

Borging, beweging en betrokkenheid

Uitgangspunten en instrumentatie nieuwe Omgevingswet

Adviesgroep Natuur

Inhoudsopgave

| | pagina |
|-------------------------------------|--------|
| 1. Inleiding | 3 |
| 2. Relevante ontwikkelingen natuur | 4 |
| 3. Uitgangspunten Omgevingswet | 9 |
| 4. Onderdelen Natuur Omgevingswet | 12 |
| 4.1. Natuurgebieden | |
| 4.2. Landschap | |
| 4.3. Soorten | |
| 5. Instrumentatie Omgevingswet | 15 |
| 6. Instrumententabellen | 17 |
| 7. Punten die nog uitwerking vragen | 19 |
| Bijlagen | |
| - Opdracht aan Adviesgroep | |
| - Samenstelling Adviesgroep Natuur | |

1. Inleiding

Bij het opstellen van een nieuwe Omgevingswet heeft Minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu een vijftal adviesgroepen ingesteld, waaronder de Adviesgroep Natuur.

De eerste opdracht was suggesties te doen voor een wet die 'from scratch' opgebouwd wordt (Tabula rasa) en daarbij aan te geven hoe de nieuwe Omgevingswet zich verhoudt tot andere, bestaande regelgeving voor natuur. Dit advies is daarvan een verslag.

Daarbij is in de analyse een aantal lange termijn paradigmaverschuivingen opgenomen, waaruit een behoefte volgt om het stelsel van natuurregelgeving meer te laten meebewegen met andere maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Hierin kan ook de huidige beweging in het politieke en maatschappelijke veld geplaatst worden. Zo is tijdens het opstellen van dit advies gedurende de maanden september en oktober 2011, door het kabinet een begroting 2012 naar buiten gebracht waarin op natuur- aangelegenheden zeer grote bezuinigingen zijn opgenomen, is een wetsvoorstel Natuur gepubliceerd door de Staatssecretaris van Economische zaken, Landbouw en Innovatie en is een decentralisatie-akkoord Natuur gesloten tussen kabinet en IPO.

Natuur is in zijn aard een bijzonder aspect in het stelsel van de wetgeving. Het gaat niet – alleen – over de antropocentrische ordening van natuur in de omgeving, maar ook over de ecocentrische bescherming ervan.

Met dit advies heeft de adviesgroep de beide ogenschijnlijk tegenstrijdige zaken – dynamiek en meebewegen, *borging en beweging* - een plaats gegeven in het voorstel voor inrichting van het stelsel voor de nieuwe Omgevingswet. Ook de bijdrage vanuit bedrijven en burgers krijgt hierin een volwaardige plaats, *betrokkenheid*.

Bij het opstellen van dit advies heeft de adviesgroep zich ook laten inspireren door de door de Minister gestelde uitgangspunten voor de nieuwe Omgevingswet: ontwikkelingsgericht en integraal, betere aansluiting Europese regels, decentraal tenzij en de prioriteiten: snelle besluitvorming (Elverding), integratie plannen en toetsingskaders, vergroten afwegingsruimte, doelmatigheid onderzoek.

Dit advies is nog niet compleet. Het gewenste stelsel voor het – overige deel van het - landelijk gebied(niet zijnde natuur) is niet uitgewerkt. Het gaat daarbij vooral over landbouw, recreatie en wonen. Deze elementen worden komende periode toegevoegd aan dit advies.

De adviesgroep heeft haar werk onder hoge tijdsdruk moeten doen. Het advies is een weerslag van het werk van de adviesgroep tot nu toe. Dit vraagt nog verdieping. Het advies is dan ook vooral een werkdocument dat door de adviesgroep gebruikt zal worden bij de toetsing van de voorstel voor wet Omgevingswet.

2. Relevante ontwikkelingen natuur

Bij de inrichting van het stelsel voor de nieuwe Omgevingswet is het van belang met enige afstand de huidige situatie voor natuur te beschouwen. Dit heeft de adviesgroep vanuit een aantal perspectieven gedaan. Allereerst vanuit de toestand van de natuur zelf. Vervolgens vanuit het beleid, zowel nationaal als internationaal. Daarna worden enkele ontwikkelingen van het natuurrecht geschetst. En tot slot de ontwikkelingen in de maatschappij, in het bijzonder die tussen overheid en burger.

Natuur in Nederland

De ligging van Nederland in een delta van grote rivieren maakt dat hier van nature op kleine schaal een grote diversiteit bestaat, een verscheidenheid die door eeuwenlang menselijk gebruik verder is toegenomen. Activiteiten als kappen, plaggen, beweiden, hooien en branden leidden tot het ontstaan van soortenrijke, zogenaamde half-natuurlijke landschappen: een ware lappendeken van rietlanden, droge en natte heiden, allerlei soorten graslanden, struwelen en bossen. De vroege opkomst van de natuurbescherming heeft er bovendien voor gezorgd dat deze variatie behouden is gebleven. Nederland heeft geen uitgestrekte natuur (de Waddenzee en de Noordzee uitgezonderd), maar wel een heel diverse.

In het dichtbevolkte Nederland met zijn intensieve landbouw en dichte infrastructuur (een ander gevolg van de ligging in een delta) is natuur in de loop van de tijd een schaars goed geworden. Vooral vanaf 1900 neemt de oppervlakte natuur voortdurend af, en naast de omvang is ook de kwaliteit ervan achteruit gelopen. Dit is ook elders in Europa het geval. De biodiversiteit neemt nog steeds af. De achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door het veranderde landgebruik en de daaraan verbonden hoge milieudruk als verzuring, vermessing, verdroging en versnippering.

Natuur vanuit globaal perspectief

Op wereldschaal zal de druk op natuur de komende jaren toenemen. Het valt te verwachten dat meer concurrentie zal optreden met voedselproductie en andere vormen van landgebruik, omdat de wereldbevolking die in 2000 nog een omvang kende van vijf miljard, door zal groeien naar vermoedelijk zo'n negen miljard in 2050. Deze toename zal, samen met hogere welvaartseisen, leiden tot klimaatverandering en verlies van natuurgebieden en daaraan gekoppeld tot een afnemende biodiversiteit.

Natuurbeleid

Zowel op Europees als op nationaal niveau zijn daarom afspraken gemaakt over behoud en herstel van de biodiversiteit. Dit heeft geleid tot natuur-, milieu- en waterbeleid. Centraal daarbij staat het realiseren van een robuust netwerk van gebieden. Verspreid gelegen en sterk versnipperde – restanten van – natuurgebieden worden vergroot en verbonden: Natura 2000 resp. Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De EHS omvat 725.000 ha, waarvan in 1990 zo'n 450.000 ha reeds natuur was. De overige 275.000 ha, de zogeheten nieuwe EHS, moest worden ontwikkeld via verwerving en inrichting van landbouwgronden dan wel agrarisch natuurbeheer. De nieuwe EHS is door een recent gesloten decentralisatieakkoord tussen kabinet en IPO teruggebracht naar 150.000 ha. Tevens is hierin vastgelegd dat deze herijkte EHS zich met name zal richten op het effectueren van de Europese afspraken.

