

Vergaderjaar 2014–2015

33 348

Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 december 2014

Inhoudsopgave	blz.
I ALGEMEEN	4
1. Inleiding	4
1.1 <i>Strekking wetsvoorstel</i>	15
1.2 <i>Visie stelsel natuurwetgeving</i>	21
2. Hoofdpijnen wetsvoorstel en samenhang overig beleid	22
2.1 <i>Hoofdpijnen wetsvoorstel</i>	25
2.2 <i>Gebieden (hoofdstuk 2 wetsvoorstel)</i>	27
2.3 <i>Aansluiting omgevingsrecht</i>	27
2.4 <i>Ecologische hoofdstructuur</i>	31
2.5 <i>Gemeenschappelijk visserijbeleid en Visserijwet 1963</i>	32
2.6 <i>Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden</i>	32
3. Hoofdpijnen internationale verplichtingen	34
4. Algemene voorzieningen	35
4.1 <i>Natuurvisie</i>	37
4.2 <i>Een gewijzigd perspectief</i>	41
4.3 <i>Europese biodiversiteitsdoelstellingen</i>	41
4.4 <i>Landschappen</i>	41
4.5 <i>Doorwerking natuurvisie</i>	42
4.6 <i>Bevoegdheden en verantwoordelijkheden</i>	42
4.7 <i>Overwegingen bij de keuze van decentralisatie naar de provincies</i>	44
4.8 <i>Provinciale taken</i>	45
4.9 <i>Gemeenten en regionale uitvoeringsdiensten</i>	46
4.10 <i>Monitoring en onderzoek</i>	46
4.11 <i>Monitoring</i>	47
4.12 <i>Onderzoek</i>	48
4.13 <i>Programmatistische aanpak</i>	48
4.14 <i>Zorgplicht</i>	54
4.15 <i>Inhoud zorgplicht</i>	54
4.16 <i>Handhaving zorgplicht</i>	56
4.17 <i>Betekenis voor soortenbescherming</i>	57
5. Bescherming gebieden	58
5.1 <i>Inleiding</i>	59

5.2	<i>Aanwijzing gebieden en bepaling instandhoudingsdoelstellingen</i>	61
5.3	<i>Implementatiewijze Nederland</i>	64
5.4	<i>Regeling in wetsvoorstel</i>	67
5.5	<i>Bevoegdheid Rijk</i>	68
5.6	<i>Regeling in wetsvoorstel</i>	69
5.7	<i>Vergunningplicht als passende maatregel</i>	70
5.8	<i>Regeling in wetsvoorstel</i>	70
5.9	<i>Aansluiting bij omgevingsvergunning</i>	72
5.10	<i>Beschermde natuurmonumenten en landschapsgezichten</i>	73
5.11	<i>Beschermde natuurmonumenten</i>	73
5.12	<i>Bijzondere beschermingsgebieden</i>	74
6.	<i>Bescherming van dier- en plantensoorten</i>	74
6.1	<i>Inleiding</i>	78
6.2	<i>Afwijkingen beschermingsregimes</i>	80
6.3	<i>Gronden voor afwijking</i>	80
6.4	<i>Jurisprudentie Raad van State</i>	81
6.5	<i>Regeling in wetsvoorstel</i>	81
6.6	<i>Algemeen</i>	81
6.7	<i>Omzetting Europees beschermingsregime</i>	82
6.8	<i>Aanvullend beschermingsregime</i>	83
6.9	<i>Actieve maatregelen</i>	84
6.10	<i>Decentralisatie naar provincies</i>	85
6.11	<i>Gevolgen van het wetsvoorstel voor de praktijk</i>	85
6.12	<i>Inleiding</i>	86
6.13	<i>Vogelrichtlijn en 6.14 Verdragen van Bern en van Bonn</i>	88
6.15	<i>Jacht</i>	89
6.16	<i>Regeling in wetsvoorstel</i>	89
6.17	<i>Planmatige, gebiedsgerichte aanpak</i>	90
6.18	<i>Algemeen</i>	91
6.19	<i>Faunabeheereenheden en faunabeheerplannen</i>	92
6.20	<i>Wildbeheereenheden</i>	96
6.21	<i>Schadebestrijding</i>	97
6.22	<i>Beheer</i>	98
6.23	<i>Jacht</i>	99
6.24	<i>Wildlijst</i>	100
6.25	<i>De jachthouder, een redelijke wildstand, schade en het faunabeheerplan</i>	103
6.26	<i>Opening van de jacht</i>	104
6.27	<i>Jacht in Natura 2000-gebieden</i>	104
6.28	<i>Ganzenbeheer</i>	105
6.29	<i>Middelen voor het vangen of doden</i>	105
6.30	<i>Algemeen</i>	108
6.31	<i>Preventie</i>	109
6.32	<i>Uitroeiing</i>	109
7.	<i>Bescherming houtopstanden en regulering handel hout en houtproducten</i>	111
7.1	<i>Voorgestelde wettelijke regeling</i>	112
7.2	<i>Bescherming houtopstanden</i>	113
8.	<i>Handhaving</i>	113
8.1	<i>Wetsvoorstel</i>	113
9.	<i>Financiële bepalingen</i>	114
9.1	<i>Inleiding</i>	114
9.2	<i>Tegemoetkoming in schade</i>	115
9.3	<i>Huidige wetgeving</i>	115
9.4	<i>Schade veroorzaakt door dieren</i>	115
10.	<i>Integraal afwegingskader</i>	115
10.1	<i>Algemeen</i>	115
10.2	<i>Doel</i>	116
10.3	<i>Implementatie natuurwetgeving</i>	116

