

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)

H

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 maart 2020

Hierbij doe ik u, mede namens de Minister van Milieu en Wonen, toekomen de nadere memorie van antwoord, waarmee ik de vragen beantwoord van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (EK 34 985, G) over het Aanvullingswetsvoorstel natuur Omgevingswet en het ontwerp Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

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

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Economische Zaken en Klimaat/ Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van 21 februari 2020 over het voorstel voor de Aanvullingswet natuur en het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet¹.

In deze nadere memorie van antwoord beantwoord ik, mede namens de Minister voor Milieu en Wonen, de door de verschillende leden gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen. Hierbij houd ik de volgorde van het nader voorlopig verslag aan en zijn de vragen voorzien van een nummer. Voor de leesbaarheid zijn de vragen schuin gedrukt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

1. De leden van de CDA-fractie zijn voor de versterking van de kwaliteit van de leefomgeving, door bestaande natuur en landschap duurzaam in stand te houden. Deze leden vragen zich af of de natuurwetgeving, verbonden aan de Europese richtlijn, niet een te rigoureuze aanpak is die leidt tot een loopgravenoorlog tussen belanghebbenden in de uitvoering. Wat is de reactie van de regering hierop?

De vogelrichtlijn en de habitatrictlijn stellen de bescherming van de biodiversiteit voorop. In Nederland, waar sprake is van een intensief gebruik van beperkte ruimte en van natuurwaarden die vaak kwetsbaar zijn en niet in goede staat verkeren, maakt dat het in de praktijk soms lastig is om nieuwe ontwikkelingen toe te staan als deze nadelige gevolgen kunnen hebben voor deze natuurwaarden.

Naar aanleiding van de fitnesscheck van de richtlijnen enkele jaren terug, heeft de Europese Commissie geconcludeerd dat de richtlijnen aan hun doel beantwoorden en geen aanpassing behoeven. Het daarin vastgelegde instrumentarium blijft het centrale instrumentarium voor het realiseren van de Europese biodiversiteitsdoelstellingen. Wel heeft de Europese Commissie aangegeven te kijken naar mogelijkheden voor verdere ondersteuning van de uitvoeringspraktijk, via handreikingen en dergelijke.

Het voorliggende wetsvoorstel zet – evenals de thans geldende natuurwetgeving – de richtlijnen één-op-één om, zodanig dat geen striktere eisen worden gesteld dan voortvloeien uit de Europese richtlijnen. Verankering van de natuurwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet heeft als voordeel dat al in een eerder stadium, bij beleids- en besluitvorming meer integraal wordt gekeken naar de verschillende aspecten van de leefomgeving. Dit stimuleert dat ook eerder wordt gekeken naar de vereisten vanuit de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn, zodat daarop meteen kan worden ingespeeld. Dat voorkomt dat deze vereisten in een later stadium bij de daadwerkelijke realisatie van ontwikkelingen een probleem gaan vormen.

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 milieucondities en in natuurherstel, zodat de natuur beter negatieve invloeden kan verdragen. In het kader van de aanpak van de stikstofproblematiek heeft het kabinet op dat punt de afgelopen periode verschillende stappen gezet² en na het in mei 2020

¹ Kamerstukken I 2018/2019, 34 985, A , Kamerstukken II 2018/2019, 34 985, nr. 51

² Kamerstukken 32 670 en 35 334

daarover te ontvangen advies van het Adviescollege stikstofproblematiek, waarvan de heer Remkes voorzitter is, zal het kabinet uw Kamer ook informeren over de structurele aanpak.

2. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om verduidelijking te geven over de systematiek, opbouw en ontwikkeling van de voorlopers van het Natuurnetwerk Nederland (hierna: NNN) en de definiëring van het NNN en zijn voorlopers.

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) was de voorloper van het natuurnetwerk Nederland. De EHS is geïntroduceerd in 1990. Doelstelling was de realisatie van een netwerk van samenhangende, onderling verbonden natuurgebieden, waarbij de oppervlakte natuur zou toenemen. Per 1 januari 2011 was 588.000 ha van de EHS in beheer.

Met ingang van 1 januari 2011 is het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Over de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies hebben Rijk en provincies afspraken vastgelegd in het Bestuursakkoord natuur en in het Natuurpact, waarbij de EHS werd herijkt en ontwikkeld tot het natuurnetwerk Nederland. In het Natuurpact is een nieuwe opgave van 80.000 ha in te richten natuur in de periode 2011 t/m 2027 afgesproken.

De provincies rapporteren jaarlijks over de voortgang van het natuurnetwerk Nederland. Uit de laatste voortgangsrapportage (over 2018) blijkt dat de omvang van het natuurnetwerk Nederland naar verwachting circa 736.000 ha in 2027 bedraagt. Hiervan is volgens deze rapportage circa 695.000 ha reeds in beheer.

3. Kan de regering een definitie geven van relatienotagebieden (reservaatgebieden en beheersgebieden) en de hectares die daarbij begrensd zijn? Via welke regeling(en) hebben deze begrenzingen plaatsgevonden? Hoeveel hectares zijn er gerealiseerd?

Met de Relatienota beoogde het toenmalige kabinet in 1975 100.000 hectare te realiseren met een volledige natuurbestemming (reservaat) en 100.000 hectare met een gedeeltelijke natuurbestemming (Beheersgebieden, later ook agrarisch natuurbeheer genoemd). In 1990 zijn deze categorieën onderdeel geworden van de EHS.

Op 1 januari 2003 was circa 40.000 hectare aan reservaten ingericht en was circa 52.000 hectare beheersgebied gerealiseerd. Om een einde te maken aan een woud van beleids-, gebieds- en financiële categorieën voor natuur, werden alle categorieën voor inrichting natuur samengevoegd en vond geen aparte registratie van de voortgang van reservaten meer plaats. Begrenzing vond vanaf dat moment plaats door provincies in provinciale natuurgebiedsplannen.

Op basis van het Programma beheer waren subsidieregelingen beschikbaar voor agrarisch natuurbeheer en natuurbeheer. Daarnaast werd de mogelijkheid geboden om beheersgebieden ruim te begrenzen, waarmee meer flexibiliteit in de inzet van het agrarisch natuurbeheer geboden werd (Ruime Jas). In dat kader werden de percelen voor agrarisch natuurbeheer niet vooraf concreet begrensd, maar er werd een ruim gebied begrensd. Boeren konden hun daarbinnen gelegen percelen aanmelden voor agrarisch natuurbeheer.

Provincies rapporteren in hun jaarlijkse voortgangsrapportage het aantal hectares natuur dat als onderdeel van het natuurnetwerk Nederland is ingericht en in beheer genomen.

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. In de laatste voortgangsrapportage natuur (over 2018) meldden de provincies dat voor circa 83.000 ha overeenkomsten voor agrarisch natuurbeheer zijn afgesloten.

4. Kan de regering de definitie geven van de kerngebieden in het NNN respectievelijk van de natuurontwikkelingsgebieden in het NNN, respectievelijk de verbindingszones in het NNN? Kan zij hierbij per onderdeel de begrensde hectares aangeven? Hoeveel hectares zijn er gerealiseerd?

De provincies maken bij de realisatie van het natuurnetwerk Nederland geen onderscheid tussen kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones. Hierover zijn tussen Rijk en provincies geen afspraken gemaakt in het Bestuursakkoord en in het Natuurpact. Per onderdeel zijn dan ook geen begrensde hectares aangegeven en wordt geen voortgang bijgehouden. De reden hiervoor is dat deze (en andere) categorieën natuur zijn samengevoegd tot bestaande natuur en nieuwe natuur.

Wanneer en op welke wijze is het NNN vertaald en ruimtelijk afgewogen met andere belangen?

In het Bestuursakkoord natuur is afgesproken dat provincies het natuurnetwerk Nederland ruimtelijk vastleggen in hun provinciale verordening. Deze bevoegdheid is ook vastgelegd in het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en straks in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het Rijk is verantwoordelijk voor het natuurnetwerk Nederland voor zover deze zijn gelegen in rijkswateren.

In provinciale ruimtelijke verordeningen (onder de Omgevingswet omgevingsverordeningen) leggen provincies hun volledige ruimtelijke beleid, in onderlinge samenhang, vast. Deze verordeningen worden, op onderdelen, door provincies aangevuld of aangepast door een besluit van provinciale staten of gedeputeerde staten als daar aanleiding toe is. Vergunningverlening gebeurt op basis van onder andere deze verordeningen. 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.

5. Welk ruimtelijk regime c.q. beleid is van toepassing op de bestaande begrensde natuurgebieden (kerngebieden) en welk ruimtelijk regime is van toepassing bij toekomstig/gewenste begrensde natuurontwikkeling («nieuwe natuur») en verbindingszones («nieuwe natuur»)?

De provincies maken bij de realisatie van het natuurnetwerk Nederland geen onderscheid tussen kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones. Het toepasselijke ruimtelijk regime is getrapd. Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) verplicht ertoe dat in provinciale ruimtelijke verordeningen regels worden gesteld die doorwerken in bestemmingsplannen. Op basis van deze getrapte regels zijn activiteiten niet toegelaten als die (i) leiden tot aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden, (ii) de oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland significant verminderen, of (iii) de samenhang tussen

gebieden aantasten. Onder strikte voorwaarden mag hierop een uitzondering worden gemaakt. In dat geval geldt cumulatief dat sprake moet zijn van een groot openbaar belang, waarvoor geen reële alternatieven bestaan en waarbij negatieve effecten worden beperkt en overgebleven effecten worden gecompenseerd. Onder de Omgevingswet geldt een vergelijkbaar getrappt beschermingsregime, dat is neergelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Ten opzichte van het Barro is het regime verstevigd, omdat in het Bkl uitgegaan wordt van een resultaatsverplichting, namelijk de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden. De regels in het Barro zien alleen op het hoe. De regels van het Bkl zijn niet alleen gericht op het resultaat, maar ook op de verbetering van die waarden. Bovendien is in het Bkl de compensatie van eventuele aantastingen van het natuurnetwerk Nederland geconcretiseerd, waarbij het belang van de tijdigheid van die compensatie tot uitdrukking wordt gebracht.

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? Is dit ook vertaald in de provinciale ruimtelijke streekplannen c.q. het provinciaal ruimtelijk beleid?

Ten algemene kan worden opgemerkt dat de aanwijzing van natuurgebieden geschiedt via de gebruikelijke inspraakprocedures, waarover via de geëigende provinciale kanalen gecommuniceerd wordt. Tegen de aanwijzing kan ook beroep worden ingesteld. Voor de begrenzingen die plaatsvonden op basis van de relatienota, en later op basis van het Programma Beheer natuurgebieden waren destijds subsidies beschikbaar voor grondeigenaren die hun grond vrijwillig ter beschikking stelden voor het realiseren van natuurgebieden. Een andere mogelijkheid was dat de grondeigenaar een beroep deed op de opkoopplicht van de overheid. Niet uitgesloten is dat in sommige gevallen gebruik is gemaakt van meer dwingende instrumenten, zoals onteigening.

Niet altijd heeft er destijds een vertaling plaatsgevonden naar ruimtelijk beleid en dus een planologische inpassing. Zoals opgemerkt bij de beantwoording van vraag 5 is dat bij het natuurnetwerk Nederland wel het geval.

7. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om aan te geven wat de regering verstaat onder «bestaande natuur» en onder «nieuwe natuur»? Verstaat zij onder «nieuwe natuur» de natuurontwikkelingsgebieden respectievelijk de verbindingzones uit het NNN?

Nieuwe natuur is natuur, die destijds als onderdeel van de uitbreidingsopgave EHS en nu als onderdeel van de uitbreidingsopgave natuurnetwerk Nederland via verwerving/inrichting is gerealiseerd of nog moet worden gerealiseerd. Onder de EHS waren dit (onder andere) reservaten, natuurontwikkelingsgebieden en robuuste verbindingen.

Bestaande natuur omvat dat deel van de EHS / het natuurnetwerk Nederland dat geen onderdeel uitmaakt van de uitbreidingsopgave. Bij de start van de opgave was deze oppervlakte reeds in beheer als natuur.

8. De leden van de CDA-fractie constateren dat Nederland in de jaren «90 voorop liep met de introductie van de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS). Zij zien de inzet voor een mooier en beter Nederland. Door bestaande natuurgebieden aaneen te hechten, wordt voorkomen dat ze geïsoleerd komen te liggen en zo hun waarde en duurzame ontwikkeling verliezen. Volgens oud-DG-VROM en oud-hoofddirecteur van Natuurmonumenten, Frans Evers, werd in Europa de waarde van onze EHS gezien en dat was het voorbeeld voor het Europees netwerk van bestaande natuurgebieden, dat werd vastgelegd in Natura 2000. Hij constateert dat Nederland de fout maakt Natura 2000 als nieuw fenomeen te zien met eigen eisen en eigen regelgeving. Kan de regering reageren op deze constatering? Is de regering met de CDA-fractieleden van mening dat Natura 2000 een stimulans moest zijn en dat het een splijtzwam werd?

Het Natura 2000-netwerk is conceptueel afgeleid van de Ecologische Hoofdstructuur, maar de concrete regelgeving zoals opgenomen in de habitatrichtlijn bleek duidelijk anders dan het (toenmalige en huidige) nationale en provinciale natuurbeleid. Hierover is in 1998, bij het indienen van het tweede voorstel voor aanmelding van habitatrichtlijngebieden, discussie gevoerd tussen Nederland en de Europese Commissie. Nederland was van mening dat de bescherming die aan de EHS via het Structuurschema Groene Ruimte werd geboden, voldoende was als implementatie van de habitatrichtlijn. Dat bleek echter onjuist te zijn. Bescherming moest plaatsvinden met aanwijzingsbesluiten (inclusief nauwkeurige begrenzingen en instandhoudingsdoelstellingen) en een aangepast wettelijk kader. In die zin bleek Natura 2000 een nieuw fenomeen te zijn, met eigen eisen en eigen regelgeving.

De regering is het met de CDA-fractie eens dat Natura 2000 een stimulans moet zijn voor het duurzaam beschermen van natuurgebieden en het versterken van natuurwaarden. Die bescherming betekent ook dat sommige activiteiten beperkingen ondervinden, omdat in en nabij de Natura 2000-gebieden niet alles kan en er dus keuzes moeten worden gemaakt.

9. Kan de regering het aantal hectares begrensde Natura 2000-gebied aangeven? Bij de begrenzing door de rijksoverheid zijn de instandhoudingsdoelstellingen (in stand houden bestaande natuur) vastgelegd. Hoeveel hectares betreffen deze instandhoudingsdoelen? Voorts zijn in de beheerplan Natura 2000-uitbreidingsgebieden (nieuwe natuur) vastgelegd. Hoeveel hectares betreffen deze uitbreidingsgebieden? Was dat een Europese verplichting of een nationale bevoegdheid? Zijn in de Natura 2000-gebieden ook de gebieden met «nieuwe natuur», zoals de natuurontwikkelingsgebieden en/of verbindingszones, opgenomen in de begrenzing? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

In Nederland is 2,06 miljoen hectare begrensd als Natura 2000-gebied. Dit aantal is inclusief gebieden op zee. Gebieden op volle zee omvatten zo'n 0,9 miljoen hectare. Natura 2000-gebieden op land en nabij de kust hebben een oppervlakte van ruim 1,1 miljoen ha; daarvan is ongeveer 69% water en de rest land. Conform de Wet natuurbescherming zijn de doelen vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten van de gebieden. Deze zijn niet in hectares aangegeven. De doelen worden in omvang, ruimte en tijd nader uitgewerkt in de Natura 2000-beheerplannen. Dit is de verantwoordelijkheid van de provincies, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Defensie.

In de Natura2000-gebieden zijn alleen gebieden met «nieuwe natuur» (zoals gedefinieerd in het antwoord op vraag 7) opgenomen als er ten tijde van aanwijzing al natuurwaarden voorkwamen, of als de arealen

noodzakelijk zijn voor het realiseren van de instandhoudingsdoelen van Natura 2000. Jurisprudentie heeft uitgewezen dat selectie en begrenzing van Natura 2000-gebieden alleen kan gebeuren op basis van ecologische criteria. Waar al natuurwaarden voorkwamen betekent het toepassen van de ecologische criteria (eisen uit de Europese richtlijnen) dat ecologisch samenhangende gebieden in hun geheel moeten worden aangewezen. Als er nog geen natuurwaarden zijn, vergt het toepassen van ecologische criteria een nadere onderbouwing. In de volgende gevallen is nog te ontwikkelen natuur mee begrensd in een Natura 2000-gebied:

- 1) wanneer het natuurdoel van de nieuwe natuur bijdraagt aan de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied doordat het om dezelfde habitattypen en soorten gaat;
- 2) wanneer de nieuwe natuur aantoonbaar op een indirecte manier noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen realiseren, bijvoorbeeld omdat er een nauwe en noodzakelijke hydrologische relatie bestaat tussen de zone met te ontwikkelen natuur en de zone met bestaande natuur.