Effecten van natuurbeleid

Door het EHS-beleid is de oppervlakte natuur de laatste jaren weer toegenomen. Verschillende soorten hebben weten te profiteren van het gevoerde natuur- en milieubeleid. In de grote wateren hebben zich weer kranswiervelden kunnen ontwikkelen die voedsel zijn voor krooneenden en kleine zwanen, natte duinvalleien herbergen weer parnassia en orchideeën, het areaal aan kalkgrasland is vergroot en aan de kust worden weer vaker bruinvissen gezien. Tegelijkertijd is een aantal kritische soorten verdwenen. Maar er zijn ook soorten bijgekomen; de bever doet het goed en in de grote rivieren worden weer zalmen waargenomen. Dat soorten komen en gaan, is weliswaar een verschijnsel van de evolutie, maar de verhouding is hier uit balans. Zo is 80% van de meest waardevolle natuurgebieden in Nederland – de Natura 2000 gebieden – in een niet gunstige staat.

Cultuurgronden, landschap en natuur

Buiten de EHS is ca 2 miljoen ha cultuurgrond. Dit zijn gebieden die door de mens recent of alweer enkele eeuwen geleden ontgonnen en in cultuur zijn genomen, veelal voor voedselproductie. De natuur – ca 100.000 ha - is vaak verbonden aan landschapselementen zoals heggen, houtwallen, singels, poelen, sloten. Dit is het resultaat van menselijke ingrepen en het van nature aanwezige reliëf. Omdat de natuurlijke omstandigheden en het menselijk gebruik van de cultuurgronden over Nederland verschillend zijn, leidt dit tot verschillende typen landschappen in het deltagebied Nederland. Elke streek in Nederland heeft daarmee een kenmerkend landschap. Afgelopen decennia heeft het landelijke gebied steeds meer betekenis gekregen voor wonen en recreëren.

De grondgebonden landbouw is essentieel voor het beheer van het landschap. Schaalvergroting en intensivering van de landbouw hebben hun stempel gedrukt op de ontwikkeling van het landschap. De verwachting is dat de schaalvergroting zal de komende tijd doorgaan.

Ontwikkeling Natuur en combinaties met andere functies

Naast beschermen van bestaande natuur biedt de dynamiek voor ontwikkeling van nieuwe natuur veel kansen voor biodiversiteit, zowel binnen huidige natuurlocaties als aansluitend. Wezenlijk is dat ontwikkeling plaatsvindt vanuit het natuurnetwerk. Plant- en diergemeenschappen behouden hun identiteit, maar hun soortensamenstelling ondergaat veranderingen. Voorbeelden uit het recente verleden onderstrepen dat: In diverse kalksteengroeven in ons land broeden oehoe's, terwijl zeearenden een plek hebben gevonden in natuurgebieden als de Oostvaardersplassen en het Lauwersmeer, die nog niet zolang geleden open zee waren.

Combinaties van natuurontwikkeling met andere functies als veiligheid en waterberging kunnen - wanneer ingespeeld op de dynamiek van natuur - interessante perspectieven bieden voor beide functies. De afgelopen periode opgebouwde ecologische kennis kan daarbij van dienst zijn.

Antropocentrische betekenis van natuur

Natuur heeft ook een wezenlijke betekenis voor mensen en bedrijven. Natuur is een belangrijke factor bij de waardering van een gebied voor wonen en werken en voor vestiging van bedrijven.

Conclusie

Mede bepaald door fysisch-geografische, sociaaleconomische en historische omstandigheden bezit Nederland een opmerkelijk grote verscheidenheid aan natuur en landschappen. Het natuurbeleid van de afgelopen decennia is succesvol geweest. Tegelijkertijd is nog een weg te gaan: 80 % van de meest waardevolle natuurgebieden is niet in gunstige staat. Naast bescherming biedt doorontwikkeling van het natuurnetwerk grote kansen voor natuur. Dit is een interessant perspectief voor combinaties met andere functies.

Natuur en recht

In Nederland moeten op een beperkte oppervlakte veel verschillende functies als wonen, werken, infrastructuur, recreëren, natuur et cetera worden gecombineerd. Zonder bescherming van natuur is er een voortdurende achteruitgang. Natuurbescherming kan alleen effectief inhoud krijgen wanneer het als een collectief belang beschouwd wordt. De natuur is kwetsbaar voor individuele belangen en voor korte termijn belangen.

Bescherming van natuur is een notie die wereldwijd leeft. In de afgelopen decennia zijn verschillende internationale verdragen gesloten: Ramsar inzake wetlands, Parijs inzake werelderfgoed, Cites inzake handel in bedreigde soorten, Bonn en Bern inzake wilde soorten en Rio de Janeiro en Nagoya inzake biodiversiteit. Uitvoering van deze verdragen kan rekenen op draagvlak bij de Nederlandse bevolking. Zo blijkt uit onderzoek van de Radboud Universiteit Nijmegen (Riyan van der Born, 'Thinking Nature', 2007) dat de Nederlandse bevolking de heersersvisie op natuur – natuur is er alleen voor menselijk gebruik - massaal afwijst en meer natuurvriendelijke grondhoudingen aanhangt, waarbij natuur een waarde in zich – een intrinsieke waarde - heeft.

Juridisering

Daar lijkt de dagelijkse praktijk tegenover te staan. Het nastreven van individueel korte termijngevoel geeft soms spanning met natuurregelgeving. Zeker wanneer de natuurregelgeving nieuw en complex is, zoals in de afgelopen jaren, kan dit leiden tot een grote mate van juridisering. Een andere oorzaak van de juridisering is de weinig veerkrachtige toestand van de natuurgebieden. Hierdoor hebben zelfs geringe ingrepen een mogelijk sterke impact op de te beschermen planten en diersoorten, waardoor ze niet anders dan als significant (negatief) kunnen worden beoordeeld.

Juridisering gaat gepaard met vertraging en hoge kosten. Een effectieve aanpak is nodig om dit te bestrijden.