11.	Zienswijzen	116
11.1	<i>Intrinsieke waarde van het dier</i>	116
11.2	<i>Jacht</i>	116

II ARTIKELSGEWIJS **117**

Artikel 1.1	117
Artikel 1.5	117
Artikel 1.7	117
Artikel 1.8a	118
Artikel 1.10	119
Artikel 2.5	120
Artikel 3.1.6	121
Artikel 3.13	121
Artikel 3.3, lid 2	121
Artikel 3.8, lid 2	121
Artikel 3.8 lid 7	121
Artikel 3.10, lid 2, sub b	122
Artikel 3.12	122
Artikel 3.16, lid 4	122
Artikel 3.21	123
Artikel 5.1	123
Artikel 5.3	124
Artikel 8.3	124

BIJLAGE Rapport «Regeldruk Wet Natuur» **124**

SLOT **126**

III NOTA VAN WIJZIGING (33 348, nr. 5) **127**

1.1	<i>Inleiding en intrinsieke waarde</i>	127
1.2	<i>Verhouding tot de aangekondigde omgevingswet</i>	127
1.3	<i>Nationale natuurvisie</i>	128
1.4	<i>Jacht</i>	130
1.5	<i>Lasten bedrijven en burgers en bestuurlijke lasten</i>	131
1.6	<i>Per artikel in de nota van wijziging</i>	131
1.7	<i>Bijzondere nationale natuurgebieden</i>	133

IV ARTIKELSGEWIJS **134**

Artikel 3.14	134
Artikel 3.18	135

BIJLAGEN¹

1. Overzicht van internationale context van de materiële voorschriften van het wetsvoorstel natuurbescherming
2. Onderdelen van het bestuursakkoord natuur en het natuurpact die in het wetsvoorstel zijn opgenomen
3. Kaart waarop de ligging van beschermde natuurmonumenten, het natuurnetwerk Nederland en Natura 2000-gebieden is weergegeven
4. Kaart waarop de ligging van de nationale natuurparken in Nederland is weergegeven
5. Overzicht van de wijze waarop nationale parken in diverse landen worden beschermd
6. Lijst van beschermde natuurmonumenten
7. Overzicht van wettelijke vereisten ten aanzien van de uitoefening van de jacht, het populatiebeheer en schadebestrijding door grondgebruikers

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken over het wetsvoorstel houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming). In deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord ik de door de verschillende leden gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen, waarbij ik de volgorde en indeling van het verslag aanhoud. De vragen en opmerkingen heb ik genummerd en in voorkomend geval geparafraseerd met het oog op de toegankelijkheid en leesbaarheid.

Over enkele onderwerpen zijn op verschillende onderdelen in het verslag vragen van gelijke strekking gesteld. Om doublures in de beantwoording te voorkomen verwijs ik waar dat aan de orde is in mijn antwoorden naar andere antwoorden in het verslag.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering de balans ziet tussen bescherming, beleving en benutting en hoe die balans in het wetsvoorstel terugkomt. Voorts vragen deze leden naar de balans tussen economie en ecologie in dit wetsvoorstel. Ook vragen zij of het wetsvoorstel voldoende ruimte geeft aan private initiatieven om natuur te creëren en of de regering het als een prioriteit ziet om natuur met (lokaal) draagvlak te stimuleren door meer ruimte te bieden en hoe dit wordt gerealiseerd.

De natuur is er om beleefd, beschermd en benut te worden. Dat is één van de uitgangspunten van mijn beleid, zoals verwoord in de natuurvisie «Natuurlijk verder».¹ De kern van mijn beleid is een omslag in denken: het gaat om het versterken van de natuur mét de samenleving in plaats van het beschermen van de natuur tegen de samenleving. Hierbij zijn natuur en economie in balans of beter: hier versterken zij elkaar. Dit gebeurt nu al in de praktijk. Drinkwaterbedrijven nemen bijvoorbeeld vanuit welbegrepen eigenbelang hun verantwoordelijkheid voor natuurbeheer en natuurontwikkeling. Grote, internationaal werkende ondernemingen hebben zich verenigd in «Leaders for Nature» en werken zo samen aan het kwantificeren én verkleinen van hun ecologische voetafdruk. Het havenbedrijf Rotterdam werkt samen met het Wereldnatuurfonds aan een natuurlijke delta – een mooi voorbeeld van hoe economische ontwikkeling kan gedijen in een dynamisch ecosysteem en omgekeerd. Dit zijn maar enkele voorbeelden van hoe Nederland voorbij de eeuwige tweespalt kan komen.