10. De voormalig voorzitter van de Europese Commissie Barroso vindt dat de tegenstelling van natuur en economie niet bestaat. Ook Natura 2000 is bedoeld om bijzondere gebieden veilig te stellen, zonder dat ze economisch op slot gaan. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, inclusief gedelegeerde regelgeving, een uitwerking is van deze Europese bedoeling. Kan de regering hierop reageren?

Natuur en economie vormen geen automatische tegenstelling, maar kunnen elkaar juist versterken. Een biodiverse omgeving is immers onmisbaar voor het menselijke bestaan op aarde. De diversiteit aan soorten en ecosystemen op aarde houden onze leefomgeving in balans. Het beschermen van natuurgebieden is een van de instrumenten om de biodiversiteit en ecosystemen in stand te houden en te versterken. Die bescherming legt soms beperkingen op, maar laat ook ruimte voor activiteiten die samengaan met de instandhouding van de natuurgebieden. Zo zijn vrijwel alle Natura 2000-gebieden in Nederland multifunctionele natuurgebieden. Denk aan de Waddenzee, het IJsselmeer, of onze duingebieden. De voormalig voorzitter van de Europese Commissie Barroso verwijst in zijn brief ook naar de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn als afwegingsmechanisme als economische belangen en natuurwaarden niet samen opgaan. Het wetsvoorstel vormt evenals de Wet natuurbescherming een uitwerking van de Europese vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn waarin dit beschermingsregime is vastgelegd. 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. Zie ook het antwoord op vragen 12, 14, 35 en 49.

11. De leden van de CDA-fractie constateren dat de Nederlandse aanpak, via begrenzingsplannen, en de technisch-ecologische precisie via onder andere vele natuurdoeltypen en/of habitattypen uitgaat van een «maakbare» samenleving. Per gebied is een gewenste situatie beschreven van bijvoorbeeld honderd lepelaars, dertig roerdompen en twintig wespdiëven. Deze leden vragen zich af of dat aan de essentie van de natuur voorbijgaat, want soorten verdwijnen en soorten komen. Is de regering van mening dat deze technisch-ecologische precisie de implementatie van Natura 2000 ondersteunt? Kan de regering aangeven op welke wijze de geformuleerde doelen klimaatbestendig zijn?

De Nederlandse uitwerking van Natura 2000 volgt de richtsnoeren van de Europese Commissie, die uitgaan van concreetheid. Die concreetheid is nodig om de juiste maatregelen uit te werken en te kunnen bepalen of doelen gehaald worden. De kwantificering helpt ook om te bepalen of er (in het kader van vergunningverlening) sprake kan zijn van significante effecten. Dat laat onverlet dat natuur inderdaad onderhevig is aan verandering. Daarom wordt met de doelen een langjarig gemiddelde bedoeld, waarin jaarlijkse fluctuaties zijn verdisconteerd. Tegelijk is duidelijk dat bepaalde veranderingen in de condities mogelijk onomkeerbaar zijn, zoals bepaalde (verwachte) effecten van klimaatverandering. Hoe zich dat precies verhoudt tot het verslechteringsverbod (art. 6, tweede lid, Habitatrichtlijn) en het moeten bereiken van een gunstige staat van instandhouding is onderwerp van gesprek met de Europese Commissie.

12. De leden van CDA-fractie constateren dat de systematiek van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, inclusief gedelegeerde regelgeving, niet aan de voorkant, te beginnen met participatie, tot een afweging van (ruimtelijke) belangen leidt, maar pas na begrenzing, in het kader van de vergunningaanvraag bij het vastleggen van «bestaand gebruik» in de begrensde gebieden. Voorts constateren deze leden dat het ook effect heeft op activiteiten buiten de begrensde gebieden. Deze externe effecten leveren vaak de meeste conflictstof op. Kan de regering ingaan op de door hen genoemde constatering? Kan de regering aangeven wat de effecten zijn voor het draagvlak voor dit overheidsbeleid?

Het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet sluit aan bij de kerninstrumenten van de Omgevingswet: de omgevingsvisie, decentrale regelgeving (omgevingsplannen en -verordeningen), algemene rijksregels, programma's, omgevingsvergunningen en projectbesluiten. Dat dit niet direct zichtbaar is in het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, komt doordat de Omgevingswet al voorziet in een adequate regeling van die kerninstrumenten en omdat de uitgangspunten, begrippen en systematiek van de Wet natuurbescherming al zoveel mogelijk waren afgestemd op die van de Omgevingswet. De Wet natuurbescherming wordt met het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet volledig geïntegreerd in het stelsel van de Omgevingswet. De Omgevingswet zal – met inbegrip van de door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet doorgevoerde wijzigingen – dus het omvattende kader worden voor de bescherming van alle natuurwaarden, ook die in de Natura 2000-gebieden. Vanwege de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet wordt natuur als volwaardig onderdeel in deze kerninstrumenten meegenomen, bijvoorbeeld in de omgevingsvisies en omgevingsplannen. Bij de totstandkoming van deze besluiten wordt een zorgvuldig besluitvormingsproces doorlopen, en gelden ook de regels over participatie voorafgaand aan de formele besluitvorming. Het CDA vraagt daar terecht aandacht voor. Ook

de motie Nooren is relevant voor natuur³. Bij de uitwerking van deze motie in het Invoeringsbesluit is aansluiting gezocht bij de bestaande motiveringsplicht over participatie die onder andere al geldt voor omgevingsplannen en programma's, zoals het beheerplan. Door de motie Nooren wordt geregeld dat door decentrale overheden ook moet worden aangegeven in hoeverre aan het lokale participatiebeleid is voldaan.

Wat betreft de selectie, aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden op grond van de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn geldt dat het hier gaat om een Europeesrechtelijk bepaalde procedure. Selectie, aanwijzing en begrenzing geschiedt uitsluitend op basis van ecologische criteria, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie een en andermaal heeft aangegeven. Dat is een gegeven⁴. De sociaaleconomische effecten van het Natura 2000-beschermingsregime voor bestaand gebruik en eventuele toekomstige ontwikkelingen worden niet meegewogen.

Destijds heeft bij de selectie van de Natura 2000-gebieden publieksparticipatie plaatsgevonden. De toepassing van de Europese criteria voor de gebiedselectie is dus onderwerp van inspraak geweest. Bij de nationale aanwijzingsbesluiten van de gebieden vindt eveneens publieksparticipatie plaats, die in het bijzonder van belang is voor het exclaveren van terreinen zonder natuurwaarden en voor het alloceren van de hersteldoelstellingen, zodanig dat op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding voor de relevante habitats en soorten in de Natura 2000-gebieden wordt gerealiseerd.

Voor bestaand gebruik op de datum waarop het beschermingsregime van artikel 6 van de habitatrichtlijn op het betrokken Natura 2000-gebied van toepassing werd, geldt geen specifieke Natura 2000-vergunningplicht, als dat gebruik op grond van de toenmalige wetgeving legaal plaatsvond en ongewijzigd wordt voortgezet. Met de Spoedwet aanpak stikstof is de reikwijdte van de Natura 2000-vergunningplicht sowieso beperkt tot projecten die afzonderlijk of in combinatie met (andere) plannen of projecten een significant negatief effect voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben; activiteiten met enkel een potentieel verslechterend, maar zeker geen significant effect zijn niet langer vergunningplichtig.

13. De leden van de CDA-fractie zien dat Europees beleid, waaronder Natura 2000, kaders geeft waarbinnen geopereerd moet worden door regionale overheden, met flexibiliteit in de uitvoering. Kan de regering reageren op vraag of Natura 2000 en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, inclusief gedelegeerde regelgeving, aan dit uitgangspunt voldoen? Welke Europeesrechtelijke afwegingsruimte, bijvoorbeeld welke gebieden het meest geschikt zijn voor speciale beschermingsconstructies voor vogels, zit er in het kader van Natura 2000?

Evenals in de Wet natuurbescherming is in het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet de Europese regelgeving één-op-één omgezet. Alle flexibiliteit die de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn bieden, is zodoende overgenomen. Dit geldt ook voor de afwegingsruimte ten aanzien van vogelrichtlijngebieden. De Europeesrechtelijke afwegingsruimte voor de selectie van speciale beschermingszones op grond van de vogelrichtlijn is beperkt. De richtlijn verplicht ertoe

³ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, AA. Zie ook het antwoord op vraag 22 voor een nadere beschrijving van de motie en de gevolgen voor beleids- en besluitvorming onder de Omgevingswet, toegepast op het onderdeel natuur.

⁴ Dit is ook verwoord in paragraaf 4.3.1.2 van de nota van toelichting bij het ontwerp-aanvullingsbesluit en is bepaald in de in voetnoot 314 van de nota van toelichting bij het ontwerp-aanvullingsbesluit aangehaalde jurisprudentie.

dat de meest geschikte gebieden worden geselecteerd. De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft laten zien dat die selectie uitsluitend gebaseerd kan worden op ecologische criteria. 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 en flexibiliteit die de richtlijnen bieden.

14. De leden van de CDA-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State erop wijst dat er in casu geen sprake kan zijn van een integrale afweging in het omgevingsplan. Kan de regering toelichten of dit advies niet strijdig is met de doelstelling van de Omgevingswet: «vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte voor decentrale overheden»?

De Afdeling constateerde terecht dat er ten aanzien van Natura 2000-gebieden geen sprake kan zijn van een integrale afweging in het omgevingsplan. Zij doelt daarmee op een afweging waarbij belangen van beschermde natuur op lokaal niveau kunnen worden afgewogen tegen bijvoorbeeld ontwikkelbelangen. Eenzelfde beperking geldt voor de bescherming die in bijlage IV bij de habitatrichtlijn opgenomen diersoorten en de in de vogelrichtlijn bedoelde van nature in het wild levende vogelsoorten. Hiervoor gelden strikte, dwingende Europeesrechtelijke kaders. 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.

Eén van de verbeterdoelen van de stelselherziening is inderdaad het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving. De mate waarin dat doel kan worden bereikt wordt steeds begrensd door Europees recht of eventuele dwingende rijksregels. In het geval van de bescherming van Natura 2000-gebieden geldt dat Europeesrechtelijk geen ruimte is voor bestuurlijke afwegingsruimte, behalve waar het de concrete keuze van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen betreft in de zin van artikel 6, eerste en tweede lid, van de habitatrichtlijn en de temporisering van de hersteldoelstellingen. Die laatste ruimte was er al en wordt door de integratie in de Omgevingswet niet groter. Mede daardoor kan de beoogde integratie van de natuurbeschermingsregelgeving in de Omgevingswet geen bijdrage leveren aan het stelsel van het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. Ook andere bestaande rijksregels zijn geïntegreerd in het nieuwe stelsel zonder dat zij aan elk van de vier verbeterdoelen een bijdrage konden leveren, zoals de instructieregels over militaire terreinen en infrastructuur in het huidige Barro.⁵ Overigens draagt de integratie wel bij aan een van de andere verbeterdoelen: het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. De voorgestelde integratie van de natuurregelgeving in de Omgevingswet beklemtoont dat natuur een plaats heeft in de samenhangende belangenafwegingen, zoals die gemaakt worden voorafgaand aan het vaststellen van een omgevingsvisie of omgevingsplan. Bij de voorbereiding van het

⁵ Het rapport «Decentrale ruimte in zicht» van adviesbureau KokxDeVoogd bevat een overzicht van decentrale ruimte in de uitvoeringsregels bij de Omgevingswet. Zie *Kamerstukken I* 2019/20, 34 986, W.

bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (onder de Crisis- en herstelwet) voor het ENCI-terrein in Maastricht wordt dit al gedaan. Aan de voorkant wordt de afweging gemaakt welke functies en activiteiten in welke omvang in het gebied kunnen plaatsvinden binnen de mogelijkheden die het Natura 2000-gebied biedt. De bescherming van Natura 2000-gebieden geldt daarbij wel als uitgangspunt en harde randvoorwaarde.

De Afdeling adviseerde naar aanleiding van haar constatering om de toelichting aan te vullen. Dit advies is opgevolgd door in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting een algemene beschouwing op te nemen over de verhouding van dit aanvullingswetsvoorstel tot de instrumenten van de Omgevingswet. Daar is, in lijn met de constatering van de Afdeling, aangegeven dat de integratie in de Omgevingswet niet leidt tot meer afwegingsruimte in het omgevingsplan, als het gaat om natuur, omdat de specifieke kaders van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn te allen tijde in acht moeten worden genomen. Ook is aangegeven dat omgevingsplannen wel van belang zijn om te voldoen aan die richtlijnen en andere internationaalrechtelijke verplichtingen, omdat omgevingsplannen aan natuurwaarden ruimtelijke bescherming bieden.

15. De leden van de CDA-fractie constateren dat de Aanvullingswet natuur Omgevingswet geen gebruik maakt van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. In dit wetsvoorstel is gekozen voor een aantal specifieke instrumenten van de natuurwetgeving, zoals ministeriële aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden, instandhoudingsdoelstellingen en de passende beoordeling met mogelijke significante gevolgen voor Natura 2000. Blijkt uit deze constatering ook dat de voornoemde wet, inclusief gedelegeerde regelgeving, in het stelsel van het Omgevingsrecht «een vreemde eend in de bijt» is, zo vragen deze leden de regering. Is er decentraal beleidsruimte om ook sociaaleconomische afwegingen te maken, ook met betrekking tot proportionaliteit van investeringen in nieuwe en/of bestaande natuur?

Zoals ook bij het antwoord op vraag 12 is weergegeven, sluit het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet aan bij de kerninstrumenten van de Omgevingswet: de omgevingsvisie, decentrale regelgeving (omgevingsplannen en omgevingsverordeningen), algemene rijksregels, programma's, omgevingsvergunningen en projectbesluiten. Dat dit niet direct zichtbaar is in het wetsvoorstel, komt doordat de Omgevingswet al voorziet in een adequate regeling van die kerninstrumenten en omdat de uitgangspunten, begrippen en systematiek van de Wet natuurbescherming (die via dit wetsvoorstel wordt geïntegreerd in het stelsel van de Omgevingswet) al zoveel mogelijk waren afgestemd op die van de Omgevingswet.

Naast de kerninstrumenten laat de Omgevingswet ruimte voor specifieke instrumenten als daarvoor een goede reden is, bijvoorbeeld gelegen in Europeesrechtelijke vereisten. Dat geldt voor het aanwijzingsbesluit van een Natura 2000-gebied en de opname daarin van instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied, waarmee invulling wordt gegeven aan artikel 4 van de vogelrichtlijn en de artikelen 4 en 6 van de habitatrichtlijn. Ook bij andere wetgeving die opgaat in de Omgevingswet is dat soms aan de orde. Voorbeelden daarvan zijn het geluidproductieplafond via de Aanvullingswet geluid, een bijzondere vorm van een omgevingswaarde, en de toevalsvondst via de Aanvullingswet bodem, een instrument waarmee het bevoegd gezag de eigenaar van een locatie kan verplichten tot het onmiddellijk wegnemen van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid bij verontreinigingen in de bodem. De natuurwetgeving is daarin dus niet bijzonder.

Voor het overgrote deel wordt echter ook voor natuur volledig aangesloten bij de instrumenten en het begrippenkader van de Omgevingswet en moeten deze instrumenten worden gebruikt. Zoals ook blijkt uit de definitie van «fysieke leefomgeving» in de Omgevingswet, is de natuur bovendien een wezenlijk onderdeel van de fysieke leefomgeving dat integraal moet worden betrokken bij de visievorming, beleidsvorming en besluitvorming als geregeld in de Omgevingswet. De natuurwetgeving is dus zeker geen «vreemde eend in de bijt» in het stelsel van de Omgevingswet, maar één van de onlosmakelijke onderdelen die samen dat stelsel vormen.

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. De afwegingsruimte kan zijn beperkt door de specifieke kaders die in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn opgenomen, bijvoorbeeld de beoordelingsregels voor de verlening van de omgevingsvergunning. De instructieregel in artikel 3.18 geldt ook voor de instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor Natura 2000-gebieden die provincies moeten nemen op grond van het nieuwe artikel 3.21 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, als voorzien in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. De vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn laten de keuze van de te nemen maatregelen vrij, als behoud van de bestaande natuurwaarden maar is verzekerd en – ingeval een herstelopgave voor natuur geldt – wordt ingezet op herstel. Overigens heeft investeren in een sterkere natuur sociaaleconomisch belangrijke voordelen, niet alleen vanwege de belangrijke sociaaleconomische functies die natuur zelf heeft, maar ook omdat een sterkere natuur beter is opgewassen tegen eventuele nadelige effecten van economische ontwikkelingen en daarvoor dan dus geen «hindermacht» vormt.

16. In artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet is een verplichting opgenomen voor de Minister van LNV en van I&W om een programma aanpak stikstof voor Natura 2000 vast te stellen. Gelet op de actualiteit vragen de CDA-fractieleden wat de regering voor actualisatie voorstelt en op welke wijze er bestuurlijke afwegingsruimte is bij de gebiedsgerichte aanpak in de regio's.