- Allereerst is het op orde brengen van natuurgebieden een effectieve maatregel.
- Daarnaast is geconstateerd dat het nodig is de natuuraspecten in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen en projecten (Elverding). De integratie van het natuurrecht in het omgevingsrecht voor de ruimtelijke aspecten kan dan ook een belangrijke bijdrage geven aan de versnelling van besluitvormingsprocessen en het voorkomen van frustratie op het eind ervan. Natuurinclusief ontwerpen en uitvoeren – incl. kosteneffectieve natuurmitigatie - kan bovendien kostenbesparend werken en bij een goede mitigatie een winst voor natuur betekenen. Dit is toegepast in grote projecten als Maasvlakte 2 en Waddengas – beide in Natura 2000 gebied. Ook in landinrichtingsprojecten is de natuur ingepast in een landbouwgebied terwijl het landbouwgebied zelf ook werd ingericht.
- Een derde benadering is de z.g. Programmatische aanpak. Hierbij wordt stap voor stap invulling gegeven aan de gewenste norm en wordt tevens maatwerk gefaciliteerd door de invulling per locatie passend te maken binnen een overall aanpak. Een voorbeeld is die van de stikstofbelasting van Natura 2000 gebieden (Programmatische Aanpak Stikstof).
- Tot slot dienen de procedures inzichtelijker te worden voor de burger. In het huidige omgevingsrecht is een onderscheid tussen bestemming, inrichting en beheer. In de praktijk wordt een besluit over een bestemming altijd voorafgegaan door een analyse op inrichting en beheer. Dit omdat een bestemming pas effectief kan worden met een bijbehorende inrichting en beheer. Thans zijn dit aparte besluiten. Een brede Omgevingswet moet het mogelijk maken deze besluitvorming samenhangend in één (procedure)besluit te organiseren.

Zorgplicht van de overheid

De overheid heeft in het domein van natuur een wezenlijke rol. Zij heeft een zorgplicht om haar ingezetenen te behoeden voor negatieve gevolgen van natuurdegradatie, zoals het mogelijk

wegvallen van diverse ecosysteemfuncties, zoals de beschikbaarheid van schoon drinkwater en die van recreatieve functies van de natuur. Een dergelijke zorgplicht maakt onderdeel uit van artikel 21 van de Grondwet, al dient er rekening mee te worden gehouden dat de burger niet rechtstreeks een beroep kan doen op deze bepaling.

Bovengenoemde zorgplicht moet voor bepaalde vraagstukken in toenemende mate in een grensoverschrijdende context worden geplaatst. De samenhangende vragen van biodiversiteit, klimaat en voedsel vergen een collectieve, mondiale aanpak. Hierbij zullen op mondiaal niveau doelstellingen, normen en – voor een deel ook – instrumenten moeten worden vastgesteld, waarna een verdere invulling op nationaal niveau moet plaatsvinden. Elk land zal een aandeel in de oplossing moeten bieden; niet alleen de landen waar de bevolking enorm toeneemt, maar zeker ook de landen die thans reeds een groot deel van de ecologische ruimte in beslag hebben genomen.

Overheid verdeelt

Per land dient dit te worden doorvertaald in een nationaal programma. Daarbij zijn vervolgens - wederom - verdeelvraagstukken aan de orde. Bijv. hoe is de verdeling van emissieruimte over sectoren als verkeer, industrie en intensieve veehouderij; waar vindt binnen Nederland herstel plaats van een habitatype, Eems of Westerschelde? Ook is er een rol voor de overheid bij de normering, het opstellen van de spelregels en het risicobeheer: De belastbaarheid van de natuur vanuit de menselijke activiteiten, projecten etc. is niet eenduidig vast te stellen. Welke mate van voorzorg moet worden gehanteerd? Welke risico's kunnen worden aangegaan ten aanzien van dreigend verlies van soorten of habitats?

Klassieke aanpak

De overheid vult haar rol vaak in door te starten met een lange termijn visie en - inmiddels bij voorkeur - vanuit een geïntegreerde benadering van de leefomgeving (wonen, werken, leven, recreëren). In de klassieke sturingsfilosofie wordt daartoe de toestand meestal in natuurwetenschappelijke termen gedefinieerd (wat is er aan de hand?), door ingenieurs van technologische oplossingen voorzien (wat kunnen we er aan doen?) en vervolgens door economen gewogen (wat is doelmatig?). De samenleving is een object: de samenleving veroorzaakt problemen en moet worden bijgestuurd.

Deze werkwijze laat steeds meer zijn beperkingen zien: De opgeleide en geëmancipeerde Nederlander waardeert een dergelijke paternalistische rol van de overheid steeds minder. Ook internet heeft de verhouding tussen bestuur en burger blijvend veranderd. De burgers verzamelen zelf informatie over de voor hen relevante vragen, kosten en effecten. Zij organiseren zich eenvoudiger en vluchtiger dan voorheen. Door deze informatisering, maar ook door de door de overheid ingezette privatisering van kennis, heeft de overheid niet meer de wijsheid in pacht, noch voor maatschappelijke doelbepaling, noch voor de beste manier om die doelen te behalen.

Energie in de samenleving

Tegelijkertijd heeft de overheid te maken met mondige burgers die zich met relatief groot gemak tegen plannen van de overheid keren. De overheid kan minder vanzelfsprekend sturen. De Nederlandse samenleving is geëvolueerd van een hiërarchische, verzuilde samenleving met een politiek die maatschappelijke consensus organiseerde naar een dynamische en complexe netwerksamenleving. Hiërarchische sturing maakt plaats voor een horizontale en open vorm van sturing. De maatschappij organiseert zich op geldstromen en op gedeelde beelden die leiden tot concrete activiteiten en creativiteiten op plekken waar de condities voor samenwerking gunstig zijn. Er ontstaat een maatschappij met veel energie, kennis en kunde. Mondige en autonome burgers willen zich – al dan niet ad hoc georganiseerd - inzetten op zaken waarbij zij zelf direct baat hebben bijv. een goede woonomgeving. Bedrijven willen snel kunnen handelen om hun innovatieve ideeën te kunnen verzilveren.

Herijking relatie overheid en samenleving

Dit vraagt een overheid die ruimte geeft aan de dynamiek in de samenleving, maar tegelijkertijd – in het licht van de collectieve verantwoordelijkheid voor de lange termijn - heldere en harde grenzen stelt waar dit noodzakelijk is. Omdat het alleen stellen van grenzen niet zal helpen en bovendien kansen onbenut laat, zal een overheid en het overheidsbeleid ook een zeker adaptief vermogen moeten hebben voor de gewenste flexibiliteit binnen de grenzen. Dat betekent dat de overheid deels naar nieuwe sturingsmiddelen moet zoeken. Sturingsmiddelen waarbij de collectieve waarden worden ingevuld en die richting geven aan de inzet van de energie van burgers en bedrijven en regionale overheden. Dit vraagt ruimte die een handelingsperspectief biedt aan organisaties, lokale groepen et cetera. De overheid stelt kennis beschikbaar, faciliteert veelbelovende combinaties van initiatieven en schept institutionele randvoorwaarden.