Mijn beleid is erop gericht deze omslag te bevorderen. Mede daarom voer ik bijvoorbeeld een nieuw stelsel voor agrarisch natuurbeheer in, zodat agrarische ontwikkeling beter bij kan dragen aan een sterke en aantrekkelijke natuurlijke leefomgeving en omgekeerd.

De natuurwetgeving van het Rijk is één van de instrumenten van het natuurbeleid. Zij is onmisbaar, niet alleen voor een goede basisbescherming van wezenlijke natuurwaarden en voor een eenduidige en logische verdeling van taken en bevoegdheden, maar ook om instrumenten te bieden voor actieve bescherming en een programmatische aanpak. Wetgeving is bovendien noodzakelijk voor de omzetting van

¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 14.

internationale² en Europese³ verplichtingen op het vlak van biodiversiteit. Die verplichtingen vereisen actief beleid om de natuur te beheren en te ontwikkelen en instrumenten om te verzekeren dat mensen bij hun handelen rekening houden met mogelijke gevolgen voor de natuur. Dit zonder het beheer, gebruik en ontwikkelen van de natuur ter vervulling van maatschappelijke functies uit het oog te verliezen. Wetgeving zorgt daarmee voor een stevig fundament onder het natuurbouwwerk in Nederland.

Om te komen tot een op de toekomst gericht instrumentarium wordt de wetgeving op het vlak van natuur en leefomgeving herzien en vereenvoudigd. Dat gebeurt met dit wetsvoorstel en het voorstel voor een Omgevingswet.⁴ Belangrijke doelstellingen daarbij zijn een goede werkbaarheid in de praktijk, het schrappen van onnodige lasten voor burgers en ondernemingen, een goede aansluiting bij internationale verplichtingen, het in een vroegtijdig stadium betrekken van het natuur- en landschapsbelang bij gebiedsontwikkelingsprocessen en grote projecten, het beter faciliteren van actieve beschermingsmaatregelen en het bieden van meer flexibiliteit en ruimte voor maatwerk in de praktijk, met het oog op verbinding van economie en ecologie, het bieden van ruimte aan particuliere initiatieven en stimulering van lokaal draagvlak. Dit wetsvoorstel voorziet daartoe in de eerste plaats in beheerplannen voor Natura 2000-gebieden.⁵ Eigenaren en terreinbeheerders hebben vanwege hun deskundigheid en het feit dat zij het desbetreffende gebied als geen ander kennen een vooraanstaande rol bij de invulling van de beheermaatregelen in het op te stellen beheerplan, dat vervolgens door gedeputeerde staten wordt vastgesteld. Bij deze maatregelen wordt rekening gehouden met het gebruik van het gebied, dus ook met de beleving en benutting ervan.

De beheerplannen helpen hen en anderen weer in de praktijk. In de eerste plaats omdat de plannen duidelijkheid geven ten behoeve van de verlening van vergunningen voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor een Natura 2000-gebied. Bovendien kunnen de plannen ook fungeren als vrijstelling voor in het plan opgenomen activiteiten van de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten,⁶ van de soortenbeschermingsverboden⁷ en van de meldings- en herbepantingsplicht bij het vellen van een houtopstand.⁸

Ook het instrument van gedragscodes biedt ruimte voor initiatieven in de praktijk, waar het gaat om de soortenbeschermingsverboden en de meldings- en herbepantingsplicht bij het vellen van houtopstanden.⁹ Deze gedragscodes worden door de betrokken bedrijfstak of beroepsgroep zelf opgesteld en door mij na overleg met de provincies goedgekeurd. Verder biedt het wetsvoorstel ruimte voor het verlenen van

² Onder meer het verdrag inzake de biologische diversiteit (Rio de Janeiro, 15 juni 1992, Trb. 1992, 164), het verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving (Bern, 19 september 1979, Trb. 1979, 175) en het verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, 23 juni 1979 (Bonn, 23 juni 1979, Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6).

³ Vogelrichtlijn (richtlijn 2009/147/EG van het Europees parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010 L 20)) en Habitatrichtlijn (richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206)).

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2.

⁵ Voorgesteld artikel 2.3.

⁶ Voorgesteld artikel 2.9, eerste lid.

⁷ Voorgestelde artikelen 3.3, zevende lid, onderdeel b, en 3.8, zevende lid, onderdeel b.

⁸ Voorgesteld artikel 4.4, eerste lid, onderdeel a.

⁹ Voorgestelde artikelen 3.29 en 4.4, eerste lid, onderdeel d.

onthefingen van de verboden ter bescherming van dier- of plantensoorten¹⁰ in het kader van de zogenoemde tijdelijke natuur. Een ander instrument dat de toepassing van de regels, met name waar het gaat om de verlening van vergunningen en onthefingen, in de praktijk helpt is de programmatische aanpak. Het wetsvoorstel maakt een dergelijke aanpak mogelijk, niet alleen voor Natura 2000-gebieden maar ook voor de invulling van een actieve leefgebiedenbenadering in het kader van actieve soortenbescherming en bovendien niet alleen op landelijk niveau maar ook op regionaal niveau.¹¹

2. De leden van de SP-fractie vragen naar de meerwaarde van het wetsvoorstel ten opzichte van de oude situatie en naar de gevolgen voor de rechtszekerheid.

