

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)

J

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 april 2020

Hierbij doe ik u, mede namens de Minister voor Milieu en Wonen, toekomen de nota naar aanleiding van het verslag, waarmee ik de vragen beantwoord van de vaste commissie voor Economische Zaken en klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (Kamerstuk 34 985, I) over het Aanvullingswetsvoorstel natuur Omgevingswet en het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

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

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissies voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van 24 maart 2020 over het voorstel voor de Aanvullingswet natuur en het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet¹.

In deze nota naar aanleiding van het verslag 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 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 lezen in de nadere memorie van antwoord (MvA): «Wel heeft de Europese Commissie aangegeven te kijken naar mogelijkheden voor verdere ondersteuning van de uitvoeringspraktijk.»² Wat wordt hier bedoeld? Welke stappen zijn er bestuurlijk gezet en welke mogelijkheden voor de uitvoering zijn in beeld c.q. worden ondersteund voor de Europese Commissie?

Bedoeld wordt hetgeen de Europese Commissie heeft opgenomen in het «Actieplan voor de natuur, de mensen en de economie» (COM(2017) 198 final) naar aanleiding van de evaluatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit actieplan beoogt een verbetering van de praktische uitvoering van de richtlijnen en bevat onder meer acties waarmee de EU hulp wil bieden aan lidstaten. Zo is de richtsnoer voor de toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn geactualiseerd en is de Europese Commissie bezig andere richtsnoeren te actualiseren (onder andere over soortbescherming en sectorspecifieke richtsnoeren zoals over windenergie en Natura 2000). Ook is er een ondersteuningsmechanisme opgezet om praktijkkennis en goede voorbeelden gemakkelijker te kunnen uitwisselen tussen lidstaten. Daarnaast heeft Nederland in het kader van dit actieplan meerdere bilaterale overleggen met de Europese Commissie gevoerd over de implementatie van de vogel- en habitatrichtlijn in Nederland. Daarbij zijn de mogelijkheden besproken om binnen de kaders van de richtlijn om te gaan met dilemma's die in Nederland worden ervaren met betrekking tot een gebrek aan flexibiliteit in relatie tot natuurlijke dynamiek. De uitkomsten hiervan worden betrokken bij de actualisatie van de doelen-systematiek van Natura 2000.

2. In de nadere MvA staat: «[...] bepaalde veranderingen in de condities mogelijk onomkeerbaar zijn, zoals bepaalde (verwachte) effecten van klimaatverandering. Hoe zich dat precies verhoudt tot het verslechteringsverbod (art. 6, tweede lid, Habitatrichtlijn) en het moeten bereiken van een gunstige staat van instandhouding is onderwerp van gesprek met de Europese Commissie.»³ Wanneer zijn deze gesprekken begonnen? Kan de Kamer een verslag hiervan krijgen? Wat is de voortgang?

De knelpunten en dilemma's die in Nederland worden ervaren met betrekking tot de Habitatrichtlijn zijn ingebracht in het proces van de fitness check evaluatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de periode januari 2015 tot december 2016. De flexibiliteit in relatie tot natuurlijke dynamiek en klimaatverandering is daarbij één van de onderwerpen. De Nederlandse inbreng, de uitkomsten en vervolginzet daarbij zijn met de Tweede Kamer gedeeld⁴. Geregeld vindt bilateraal overleg plaats met de

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

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

³ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 8.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 33 576 nr. 62.

Europese Commissie over de implementatie van de richtlijnen. Daarbij wordt ook gesproken over de verhouding tussen verandering en het statische karakter van het verslechteringsverbod van de habitatrichtlijn. De uitkomsten hiervan worden betrokken bij de actualisatie van de doelensystematiek van Natura 2000 waarover de Tweede Kamer wordt geïnformeerd. Ik verwijs u tevens naar het antwoord op vraag 17.

3. Ten aanzien van de nadere MvA betreffende vraag 24, refererend naar vraag 5 en antwoord in de MvA: de regering geeft geen antwoord op de vraag welke afwegingsruimte het Rijk en/of de provincie heeft bij het afwegen van meerdere maatschappelijke belangen (bijvoorbeeld Wierdense veld 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?

Voor natuur buiten beschermde gebieden bestaat er veel ruimte om natuurbelangen en andere maatschappelijke belangen af te wegen. Voor beschermde natuur binnen Natura 2000 gebieden is deze afwegingsruimte beperkt. Hoeveel ruimte er is hangt af van de lokale omstandigheden. Daarom kan er geen concreet antwoord worden gegeven dat altijd toepasbaar is. Hieronder geef ik daar wel meer duiding aan.

De afwegingsruimte is beperkt, maar wel in wisselende mate, namelijk als volgt:

- Er is geen afwegingsruimte bij de selectie en aanwijzing van Natura 2000-gebieden; dat wil zeggen dat bij de keuze welke gebieden worden aangewezen als Natura 2000-gebied alleen ecologische overwegingen een rol mogen spelen. Voor sociaaleconomische afwegingen is daarbij geen ruimte, zo blijkt uit vaste jurisprudentie.
- Er is geen afwegingsruimte bij de keuze welke habitattypen en soorten beschermd dienen te worden binnen de aangewezen gebieden. De bescherming van artikel 6 van de Habitatrichtlijn is van toepassing op alle habitattypen (bijlage I Habitatrichtlijn) en alle soorten (bijlage II Habitatrichtlijn) die in een gebied aanwezig zijn, tenzij het gaat om een verwaarloosbare aanwezigheid. Dit blijkt uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn en de richtsnoeren van de Europese Commissie.
- Er is een beperkte afwegingsruimte bij de keuze of er voor een beschermd habitatype of soort in een gebied een behoudsdoelstelling dan wel een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling geldt. Een behoudsdoelstelling is in principe het minimum, gezien het verslechteringsverbod van artikel 6, tweede lid. Voor de verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen geldt enige afwegingsruimte, namelijk aan welke gebieden deze worden toegekend. Bij de keuze voor welke gebieden een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling geldt, kan rekening gehouden worden met meerdere maatschappelijke belangen, zolang de verdeling zodanig is dat daarmee een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau wordt gerealiseerd.
- De afwegingsruimte is relatief groot bij het bepalen van de mate van verbetering/uitbreiding in een gebied, het tempo voor het bereiken van een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling in een gebied en het tempo voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau. De Habitatrichtlijn stelt geen deadline voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Wel zijn er internationale ambities om een verbeterde instandhouding te realiseren. Op gebiedsniveau wordt de mate en het tempo van het

- realiseren van de doelen bepaald in de beheerplannen. Hierbij is ruimte om rekening te houden met lokale omstandigheden.
- De afwegingsruimte is relatief groot bij de precieze keuze van de maatregelen om behoud te verzekeren en de verbetering/uitbreiding mogelijk te maken. Wanneer de beoogde resultaten op meerdere manieren kunnen worden gerealiseerd, bestaat er vrijheid om de meest passende maatregelen te kiezen. Dit is afhankelijk van de lokale situatie; de te kiezen maatregelen moeten namelijk wel het vereiste preventieve en effectieve karakter hebben: het resultaat (behoud of verbetering/uitbreiding) moet worden behaald. Als aan die eis niet wordt voldaan, kan in de praktijk alsnog geen (of een minder ruime) afweging worden gemaakt bij de keuze van maatregelen.
 - De afwegingsruimte is relatief groot bij het toelaten van plannen en projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied, via de toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn (bij dwingende redenen van groot openbaar belang, ontstentenis van alternatieve oplossingen en adequate natuurcompensatie: ADC). Deze ADC-toets maakt het mogelijk om maatschappelijk dwingende belangen te laten prevaleren boven het belang van instandhouding van beschermde soorten en habitats op een bepaalde locatie.

In het voorbeeld van het Wierdense Veld is sprake van meerdere maatschappelijke belangen. Naast een natuuropgave geldt er ook een wateropgave in het licht van verdroging, perspectief voor de landbouw en het belang van drinkwaterwinning. De provincie Overijssel verkent momenteel, als trekker, samen met het Rijk wat binnen de geschetste afwegingsruimte passende oplossingen zijn. Op de uitkomst hiervan kan niet worden vooruitgelopen omdat de verkenning nog loopt. Als onderdeel van de verkenning wordt gekeken naar:

- 1) de situatie waarin er maatregelen nodig zouden zijn voor het verminderen van de grondwaterwinning in de omgeving van het gebied met gevolgen voor de regionale drinkwatervoorziening. Voor deze situatie wordt verkend welke afwegingsruimte er precies is in relatie tot zwaarwegende/dwingende maatschappelijke belangen.
- 2) de situatie dat er onvoldoende (technisch uitvoerbare) mogelijkheden zouden zijn om de ecologische doelen te halen en zelfs verslechtering niet te voorkomen zou zijn. Deze situatie heeft raakvlakken met het onderzoek naar «structureel zwakke gebieden». Met de uitkomsten van dit onderzoek wordt zo nodig het gesprek met de Europese Commissie aangegaan.

Geregeld vindt bilateraal overleg plaats met de Europese Commissie over de implementatie van de richtlijnen. Zo is in oktober 2018 en november 2019 aan de hand van concrete casussen gesproken over de knelpunten en dilemma's die in Nederland worden ervaren. De uitkomsten hiervan worden betrokken bij de uitvoering van het beleid, zoals bij het vormen van derogatie-aanvragen (ADC-toets) bij de Commissie en bij de actualisatie van de doelensystematiek van Natura 2000, waarmee de uitkomsten inhoudelijke betekenis krijgen.

4. De leden van de CDA-fractie willen een inhoudelijk antwoord naast het procesantwoord: «Afgelopen jaar is op ambtelijk niveau een aantal malen aandacht gevraagd voor hoe om te gaan met «onhaalbare doelen». Ook heb ik bij de Commissie aangekondigd dat aan de hand van concrete casussen over dit onderwerp verder gesproken zal worden.»⁵ Wat heeft de regering de afgelopen 6 jaar gedaan met de uitvoering van de motie-

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 18.

Geurts c.s.⁶ en de motie-Heerma en Geurts⁷? Zijn er al analyses en onderzoeksresultaten bekend bij het ministerie en/of de provincie Overijssel? Kan de regering toelichten hoe de vergunningverlening in andere EU-lidstaten, met name de buurlanden, verloopt en hoe in dat kader de toetsingsystematiek voor de buitenlandse effecten op Natura 2000-gebied in Nederland in elkaar zit?

Met de motie-Geurts c.s. verzoekt de Tweede Kamer de regering, voor de gebieden waar discussie is over haalbaarheid en betaalbaarheid pas tot aanwijzing over te gaan als haalbaarheid en betaalbaarheid gegarandeerd zijn. Met de motie-Heerma en Geurts verzoekt de Tweede Kamer de regering, de aanwijzing en de beheerplannen van Engbertsdijkvenen en Wierdense Veld nog niet te voltooien voordat alle kosten en baten voor de korte en lange termijn in kaart zijn gebracht en hierbij aan te geven wie verantwoordelijk zijn voor deze kosten. In de brief van 23 mei 2013⁸ is uiteengezet hoe de motie-Geurts c.s. zou worden uitgevoerd: eerst worden gebieden aangewezen waar de problematiek beperkt en overzichtelijk is; moeilijker gebieden worden tot na de zomer uitgesteld (waaronder het Wierdense Veld). Uitstel vindt plaats in afstemming met de bevoegde gezagen, omdat voortgang van vergunningverlening soms juist wacht op de aanwijzing. Gezamenlijk optrekken met de provincies staat centraal. De aanwijzingen hebben daarna op deze wijze plaatsgevonden, waarbij overigens meer vertraging ten aanzien van het aanwijzen is opgetreden dan in die brief werd voorzien, juist vanwege de in acht genomen zorgvuldigheid.

Zo is het Wierdense Veld pas in 2016 aangewezen. De haalbaarheid en betaalbaarheid van de doelen zijn bij de voorbereidingen van de beheerplannen beoordeeld voordat tot aanwijzing is overgegaan. Specifiek voor de twee in de motie-Heerma en Geurts genoemde gebieden is in dit kader een Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA) gemaakt van de maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof voor de Natura 2000-gebieden Wierdense Veld en Engbertsdijkvenen. De resultaten zijn op 27 maart 2014 aan de Tweede Kamer gestuurd⁹. Het beheerplan voor de Engbertsdijkvenen kon in 2016 worden vastgesteld, met instemming van de provincie Overijssel. Het beheerplanproces voor het Wierdense Veld loopt nog, inclusief de daarbij behorende onderzoeken. Onderzoeken en analyses zijn voor alle Overijsselse Natura 2000-gebieden opgesteld ten behoeve van de PAS-gebiedsanalyses en de beheerplannen. Het in beeld brengen van maatregelen en afwegingen vindt plaats met betrokkenheid van een groot aantal organisaties, in het kader van het «Samen werkt beter»-akkoord, en belanghebbenden in en rond de gebieden.

De vergunningverlening in de buurlanden is in detail verschillend van die in Nederland, maar moet altijd een (nadere) invulling zijn van de vereisten van de Habitatrictlijn. In België zijn de regels (in detail) verschillend per gewest en in Duitsland geldt dat ook voor de deelstaten. Dat maakt het onmogelijk om in het bestek van de beantwoording van deze vraag een overzicht te geven. Wel kan een indruk worden verkregen via het artikel «Natura 2000 and the Regulation of Agricultural Ammonia Emissions»¹⁰. Daarin worden de toetsingsystematieken van Nederland, Duitsland en Denemarken vergeleken en de juridische achtergronden daarbij geanalyseerd.

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 037, nr. 62.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 32 670, nr. 78.

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 32 670, nr. 73

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 32 670, nr. 87.

¹⁰ Journal for European Environmental & Planning law 16 (2019), p. 340–371.

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

De richtlijnen geven geen ruimte om bij de selectie, aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden andere criteria te betrekken, dan die zijn uitgewerkt in de richtlijnen zelf. Onderstaand wordt nader ingegaan op de criteria die volgens de richtlijn van toepassing zijn.

Er is niet voorzien in een verplicht evaluatiemoment van de richtlijnen. De Europese Commissie bekijkt wel de praktische werking van de richtlijnen. Zo is er in 2014 is een fitnesscheck gestart door de Europese Commissie en op basis daarvan heeft de Europese Commissie in 2016 geconcludeerd dat de richtlijnen «fit for purpose» zijn. ¹² In 2017 heeft de Commissie een actieplan vastgesteld om de coherentie om het doelbereik te verbeteren, ook rekening houdend met de sociaaleconomische vereisten. ¹³

Vogelrichtlijn

Artikel 4 van de Vogelrichtlijn verplicht ertoe om voor de leefgebieden van op bijlage I bij de richtlijn opgenomen kwetsbare vogelsoorten speciale beschermingsmaatregelen te treffen. Hiertoe worden «de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden» aangewezen als speciale beschermingszones, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten behoeven in de geografische zee- en landzone waarop de Vogelrichtlijn van toepassing is. Bij de kwetsbare vogelsoorten gaat het om soorten die dreigen uit te sterven, om soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied, om soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen, en om andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen. Bij de beoordeling van een en ander wordt rekening gehouden met de tendensen en schommelingen van het populatieniveau.

Ingevolge artikel 4 van de Vogelrichtlijn moeten soortgelijke maatregelen – te weten speciale beschermingsmaatregelen gekoppeld aan speciale beschermingszones – worden getroffen ten aanzien van «geregeld voorkomende trekvogels». Daarbij wordt rekening gehouden met de bescherming die deze soorten behoeven in de geografische zee- en landzone waarop de Vogelrichtlijn van toepassing is ten aanzien van broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Speciale aandacht behoeft de bescherming van watergebieden, in het bijzonder watergebieden van internationale betekenis. Deze bepaling komt voort uit de Conventie van Ramsar (wetlands), waaraan de Vogelrichtlijn mede uitvoering geeft.

Bij de vraag welke gebieden in aanmerking komen voor aanwijzing als speciale beschermingszone geldt als internationale standaard de IBA-lijst (IBA: Important Bird Areas) van Birdlife International, een wereldwijd samenwerkingsverband van vogelbeschermingsorganisaties. ¹⁴ Het belang

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

¹² https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/nature_fitness_check.pdf.

¹³ Action Plan for nature, people and the economy, https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/communication_en.pdf.