Helderheid over grenzen en ruimte daarbinnen

Voor wat betreft de collectieve waarde natuur moet worden vastgesteld dat de grondhouding van de mens als heerser over de natuur nooit is verdwenen. Daarom is de uitdaging de mens te laten doen waar hij goed in is, maar dit zodanig te laten invullen dat ook de natuur erbij gebaat is. Dat kan op verschillende manieren. Bijv. door de waarde die de natuur voor de mens heeft zichtbaar te maken, wordt het economisch interessant om z.g. blauwgroene diensten te produceren bijv. schoon drinkwater, hout, beschutting, matiging van weersinvloeden en klimaat, recreatie, aantrekkelijke woonomgeving. Door helder te zijn over de harde grenzen en tegelijkertijd ruimte te bieden aan de dynamiek vanuit de samenleving worden ook nieuwe bekostigingsarrangementen mogelijk: Bedrijven, woningbouwcorporaties etc. willen hun geld en energie inzetten wanneer dat ook hun belang dient. Met duidelijke kaders - en het vasthouden eraan - levert de overheid daaraan een wezenlijke bijdrage.

Conclusie

De ervaringen met toepassing van het natuurbeschermingsrecht en de substantiële verschuiving in de gezagsrelatie tussen overheid en burger betekenen dat de volgende uitgangspunten wezenlijk zijn voor de nieuwe Omgevingswet :

- duidelijke en soms harde grenzen vanuit het natuurbeleid daar waar dat nodig is
- zoveel mogelijk flexibiliteit om de natuuropgave in te vullen
- participatie van burgers en bedrijven vanaf de start

Dit laat zich samenvatten in **Borging, Beweging, Betrokkenheid**

Hiermee wordt een efficiënte invulling gegeven aan zowel de bescherming- en verbeteringsopgave voor natuur alsook aan de voortgang van projecten en economische activiteiten.

3. Uitgangspunten Omgevingswet

Samen met de andere 4 adviesgroepen t.w. Water, Milieu & Energie, Verkeer & Vervoer en Wonen & Cultuur zijn gezamenlijke uitgangspunten voor de Omgevingswet opgesteld.

Doel omgevingsrecht:

Het doel van het omgevingsrecht is een duurzame bescherming van de fysieke leefomgeving en van de mensen die in deze omgeving leven.

Aanleiding transitie naar één Omgevingswet

Aanleiding voor de transitie naar één Omgevingswet ligt in de complexiteit van het huidige omgevingsrecht en in het gebrek aan inhoudelijke samenhang. De transitie naar één nieuwe wet is gericht op vereenvoudiging en meer transparantie voor burgers en bedrijven.

Uitgangspunten voor de Omgevingswet

Vanuit deze doelstelling voor het omgevingsrecht en deze aanleiding voor de transitie naar één Omgevingswet, worden vanuit het brede perspectief de volgende wetsystematische uitgangspunten gehanteerd:

- a. De wet moet, conform de doelstelling van het omgevingsrecht, zijn gestoeld op een algemene zorgplicht voor de bescherming van de leefomgeving. De Omgevingswet moet in principe bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en moet leiden tot grotere transparantie en tot grotere betrokkenheid van burgers en bedrijven.
- b. In de Omgevingswet moet alle (inhoudelijke) regelgeving, die te maken heeft met de fysieke leefomgeving, worden ondergebracht.
- c. Het Europees recht is uitgangspunt voor de Omgevingswet. Waar mogelijk worden de richtlijnen overgenomen zonder verdere vertaling of uitwerking. Er dient aangesloten te worden bij de terminologie van het Europese recht.
- d. Waar mogelijk wordt een Programmatische aanpak gehanteerd.
- e. Integratie van toetsingskaders (zoals gezondheid, veiligheid, ecosysteem, leefbaarheid, natuur en culturele waarden) naar één afwegingskader: bij een beslissing over een project of gebied alle aspecten van de leefomgeving in samenhang afwegen.
- f. Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij sprake is van een hiërarchie van bestuursorganen en waarbij per initiatief één bestuursorgaan verantwoordelijk is voor afwegingen en voor samenhangende besluitvorming (conform systematiek Wro).
- g. Regels over voorbereiding van besluiten, bezwaar, (hoger) beroep, toezicht en handhaving moeten op één plek (in één wet) worden vastgelegd.
- h. Verminderen van de onderzoekslast, gegeven de enorme onzekerheidsmarges, en een regeling voor de houdbaarheid van onderzoeksuitkomsten. Alle bestaande onderzoeksverplichtingen zouden geharmoniseerd en geabstraheerd op één plek (in één wet) moeten worden opgenomen.

- i. Voorkeur voor algemene regels boven individuele toestemming volgens de ladder (voorkeursvolgorde): zorgplicht, algemene regels en vergunningplicht.
- j. Ruimte bieden voor verbetering om een duurzame leefomgeving te bereiken, onder meer door experimenteeruimte en flexibele toetsingskaders (bijvoorbeeld stand still, step forward).

Natuur in Omgevingswet

Met deze uitgangspunten wordt invulling gegeven aan Borging, Beweging en Betrokkenheid: Door de integratie van natuur in de nieuwe brede Omgevingswet (uitgangspunten b. en e.), is de positie van de natuur naar andere domeinen geborgd. Vanaf de start is dan helder waar de natuur randvoorwaarden stelt aan de afweging en in welke situaties natuur afweegbaar is en onder welke voorwaarden. Met de integratie in de nieuwe Omgevingswet kan ook een en dezelfde besluitprocedure worden georganiseerd voor alle aspecten van de omgeving (ruimtelijke inrichting, milieu, water, natuur, mobiliteit, wonen). Dit maakt afleggen van politieke verantwoording gemakkelijker, waardoor versnelling van de besluitvorming beter mogelijk wordt en daarmee een verhoging van de efficiency van het bestuur.

Ook kunnen natuuraspecten in technische zin vanaf het begin meegenomen in het ontwerpproces, zodat bijv. natuurinclusief ontwerpen vanzelfsprekend wordt.

Door alle aspecten van de ruimtelijke regelgeving samenhangend op te pakken vanaf de start en eenzelfde procedure te hanteren, wordt het voor bedrijven en burgers eenvoudiger effectief te participeren in de besluitvorming. Dit kan een bijdrage geven aan - herstel van - het vertrouwen in het recht en aan beperking van juridisering.

Provincie als regisseur voor natuurbeleid

Uitgangspunt f. betekent voor natuur dat de Provincie als regisseur voor natuurbeleid bevoegd gezag is. Dit is een invulling van het principe om besluitvorming over beleid zo dicht mogelijk bij de burger te organiseren, waardoor betrokkenheid en maatwerk mogelijk wordt. De Provincie heeft daadwerkelijke beleidsruimte om tot een maatwerk-keuze te komen. Een keuze die afgestemd is op het provinciaal beleid voor ruimte, water, milieu en economie. Zo kan een goede inhoudelijke en integrale afweging georganiseerd. De politieke verantwoording over de gemaakte keuze kan bij de Provincie dan ook goed ingevuld. Dat schept duidelijkheid over verantwoordelijkheden, reduceert de bestuurlijke drukte en kan procedures versnellen. Besluiten over natuur betreffen veelal gemeente overschrijdende zaken. Essentieel is dat relevante overheidsorganen als gemeenten en waterschappen nauw worden betrokken bij de besluitvorming en de hun toevertrouwde belangen kunnen inbrengen.