Het wetsvoorstel voorziet in een verbetering en vereenvoudiging van het wettelijk stelsel in vergelijking met de huidige natuurwetgeving, zoals hierna uiteengezet. Het wetsvoorstel is ook van belang om de afspraken van Rijk en provincies in het bestuursakkoord natuur¹² en het natuurpact¹³ ten aanzien van de bij de provincies neer te leggen wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden vast te leggen. Uit de evaluatie¹⁴ van de natuurwetgeving uit 2008 bleek dat er behoefte bestaat aan eenvoudiger, toegankelijke natuurwetgeving. Het huidige wettelijk stelsel van de Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998 en Boswet wordt als complex, gelaagd en ontoegankelijk ervaren. Zo zijn de regels ter uitvoering van nationaal beleid en van Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen op ondoorzichtige wijze verweven. De gelaagde structuur van de Flora- en faunawet maakt het niet eenvoudig om erachter te komen welk regime van de Flora- en faunawet van toepassing is op een beschermde soort: deze wet wijst zelf beschermde inheemse diersoorten aan, maar ook het Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet en de Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet voorzien hierin. Verder zijn in die wet de verboden en verplichtingen ter bescherming van deze diersoorten opgenomen, terwijl het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten en de Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet op hun beurt elk voorzien in uitzonderingen daarop. In hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel vormen de Europese en internationale verplichtingen het uitgangspunt, zijn alle beschermde soorten benoemd en zijn alle beschermingsregimes opgenomen. Niet alleen de toegankelijkheid van de wetgeving wordt met dit wetsvoorstel verbeterd, maar ook de hanteerbaarheid van de regels in de praktijk. Ik wijs op het beheerplan voor Natura 2000-gebieden, dat op grond van dit wetsvoorstel ook kan fungeren als vrijstelling van de soortenbeschermingsverboden en de regels ter bescherming van houtopstanden, op de gedragscodes die fungeren als vrijstelling van de regels ter bescherming van soorten en houtopstanden en op de algemene regeling over een programmatische aanpak. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 1.

¹⁰ Voorgestelde artikelen 3.3, eerste en vierde lid (vogels), 3.8, eerste en vijfde lid (dieren en planten van soorten van Europees belang) en 3.10, eerste en tweede lid, in samenhang met artikel 3.8 (dieren en planten van andere beschermde soorten).

¹¹ Voorgesteld artikel 1.11.

¹² Het «bestuursakkoord natuur» omvat het op 20 september 2011 tussen het Rijk en de provincies gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107), het aanvullend akkoord van 7 december 2011 ter verduidelijking van en in aanvulling op het onderhandelingsakkoord (Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143) en de uitvoeringsafspraken van 8 februari 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153).

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 6.

¹⁴ «Over wetten van de natuur, Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies», Kamerstukken II 2007/08, 31 536, nr. 1.

Een andere verbetering is de aansluiting van de natuurregels op die van het omgevingsrecht. Zo kan het beheerplan voor een Natura 2000-gebied onderdeel uitmaken van een ander programma of plan dat voor dat gebied wordt vastgesteld¹⁵ en vinden de op grond van dit wetsvoorstel vereiste natuurtoetsen van locatiegebonden activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is, plaats in het kader van de beoordeling van de aanvraag van die vergunning. Er is dan geen aparte vergunning of ontheffing meer nodig.¹⁶

Over de decentralisatie van wettelijke bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken naar de provincies overeenkomstig de afspraken van Rijk en provincies in het bestuursakkoord natuur en het natuurpact, merk ik het volgende op. Waar provincies in de huidige wetgeving al over bevoegdheden beschikken, zoals de vaststelling van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, de verlening van Natura 2000-vergunningen en de verlening van ontheffingen voor populatiebeheer, voorziet het wetsvoorstel in de decentralisatie van andere onderdelen aan de provincies, met name de verantwoordelijkheid voor de actieve soortenbescherming, de bevoegdheden tot het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen van de soortenbeschermingsverboden en de regels ter bescherming van houtopstanden, de bevoegdheid tot het nemen van besluiten over het verlenen van tegemoetkomingen in schade die is aangericht door dieren van beschermde soorten en de bevoegdheid om voor Natura 2000-gebieden van Staatsbosbeheer de beheerplannen vast te stellen.¹⁷ In mijn antwoord op vraag nr. 15 ga ik nader in op de decentralisatie naar provincies.

Het wetsvoorstel voorziet voor bestaande situaties in een bestendig kader, hetgeen de rechtszekerheid borgt. Ik verwijs naar het voorgesteld overgangsrecht,¹⁸ op grond waarvan is verzekerd dat bijvoorbeeld verleende vergunningen en ontheffingen en vastgestelde beheerplannen van kracht blijven wanneer het wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt.

