoorten, zoals weidevogels, te versterken.

Voorts vragen deze leden zich af hoe het kan dat er nog steeds vrij gejaagd mag worden op soorten waarmee het slecht gaat, zoals de wilde eend, de haas en het konijn. Hoe verhoudt het vrij bejagen van dieren zich met de wettelijk erkende intrinsieke waarde, dat wil zeggen de eigen waarde van het dier, los van zijn nut voor de mens? Bent u bereid de lijst van vrij bejaagbare soorten terug te brengen tot nul, of in elk geval de bedreigde soorten van de lijst te schrappen en eventueel afschot te binden aan een vergunningplicht?

Er zijn vijf wildsoorten waarop de jacht is toegestaan, te weten fazant, houtduif, wilde eend, haas en konijn. Van de wilde eend is een lichte neergaande trend in aantallen vastgesteld. Maar de omvang van de populatie van deze soort is nog steeds dusdanig hoog, dat de gunstige staat van instandhouding niet wordt bedreigd. Volgens het meetnet dagactieve zoogdieren is de stand van de haas stabiel en bij het konijn is sprake van een lichte toename. Ook bij fazant en houtduif is geen sprake van een bedreiging van de gunstige staat van instandhouding. Daarom is er op dit moment geen aanleiding om de lijst van vijf bejaagbare wildsoorten te verkleinen.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming zijn jagers verplicht afschotcijfers van door hen geschoten wild aan te leveren bij de faunabeheereenheden. In de jaarverslagen van de Faunabeheereenheden staan deze afschotcijfers vermeld. Indien uit de tellingen blijkt dat de populatie-omvang van één of meer van de vijf bejaagbare soorten de kritische grens nadert, dan heb ik de bevoegdheid de jacht op die betreffende soort gesloten te verklaren.

Kunt u aangeven welke extra natuurbeschermingsmaatregelen er genomen worden om planten en dieren te beschermen tegen het falen van de PAS, ook buiten Natura 2000-gebieden? Bent u bereid aanzienlijke extra investeringen te doen in de natuur, om de gevolgen van het falen PAS-beleid te compenseren? Hoe beoordeelt u de dringende oproep van het Openbaar Ministerie om de veestapel te verkleinen in het belang van de natuur? Welke consequenties verbindt u aan het feit dat een uitdijende veestapel ernstige negatieve gevolgen heeft voor de biodiversiteit? Hoe beoordeelt u de daling van de grondwaterstand in relatie tot het kunstmatig laag houden van het waterpeil ten behoeve van de veehouderij en de gevolgen die dat heeft voor de natuur? Welke gevolgen heeft de jarenlange, aanhoudende mestfraude voor de natuur en bent u bereid daar onafhankelijk onderzoek naar te laten verrichten, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

In 2018 is een tussenevaluatie van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) uitgevoerd. Omdat het PAS nog maar drie jaar in werking is, is er nog niet op alle onderdelen voldoende monitoringsinformatie beschikbaar waaruit harde conclusies ten aanzien van de werking van het PAS kunnen worden getrokken. Op dit moment is het bijvoorbeeld nog niet mogelijk om effecten van maatregelen exact vast te kunnen stellen, onder andere vanwege de responstijd van maatregelen. Daarom is voortgang in de uitvoering van de maatregelen op dit moment een essentieel element van de evaluatie. De opstellers van de tussenevaluatie geven aan dat het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen haalbaar is en blijft. Ter uitvoering van de afspraken uit het Natuurpact nemen provincies ook buiten Natura 2000-gebieden maatregelen ter verbetering van stikstofge-

voelige natuur, in de vorm van natuurherstelmaatregelen die de natuur weerbaarder maken tegen stikstof.

De leden van de fractie van de Partij van de Dieren vragen mij te reageren op de uitspraken van het Openbaar Ministerie (OM) over de omvang van de veestapel en de mogelijke gevolgen van mestfraude voor de natuur. Ten eerste merk ik op dat de opmerkingen van het OM niet zozeer ingegeven waren door de gevolgen voor de natuur, maar door een effectieve aanpak van fraude met mest waarbij alleen strafrechtelijke handhaving niet volstaat. Ik heb al meerdere keren gereageerd op de uitspraken van het OM, waaronder tweemaal in uw Kamer. Daarbij heb ik benadrukt dat het kabinet reeds maatregelen neemt die leiden tot een kleinere veestapel – zoals de warme sanering varkenshouderij – en dat de versterkte handhavingsstrategie een breed palet aan maatregelen bevat om de naleving van de mestregelgeving te verbeteren. Daarnaast ben ik gestart met een traject van herbezinning op het mestbeleid met als doel te komen tot een eenvoudiger en robuuster stelsel.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen mij voorts om onderzoek te verrichten naar de mogelijke invloed van mestfraude op de natuur. Het is bekend dat overmatige uit- en afspoeling van nutriënten in oppervlaktewater bijdraagt aan eutrofiëring. Aan de versterkte handhavingsstrategie mest, die ik uw Kamer eind september heb toegestuurd, liggen diverse onderzoeken die zijn gericht op verschillende aspecten van mestfraude ten grondslag. Mijn inzet is erop gericht om de maatregelen uit handhavingsstrategie in de praktijk te brengen en de naleving te verbeteren. Ik zie daarbij niet de meerwaarde van het gevraagde onderzoek.

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