¹⁴ <http://www.birdlife.org>.

van die lijst blijkt onder meer uit de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, in de infractieprocedure die de Europese Commissie destijds tegen Nederland was gestart wegens het aanwijzen van te weinig speciale beschermingszones voor vogels. Het verwijt van de Commissie in de procedure voor het Hof was dat Nederland maar 23 gebieden als speciale beschermingszone had aangewezen, terwijl blijkens een in 1989 gepubliceerde wetenschappelijke inventarislijst van belangrijkste vogelgebieden in Nederland (IBA 1989) 70 gebieden voor aanwijzing in aanmerking kwamen. De 23 gebieden vielen maar met 33 van de 70 gebieden van IBA 1989 geheel of gedeeltelijk samen. Ook de totale oppervlakte van de 23 gebieden was volgens de Commissie ver beneden de maat: 327 602 hectare in plaats van de 797 920 hectare van de 70 gebieden van IBA 1989. Het Hof stelde vast dat het aantal en de totale oppervlakte van de gebieden die Nederland had aangewezen kennelijk kleiner waren dan het aantal en de totale oppervlakte van de gebieden die daarvoor in aanmerking kwamen. Het Hof maakte ook duidelijk dat zodra een bedreigde vogelsoort van bijlage I bij de Vogelrichtlijn in Nederland voorkomt, daarvoor een speciale beschermingszone moet worden aangewezen. Het verwierp de stelling dat bij de beoordeling van aan te wijzen gebieden economische aspecten mogen worden meegewogen. En het stelde vast dat Nederland zich niet aan de aanwijzingsplicht kan onttrekken door te wijzen op andere beschermingsmaatregelen voor de betrokken vogelsoorten.¹⁵

Habitatrichtlijn

Anders dan bij de speciale beschermingszones voor vogels, geldt voor de speciale beschermingszone voor habitats en soorten onder de Habitatrichtlijn een communautaire selectieprocedure.

De selectie en aanwijzing van speciale beschermingszones voor de habitats en soorten van de bijlagen I en II bij de richtlijn geschiedt overeenkomstig artikel 4 in samenhang met bijlage III bij de richtlijn. In de procedure zijn twee fasen te onderscheiden.

De eerste fase wordt geregeld in artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. Deze fase behelst de selectie van de vanwege hun communautaire belang aan te wijzen gebieden door de lidstaten. De lidstaten stellen aan de Europese Commissie een lijst van gebieden voor. Zij geven daarbij aan welke typen natuurlijke habitats en welke inheemse soorten van de bijlagen I en II bij de richtlijn in deze gebieden voorkomen. Zij doen dit op basis van de voor deze fase geformuleerde beoordelingscriteria van bijlage III bij de Habitatrichtlijn en op basis van relevante wetenschappelijke gegevens. De beoordelingscriteria van bijlage III voor de eerste fase hebben betrekking op de mate van representativiteit van de betrokken typen natuurlijke habitats in het gebied, de oppervlakte van de natuurlijke habitats en de omvang van de populaties van de soorten afgezet tegen de totale landelijke oppervlakte en populatieomvang, de mate van hun instandhouding, de herstel mogelijkheden, de mate van isolatie van populaties van soorten ten opzichte van hun natuurlijke verspreidingsgebied, en de algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten. Volgens deze criteria delen de lidstaten de op de nationale lijst voorgestelde gebieden in, al naar gelang hun betekenis voor de instandhouding van de natuurlijke habitats en soorten, genoemd in de bijlagen I en II. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de prioritaire habitats en soorten: de in de richtlijn als zodanig aangeduide habitats en soorten die – kort gezegd – dreigen te verdwijnen, en waarvoor de Europese Unie een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van

¹⁵ HvJ 19 mei 1998, zaak C-3/96 (Commissie tegen Nederland).

hun verspreidingsgebied in de Europese Unie ligt. Aanmelding van alle gegevens met betrekking tot de voorgestelde gebieden geschiedt met gebruikmaking van het daartoe door de Europese Commissie vastgestelde formulier, het zogenoemde standaardgegevensformulier.

Na de toezending van de lijst van gebieden door de lidstaten aan de Europese Commissie start de tweede fase, die wordt bestreken door artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. In die fase beoordeelt de Europese Commissie het communautaire belang van de op de nationale lijst geplaatste gebieden. Dat gebeurt op basis van de daarvoor opgenomen beoordelingscriteria van bijlage III van de Habitatrichtlijn. Bij de prioritaire habitats en soorten worden ingevolge deze criteria in ieder geval alle door de lidstaten hiervoor geselecteerde gebieden als gebieden van communautair belang beschouwd. Bij de overige gebieden op de lijsten kijkt de Commissie overeenkomstig de beoordelingscriteria naar de relatieve betekenis op nationaal niveau, het belang in relatie tot trekroutes van soorten en landgrensoverschrijdende samenhangende ecosystemen, de oppervlakte van het gebied, het aantal in het gebied voorkomende natuurlijke habitats en soorten van de bijlagen I en II, en de algemene ecologische waarde van het gebied voor de betrokken biogeografische regio's of voor het Europese grondgebied van de lidstaten waarop de richtlijn van toepassing is; dit zowel wat betreft het karakteristieke of unieke aspect van de bestanddelen als wat betreft de combinatie daarvan.¹⁶

Op basis van de genoemde criteria van bijlage III werkt de Commissie met instemming van elk van de lidstaten per biogeografische regio – Nederland behoort tot de Atlantische Zone – een ontwerplijst van gebieden van communautair belang uit en stelt deze vast overeenkomstig de daarvoor geldende beheerscomitéprocedure. Binnen zes jaar nadat een gebied van communautair belang is verklaard, moet het door de betrokken lidstaat volgens de procedure van nationaal recht worden aangewezen (artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn). Ingeval de Europese Commissie van mening is dat een lidstaat ten onrechte een bepaald gebied niet heeft aangemeld voor plaatsing op de lijst van communautair belang, voorziet artikel 5 van de Habitatrichtlijn in een procedure om dit meningsverschil te beslechten.

6. In de nadere MvA staat vraag 30 vermeld: «Ten slotte vragen de CDA-fractieleden inzicht in de bij de uitvoering noodzakelijke middelen. Voor het uitvoeren van de beheerplannen Natura 2000 [...] moeten de beheermaatregelen haalbaar en betaalbaar zijn. Kan de regering aangeven welke middelen nodig zijn bij de realisatie van dit beleid in de periode tot 2030 en in de periode tot 2040? Zijn deze middelen in de meerjarenbegroting opgenomen?»¹⁷ De leden van de CDA-fractie vragen de regering deze vraag alsnog te beantwoorden, omdat de uitvoering van beleid «haalbaar en betaalbaar» moet zijn.

De realisatie van de ambities met betrekking tot ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland is gedecentraliseerd naar de provincies. Afspraken hierover zijn vastgelegd voor de periode tot en met 2027 in het Natuurpact (2013). Dit betreft zowel Natura 2000 als het Natuurnetwerk Nederland. De bijbehorende rijksbijdrage van jaarlijks € 415 miljoen is via het provinciefonds beschikbaar gesteld aan de provincies. Het bedrag is onder andere nodig voor verwerving van gronden en inrichting van nieuwe natuur op die gronden en voor herstel- en regulier beheer van

¹⁶ Uitgewerkt in het Commissiedocument «Criteria for assessing national lists of pSCI at biogeographical level», Hab. 97/2 rev. 4 18/11/97.

¹⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 21.

bestaande natuur. In 2027 moeten volgens de afspraken in het Natuurpact alle daarvoor benodigde gronden aangekocht en ingericht zijn.

Voorgenoemde kosten worden uit het provinciefonds betaald. De provincies gebruiken deze middelen voor het uitvoeren van de beheerplannen. In het Natuurpact zijn daarover afspraken gemaakt. Bij de precieze keuze van beheermaatregelen in gebieden, kunnen afwegingen gemaakt worden met betrekking tot andere maatschappelijke belangen. Deze bepalen mede het tempo en ambitieniveau in de gebieden. Op die manier kan in een gebied een afweging gemaakt worden welke maatregelen het meest efficiënt zullen zijn en welk tempo van doelbereik daar bij hoort. Dit is afhankelijk van de lokale situatie (zie ook vraag 3).

Binnenkort informeert het kabinet de Kamer over de verdere aanpak van de stikstofproblematiek. De stikstofproblematiek maakt duidelijk dat substantiële verdere stappen gewenst zijn richting een verbeterde staat van instandhouding van de natuur, ook om ruimte te bieden voor economische ontwikkeling. Het kabinet informeert uw Kamer dan ook over additionele middelen voor de periode tot 2030. Voor de periode tot 2040 worden de benodigde middelen nog gezien.

Wie ziet erop toe dat de natuurbeheerdoelen gehaald worden?

Ter uitvoering van de internationale verplichtingen op het vlak van de bescherming van de biodiversiteit – waaronder de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn – is in de Wet natuurbescherming als taak voor de provincies vastgelegd dat zij de noodzakelijke maatregelen treffen, om de op grond van die internationale verplichtingen te beschermen natuurwaarden te behouden en zo nodig te herstellen (artikelen 1.12 en 2.3). De Minister van LNV ziet erop toe dat die natuurbeheerdoelen gehaald worden. Neemt een provincie onvoldoende maatregelen om aan de wettelijke taak te voldoen (taakverwaarlozing), dan kan de Minister van LNV de provincie daarop aanspreken met het interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium van de Provinciewet.

Wie voert de monitoring uit en op welke wijze worden de Staten-Generaal geïnformeerd?

De provincies zijn verantwoordelijk voor de monitoring van de natuurbeheerdoelen van de Natura 2000 gebieden. Als het gaat om Natura2000-gebieden in beheer van het Rijk, dan is het Rijk verantwoordelijk voor de monitoring van de beheerdoelen. Provincies, beheerders en het Rijk hebben samen een uniforme aanpak ontwikkeld, de Werkwijze Monitoring Beoordeling Natuurnetwerk - Natura 2000/PAS voor het monitoren van de natuur en de beoordeling van de natuurkwaliteit. Daarmee kan worden gestuurd op ambities voor het Natuur Netwerk Nederland (NNN), op prestaties en op inzet van middelen. Provincies gebruiken de monitoringresultaten in hun overleg met de terreinbeheerders zowel over het te voeren beheer van de Natura 2000 gebieden als over het NNN. Voor de monitoring wordt het landelijke Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) benut en voeren provincies aanvullende Natuurnetwerkmonitoring en specifieke metingen uit.

Eens per jaar rapporteren provincies en Rijk gezamenlijk over de voortgang van het gevoerde natuurbeleid via de Voortgangsrapportage Natuur (VRN). In de VRN, die ook aan beide Kamers wordt gezonden, wordt ingegaan op voortgang van de aankoop, inrichting en beheer van het NNN. Ook wordt de stand van zaken met betrekking tot de aanwijzingsbesluiten en het vaststellen van de Natura 2000 beheerplannen weergegeven. De natuurkwaliteit wordt in de VRN beschreven aan de

hand van aan aantal beleidsrelevante natuurindicatoren. In de VRN wordt niet specifiek ingegaan op de natuurkwaliteit van de Natura 2000 gebieden. Over de voortgang daarvan wordt eens per zes jaar gerapporteerd aan de Europese Commissie en aan de Tweede Kamer. De laatste rapportage was in 2019.

7. In de nadere MvA staat: «Duidelijk is dat om voldoende ruimte in Nederland voor nieuwe ontwikkelingen te behouden, structureel meer geïnvesteerd zal moeten worden in het op orde brengen van de milieucodities en in natuurherstel, zodat de natuur beter negatieve invloeden kan verdragen.»¹⁸ De CDA-fractieleden vragen de regering of er in dit kader ook meer geïnvesteerd moet worden in duurzame landbouw en natuurinclusieve landbouw, omdat dat ook bijdraagt aan het bereiken van de doelen van Natura 2000.

Ik onderschrijf het belang dat er zowel geïnvesteerd wordt in een versterking van de natuur als in een sterke reductie van negatieve invloeden op de milieucodities voor Natura-2000 doelen. Dat is ook een belangrijke basis in het Realisatieplan van de LNV visie¹⁹. Vanuit het Realisatieplan investeer ik op verschillende onderwerpen om de landbouw te verduurzamen. Deze beleidsinzet rond kringlooplandbouw zal ook bijdragen aan de verbetering van natuur. Hiervoor verwijs ik verder graag naar het Realisatieplan.

Vanuit deze context zoek ik actief naar combinatiemogelijkheden van investeringen. Bij brief van 13 februari 2020 heb ik u in het kader van stikstofmaatregelen voor de landbouw onder andere geïnformeerd over het op te richten omschakelfonds²⁰. Met dit omschakelfonds wil ik boeren financieel ondersteunen die willen extensiveren of omschakelen naar een andere bedrijfsvoering zoals natuurinclusieve landbouw om daarmee bij te dragen aan de stikstofreductie.

Overigens wil ik het belang benadrukken dat ook andere partijen (ketenpartijen, zoals financiële organisaties, supermarkten, leveranciers en afnemers) investeren in een duurzame landbouw. Dit wordt onderschreven door het recent verschenen rapport van PBL «Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren?»²¹ Financiële impulsen voor natuurinclusieve landbouw zijn het meest effectief als het een combinatie is van verschillende partijen. Ik agendeer dit actief in mijn gesprekken met ketenpartijen.

8. In de nadere MvA staat: «Agrarisch natuurbeheer vindt vooral buiten het natuurnetwerk Nederland plaats. In tegenstelling tot regulier natuurbeheer is bij agrarisch natuurbeheer geen sprake van duurzaam natuurbeheer. Er vindt namelijk geen bestemmingswijziging plaats en boeren kunnen na beëindiging van de overeenkomst weer hun percelen in gebruik nemen voor de landbouw.»²² De leden van de CDA-fractie vragen de regering of via de Aanvullingswet natuur en bijbehorende regelgeving er ook zwaardere pakketten voor meerdere jaren af te sluiten zijn waarbij een bestemmingswijziging plaatsvindt en de waardevermindering wordt «afgekocht» door de overheid, waardoor er sprake is van duurzaam natuurbeheer.

¹⁸ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 2.

¹⁹ Kamerstukken II, 35 000 XIV, nr. 76.

²⁰ Kamerstukken II, 2019/20, 35 334, nr. 44.

²¹ <https://www.pbl.nl/nieuws/2020/slimme-financiële-prikkels-nodig-voor-opstapeling-natuurinclusieve-landbouw>.

²² Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 4.

In Nederland worden in een bestemmingsplan, bestemmingen aan landgebruik gekoppeld, wat een grote invloed heeft op de grondprijs. Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), dat in 2016 is ingevoerd, is Europees beleid in het kader van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). De nationale bestemmingen voor natuur- en landbouwgrond zijn voor dit Europese beleid niet van belang. Nationaal heeft de overheid bepaald, dat het ANLb niet mogelijk is op natuurgrond. Daarmee wordt voorkomen dat op een perceel zowel een subsidie wordt gegeven voor natuurbeheer als agrarisch natuurbeheer, en dat op natuurgronden inkomensderving wordt betaald voor het achterblijven van agrarische productie. Binnen het natuurnetwerk is het al mogelijk om agrariërs te compenseren voor een functieverandering van agrarische grond naar natuurgrond. Daarnaast wordt door de provincie Noord-Brabant geëxperimenteerd met een functieverandering van agrarische grond naar een bestemming extensief agrarische grond.

Tevens wordt bij het opstellen van een Nationaal Strategisch Plan voor het toekomstig GLB onderzocht hoe het toekomstig GLB een duurzaam natuurbeheer op landbouwgrond beter kan ondersteunen, bijvoorbeeld door het versterken van het ANLb en/of het invoeren van een vergoeding voor natuurlijke handicaps nabij een Natura 2000-gebied. Het Aanvullingswetsvoorstel natuur gaat hier niet over.

9. In de nadere MvA staat: «Met ingang van 1 januari 2011 is het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies.»²³ Wat wordt hiermee bedoeld? Gaat het hier om de doelen van het natuurbeleid of gaat het om de uitvoering van natuurbeleid, of gaat het om beide?

