

De Minister van BZK heeft de commissie gevraagd te adviseren bij het voorgelegde Aanvullingsbesluit natuur vanuit het integrale perspectief van de uitvoeringspraktijk. Verzocht is daarbij vooral te toetsen of met de regelgeving wordt bijgedragen aan de geformuleerde verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselwijziging, te weten het verhogen van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak, het versterken van een samenhangende aanpak, het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en een snellere en betere besluitvorming.

De commissie is van mening dat met het integreren van de natuur regelgeving in het stelsel de samenhangende aanpak verder invulling krijgt, door aansluiting te zoeken bij de kerninstrumenten, de procedures en principes. De commissie ziet ook op dat de kanteling van een sectoraal ingericht beleid, naar een insteek per doelgroep zoals in de Omgevingswet wordt toegepast in de beginfase minder voorspelbaarheid en gebruiksgemak oplevert voor specifieke groepen zoals deskundigen op het gebied van natuur, terwijl het anderen juist verbetert.

De minister van LNV heeft gevraagd of het systeem van de Wet natuurbescherming op een goede manier wordt ingebouwd in het stelsel van de Omgevingswet, uitgaande van het voornemen om dat beleidsneutraal te doen met handhaving van het huidige beschermingsniveau. In de nota van toelichting heeft de wetgever aangegeven dat de belangrijkste omzetting naar het gedachtengoed van de Omgevingswet al heeft plaats gevonden bij de totstandkoming van de Wet natuurbescherming. Het uitgangspunt is beleidsneutraliteit: normenkaders en instrumenten gaan qua inhoud en strekking ongewijzigd over en er wordt geen afbreuk gedaan aan het beschermingsniveau. Ook de doelstellingen van de specifieke regels blijven ongewijzigd en er wordt aangesloten bij de voorheen op grond van die wet al geldende verdeling van taken en bevoegdheden tussen de overheden.

De commissie ziet dat de reeds bij de huidige Wet natuurbescherming ingezette beweging naar het gebruik van begrippen en terminologie van de Omgevingswet hier behulpzaam is bij de omzetting naar dit Aanvullingsbesluit natuur en dat dit de samenhang binnen het stelsel ten goede komt. Tegelijkertijd ziet de commissie ook dat het omzetten naar het systeem van de Omgevingswet niet geheel beleidsneutraal is. Het gebruik van de kerninstrumenten kan er toe leiden dat verschuivingen plaatsvinden. Het feit dat de wetgever aangeeft dat dit besluit beleidsneutraal is, maakt dat de commissie aanbevelingen doet om in haar ogen niet beleidsneutrale wijzigingen beter toe te lichten, dan wel na te gaan in hoeverre zij binnen het stelsel van de Omgevingswet voldoende poging heeft gedaan de beoogde beleidsneutraliteit te realiseren.

De commissie gaat nader in op een aantal onderwerpen waarvoor ook bij de consultatie aandacht is gevraagd:

- a) Structuur en terminologie van het stelsel van de Omgevingswet in relatie tot beleidsneutrale omzetting
- b) Rol van provincies bij vergunningsvrije ruimte
- c) Het hanteren van gedragscodes

1. Structuur en terminologie van het stelsel van de Omgevingswet in relatie tot beleidsneutrale omzetting

De commissie beveelt aan om

- 1) vast te houden aan de terminologie en principes die uitgangspunt zijn voor de Omgevingswet, en terminologie enkel te gebruiken als ze een juridische betekenis hebben;
- 2) een duidelijke leeswijzer op te nemen, zodat ook per thema inzichtelijk blijft wat er aan regelgeving bestaat.
- 3) explicieter dan nu is gedaan, aan te geven waar verschuivingen en veranderingen hebben plaatsgevonden en daarbij aan te geven hoe een *gelijk beschermingsniveau* is geborgd.

4) monitoring voor natuur op te nemen in de integrale beleidscyclus van monitoring, evaluatie en inzet van instrumenten

Zuiver gebruik van terminologie

Uit de consultatie blijkt dat veel organisaties gewend en gehecht zijn aan een afzonderlijke wet en algemene maatregel van bestuur voor de specifieke natuurregels en aan de daarin toegepaste structuur en formuleringen. Het komt de integraliteit van het stelsel ten goede dat bij het opnemen van deze regels in het stelsel van de Omgevingswet formuleringen en principes uit het omgevingsrecht ook in dit besluit worden toegepast. In tegenstelling tot waar in de consultatie soms aandacht voor wordt gevraagd, is de commissie van mening dat formuleringen als "rekening houden met" of "onverminderd" enkel dienen te worden gebruikt als ze een juridische betekenis hebben en zuiver gebruikt worden. Indien wenselijk kunnen de context of achterliggende redenen wel worden opgenomen in de nota van toelichting.