Aanvullende uitgangspunten vanuit het natuur

k. Participatie faciliteren

De effectiviteit van de Omgevingswet kan worden vergroot door maatwerk mogelijk te maken dat ontstaat als gevolg van participatie door burgers en bedrijven. De Omgevingswet kan dit faciliteren met een instrument dat oplossingen en afspraken die door de bedrijven en burgers – ook onderling - in een gebied worden aangedragen, publiekrechtelijk vorm te geeft.

l. Eén loket voor vergunningen

De integrale omgevingsvergunning wordt door één loket verstrekt; de gebruiker centraal. Uitgangspunt is dat de overheid één aanspreekpunt kent voor burgers en bedrijven bij het verkrijgen van toestemming voor een omgevingsactiviteit. Het is aan de overheden zich achter het loket te organiseren. Dit loket is de overheid die het dichtst bij burgers en bedrijven staat: het omgevingsloket van de Gemeente. Dit uitgangspunt vraagt inhoudelijke kennis-toerusting van de vergunningverlener op het aspect natuur door bijv. in het omgevingsloket deskundigheid van de Provincie in te brengen.

De Gemeente zal het besluit over een eventuele vergunning nemen in overeenstemming met (en niet alleen rekening houdend met) het hogere orgaan dat een - gedeelde - verantwoordelijkheid in casu heeft. Het verantwoordelijke overheidsorgaan ter behartiging van het natuurbelang, doorgaans de Provincie, moet, bijvoorbeeld in de provinciale Omgevingsverordening, randvoorwaarden opnemen waarvan zonder de instemming van de Provincie door andere overheidsorganen niet mag worden afgeweken (vetorecht).

4. Onderdelen Natuur Omgevingswet

4.1 Natuurgebieden

Europeesrechtelijk beschermde gebieden vereisen andere instrumenten en regels dan de bescherming van natuur in het agrarisch gebied of de omgang met natuur binnen de bebouwde kom. Voor de opbouw van de Omgevingswet worden daarom onderscheiden

- Europees en internationale beschermde natuurgebieden
- Overige natuurgebieden van nationale betekenis
- Natuur binnen de cultuurgronden met agrarisch gebruik
- Natuur binnen de bebouwde gebieden

De betekenis van natuur en menselijke activiteiten neemt af resp. toe van a. naar d.. In de Omgevingswet worden de spelregels tussen menselijke activiteiten en natuurbescherming gedefinieerd. De aard van de grens tussen natuur en menselijke activiteit varieert van hard (Europees en internationale beschermde gebieden) naar flexibel (natuurgebieden binnen de bebouwde omgeving). De instrumentatie van de Omgevingswet dient daarop te zijn ingericht. Dit is hieronder schematisch uitgewerkt.

| internationaal | nationaal | regionaal | locaal |
|----------------|-----------|--------------------------------------|--------------|
| Natura 2000 | EHS | Cultuurgronden met agrarisch gebruik | Bebouwd |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| natuur | | voedsel | wonen |
| | | | recreëren |
| | | | wonen werken |

| | |
|--|--------------------------|
| | menselijke activiteit |
| | regelgeving Omgevingswet |
| | natuur |

a. Europees en internationale beschermde natuurgebieden

In deze gebieden heeft het Rijk een beleidsverantwoordelijkheid. Het gaat daarbij om de visie op behoud en beheer van biologische diversiteit in nationaal en internationaal verband, op het goed functioneren van de ecosystemen in de onderscheiden natuurgebieden in hun onderlinge samenhang en op een zo slim mogelijke invulling en verdeling van de beschermingsopgave voor gebieden en soorten, waarvoor Nederland internationale verantwoordelijkheid heeft genomen. Het Rijk legt dit neer in een Omgevingsvisie.

Uitgaande van de bestaande aanwijzingsbesluiten en de Omgevingsvisie van het Rijk stellen de provincies voor elk van deze gebieden een Gebiedsplan op. Het beheerplan, zoals dat thans bekend is uit de Natuurbeschermingswet 1998, gaat hierin op. Het Gebiedsplan heeft drie functies. Ten eerste

concretiseert het natuurbeleid voor een gebied evenals het overige ruimtelijk beleid (planologie, water, milieu). Ten tweede maakt het Gebiedsplan het mogelijk om beoogde activiteiten en beheermaatregelen in samenhang te beschouwen. Daarbij kunnen initiatieven vanuit de betrokken partijen in een gebied tot een optimale invulling van de beschermingopgave gefaciliteerd en publiekrechtelijk geborgd worden. Ten derde leidt het Omgevingsplan tot een vermindering van administratieve lasten omdat in het plan voorziene activiteiten geen vergunning meer behoeven.

Met betrekking tot deze gebieden is natuur leidinggevend en kaderstellend. Voor beoogde activiteiten geldt het toetsingskader van art. 6 Habitatrichtlijn. Door het loket voor de omgevingsvergunning (de Gemeente) te behandelen vergunningaanvragen kunnen niet worden beoordeeld zonder toetsing door de Provincie. Daardoor is de nodige deskundigheid met betrekking tot de internationale en Europese natuurwaarden verzekerd.

b. Overige natuurgebieden van nationale betekenis

Het EHS-netwerk van hoogwaardige natuurgebieden heeft – buiten de Natura 2000 - gebieden een drietal functies:

- het realiseren van een bufferfunctie rond Natura2000-gebieden bijv. voor water,
- het beschermen van internationaal beschermde soorten,
- het realiseren van de doelstellingen van Kaderrichtlijn Water

Het Rijk legt haar inzicht op de inzet van de EHS vast in de Omgevingsvisie. Naast de internationale verplichtingen is hierin ook een visie uitgewerkt vanuit welk perspectief de EHS moet begrensd en ingericht, bijv. vanuit het aspect Deltanatuur of vanuit het perspectief Hoog/Droog (zie kijkrichting PlanBureau voor de Leefomgeving).

De Provincie stelt een Omgevingsplan per EHS gebied op: het Gebiedsplan. Hierin zijn alle relevante ruimtelijke maatregelen – behalve natuur, ook water, milieu e.d. - opgenomen. Dit plan – inclusief de begrenzing van het gebied – wordt met de actoren in en nabij het gebied opgesteld, zodat optimalisering van de inpassing mogelijk wordt. Ook omvat het Gebiedsplan een planning van de uitvoering van verwerving en inrichting en ook van het beheer.

c. Natuurgebieden binnen de cultuurgronden met agrarisch gebruik

Dit gaat over de natuur op het platteland, voor zover niet gelegen in EHS, vooral gekoppeld aan landschapselementen en natuurlijke omstandigheden en aan recent of oud gebruik door de mens. Veelal maakt deze onderdeel uit van een gebiedsstructuur die gemeentegrens overstijgend is. Hierom en vanwege de samenhang met de EHS, is de Provincie het overheidsorgaan dat op een effectieve en efficiënte wijze gestalte kan geven aan het beleid voor deze regionale natuur. De uitvoering kan vervolgens vanuit het gebied gebeuren. In de provinciale Omgevingsvisie worden de regionale natuur en – kenmerken opgenomen. De bescherming van deze regionale natuur wordt vastgelegd in de provinciale verordening.