3. De leden van de SP-fractie vragen wat uit de initiatiefnota «Mooi Nederland» is overgenomen in het wetsvoorstel.

De nota van wijziging geeft uitvoering aan het regeerakkoord «Bruggen slaan».¹⁹ Het regeerakkoord stelt de bijdrage die het wetsvoorstel moet leveren aan de biodiversiteit in Nederland centraal en benadrukt het belang van geharmoniseerde kaders en een goede aansluiting op de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Ook is, in lijn met het regeerakkoord, van belang dat een goede aansluiting op andere wetgeving, in het bijzonder het huidige en het aangekondigde nieuwe omgevingsrecht, is verzekerd en dat de lasten voor burgers, ondernemers en overheden zoveel mogelijk worden verminderd.

Bij het opstellen van de nota van wijziging heb ik niet alleen mede acht geslagen op de Initiatiefnota «Mooi Nederland» van de leden Jacobi, Van Veldhoven en Klaver uit maart 2013, maar ook op hetgeen naar voren is gekomen in de gesprekken met het maatschappelijk veld over de nota van wijziging in april en november 2013 en de adviezen van het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over het ontwerp van de nota van wijziging. Voorts heb ik uiteraard de advisering van de Afdeling advisering van de Raad van State ter harte genomen over

¹⁵ Voorgesteld artikel 2.3, vijfde lid.

¹⁶ Voorgestelde artikelen 2.7, vijfde lid, 3.3, achtste lid, 3.8, achtste lid. In het voorgestelde artikel 10.7 is voorzien in een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

¹⁷ Vanaf de tweede generatie beheerplannen; de eerste generatie beheerplannen wordt wel door de Minister van Economische Zaken vastgesteld, zie voorgesteld artikel 9.2, derde lid.

¹⁸ Hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel.

¹⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, blz. 35.

het ontwerp van deze nota van wijziging²⁰ en over het oorspronkelijke wetsontwerp;²¹ dat geldt ook voor haar voorlichting²² over de genoemde initiatiefnota.

4. De leden van de SP-fractie willen een toelichting op het proces in aanloop naar het wetsvoorstel en met name naar het overleg met het Interprovinciaal Overleg.

Het wetsvoorstel is het resultaat van een intensief en langdurig proces waarbij andere bestuurslagen en het maatschappelijk veld zijn betrokken. Het traject voor het wetsvoorstel is in 2009 gestart na afronding van de evaluatie van de natuurwetgeving.

Voor de totstandkoming van het oorspronkelijk wetsvoorstel heeft onder meer een impact assessment, een formele maatschappelijke commentaaronderzoek en een internetconsultatie plaatsgevonden. Voor een nadere uiteenzetting zij verwezen naar de memorie van toelichting.²³

Met betrekking tot het opstellen van de nota van wijziging van het wetsvoorstel ter uitvoering van het regeerakkoord hebben in april en november 2013 gesprekken met organisaties uit het maatschappelijk veld plaatsgevonden, eerst om te vernemen welke ideeën en wensen er bij hen leefden voor aanpassing van het oorspronkelijke wetsvoorstel en daarna om met hen van gedachten te wisselen over de voorgenomen aanpassingen in het wetsvoorstel.²⁴

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de provincies zijn bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en de nota van wijziging betrokken geweest. Het IPO heeft formeel geadviseerd over het oorspronkelijke wetsvoorstel²⁵ en over de nota van wijziging.²⁶ In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel en in de toelichting bij de nota van wijziging is op de commentaren van de provincies ingegaan.²⁷ Het advies van het Interprovinciaal Overleg over de ontwerpnota van wijziging had onder meer betrekking op de actieve soortenbescherming, de nationale natuurvisie, de programmatische aanpak, de *lex silencio positivo* en de verdeling van bevoegdheden tussen provincies en Rijk.

5. De leden van de CDA-fractie vragen wat er onder «robuuste natuur» wordt verstaan.

In mijn natuurvisie «Natuurlijk verder» heb ik uiteen gezet dat ik onder een «robuuste natuur» een natuur versta die middenin de samenleving staat en daardoor tegen een stootje kan. Dat vraagt om een benadering die uitgaat van de veelzijdigheid en veerkracht van een natuur die de gehele samenleving dooradert om te worden beleefd en benut. Natuur ontleent op deze manier zijn robuustheid aan een goede maatschappelijke inbedding, niet aan een «sectorale» afscherming. Het langetermijneffect van een natuur die zich aan kan passen aan veranderende omstandigheden is een lagere beheerlast bij haalbare doelen.

6. De leden van de CDA-fractie achten een experimenteerbepaling wenselijk waarbij van een aantal regels afgeweken kan worden en die ruimte biedt aan de ontwikkeling in de praktijk en vragen naar de mening van de regering hierover.

²⁰ Advies van 7 mei 2014, Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 6.

²¹ Advies van 29 juni 2012, Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 4.

²² Voorlichting van 15 juli 2013, Kamerstukken II 2012/13, 33 734, nr. 4.

²³ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 13–14, 215 e.v. en 235 e.v.

²⁴ Kamerstukken 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 23.

²⁵ Brief van 12 december 2011, kenmerk DIR 05070/2011

²⁶ Brief van 20 december 2013, kenmerk VP 06776/2013.