Leeswijzer bevordert vindbaarheid

Zoals ook aangegeven bij het advies over de Aanvullingswet natuur, ziet de commissie veel voordelen van de beoogde integratie van regelgeving van de Wet natuurbescherming in het nieuwe omgevingsrecht, zowel voor de uitvoeringspraktijk van omgevingsactiviteiten, alsook voor de invulling van het belang van natuur. Bij dat advies heeft de commissie ook aangegeven dat de uitwerking pas kan worden beoordeeld op basis van de uitvoeringsbesluiten, zoals ook dit Aanvullingsbesluit natuur.

Het omzetten van de natuurbeschermingsregelgeving naar het stelsel van de Omgevingswet heeft als gevolg van de integrale benadering tegelijkertijd gevolgen voor de vindbaarheid. Stond voorheen alles rondom natuurregelgeving bij elkaar, nu wordt het geordend naar perspectief van de gebruiker. Hierdoor krijgt de gebruiker een integraler beeld van alles wat nodig is om een activiteit te kunnen uitvoeren. De commissie volgt hierin de keuze van de wetgever.

De consequentie is dat het overzicht van het totaal aan regelgeving voor natuur – net als andere thematische onderwerpen die ingebouwd gaan worden binnen het stelsel van het nieuwe omgevingsrecht – niet meer geordend bij elkaar staat, maar verspreid over verschillende besluiten. De commissie beveelt aan om een duidelijke leeswijzer op te nemen, zodat ook per thema inzichtelijk blijft wat er aan regelgeving bestaat. De commissie ziet in dat het herstructureren van onderwerpen vanuit het perspectief van één thema naar het perspectief van de gebruiker, het voor de ene doelgroep makkelijker maakt, en voor de andere juist moeilijker. Voorkomen moet worden dat misvattingen ontstaan omdat er ten onrechte van uit gegaan wordt dat iets *niet meer* geregeld is, terwijl het in werkelijkheid vooral *elders* geregeld is.

Beleidsneutraliteit en gelijkwaardig beschermingsniveau

De wetgever gebruikt in de nota van toelichting de term: beleidsneutrale omzetting.

De commissie beschouwt deze term als volgt:

- het omzetten van bestaande regelgeving naar het stelsel van het nieuwe omgevingsrecht,
- het opnemen van nieuw beleid, dat nog niet in wetgeving is verankerd, maar waarover reeds politieke besluitvorming is afgerond.

De commissie merkt op dat de term beleidsneutrale omzetting niet betekent dat alles op dezelfde manier geregeld blijft, maar dat een gelijkwaardig beschermingsniveau met inzet van de kerninstrumenten en procedures binnen het nieuwe omgevingsrecht (in aansluiting op de Awb) wordt gerealiseerd.

De commissie ziet wel enige spanning tussen het uitgangspunt van de wetgever om de natuurbeschermingsregelgeving beleidsneutraal om te zetten en de verschuivingen door het opnemen in het stelsel van de Omgevingswet.

Als voorbeeld: voorheen werden inhoudsvereisten gesteld aan de natuurvisie. In het nieuwe stelsel zijn deze komen te vervallen. De visie op natuur hoeft geen eigenstandig document te zijn, maar kan ook onderdeel zijn van de omgevingsvisie. Er ontstaat meer vrijheid en kansen voor een integralere visie, maar tegelijkertijd kan de indruk ontstaan dat in het geheel geen visie op natuur meer nodig is. De commissie beveelt aan om, explicieter dan nu is gedaan, aan te geven waar verschuivingen en veranderingen hebben plaatsgevonden. Aanbevolen wordt ook om daarbij aan te geven hoe een *gelijk beschermingsniveau* kan worden geboden wanneer bepaalde gegevens of informatie als gevolg van het wegvallen van inhoudsvereisten niet meer verplicht hoeven worden opgenomen.

Balans tussen beschermen en benutten bij omzetting naar het stelsel van de Omgevingswet

Bij het omzetten van bestaande regelgeving naar het stelsel van het nieuwe omgevingsrecht blijft het voor de wetgever wel een afweging tussen wat *kun* je regelen, en wat *moet* je regelen. Om te komen tot het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte – een van de verbeterdoelen van de stelselherziening – is het navolgbaar dat niet alles wat geregeld was, ook geregeld moet blijven in regelgeving. Naar mate het stelsel van abstracter op wetsniveau naar concreter op niveau besluiten en regelingen wordt ingevuld, wordt ook scherper hoe dit in de praktijk uitwerkt, in de balans tussen beschermen en benutten.