Met ingang van 1 januari 2011 is het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. De decentralisatie van het natuurbeleid betreft zowel het bepalen van de natuurdoelen als de uitvoering van dit natuurbeleid. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen het natuurnetwerk Nederland en de Natura2000-gebieden. Ten aanzien van de Natura2000-gebieden, bepaalt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in het aanwijzingsbesluit voor de Natura2000-gebieden de instandhoudingsdoelen. Gedeputeerde staten dragen er vervolgens zorg voor dat voor, zover het natura2000-gebied in hun provincie is gelegen, instandhoudingsmaatregelen worden getroffen die vastgelegd zijn in een beheerplan.

Voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), het huidige natuurnetwerk Nederland, dienen provincies niet alleen rekening te houden met de gemaakte afspraken, maar ook met de voorschriften uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Dat betekent dat provincies in hun verordeningen de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden behorende tot de ecologische hoofdstructuur aanwijzen en regels opnemen die de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden verzekeren. De regels uit het Barro komen onder de Omgevingswet terecht in het Besluit kwaliteit leefomgeving, maar dan als een resultaatsverplichting voor provincies.

Het bij de decentralisatie behorende budget is via het Provinciefonds overgeheveld naar de provincies.

Gedetailleerde afspraken over de decentralisatie van het natuurbeleid zijn gemaakt in het Bestuursakkoord natuur²⁴. Dit is het geheel aan afspraken uit het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011, de aanvullende afspraken van 7 december 2011 en de uitvoerings-

²³ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 3.

²⁴ Kamerstukken II, 2011/12 30 825 nr. 107 (incl. bijlage), Kamerstukken II, 2011/12, 30 825 nr. 143 (incl. bijlage), en Kamerstukken II, 2011/12, 30 825 nr. 153 (incl. bijlagen)

afspraken van 8 februari 2012. Provincies zijn vanaf 2014 financieel verantwoordelijk voor het beheer van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Onderdeel van het beheer zijn het agrarisch natuurbeheer binnen de EHS, ganzenbeheer Faunafonds, functieverandering en effectgericht beheer.

Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming op 1 januari 2017 zijn alle verantwoordelijkheden voor de provincies wettelijk verankerd en daarmee dus ook de verantwoordelijkheid van de provincies voor de totstandbrenging en instandhouding van een ecologische hoofdstructuur ter realisatie van de internationale biodiversiteitsverplichtingen. Deze verantwoordelijkheid komt naast de verantwoordelijkheid die de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft overeenkomstig het bestuursakkoord natuur om ook buiten het natuurnetwerk actief beleid te voeren met het oog op de realisatie van de biodiversiteitsdoelstellingen. Het Rijk is en blijft verantwoordelijk voor het huidige natuurnetwerk in de grote wateren (Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer, Zuidwestelijke Delta en de grote rivieren).

10. De provincies rapporteren jaarlijks over de voortgang van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Middels het (NNN) is via het Natuurpact een nieuwe opgave van 80.000 hectare in te richten natuur in de periode 2011 tot en met 2027 afgesproken. Uit de laatste voortgangsrapportage (over 2018) blijkt dat de omvang van het (NNN) naar verwachting circa 736.000 hectare in 2027 bedraagt. Hiervan is volgens deze rapportage circa 695.000 hectare reeds in beheer. De CDA-fractieleden constateren vooruitgang en vragen of de conclusie juist is dat de doelen in 695.000 hectare gehaald zijn en dat er nog 41.000 hectare begrensd moeten worden? Zijn er bij die 41.000 hectare ook Natura 2000-gebieden?

De provincies geven in de voortgangsrapportage over 2018 aan dat circa 695.000 ha van het Natuurnetwerk is gerealiseerd en in beheer is. Dat betekent dat de omstandigheden gunstig zijn (of door het jaarlijks beheer worden) om de beoogde kwaliteit te realiseren.

Van de nieuwe opgave in te richten natuur van 80.000 ha is op peildatum 1 januari 2019 38.743 ha ingericht, waarvan 10.957 ha gelegen in Natura2000-gebied. Het gehele Natuurnetwerk Nederland, inclusief de restantopgave van 41.257 ha, is ruimtelijk begrensd in het kader van de provinciale ruimtelijke verordeningen. De resterende 41.257 ha moet nog worden ingericht en in beheer genomen. Daar zitten ook hectares Natura 2000-gebied in. Zoals ik heb gemeld in mijn brief van 13 november 2019 worden voorlopig geen nieuwe Natura 2000-gebieden op land aangewezen en wordt ook het zogenoemde wijzigingsbesluit aanwezige waarden niet vastgesteld.

In afwachting daarvan worden geen nieuwe Natura 2000-gebieden op land aangewezen. Ook het zogenoemde wijzigingsbesluit aanwezige waarden zal niet worden vastgesteld.

11. In de nadere MvA is aangegeven dat «categorieën natuur zijn samengevoegd tot bestaande natuur en nieuwe natuur.»²⁵ Uit hoeveel hectares bestaande natuur en hoeveel hectares nieuwe natuur bestaat het NNN?

De beoogde omvang van het Natuurnetwerk Nederland bedraagt circa 736.000 ha in 2027. Hiervan is circa 656.000 ha bestaande natuur. Bestaande natuur is dat deel van het natuurnetwerk Nederland dat geen onderdeel uitmaakt van de uitbreidingsopgave en bij de start van de

²⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 4.

uitbreidingsopgave al in beheer was als natuur (1 januari 2011). 80.000 ha is nieuwe natuur²⁶.

12. In de nadere MvA staat naar aanleiding van de vraag wanneer en op welke wijze het NNN is vertaald en ruimtelijk afgewogen met andere belangen, vermeld: «Gemeenten leggen de bestemming «natuur» in de gemeentelijke bestemmingsplannen (onder de Omgevingswet omgevingsplan) vast op basis van de begrenzing van het natuurnetwerk Nederland uit de provinciale verordeningen. Voor de vaststelling van provinciale verordeningen en gemeentelijke bestemmingsplannen gelden de gebruikelijke procedurele regels met inspraakmogelijkheden. De afweging met andere belangen vindt in dat kader plaats.»²⁷ De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting hierop. Welke afweging met andere belangen vindt in dit kader plaats en kan de regering aan de hand van een voorbeeld aangeven hoe deze afweging werkt?

Op dit moment worden de regels van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (titel 2.10 Barro) over de begrenzing en de kwaliteit van het natuurnetwerk Nederland (NNN) meegenomen in de besluitvorming over bestemmingsplannen. Dat gebeurt indirect. De regels van titel 2.10 Barro zijn door de provincies overgenomen in hun ruimtelijke verordeningen. Het is vervolgens aan de gemeenten om deze regels in acht te nemen bij het vaststellen en wijzigen van bestemmingsplannen. Hierbij vindt een belangenafweging plaats, waarbij bepalend is of wordt voldaan aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening. Bij deze belangenafweging gaat het niet louter om natuurbelangen, maar ook om andere belangen in de fysieke leefomgeving, zoals een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, ruimte voor economische functies of bijvoorbeeld het belang van archeologie.

Onder het nieuwe stelsel moet een wijziging van een omgevingsplan in alle gevallen voldoen aan de eis van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarbij spelen alle belangen van de fysieke leefomgeving, zoals gezondheid, milieu, landschappelijke waarden en natuur, een rol. In dat verband wordt altijd een balans gezocht tussen beschermen en benutten (artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet). Daarbij komt dat de beschermingsregels voor het NNN in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn aangescherpt. Zo wordt in paragraaf 7.3.1 van het Bkl benadrukt dat de provinciale regels ook gericht moeten zijn op een verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en 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.

Het is aan de gemeente om ervoor te zorgen dat het NNN in combinaties met andere toegestane activiteiten in het bestemmingsplan en straks in het omgevingsplan beschermd blijft. Een voorbeeld is het realiseren van een woonwijk aan de rand van de gemeente, vanwege een woningbouwbehoefte die binnenstedelijk niet kan worden vervuld, waarbij de wijk geheel of gedeeltelijk komt te liggen in het NNN. Het besluit waarmee de uitbreiding mogelijk wordt gemaakt moet op zichzelf blijk geven van thans een goede ruimtelijke ordening en straks een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In dit voorbeeld wordt de belangenafweging door de gemeente nader gestuurd door rijksinstructieregels, zoals de ladder voor duurzame verstedelijking. De afweging wordt in dit voorbeeld verder in belangrijke mate ingekleurd door de provinciale instructieregels die

²⁶ Kamerstukken I, 2019/20, 34 985, H, vraag 7

²⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 4.

gelden voor het NNN. Die provinciale regels moeten verzekeren dat geen achteruitgang van de kwaliteit en oppervlakte van het netwerk kan plaatsvinden. De instructieregels sturen daardoor onder huidig en nieuw recht op de uitkomst van de belangenafweging door de gemeenteraad. Het belang om de gemeente uit te breiden zal dus in elk geval moeten worden afgezet tegen het belang van het behoud van het natuurnetwerk. Maar ook zal gekeken moeten worden naar landschappelijke inpassing, het woon- en leefklimaat van omwonenden en de bescherming van het milieu. Daarnaast staat vast dat als de uitbreiding tot een aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk kan leiden, dat de woonwijk dan enkel kan worden toegelaten als de daarmee gepaard gaande aantasting van het NNN tijdig wordt gecompenseerd.

13. In de nadere MvA staat: «De integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet zorgt er ook voor dat overheden natuurbelangen en economische belangen in samenhang afwegen, waardoor ecologie minder een «hindermacht» vormt en beter verenigd wordt met economie.»²⁸ Kan de regering hier een toelichting op geven, aangezien op andere plaatsen in de nadere MvA staat dat er geen ruimte is voor een belangenafweging.

Bedoeld is om het volgende te zeggen, in het licht van de strikte kaders voor gebiedsbescherming en voor soortenbescherming die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn: als conform de filosofie van de Omgevingswet al in een vroegtijdig stadium bij de visievorming of de planvorming aandacht wordt besteed aan de vereisten vanuit natuurbescherming, dan kan worden voorkomen dat wordt gekozen voor ontwikkelingen waarvan op voorhand vaststaat dat deze vanwege het toetsingskader voor gebiedsbescherming of voor soortenbescherming uiteindelijk niet of moeilijk realiseerbaar zullen zijn en dat dus investeringen worden gedaan die niet rendabel zullen blijken te zijn.

Het signaleren van mogelijke vraagstukken op dit punt begint bij het opstellen van een omgevingsvisie, waarin gemeenten, provincies en Rijk integraal beleid vaststellen over de fysieke leefomgeving. Bij de voorbereiding van de omgevingsvisie kan nagegaan worden waar in het gebied deze vraagstukken aan de orde kunnen zijn. De inhoud van het beleid in de omgevingsvisie kan daarop afgestemd worden. Ook in een later stadium, bij het opstellen van een omgevingsplan of omgevingsverordening en bij het verlenen van een omgevingsvergunning, kan vaak nog worden gekozen voor een zodanige vormgeving of zodanige aanpalende maatregelen dat schade voor de natuur wordt voorkomen en de gewenste ontwikkelingen doorgang kunnen vinden.

Te denken valt aan een omgevingsplan waarin een nieuwe woningwijk wordt voorzien die stikstofbelasting op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden veroorzaakt. Dat plan zal doorgang kunnen vinden, als daarin ook wordt voorzien in de beëindiging of een aanpassing van een aantal bestaande functies – zoals de sloop van een oude woonwijk gevolgd door energiezuinige nieuwbouw – waardoor per saldo de belasting van de Natura 2000-gebieden op de verschillende locaties niet toeneemt of zelfs afneemt, en als daarbij rekening wordt gehouden met het vergunningenbeleid van het bevoegd gezag.

Ook bij toepassing van de soortenbeschermingsbepalingen geldt dat vaak schade aan de natuur kan worden voorkomen door maatregelen te treffen, waardoor ontwikkelingen doorgang kunnen vinden: als voorzien in de realisatie van een woningbouwopgave in een bepaald gebied en door sloop en nieuwbouw bestaande verblijfplaatsen voor vleermuizen zullen worden aangetast, kan daarop worden geanticipeerd en al in een

²⁸ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 7.

vroegtijdig stadium worden gewerkt aan het creëren van alternatieve verblijfplaatsen voor die vleermuizen. Daardoor zullen deze vleermuizen in een later stadium – als de sloop en de bouw daadwerkelijk van start gaat en beoordeeld moet worden of een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit moet worden aangevraagd of kan worden verleend – geen hindermacht blijken te zijn.

Juist door de natuurregels te integreren in het stelsel van de Omgevingswet kunnen dit soort samenhangende afwegingen beter gemaakt worden dan in het huidige recht, waarin natuur, bouwen, milieu en ruimtelijke ordening overwegend eigen wetgeving en instrumenten hebben.

Binnen de natuurwetgeving is er op één plaats geen enkele ruimte voor een belangenafweging. In de nadere memorie van antwoord is ten aanzien van de selectie en aanwijzing van Natura 2000-gebieden aangegeven, dat daarbij uitsluitend ecologische criteria gelden volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Bij andere regels die zijn opgenomen in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur staat natuurbescherming voorop en kan dit belang ook niet opzij worden geschoven, maar weegt het bevoegd gezag ook andere belangen mee:

- Zo worden andere belangen expliciet meegewogen bij het treffen van beschermingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden of voor de op grond van de vogelrichtlijn of de habitatrichtlijn strikt te beschermen soorten. Daarbij geldt – waar het de keuze van de maatregelen ter voldoening aan de richtlijnen betreft – dat rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Deze verplichting is thans opgenomen in artikel 1.10, derde lid, van de Wet natuurbescherming en zal overeenkomstig het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet straks in een nieuw artikel 3.18 van het Besluit kwaliteit leefomgeving tot uitdrukking worden gebracht. Die verplichting doet niet af aan de minimumvereisten van de richtlijn qua resultaat, zoals het verzekeren van behoud of herstel van de relevante natuurwaarden in Natura 2000-gebieden, maar laat de keuze van de precieze aard van de maatregelen voor behoud of herstel van de natuurwaarden en ook de inspanning ten aanzien van een eventueel noodzakelijk herstel (tijdpad, omvang) over aan de bredere belangenafweging.
- Ook bij de Natura 2000-vergunningverlening – onder de Omgevingswet: de verlening van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit – is er tot op zekere hoogte ruimte om rekening te houden met andere belangen. Weliswaar moet bij de op grond van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn vereiste passende beoordeling van plannen en projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied zekerheid worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, maar ten aanzien van de keuze van de eventuele aanpalende mitigerende maatregelen om dat resultaat te bereiken bestaat wel afwegingsruimte, als de maatregelen en de mitigerende effecten maar vast staan. Ook biedt artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn ruimte voor het toestaan van plannen of projecten waarbij de vereiste zekerheid van het uitblijven van aantasting van de natuurlijke kenmerken niet kan worden geboden: ingeval van dwingende redenen van groot openbaar belang kan, bij ontstentenis van reële alternatieven alsnog toestemming voor zo'n plan of project worden gegeven, als voorzien is in adequate natuurcompensatie. Hier wordt dus expliciet ruimte geboden voor andere belangen dan het natuurbelang.

- Dat laatste geldt ook voor de afwijking van de soortenbeschermingsbepalingen, overeenkomstig de artikelen 9 van de Vogelrichtlijn en 16 van de habitatrichtlijn, die nu de vorm van een ontheffing of vrijstelling van de verbodsbepalingen van de Wet natuurbescherming hebben en straks onder de Omgevingswet de vorm hebben van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling van die vergunningplicht (aanwijzing vergunningvrije gevallen). De genoemde richtlijnbevestigingen voorzien in verschillende rechtvaardigingsgronden voor in beginsel verboden schadelijke handelingen ten aanzien van vogels en dieren of planten van strikt beschermde soorten, genoemd in artikel IV van de habitatrichtlijn. Randvoorwaarde is dat een duurzaam voortbestaan van de soort niet in het geding komt en dat er voor de handeling geen andere bevredigende oplossing is.

14. In de nadere MvA staat: «De Afdeling constateerde terecht dat er ten aanzien van Natura 2000-gebieden geen sprake kan zijn van een integrale afweging in het omgevingsplan. [...] Voor zover sprake is van enige Europeesrechtelijke afwegingsruimte, zoals de bepaling welke Natura 2000-gebieden welke bijdrage moeten leveren aan herstelopgaven voor habitats en soorten of de bepaling welke gebieden het meest geschikt zijn als speciale beschermingszone voor vogels, is die bovenlokaal van aard. Die afweging vindt dus niet plaats in het omgevingsplan.»²⁹ De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een toelichting hierop en in het bijzonder in te gaan op de enige Europeesrechtelijke afwegingsruimte, van bovenlokale aard.