Het beheer wordt veelal gedaan door de aanliggende grondgebruiker, de agrariër. Om enerzijds de structuur en continuïteit van regionale natuur te borgen en anderzijds de dynamiek van de bedrijfs- en gebiedseconomie – ook die van de beheerder - te faciliteren, wordt de mogelijkheid geschapen een Gebiedsplan op te stellen. Hiermee kan vanuit de eigen kracht en wensen van de streek maatwerk gemaakt worden bij de bedrijfsontwikkeling. Dit moet leiden tot een ernstige reductie van het aantal vergunningsaanvragen omdat de wensen vanuit de gebiedsactoren zijn verwerkt in het door bevoegd gezag - de Provincie- vastgestelde Gebiedsplan.

d. Natuur binnen de bebouwde gebieden

Natuur in hoogdynamische, bebouwde gebieden (bebouwde kom, bedrijventerreinen en infrastructuur) is – op uitzonderingen na – niet gekoppeld aan natuurstructuren. Veelal is het de contramal van de – wensen voor - bewoning, bedrijvigheid en mobiliteit. Het gaat om natuur in parken, plantsoenen, vrijetijdslandschappen (Recreatie om de stad) etc.. Binnen de bebouwde kom, is natuur één van de leefomgevingsfactoren. In tegenstelling tot de andere hiervoor genoemde categorieën natuur, kan voor de natuur in de bebouwde gebieden de systematiek van de positieve evenredigheid worden toegepast. Hierdoor wordt natuur ook afweegbaar tegen bijv. geluidshinder, stank, sociale veiligheid in het grote belang van een goede fysieke leefomgeving. De Gemeente kan natuur binnen de bebouwde kom in haar Omgevingsvisie benoemen.

4.2. Landschap

Landschap is in het gehele landelijk gebied aan de orde, dus zowel in de hierboven onderscheiden natuurgebieden als ook daarbuiten op de cultuurgronden. Het Rijk benoemt de nationale monumentale landschappen in de Omgevingsvisie. De provinciale Omgevingsvisie omvat naast deze Rijksmonumentale landschappen ook de benoeming van de kenmerken van de landschappen in de overige gebieden. Ook kunnen provinciale monumentale landschappen worden benoemd die cultuurhistorisch waardevol worden geacht. De monumentale en kenmerkende structuren en elementen worden ruimtelijk beschermd met de provinciale verordening. Om enerzijds de structuur en continuïteit van het landschap te borgen en anderzijds de dynamiek van de bedrijfs- en gebiedseconomie te kunnen faciliteren, wordt de mogelijkheid geschapen voor gebiedsactoren een – vergunningvervangend – Gebiedsplan op te stellen. De werkwijze met een Gebiedsplan verhoogt de flexibiliteit: Waar voorheen op basis van individuele vergunningen wijzigingen niet mogelijk waren omdat de structuur werd aangetast, kan eenzelfde wijziging nu mogelijk worden omdat in het Gebiedsplan de structuur is aangepast en is meebewogen met de gewenste wijzigingen.

4.3 Beschermden soorten

Voor de bescherming van soorten gelden de regels op grond van het Europees recht. Deze regels zijn een gegeven en moeten in de Omgevingswet een op een uit het Europees recht worden overgenomen. Het in een gunstige staat van instandhouding brengen en houden van soorten zal een soepele toepassing van die regels mogelijk maken, waarin met mitigatie veel oplosbaar wordt. Om de administratieve lasten te verminderen kunnen afspraken worden gemaakt over onderzoekslasten, houdbaarheid van onderzoeken en over een ecologisch en economisch zinvolle toepassing van de Europeesrechtelijke verplichtingen. Dit leggen Rijk en Provincie neer in een Omgevingsvisie, aangevuld met een – pragmatische – Programmatische aanpak.

4.4. Cultuurgronden

PM

5. Instrumentatie Omgevingswet

In het vorige hoofdstuk zijn per onderdeel een aantal instrumenten benoemd. Deze zijn deels nieuw c.q. deels bekende instrumenten die een nieuwe invulling krijgen. Vanuit de punten Borging, Beweging en Betrokkenheid, wordt in dit hoofdstuk de instrumentatie van de Omgevingswet vanuit het perspectief natuur verder uitgewerkt.

Daarbij gaat het – in deze fase - om het opbouwen van het stelsel met instrumenten in de nieuwe Omgevingswet. De invulling van drempels, afwegings- en toetsingskaders komt in een latere fase aan de orde.

Er zijn vier instrumenten benoemd.

Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie wordt het 'wat' geregeld. Het is een integraal strategisch kader. Voor natuur maakt de overheid duidelijk naar andere overheden, burgers en bedrijven welke natuur wordt nagestreefd. Het heeft een bindende werking naar het bestuursorgaan zelf. Daarmee hebben de lagere overheden en burgers een samenhangend beeld over het 'wat' dat het (hogere) bestuursorgaan nastreeft.

De Omgevingsvisie heeft geen bindende werking naar burgers en bedrijven. Voor burgers en bedrijven is het samenhangende heldere beeld desalniettemin wel relevant wanneer zij daarin willen participeren. Zij kunnen bij ontwikkeling van hun bedrijf of van projecten hierop inspelen. En daarbij de overheid vragen deze mogelijk te maken bijv. als facilitator of zelfs partner.

Programmatische aanpak

Met de programmatische aanpak wordt het 'hoe, wanneer, wie en waar' vastgelegd. Daarmee wordt de aanpak en planning helder. Het kan normen en rekenregels omvatten voor overheden. Het heeft een bindende werking naar lagere overheden, niet naar de burger.

Het op – of bijstellen van een Programmatische aanpak kan ook expliciet worden ingezet om flexibiliteit mogelijk te maken: Door slim met de realisering van bepaalde doelen te schuiven van lastige situaties naar situaties waarin dat makkelijker is, van nu naar later etc., ontstaat tijd, ruimte en efficiëntie. Zo kan een stap voor stap invulling mogelijk worden gemaakt en kan maatwerk gefaciliteerd door de invulling per locatie passend te maken binnen een overall aanpak.

Dit is des te relevanter bij natuur omdat het verdeelmechanisme van de decentralisatie de flexibiliteit verkleint tot de grenzen van de Provincie. Met de Programmatische aanpak kan deze flexibiliteit weer worden ontsloten naar rijksniveau. Dit betekent dat een Programmatische aanpak gevraagd kan worden door lagere overheden aan hogere overheden, om flexibiliteit in de uitvoering te krijgen, bottom up.

Ook kan een Programmatische aanpak het mogelijk maken als overheid meer flexibel in te kunnen spelen op initiatieven bedrijven en burgers.