²⁷ Zie in het bijzonder Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 239–242 en Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 45–50.

Het wetsvoorstel biedt met het oog op verbinding van ecologie en economie ruimte voor ontwikkelingen in de praktijk, onder meer omdat provincies onder voorwaarden vrijstellingen en ontheffingen kunnen verlenen van de in het wetsvoorstel opgenomen verboden en verplichtingen. Waar het gaat om regels ter bescherming van Natura 2000-gebieden, vogels en dieren of planten van soorten van Europees belang, dienen bij de verlening van de vrijstelling of ontheffing de Europese vereisten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in acht te worden genomen:

- de vergunningplicht voor projecten en andere handelingen ter bescherming van Natura 2000-gebieden²⁸ kunnen provinciale staten vervangen door algemene regels indien is voldaan aan de Europese vereisten van artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn;²⁹
- van de verboden ter bescherming van vogels kunnen provinciale staten en gedeputeerde staten respectievelijk vrijstelling en ontheffing verlenen indien is voldaan aan de Europese vereisten van artikel 9 van de Vogelrichtlijn;³⁰ er is geen ander bevredigende oplossing, de staat van instandhouding van de desbetreffende soort mag niet verslechteren en er moet sprake zijn van één van de volgende limitatief opgesomde belangen: in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid, in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren, ter bescherming van flora of fauna, voor onderzoek of onderwijs, het uitzetten of herinvoeren van soorten, of voor de daarmee samenhangende teelt, of om het vangen, het onder zich hebben of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan;
- van de verboden ter bescherming van dieren en planten van soorten van Europees belang kunnen provinciale staten en gedeputeerde staten respectievelijk vrijstelling en ontheffing verlenen indien is voldaan aan de Europese vereisten van artikel 16 van de Habitatrichtlijn;³¹ er is geen ander bevredigende oplossing, de staat van instandhouding van de desbetreffende soort mag niet verslechteren en er moet sprake zijn van één van de volgende limitatief opgesomde belangen: in het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats; ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren of andere vormen van eigendom; in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten; voor onderzoek en onderwijs, repopulatie of herintroductie van deze soorten, of voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten, of om het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde dieren van de aangewezen soort te vangen of onder zich te hebben, onderscheidenlijk een beperkt bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde planten van de aangewezen soort te plukken of onder zich te hebben.

Waar het gaat om de regels ter bescherming van dieren en planten van andere beschermde soorten³² voorziet het wetsvoorstel in extra uitzonde-

²⁸ Voorgesteld artikel 2.7, tweede en derde lid.

²⁹ Voorgesteld artikel 2.9, derde en vierde lid.

³⁰ Voorgestelde artikelen 3.3, vierde lid, en 3.4, tweede lid.

³¹ Voorgestelde artikelen 3.8, vijfde lid, en 3.9, tweede lid.

³² Voorgesteld artikel 3.10, eerste lid.

ringsgronden³³ ten opzichte van de hiervoor genoemde uitzonderingsgronden voor verlening van ontheffingen en vrijstellingen door provincies, te weten: in het kader van de ruimtelijke inrichting of ontwikkeling van gebieden, daaronder begrepen het daarop volgende gebruik van het ingerichte of ontwikkelde gebied; ter voorkoming van schade of overlast, met inbegrip van schade aan sportvelden, schietterreinen, industrieterreinen, kazernes, of begraafplaatsen; ter beperking van de omvang van de populatie van dieren, in verband met door deze dieren ter plaatse en in het omringende gebied veelvuldig veroorzaakte schade of in verband met de maximale draagkracht van het gebied waarin de dieren zich bevinden; ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren; in het kader van bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of bosbouw; in het kader van bestendig beheer of onderhoud aan vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer; in het kader van bestendig beheer of onderhoud van de landschappelijke kwaliteiten van een bepaald gebied, of in het algemeen belang.

Van de verplichting tot kennisgeving van het vellen van een houtopstand en tot herbeplanting kunnen provinciale staten en gedeputeerde staten respectievelijk vrijstelling en ontheffing verlenen³⁴ met het oog op natuurbelangen.³⁵

Voorts wijs ik op artikel 2.3, zevende lid, van de Crisis- en herstelwet,³⁶ dat met inachtneming van de Europese verplichtingen ruimte biedt om af te wijken van de natuurwetgeving bij een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen een aangewezen ontwikkelingsgebied. Hierbij gaat het om bestaand stedelijk gebied, bestaand bedrijventerrein of om gebied ter uitbreiding van de haven van Rotterdam, die bij wijze van experiment tijdelijk als zodanig zijn aangewezen met het oog op het versterken van de duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van dat gebied.

Wanneer een experiment binnen deze wettelijke voorwaarden kan worden uitgevoerd, kunnen provincies vrijstelling of ontheffing verlenen. Tegen deze achtergrond is een aanvullende experimenteerbepaling in het wetsvoorstel overbodig en ongewenst.

7. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is om de eigenaar of beheerder op basis van een door hem opgesteld beheerplan te certificeren en eventueel aan bepaalde activiteiten die in het beheerplan zijn opgenomen een meldplicht te koppelen.