In het antwoord op de vorige vraag van de leden van de CDA-fractie is ingegaan op de afwegingsruimte die de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn laten. In aanvulling daarop wordt het volgende opgemerkt ten aanzien van de aanwijzingen van gebieden en de bepaling van doelen.

De aangehaalde passage uit de nadere memorie van antwoord geeft primair aan dat op landelijke schaal moet worden gezien welke gebieden in Nederland in het licht van de ecologische criteria het meest geschikt zijn als speciale beschermingszone voor vogels van de soorten, genoemd in bijlage I bij de Vogelrichtlijn, en geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten, of voor habitats en soorten genoemd in de bijlagen I en II bij de Habitatrichtlijn. Dat vergt immers per definitie een vergelijking van de verschillende gebieden in Nederland en de bijdrage die deze aan de doelstellingen kunnen leveren en is dus per definitie een beoordeling van bovenlokale aard. Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 5 voor de relevante beoordelingscriteria.

Waar in de aangehaalde passage wordt verwezen naar de bijdrage die de gebieden moeten leveren aan de herstelopgave, gaat het om de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor de gebieden. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn verplichten ertoe dat op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding wordt gerealiseerd voor de betrokken soorten en habitats. Dat hoeft dus niet op het niveau van de individuele gebieden. Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn geldt als minimum een behoudsdoelstelling: verslechtering moet worden voorkomen. Aangezien voor veel natuurlijke habitattypen en leefgebieden van soorten geldt dat deze landelijk niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, zal in veel gebieden herstel van de soorten en habitats moeten plaatsvinden, zodanig dat de optelsom van de

²⁹ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 10.

inspanningen in onder andere de onderscheiden Natura 2000-gebieden uiteindelijk landelijk tot een gunstige staat van instandhouding leidt.³⁰

Het is aan de lidstaat om te bepalen in welke gebieden precies de herstelopgaven worden neergelegd, zolang het resultaat van een landelijk gunstige staat van instandhouding maar verzekerd is. Die ruimte maakt het mogelijk om herstelopgaven voor soorten en habitats neer te leggen in de gebieden waar zij niet alleen ecologisch, maar ook gezien de menselijke activiteiten in en rond de gebieden, het beste kunnen worden gerealiseerd. Dit wordt ook wel «strategisch lokaliseren» genoemd. Deze ruimte wordt in Nederland benut.

Ook hier gaat het om een bovenlokale afweging. Deze wordt – in samenspraak met de provincies en andere betrokken overheden – gemaakt door de Minister, bij de vaststelling van de doelen in de aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden, met inachtneming van het Natura 2000 Doelendocument.³¹ Thans wordt ook naar dit aspect opnieuw gekeken in het kader van het traject van de actualisatie van het Natura 2000 Doelendocument en het opnieuw tegen het licht houden van de aangewezen gebieden en daarvoor vastgestelde doelen.

15. In de nadere MvA staat: «Wat betreft de sociaaleconomische vereisten wordt verwezen naar de specifieke instructieregel die het nieuwe artikel 3.18 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat, zoals voorzien in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. In dat artikel is bepaald dat de bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op het gebied van natuurbescherming rekening houden met de economische, sociale en culturele belangen, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Hierbij bestaat beleidsruimte voor het bevoegd gezag om die afwegingen te maken.»³² De leden van de CDA-fractie vragen de regering hier een toelichting op te geven. In de nadere MvA staat aan de ene kant dat er geen beleidsruimte is en in deze passage staat, aan de andere kant, dat er wel beleidsruimte is voor bestuursorganen.

Het in het nieuwe artikel 3.18 van het Besluit kwaliteit leefomgeving – thans in artikel 1.13, derde lid, van de Wet natuurbescherming – bepaalde uitgangspunt 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 geldt binnen de kaders als weergegeven in het antwoord op de vragen 13 en 14 van de leden van de CDA-fractie. De ruimte die er is om deze belangen en bijzonderheden mee te wegen kan verschillend zijn voor de verschillende onderdelen van het beschermingsregime en voor de verschillende natuurwaarden.

Zoals uit het antwoord op de vragen 13 en 14 blijkt, spelen de genoemde belangen geen rol bij de selectie en aanwijzing van Natura 2000-gebieden. Daar is geen sprake van beleidsruimte.

Beleidsruimte is er wel bij:

- afwegingen ten aanzien van natuurwaarden die niet onder de reikwijdte van het strikte beschermingsregime van de Vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn vallen

³⁰ Zie ook ABRS 5 november 2008, zaaknr. 200802545/1 (Voordelta) en ABRS 16 maart 2011, zaaknr. 200902380/1/R2 (Noordzeekustzone).

³¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIV, nr. 15.

³² Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 12.

- het lokaliseren van de hersteldoelstellingen, met inachtneming van de eis dat op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding zal kunnen worden gerealiseerd;
- het bepalen van het tempo voor het realiseren van de hersteldoelstellingen in de gebieden met het oog op het bereiken van een landelijke gunstige staat van instandhouding, en bij de precieze keuze van de maatregelen om behoud te verzekeren en herstel mogelijk te maken;
- het toelaten van plannen en projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied, via de toepassing van artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn (bij dwingende redenen van groot openbaar belang, ontstentenis van alternatieven en adequate natuurcompensatie);
- de vergunningverlening en het aanwijzen van vergunningvrije gevallen in het kader van de soortenbescherming, op basis van de daarvoor bestaande rechtvaardigingsgronden van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn.

16. In de nadere MvA staat: «Bij het nemen van maatregelen voor die gebieden is er ruimte om rekening te houden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied alsmede met regionale en lokale bijzonderheden. Bij de actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem verken ik de ruimte». ³³ De leden van de CDA-fractie vragen de regering of hier de natuurdoeltypen als doelensysteem wordt bedoeld. Voorts vragen deze leden of de Nederlandse aanpak via natuurdoeltypen uniek is in Europa. Ten slotte vragen zij wat de regering bedoelt met de actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem. Wanneer vindt deze actualisatie plaats?

Nee, hiermee wordt niet de natuurdoeltypen als doelensysteem bedoeld. Natuurdoeltypen worden niet gebruikt voor Natura 2000. Conform de vogel- en habitatrichtlijn worden voor Natura 2000 enkel doelen gesteld voor habitattypen en soorten die genoemd staan in de richtlijnen. Deze basis is voor heel Europa hetzelfde. Alle lidstaten wijzen gebieden aan voor de soorten en habitattypen die genoemd staan in de richtlijnen (bijlage I en II van de habitatrichtlijn, artikel 4 Vogelrichtlijn) en leggen doelen en beheermaatregelen voor gebieden vast. Voor alle lidstaten geldt dat Natura 2000 erop gericht is om bij te dragen aan het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitattypen die genoemd staan in de habitatrichtlijn.

Natuurdoeltypen waren bedoeld voor alle natuur in de toenmalige Ecologische Hoofdstructuur (nu Natuurnetwerk Nederland) en zijn sinds het ingaan van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) in 2010 vervangen door de Index Natuur en Landschap, waarin gewerkt wordt met natuurtypen en beheertypen. De voormalige natuurdoeltypen en het geheel van de huidige natuurtypen en beheertypen dekken ieder voor zich alle natuur in Nederland. De habitattypen van Natura 2000 omvatten alleen de Europees beschermde natuurwaarden. De habitattypen zijn de meest kwetsbare typen natuur die van internationale betekenis is.

Met het Natura 2000 doelensysteem wordt het beleid bedoeld met betrekking tot het stellen van landelijke doelen, gebiedsdoelen in aanwijzingsbesluiten en de uitwerking daarvan in beheerplannen. Onderdeel van het beleid is de doelen periodiek te actualiseren. Bij de actualisatie worden oplossingen gezocht voor knelpunten in de uitvoering van de vogel- en habitatrichtlijn, naast een update op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten, ontwikkelingen die in natuur hebben plaats gevonden en voortschrijdend inzicht op basis van praktijkervaringen. Doel

³³ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 10.

is de flexibiliteit en de efficiëntie van het Nederlandse Natura 2000-doelensysteem vergroten, door binnen de kaders van de Europese richtlijnen wijzigingen aan te brengen in de manier waarop doelen worden geformuleerd en waar nodig en mogelijk de doelen actualiseren door deze te baseren op recentere kennis en informatie. De actualisatie voer ik nu uit samen met de ministeries van IenW en Defensie en met de provincies. In het antwoord op vraag 17 ga ik daar nader op in.

17. In de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 17 juni 2019 aan de Tweede Kamer staat: »Deze verkennende studie is uitgevoerd in afwachting van de daadwerkelijke evaluatie van het Natura 2000-doelendocument. [...] Daarom wordt dit jaar gewerkt aan een actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem. Hierin wordt vooral gekeken naar praktische aspecten om de knelpunten in de uitvoering die naar voren zijn gekomen tijdens de Fitness Check op te lossen. De inzet van de actualisatie is om de landelijke gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en soorten efficiënter en effectiever te kunnen bereiken. Een advies hierover wordt dit najaar naar uw Kamer verzonden. Daarna wordt gekeken of en hoe de oplossingen doorgevoerd kunnen worden in de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden.»³⁴ Wat is de voortgang van dit advies (najaar 2019 gereed) en is dit advies bij de Tweede Kamer aangekomen?

Het Nederlandse beleid voor het stellen van doelen voor Natura 2000-gebieden staat in het Natura 2000-Doelendocument uit 2006³⁵. Daarin staat op welke wijze de instandhoudingsdoelen worden geformuleerd voor gebieden (in aanwijzingsbesluiten en beheerplannen) en op landelijk niveau. Onderdeel van het beleid is om de doelen periodiek te actualiseren.

Met de actualisatie van het doelensysteem ga ik de flexibiliteit en de efficiëntie van het Nederlandse Natura 2000-doelensysteem vergroten, door wijzigingen aan te brengen in de manier waarop doelen worden geformuleerd en waar nodig en mogelijk de doelen te actualiseren door deze te baseren op recentere kennis en informatie. De actualisatie voer ik samen met de ministeries van IenW en Defensie en met de provincies uit. De actualisatie is gebaseerd op onder meer de uitkomsten van de Europese Fitness Check van de Vogel- en Habitatrichtlijn (2015/2016) en de ervaring met de werking van het systeem in de afgelopen jaren. Hieruit blijkt dat er wensen en mogelijkheden zijn om het Natura 2000-doelensysteem te verbeteren. In fase 1 is een advies opgesteld over de onderwerpen waarop verbetering van het systeem, en aanpassing van de doelen, gewenst en mogelijk is. Tevens worden adviezen gegeven voor het vervolg. Hiermee is fase 1 van de actualisatie afgerond. Dit advies wordt binnenkort naar de Tweede Kamer gestuurd.

Het rapport uit fase 1 geeft adviezen, die ik, samen met de bevoegde gezagen, in fase 2 en 3 ga oppakken. Fase 2 bestaat uit de nadere uitwerking en doorvertaling naar de gebieden en landelijke doelen. Deze fase wordt uitgevoerd in 2020. In fase 3 zullen, vanaf 2021 de wijzigingen in landelijke- en gebiedsdoelen worden geïmplementeerd in het landelijke beleid, in de aanwijzingsbesluiten en ten slotte in de beheerplannen.

18. De nadere MvA geeft aan: «Destijds heeft bij de selectie van de Natura 2000-gebieden publieksparticipatie plaatsgevonden. [...] Bij de nationale aanwijzingsbesluiten van de gebieden vindt eveneens publieksparticipatie plaats.»³⁶ De leden van de CDA-fractie vragen de regering een toelichting te geven hierop. Voorts vragen deze leden op welke wijze de provincies

³⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32 670, nr. 148, p. 1–2.

³⁵ <https://www.natura2000.nl>

³⁶ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 9.

hierbij zijn betrokken. Hebben provinciale staten en/of gedeputeerde staten kunnen reageren op de aanwijzingsbesluiten?

De publieksparticipatie bij de selectie van Natura 2000-gebieden heeft op twee manieren plaatsgevonden, verschillend voor de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn. Om zich te verzekeren van de juistheid van de concept-gebiedenselectie voor de Vogelrichtlijn is de «Commissie Vogelrichtlijn» gevraagd zich over de selectiecriteria te buigen. Voorafgaand aan de publicatie van de ontwerpbesluiten heeft deze commissie hierover een positief advies uitgebracht. De publieksparticipatie bij de nationale aanwijzingsbesluiten heeft plaatsgevonden via de gebruikelijke procedure van de Algemene wet bestuursrecht: de mogelijkheid van het indienen van een zienswijze en het instellen van beroep. Van deze mogelijkheid is veelvuldig gebruik gemaakt.

Aan de aanwijzing van de Habitatrictlijngebieden ging een fase vooraf, waarin gebieden aan de Europese Commissie werden voorgesteld voor plaatsing op de Lijst van gebieden van communautair belang: de zogenoemde aanmelding. In 1996 en 1998 deed Nederland de eerste en tweede aanmelding van in totaal 76 gebieden, waarop de Europese Commissie in 1999 en 2002 reageerde. Daaruit bleek dat de aanmelding onvoldoende werd geacht. In mei 2003 diende Nederland daarom een geheel herziene lijst van 141 gebieden in. Daaraan ging in februari/maart 2003 een (wettelijk niet verplichte) openbare voorbereidingsprocedure vooraf, waarvan de uitkomsten zijn opgenomen in het in 2004 gepubliceerde Reactiedocument Aanmelding Habitatrictlijngebieden. Een groot aantal personen en organisaties heeft van deze inspraakmogelijkheid gebruik gemaakt (in bijlage 2 en 3 van dat document staat de complete namenlijst).

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is op grond van artikel 2.1, eerste lid van de Wet natuurbescherming (straks artikel 2.44, eerste lid Omgevingswet) bevoegd gezag voor de aanwijzing van Natura2000-gebieden. De provincies worden altijd intensief betrokken bij het opstellen van ontwerp en definitieve aanwijzingsbesluiten, zowel ten aanzien van de instandhoudingsdoelstellingen als ten aanzien van de begrenzingsen. Dat gebeurt in ieder geval ambtelijk, maar waar nodig ook op politiek niveau tussen de Minister en de gedeputeerde van de betrokken provincie.

19. In de nadere MvA staat vraag 6: «Heeft de overheid bij het begrenzen van de relatienotagebieden (bestaande natuurgebieden) en de begrensde toekomstige/gewenste natuurontwikkeling («nieuwe natuur») het ruimtelijk uitgangspunt met inwoners en belanghebbenden gecommuniceerd: de begrenzing van natuurgebieden heeft geen externe werking en de realisatie in de regio's gebeurt op basis van vrijwilligheid?»³⁷ Kan de regering alsnog antwoord geven op deze vraag? In bijvoorbeeld Friesland en Overijssel heeft de overheid zo gecommuniceerd. Voorts vragen deze leden of het juridisch mogelijk is om buiten aangewezen gebieden gronden te verwerven, zonder inspraakprocedure. Welke financiële vergoeding voor grondeigenaren staat daar dan tegenover en op basis van welke Rijksregeling?

Het klopt inderdaad dat het beschermingsregime voor het natuurnetwerk Nederland (NNN) geen betrekking heeft op activiteiten buiten het NNN zoals dat door de provincies is begrensd. Dat regime heeft dus – anders dat het Natura 2000-beschermingsregime – geen externe werking.

³⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 5.

Over het algemeen gebeurt de realisatie van het NNN op basis van vrijwilligheid. Er wordt door de provincie subsidie verleend, voor inrichting en beheer. Ook voor verwerving kunnen door provincies subsidies worden verleend. Vrijwilligheid is dan gegeven. Daarnaast kunnen provincies ook buiten het natuurnetwerk natuurdoelen nastreven en voor de realisatie daarvan het subsidie-instrument inzetten. In hoeverre de provincies inspraak mogelijk maken voor subsidieregels staat primair ter beoordeling van de provincies.