Het is te vroeg om een uitspraak te doen over het daadwerkelijke gebruik van de figuur van een programmatische aanpak stikstof en de daadwerkelijke invulling daarvan onder de Omgevingswet. Er moet immers nog besluitvorming door het kabinet plaatsvinden over de structurele aanpak van de stikstofproblematiek en de daarbij in te zetten instrumenten. Dat zal gebeuren op basis van het in mei 2020 verwachte advies van het Adviescollege stikstofproblematiek, waarvan de heer Remkes voorzitter is. Zoals is aangegeven in de brief van 6 september 2019 waarmee het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet in het kader van de voorhangprocedure aan beide Kamers is aangeboden⁶, hebben de thans in het wetvoorstel en het ontwerp-aanvullingsbesluit opgenomen regels over het programma aanpak stikstof (PAS) het karakter van een voorlopig juridisch-technisch kader in de vorm van enkele basisregels waarmee niet vooruit wordt gelopen op de uitkomsten van de lopende heroriëntatie van de aanpak van de stikstofproblematiek. De thans in het ontwerp-aanvul-

⁶ Kamerstukken I, 2018/19 34 985, B

lingsbesluit opgenomen regels bieden voor de toekomst flexibiliteit voor verschillende wijzen van invulling van een aanpak op basis van een programma. De in het ontwerp-aanvullingsbesluit opgenomen regels bevatten geen dwingende elementen meer waarvan de houdbaarheid in het licht van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak niet op voorhand zeker is. Daarbij is ook een verdelingsmechanisme van ontwikkelingsruimte niet per se onderdeel van een dergelijk programma. In paragraaf 4.3.1.4 van de nota van toelichting is aangegeven dat na ontvangst van het advies van de Raad van State over het ontwerp-aanvullingsbesluit op basis van de ontwikkelingen van dat moment opnieuw naar het PAS-onderdeel wordt gekeken. Dan zal worden bezien of dit onderdeel – eventueel na aanpassing – wordt gehandhaafd, of wordt geschrapt.

Beide Kamers worden steeds geïnformeerd over de besluitvorming over de aanpak van de stikstofproblematiek, waarover vervolgens een nadere gedachtewisseling kan plaatsvinden.

17. De leden van de CDA-fractie constateren dat de Nederlandse uitwerking van de Europese verplichting voor de door Nederland aangedragen 162 Natura 2000-gebieden, erg gedetailleerd is. Wat is de impact op de uitvoeringspraktijk vragen zij. Worden deze regels voor de gebiedsaanwijzingsbesluiten opgenomen in AMvB's en, zo ja, in welke? Was deze doorwerking naar de gebieden bij de regering qua (extern) effect in beeld voordat de 162 Natura 2000-gebieden zijn aangemeld? Betekent deze Nederlandse aanpak en uitwerking van de regelgeving dat de flexibiliteit bij de uitvoering nihil is, zo vragen deze leden aan de regering.

Het aanvullingsspoor continueert de bestaande situatie. Net als in artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming is gebeurd, volstaan het wetsvoorstel van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet in de kern met:

- a. het regelen dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bestuursorgaan is dat de Natura 2000-gebieden aanwijst;
- b. een instructie dat het aanwijzingsbesluit de gebiedsbegrenzing en in ieder geval de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied bevat waartoe de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn verplichten; en
- c. een actualisatieplicht van het aanwijzingsbesluit eens in de zes jaar.

Verwezen wordt naar de nieuwe artikelen 2.43 van de Omgevingswet, 3.20 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en 10.6b van het Omgevingsbesluit waarin het wetsvoorstel voor de aanvullingswet en het ontwerp-aanvullingsbesluit voorzien. De daadwerkelijke aanwijzing van Natura 2000-gebieden blijft dus – net als nu – gebeuren bij ministerieel besluit.

Daarbij regelt artikel 2.1 van het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet dat de aanwijzingsbesluiten voor de bestaande 162 Natura 2000-gebieden gelden als aanwijzingsbesluiten in de zin van artikel 2.43 van de Omgevingswet, zodat na inwerkingtreding van de Omgevingswet geen nieuwe aanwijzingsbesluiten voor die gebieden behoeven te worden genomen. Als in de toekomst een wijziging van de aanwijzingsbesluiten noodzakelijk is, geschiedt dat eveneens bij ministerieel besluit op grond van artikel 2.43 van de Omgevingswet. De bestaande flexibiliteit op dit punt blijft dus behouden.

Wat betreft de externe werking van het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden, zij opgemerkt dat die met artikel 6 van de Habitatrichtlijn gegeven is. De effecten voor activiteiten buiten een Natura 2000-gebieden mogen niet worden meegewogen bij de selectie en aanwijzing van de Natura 2000-gebieden. Uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie

van de Europese Unie blijkt immers dat daarvoor uitsluitend ecologische criteria relevant zijn. Verwezen wordt naar paragraaf 4.3.1.2 van de nota van toelichting bij het ontwerp-aanvullingsbesluit en de daar in voetnoot 314 aangehaalde jurisprudentie.

18. De leden van de CDA-fractie constateren dat deze inflexibiliteit ook het realiseren van Europees gedefinieerde waardevolle natuur uitsluit. Dit is relevant, omdat de natuur in zichzelf dynamisch is. Wanneer zijn de Natura 2000-doelen geëvalueerd tot 2020? Waar is deze evaluatie besproken? Kan de regering aangeven dat zij vastgestelde doelen gaat evalueren? Zo ja, in welke regelmaat gaat de regering dat doen? Deze leden zien zo doelen aan bestaande natuurgebieden toegevoegd of juist afgevoerd worden, nieuwe gebieden kunnen worden ingesteld en ongeschikt geworden gebieden worden afgevoerd. Kan de regering een reactie hierop geven? Wat betekent dat voor het Wierdenseveld in de gemeente Wierden, dat in zichzelf tegengestelde maatschappelijke doelstellingen kent?

Natura 2000-doelen kunnen worden aangepast aan natuurlijke ontwikkelingen en nieuwe inzichten. Bij het opstellen van beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden zijn de doelen waar nodig aangepast (veelal in 2013). Op dit moment vindt een actualisatie van het Nederlandse doelensysteem plaats waarbij ook wordt gekeken naar de wijze waarop en regelmaat waarmee doelen worden aangepast, bijvoorbeeld als er sprake blijkt van onhaalbare of tegenstrijdige doelen. De wijzigingen vinden plaats binnen de daarvoor geldende Europese kaders. Het geheel schrappen van doelen of (deel-) gebieden kan alleen onder zeer strikte voorwaarden. Waar nodig vindt daarover overleg plaats met de Europese Commissie. In dat kader kijkt het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit samen met de provincie Overijssel bij het Wierdense veld naar de opgave om de natuur en waterhuishouding klimaatbestendig op orde te brengen, en wat dit betekent voor de Natura 2000-doelen voor dat gebied.

19. De leden van de CDA-fractie lezen in het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet dat de regering een expertgroep heeft ingesteld om de mogelijkheden te verkennen voor meer ruimte bij de wijze waarop Nederland gestalte geeft aan de implementatie en uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Kan de regering aangeven wat de opdracht van deze expertgroep is, welke leden deze expertgroep vormen, wanneer de resultaten gerapporteerd worden en wie deze expertgroep heeft ingesteld?

De bedoelde expertgroep had als opdracht om denkrichtingen voor oplossingen voor dilemma's in de implementatie van de vogel- en habitatrichtlijn (VHR) in Nederland, die tijdens de Fitness Check van de VHR (2015–2016) naar voren waren gekomen, te onderzoeken. De expertgroep is ingesteld door de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken. Diverse juristen en deskundigen in de uitvoering van de richtlijnen van overheden en adviesbureaus hebben onderzocht of die oplossingsrichtingen mogelijk waren binnen de huidige kaders en of ze ook daadwerkelijk een oplossing zouden kunnen bieden. De bevindingen van deze experts zijn op 13 april 2017 naar de Tweede Kamer verstuurd⁷. De deskundigen concludeerden dat de meeste dilemma's voortkomen uit beperkingen die voortvloeien uit de richtlijnen, en de interpretatie van het Europese Hof daarvan, en niet zozeer uit de Nederlandse implementatie. Dat de dilemma's zijn ontstaan, is vooral veroorzaakt door de huidige

⁷ Kamerstukken, 2016/17, 33 576, nr. 100

staat van de natuur. Zolang de natuur er slecht voor staat, knelt het juridische systeem eerder en vaker, aldus de expertgroep.

20. De Integrale Adviescommissie Omgevingswet adviseerde verder om duidelijk uit te werken dat de aspecten van een beheerplan die een doorwerking beogen naar andere bestuursorganen of burgers, worden opgenomen in de instrumentenkoffer van de Omgevingswet. Kan de regering hierop reageren?

Dit advies lijkt op een misverstand te berusten. Beheerplannen bevatten in beginsel geen elementen die een directe doorwerking naar andere instrumenten beogen. Een uitzondering geldt waar beheerplannen in een vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht kunnen voorzien. Voor die continering van die vrijstellingsmogelijkheid wordt artikel 5.2 van de Omgevingswet via het Aanvullingswetsvoorstel natuur aangevuld met een vierde lid. Dat vierde lid biedt – net als de huidige Wet natuurbescherming – de mogelijkheid om in een beheerplan (onder de Omgevingswet programma genoemd) vrijstelling te verlenen van de Natura 2000-vergunningplicht. Nadere uitwerking van die vrijstelling vindt plaats in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Verder werkt de uitwerking van doelen per gebied in omvang, plaats en tijd in het beheerplan door via de toetsing van Natura 2000-activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd; dat is nu zo en dat blijft ook onder de Omgevingswet zo.

21. De leden van de CDA-fractie steunen het belang van monitoring van natuur en bijsturing als onderdeel van de integrale beleidscyclus. Kan de regering toelichten gelet op de toezeggingen met betrekking tot monitoring en de onafhankelijke evaluatiecommissie die jaarlijks rapporteert, gedaan tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet hoe de monitoring en evaluatie van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, inclusief gedelegeerde regelgeving, zijn beslag krijgen?

Net als de leden van de CDA-fractie ziet de regering het belang van monitoring, evaluatie en zo nodig bijsturing als onderdeel van de beleidscyclus.

In algemene zin geldt dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding de eerste wettelijke evaluatie plaatsvindt over de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk. Dit is in de Omgevingswet vastgelegd.⁸ Tijdens het debat over de Invoeringswet Omgevingswet heeft de Minister voor Milieu en Wonen toegezegd dat deze evaluatie door een onafhankelijke adviescommissie wordt uitgevoerd. In de brief die voorafgaand aan de voorhang van het inwerkingtredings-KB wordt gestuurd, zal worden ingegaan op de inrichting van die commissie. In deze brief wordt ook ingegaan op de onderwerpen van de evaluatie. In ieder geval zal de onafhankelijke commissie worden gevraagd in te gaan op de balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

Om de genoemde wetsevaluatie uit te kunnen voeren, is onder andere informatie nodig die door monitoring kan worden verzameld. Er zal hierover jaarlijks een rapportage aan uw Kamer gestuurd worden met daarin deze monitoringsresultaten en bevindingen en acties die nodig zijn. Als daar iets uitkomt dat directe aandacht behoeft, wacht de regering uiteraard niet met het ondernemen van actie tot de formele wetsevaluatie na vijf jaar. Ook de systematiek van monitoring en de samenhang daarbij met de onafhankelijke evaluatiecommissie zullen terugkomen in de brief

⁸ Artikel 23.9 van de Omgevingswet.

die voorafgaand aan de voorhang van het inwerkingtredings-KB aan beide Kamers zal worden toegestuurd.

Specifiek voor natuur geldt ook nog het volgende. Voor de monitoring van het maatschappelijke doel wordt via het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet artikel 10.38 toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat de instructie bevat voor de Minister van LNV dat door monitoring de staat van instandhouding van de in het artikel genoemde soorten en habitats wordt bewaakt en de voortgang van de inspanningen voor het behalen van de doelstellingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Net zoals dat nu ook het geval is.

Verder wijs ik u op de wetenschappelijke rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) als bedoeld in art. 20.18 van de Omgevingswet. De in het huidige artikel 1.9 van de Wet natuurbescherming genoemde vierjaarlijkse beschrijvingen van de verwachte ontwikkelingen ten aanzien van natuur, bos en landschap en de tweejaarlijkse beschrijving van de ontwikkelingen over natuur, bos en landschap, de stand van zaken van de ontwikkelingen in de beleidsuitvoering en de voortgang, zullen worden voortgezet. Dit is ook toegelicht in de nota van toelichting bij het ontwerp-aanvullingsbesluit natuur.

Afgezien van de in wet- en regelgeving verankerde evaluatie- en monitoringsverplichtingen, vindt daarbuiten ook monitoring en evaluatie plaats. Zo voert het PBL, in opdracht van het Rijk en IPO driejaarlijks een evaluatie uit van het Natuurpact. In dat kader wordt onderzocht in welke mate de ambities in het Natuurpact gehaald kunnen worden met het lopende en voorgenomen provinciale natuurbeleid. Daarnaast wordt de voortgang van het Natuurnetwerk Nederland jaarlijks gemonitord.

Na vaststelling van de NOVI zal het Planbureau voor de Leefomgeving daarnaast iedere twee jaar een bredere rapportage uitbrengen in het kader van de NOVI. Deze zal een breed overzicht van de stand van zaken rond de maatschappelijke doelen van de wet geven. Natuur is hier uiteraard ook een onderdeel van.

22. Bij vraag 2 in de memorie van antwoord (MvA) geeft de regering haar antwoord met betrekking tot de participatie. Kan de regering aangeven wat de aangenomen motie-Nooren c.s. betekent in dit kader?

De motie Nooren c.s. beoogt dat gemeenten, provincies en waterschappen van tevoren nadenken over de wijze waarop zij participatie willen uitvoeren en dat beleid vastleggen en publiceren.⁹ Ter uitvoering van de motie is het Invoeringsbesluit Omgevingswet aangepast. Daarbij is aansluiting gezocht bij de bestaande motiveringsplicht over participatie die onder andere al geldt voor omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's, zoals het beheerplan voor Natura 2000-gebieden, en dat is toegelicht in het genoemde antwoord op vraag 2. Door de motie Nooren wordt voor deze instrumenten geregeld dat door decentrale overheden ook moet worden aangegeven in hoeverre aan het lokale participatiebeleid is voldaan. Daarmee ontstaat een (indirecte) verplichting om het participatiebeleid vast te leggen. Deze verplichting wordt naar aanleiding van de motie daarnaast ook geregeld voor de omgevingsverordening. Dit is ook relevant voor de bescherming en benutting van de natuur, omdat de regulering daarvan in onder andere het beheerplan, de omgevingsverordening en het omgevingsplan plaatsvindt.

⁹ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, AA.

23. T.a.v. vraag 3 en antwoord in de MvA: de passage geeft geen antwoord op de vraag welke beleidsruimte de gemeenten respectievelijk de provincies hebben bij de uitvoering in de gebieden in het kader van de afweging van belangen. Ook op het omgaan met de botsing van twee benaderingen betreffende de integrale afweging in het kader van de ruimtelijke ordening versus de sectorale benadering van de natuurwetgeving, die direct doorwerkt, geeft de regering geen antwoord. De leden van de CDA-fractie vragen de regering alsnog inhoudelijke antwoorden te geven.

In de Omgevingswet is sprake van zowel een integrale als een sectorale benadering.

Deze benaderingen vullen elkaar aan. Hoewel dit bij natuur op dit moment pregnant naar voren komt, speelt dit niet specifiek en alleen bij natuur. Ook andere regels met een Europeesrechtelijke achtergrond zijn uiteindelijk niet afweegbaar, bijvoorbeeld regels uit de richtlijn luchtkwaliteit, de kaderrichtlijn water of de richtlijn industriële emissies. Bij de stelselherziening van het omgevingsrecht is als uitgangspunt gehanteerd dat deze moet voorzien in een volledige en correcte herimplementatie van Europese regelgeving. Een groot deel van het Nederlandse omgevingsrecht, vooral op het gebied van milieu, natuur en water, bestaat uit de implementatie van regelgeving van de Europese Unie, zoals EU-richtlijnen. Die juridische verplichtingen zijn de afgelopen decennia ingebouwd in de bestaande Nederlandse wet- en regelgeving. Deze EU-richtlijnen, en de herimplementatie daarvan in het stelsel van de Omgevingswet, vormen het kader voor de toepassing van instrumenten als de omgevingsvisie, de omgevingsvergunning en het omgevingsplan. De integrale afweging vindt plaats met inachtneming van de geïmplementeerde Europeesrechtelijke regels, ook als die dwingende afwegingskaders bevatten waar Nederland niet van kan afwijken. Overigens zijn ook enkele regels met een nationaalrechtelijke achtergrond niet afweegbaar, bijvoorbeeld op het gebied van (water)veiligheid.