Eigenaren en beheerders van natuurgebieden vormen een onmisbare schakel in het beheren en beschermen van de natuur. Zij beschikken over deskundigheid en kennis van hun eigen gebied en zij voelen zich als geen ander verantwoordelijk voor een goed beheer ervan. Bij dat beheer gaat het veelal om een integrale aanpak ten aanzien van zowel dier- en plantensoorten, habitats en houtopstanden in het gebied als van andere aspecten, zoals de landschappelijke en cultuur-historische waarden van het gebied.

Het wetsvoorstel voorziet in instrumenten die ruimte geven aan deze particuliere initiatieven door middel van vrijstellingen van de Natura 2000-vergunningplicht, van de soortenbeschermingsverboden en van de regels ter bescherming van houtopstanden, zo nodig te koppelen aan een meldingsplicht. Ik wijs op het beheerplan voor Natura 2000-gebieden, voor de situatie dat het desbetreffende gebied een Natura 2000-gebied is

³³ Voorgesteld artikel 3.10, tweede lid.

³⁴ Voorgesteld artikel 4.5, derde en vierde lid.

³⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 279–280.

³⁶ Voorgesteld artikel 10.3.

of daar onderdeel van uitmaakt, en op de gedragscode, voor ander situaties (zie mijn antwoord op vraag nr. 1). Eigenaren en terreinbeheerders kunnen bij het opstellen van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied, of voor het deel dat betrekking heeft op hun terrein en bij het opstellen van een gedragscode hiervoor hun eigen integrale plannen gebruiken.

Vanwege de publiekrechtelijke aspecten is een akkoord van de overheid op een beheerplan en een gedragscode onmisbaar. Voor beheerplannen voor Natura 2000-gebieden is publiekrechtelijke vaststelling vereist vanwege de Europeesrechtelijke noodzaak om overzicht en samenhang te waarborgen met de beheermaatregelen op de andere terreinen binnen het Natura 2000-gebied en omdat er vrijstelling wordt verleend van voornoemde wettelijke verplichtingen. Gedeputeerde staten toetsen op grond van dit wetsvoorstel aan de wettelijke vereisten. Voor gedragscodes is goedkeuring van de Minister van Economische Zaken vereist, vanwege de vrijstelling die wordt verleend van de wettelijke verplichtingen en de toetsing die hiervoor nodig is aan de wettelijke vereisten.

8. De leden van de CDA-fractie vragen naar een duidelijk overzicht van de Europese vereisten voor het wetsvoorstel en van nationale koppen.

Een overzicht van de internationale context van de materiële voorschriften van dit wetsvoorstel is als bijlage 1 bij deze nota opgenomen³⁷. Ter toelichting het volgende. Het wetsvoorstel natuurbescherming neemt de Europese en internationale verplichtingen als uitgangspunt. Er zijn twee soorten van verplichtingen te onderscheiden.

De eerste categorie bestaat uit verplichtingen om concrete regels en instrumenten vast te stellen. Deze regels en instrumenten moet Nederland «één-op-één» in de nationale wetgeving opnemen, waarbij er geen beleidsvrijheid is. Een voorbeeld hiervan is de aanwijzing van Natura 2000-gebieden,³⁸ de vergunningplicht en het afwegingskader voor projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied³⁹ en de verboden ter bescherming van vogels en van dieren en planten van soorten van Europees belang en het daarbij horende afwegingskader voor ontheffingen.⁴⁰

De tweede categorie bevat verplichtingen om – kort gezegd – een goede staat van instandhouding van de natuur te realiseren. Hierbij heeft Nederland beleidsvrijheid ten aanzien van de keuze van de instrumenten om dat doel te bereiken en bij de keuze van regelgeving als instrument, om invulling te geven aan die regels. Genoemd kan worden de verplichting van het Biodiversiteitsverdrag om de bescherming van ecosystemen en natuurlijke habitats en de instandhouding van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving te bevorderen.⁴¹ De voorgestelde bescherming van een aantal vis-, vlinder-, libel-, en keversoorten en een aantal plantensoorten die buiten de reikwijdte van de Habitatrichtlijn vallen, maar waarvan de staat van instandhouding wel wordt bedreigd,⁴² de voorgestelde actieve soortenbescherming⁴³ en het voorgestelde regime ter bescherming van houtopstanden⁴⁴ zijn hier voorbeelden van.

³⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³⁸ Artikelen 3 en 4 van de Vogelrichtlijn en artikel 4 van de Habitatrichtlijn, geïmplementeerd in het voorgestelde artikel 2.1, eerste lid.

³⁹ Artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn, geïmplementeerd in de artikelen 2.7, eerste, tweede en derde lid, onderdeel a, en 2.8, eerste tot en met achtste lid.

⁴⁰ Artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn, geïmplementeerd in de voorgestelde artikelen 3.1 tot en met 3.9.

⁴¹ Artikel 8, onderdeel d, van het Biodiversiteitsverdrag.

⁴² Voorgesteld artikel 3.10.

⁴³ Voorgesteld artikel 1.10, eerste lid.