Niet altijd zal verwerving van grond binnen of buiten het NNN door de provincies op basis van een subsidieregeling plaatsvinden; soms vindt verwerving heel gericht op specifieke locaties plaats, op basis van een individuele overeenkomst – dus vrijwillig – en marktconform. Een dergelijke grondtransactie kan ook worden ingezet om bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsing van binnen het NNN naar buiten het NNN mogelijk te maken. Gelet op het individuele en specifieke karakter van dit soort transacties, zal inspraak door derden over het algemeen niet aan de orde zijn.

Realisatie van natuurdoelen in of buiten het NNN kan ook met inzet van het instrument landinrichting, dat thans nog in de Wet inrichting landelijk gebied is geregeld. De regels over de landinrichting worden geïntegreerd in de Omgevingswet via de Aanvullingswet grondeigendom. Het huidige inrichtingsplan – waarop belanghebbenden met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen inspreken – wordt dan vervangen door een inrichtingsprogramma en – ingeval (dwingende) herverkaveling wordt ingezet – een inrichtingsbesluit. Het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit worden vastgesteld met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij kunnen niet alleen belanghebbenden inspreken, maar eenieder (artikelen 13.14a, 12.7, 16.23, 16.27 en 16.33f van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet grondeigendom). Bij de toepassing van herverkaveling is voorzien in een regeling van de vergoeding voor het verschil van de waarde tussen ingebrachte zaken en verworven zaken.

Als uiterste middel kan voor realisatie van het NNN of van nieuwe natuur buiten het NNN gebruik worden gemaakt van het instrument onteigening. Diverse waarborgen voor gebruik van dit instrument, zoals de verplichting tot minnelijk overleg, de mogelijkheden voor zienswijzen, de rechtsbescherming en de schadeloosstelling, zijn opgenomen in de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, waarmee de regeling van de onteigening zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Er zijn buiten landinrichting en onteigening geen rijksregels voor de schadeloosstelling van verwerving van gronden voor het realiseren van natuurgebieden. Subsiëring van grondverwerving voor dat doel is een provinciale aangelegenheid.

Omgevingsverordeningen die regels bevatten ter begrenzing van het NNN of van andere natuurgebieden komen tot stand na toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij eenieder de mogelijkheid heeft om in te spreken (artikel 16.32 Omgevingswet).

20. In de nadere MvA staat: «Ik zie wel aanleiding om samen met relevante partijen, zoals de natuurorganisaties en provincies, meer fundamenteel te kijken naar het toekomstige beleid en de toekomstige juridische 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.»³⁸ Wat bedoelt de regering met de gedragscode? Welke organisaties worden hierbij betrokken?

De gedragscode betreft een door maatschappelijke organisaties of overheden uit eigen initiatief opgestelde code, die verzekert dat activiteiten zodanig worden uitgevoerd dat nadelige effecten voor beschermde flora en fauna zoveel mogelijk worden voorkomen. Als de gedragscode voldoet aan de eisen die daaraan – ook vanuit de kaders van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – worden gesteld, dan kan daaraan de consequentie worden verbonden dat voor de activiteiten die overeenkomstig de gedragscode worden uitgevoerd een vrijstelling geldt van de soortenbeschermingsbepalingen van de Wet natuurbescherming. Het is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit die dat beoordeelt en beslist of voor die activiteiten de vrijstelling komt te gelden. Onder de Omgevingswet krijgt de vrijstelling de vorm van een aanwijzing van vergunningvrije gevallen, te weten de aanwijzing van flora- en fauna-activiteiten waarvoor geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit hoeft te worden aangevraagd. De gedragscodes waarvoor deze aanwijzing geldt, worden in de toekomst aangewezen in de Omgevingsregeling. Voor de huidige gedragscodes die onder de vrijstelling van de Wet natuurbescherming vallen, geldt overgangsrecht, waardoor deze ook onder de reikwijdte van de aanwijzing van de vergunningvrije gevallen blijven vallen.

In de praktijk worden gedragscodes opgesteld door overheden of organisaties die vaak dezelfde activiteiten verrichten en daarvoor regelmatig een ontheffing zouden moeten aanvragen als zij die handelingen niet volgens een gedragscode zouden uitvoeren. Voor die organisaties brengt het opstellen van een gedragscode minder lasten met zich dan het regelmatig moeten aanvragen van omgevingsvergunningen. In deze gedragscodes wordt beschreven op welke wijze activiteiten worden uitgevoerd bijvoorbeeld in het kader van bestendig beheer of onderhoud van vaarwegen, watergangen, waterkeringen, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen en bermen en in het kader van natuurbeheer, bestendig beheer of onderhoud in de landbouw en de bosbouw, bestendig gebruik of in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting.

In de gedragscode wordt voorzien in mitigerende maatregelen met bewezen effecten waardoor een wezenlijke invloed voor de betrokken soort valt uit te sluiten. Wanneer deze activiteiten op zichzelf schadelijk kunnen zijn voor in het wild levende dieren of planten, maar worden uitgevoerd conform een bij de ministeriële regeling aangewezen gedragscode, geldt de omgevingsvergunningplicht voor de in het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen flora- en fauna-activiteiten niet. De gedragscode is dus vooral bedoeld voor regelmatige terugkerende activiteiten met voorspelbare effecten die met bewezen maatregelen zijn te mitigeren. Hierdoor kan er geen sprake kan zijn van wezenlijke invloed op de betrokken soort. Als de effecten van maatregelen onbekend zijn of als het gaat om soorten die in een slechte staat van instandhouding verkeren is een gedragscode minder geschikt als instrument en is het doorlopen van de reguliere toets in het kader van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit meer aangewezen.

Behalve dat gedragscodes bijdragen aan lastenverlichting, kunnen zij ook bijdragen aan een structurele naleving van de soortenbeschermingsregels op maat. Wordt niet in overeenstemming met de gedragscode gehandeld, dan geldt de vrijstelling niet en wordt in strijd gehandeld met het verbod

³⁸ *Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 25.*

van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet om zonder omgevingsvergunning de bij algemene maatregel van bestuur – het Besluit activiteiten leefomgeving – aangewezen flora- en fauna-activiteiten te verrichten. Het bevoegd gezag, in de meeste gevallen de provincie, is dan bevoegd om handhavend op te treden. Dat is geregeld in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet en hoofdstuk 4 van het Omgevingsbesluit.

In verband met de samenhang met de provinciale taken en bevoegdheden is met de provincies afgesproken dat de Minister van de Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit steeds met gedeputeerde staten van provincies zal overleggen over het voornemen om een gedragscode of een wijziging daarvan onder de reikwijdte van de vrijstellingsregeling te brengen. De provincies kunnen daarbij toetsen of de gedragscode niet in strijd komt met provinciaal beleid.

Deze afstemming met de provincies maakt deel uit van een uitvoeriger toets door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, die vooraf gaat aan de aanwijzing van de gedragscode. Deze toets is er primair op gericht om vast te stellen of is voldaan aan de inhoudelijke kaders van artikel 11.46, die ook overeenstemming met de vogelrichtlijn moeten verzekeren.

Voorbeelden van organisaties die een gedragscode hebben opgesteld zijn overheden (zoals Rijkswaterstaat, gemeenten of de Unie van Waterschappen), terreinbeherende organisaties, ondernemersorganisaties als Bouwend Nederland, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Vereniging De Brede Stroomversnelling, de Vereniging van recreatieondernemers Nederland (RECRON) en de brancheorganisatie van watersportbedrijven (HISWA). Ook natuurorganisaties zijn betrokken bij de totstandkoming van gedragscodes, bijvoorbeeld de gezamenlijke gedragscode natuurbeheer van het (voormalige) Bosschap, Staatsbosbeheer, de organisatie voor particulier en agrarisch natuurbeheer SBNL, Natuurmonumenten, de Landschappen, de Federatie Particulier Grondbezit en anderen.

Op dit moment wordt het instrument gedragscode tegen het licht gehouden. Daarbij zijn IPO, VNG en UvW betrokken en andere gebruikers van de gedragscode. In dit kader zal ook het punt van rechtsbescherming meegenomen worden. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden de bestaande gedragscodes onverkort, zoals eerder in dit antwoord beschreven.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

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

21. Bij de beantwoording van de vraag over de wijze waarop het NNN vertaald en afgewogen moet worden³⁹, is het antwoord voor de GroenLinks-fractieleden nog onduidelijk. De regering schrijft dat gemeenten hun natuurvisie vastleggen in gemeentelijke bestemmingsplannen op basis van de begrenzing in de provinciale verordening. Daarvoor gelden de gebruikelijke procedurele regels, inclusief afweging met andere belangen. Echter, en nu komt de vraag, begrijpen de GroenLinks-fractieleden goed dat de integrale afweging geschiedt op beide bestuurlijke niveaus? Hoe verhoudt deze integrale weging op gemeentelijk niveau zich tot het gegeven dat de provinciale verordening

³⁹ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 3.

leidend is voor de ruimtelijke begrenzing en vergunningverlening bij a) Natura 2000-gebieden en b) het NNN? Bij welke aspecten heeft de gemeente dan precies ruimte voor een eigenstandige integrale afweging?

Met betrekking tot Natura 2000-gebieden merk ik op dat de provinciale verordening niet leidend is voor de begrenzing van Natura 2000-gebieden en de mogelijkheden voor vergunningverlening voor activiteiten met mogelijke gevolgen voor dergelijke gebieden. Zo worden Natura 2000-gebieden in de eerste plaats bij besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen en begrensd. In de tweede plaats volgen de kaders waar zogenoemde Natura 2000-activiteiten aan moeten voldoen uit de Omgevingswet en de daarbij behorende AMvB's (in het bijzonder het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals deze worden aangevuld door het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur).

De GroenLinks-fractieleden zien met betrekking tot het NNN goed dat de afweging uiteindelijk tot stand komt door betrokkenheid van beide bestuurlijke niveaus. Het primaat ligt bij de provincie die het NNN begrenst, de wezenlijke kenmerken en waarden vaststelt en regels ter bescherming van de wezenlijke kenmerken en waarden vaststelt. De begrenzing en het beschermingsregime van de provinciale verordening moet de gemeente in acht nemen bij de vaststelling van het omgevingsplan. De gemeente heeft afwegingsruimte bij het vaststellen van het omgevingsplan, binnen de grenzen van de regels van de provincie. In mijn antwoord op vraag 12 heb ik met een voorbeeld geschetst waar die afwegingsruimte uit kan bestaan. Het staat de gemeente niet vrij om een afweging te maken die zou meebrengen dat het NNN onvoldoende wordt beschermd in het omgevingsplan. Een gemeente kan er op zichzelf voor kiezen om vanwege andere belangen – zoals een behoefte aan woningen – een activiteit toe te laten op een locatie die geheel of gedeeltelijk binnen het NNN ligt. Een dergelijke aantasting van het NNN moet dan wel tijdig worden gecompenseerd. Naast deze natuurbelangen dient bij de afweging ook te worden voldaan aan de ladder voor duurzame verstedelijking en moet die ontwikkeling ook anderszins voldoen aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit samenstel is de eigenstandige integrale afweging die op het niveau van de gemeente moet worden gemaakt.

22. Ten aanzien van vraag 12 (en 14): de regering schrijft: «Wat betreft de selectie, aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden [...] geschiedt uitsluitend op basis van ecologische criteria [...]»⁴⁰ Hier lijkt de regering aan te geven dat wat Natura 2000-gebieden betreft, de systematiek van integrale afweging in de Omgevingswet niet opgaat. Immers, ecologische criteria zijn hierbij allesbepalend en sociaaleconomische effecten worden volgens de jurisprudentie expliciet niet meegewogen. Kan de regering nog eens onderbouwen waarom zij van mening is dat de Wet natuurbescherming ondergebracht moet worden in het stelsel van de Omgevingswet wanneer er de facto voor een belangrijk deel van het werkingsgebied van de Aanvullingswet natuur geen integrale afweging gemaakt kan worden? En daardoor in strijd lijkt met de meest basale principes achter het nieuwe stelsel? Zeker daar de Wet natuurbescherming al afgestemd is op het procedurele instrumentarium van de Omgevingswet, worstelen de fractieleden van GroenLinks met de vraag waarom dit noodzakelijk is.

De fractieleden lijken te veronderstellen dat het al dan niet bijdragen aan het verbeterdoel «samenhangende benadering» een doorslaggevend

⁴⁰ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, H, p. 9.

criterium is bij de keuze voor integratie van huidige wet- en regelgeving in de Omgevingswet. Dit is echter niet het geval. Natuur is een onlosmakelijk onderdeel van de fysieke leefomgeving en hoort daarom een volwaardige plek in de Omgevingswet te krijgen, in tegenstelling tot wetgeving over bijvoorbeeld marktordening, arbeidsomstandigheden of openbare orde. Door de Omgevingswet wordt het voor initiatiefnemers veel inzichtelijker welke regelgeving van toepassing is bij activiteiten in de fysieke leefomgeving. Door de integratie van de natuurregels in de Omgevingswet worden zij ook gewezen op de natuurregels.

De selectie, aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden, waar de fractieleden van GroenLinks op wijzen, is slechts één van de bevoegdheden die met deze Aanvullingswet aan de Omgevingswet worden toegevoegd. Bij het toepassen van die bevoegdheid door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden inderdaad alleen ecologische criteria in de afweging betrokken. Het verbeterdoel van het bewerkstelligen van een samenhangende benadering betekent echter niet dat bij iedere afweging in besluitvorming alle belangen tegen elkaar af moeten kunnen worden gewogen. Nog steeds kan een samenhangende benadering van de gehele fysieke leefomgeving plaatsvinden met inachtneming van regels over Natura 2000-gebieden, zoals ik ook heb weergegeven in mijn antwoord op vraag 13.

De Aanvullingswet natuur is bij het bieden van afwegingsruimte geen vreemde eend in de bijt van de Omgevingswet. Waar mogelijk is in de Omgevingswet gekozen voor het mogelijk maken van een brede belangenafweging. Tegelijkertijd bestaan kaders, zoals uit EU-recht, die het op onderdelen niet mogelijk maken om verschillende belangen in de fysieke leefomgeving vrijelijk tegen elkaar af te wegen. Dat verandert niet met de komst van de Omgevingswet. Dit is onder andere te zien bij de beoordelingsregels van omgevingsvergunningen. Deze schrijven soms dwingend voor welke belangen wel (en dus ook welke niet) mogen worden afgewogen bij het beoordelen van een aanvraag, zoals de kwaliteit van bouwwerken en het beschermen van de gezondheid en het milieu. De kwaliteit van een bouwwerk wordt daardoor bijvoorbeeld niet meegewogen bij een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit. Wel bieden de Natura 2000-regels zelf enige ruimte voor een belangenafweging, bijvoorbeeld over de keuze voor mitigerende maatregelen of binnen de zogenaamde ADC-toets. Het belang van de natuurbescherming staat voorop en kan niet opzij worden geschoven, maar de regels staan hier toe dat het bevoegd gezag ook andere belangen meeweegt. Die mogelijkheden heb ik in mijn antwoord op vraag 13 gedetailleerder beschreven. Juist door de natuurregels te integreren in het stelsel van de Omgevingswet kunnen dit soort samenhangende afwegingen beter en eerder gemaakt worden dan in het huidige recht, waarin natuur, bouwen, milieu en ruimtelijke ordening overwegend eigen wetgeving en instrumenten hebben.

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

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

Naar mijn mening is het niet nodig en ongewenst om de Wet natuurbescherming door te laten lopen tot een evaluatiemoment. Allereerst omdat het normenkader en de instrumenten van de Wet natuurbescherming ongewijzigd in het stelsel van de Omgevingswet zullen overgaan waarbij er geen afbreuk wordt gedaan aan het beschermingsniveau. De regels over de bescherming van de natuur blijven dezelfde. Dat zijn de regels die rechtstreeks vanuit de vogel- en habitatrictlijn en de verdragen van Bonn en Bern zijn geïmplementeerd in de Wet natuurbescherming en die ook weer één op één terecht komen in de Omgevingswet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verbodsbepalingen ten aanzien van N2000-gebieden, soorten en houtopstanden, maar ook aan de bepalingen over schadebestrijding, overlastbestrijding en faunabeheer, jacht, handel in en bezit van dieren en planten. Alleen de horizontale aspecten, zoals terminologie, termijnen, inhoudsvereisten natuurvisie en rechtsbescherming bij gedragscodes veranderen⁴¹. Maar die hebben geen invloed op het beschermingsniveau. Ten tweede omdat de natuurregels naar mijn mening thuishoren in de Omgevingswet, aangezien het regels zijn die de fysieke leefomgeving beïnvloeden, zoals ook al in het antwoord op vraag 22 is aangegeven.⁴²

Evaluatie van de Omgevingswet, inclusief de natuurregels, vindt plaats binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Om deze 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 tussentijds uit monitoringsresultaten blijkt dat een onderwerp directe aandacht behoeft, wacht de regering uiteraard niet met het ondernemen van actie tot de formele wetsevaluatie na vijf jaar. De evaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding gebeurt door een onafhankelijke commissie en bij die evaluatie zullen de effecten van de Omgevingswet, inclusief de natuurregels, meegenomen worden. Ook wordt er dan gekeken naar de werking van de huidige instrumenten uit de Wet natuurbescherming, want die blijven hetzelfde.