De commissie vraagt zich af in hoeverre enkel het omzetten naar het stelsel van de Omgevingswet noopt tot de wijzigingen die nu worden doorgevoerd, wanneer het uitgangspunt van de wetgever beleidsneutrale omzetting is.

Voorbeelden van waarborgen die de commissie niet terugziet in dit besluit zijn:

- onduidelijkheid over de vraag of een programma mede kan worden ingezet voor het enkele doel om de staat van instandhouding van een soort of habitat type te versterken (art. 1.13(1)(b) Wnb);
- het niet wettelijk verankeren van de waarborg dat bij de in artikel 1.10(3) Wnb genoemde taken en bevoegdheden geen rekening mag worden gehouden met economische, sociale en culturele belangen (als uitzondering op de regel);
- het ontbreken van de waarborg dat de jacht alleen kan worden opengesteld voor wildsoorten die in een gunstige staat van instandhouding verkeren (art. 3.22(5) Wnb)).

Gegeven het uitgangspunt van beleidsneutrale omzetting beveelt de commissie de wetgever aan beter rekenschap te geven van hoe de waarborgen uit de Wet natuurbescherming terug te vinden zijn, of om welke reden deze niet terugkomen in het stelsel.

Monitoring als onderdeel van de integrale beleidscyclus

Ook lijken er ten opzichte van de Wnb minder waarborgen te bestaan voor een regelmatige en onafhankelijke natuurmonitoring. Zo lijkt het instrument van de Natuurverkenning te zijn vervallen en de Natuurbalans nog maar eens in de vier jaar opgesteld te hoeven worden (art. 1.9 Wnb).

In aansluiting op het advies van deze commissie op de Aanvullingswet natuur pleit zij ervoor om monitoring in de integrale beleidscyclus mee te nemen en te koppelen aan evaluatie, actieve inzet van afwegingsruimte en van andere instrumenten in het omgevingsrecht.

De betrokkenheid van andere partijen is in de Omgevingswet op een generieke manier geregeld. Hier wordt bij aangesloten en hierdoor ontstaan eenduidigere procedures. Voor de gebruiksvriendelijkheid, harmonisatie van procedures en kenbaarheid van het totale omgevingsrecht zijn eenduidige procedures een groot goed, maar kijkend vanuit de voormalige sectorale regelgeving dient er aandacht besteed te worden aan de vindbaarheid, dan wel de veranderingen die deze omzetting met zich mee brengen.

2. Rol van provincies bij vergunningsvrije ruimte

In het specifieke geval van het verlenen van een ontheffing op een vergunningsplicht in het kader van de vogel- en habitatrichtlijn, waar de facto weinig beleidsruimte wordt gecreëerd, vindt de commissie het gebruik van de instructie (als een van kerninstrumenten en principes uit het stelsel van de Omgevingswet) een omslachtige manier van regelen. Hier lijkt het instrument van de provinciale verordening beter geschikt te zijn. De commissie beveelt aan nogmaals goed te kijken naar de balans tussen het versterken van een samenhangende aanpak en het verhogen van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak.

In het ontwerp-aanvullingsbesluit is voorzien in de inpassing van regels voor activiteiten die - met waarborgen omkleed - een uitzondering maken op het vergunningvereiste voor Natura 2000 of soortenbeschermingsverboden in de systematiek van de Omgevingswet. Uit de consultatie blijkt dat enerzijds wordt verzocht om een ruimere mogelijkheid om in m.n. omgevingsplannen uitzonderingen op te kunnen nemen, en anderzijds op het risico van uithollen van de verantwoordelijkheid om de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn goed uit te voeren. Zoals ook aangegeven in het besluit wordt door de uitzondering op de vergunningplicht geen beleidsruimte gecreëerd en moet nog steeds getoetst worden aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Overeind blijft dat de richtlijnen van kracht blijven, en dat de borgingen die hierin zijn opgenomen leiden tot weinig beleidsruimte ongeacht wie bevoegd gezag is.