Deze benadering is zichtbaar gemaakt in artikel 2.1 van de Omgevingswet. In het eerste lid is bepaald dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden uitoefenen met het oog op de doelen van de wet. Die doelen zijn de maatschappelijke doelen die in artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn vermeld: het in onderlinge samenhang wegen van het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook het tweede lid van artikel 2.1 beklemtoont de integraliteit: het bestuursorgaan wordt gevraagd rekening te houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Het derde lid biedt echter de mogelijkheid om toepassing van het eerste en tweede lid uit te werken of te begrenzen. Regels over de uitoefening van taken en bevoegdheden in het stelsel van de Omgevingswet, zoals instructieregels of beoordelingsregels over specifieke belangen, vormen een uitwerking of begrenzing van de algemene opdracht tot het maken van een brede belangenafweging. Uitwerkingen beklemtonen specifieke belangen, maar laten uiteindelijk beoordelingsvrijheid bij het verantwoordelijke bestuursorgaan. Dat blijkt uit formuleringen als «betreft bij» of «houdt rekening met». Begrenzungen beperken de afwegingsruimte van het bestuursorgaan. Zij bevatten dwingende bepalingen met formuleringen als «neemt in acht». In de uitvoering hebben bestuursorganen hiermee te maken, zoals bij het opstellen van omgevingsplannen of het beoordelen van aanvragen om omgevingsvergunningen. Zij moeten goed weten of een bepaalde instructieregel of beoordelingsregel een afweegbaar belang vertegenwoordigt of niet. Bij de instructieregels en beoordelingsregels die zijn

opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving is dit daarom zo specifiek mogelijk aangegeven. Voor het onderwerp natuur zijn zowel «uitwerkingen» als «begrenzings» van belang. Een «uitwerking» komt bijvoorbeeld terug in de instructieregel uit artikel 3.18 Besluit kwaliteit leefomgeving (zoals gewijzigd door het ontwerpaanvullingsbesluit natuur), waarin staat dat bestuursorganen bij hun taken omtrent natuurbescherming rekening houden met economische, sociale, culturele en lokale omstandigheden. Een «begrenzing» vormt bijvoorbeeld de beoordelingsregel voor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit uit artikel 8.74b Besluit kwaliteit leefomgeving. In deze beoordelingsregel staat dat de omgevingsvergunning alleen mag worden verleend als uit een passende beoordeling zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

24. T.a.v. vraag 5 en antwoord in MvA: de regering geeft geen antwoord op de vraag welke afwegingsruimte de provincie heeft bij het afwegen van meerdere maatschappelijke belangen (bijvoorbeeld Wierdenveld 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 afwegingsruimte die de habitatrictlijn biedt, is in algemene zin verwoord in artikel 2, derde lid van de habitatrictlijn. Hoe de verhouding is met artikel 6 van de habitatrictlijn, waarin het beschermingsregime is uitgewerkt, is onderwerp geweest van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De meeste aandacht is daarbij uitgegaan naar de interpretatie van het derde en vierde lid waarin de afweging van belangen is geregeld (compensatie in geval van dwingende redenen van groot openbaar belang, bij gebrek aan alternatieve oplossingen). Minder aandacht is gegeven aan passende maatregelen om verslechtering te voorkomen. Uit de beschikbare jurisprudentie blijkt dat de lidstaten beoordelingsruimte hebben bij de keuze van de passende maatregelen, maar wel onder de voorwaarde dat die maatregelen effectief zijn om verslechtering en significante verstoring te voorkomen¹⁰. Dat wil zeggen: bij de keuze van de maatregelen moet rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden, maar de te kiezen maatregelen moeten wel het vereiste preventieve en effectieve karakter hebben. Tot op heden zijn er nog geen uitspraken bekend waarin is beoordeeld of afgezien mag worden van passende maatregelen in geval van dwingende redenen van groot openbaar belang, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, zoals wel kan in het kader van het vierde lid. Ook de Europese richtsnoeren (met uitleg over artikel 6) geven hier geen duidelijkheid hierover. 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.

¹⁰ HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 134 en HvJ 13 december 2007, Commissie/Ierland, C-418/04, EU:C:2007:780, punten 207 en 208

25. T.a.v. vraag 6/7 en antwoord in de MvA: de regering geeft het antwoord dat de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden worden vastgesteld door gedeputeerde staten. De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering inzicht te geven hoe provinciale staten betrokken zijn bij het vaststellen van beheerplannen Natura 2000. Voorts vragen deze leden aan de regering op welke wijze de beheerplannen door de volksvertegenwoordiging worden afgewogen in het ruimtelijk beleid van provincies en het Rijk, en hoe er rekening is gehouden met «de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied» (Habitatrichtlijn).

Het beheerplan is een programma dat maatregelen bevat gericht op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden en is dus op uitvoering gericht. Het is niet wettelijk voorgeschreven dat provinciale staten bij de totstandkoming zijn betrokken. Als voor de totstandkoming van die maatregelen provinciale staten nodig zijn, ligt betrokkenheid van provinciale staten bij de totstandkoming van het beheerplan wel voor de hand. Artikel 2.2 van de Omgevingswet eist ook dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en daarmee zo nodig afstemt. Daarnaast geldt ten algemene al dat gedeputeerde staten op grond van de Provinciewet (onder meer artikel 167) over hun handelen verantwoording afleggen aan provinciale staten. Hoe een en ander in de praktijk vorm krijgt en hoe verschillende belangen daarbij in de praktijk worden gewogen is een kwestie van samenspel tussen gedeputeerde staten en provinciale staten en niet iets wat in detail in rijkswetgeving behoeft te worden geregeld. De in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet opgenomen instructieregel die voorziet in een nieuw artikel 3.18 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, namelijk de regel dat bij de uitoefening van taken en bevoegdheden rekening moet worden gehouden met onder andere de sociaaleconomische en culturele vereisten, geldt ook voor de beheerplannen en moet dus onderdeel uitmaken van de motivering van die plannen. De wijze waarop met die vereisten rekening is gehouden is dus ook nadrukkelijk een aspect dat in het verkeer tussen gedeputeerde staten en provinciale staten aan de orde kan komen.

26. T.a.v. vraag 8 en antwoord in de MvA: het antwoord geeft verduidelijking over de passende beoordeling en hoe om te gaan met significant negatieve gevolg voor Natura 2000. Eerst tijdens de vergunningverlening bij een project zal pas duidelijk worden welke activiteiten wel en niet kunnen. Daarna komen mogelijke schade en compensatie pas aan de orde. De leden van de CDA-fractie vragen hoe zich dit verhoudt tot het antwoord op vraag 4 in de MvA: «Daardoor wordt in een vroegtijdig stadium het natuuraspect integraal meegenomen»¹¹.

Het vroegtijdig meewegen van het natuuraspect zal ertoe bij kunnen dragen dat wordt afgezien van ontwikkelingen waarvan op voorhand duidelijk is dat deze ernstige nadelige effecten voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben, of dat de ontwikkelingen zodanig worden vorm gegeven dat nadelige effecten zoveel mogelijk worden voorkomen. Als de vormgeving van de ontwikkeling in het voortraject niet zodanig is aangepast dat op voorhand significant negatieve effecten van een plan of project kunnen worden uitgesloten, dan zal dat plan of project passend moeten worden beoordeeld. Als echter op voorhand goed is nagedacht over de natuureffecten, zal deze passende beoordeling niet tot een verrassende uitkomst leiden. Overigens heeft het antwoord op vraag 4 in de memorie van antwoord een bredere reikwijdte dan Natura 2000.

¹¹ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, F, p. 4.

27. T.a.v. vraag 15 en antwoord in de MvA: de regering gaat in op de mogelijkheid van salderen respectievelijk natuurcompensatie. In geval van afwezigheid van alternatieven kan bij dwingende redenen van openbaar belang, hier sprake van zijn. Welk bevoegd orgaan bepaalt dit?

Dat wordt bepaald door het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen over de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Dat zijn over het algemeen gedeputeerde staten van de provincie. Soms is dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, als sprake is van een nationaal belang. In de huidige natuurwetgeving is dit geregeld in artikel 1.3 van de Wet natuurbescherming en artikel 1.3. van het Besluit natuurbescherming. Onder de Omgevingswet wordt dat geregeld in de artikelen 4.6 en 4.12 van het Omgevingsbesluit, zoals gewijzigd overeenkomstig het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

28. T.a.v. vraag 17 en antwoord in de MvA: het antwoord levert een aanvullende vraag op van de CDA-fractieleden, namelijk of de regering nader kan ingaan op het BNC-fiche van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, in het bijzonder op de vraag of destijds de uitvoeringsaspecten en de effecten in beeld zijn geweest. Kan de regering deze inhoudelijk weergeven? Kan zij daarbij aangeven hoe zij is omgegaan met «de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied» conform de Habitatrichtlijn? Zijn de Ministers van EZ (economisch), van SZW (sociaal) en van OCW (cultuur) daarbij betrokken geweest, en waaruit blijkt dat?

Het stelsel van BNC-fiches is geïntroduceerd in 1989 voor de beoordeling van nieuwe Commissievoorstellen. De vogelrichtlijn dateert uit 1979. Het Commissievoorstel voor de habitatrichtlijn dateert uit 1988. Voor deze richtlijnen zijn daarom geen BNC-fiches opgesteld. Overigens is het de vraag of destijds belangrijke sociaaleconomische gevolgen zouden zijn voorzien, omdat in Nederland lang de indruk heeft bestaan dat met het bestaande beleid – waaronder de totstandbrenging van de toenmalige ecologische hoofdstructuur (thans natuurnetwerk Nederland) – en de bestaande wetgeving – waaronder de Wet milieubeheer – invulling kon worden gegeven aan de richtlijn. Eerst in de loop der tijd is door uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie de verregaande reikwijdte van de richtlijnen duidelijk geworden. Zo is eerst met het Kokkelvisserij-arrest in 2004 gebleken welke verregaande betekenis het Hof aan het voorzorgsbeginsel in relatie tot Natura 2000 geeft. Verwezen wordt naar paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming, die onder het kopje «Natuurbeschermingswet 1998» ingaat op de voorgeschiedenis¹², en naar paragraaf 4.2 van diezelfde memorie van toelichting (blz. 43 e.v.), die onder het kopje «recente stappen ter verbetering van de wetgeving» ingaat op de betekenis van de Hofjurisprudentie voor allerlei economische activiteiten.

29. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie op welke wijze grensoverschrijdende samenwerking een oplossing kan bieden bij het opstellen en de uitvoeren van beheerplannen Natura 2000. Kan de verduurzaming van een Natura 2000-gebied ook op Duits en/of Belgisch grondgebied plaatsvinden?

Natuur houdt niet op bij de landgrenzen. Nederland is bijvoorbeeld voor diersoorten van bossen en heiden afhankelijk van de populaties in Duitsland en België. Omgekeerd blijken deze landen afhankelijk van Nederlandse moerasgebieden voor hun populaties van moerassoorten. Grensoverschrijdende samenwerking kan zeker een oplossing bieden om de instandhoudingsdoelen in een Natura 2000-gebied te bereiken, denk

¹² Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 39 e.v.

hierbij aan het verhogen van de waterstand aan beide zijden van de grens. Maatregelen kunnen echter niet alleen op het grondgebied van het aangrenzende land worden uitgevoerd, de benodigde maatregelen moeten ook op het Nederlandse deel uitgevoerd worden.

Juridisch gezien moet onderscheid worden gemaakt tussen het Nederlandse en buitenlandse deel van een grensoverschrijdend gebied. Europeesrechtelijk gezien zijn grensoverschrijdende gebieden twee Natura 2000-gebieden, waarvoor afzonderlijke instandhoudingsdoelstellingen gelden en afzonderlijk getoetst moet worden op naleving van artikel 6 van de habitatrichtlijn. Samenwerking is dus belangrijk om de doelen te bereiken, maar ontslaat niet van de plicht om binnen de lidstaat de verplichtingen tot bescherming na te leven.

30. Ten slotte vragen de CDA-fractieleden inzicht in de bij de uitvoering noodzakelijke middelen. Voor het uitvoeren van de beheerplannen Natura 2000, waarbij het duidelijk moet zijn welke activiteiten vergunningsplichtig zijn en welke beheermaatregelen noodzakelijk zijn, 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?

In het Natuurpact zijn de ambities met betrekking tot ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland vastgelegd voor de periode tot en met 2027. De realisatie van deze ambities is gedecentraliseerd naar de provincies. De bijbehorende rijksbijdrage van € 415 miljoen is via het provinciefonds beschikbaar gesteld aan de provincies. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 3 april 2019¹³ staat een samenvatting van deze financiële afspraken. Deze afspraken omvatten ook de beheermaatregelen van Natura 2000-gebieden. Daarnaast beheren Rijkswaterstaat en het Ministerie van Defensie een aantal Natura 2000-gebieden. Voor de stikstofaanpak kijkt het kabinet naar de benodigde middelen voor intensivering van natuurherstel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD en OSF gezamenlijk

Volgens de fractieleden van GroenLinks en PvdA (hierna: gezamenlijke fractieleden) betekent beleidsneutraal dat alle inhoudelijke normen van de Wet natuurbescherming worden overgenomen in de Omgevingswet, zodat de bescherming op hetzelfde niveau blijft. Tevens betekent beleidsneutraal dat procedurele regels voor participatie, rechtsbescherming en dergelijke minimaal op hetzelfde niveau blijven als onder de Wet natuurbescherming. Vanuit dat vertrekpunt hebben deze leden naar de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet gekeken, alsmede de beantwoording van de regering. Op een aantal onderdelen lijkt het dat die beleidsneutraliteit niet gerealiseerd wordt. Daarom vragen zij specifiek aandacht voor de volgende punten:

- Het ontbreken van inhoudelijke bepalingen en vereisten*
- Verminderde rechtsbescherming vaststelling gedragscodes*
- Overheveling in Omgevingswetsystematiek resulteert in meer complexiteit en risico's voor natuur*
- Onduidelijkheid over regierol Rijk*
- Afzwakking beschermingsniveau NNN*

Hieronder zijn de vragen per punt geclusterd.

¹³ Kamerstukken II, 2018/19, 33 576, nr. 160.

Inhoudelijke bepalingen en vereisten

Enkele inhoudelijke bepalingen met bijbehorende vereisten uit de Wet natuurbescherming worden niet in dit wetsvoorstel opgenomen. Er wordt verondersteld dat deze materieel worden gedekt door de (veel algemenere) bepalingen uit de Omgevingswet. Hierdoor bestaat het gevaar dat de natuurbescherming niet de aandacht krijgt die het nodig heeft en die ook is vereist op grond van internationale verplichtingen. Een voorbeeld hiervan zijn de regels over de natuurvisie die niet als zodanig terugkomen in de Omgevingswet. Hierdoor neemt het risico op verminderde aandacht voor natuur in de omgevingsvisie toe. Er is immers geen juridische waarborg meer voor een minimale inhoud als het gaat om natuurbescherming voor de omgevingsvisie. Een tweede voorbeeld is dat lijkt alsof in de Wet natuurbescherming de doelen voor natuurbescherming en -herstel geëxpliciteerd worden (artikel 1.10, eerste lid), terwijl straks natuur, als onderdeel van de fysieke leefomgeving, valt onder het maatschappelijk doel (artikel 1.3) in de Omgevingswet, waarmee het risico ontstaat dat de toegenomen beleidsvrijheid tot natuurverlies gaat leiden.

De regering geeft aan dat deze meer inhoudelijke bepalingen uit de Wet natuurbescherming worden toegelicht in de memorie van toelichting van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Het risico bestaat echter dat de toelichting over het hoofd wordt gezien of niet wordt gelezen, waardoor de uitvoering van de regelgeving feitelijk niet meer klopt. Een voorbeeld hiervan is de programmatische aanpak, met als doel de staat van instandhouding van een soort of habitat te versterken. Waar in de Wet natuurbescherming dat duidelijk als mogelijkheid stond benoemd (artikel 1.13), was dat in het aanvullingsspoor pas duidelijk na beantwoording van vragen in de Tweede Kamer.

Daarnaast neemt bij multi-interpretabele regelgeving de kans op interpretatieverschillen toe, kost het meer werk om te begrijpen wat een regel nu precies vraagt en ontstaat het gevaar dat er achteraf nog reparaties moeten plaatsvinden om alsnog aan de regels te voldoen. Om dit te voorkomen, zien de gezamenlijke fractieleden graag duidelijkheid vooraf.

31. Wil de regering aangeven of ze bereid is om de inhoudelijke bepalingen en vereisten uit de Wet natuurbescherming alsnog integraal over te nemen? Is de regering bereid om gemeenten en burgers direct te informeren over de details van de inhoudelijke bepalingen en vereisten uit de Wet natuurbescherming, die in de Omgevingswet niet direct opgenomen lijken te zijn, maar blijkbaar wel geldig blijven?

Het beeld dat de natuurbeschermingsregels door overheveling naar de Omgevingswet een globaler karakter krijgen deel ik niet. Initiatiefnemers worden niet met andere of globalere eisen geconfronteerd. Integendeel, op sommige vlakken zijn normen juist meer uitgewerkt, zoals bij de specifieke zorgplichten.