Het Aanvullingswetsvoorstel en het ontwerp-Aanvullingsbesluit hebben ter inzage gelegen en iedereen heeft de gelegenheid gehad zienswijzen in te dienen. Uit die zienswijzen is niet gebleken dat de huidige Wet natuurbescherming niet functioneert.

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

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

⁴¹ Kamerstukken I, 2019/20, 33 985, H, vraag 31

⁴² Kamerstukken I, 2019/20, F.

(duizenden) bestemmingplannen en via handhaving van gemeentelijk kapverboden buiten de bebouwde kom.

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

In het Besluit activiteiten leefomgeving wordt, net als onder de Wet natuurbescherming, voorzien in de bescherming van houtopstanden buiten de bebouwde kom door middel van een meld- en herbepantingsplicht en een bevoegdheid voor – in de meeste gevallen – de provincies om een kapverbod op te leggen ter bescherming van bijzondere natuur- en landschapswaarden. Hiermee zijn de oogmerken van deze rijksregels – natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden – adequaat geborgd.

Uitgangspunt onder de Omgevingswet 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 nadrukkelijk als oogmerk voor de rijksregels op het vlak 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 de reikwijdte van de bepalingen in het Besluit activiteiten leefomgeving, zoals dat wordt aangevuld door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Gemeenten kunnen dergelijke regels over het vellen en beheren van houtopstanden buiten de bebouwde kom bijvoorbeeld wel stellen uit het oogmerk van het behoud van cultureel erfgoed. Bijvoorbeeld ter bescherming van groene (aangelegde) monumenten of cultuurlandschappen.

De GroenLinks-fractieleden hebben blijkens hun vragen zorgen over het feit dat hiermee de bevoegdheden van de gemeenten worden ingeperkt op een wijze die afbreuk doet aan de bescherming van houtopstanden buiten de bebouwde kom. Allereerst zij opgemerkt dat de bevoegdheden van de gemeenten ter zake van houtopstanden buiten de bebouwde kom onder de Wet natuurbescherming ook niet onbepaald zijn. Zo mogen gemeentelijke verordening niet in strijd komen met wat er ten aanzien van hetzelfde onderwerp in wetten of algemene maatregelen van bestuur is geregeld (artikel 121 van de Gemeentewet). Voorts wijs ik op de reacties die tijdens de consultatie van het ontwerp van het aanvullingsbesluit natuur zijn ontvangen van verscheidene organisaties van boseigenaren en organisaties op het vlak van natuur- en bosbeheer. Deze organisaties wezen erop dat zij worden geconfronteerd met een veelheid aan gemeentelijke regels over de kap van houtopstanden buiten de bebouwde kom, dat deze regels in grote mate overlappen met de gestelde rijksregels, dat dit de duidelijkheid niet ten goede komt en onnodige lasten veroorzaakt. Ik overleg met het IPO en de VNG om te bezien op welke wijze aan de verschillende zorgen omtrent dit onderwerp tegemoet kan worden gekomen en er voor iedereen duidelijkheid is over de geldende regels.

25. De tweede vraag betreft het doorbreken van de bestaande handhavingspraktijk inzake houtopstanden. De praktijk is dat veel gemeenten de feitelijke bescherming van bomen handhaven, ook buiten de bebouwde kom. De provincies beperken zich in de praktijk enkel tot uitzonderingsge-

vallen van illegale boskap en hebben noch de capaciteit noch de doelstelling om alle landschapselementen en bomen buiten de bebouwde kom te beschermen. Miljoenen houtopstanden buiten de bebouwde kom die nu beschermd zijn middels gemeentelijk kapverbod of via bestemmingsplan «verbod tot vellen», lijken met de voornoemde vergaande interpretatie van de artikelen 11.112 tot en met 11.131 van het Bal volledig onbeschermd te worden en lopen het risico vrijelijk gekapt te kunnen worden.

De regering geeft aan: er is toch het kapverbod van artikel 11.128 van het Bal. De praktijk is dat dit kapverbod alleen een bij hoge uitzondering en bij «bijzondere natuurwaarden of landschappelijke waarden» wordt ingezet, maar niet gebruikt wordt bij de vele gewone houtopstanden zonder bijzondere waarden en niet bij gewone houtopstanden als bij een rij knotwilgen of een houtwal met eiken. Is het de bedoeling van de regering dat dit bij uitzondering gebruikte artikel vaker gebruikt gaat worden? Ook bij gewone opstanden? Zo ja, hoe ziet zij dit in het licht van bestaande jurisprudentie? De rechtspraak heeft bij herhaling gesteld dat het ministerieel/provinciaal kapverbod binnen het systeem van melding en herplantplicht niet bedoeld is ter voorkoming van ongewenste kap.⁴³

De bevoegdheid tot het opleggen van een kapverbod ter bescherming van bijzondere natuurwaarden of landschappelijke waarden kan een belangrijk instrument zijn voor de bescherming van houtopstanden vanuit het oogmerk van natuurbescherming en het beschermen van landschappelijke waarden. Houtopstanden zonder bijzondere waarden, zoals de leden van de GroenLinksfractie het noemen, zullen doorgaans niet met dit instrument beschermd worden. Wel geldt in alle gevallen de meld- en herbplantingsplicht. Het is aan het bevoegd gezag voor het opleggen van het kapverbod – in veel gevallen de provincies – om in afstemming met de betrokken partijen, waaronder de gemeenten, zijn beleid ten aanzien van houtopstanden buiten de bebouwde kom in het licht van de natuurbescherming en het beschermen van landschappelijke waarden vorm te geven. De door deze leden genoemde jurisprudentie doet daar niet aan af. Beide genoemde uitspraken betreffen beroepen tegen op grond van de toenmalige Boswet verleende ontheffingen voor herbplanting op andere grond dan waar de velling van de houtopstand plaatsvond. In beide gevallen was geen kapverbod opgelegd en was daar ook niet door één van de partijen om verzocht. De rechter oordeelde daarom in beide gevallen dat het beroep beperkt was tot de verleende ontheffing en niet ook betrekking kon hebben op het niet-opleggen van een kapverbod.

26. De GroenLinks-fractieleden zijn bezorgd dat met de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur de bescherming van alle houtopstanden buiten de bebouwingscontour tegen houtkap verdwijnt, omdat de gemeentelijke bescherming wordt beëindigd door dit Aanvullingsbesluit natuur en de provinciale en ministeriële regeling dit gat juridisch en praktisch niet dichten. Kan de regering op deze zorg van de fractieleden ingaan en aangeven hoe het gat dat zij zien gedicht is of gedicht kan worden?

Zoals ik op vraag 24 heb geantwoord, verdwijnt de gemeentelijke bescherming van alle houtopstanden buiten de bebouwingscontour niet. Gemeenten kunnen nog steeds, maar met een ander oogmerk dan de rijksregels, houtopstanden beschermen. Vanwege rijksregels over de bescherming van houtopstanden, die verder ongewijzigd overgaan vanuit de Wet natuurbescherming, wordt het natuurbelang op dit punt voldoende geborgd. Tegelijkertijd vind ik het evenals de GroenLinks-

⁴³ Vgl. CBb 21 februari 2007, ECLI:NL:CBB:2007:AZ9716 en CBb (vzr.) 18 juli 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BD8807.

fractieleden van belang dat aan de in de vraag genoemde zorgen tegemoet gekomen wordt. Voor iedereen moet duidelijk zijn op welke manier houtopstanden buiten de bebouwingscontour beschermd worden en welke bevoegdheden gemeenten wel en niet hebben. Daarom overleg ik met het IPO en de VNG over deze zorgen en de wijze waarop daaraan tegemoet gekomen kan worden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

27. In december 2016 is de motie-Van Veldhoven⁴⁴ aangenomen. Inmiddels is zij toegetreden tot het kabinet. Deze motie-Van Veldhoven luidt als volgt: «overwegende dat de regering voorstelt om «per saldo» natuurcompensatie toe te staan, terwijl dit onvoldoende waarborgen biedt voor kwalitatief hoogwaardige compensatie; verzoekt de regering, ervoor te zorgen dat hoogwaardige compensatie wordt gewaarborgd en te borgen dat de natuurorganisaties betrokken worden bij het beoordelen van die kwaliteit».

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

Hoe zorgen we ervoor dat de compensatie tijdig heeft plaatsgevonden, voordat de natuur door een activiteit elders achteruit is gegaan? Kortom, hoe voorkomen we de situatie die bij de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is ontstaan en waar de rechter een streep getrokken heeft?

De motie van het lid Van Veldhoven inzake natuurcompensatie betreft de totstandkoming en bescherming van het natuurnetwerk Nederland. Het natuurnetwerk Nederland is één van de instrumenten waarmee Nederland mede invulling geeft aan de internationale verplichtingen op het vlak van de bescherming van de biodiversiteit. De ontwikkeling en bescherming van het natuurnetwerk Nederland om biodiversiteitsverlies tegen te gaan is een nationale keuze. Voor de precieze invulling van dat netwerk en de bescherming daarvan gelden geen specifieke internationale verplichtingen. Dat is alleen anders voor zover Natura 2000-gebieden onderdeel uitmaken van het natuurnetwerk Nederland. Daarvoor geldt het specifieke beschermingsregime van artikel 6 van de habitatrichtlijn – dat 1-op-1 is omgezet in het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet – en niet het algemene beschermingsregime dat voor het natuurnetwerk Nederland is opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 mei 2019 over het programma aanpak stikstof 2015–2021 (PAS) is niet relevant voor het natuurnetwerk Nederland. Voor het natuurnetwerk Nederland buiten de Natura 2000-gebieden geldt het specifieke beschermingskader van artikel 6 van de habitatrichtlijn immers niet. Het was dat beschermingskader, dat een rol speelde bij de PAS-uitspraak. Die uitspraak betrof bovendien de reguliere toetsing van plannen en projecten met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden in het kader van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, en niet de toepassing van compensatie. Compensatie is bij Natura 2000-gebieden alleen aan de orde in het kader van artikel 6, vierde lid, van die richtlijn, als aantasting van de natuurlijke kenmerken door een plan of project niet kan worden uitgesloten en dat plan of project wegens een groot openbaar belang, bij gebrek aan reële alternatieven, toch worden toegestaan. Compensatie speelde bij het programma aanpak stikstof 2015–2021 geen rol, omdat het uitgangspunt

⁴⁴ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 63.

was dat door middel van de in dat programma opgenomen maatregelen negatieve effecten voor de natuur zouden worden voorkomen.

Wat betreft het beschermingsregime van het natuurnetwerk Nederland wordt erop gewezen dat dat geen onderdeel is van het nu bij de Eerste Kamer voorliggende wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en ook niet van het bij de Eerste Kamer voorliggende ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Het beschermingsregime van het natuurnetwerk Nederland is namelijk al onderdeel van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals dat op 31 augustus 2018 in het Staatsblad is gepubliceerd na een uitvoerige voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal.⁴⁵ Daarbij heeft destijds ook een uitvoerige gedachtewisseling tussen regering en Staten-Generaal plaatsgevonden over de vertaling van de motie van het lid van Veldhoven in dat beschermingsregime. De omzetting van die motie heeft plaatsgevonden door in artikel 7.8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen dat de provincie regels stelt bij omgevingsverordening die als resultaat verzekeren dat de kwaliteit en oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland niet achteruitgaan, dat de samenhang tussen de gebieden van het natuurnetwerk wordt behouden en dat, als binnen het natuurnetwerk activiteiten worden toegelaten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de wezenlijke kenmerken of waarden van het natuurnetwerk, deze gevolgen tijdig worden gecompenseerd, zodanig dat de kwaliteit, oppervlakte en samenhang van het natuurnetwerk behouden blijven. Dat resultaat betekent dus dat het natuurnetwerk Nederland nooit en te nimmer door toegestane ontwikkelingen mag achteruitgaan. Zo hard is dat in het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening niet opgeschreven en dat is dus een aanscherping. Tegelijk is minder in detail geregeld hoe dat resultaat geborgd moet worden, in welke gevallen mag worden gewerkt met saldering en in welke gevallen met compensatie. Gelet op de decentralisatie van het gebiedsgerichte beleid naar de provincies, is een resultaatsverplichting een passender vorm van normstelling dan het opnemen van middelvoorschriften.

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

De begrenzing en de kwaliteit van het NNN worden door de provincies vastgelegd in de omgevingsverordening. Dit is vereist op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat ook instructieregels bevat over de vast te leggen wezenlijke kenmerken en waarden. Daartoe behoren in ieder geval de in de gebieden aanwezige natuurwaarden, zoals de dier- en plantensoorten die karakteristiek zijn voor een gebied. Daarbij gaat het nadrukkelijk ook om het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten dieren en planten, zoals bedoeld in de habitatrictlijn. Tot de wezenlijke kenmerken en waarden kunnen ook potentiële natuurwaarden en de voor de ontwikkeling daarvan vereiste bodem- en watercondities

⁴⁵ Zie Stb. 2018, 292.

worden gerekend. De absolute ondergrens is dat provinciale regels voorkomen dat kwaliteit en oppervlakte van het netwerk achteruitgaan. Het Bkl stelt geen specifieke regels over de voorwaarden waaronder de begrenzing van het natuurnetwerk kan worden aangepast. Ook daarvoor geldt als absolute ondergrens dat geen sprake mag zijn van verlies aan kwaliteit en oppervlakte.

Het primaat ligt daarmee bij de provincies. Zij moeten erop toezien dat de door hen vastgelegde begrenzing en kwaliteit van het NNN terecht komt in het omgevingsplan, zodat het omgevingsplan ook voorziet in de bescherming van het NNN. In het kader van haar generieke interbestuurlijke toezichtstaak houdt de provincie toezicht op de taakuitvoering door gemeenten.

Het Rijk heeft afspraken met provincies gemaakt over het natuurnetwerk Nederland en de inrichting van 80.000 hectare extra natuur. Deze afspraken gaan ook over monitoring en evaluatie. Het Rijk 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 («in de plaatstreding» bij taakverwaarlozing, «vernietiging of schorsing» besluiten wegens strijd met het recht) en de Wet naleving Europees recht publieke entiteiten (aanwijzing, verhaal boetes).

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

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

Op het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht zal ik in mijn antwoord op vraag 30 ingaan. Hierna beantwoord ik de vraag over de afweging van belangen.

Een integrale afweging van belangen is alleen daar aan de orde, waar ruimte voor afweging («afwegingsruimte» in termen van het betreffende verbeterdoel van de Omgevingswet) niet wordt ingeperkt bij wet of bij algemene maatregel van bestuur. Bij de onderwerpen die met het voorliggende wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het voorliggende ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden geregeld, is steeds sprake van specifieke afwegingskaders waarvan niet kan worden afgeweken, juist omdat het hier gaat om de bescherming van kwetsbare natuurwaarden die een strikte bescherming behoeven. Dat laat onverlet dat het natuurbelang in beleids- en besluitvorming in samenhang kan worden beoordeeld met andere belangen, zoals besproken in mijn antwoorden op vragen 12 tot en met 15 en 22.