De adviescommissie wijst op de systematiek die in de Omgevingswet gehanteerd wordt, en het gebruik van de kerninstrumenten. Voor een goede integratie van natuur in het omgevingsrecht is aansluiten bij deze instrumenten en de bevoegdheidsverdeling van belang. De primaire taken en bevoegdheden op natuurgebied liggen bij de provincie en soms bij het Rijk, maar moeten hun weerslag vinden in onder andere omgevingsplannen en programma's waar zo'n uitzondering wordt gemaakt. Onder huidig recht vereist een gemeentelijk plan daarom instemming van de provincie of het Rijk (artikel 5.6, tweede lid, Wn). In het ontwerp van het aanvullingsbesluit is dit vervangen door het criterium "met inachtneming van de opvattingen". Het vooraf op provinciaal niveau of rijksniveau vastleggen van de gewenste beleidsruimte in de provinciale omgevingsverordening dan wel het Bkl acht de commissie in algemene zin een meer efficiënte keuze. Voor het omgevingsplan kan de provincie of het Rijk vooraf instructieregels geven aan gemeenten (gij zult in deze gevallen geen vrijstelling verlenen), voor vrijwillige programma's is deze mogelijkheid er echter niet. Tegen het stellen van generieke instructieregels vooraf pleit bovendien dat het Natura 2000-regime vooral gericht is op maatwerk. De commissie pleit ervoor dat provincies en het Rijk vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid bieden over de mogelijkheden, maar uiteindelijk ook betrokken zijn bij de concrete uitzonderingen die een gemeente wil vastleggen.

De commissie vraagt zich af hoe de balans hier is tussen het versterken van een samenhangende aanpak en het verhogen van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak.

3. Het hanteren van gedragscodes

De commissie ziet geen grote wijziging in de rechtsbescherming bij het in de praktijk gebruik maken van gedragscodes, maar wel in de rechtsbescherming ten aanzien van de vaststelling van gedragscodes. De Commissie beveelt aan deze wijziging te heroverwegen of explicieter toe te lichten. De commissie adviseert in dit Aanvullingsbesluit natuur niet te anticiperen op potentiële beleidswijzigingen ten aanzien van gedragscodes.
--

De Aanvullingswet natuur biedt de mogelijkheid voor een vrijstelling van de soortenbeschermingsverboden voor handelingen die worden verricht overeenkomstig een door de Minister van LNV goedgekeurde gedragscode. Een gedragscode geldt voor heel Nederland, niet alleen voor één gebied of plaats. De vrijstelling geldt vervolgens voor iedereen die aan de gedragscode voldoet. Deze code wordt meestal aangevraagd door een overkoepelende organisatie. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming in de plaats gekomen van de Flora- en faunawet. Tot dat moment hebben veel gemeenten een eigen gedragscode opgesteld, waardoor er veel verschillende gedragscodes zijn ontstaan. Er wordt nu toegewerkt naar één gedragscode per sector.

Het werken met een gedragscode brengt een aanzienlijke lastenverlichting met zich mee, omdat daarmee niet telkens een ontheffing hoeft te worden aangevraagd, beoordeeld en verleend. De commissie ziet wel dat het werken met gedragscodes ook kan leiden tot een stelsel waarin geen afweging op individueel niveau plaats vindt, en daarom ook het stelsel van inspraak en beroep dan niet mogelijk is. Dit kan een bewuste keuze zijn van de wetgever.

De goedkeuring van een gedragscode kent anderzijds een uitvoerige procedure omdat getoetst moet worden of de gedragscode aan de Europese kaders voldoet en mogelijk effect heeft op het provinciale natuurbeleid.

De commissie ziet ten opzichte van de bestaande praktijk geen inhoudelijke beleidswijziging, maar het is de commissie opgevallen dat onder het Omgevingswetstelsel een gedragscode bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Daarmee vervalt ten opzichte van de huidige regeling in de Wet natuurbescherming de mogelijkheid van beroep tegen een besluit tot goedkeuring van de gedragscode door de Minister. Mede vanuit het oogpunt van beleidsneutrale omzetting beveelt de commissie aan deze keuze te heroverwegen of explicieter toe te lichten.

Bezien van het omzetten van het huidige recht naar het stelsel van de Omgevingswet is een gedragscode in het concept Aanvullingsbesluit natuur op vergelijkbare wijze geborgd als voorheen. De beweging om toe te werken naar één gedragscode per sector is recent in gang gezet. Over de effecten hiervan is nog niet veel bekend en hangen niet direct samen met de omzetting naar het stelsel van de Omgevingswet. De commissie adviseert om de gebruikelijke beleidscyclus te doorlopen en in dit Aanvullingsbesluit natuur niet te anticiperen op potentiële beleidswijzigingen.