Kortom de Programmatische aanpak is een relevant instrument om de aspecten Beweging en Betrokkenheid in te vullen.

Omgevingsverordening

In een Omgevingsverordening zijn de restrictieve regels opgenomen die een bindende werking hebben naar de lagere overheden en naar burgers en bedrijven. Het omvat alle relevante omgevingsaspecten, zowel van planologie, alsook water, natuur, milieu e.d. Hierin gaat ook het huidige bestemmingsplan op.

Gebiedsplan

Het Gebiedsplan is een Omgevingsplan voor een geografisch gebied. Het kan zowel een integraal als een sectoraal plan zijn. Maar er is slechts één plan per gebied. Het Gebiedsplan komt tot stand in een participatief proces. De uitvoering van het plan kan zowel door de overheid (Provincie, waterschap en Gemeente) alsook door gebiedsactoren gedaan worden.

Het Gebiedsplan is hét instrument om gebiedsontwikkeling te steunen en om creativiteit uit het gebied te faciliteren. Het maakt maatwerk mogelijk bij uitvoering van overheidsbeleid en biedt ruimte voor initiatieven vanuit het gebied die met alleen een Provinciale verordening niet mogelijk waren. Het stelt eisen aan de overheid: Zij zal zich moeten kunnen aanpassen, zij zal initiatieven en oplossingen uit het gebied moeten faciliteren met kennis en met het –zonodig- publiekrechtelijk verankeren van afspraken.

De adviesgroep heeft de discussie over de uitwerking van het Gebiedsplan in al haar consequenties niet af kunnen ronden. Vooralsnog worden twee soorten Gebiedsplannen onderscheiden:

- Gebiedsplannen op initiatief van de overheid
- Gebiedsplannen op initiatief van actoren uit het gebied

Initiatief van de overheid

Tot de Gebiedsplannen op initiatief van de overheid horen de plannen voor de Natura 2000 en EHS gebieden: De overheid heeft hier Europese verplichtingen in te vullen. Bij het opstellen van het plan zorgt de overheid voor actieve participatie van de gebiedsactoren. Door de mogelijkheden en wensen van de gebiedsactoren, bedrijven en burgers, expliciet te maken, kan bij het invullen van de wettelijke verplichtingen, per gebied maatwerk worden gemaakt. Het plan omvat zowel restrictieve maatregelen vanuit het Provinciaal planologisch -, milieu-, water- en natuur- en landschapsbeleid, alsook uitvoeringsprojecten voor de verschillende beleidsterreinen. Een Provinciale verordening is hierdoor overbodig voor de EHS. Evident is dat waterschap en Gemeente een wezenlijke rol vervullen bij het opstellen van het gebiedsplan.

Initiatief van gebiedsactoren

Dit Gebiedsplan heeft een boven individu-niveau en is veelal een (multi) sectoraal plan omdat het alleen die aspecten omvat die voor de initiatiefnemers interessant. Een toegesneden Gebiedsplan kan het gebruik van een vergunningstelsel fors terugdringen en misschien zelfs overbodig maken. Dit is interessant ter verlaging van de administratieve lasten voor overheden, bedrijven en burgers. Het kan ook sectorale onderdelen van de omgevingsordering voor het betreffende gebied vervangen. Hierdoor kan maatwerk en flexibiliteit gemaakt. Daarvoor is vaststelling van het Gebiedsplan door het bevoegd gezag nodig.

De Omgevingswet maakt het recht op initiatief vanuit het gebied mogelijk: Dit vraagt nadere studie naar bijv. schaal en frequentie van het Gebiedsplan, evenals de borging van de (landschaps)kwaliteit. Evident is dat waterschap en Gemeente hierbij een wezenlijke rol vervullen.

Een Gebiedsplan kan ook een wezenlijke rol spelen bij het ontwikkelen van natuur en het beheer ervan. Zo kan natuur worden ontwikkeld in combinatie met ontwikkeling van bijv. waterberging, wonen, zorg of recreëren. Dit kan ook door het mogelijk maken van een tegenprestatie vast te leggen voor belanghebbenden die met een Gebiedsplan ruimte voor ontwikkeling krijgen. Voor de bekostiging van het beheer is een koppeling met het aanstaande EU Gemeenschappelijk Landbouw Beleid voor groen-blauwe diensten interessant.

Kortom door met het opstellen van een gebiedsplan de inzet van burgers en bedrijven te benutten kan profijt ontstaan voor zowel de gebiedsactoren als ook voor de natuurontwikkeling.

Een Gebiedsplan kan daarmee een goed instrument zijn waarmee invulling wordt gegeven aan Borging, Beweging en Betrokkenheid.

6. Indicatieve tabellen

In de onderstaande tabellen is op basis van de in het vorige hoofdstuk uitgewerkte instrumenten, een inzet van omgevingsinstrumenten in de verschillende typen natuur concreet gemaakt. Hierin is te zien dat de verplichte inzet afneemt van tabel a. naar tabel d. Hetzelfde geldt ook voor de inzet van het Rijk. Het gaat hier om een indicatieve inzet.

Tabel a. Instrumenten voor Europese en internationale beschermde natuurgebieden

| | Rijk | Provincie | Gemeente |
|------------------------|---|-----------------------------------|-------------|
| Omgevingsvisie | verplicht | verplicht | facultatief |
| Programmatische Aanpak | verplicht | - | - |
| Verordening | - | - | - |
| Gebiedsplan | verplicht (Rijks-water/defensie) en inpassingplan | verplicht(overige N2000 gebieden) | - |

Tabel b. Instrumenten voor Ecologische Hoofd Structuur

| | Rijk | Provincie | Gemeente |
|------------------------|-------------|-----------|-------------|
| Omgevingsvisie | verplicht | verplicht | facultatief |
| Programmatische Aanpak | facultatief | verplicht | - |
| Verordening | - | - | - |
| Gebiedsplan | - | verplicht | - |

Tabel c. Instrumenten voor natuurgebieden binnen de cultuurgronden van het landelijk gebied

| | Rijk | Provincie | Gemeente |
|------------------------|------|-------------|-------------|
| Omgevingsvisie | | verplicht | facultatief |
| Programmatische Aanpak | - | facultatief | - |
| Verordening | - | verplicht | - |
| Gebiedsplan | - | regie*) | - |

*) op (sectorale) initiatieven uit het gebied

Tabel d. Instrumenten voor lokale natuur

| | Rijk | Provincie | Gemeente |
|------------------------|------|-----------|-------------|
| Omgevingsvisie | - | - | facultatief |
| Programmatische Aanpak | - | - | facultatief |
| Verordening | - | - | - |
| Gebiedsplan | - | - | - |

Tabel e. Instrumenten voor Landschap

| | Rijk | provincie | Gemeente |
|------------------------|-----------|-------------|-------------|
| Omgevingsvisie | verplicht | verplicht | facultatief |
| Programmatische Aanpak | - | facultatief | - |
| Verordening | - | facultatief | facultatief |
| Gebiedsplan | - | regie*) | facultatief |

*) op (sectorale) initiatieven uit het gebied

Tabel f. Instrumenten voor Europese en internationale beschermde soorten

| | Rijk | Provincie | Gemeente |
|------------------------|---------------|-------------|----------|
| Omgevingsvisie | verplicht | verplicht | - |
| Programmatische Aanpak | verplicht | verplicht | - |
| Verordening | | verplicht | - |
| Gebiedsplan | inpassingplan | facultatief | - |

7. Punten die nog uitwerking vragen

Vanwege de beperkte tijd is een aantal relevante zaken niet uitgewerkt kunnen worden in het advies. Voor het opstellen van een effectief voorontwerp Omgevingswet dienen deze nog uitgewerkt.