De Omgevingswet heeft als verbeterdoel het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte ten opzichte van het huidige recht. Met dit wetsvoorstel en het ontwerp aanvullingsbesluit wordt de afwegingsruimte niet vergroot. Met dit wetsvoorstel en ontwerp aanvullingsbesluit blijft het beschermingsniveau ten opzichte van de het stelsel van de Wet natuurbescherming – dat via het aanvullingsspoor natuur wordt geïntegreerd in de Omgevingswet – namelijk volledig intact. Dat kan ook niet anders, omdat het hier goeddeels gaat om normen die zijn gegeven door de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn en andere Europese regelgeving. In het

hypothetische geval dat Nederland daarvan afwijkende normen zou opnemen in de regelgeving, zou dat leiden tot buiten toepassing lating of onverbindend verklaring van de betrokken bepalingen of tot een richtlijn-conforme interpretatie door de rechter, zodat deze normen geen toepassing zouden vinden in de praktijk. Aan de hand van de transponeringstabel die is opgenomen bij de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag is ook volledig navolgbaar dat de materiële inhoud van de beschermingsnormen, de afwijkingen van die beschermingsnormen en het daarbij geldende beoordelingskader ongewijzigd zijn overgezet.

Bij het beschermingsregime voor de specifieke natuurwaarden waarvoor thans de Wet natuurbescherming in bijzondere bescherming voorziet gaat het in de kern om:

- de – overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet – gewijzigde verbodsbepaling van artikel 5.1 van de Omgevingswet ten aanzien van Natura 2000-activiteiten, flora- en fauna-activiteiten, jachtgeweeractiviteiten en valkeniersactiviteiten;
- de bepalingen van het nieuwe hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving – zoals gewijzigd conform het voorliggende ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet – die de reikwijdte van de omgevingsvergunningplicht voor die activiteiten regelen;
- de bepalingen van dat hoofdstuk die algemeen verbindende voorschriften bevatten voor activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor natuur en voor houtopstanden;
- de instructieregels voor de taakuitoefening van bestuursorganen in de nieuwe afdeling 3.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd conform het voorliggende ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet; en
- de beoordelingskaders in de nieuwe afdeling 8.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd conform het voorliggende ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

Hoewel de integratie van het stelsel van de Wet natuurbescherming niet bijdraagt aan het verbeterdoel van meer bestuurlijke afwegingsruimte, is overgang van dat stelsel naar het stelsel van de Omgevingswet van belang vanwege de drie andere verbeterdoelen van het laatstgenoemde stelsel:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Het onderhavige wetsvoorstel en ontwerp-aanvullingsbesluit dragen aan deze doelstellingen bij, doordat de specifieke aanvullende bescherming waarin de Wet natuurbescherming voor bepaalde natuurwaarden voorziet wordt geïntegreerd in en zichtbaar onderdeel wordt van het totale wettelijke systeem van de Omgevingswet.

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

dat de eventuele kenbaarheid van regelgeving door middel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) niets zegt over de complexiteit of eenvoud van de regelgeving zelf.

Ik ben het met deze leden eens dat naast de ontsluiting van regelgeving door middel van het DSO de inzichtelijkheid van de regelgeving zelfstandige betekenis heeft. Het is niet voor niets dat het vergroten van de inzichtelijkheid van de regelgeving voor burgers, bedrijven en overheden nadrukkelijk is benoemd als een van de vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Het verminderen van de complexiteit van het huidige omgevingsrecht is een van de redenen voor de totstandkoming van de Omgevingswet.

De Omgevingswet bevat regels over de fysieke leefomgeving. Natuur is een onlosmakelijk en belangrijk onderdeel van de fysieke leefomgeving. De Aanvullingswet natuur, met de daarbij behorende uitvoeringsregeling, zet instrumenten, bevoegdheden en procedures alsmede materiële normen uit de Wet natuurbescherming over naar het stelsel van de Omgevingswet. Een belangrijk deel van de materiële normstelling en van de invulling van wettelijke instrumenten wordt in het stelsel van de Omgevingswet inderdaad op AMvB-niveau geregeld. Voor bundeling van materiële normstelling in een beperkt aantal (namelijk vier) AMvB's is gekozen omwille van de overzichtelijkheid van de regelgeving. Vanuit het perspectief van natuurbeschermingsregels lijkt dit misschien in eerste instantie geen vereenvoudiging, maar voor het geheel van de regels op het gebied van de fysieke leefomgeving leidt dit wel tot een betere, meer inzichtelijke opzet van de regelgeving. Op projecten in de fysieke leefomgeving zijn bijna altijd verschillende regelsets van toepassing. Op bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe weg of op een woningbouwproject zijn vaak regels over bouwen, natuur en milieu tegelijkertijd van toepassing, omdat er gebouwd moet worden en er effecten voor de natuur en het milieu optreden. De diverse soorten regels voor deze initiatieven zijn onder de Omgevingswet op vaste plaatsen terug te vinden, in plaats van, zoals nu, verspreid over meerdere niveaus (wet, AMvB en ministeriële regeling) en over een veel groter aantal regelgevingsproducten. Zo zijn milieukwaliteitseisen voor lucht en waterveiligheid momenteel op wetsniveau geregeld, voor waterkwaliteit op AMvB-niveau en voor bodem op regeling-niveau, terwijl de aard van de normen hetzelfde is. Vanuit het perspectief van initiatieven in de fysieke leefomgeving is de bundeling van materiële regels op AMvB-niveau daardoor zeker als een vereenvoudiging te beschouwen. Binnen de AMvB's zijn de regels vervolgens inzichtelijk gegroepeerd. Zo zijn de regels in het Besluit activiteiten leefomgeving geordend naar regels over soortenbescherming, gebiedsbescherming en houtopstanden, waarbij per onderdeel is aangegeven welke inhoudelijke regels er gelden en wanneer er een meldplicht of vergunningplicht geldt. Deze indeling sluit overigens aan bij de indeling van de Wet natuurbescherming.

Daarnaast vergroot het stelsel van de Omgevingswet de inzichtelijkheid van de regels door bestaande instrumenten te bundelen tot zes kerninstrumenten en door begrippen te harmoniseren. Dergelijke vormen van harmonisatie van regelgeving hebben een positief effect op de toegankelijkheid van de wetgeving voor de gebruiker. In een systematisch samengestelde en logisch geordende set regels vindt de gebruiker immers sneller zijn weg. Het regelbestand als geheel wordt eenvoudiger, waarmee ook de toepassing in de praktijk is gediend.

De verandering van systematiek die onvermijdelijk samengaat met een stelselherziening vergt voor specialisten in het natuurbeschermingsrecht natuurlijk enige gewenning. Aan de gewenning draagt bij dat de gekozen

bundeling op AMvB-niveau logisch is en aansluit bij het perspectief van de gebruiker: de AMvB's kennen een «doelgroepenbenadering». Het Besluit activiteiten leefomgeving richt zich tot burgers en bedrijven, het Besluit kwaliteit leefomgeving tot overheden; procedurele bepalingen zijn samengebracht in het Omgevingsbesluit. Vanwege de doelgroepenbenadering kunnen burgers en bedrijven in één besluit vinden welke algemene rijksregels en -vergunningplichten op hen van toepassing zijn, zoals voor het verrichten van Natura 2000-activiteiten, milieubelastende activiteiten en beperkingengebiedactiviteiten. Aan decentrale overheden wordt bij de implementatie van het nieuwe stelsel ondersteuning geboden vanuit het interbestuurlijke programma «Aan de slag met de Omgevingswet». Het Aanvullingsspoor natuur benut zo de kennis en informatiestructuur van het programma zoals de opleidingsdagen in het land voor de bevoegd gezagen, maar ook de online middelen zoals het Omgevingswet-magazine Kwartslag, het Omgevingswet YouTubekanaal en social media-kanalen van het programma.

Overigens concludeert ook de Integrale Adviescommissie Omgevingswet in haar slotadvies over de stelselherziening van het omgevingsrecht dat een inzichtelijk systeem van regelgeving is ontstaan. De commissie «ziet dat één stelsel is bereikt dat begrijpelijk is voor professionele gebruikers die hun informatie uit wetgeving halen. Dit ziet zij onder meer terug in het gebruik van een duidelijke structuur en begrippenkader en de aansluiting bij het Europees stelsel van wetgeving, wat toekomstige implementatie zal vergemakkelijken.»⁴⁶

Als natuur niet zou worden ingebouwd in het stelsel van de Omgevingswet, zouden de bovengenoemde voordelen van integratie in dat stelsel verloren gaan. In dat geval zou een aparte set regels over natuur naast het stelsel van de Omgevingswet over andere onderdelen van de fysieke leefomgeving blijven bestaan. Er ontstaan dan grensvlakken tussen beide regelsets, inclusief de onvermijdelijke interpretatievragen, die zich bij integratie niet zouden voordoen. Daardoor zou de complexiteit van de wetgeving over de fysieke leefomgeving als totaal vergroot worden.

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

Het klopt dat de gedetailleerde inhoudsvereisten uit de Wet natuurbescherming voor de natuurvisie niet meer terugkomen onder de Omgevingswet. Volgens de systematiek van de Omgevingswet kunnen geen instructieregels over de inhoud van omgevingsvisies worden gesteld. Voor het behouden van het beschermingsniveau van veel natuurbelangen is dat ook niet nodig. Een omgevingsvisie is alleen zelfbindend, en dus niet bindend voor derden, zoals burgers en bedrijven. De daadwerkelijke bescherming van de natuur vindt plaats in instrumenten die burgers, bedrijven en bestuursorganen wel binden, zoals het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, de omgevingsverordening, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning.

⁴⁶ Kamerstukken II 2019/20, 33 118, nr. 123, blg-914306, p. 5.

Voor die instrumenten gelden zoals eerder beschreven strikte internationale, Europese, nationale en provinciale kaders over bescherming van Natura 2000-gebieden, over soortenbescherming en over het natuurnetwerk Nederland. Daarmee blijft het beschermingsniveau van de huidige Wet natuurbescherming intact.

De inhoudsvereisten voor de natuurvisie in de huidige Wet natuurbescherming komen overigens op een andere manier toch terug in het stelsel van de Omgevingswet. Zo zien veel van die vereisten op de samenhang met ander beleid over de fysieke leefomgeving. Juist door de integraliteit van de omgevingsvisie wordt verzekerd dat ook wordt nagedacht over natuur en de effecten van economische activiteiten en klimaatverandering op de natuur. Dit integrale karakter is vastgelegd in artikel 3.2 van de Omgevingswet. Ook benadrukt artikel 2.1, tweede lid, van de Omgevingswet dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van taken en bevoegdheden, zoals het vaststellen van een omgevingsvisie, rekening houdt met de samenhang van relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Het vereiste dat in de visie wordt ingegaan op landschap wordt geborgd doordat landschap, net als natuur, één van de in artikel 1.2 genoemde onderdelen van de fysieke leefomgeving is. Het behoud en herstel van de gunstige staat van instandhouding is daarnaast een verplichting uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en daarmee een verplichting waarmee rekening moet worden gehouden in de omgevingsvisie. Op dit vlak is ook uitdrukkelijk een taak belegd bij de provincies in artikel 2.18 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel, en in het nieuwe artikel 3.19 dat door het voorliggende ontwerp-aanvullingsbesluit wordt toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Bij vergunningen en omgevingsplannen, in de uitvoering van het beleid dus, wordt heel specifiek getoetst op de bescherming van de natuur. Als in de omgevingsvisie geen rekening wordt gehouden met het beschermingsregime van de natuur, is de kans groot dat het uiteindelijk niet mogelijk is om het beleid te realiseren. In de uitvoering zou dan namelijk pas blijken in hoeverre het gewenste beleid in lijn is met de natuurregeling. Als het beleid daarmee in strijd blijkt te zijn, kan het niet gerealiseerd worden. Ook dit maakt het onvermijdelijk om de natuurbescherming in de omgevingsvisie te doordenken in samenhang met andere opgaven. Waarborgen voor bescherming van de natuur in de omgevingsvisies zijn ook de algemene milieubeginselen (voorzorgsbeginsel, preventief handelen, aanpak bij de bron, vervuiler betaalt), waarmee bestuursorganen in de omgevingsvisie verplicht rekening moeten houden (zie artikel 3.3 van de Omgevingswet). Dit zijn voor de bescherming van de natuur belangrijke beginselen, die in de Wet natuurbescherming niet zijn opgenomen voor de natuurvisie. Bestuursorganen moeten bij de vaststelling van de omgevingsvisie meewegen hoe het milieu en de natuur beschermd kunnen worden volgens deze beginselen. Daardoor wordt gewaarborgd dat de natuurbelangen meegenomen worden in de omgevingsvisie, en dat deze niet pas getoetst worden bij de uitvoering van het beleid over de fysieke leefomgeving.

Twee inhoudsvereisten komen op andere wijze terug. De rode lijsten en de eventuele kwantificering van instandhoudingsdoelen worden op grond van dit wetsvoorstel afzonderlijk en niet als onderdeel van de omgevingsvisie bekend gemaakt. Op dit punt verandert inhoudelijk dus niets ten opzichte van de Wet natuurbescherming.

32. Europese regelgeving (de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn) vormt een belangrijke relativering op de integrale belangenafweging: hier kan niet van worden afgeweken. Dit is ook de reden dat, anders dan andere

onderdelen van de Omgevingswet, hier sprake blijft van «nee, tenzij», zo antwoordde de regering de PvdA-fractieleden eerder schriftelijk. Kan de regering nog eens schetsen hoe groot de beslisruimte blijft die buiten de kaders van voornoemde richtlijnen valt? En begrijpen deze leden goed dat voor deze niet-Europese ruimte nog wel het «ja, mits»-principe geldt? Voor beslissingen binnen de «Europese ruimte» geldt dus logischerwijs toestemming vooraf. Voor alle zekerheid nog een keer de vraag: hoe verhoudt dit zich tot de meldplicht?

Het is juist dat – overeenkomstig de kaders van de Europese regelgeving – het «nee, tenzij»-principe onverkort blijft gelden voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Dat is ook het geval waar in specifieke bescherming is voorzien voor bepaalde kwetsbare soorten, die niet vallen onder het beschermingsregime van artikelen 5 tot en met 9 van de vogelrichtlijn of het beschermingsregime van de artikelen 12, 13 en 16 van de habitatrichtlijn. Het gaat dan om de soorten die thans op grond van paragraaf 3.3 van de Wet natuurbescherming specifieke bescherming krijgen (van nature in het wild levende zoogdieren en dieren en planten die op de rode lijst staan en baat hebben bij het verbieden van bepaalde menselijke handelingen). Die soorten krijgen straks op grond van de nieuwe paragraaf 11.2.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving – zoals gewijzigd conform het voorliggende ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet – dezelfde bescherming, overeenkomstig het «nee, tenzij»-principe.

Voor een antwoord op de vragen over de beslisruimte buiten de kaders van de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 12 en 13. Daar is ook toegelicht dat voor natuur zonder Europees of internationaal beschermingsregime meer afwegingsruimte bestaat. Het is aan de gemeenten en provincies om te kiezen welke regels zij hierover stellen, met inachtneming van de wettelijke kaders over bescherming van natuur. Zij kunnen bijvoorbeeld verbodsbepalingen met omgevingsvergunningplichten vaststellen, of werken met regels op grond waarvan activiteiten toegestaan zijn mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

Zoals de leden terecht constateren blijft voor beslissingen binnen de «Europese ruimte» toestemming vooraf vereist. Er is voor Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten in het voorliggende wetsvoorstel en ontwerp-aanvullingsbesluit dan ook geen sprake van vervanging van het verbod behoudens vergunning door een meldplicht. Wel is denkbaar dat – zoals ook nu geldt op grond van de Wet natuurbescherming – een bepaalde categorie van activiteiten bij omgevingsverordening of ministeriële regeling (of soms in een programma) wordt vrijgesteld van de vergunningplicht (aanwijzing van vergunningvrije gevallen). Maar dat kan alleen als wordt voldaan aan de kaders die de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn daarvoor stellen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een vrijstelling voor de bestrijding binnen de bebouwde kom van overlast gevende meeuwen door de gemeente. De kaders voor de verlening van vrijstellingen (aanwijzing van vergunningvrije gevallen) zijn ongewijzigd uit de Wet natuurbescherming overgenomen in het nieuwe hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving, zoals gewijzigd door het voorliggende ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.⁴⁷ Desgewenst zouden provincies voor Natura 2000-activiteiten – zoals ook nu op grond van de Wet natuurbescherming zou kunnen – ten behoeve van monitoring van het gebruik van een

⁴⁷ Artikelen 11.21, 11.45, 11.53 en 11.59.

vrijstelling in de omgevingsverordening een meld- of informatieplicht kunnen instellen voor degenen die daarvan gebruik maken.⁴⁸

Ook voor alle andere op grond van de Wet natuurbescherming verboden handelingen blijven na overgang van de Omgevingswet onverkort verbodsbepalingen gelden op grond van het nieuwe hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving, zoals gewijzigd door het voorliggende ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Daarvan kan alleen door middel van een expliciet besluit – een maatwerkvoorschrift of een maatwerkregel – worden afgeweken, in die gevallen dat ook thans in de Wet natuurbescherming is voorzien in de mogelijkheid van verlening van een ontheffing of vrijstelling. Ook daar blijft dus onverkort het «nee, tenzij»-beginsel gelden. Afwijking van de bepalingen inzake de jacht of de walvisvangst is niet mogelijk, net zo min als onder de huidige Wet natuurbescherming.