Over de omgevingsvisie en de doelstelling van programma's kan het volgende worden opgemerkt. Juist door de integraliteit van de omgevingsvisie wordt verzekerd dat natuur integraal wordt meegewogen. Het belang van natuur binnen de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zoals vastgelegd in artikel 1.3 van die wet, wordt benadrukt door de toevoeging, via het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, van «de intrinsieke waarde van de natuur» in die bepaling. Daar komt bij dat de Omgevingswet ook op het vlak van omgevingsvisies deels juist ook verdergaande eisen stelt. De Wet natuurbescherming bevat bijvoorbeeld niet de eis dat gemeenten een natuurvisie vaststellen. Die eis geldt alleen voor het Rijk en voor de

provincie. De eis in de Omgevingswet dat gemeenten een omgevingsvisie moeten opstellen en daarin het natuuraspect moeten meenemen is een aanvulling en dus versterking ten opzichte van de huidige natuurwetgeving. Dat geldt ook waar in artikel 3.3 van de Omgevingswet, anders dan in de Wet natuurbescherming, ook de doorwerking van de algemene milieubeginselen (voorzorgsbeginsel, preventief handelen, aanpak bij de bron, vervuiler betaalt) in de omgevingsvisie wordt geregeld.

De verbreding van de doelstellingen waarvoor programma's kunnen worden ingezet naar alle aspecten van de leefomgeving in de Omgevingswet ten opzichte van artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming brengt ook geen risico's met zich, integendeel dat biedt juist kansen voor een integrale aanpak van die aspecten met behoud van het beschermingsniveau dat door de richtlijnen wordt verzekerd. Daarbij zijn de regels over programma's in de Omgevingswet meer uitgewerkt dan in artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming en is de Omgevingswet er explicieter in dan de Wet natuurbescherming dat programma's ook door gemeenten en waterschappen kunnen worden ingezet. Dat is een belangrijke verduidelijking. Programma's kunnen bovendien ook voor soortenbescherming worden ingezet.¹⁴

Wat betreft de nakoming van de internationale verplichtingen ten aanzien van natuur zij daarbij gewezen op de expliciete verankering van de voldoening aan die verplichtingen in de taakomschrijving van provincies en Rijk in de artikelen 2.18 en 2.19 van de Omgevingswet, zoals deze worden gewijzigd door het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Ten aanzien van deze taakinvulling zijn voorts specifieke instructieregels voorzien in de artikelen 3.19, 3.21 en 3.24 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, welke artikelen worden toegevoegd overeenkomstig het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Deze zetten onder meer de artikelen 1.12 en 2.2 van de Wet natuurbescherming om.

Wat betreft de doelstelling van artikel 1.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming: deze komen alle, en zelfs verder uitgewerkt, terug in de artikelen 4.30 tot en met 4.38 van de Omgevingswet, overeenkomstig het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. In de specifieke paragrafen van het nieuwe hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving waarin overeenkomstig het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet de natuurbeschermingsregels worden opgenomen, worden deze doelstellingen ook steeds weer herhaald. Verwezen wordt naar de nieuwe artikelen 11.2, 11.24 en 11.113 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Ook voor de in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen paragrafen met de specifieke beoordelingskaders voor de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit en de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit worden de specifieke doelstellingen herhaald. Verwezen wordt naar de nieuwe artikelen 8.74a, 8.74g van het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarin het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voorziet. Waar het gaat om de verlening van omgevingsvergunningen worden overeenkomstig het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet in een nieuwe afdeling 8.6 in hoofdstuk 8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bovendien regels opgenomen die een exclusief beoordelingskader voorschrijven, conform de geldende beoordelingscriteria van de Wet natuurbescherming, waarbij andere criteria dan daar genoemd geen rol kunnen spelen. Datzelfde geldt voor vrijstellingen van de vergunningplichten, waarvoor op gelijke wijze als de beoordelings-

¹⁴ Dit is ook toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet (blz. 5, 10, 11, 34, 99).

kaders voor de vergunningverlening, in het nieuwe hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving strikte begrenzings zijn opgenomen (artikelen 11.21, 11.45, 11.53 en 11.59). Deze kaders zijn voor alle situaties volledig uitgeschreven, waar in de Wet natuurbescherming soms op globalere wijze kaders van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Bij de voorlichting voor bevoegde gezagen en burgers wordt dit punt meegenomen.

Verminderde rechtsbescherming bij vaststelling gedragscodes

Uit het ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur blijkt dat gedragscodes straks aangewezen worden bij een ministeriële regeling en niet meer door middel van een appellabel goedkeuringsbesluit. Over dit punt zijn in de Eerste en Tweede Kamer diverse vragen gesteld. In antwoord daarop heeft de regering aangegeven dat de bestuursrechter slechts via exceptieve toetsing «in het kader van een beroep tegen een concreet besluit, de rechtmatigheid van het wettelijk voorschrift waarop het besluit is gebaseerd aan hoger recht of algemene rechtsbeginselen [toetst]. Ook kan een belanghebbende een civiele procedure starten als hij van mening is dat er sprake is van een onrechtmatige daad. Voorafgaand aan de vaststelling van een gedragscode zal er echter overleg gevoerd worden met de betrokkenen.»¹⁵

De natuur- en milieuorganisaties hebben hier grote bezwaren tegen. Zij menen dat deze verandering een verandering in de rechtsbescherming is: van een directe bezwaar- of beroepsmogelijkheid naar overleg en exceptieve toetsing. Dat lijkt strijdig met de meermaals beloofde beleidsneutraliteit. De gevolgen van gedragscodes kunnen ingrijpend zijn voor de natuur en moeten dus worden vastgesteld middels een appellabel besluit.

32. De vaststelling van gedragscodes moet, volgens de gezamenlijke fractieleden, mede gezien het uitgangspunt van beleidsneutraliteit en gelijkwaardige bescherming van de rechtspositie, plaatsvinden via een appellabel goedkeuringsbesluit. Is de regering dit ook van mening en is zij bereid om te verwerken dat gedragscodes alsnog via appellabel besluit vast worden gesteld?

Ik deel deze mening van de gezamenlijke fractieleden niet. Het aanwijzen van gedragscodes bij ministeriële regeling houdt verband met de inpassing van de huidige natuurregels in de systematiek van de Omgevingswet. De goedkeuring van een gedragscode vindt, net als de aanwijzing van andere vergunningvrije gevallen, plaats bij algemeen verbindend voorschrift. Dat is hier de Omgevingsregeling. Volgens de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht staat geen direct beroep open tegen ministeriële regelingen.¹⁶ Hoewel de Wet natuurbescherming beleidsneutraal overgaat in de Omgevingswet, brengt inpassing in het stelsel van de Omgevingswet een aantal aanpassingen met zich mee.¹⁷ De keuze voor aanwijzing van gedragscodes bij ministeriële regeling vloeit direct voort uit de aansluiting bij de kerninstrumenten en principes van de Omgevingswet. Die wet kent een overzichtelijke set kerninstrumenten. De Omgevingswet kent geen aparte goedkeuringen voor situaties zoals hier aan de orde.

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 34 985, nr. 53, p. 13.

¹⁶ In mijn brief van 2 oktober 2019, met een reactie op het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet over het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, is dit ook beschreven (Kamerstukken I 2019/20, 34 985, D, p. 7–8).

¹⁷ Zie ook de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2019/20, 34 985, F, p. 22–24).

Het uitgangspunt van beleidsneutraliteit en gelijkwaardige bescherming van de rechtspositie waar deze leden naar verwijzen, laat naar mijn mening ruimte voor aanwijzing van gedragscodes bij ministeriële regeling. Vaststelling door middel van een appellabel goedkeuringsbesluit is daarvoor niet nodig. Het aanwijzen van gedragscodes bij ministeriële regeling, de Omgevingsregeling, zorgt ervoor dat er een direct en zichtbaar verband is met de – ook in die regeling opgenomen – aanwijzing van vergunningvrije gevallen. Dit maakt de samenhang tussen deze regels zichtbaar en draagt bij aan de inzichtelijkheid van de regelgeving van het nieuwe stelsel.

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 vormgeving 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.

Overheveling in Omgevingswetsystematiek resulteert in complexiteit en risico's voor natuur

Met de overheveling naar de systematiek van de Omgevingswet wordt de natuurwetgeving uit elkaar gehaald. Dit heeft tot gevolg dat het natuurbelang opgaat in niet-eenduidige en veelomvattende begrippen, zoals «de fysieke leefomgeving». Dit gaat ten koste van de helderheid en overzichtelijkheid die de Wet natuurbescherming karakteriseert. Daarnaast is bij de Omgevingswet destijds de keuze gemaakt om uit te gaan van vertrouwen en daarom regels te schrappen die gericht zijn op overleg, overeenstemming en verduidelijking. Samen met de globalere regels en het uitgangspunt van vertrouwen, ontstaat daarmee het gevaar dat natuurbescherming niet meer de aandacht krijgt die het nodig heeft en die ook vereist is op grond van internationale verplichtingen.

Dat risico is aanzienlijk, omdat de Omgevingswet uitgaat van het «ja, mits-principe» bij het beoordelen van plannen en het toestaan van activiteiten. Waardoor, wanneer een gemeente zijn beleid en regels niet goed op orde heeft, een vergunning zelf niet geweigerd mag worden. Dit terwijl natuurbescherming juist zou moeten zijn gebaseerd op het «nee, tenzij-principe», zoals is vereist op grond van de internationale regelgeving en de Wet natuurbescherming.

In dit aanvullingsspoor wordt meer ruimte gecreëerd voor het maken van uitzonderingen op de beschermingsregels. Bijvoorbeeld door meer uitzonderingen mogelijk te maken in het kader van het Natura 2000-regime. De vraag is echter of er voldoende waarborgen zijn voor een goede beoordeling van de effecten op de natuurwaarden. Een concreet voorbeeld is de mogelijkheid om vrijstellingen voor een Natura 2000-activiteit in het omgevingsplan op te nemen.

Wat de natuurorganisaties betreft, schuilt hierin een groot risico voor het verschuiven van de bewijslast (het moeten bewijzen van schadelijkheid en dergelijke). Dit staat op gespannen voet met het «nee, tenzij-beginsel» en het voorzorgsbeginsel dat op grond van het Europese recht moet worden toegepast bij soortenbescherming (en uiteraard ook bij de bescherming van Natura 2000-gebieden).

Tevens bestaat de mogelijkheid dat de rechtsbescherming afneemt doordat er meer gebruik gemaakt gaat worden van brede vrijstellingen waartegen geen bezwaar of beroep mogelijk is. Met meer afwegingsruimte en complexiteit is het des te belangrijker dat overheden over de juiste kennis en informatie beschikken. Het is nog steeds niet goed

duidelijk of gemeenten bij inwerkingtreding beschikken over de juiste natuurinformatie, al dan niet via het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet). Daarom hebben de gezamenlijke fractieleden de volgende vragen.

33. Hoe kan van gemeenten worden verwacht dat zij het natuurbelang volwaardig kunnen meenemen, als zij te weinig kennis en informatie hebben over de toestand van de natuur, de soorten die er voorkomen of de effecten van nieuwe activiteiten op de beschermde natuurwaarden?

De regering deelt met de gezamenlijke fractieleden het belang van kennis en informatie voor de gemeenten. Deze kennis en informatie wordt via verschillende wegen beschikbaar gesteld. Informatie over de natuur en de soorten die er voorkomen kan geraadpleegd worden via verschillende informatiebronnen. Informatie over soorten kan bijvoorbeeld ingewonnen worden via de Nationale Databank Flora- en Fauna (NDFF). De uitvoerende organisatie BIJ12 is, in opdracht van provincies, gestart met het inrichten van een Informatiekaart Natuur. Dit is een informatieproduct waarmee aan de hand van een publieksvriendelijke viewer alle natuurgebieden en relevante ruimtelijke regels op een kaart worden opgenomen, zoals bijvoorbeeld de ligging van het natuurnetwerk Nederland, de stiltegebieden, ganzenfourageergebieden en begrenzing van natte natuur. Deze viewer zal actuele informatie van ruim 30 datasets direct uit originele bronnen presenteren. Vanaf de website van BIJ12 kan iedereen de actuele gebiedsinformatie over de begrenzing van natuurgebieden raadplegen. Deze kaart is naar verwachting in 2021 gereed.

Informatie over Natura 2000-gebieden is te vinden op www.rijksoverheid.nl of www.natura2000.nl. In het kader van de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming zijn enige jaren geleden handvatten ontwikkeld, zoals de effectenindicator soorten, de maatregelenindicator soorten, routeplanner en een effectenindicator Natura2000. Deze handvatten zijn te vinden op: <https://www.synbiosys.alterra.nl/bij12/effectenindicatorsoorten2016.aspx>. Kennisdocumenten over beschermde soorten zijn te vinden bij BIJ12: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/kennisdocumenten-soorten-ontheffingen-wet-natuurbescherming/>. Informatie over soorten die beschermd zijn, is te vinden op: <https://minInv.nederlandsesoorten.nl/soorten>. Om binnen de eigen gemeente een beeld te krijgen van de soorten die er zitten, hebben verschillende gemeenten, zoals Den Haag, Apeldoorn en Tilburg, soortmanagementplannen opgesteld of zijn bezig met het opstellen van soortmanagementplannen. Aan de hand van zo'n soortmanagementplan kunnen gemeenten bij het bepalen van hun ruimtelijke ontwikkelingen proactief rekening houden met de natuur in hun gemeente en zo nodig maatregelen nemen ter bescherming van die natuur. Door op deze manier met natuur om te gaan kan natuur samengaan met ruimtelijke en economische ontwikkelingen.

Zo zijn meer gemeenten actief om een beeld te krijgen van de natuur in hun gemeente. De gemeente Ede bijvoorbeeld heeft een adviesbureau gevraagd om een instrument te bedenken dat inzichtelijk maakt wat de stand van de biodiversiteit per deelgebied is. Daarbij gaat het niet om de soorten in de natuurgebieden, maar juist om de diversiteit in het stedelijk gebied en het agrarische buitengebied. Het instrument is bedoeld om de burgers, projectontwikkelaars en planbeoordelaars in Ede bewust te maken van wat hun omgeving hun te bieden heeft en hoe zij zelf kunnen bijdragen aan het verbeteren van de eigen leefomgeving. Ik verwijs u naar deze website: https://stadszaken.nl/klimaat/groen/2605/ede-geeft-burgers-en-projectontwikkelaars-biodiversiteitsinstrument?utm_source=Mailing+Lijst

Naast de initiatieven die gemeenten zelf al nemen, investeren provincies in kennis en informatie over natuur bij gemeenten. In een aantal provincies vindt kennisdeling plaats via de Omgevingsdiensten. Daarnaast zijn er provincies die sinds de in werking treden van de Wet natuurbescherming actief gemeenten benaderen. Zo biedt bijvoorbeeld de provincie Zeeland voorlichting aan de afdelingen vergunningverlening van alle Zeeuwse gemeenten, aan de hand van een «roadshow» met voorlichting over wetgeving en verantwoordelijkheid voor natuurbescherming. Daarnaast subsidieert Zeeland aan de hand van pilots met betrekking tot soortenmanagementplannen de helft van de onderzoekskosten.

Ook kunnen gemeenten terecht bij het Informatiepunt Omgevingswet (aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/natuur/) voor informatie en stellen van vragen over de natuur regelgeving in de Omgevingswet. Het DSO zal doorverwijzen naar de verschillende bestaande websites met informatie over natuur en landschap. In het kader van de uitbouw van het DSO wordt gekeken in hoeverre deze informatie ook in het DSO zelf getoond kan worden. Het zichtbaar maken van de regels per Natura 2000 gebied in het DSO is hierbij door de interbestuurlijke partners al geprioriteerd, en zal na het gereed komen van het basisniveau worden opgepakt.

34. Hoe wordt onder de Omgevingswet gewaarborgd dat de bescherming van Natura 2000-gebieden en soorten gebaseerd blijft op het «nee, tenzij-principe», zoals is vereist op grond van de internationale regelgeving en de Wet natuurbescherming?

Het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voorzien in een één-op-één omzetting van de door de richtlijn verboden handelingen en de mogelijke uitzonderingsgronden daarop. De artikelen 5 en 6 van de vogelrichtlijn en de artikelen 6, 12 en 13 van de habitatrichtlijn schrijven een aantal verboden op bepaalde handelingen voor ter bescherming van gebieden, vogels, dieren en planten. Op grond van de artikelen 9 van de vogelrichtlijn en 16 van de habitatrichtlijn mag een lidstaat onder voorwaarden afwijkingen van deze verboden toestaan. In het systeem van de Omgevingswet worden de op grond van deze richtlijnen te verbieden activiteiten, als «Natura 2000-activiteiten» of «flora- en fauna-activiteiten», verboden als zij zonder omgevingsvergunning worden uitgevoerd. Via een omgevingsvergunning kunnen, overeenkomstig de eisen van de richtlijnen, afwijkingen van deze verboden worden toegestaan. Dat is een «nee, tenzij»-regime, zoals vereist door de richtlijnen.

35. En hoe wordt verzekerd dat het natuurbelang niet gemakkelijk opzij wordt geschoven bij de integrale afweging die betrokken overheden maken onder de Omgevingswet?