- Het gaat om de vragen zoals die in het voorgaande hoofdstuk Gebiedsplan zijn opgenomen. Het Gebiedsplan is een essentieel instrument om invulling te geven aan de borging, beweging en betrokkenheid. Er zijn echter nog te veel vragen om dit concept overtuigend onderdeel te laten zijn van een voorontwerp. Het gaat om de volgende vragen:
 - Hoe kan een Programmatische aanpak de efficiëntie bevorderen en de doorlooptijd beperken? Wat betekent dat voor de Omgevingswet?
 - Welke voorwaarden moeten worden gesteld aan een Gebiedsplan om in de plaats te treden van de provinciale verordening? Wat betekent dat voor de Omgevingswet?
 - Hoe kan de Omgevingswet bevorderen dat de inspanning (tijd en geld) en de doorlooptijd van een Gebiedsplan in een redelijke verhouding staan tot de inspanning en doorlooptijd van de vergunningsaanvraag voor een activiteit? Welke schaal van gebied en frequentie van actualisering hoort hierbij?
 - Moeten in de Omgevingswet voorwaarden worden opgenomen aan een Gebiedsplan dat op initiatief van de streek wordt opgesteld?
 - Evident is dat gemeenten en waterschappen als eerste overheid een grote betrokkenheid hebben bij het opstellen van het Gebiedsplan. Welke rol hebben zij? Wat vraagt dit van de Omgevingswet?
 - Is het noodzakelijk in de wet bevoegdheden te verankeren voor een gebiedscommissie, zo ja welke?
 - Hoe kan de nieuwe omgevingswet deze kansen voor beheer en bekostiging van natuur faciliteren?
- Dit advies gaat over Natuur. Het landelijk gebied omvat buiten natuurgebieden ca 2 miljoen ha cultuurgrond dat economisch in gebruik is. Hier zijn – ook - vraagstukken aan de orde die gefaciliteerd moeten worden in de nieuwe Omgevingswet. Het gaat bijv. over verdelingsvraagstukken over gebruik van gronden en gebouwen, het oprichten van bouwsels et cetera. Het gaat over economische dragers als landbouw - in al zijn vormen- en over recreatie, toerisme, zorg, aquacultuur etc. .
Daarbij is specifieke aandacht nodig voor de effecten van opschaling in de landbouw en krimp van de bevolking.
- Reductie van onderzoekslast heeft nog onvoldoende aandacht kunnen krijgen.

Opdracht aan Adviesgroep Natuur (fase 1)

De adviesgroep heeft bij de opdrachtverstrekking een zestal vragen gekregen (zie hieronder). Met dit advies is de beantwoording ervan samenhangend opgepakt vanuit een Tabula rasa aanpak (zie vraag 2).

Concreet is dat de beantwoording van vraag 1 opgenomen in hoofdstuk 3, vraag 3 in hoofdstuk 2, vraag 4 in hoofdstuk 4, vragen 5 en 6 zijn deels beantwoord in hoofdstuk 4, maar dit heeft nog uitwerking nodig vanuit het perspectief van economisch gebruik van het landelijk gebied (zie hoofdstuk 6.).

Vragen voor de Adviesgroep Natuur

1. Reikwijdte

Uitgangspunt is vereenvoudiging van het omgevingsrecht voor de uitvoeringspraktijk.

Welke wetgeving (op het terrein van deze adviesgroep) moet in ieder geval bij de Omgevingswet worden betrokken om dit te bereiken en wat heeft de hoogste prioriteit?

2. Tabula Rasa

Als de Omgevingswet 'from scratch' zou worden opgebouwd door de commissie, hoe zou deze er dan uitzien?

3. Kenmerken van het terrein

Wat zijn belangrijke kenmerken en wat zijn de (drie) belangrijkste toekomstige ontwikkelingen (op het terrein van deze adviesgroep), waarmee bij het ontwikkelen van de Omgevingswet rekening gehouden moet worden?

4. Natuurwet en Omgevingswet

De betrokken bewindspersonen hebben afgesproken dat de ruimtelijke elementen van de natuurwetgeving opgaan in de Omgevingswet. Wat betekent dat concreet en welke keuzes kunnen daarbij gemaakt worden?

5. Omgevingswet en landelijk gebied niet zijnde natuur.

Welke betekenis dient de Omgevingswet te hebben voor regels voor het landelijk gebied in brede zin (gelet op de Wet inrichting landelijk gebied, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet geurhinder en veehouderij, en de wetten die opgaan in de voorgenomen Wet natuur)?

6. Omgevingswet en andere wetten

Wat is de betekenis van andere wetgeving (zoals de Wet ruimtelijke ordening, Waterwet en de Wet milieubeheer (en onderliggende regelgeving) voor het natuurbeleid en -beheer, waarmee bij het ontwikkelen van de Omgevingswet rekening gehouden moet worden?

Samenstelling Adviesgroep Natuur

| | |
|----------------------------|--|
| Prof Dr. P.C.E. van Wijmen | Voorzitter |
| W. W. van Zandbrink | Secretaris |
| Prof. Dr. C.W. Backes | Universiteit van Maastricht |
| Prof. Mr. C.J. Bastmeijer | Universiteit van Tilburg |
| Prof mr. A.G.A. Nijmeijer | Radboud Universiteit Nijmegen |
| Prof dr. J.H.J. Schaminee | Wageningen Universiteit & Research en Radboud Universiteit |
| Prof W.C.T.F. de Zeeuw | Technische Universiteit Delft / Bouwfonds |
| J. Baan | Stichting Brabants Landschap |
| J.J. de Graeff | Vereniging Natuurmonumenten |
| W.J. Kooy | Groenfonds |
| A. F. van de Klundert | Wereld Natuurfonds |
| K. Koolen | voormalig voorzitter Limburgse Boer- en tuindersbond |
| G.H.J. Rijkhoff | VNO - NCW |
| J.J.P.M. Thönissen | RECRON |
| Linkin pin | |
| R Onsterk | Ministerie Infrastructuur & Milieu |
| J.L.D. Heukers | Ministerie Economische Zaken, Landbouw & Innovatie |