Slechts in één situatie kent de huidige Wet natuurbescherming een opheffing van een verbod gekoppeld aan een melding, namelijk bij de kap van houtopstanden buiten de bebouwde kom. Deze constructie wordt ongewijzigd overgenomen in het nieuwe hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving.⁴⁹

33a. De rode lijsten komen niet in een omgevingsvisie maar in een omgevingsdocument. Kan de regering bevestigen dat de feitelijke invloed van deze lijsten en daarmee de bescherming van de diersoorten die op de rode lijsten staan, hierdoor niet wijzigt?

Dit kan ik inderdaad bevestigen, met dien verstande dat de rode lijsten in eerste instantie nog niet als omgevingsdocument maar als afzonderlijk document zullen worden gepubliceerd.⁵⁰ In de Wet natuurbescherming is de rode lijst formeel onderdeel van de rijksnatuurvisie.⁵¹ De bekendmaking in de ene of in de andere vorm van de rode lijsten maakt voor de bescherming van de dier- en plantensoorten die op de rode lijsten staan niet uit. De publicatie van de lijsten is primair van belang voor de overheden en natuurbeheerders, omdat zij inzicht verschaffen in de met uitsterven bedreigde en kwetsbare soorten. De overheden kunnen daar in hun beleid en de natuurbeheerders kunnen daar bij de invulling van het beheer van natuurgebieden dan bijzondere aandacht aan besteden. Daarmee geeft Nederland mede invulling aan het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa, dat de partijen ertoe verplicht in het beleid bijzondere aandacht te besteden aan soorten die met uitsterven worden bedreigd en kwetsbaar zijn.⁵² Waar het natuurbeleid is gedecentraliseerd naar de provincies, is van belang dat in het huidige artikel 1.12, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet natuurbescherming het behoud of herstel van een gunstige staat van instandhouding van de rode lijstsoorten nadrukkelijk bij de provincies is neergelegd. Deze verplichting komt als zodanig terug in artikel 2.18, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en het nieuwe artikel 3.19, eerste lid, aanhef en onder c,

⁴⁸ De nieuwe artikelen 11.12, 11.22 van het Besluit activiteiten leefomgeving, zoals gewijzigd overeenkomstig het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

⁴⁹ Artikel 11.127.

⁵⁰ Zie het nieuwe artikel 10.6a van het Omgevingsbesluit, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

⁵¹ In de praktijk worden de lijsten overigens ook thans afzonderlijk gepubliceerd. Zie bijvoorbeeld: Staatscourant 2017, 68427 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-68427.html>) en Staatscourant 2018, 24897 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-24897.html>).

⁵² Bern, 19 september 1979; Trb. 1980, 60. Artikelen 1 en 3 van het verdrag.

van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd door het voorliggende ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

De vaststelling van rode lijsten leidt als zodanig overigens niet tot de toepasselijkheid van een specifiek beschermingsregime. Dat is nu onder de Wet natuurbescherming niet zo en dat zal straks onder de Omgevingswet ook niet zo zijn. Specifieke beschermingsregimes gelden uitsluitend voor dieren of planten van soorten die daarvoor zijn aangegeven in het nieuwe hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Het gaat dan om:

- van nature in Nederland levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de vogelrichtlijn;
- in het wild levende dieren en planten van soorten, genoemd in bijlage IV bij de habitatrichtlijn, bijlage I of II van het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn;
- in het wild levende dieren en planten van de soorten, genoemd in bijlage IX bij het Besluit activiteiten leefomgeving, zoals gewijzigd door het voorliggende ontwerp-aanvullingsbesluit.

Op de laatstgenoemde lijst staan Rode Lijst-soorten die niet al vallen onder de eerste 2 categorieën van soorten (de soorten die vallen onder de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en van Bonn) en die baat hebben bij specifieke verbodsbepalingen ten aanzien van potentieel schadelijke, menselijke handelingen. De lijst van bijlage IX bij het Besluit activiteiten leefomgeving kan in de toekomst desgewenst worden aangevuld bij algemene maatregel van bestuur indien onverhoopt meer soorten op de rode lijsten zouden belanden en bijzondere bescherming zouden behoeven. Het ontwerp van een dergelijke algemene maatregel van bestuur zal eerst bij beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgehangen op grond van artikel 23.5 van de Omgevingswet.

33b. Het nipt verworpen amendement van D66 en de ChristenUnie⁵³ beoogt voor internationaal en Europees voorgeschreven doelstellingen voor natuur eenzelfde waarborg in de Omgevingswet op te nemen als bijvoorbeeld voor water- en lucht kwaliteit is geregeld. Gekozen was voor het verankeren van de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen als omgevingswaarden. Nederland is namelijk verplicht tot het nemen van maatregelen om de natuurlijke habitats en de wilde dieren plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Deze staat moet per gebied uitgewerkt worden in het Bkl. De regering was, ondanks dat het oordeel over het amendement aan de Tweede Kamer was gelaten, geen voorstander van deze oplossing, omdat de staat van instandhouding moeilijk te kwantificeren is, terwijl artikel 2.9, derde lid, van de Omgevingswet kwantificering vereist. Kan de regering toelichten hoe kwantificering mogelijk zou kunnen zijn, bijvoorbeeld middels de elementen «verspreidingsgebied», «omvang populatie», «kwaliteit habitats» en «toekomstperspectief»?

Ik begrijp de vraag van de leden zo dat zij op zoek zijn naar een manier om deze kwantificering in de vorm van omgevingswaarden wel vorm te geven. Voor de twee eerstgenoemde elementen geldt dat zij eenduidig gekwantificeerd zouden kunnen worden, maar voor de laatstgenoemde elementen is dat nu veel lastiger. De elementen «verspreidingsgebied», «omvang populatie», «kwaliteit habitats» en «toekomstperspectief» van de staat van instandhouding worden op lidstaatniveau beoordeeld volgens een met de EU overeengekomen beoordelingsmatrix. De

⁵³ Kamerstukken II 2018/19, 34 985, nr. 23.

uitkomsten komen via een gedetailleerde analyse tot stand, maar zijn uiteindelijk kwalitatief van aard en beperkt in aantal: gunstig, matig ongunstig (ongunstig – ontoereikend) en zeer ongunstig (ongunstig – slecht), of onbekend. De twee eerstgenoemde elementen kunnen eenduidig gekwantificeerd worden in respectievelijk vierkante kilometers en aantallen individuen; op deze wijze zijn al gunstige referentiewaarden vastgesteld voor habitattypen en -soorten, met uitzondering van vogels. Voor de twee laatstgenoemde elementen is het veel lastiger, omdat de kwalitatieve uitkomsten zijn gebaseerd op veel verschillende aspecten. In zekere zin moeten daarbij per habitat appels met peren worden vergeleken, zoals grondwaterklassen, voedselrijkdomklassen, typische soorten, vegetatiestructuur enzovoort.

33c. Kan zij toelichten hoe de verplichting tot de gunstige staat van instandhouding vanaf het begin van besluitvorming wordt gerespecteerd en hoe hier aan het einde rechtsbescherming voor kan worden gezocht? Hoe zal de regering borgen dat natuurwaarden een vergelijkbare wettelijke borging hebben als bijvoorbeeld water- en luchtkwaliteit?

De gunstige staat van instandhouding is een doelstelling die geldt op landelijk niveau. De onderscheiden Natura 2000-gebieden moeten aan het realiseren van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau bijdragen. Met het oog daarop zijn in de aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden instandhoudingsdoelstellingen opgenomen in termen van behoud (minimumvereiste op grond van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn) of herstel van de relevante natuurwaarden. De hersteldoelstellingen zijn aan de orde voor natuurwaarden die landelijk niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren en worden neergelegd in de Natura 2000-gebieden die zich het best lenen voor een herstelopgave («strategisch lokaliseren»).

De instandhoudingsdoelstellingen die zijn opgenomen in de aanwijzingsbesluiten worden wettelijk geborgd door onder meer de volgende instrumenten:

- de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied zijn verplicht om de nodige instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen te treffen om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren;⁵⁴
- de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied zijn verplicht om een beheerplan (programma) vast te stellen gericht op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen;⁵⁵
- het is verboden om zonder een omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten. Een Natura 2000-activiteit is een project dat afzonderlijk of in combinatie met (andere) plannen of projecten een significant negatief gevolg kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Een vergunning wordt uitsluitend verleend als op basis van een voorafgaande passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast.⁵⁶ Zowel bij de bepaling of sprake is van mogelijk significante gevolgen van een activiteit voor

⁵⁴ Artikelen 3.21 en 3.24 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

⁵⁵ Artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en artikel 4.26 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

⁵⁶ Artikelen 5.1, eerste lid, en 16.53c van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

een Natura 2000-gebied als voor de vaststelling of er zekerheid is dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, zijn de mogelijke gevolgen voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied de bepalende factor. Dat volgt uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zoals bekend (zie onder meer de eerder aangehaalde PAS-uitspraak), wordt daarbij uitgegaan van een zeer strikte invulling van het voorzorgsbeginsel;

- plannen die afzonderlijk of in combinatie met (andere) plannen of projecten een significant negatief gevolg kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied kunnen alleen worden vastgesteld nadat eenzelfde toets is uitgevoerd als geldt voor Natura 2000-activiteiten en daaruit zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast;⁵⁷
- aan activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied kunnen individueel (maatwerkvoorschrift) of generiek (maatwerkregel) door het bevoegd gezag beperkingen worden opgelegd;⁵⁸
- als dat nodig is in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied kan de toegang tot een gebied door het bevoegd gezag geheel of gedeeltelijk worden gesloten of beperkt;⁵⁹
- als dat nodig is in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied kan het bevoegd gezag voor het beheer van dat gebied feitelijke maatregelen treffen, die de eigenaar of gebruiker moet gedogen;⁶⁰
- op grond van hoofdstuk 3 van de Omgevingswet kunnen bevoegde gezagen programma's vaststellen gericht op het terugdringen van een of meer factoren – zoals stikstof – die schadelijk zijn voor Natura 2000-gebieden in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen.

Met al deze instrumenten zijn de bescherming van de natuurwaarden van de Natura 2000-gebieden en de doelstelling van een gunstige staat van instandhouding wettelijk zeker zo goed geborgd als de water- en luchtkwaliteit.

Aanwijzingsbesluiten en wijzigingen daarvan moeten aan inspraak worden onderworpen. Tegen een eenmaal vastgesteld aanwijzingsbesluit is vervolgens beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk.⁶¹ De rechtsgang is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht.

34. De fractieleden van de PvdA in de Tweede Kamer pleitten bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel voor invoering van een

⁵⁷ Artikel 16.53c van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en artikel 9a.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

⁵⁸ Artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet en artikelen 11.7 en 11.9 in samenhang met 11.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

⁵⁹ Artikel 2.44 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en artikelen 3.21, 3.22 en 3.24 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

⁶⁰ Artikel 10.10a van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en artikel 3.28 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

⁶¹ Artikel 16.25a van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

zogenaamde beslisladder; een formele instructie aan het bevoegd gezag om een aantal vragen rond natuurbescherming standaard te stellen en goed gemotiveerd te beantwoorden.⁶² Is de regering bereid een dergelijke beslisladder in te voeren?

Bij het pleidooi van de PvdA bij de behandeling van het Aanvullingswetsvoorstel natuur werd gerefereerd aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Die ladder, zoals opgenomen in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving beoogt een zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand in het omgevingsplan. De ladder stimuleert gemeenten bijvoorbeeld een goede afweging te maken tussen buiten- en binnenstedelijk bouwen.

Een dergelijk afwegingskader bovenop het al bestaande wettelijk kader is niet nodig als het gaat om de bescherming van natuur. De Vogel- en habitatrichtlijn bevatten een verplicht afwegingskader dat rechtstreeks geïmplementeerd is in de Wet natuurbescherming en straks ook in de Omgevingswet. Het afwegingskader voor omgevingsvergunningen, onder de Omgevingswet beoordelingsregels genoemd, staat in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Voor het beoordelen van omgevingsvergunningen voor Natura2000-activiteiten en voor flora- en fauna-activiteiten zijn de beoordelingsregels te vinden in afdeling 8.6 van het Bkl. Daar mogen bevoegde gezagen dus niet van afwijken. Voor meer lokaal gereguleerde natuuraspecten geldt het motiveringsvereiste uit de Algemene wet bestuursrecht, dat waarborgt dat bevoegde gezagen motiveren hoe zij het natuurbelang in hun afweging hebben betrokken. Artikel 3.46 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering. Dit algemene beginsel van behoorlijk bestuur vereist dat het besluit de motivering moet kunnen dragen en een duidelijke en juiste vaststelling van de feiten. Voor bijvoorbeeld het omgevingsplan geldt dat de reikwijdte de fysieke leefomgeving is. Net als nu in het bestemmingsplan gemotiveerd moet worden dat de regels leiden tot een goede ruimtelijke ordening, moet onder de Omgevingswet gemotiveerd worden dat de regels leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (zie artikel 4.2 van de Omgevingswet). Die motivering onder de Omgevingswet betreft alle onderdelen van de fysieke leefomgeving, dus ook de natuur. Het komt erop neer dat de gemeenteraad bij het omgevingsplan altijd moet motiveren hoe de natuurbelangen bij de afwegingen voor totstandkoming van het omgevingsplan zijn betrokken. Afwegingskader én motivering zijn dus al wettelijk verankerd.

Wél wordt in het kader van de implementatie van de Omgevingswet gewerkt aan een handreiking voor bevoegde gezagen. Deze handreiking moet bevoegde gezagen gaan helpen de stappen te doorlopen die nodig zijn bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit.

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

Natuur is een onlosmakelijk onderdeel van de fysieke leefomgeving. Dat blijkt ook uit artikel 1.2 van de Omgevingswet (Stb. 2016, 156). In de Omgevingswet is op diverse plekken tot uitdrukking gebracht dat de regels ook op natuur betrekking hebben. Kerninstrumenten zoals omgevingsvisie, omgevingsverordening en omgevingsplan zien ook op natuur. Die regels worden nu aangevuld met de Aanvullingswet natuur.

⁶² *Handelingen II 2018/19, 98, item 7, p. 2.*

Het stelsel van de Omgevingswet, invoeringswet en aanvullingswetten past als een puzzel in elkaar. Alle bouwstenen zijn nodig om het stelsel dekkend en kloppend te maken. Mocht de Aanvullingswet geen meerderheid in de Eerste Kamer hebben, dan kan de huidige Wet natuurbescherming niet in deze vorm blijven bestaan. De Wet natuurbescherming sluit namelijk nog aan op de huidige wetgeving en verwijst naar regelgeving die onder de Omgevingswet niet meer bestaat, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer. Dit zou leiden tot onduidelijkheid in de praktijk, bijvoorbeeld wanneer een vergunning nodig is, en daarmee zouden de belangen van de natuur niet meer goed geborgd zijn.

In dat geval zou er een nieuw wijzigingsspoor (wet, AMvB en ministeriële regeling) nodig zijn om de huidige natuurregels af te stemmen op het Omgevingswet-stelsel. De Wet natuurbescherming en onderliggende regelgeving worden dan aangepast aan de komst van de Omgevingswet. Dat is niet alleen technisch-juridisch van belang, maar ook voor de praktijk, die moet weten hoe de twee stelsels zich tot elkaar verhouden. Het wijzigingsspoor dient de volledige wetgevingsprocedure (onder andere advisering Raad van State en parlementaire behandeling) te doorlopen. Zolang het wijzigingsspoor het totstandkomingsproces niet volledig heeft doorlopen, kan de Omgevingswet niet in werking treden.

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