In het antwoord op vraag 34 is ingegaan op de bescherming van de Natura 2000-gebieden en internationaal beschermde soorten. De belangenafweging die bij natuur moet worden gemaakt is ontleend aan het Europese recht en laat geen ruimte om natuur opzij te schuiven bij de integrale afweging. In het antwoord op vraag 23 van de leden van de CDA-fractie is ingegaan op de wijze waarop de integrale en de sectorale benadering elkaar aanvullen. Aanvullend beschermt het Rijk natuurgebieden van internationaal of nationaal belang via het ruimtelijke spoor. Het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening bevat daartoe instructieregels over het natuurnetwerk Nederland die via het (in 2018 vastgestelde) Besluit kwaliteit leefomgeving al zijn opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Ook die regels kunnen door het decentrale

bestuur niet terzijde worden geschoven als onderdeel van hun afweging. Daarnaast hebben provincies en gemeenten ruimte om op eigen initiatief natuurwaarden te beschermen, bijvoorbeeld landschappen en de natuurwaarden van agrarische gebieden of stadsnatuur. Dat is en blijft een eigen verantwoordelijkheid van het decentrale bestuur. Het natuurbelang is en blijft dus goed geborgd. De opname van natuur als een van de onderdelen van de fysieke leefomgeving en de integratie van de natuurregelgeving in de Omgevingswet draagt bij aan de zichtbaarheid van het natuurbelang en bevordert juist dat in een vroegtijdig stadium het natuuraspect integraal wordt meegenomen bij de inrichting en vormgeving van activiteiten in het fysieke domein door burgers, bedrijven en overheden en in de beleids- en besluitvorming op dat vlak. Dat biedt als voordeel dat al bij bijvoorbeeld de visievorming nagedacht kan worden over de vraag hoe verschillende belangen in de fysieke leefomgeving tegelijkertijd gediend kunnen worden, wat daarna uitgewerkt kan worden in samenhangende regels in de omgevingsverordening en het omgevingsplan. Zo wordt in Soesterberg vlak bij de voormalige luchtmachtbasis een woonwijk gebouwd, maar vindt tegelijkertijd ook natuurontwikkeling plaats. Rondom de oude start- en landingsbanen ontstaat nu natuur. En bestaande bedrijvigheid verhuist langzaam naar een nieuw industrieterrein.

36. Wat heeft de complexiteit van de Omgevingswet voor mogelijke gevolgen voor de naleving en handhaving van de regels omtrent gebiedenbescherming en soortenbescherming?

Eén van de redenen achter de totstandkoming van de Omgevingswet is de complexiteit van het huidige omgevingsrecht. Eén van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is dan ook het verbeteren van de inzichtelijkheid van de regels voor burgers, bedrijven en overheden. Dat gebeurt bijvoorbeeld door regels op AMvB-niveau logisch te bundelen, per doelgroep: het Besluit activiteiten leefomgeving voor burgers en bedrijven; voor overheden het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit. Hierdoor zijn de natuurregels niet meer op één plek te vinden maar op diverse in het stelsel. Echter wel op een overzichtelijke wijze, wat uiteindelijk de zichtbaarheid van regels juist ten goede zal komen.

Vanwege de doelgroepenbenadering kunnen burgers en bedrijven in één besluit alle regels zien die op hen van toepassing zijn, zoals voor het verrichten van Natura 2000-activiteiten, milieubelastende activiteiten en beperkingengebiedactiviteiten. Dat voorkomt bijvoorbeeld dat regels over natuur over het hoofd worden gezien. Daarnaast wordt de inzichtelijkheid verbeterd door de normenkaders op één niveau te regelen, in plaats van versnipperd op verschillende niveaus. Zo zijn de regels in het Besluit activiteiten leefomgeving, waar de regels voor activiteiten in staan, inzichtelijk gegroepeerd naar regels over soortenbescherming, gebiedsbescherming, en over houtopstanden, waarbij per onderdeel bijvoorbeeld is aangeven wanneer er een meldplicht of vergunningplicht geldt, en wie daarvoor bevoegd gezag is. Deze indeling sluit aan bij de indeling van de Wet natuurbescherming. Daarnaast vergroot het stelsel van de Omgevingswet de inzichtelijkheid van regels door bestaande instrumenten te bundelen tot zes kerninstrumenten en door begrippen te harmoniseren. Bij de totstandkoming destijds van de Wet natuurbescherming heeft al zoveel mogelijk afstemming plaatsgevonden met het begrippenkader, de rechtsfiguren en de instrumenten van de Omgevingswet. De regels ter bescherming van natuur van het Rijk, en ook van de provincies, zijn daarnaast digitaal voor iedereen raadpleegbaar, via het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Via dit systeem worden burgers,

bedrijven en overheden geholpen om na te kunnen gaan welke regels op activiteiten van toepassing zijn.

Omdat de normenkaders op grond van de Wet natuurbescherming qua inhoud en strekking ongewijzigd overgaan naar de Omgevingswet verandert dat niets aan de handhaving van de regels over de gebiedsbescherming en soortenbescherming. Door het vergroten van de inzichtelijkheid van de regels weten burgers en bedrijven en overheden echter wél beter waar ze aan toe zijn, wat bijdraagt aan de naleving van de (natuur-)regels en aan de handhaafbaarheid daarvan. De nieuwe ordening van de natuurregels en keuze voor instrumenten zal voor sommigen, zoals experts op het gebied van de Wet natuurbescherming, even wennen zijn. Ik ben er echter van overtuigd dat de meerwaarde van het (eenduidig) samenbrengen van de regels uit het huidige omgevingsrecht in één stelsel zal worden ervaren.

37. En waar kunnen gemeenten op 1 januari 2021 terecht voor informatie over de toestand van de natuur in hun gebied, over de soorten en habitats die er voorkomen en de mogelijke effecten die nieuwe activiteiten op beschermde soorten en habitats kunnen hebben?

Zie het antwoord op vraag 33. Voor vragen hierover kunnen overheden, burgers en bedrijven altijd terecht bij het in dat antwoord genoemde Informatiepunt.

Regierol Rijk

Volgens de gezamenlijke fractieleden is het een gemiste kans dat de gunstige staat van instandhouding niet als omgevingswaarde is opgenomen. Het begrip «gunstige staat van instandhouding» kan langs wetenschappelijk erkende parameters en referentiewaarden, kwantificeerbaar en objectiveerbaar worden uitgewerkt. Daarmee zou aan decentrale overheden en belanghebbenden meer helderheid worden geboden over wat de verplichting tot het realiseren van de gunstige staat van instandhouding precies inhoudt. Nu staan de provincies veelal aan de lat om soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding te brengen en houden, terwijl een landelijke wettelijk verankerde waarborg om dat doel te bereiken in de vorm van een Rijksomgevingswaarde ontbreekt.

Daarnaast ontstaat ook het risico dat provincies naar elkaar gaan kijken waardoor men inzet op behoud in plaats van de noodzakelijke verbetering. Daarom hebben de gezamenlijke fractieleden de volgende vragen.

38. Waarom is er geen Rijksomgevingswaarde voor natuur in de wetgeving opgenomen die is gekoppeld aan het begrip «gunstige staat van instandhouding»?

Voor natuur vereisen de habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en Bonn dat Nederland een gunstige staat van instandhouding voor soorten en habitats realiseert. Dat is een resultaatsverplichting met een kwalitatieve doelstelling, die in de praktijk niet zomaar in een omgevingswaarde kan worden omgezet omdat zo'n waarde wordt uitgedrukt in kwantificeerbare eenheden of objectieve termen. Een landelijke gunstige staat van instandhouding is bijvoorbeeld niet alleen te relateren aan de oppervlakte van een habitat of de omvang van een populatie van een dier- of plantensoort, maar ook aan kwalitatieve beoordelingen zoals van de structuur en functie van habitats. Ook bevatten de genoemde richtlijnen en verdragen geen termijn voor de realisatie van deze doelstelling, wat voorstelbaar is aangezien de natuur zich nu eenmaal niet laat dwingen en

de maatregelen die worden getroffen voor de realisatie van de doelstelling ook haalbaar moeten zijn. De «gunstige staat van instandhouding» is daarom niet als omgevingswaarde opgenomen in de Omgevingswet.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in de Tweede Kamer is door het lid De Groot (D66) e.a. een amendement ingediend over de aanwijzing van omgevingswaarden voor natuur. Het amendement is door de Tweede Kamer verworpen.

Het bovenstaande betekent echter niet dat er geen doelen worden nagestreefd. Samen met provincies werkt de regering aan het project «hoger doelbereik», dat beoogt het percentage doelbereik van de doelstellingen uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn te verhogen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft becijferd dat met de huidige beleidsinzet uit het Natuurpact ongeveer 65% van het doelbereik voor landnatuur kan worden gehaald. Met provincies werk ik aan een programma natuur om stapsgewijs toe te werken naar 100% doelbereik in 2050. In dat kader kijken we samen wat ervoor nodig is om dat hoger doelbereik te realiseren.

Daarnaast werkt de regering samen met de provincies en andere betrokken partijen op allerlei terreinen aan het verbeteren van de biodiversiteit. Ik noem hierbij de gezamenlijke natuurambitie van Rijk en provincies, «Nederland Natuurpositief», die in oktober 2019 is gepresenteerd, het Deltaplan biodiversiteitsherstel, waarbij mijn ministerie als partner is aangesloten, en het interbestuurlijke programma biodiversiteit, dat op dit moment nader wordt uitgewerkt.

Ook wil ik u wijzen op mijn brief van 7 februari 2020 aan de Tweede Kamer, waarin ik de Kamer informeer over de volgende stap die we zetten om de stikstofproblematiek aan te pakken. In deze brief kondig ik ook aan dat dit voorjaar besluitvorming plaatsvindt over streefwaarden voor de reductie van stikstofemissie en -depositie in 2030.

39. Hoe verloopt de afstemming tussen Rijk en provincies als het gaat om het behalen van een landelijk gunstige staat van instandhouding? En hoe wordt geborgd dat er naar natuurherstel toegewerkt wordt? Hoe houdt het Rijk hier toezicht op vanuit haar systeemverantwoordelijkheid?

Door uitvoering te geven aan de afspraken van het Natuurpact dragen provincies in belangrijke mate bij aan natuurherstel en het dichterbij halen van de landelijke gunstige staat van instandhouding. Dit doen zij onder meer door de realisatie en het beheer van het natuurnetwerk Nederland, het Natura 2000-beleid en agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Provincies en Rijk informeren het Kabinet jaarlijks over de realisatie van deze opgaven en de voortgang van het natuurbeleid wordt jaarlijks aan de Kamer gerapporteerd in de gezamenlijke Voortgangsrapportage Natuur. Eens in de drie jaar wordt de voortgang van de uitvoering van het natuurbeleid geëvalueerd door het PBL met een lerende evaluatie. Tenslotte dragen provincies en maatschappelijke partners zorg voor monitoringsgegevens, op basis waarvan het Rijk richting de EU rapporteert over de staat van instandhouding van de beschermde habitats en soorten. Deze gezamenlijke afspraken over de voortgang van het Natuurpact sluiten goed aan op de verantwoordelijkheidsverdeling van Rijk en provincies.

Rijk en provincies beseffen dat er meer nodig is om een landelijk gunstige staat van instandhouding te halen. Dat heeft onder meer geleid tot het gezamenlijke ambitiedocument Nederland Natuurpositief dat met name

gericht is op het verbreden en verbinden van het natuurbeleid met andere sectoren die van invloed zijn op de biodiversiteit¹⁸. Bij brief van 16 december 2019 heb ik aangekondigd met provincies gezamenlijk te werken aan een Programma Natuur, in aansluiting op Nederland Natuurpositief¹⁹. Hierover ben ik in overleg met de provincies.

40. Ook ten aanzien van de monitoring en rapportage lijkt de regelgeving niet beleidsneutraal. Nu is het zo dat de «Natuurverkenning» eens in de vier jaar verschijnt en de «Natuurbalans» iedere twee jaar. In de Omgevingswet staat in artikel 20.18 dat het PBL ten minste eens in de vier jaar een rapport over de ontwikkelingen van de leefomgeving uitbrengt. In de schriftelijke beantwoording wordt aangegeven dat met het woord «ten minste» ook die tweejaarlijkse rapportage van een wettelijke grondslag wordt voorzien. In het debat over de Invoeringswet Omgevingswet heeft de Minister voor Milieu en Wonen een jaarlijkse evaluatie en monitoring van de Omgevingswet aangekondigd. De gezamenlijke fractieleden zouden graag zien dat de jaarlijkse evaluatie ook zicht biedt op de ontwikkeling van de natuurwaarden in Nederland. Is de regering bereid om de monitoring en evaluatie op te nemen in de regelgeving om verwarring en onduidelijkheid achteraf te voorkomen?

Ik hecht eraan te benadrukken dat de Omgevingswet, maar ook het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en de onderliggende regelgeving, een aantal bepalingen bevat over het monitoren en evalueren van het nieuwe stelsel. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding vindt de eerste evaluatie van de wet plaats over de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk.²⁰ Dat gebeurt door een onafhankelijke commissie, die onder andere de effecten van de wet op de balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving evalueert. Daaronder valt ook de voor natuur relevante regelgeving.

Dat betekent niet dat de ontwikkeling van de natuurwaarden niet wordt gemonitord. Zoals in mijn reactie op vraag 21 is aangegeven, vindt de monitoring van natuur langs verschillende sporen plaats. Zo brengt het PBL iedere twee jaar de Balans voor de leefomgeving en de NOVI-monitor uit. Natuur maakt hier onderdeel van uit. Als uit monitoring iets komt dat directe actie behoeft, dan wordt uiteraard niet gewacht tot de formele wetsevaluatie na vijf jaar. Dan zal er direct actie worden ondernomen.

Het PBL zal onder de Omgevingswet dezelfde rapportages over beleid en de ontwikkeling van natuur, bos en landschap uitbrengen als nu. Op dit punt zijn het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving beleidsneutraal. Zie daarvoor mijn antwoord op vraag 21.

In de brief die voorafgaand aan de voorhang van het inwerkingtredings-KB wordt gestuurd, zal worden ingegaan op de inrichting van de onafhankelijke commissie, die de wetsevaluatie uitvoert, en de onderwerpen van die evaluatie.

Afzwakking beschermingsniveau NNN

De regels over het NNN die nu staan in het Barro (die onder de Omgevingswet vervangen worden door instructieregels in het Bkl) kennen een redelijk streng «nee, tenzij»-regime voor RO-activiteiten binnen het NNN. De wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied mogen niet

¹⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 33 576, nr. 168.

¹⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 35 334, nr. 25.

²⁰ Artikel 23.9 van de Omgevingswet.

significant worden aangetast, tenzij er 1.) geen alternatieven zijn, 2.) er sprake is van een groot openbaar belang en 3.) er compensatie plaatsvindt. In de toekomst gelden de regels uit het Bkl, en daarin wordt dat «nee, tenzij»-regime niet meer genoemd. Ook de alternatieventoets en dat er sprake moet zijn van een groot openbaar belang, vinden de gezamenlijke fractieleden niet meer terug. Provincies krijgen in plaats daarvan meer vrijheid om hun NNN-toets in te richten. Onder de nieuwe regels is het zelfs mogelijk dat deze toets verwordt tot een zwakkere «ja, mits»-toets.

41. Hoe houdt het Rijk de vinger aan de pols als het gaat om de verschuiving van een «nee, tenzij»- naar een «ja, mits»-regime als het gaat om de NNN? Op welke wijze dragen twaalf afzonderlijke regimes voor het NNN bij aan duidelijkheid voor burgers en de bescherming van de natuur?

De bescherming van het natuurnetwerk Nederland (NNN) wordt onder het regime van het Bkl ten opzichte van het huidige Barro juist verstevigd, omdat in het Bkl uitgegaan wordt van een resultaatsverplichting, namelijk de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden. De regels in het Barro zien alleen op het hoe. De regels van het Bkl zijn niet alleen gericht op het resultaat, maar ook op de verbetering van die waarden. Bovendien is in het Bkl de compensatie van eventuele aantastingen van het NNN geconcretiseerd, waarbij het belang van de tijdigheid van die compensatie tot uitdrukking wordt gebracht.

Binnen het NNN gelden ook gewoon de regels uit de huidige Wet natuurbescherming en straks de Omgevingswet ten aanzien van bescherming van soorten, houtopstanden en delen van het netwerk die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. In mijn antwoord op de vragen 40 en 51 heb ik aangegeven dat er voor de natuurregels geen sprake is van een «ja, mits systematiek». Dat zou in strijd komen met de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Ingevolge deze systematiek zijn schadelijke handelingen verboden, tenzij degene die de handeling verricht daarvoor een omgevingsvergunning heeft, die uitsluitend kan worden verleend als is voldaan aan de strikte kaders van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn voor het toelaten van deze handelingen.

Naast de instructieregels uit het Bkl gelden ook nog steeds de afspraken van het Natuurpact over de extra te realiseren hectares natuur, waarmee natuurgebieden robuuster worden gemaakt en belangrijke verbindingen tot stand gebracht worden. Het NNN vraagt juist om invulling op provinciaal niveau, omdat op dat niveau de beoordeling het beste kan worden gemaakt. Een landelijke uniforme regeling kan niet het maatwerk bieden die een goede bescherming van het NNN verlangt. Het is niet de verwachting dat er een beleidswijziging plaatsvindt waardoor in twaalf provincies heel verschillende regimes gaan gelden. De voortgang van de realisatie van het NNN door de twaalf provincies wordt gemonitord en jaarlijks worden de beide Kamers der Staten-Generaal hierover geïnformeerd.

Houtopstanden

Vanuit de praktijk bereiken de gezamenlijke fractieleden vragen over de houtopstanden en de gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving daaromtrent. Eerdere aanpassingen van artikel 15, derde lid, van de Boswet en artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming hebben in de praktijk tot grootschalige verwarring en kap geleid en deze leden krijgen dan ook graag antwoord op de volgende vragen in de hoop dat de beantwoording aan de uitvoeringspraktijk helderheid biedt.

42. *Is de regering bekend met de VNG-toelichting op de modelteksten Omgevingsplan staalkaart (vier verordeningen in het omgevingsplan)²¹ en dan met name bladzijde 20/21? En is de regering het eens met deze uitleg van de VNG inzake de overblijvende bevoegdheid van gemeenten inzake bomen buiten de bebouwde kom? Zo ja, kan de tekst in het Aanvullingsbesluit natuur aangescherpt worden naar aanleiding van deze uitleg, zodat misverstanden en juridische discussies, zoals die zich eerder voorgedaan hebben, voorkomen worden? Zo niet, kan de regering aangeven waarom ze de uitleg van de VNG niet onderschrijft? En kan de regering aangeven hoe dan voorkomen wordt dat kwaliteit en kwantiteit van kleine opstanden in het buitengebied (wederom) onder druk komen te staan en hoe ongewenste kap buiten de bebouwde kom voorkomen moet worden?*

Het voorgestelde beschermingsregime van houtopstanden is, net als onder de Wet natuurbescherming in een aantal opzichten beperkt, onder meer omdat het beschermingsregime alleen van toepassing is buiten de bebouwde kom van gemeenten; de grenzen daarvan worden door de gemeenteraad vastgesteld. Binnen de betreffende bebouwde kom is het aan de gemeenten om beleid te voeren, bijvoorbeeld door in hun omgevingsplan het kappen van bomen zonder omgevingsvergunning te verbieden. Dit beleid kan van gemeente tot gemeente verschillen. Uitgangspunt daarbij is dat de regels die gemeenten stellen in het omgevingsplan moeten passen binnen de eigen taak, en dat het oogmerk van de gemeentelijke regels moet verschillen van het oogmerk waarmee de regels op rijksniveau zijn gesteld. Onder de Omgevingswet zijn nu nadrukkelijk als oogmerk voor de rijksregels op het vlak van het vellen en beheren van houtopstanden vastgelegd: natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden.

Dat betekent dat gemeenten vanuit die oogmerken geen regels over het vellen en beheren van houtopstanden buiten de bebouwde kom kunnen stellen, behalve voor specifieke houtopstanden die zijn uitgezonderd van het beschermingsregime, omdat de bescherming van die categorieën te weinig bijdraagt aan het behoud van het bosareaal in Nederland om een beperking van het eigendomsrecht te rechtvaardigen. Het gaat hier om houtopstanden van beperkte omvang, zoals houtopstanden op erven en in tuinen en populieren en wilgen langs wegen, waterwegen en landbouwgronden.

Is er sprake van een ander oogmerk, dan kunnen gemeenten ook regels stellen over het vellen en beheren van houtopstanden buiten de bebouwde kom. Te denken valt aan het oogmerk van het behoud van cultureel erfgoed, bijvoorbeeld ter bescherming van groene (aangelegde) monumenten of cultuurlandschappen.

Omdat bij de consultatie van het ontwerp Aanvullingsbesluit natuur hierover vragen zijn gesteld, is de Nota van toelichting bij het ontwerp Aanvullingsbesluit aangepast en is uitgebreid gereageerd op deze consultatiereacties in bijlage 3 bij de Nota van Toelichting. Omdat hierover echter geen enkel misverstand kan en mag bestaan, ga ik met IPO en VNG in overleg om te bezien op welke wijze aan de zorgen van uw Kamer en de zorgen van de betrokken organisaties tegemoet kan worden gekomen.

Naar aanleiding van het Aanvullingsbesluit natuur

De gezamenlijke fractieleden lijken te lezen dat het uitgangspunt is dat gedeputeerde staten verantwoordelijk zijn voor het treffen van de

²¹ <https://vng.nl/nieuws/staalkaart-vier-verordeningen-in-omgevingsplan-beschikbaar>.

instandhoudingsmaatregelen en de passende maatregelen met betrekking tot Natura 2000-gebieden.²²

43. Hoe monitort de rijksoverheid of deze maatregelen ook genomen worden, gezien de recente problemen rondom Natura 2000-gebieden. Is het mogelijk dat de rijksoverheid ingrijpt als wordt geconstateerd dat er te weinig maatregelen worden genomen om Natura 2000-gebieden te beschermen? Hoe zou deze procedure eruitzien? Wat is de rol van de Europese Unie hier, gezien het feit dat deze gebieden voortkomen uit Europese wetgeving?

Het Rijk heeft afspraken met provincies gemaakt over monitoring en evaluatie en ziet toe op provincies in het kader van het interbestuurlijk toezicht, met de mogelijkheid van de inzet van dwingende instrumenten op grond van de Provinciewet en de Wet naleving Europees recht publieke entiteiten. Zowel centrale en decentrale overheden, als de EU-instellingen moeten het Europees recht naleven. Daartoe bestaan in het EU- en nationaal recht regels om toezicht te houden op de naleving van het EU-recht. Decentrale overheden zijn verplicht tot toezicht en naleving van het Europees recht. Wanneer decentrale overheden Europese regels niet naleven, kan de rijksoverheid uiteindelijk ook ingrijpen via het interbestuurlijk toezichtsinstrumentarium van de Provinciewet («in de plaatsstreding» bij taakverwaarlozing, «vernietiging of schorsing» besluiten wegens strijd met het recht) en de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (aanwijzing, verhaal boetes).

44. De gezamenlijke fractieleden lezen dat de specifieke zorgplichten een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voor zover geen uitgewerkte regels gelden.²³ Deze opmerking baart hen zorgen. Kan de regering dit onderdeel verder toelichten? Is het mogelijk dat initiatiefnemers niet hun eigen verantwoordelijkheid nemen? Wat zouden dan de gevolgen zijn? Hoe verhoudt deze stelling zich tot de specifieke zorgplicht met betrekking tot Natura 2000-gebieden?²⁴

De zorgplicht is een open norm die – kort gezegd – zorgvuldig handelen van eenieder ten opzichte van een bepaald aspect van de leefomgeving, in dit geval de natuur, vraagt. Daarmee appelleert deze norm primair aan de eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers. Als deze vereiste zorgvuldigheid evenwel niet aan de dag wordt gelegd, is de initiatiefnemer daarop zowel bestuursrechtelijk als – uiteindelijk ook – strafrechtelijk aanspreekbaar.

Voor de natuurbescherming is de relevantie van de zorgplichtbepaling beperkt. Voor de Natura 2000-gebieden, kwetsbare dier- en plantensoorten en houtopstanden zijn immers in de huidige natuurwetgeving en in het ontwerp-aanvullingsbesluit heel specifiek uitgewerkte regels opgenomen. Deze regels zijn als zodanig bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar en verzekeren een strikte bescherming van de genoemde natuurwaarden. Een belangrijk deel van deze regels vloeit onmiddellijk voort uit internationaalrechtelijke verplichtingen, in het bijzonder Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Gelet op deze specifieke beschermingsregimes, gelden zorgplichtbepalingen over het algemeen sowieso als een soort vangnet voor kennelijke

²² Kamerstukken I 2018/19, 34 985, B, nota van toelichting Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, p. 33.

²³ Kamerstukken I 2018/19, 34 985, B, nota van toelichting Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, p. 33.

²⁴ Kamerstukken I 2018/19, 34 985, B, nota van toelichting Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, p. 34.

situaties van schadelijk handelen, bijvoorbeeld in situaties die – bij het stellen van de algemene rijksregels – niet zijn voorzien. Daarmee voorziet de specifieke zorgplicht ook in bescherming in die gevallen waarin nog geen specifiek uitgewerkte regels zijn gesteld. Dat is nu al het geval bij de zorgplichtbepaling van artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming. En dat is ook het geval bij de zorgplichtbepalingen die in aanvulling op de al geldende specifieke beschermingsregels overeenkomstig het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden opgenomen in de artikelen 11.6, 11.28 en 11.117 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Op het punt van de zorgplicht brengt het stelsel van de Omgevingswet evenwel drie versterkingen met zich ten opzichte van de Wet natuurbescherming:

- a. De specifieke zorgplicht kan via maatwerkvoorschriften en maatwerkregels verder worden ingevuld of nader worden geconcretiseerd voor specifieke situaties of locaties.
- b. Deze maatwerkvoorschriften en maatwerkregels zijn zelfstandig handhaafbaar. Daarmee kan worden geconcretiseerd wat van een initiatiefnemer wordt verwacht als invulling van de specifieke zorgplicht. Op grond van de Wet natuurbescherming kan een verdere invulling van de zorgplicht alleen worden gegeven door in een last onder bestuursdwang te preciseren wat van in concreet geval van een specifieke persoon wordt verwacht.
- c. De specifieke zorgplichtbepaling is ook direct strafrechtelijk handhaafbaar bij onmiskenbare overtreding daarvan, waar in de Wet natuurbescherming uitsluitend bestuursrechtelijke handhaving mogelijk was.
- d. De zorgplichtbepaling is, in verband met de strafrechtelijke handhaafbaarheid, in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet ook iets meer uitgewerkt dan in de Wet natuurbescherming.

45. In de nota van toelichting staat dat er een expliciete verplichting is opgenomen dat het bevoegd gezag onverwijld wordt geïnformeerd over elk «ongewoon voorval».²⁵ Wat zijn de gevolgen als partijen dit niet doen? Is het mogelijk dat er een boete volgt? Zo nee, is de regering bereid dit op te nemen in de wet?

Het gaat hier om een krachtens artikel 4.3 van de Omgevingswet gestelde verplichting. Niet naleving daarvan wordt ingevolge de Omgevingswet in de Wet op de economische delicten strafbaar gesteld en kan leiden tot een boete of gevangenisstraf.

46. Over omzetting van het Bal lezen de gezamenlijke fractieleden dat gekozen lijkt voor een ander systeem. Het verbod om activiteiten zonder vergunning te verrichten is opgenomen in de wet, maar bij AMvB worden de gevallen aangewezen waarin het verbod geldt.²⁶ Waarom is er gekozen voor het aanwijzen van gevallen bij AMvB en niet bij wet? Is het mogelijk dat andere bewindspersonen zonder tussenkomst van het parlement de AMvB, en dus de aanwijzing van bepaalde gevallen, wijzigen of laten vervallen?

De Omgevingswet maakt onderscheid tussen activiteiten waarvoor als uitgangspunt een vergunningplicht geldt, tenzij sprake is van een bij AMvB aangewezen vergunningvrij geval, en activiteiten waarvoor een vergunningplicht geldt voor zover het gaat om een bij AMvB aangewezen geval (artikel 5.1, eerste respectievelijk tweede lid, van de Omgevingswet).

²⁵ Kamerstukken I 2018/19, 34 985, B, nota van toelichting Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, p. 35.

²⁶ Kamerstukken I 2018/19, 34 985, B, nota van toelichting Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, p. 41.

Flora- en fauna-activiteiten, waarop de vraag betrekking heeft, vallen onder laatstgenoemde categorie.

Voor het aanwijzen van vergunningvrije en vergunningplichtige gevallen bij AMvB is bij de totstandkoming van de Omgevingswet gekozen om de inhoudelijke normstelling te bundelen op AMvB-niveau. De belangrijkste redenen daarvoor zijn het verbeteren van de inzichtelijkheid voor burgers, bedrijven en overheden en het zorgen voor samenhang. In de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving zijn de inhoudelijke regels met betrekking tot activiteiten in de fysieke leefomgeving versnipperd over tientallen regelingen op verschillende niveaus. De keuze voor de AMvB als basisniveau voor inhoudelijke normstelling leidt tot een meer overzichtelijk en samenhangend regelbestand, wat ook weer bijdraagt aan een goede toepassing in de uitvoeringspraktijk. Regeling op AMvB-niveau vereenvoudigt ook het tijdig omzetten van Europese regelgeving. De gebruikers (burgers, bedrijven en overheden) vinden in het Besluit activiteiten leefomgeving een bundeling van alle inhoudelijke rijksregels over onder meer milieu en natuur, waaronder dus de aanwijzing van vergunningvrije en vergunningplichtige gevallen. Deze aanvullingswet en het aanvullingsbesluit sluiten bij die stelselkeuzes aan.

Zoals hiervoor al opgemerkt is er bij flora- en fauna-activiteiten voor gekozen om de vergunningplichtige gevallen bij AMvB aan te wijzen in plaats van uit te gaan van een vergunningplicht op wetsniveau met de mogelijkheid van het aanwijzen van vergunningvrije gevallen bij AMvB. De reden daarvoor is de veelheid aan verschillende activiteiten die onder het begrip «flora- en fauna-activiteit» zoals gedefinieerd in de begrippenlijst in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet kunnen vallen. In dat opzicht verschilt de flora- en fauna-activiteit van de Natura 2000-activiteit, de jachtgeweeractiviteit en de valkeniersactiviteit. In die laatste gevallen kon de omgevingsvergunningplicht op wettelijk niveau precies worden omschreven (zie artikel 5.1, eerste lid, Omgevingswet in samenhang met de begripsomschrijvingen in de begrippenlijst in de bijlage bij die wet). Voor die activiteiten worden alleen de uitzonderingen op de vergunningplicht, dus de vergunningvrije gevallen, bij AMvB geregeld.

Het is niet mogelijk dat andere bewindspersonen zonder tussenkomst van het parlement de AMvB, en dus ook de aanwijzing van vergunningvrije of vergunningplichtige gevallen, wijzigen of laten vervallen. De Omgevingswet kent daarvoor een wettelijke waarborg van een voorhangprocedure bij beide Kamers van de Staten-Generaal. Deze procedure geldt niet alleen bij de initiële vaststelling van AMvB's op grond van die wet, zoals nu bij het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur, maar ook voor toekomstige wijzigingen van die AMvB's. Het parlement kan op die manier indien gewenst vroegtijdig sturen op de inhoud van de regels. Daarnaast wordt bij de totstandkoming van de AMvB's een breed consultatieproces gevolgd. Ook daarvoor bevat de Omgevingswet een wettelijke waarborg. Daarnaast wordt het ontwerp van een AMvB voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. De AMvB's kennen hiermee een uitgebreid en met waarborgen omkleed totstandkomingsproces.

Naar aanleiding van de beantwoording in de memorie van antwoord

47. De regering schetst een alternatief traject voor wanneer een provincie de doelen die afgesproken zijn, niet naleeft. Kan de regering aangeven hoe lang een dergelijk alternatief traject duurt in verhouding tot de bepalingen die onder de Wet natuurbescherming zijn afgesproken?

Gedoeld wordt kennelijk op de antwoorden op de vragen 13, 43 en 65 van de memorie van antwoord, waarin wordt ingegaan op de instrumenten

van het interbestuurlijk toezicht die in het uiterste geval kunnen worden ingezet. Inzet van dit instrument vraagt om het doorlopen van de interventieladder die eerst lichtere vormen van interventie vereist vooraleer «in de plaats stelling» bij taakverwaarlozing of «schorsing of vernietiging» van besluiten die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang aan de orde is. Uitgangspunt bij de interbestuurlijke verhoudingen is vertrouwen. De termijnen die bij inzet van het instrumentarium aan de orde zijn, hangen uiteraard af van de ernst van de situatie (is onmiddellijk ingrijpen nodig) en van de tijd die het treffen van maatregelen vergt; in theorie kan dat – als dat nodig is – binnen een zeer korte termijn van weken. Waar voor het realiseren van hersteldoelestellingen in het internationale recht geen specifieke termijn is gesteld, zal een eventuele inzet van het instrumentarium binnen een relatief korte termijn primair aan de orde zijn als behoud van aanwezige natuurwaarden dat vraagt. Overigens verandert er op dit punt niets door de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet; die overgang brengt geen wijziging in de reeds bestaande bevoegdheidsverdeling waarbij een belangrijk deel van de taken en bevoegdheden op het terrein van natuurbescherming bij de provincies is belegd.

48. T.a.v. vraag 22: in de beantwoording van vragen van de CDA-fractieleden geeft de regering aan dat de Omgevingswet met de Aanvullingswet natuur geen «verdergaande bescherming van de natuur» bevat. In de beantwoording van de vraag staat tevens dat in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur niet de precieze uitwerkingen zijn opgenomen die wel in het Besluit natuurbescherming zijn opgenomen. Kan de regering onderbouwen waarom de globalere verwoordingen in het ontwerp-Aanvullingsbesluit geen uitholling van de bescherming van de natuur betekent?

De betrokken passage gaat specifiek over de verhouding tussen de momenteel door de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 niet-toepasbare zijn regels van hoofdstuk 2 van het Besluit natuurbescherming over de programmatische aanpak stikstof, en de basale invulling van diezelfde regels die vooralsnog is opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Zoals is aangegeven in de brief van 6 september 2019 waarmee het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet in het kader van de voorhangprocedure aan beide Kamers is aangeboden²⁷, hebben de thans in het wetvoorstel en het ontwerpaanvullingsbesluit opgenomen regels over het programma aanpak stikstof (PAS) het karakter van een voorlopig juridisch-technisch kader in de vorm van enkele basisregels waarmee niet vooruit wordt gelopen op de uitkomsten van de lopende heroriëntatie van de aanpak van de stikstofproblematiek. De thans in het ontwerpaanvullingsbesluit opgenomen regels bieden voor de toekomst flexibiliteit voor verschillende wijzen van invulling van een aanpak op basis van een programma. De regels bevatten geen dwingende elementen meer waarvan de houdbaarheid in het licht van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak niet op voorhand zeker is. Daarbij is ook een verdelingsmechanisme van ontwikkelingsruimte niet per se onderdeel van een dergelijk programma.

In paragraaf 4.3.1.4 van de nota van toelichting is aangegeven dat na ontvangst van het advies van de Raad van State over het ontwerpaanvullingsbesluit op basis van de ontwikkelingen van dat moment opnieuw naar het PAS-onderdeel wordt gekeken. Dan zal worden gezien of dit onderdeel – eventueel na aanpassing – wordt gehandhaafd, of wordt geschrapt. Beide Kamers worden steeds geïnformeerd over de besluit-

²⁷ Kamerstukken I, 2018/19, 34 985, B.

vorming over de aanpak van de stikstofproblematiek, waarover vervolgens een nadere gedachtewisseling kan plaatsvinden.

49. T.a.v. vraag 24: wat zouden de gevolgen zijn als de Wet natuurbescherming zelfstandig zou blijven bestaan? Op welke wijze zou dit de bescherming van de natuur versterken en op welke wijze zou het de bescherming van de natuur verzwakken? Het gaat daarbij om meer dan alleen de Natura 2000-gebieden, ook gebieden met algemenere natuurwaarden hebben bescherming tegen achteruitgang nodig.

De regering vindt het van belang om een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving te bewerkstelligen. De natuur is een onderdeel van die fysieke leefomgeving en moet dus ook een plaats krijgen in beleid, besluitvorming en regelgeving over de fysieke leefomgeving. Daarvoor is overheveling van de Wet natuurbescherming logisch en gewenst. Dit wordt ook onderkend door de Afdeling Advisering van de Raad van State in haar advies over het voorliggende wetsvoorstel.²⁸

Vooropgesteld zij dat het beschermingsniveau van de vogel- en habitatrictlijnen onverkort geldt onder de Wet natuurbescherming en onder de Omgevingswet. Het bevoegd gezag is hoe dan ook gebonden aan het kader.

De gezamenlijke fractieleden vragen ook naar de eventuele gevolgen voor de bescherming van andere natuurwaarden dan de Natura 2000-gebieden. Als de Wet natuurbescherming zelfstandig blijft bestaan, zouden die waarden – voor zover ze niet onder de specifieke gebiedsbescherming van Natura 2000 vallen – beschermd blijven door de zorgplichtbepalingen uit de Wet natuurbescherming.²⁹ Die bepalingen komen onder de Omgevingswet inhoudelijk ongewijzigd terug als specifieke zorgplicht in het Besluit activiteiten leefomgeving.³⁰ Daarnaast worden die waarden nu beschermd met het instrumentarium uit de Wet ruimtelijke ordening. Zo kan in de structuurvisie (straks omgevingsvisie) aangegeven worden dat agrarische gebieden met natuurlijke waarden in het buitengebied van een gemeente niet bebouwd moeten worden, en kan het bestemmingsplan (straks omgevingsplan) die bebouwing daadwerkelijk verbieden. Hoewel de Omgevingswet (artikel 1.2 en artikel 2.1, derde lid) mede gericht is op de natuurbescherming, en de huidige Wet natuurbescherming qua opzet aansluit bij de Omgevingswet, zou een besluit om natuur apart te reguleren een negatief effect hebben op de samenhangende benadering van natuur met andere omgevingsaspecten.

Als de Wet natuurbescherming wel opgaat in de Omgevingswet, levert dat kansen op voor versterking van de bescherming van de natuur. Door de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet krijgt het algemene natuurbelang een volwaardigere plek in beleid- en besluitvorming van overheden, zoals in omgevingsvisies, omgevingsverorde-

²⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 985, nr. 4.

²⁹ Artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming.

³⁰ Artikel 11.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving, zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit natuur.

ningen en omgevingsplannen.³¹ Overheden zullen daardoor in die besluiten rekening moeten houden met de natuur, omdat dat een volwaardig onderdeel van de reikwijdte van een omgevingsvisie, -verordening of -plan is.

Een voorbeeld van een positieve uitstraling van overheveling van de Wet natuurbescherming is dat de gemeenteraad in het omgevingsplan regels stelt over natuurinclusief bouwen, bijvoorbeeld als dat in de omgevingsvisie als lokale doelstelling is benoemd. Dat komt de natuur ten goede.³² Bij de totstandkoming van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (onder de Crisis- en herstellwet) voor het ENCI-terrein in Maastricht wordt bijvoorbeeld afgewogen welke functies en activiteiten in welke omvang in het gebied kunnen plaatsvinden binnen de mogelijkheden die het Natura 2000-gebied biedt, en welke regels nodig zijn om de belangen van natuur te verenigen met andere doelstellingen.

Bovendien worden natuurvisies en omgevingsvisies na overheveling van de Wet natuurbescherming niet meer afzonderlijk van elkaar opgesteld, en is het opstellen van de omgevingsvisie – anders dan onder de Wet natuurbescherming – ook voor gemeenten verplicht. Beleid over (algemenere) natuurwaarden en andere onderdelen van de fysieke leefomgeving landt in één lokale visie, waarin de onderdelen zijn betrokken. Dat bevordert dat beleid over de onderdelen van de fysieke leefomgeving niet onderling tegenstrijdig is. De integratie bevordert zo de uitvoerbaarheid van het beleid en de betrouwbaarheid van beleid voor initiatiefnemers en derden, zoals bewoners en natuurorganisaties.

Verder heb ik in mijn antwoord op vraag 52 in de Memorie van Antwoord aangegeven dat integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet ook het doel van snellere en betere besluitvorming dient.³³ Het natuurbelang komt door de integratie van de Wet natuurbescherming vroegtijdig in beeld bij besluitvorming over omgevingsvergunningen. Het onderdeel natuur kan met andere onderdelen in één omgevingsvergunning worden opgenomen, ook als het gaat om onderdelen die nog niet onder de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vallen. Een initiatiefnemer zal daardoor in één keer duidelijkheid kunnen krijgen over de doorgang van zijn initiatief, in plaats van via aparte besluiten uit de Omgevingswet en de Wet natuurbescherming.

³¹ Dit wordt voor de omgevingsvisie gewaarborgd door artikel 3.3 van de Omgevingswet, dat anders dan de Wet natuurbescherming expliciet de doorwerking van de algemene milieubeginselen in de visie regelt. In een omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Voor de bescherming van natuur en landschap zijn dat wezenlijke beginselen, die op grond van de artikelen 191 en verder van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten grondslag liggen aan de beschermingsregimes van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Zie ook de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet, *Kamerstukken I* 2019/20, 34 985, F, p. 24.

³² Zie ook de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet, *Kamerstukken I* 2019/20, 34 985, F, p. 36–37.

³³ *Kamerstukken I* 2019/20, 34 985, F, p. 36–37.

50. T.a.v. vraag 26: de regering geeft aan geen overleg gehad te hebben met EU over de omzetting van de «nee, mits»-systematiek die op wetsniveau was vastgelegd, naar de «ja, tenzij»-systematiek van de Omgevingswet. Een verkeerde inschatting van het EU-standpunt kan grote effecten hebben op de samenleving. Is de regering bereid om alsnog een overleg hierover te hebben met de betrokken instanties bij de EU en deze gesprekken te betrekken bij de afronding van de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur?

Er is geen sprake van een «ja, mits systematiek». Dat zou in strijd komen met de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn. Ingevolge de voorgestelde systematiek zijn de betrokken schadelijke handelingen verboden, tenzij degene die de handeling verricht daarvoor een omgevingsvergunning heeft, welke uitsluitend kan worden verleend als is voldaan aan de strikte kaders van de vogelrichtlijn en habitatrictlijn voor het toelaten van deze handelingen. Hier geldt dus «nee, tenzij». Het kabinet heeft geen enkele twijfel over de Europeesrechtelijke toelaatbaarheid van de normstelling. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies geen twijfel op dit punt geuit. De Europese Commissie noch enig ander orgaan van de Europese Unie heeft een taak in de toetsing vooraf van ontwerpwetgeving van lidstaten. Het kabinet zal daarmee dan ook geen overleg voeren.

51. T.a.v. vraag 28: kan de regering nog antwoord geven op de vraag of het instrumentarium van de Aanvullingswet natuur en bijhorend besluit voldoende is om de crisis in de biodiversiteit in Nederland om te keren?

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot een beleidsneutrale omzetting in de Omgevingswet van de Wet natuurbescherming en heeft niet de verregaande strekking die de vraagstellers voor ogen hebben. Voor de aanpak van het biodiversiteitsverlies is veel meer wetgeving relevant dan alleen de Wet natuurbescherming. Die wet biedt een specifieke aanvullende bescherming ten opzichte van de reguliere wetgeving op het vlak van de leefomgeving, waar die specifieke aanvullende bescherming wordt vereist door specifieke internationaalrechtelijke verplichtingen zoals die van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn. Gewezen wordt op de ruimtelijke ordeningswetgeving, de waterwetgeving, de generieke milieuregels, de mestwetgeving, de wetgeving inzake gewasbeschermingsmiddelen, de subsidiewetgeving et cetera. Waar de huidige Wet natuurbescherming niet het uitsluitende instrumentarium bevat voor de aanpak van het biodiversiteitsverlies, geldt dat ook niet voor het aanvullingswetsvoorstel dat die wet beleidsneutraal beoogt om te zetten. Het biodiversiteitsverlies vergt ook beleidsmatig een versterkte en verbrede aanpak. Een versterkte en verbrede aanpak is nodig om de biodiversiteit duurzaam te beschermen en te verbeteren en om de doelstellingen waaraan wij ons (internationaal) hebben gecommitteerd, binnen bereik te brengen.

52. Kan de regering tevens de vraag nog beantwoorden over de capaciteit bij Omgevingsdiensten?

De uitvoering van de regels op grond van de Wet natuurbescherming is onder de Omgevingswet – net als onder de Wet natuurbescherming – geen onderdeel van het basistakenpakket dat verplicht wordt uitgevoerd door de omgevingsdiensten. Dit basistakenpakket is opgenomen in paragraaf 13.2.3 van het Omgevingsbesluit, zoals gewijzigd door het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Er is dus geen extra capaciteit nodig bij Omgevingsdiensten als gevolg van het opnemen van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet, omdat er geen verplichte taken voor natuur liggen bij de omgevingsdiensten. Sommige omgevingsdiensten

voeren wel taken uit op het gebied van natuurbescherming als extra taak in opdracht van provincies. De overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet zal voor die omgevingsdiensten op zichzelf ook niet noodzaken tot de inzet van extra capaciteit ten opzichte van de huidige situatie, omdat de regels over natuur inhoudelijk ongewijzigd overgaan naar de Omgevingswet.

53. T.a.v. vraag 29: om de milieueffecten van een activiteit goed te kunnen beoordelen, is overzicht over het geheel nodig. Door los te laten dat alle met elkaar verbonden activiteiten in één omgevingsvergunning moeten worden aangevraagd, is voor de gezamenlijke fractieleden onduidelijk wanneer de weging van de totale impact op natuur en milieu gemaakt wordt. Kan de regering aangeven hoe en wanneer de integrale afweging over de totale impact van activiteiten wordt gemaakt en hoe en wanneer beoordeeld wordt of bijvoorbeeld een milieueffectrapportage nodig is? Dat een activiteit pas mag starten als alle vergunningen binnen zijn, betekent immers niet dat de impact van de verschillende onderdelen ook integraal gewogen en in beeld gebracht is.

De regering begrijpt de vraag zo, dat de gezamenlijke fractieleden willen weten hoe bij aparte activiteiten beoordeling van milieu en natuureffecten plaatsvindt en met name of daarbij de impact van de verschillende onderdelen van een activiteit ook integraal gewogen en in beeld gebracht moet worden.

In de eerste plaats geldt dat een integrale benadering van de fysieke leefomgeving voorop staat bij het ontwikkelen van een omgevingsvisie en het vaststellen van een omgevingsplan. Vanuit die integrale benadering worden regels in het omgevingsplan in samenhang gesteld. Aan de vaststelling van het omgevingsplan moet een integrale afweging ten grondslag liggen waarbij ook alle milieueffecten en gevolgen voor Natura 2000-gebieden worden betrokken. De passende beoordeling speelt een belangrijke rol bij het bepalen van het effect van in een omgevingsplan toegelaten activiteiten op Natura 2000-gebieden.

Aanvullend hierop spelen in het kader van de te maken afweging voor bepaalde projecten ook de regels over de mer-plicht en mer-beoordelingsplicht een belangrijke rol. De regels daarover zijn opgenomen in hoofdstuk 16 van de Omgevingswet en hoofdstuk 11 van het Omgevingsbesluit. In bijlage V bij het Omgevingsbesluit zijn op basis van de mer-richtlijn projecten en besluiten aangewezen waarbij een milieueffectrapport moet worden gemaakt of beoordeeld moet worden of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Het gaat daarbij vooral om bedrijfsmatige activiteiten en ruimtelijke projecten met potentieel grote invloed op het milieu. Bij deze projecten moeten alle relevante milieueffecten in beeld worden gebracht voor de mer-beoordeling en zo nodig moet een milieueffectrapport worden opgesteld met een integraal overzicht van de milieueffecten. De reikwijdte van «milieu» is daarbij bepaald door de smb-richtlijn en de mer-richtlijn en is heel breed: het omvat ook aspecten als gezondheid, externe veiligheid, gevolgen voor drinkwater, cultureel erfgoed en natuur. De besluiten waarbij die beoordeling moet plaatsvinden zijn veelal de omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten en besluiten over het vaststellen van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit. De impact van de verschillende onderdelen van de activiteiten waarop die besluiten betrekking hebben moet dus ook integraal in beeld gebracht zijn en gewogen worden. Die beoordeling wordt door de overgang naar de Omgevingswet dus niet doorkruist.

Het loslaten van de zogenoemde onlosmakelijke samenhang heeft op het bovenstaande geen invloed. Iedere losse activiteit heeft een eigen sectoraal toetsingskader. Dat toetsingskader is zowel van toepassing bij het gelijktijdig indienen van aanvragen als bij het los indienen. Een gelijktijdige indiening van aanvragen bewerkstelligt niet dat er integraliteit ontstaat bij de toe te passen sectorale toetsingskaders. Bij de vaststelling van omgevingsvisie en omgevingsplan is die integraliteit, zoals aangegeven, wel geborgd.

54. T.a.v. vraag 29: de regering geeft aan dat waar eerder een verplichting tot overeenstemming tussen Rijk en provincie nodig was, de regering zich gebonden voelt om zich hier in de toekomst aan te houden. Echter, dat zegt niets over of de provincies dat ook richting doelen van het Rijk zo zien. Hoe gaat de regering de kwaliteit van de natuur bewaken en doelstellingen halen wanneer de provincies geen plicht meer hebben om met het Rijk tot overeenstemming te komen?

Zoals in de beantwoording van vraag 29 van de memorie van antwoord is aangegeven is de verplichte instemming en afstemming tussen Rijk en provincies uit de Wet natuurbescherming vervangen door de algemene verplichting tot afstemming en samenwerking in artikel 2.2. van de Omgevingswet. Die verplichting geldt voor alle bestuursorganen, dus ook voor de provincies. Een expliciete wettelijke verplichting om provincies tot samenwerking te dwingen op specifieke onderwerpen zou van weinig vertrouwen getuigen. Bovendien werken Rijk en provincies nauw samen in de realisatie van de natuurdoelen, zoals in het kader van het programma natuur waarin ik, samen met provincies toe werk naar een 100% doelbereik. Ook verwijs ik u naar de gezamenlijke natuurambitie van Rijk en provincies «Nederland Natuurpositief», die vorig jaar oktober is gepresenteerd.

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