⁴⁴ Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Tot deze tweede categorie behoort ook de algemene verplichting van de Vogelrichtlijn⁴⁵ en de Habitatrichtlijn⁴⁶ om de gunstige staat van instandhouding van vogels, dieren, planten en habitats van Europees belang te behouden of te herstellen. De totstandkoming en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland is een voorbeeld van een instrument waarmee aan deze algemene verplichting uitwerking wordt gegeven. Ook de actieve soortenbescherming, waar zij betrekking heeft op vogels of op dieren en planten van Europees belang, valt hieronder, evenals de programmatische aanpak stikstof.

Onderdeel van deze tweede categorie is ook de verplichting om passende maatregelen te treffen om verslechtingen en significante verstoringen van de beschermde natuurwaarden van een Natura 2000-gebied te voorkomen.⁴⁷ Hieronder vallen bijvoorbeeld de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid,⁴⁸ de voorgestelde bevoegdheid om toegangsbeperkingen vast te stellen⁴⁹ en de Natura 2000-vergunningplicht voor andere handelingen met mogelijk verslechterende of significant verstorende gevolgen.⁵⁰

Enkele regels in dit wetsvoorstel hebben tot doel dieren te beschermen vanwege de breed in de maatschappij levende overtuiging dat deze dieren een bescherming behoeven, ongeacht of de staat van instandhouding van de soort in het geding is. Hieraan ligt dientengevolge geen internationale of Europese verplichting ten grondslag. Dat geldt voor de algemene bescherming⁵¹ van de in de bijlage bij het wetsvoorstel genoemde zoogdier-, amfibie- en reptielsoorten en voor de voorgestelde verplichting om te voorkomen dat dieren onnodig lijden bij het vangen of doden.⁵²

9. De leden van de D66-fractie zijn blij dat in de voorgestelde doelbepaling het begrip «intrinsieke waarde» is opgenomen, maar vinden dit begrip onvoldoende uitgewerkt en vragen hoe de regering aankijkt tegen de uitwerking van dat begrip.

De in het wetsvoorstel opgenomen doelbepaling, waarin onder meer wordt verwezen naar de intrinsieke waarde van de natuur,⁵³ brengt tot uitdrukking waarom dit wetsvoorstel de natuur beschermt. Een belangrijke beweegreden is de intrinsieke waarde: het besef dat de natuur in zich zelf waardevol is, los van de gebruikswaarde ervan voor de mens. De voorgestelde doelbepaling maakt verder duidelijk dat bescherming ook gebeurt vanwege het belang van de natuur voor de mens voor maatschappelijke functies zoals industrie, bedrijvigheid, energie, recreatie, wonen en werken. Het is zaak de verschillende beweegredenen in verbinding met elkaar te beschouwen en niet als tegenpolen. Uitgaande van de Europeesrechtelijke en internationale verplichtingen voorziet het wetsvoorstel, in voorschriften ter bescherming van de natuur als uitwerking van de intrinsieke waarde in verbinding met de andere beweegredenen. Ik wijs ten algemene op de voorgestelde zorgplicht, het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden (aankwijzing, beheerplan, vergunningplicht, aanschrijvingsbevoegdheid, gebiedsbeperkingen), het beschermingsregime van vogels, dieren en planten (diverse verboden) en het beschermingsregime van houtopstanden (herbeplantingsverplichting). De verwijzing naar de intrinsieke waarde biedt geen zelfstandige

⁴⁵ Artikelen 1 en 2 van de Vogelrichtlijn.

⁴⁶ Artikel 2 van de Habitatrichtlijn.

⁴⁷ Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

⁴⁸ Voorgesteld artikel 2.4.

⁴⁹ Voorgesteld artikel 2.5.

⁵⁰ Voorgesteld artikelen 2.7, tweede en derde lid, onderdeel b, en 2.8, negende lid.

⁵¹ Voorgesteld artikel 3.10, eerste lid, onderdelen a en b.

⁵² Voorgesteld artikel 3.22, eerste lid.

⁵³ Voorgesteld artikel 1.8a.

grondslag voor het stellen van regels. Tegen die achtergrond is een nadere uitwerking van het begrip «intrinsieke waarde» niet nodig.

10. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie melden dat de Nederlandse natuur de afgelopen decennia vergaand versnipperd en vervuild is en daardoor kwetsbaar en in slechte staat. Zij hadden verwacht dat de regering, op basis van een zelfstandige motivering om natuur afdoende te beschermen en de afspraken die Nederland daarover in internationaal verband heeft gemaakt, de noodzaak van natuurherstel en effectieve bescherming van natuur zou erkennen en centraal zou stellen in haar natuurbeleid. Deze leden zijn van mening dat reeds bestaande wettelijke kaders voor de bescherming van de natuur nauwellettender opgevolgd moeten worden door Rijk, provincies en gemeenten. Daarnaast moeten de bestaande kaders volgens deze leden worden aangescherpt waar nodig. De leden zijn van mening dat de regering er in plaats daarvan voor kiest om te doen alsof de bestaande regels een goede bescherming van de natuur in de weg staan en vragen om een onderbouwing, bijvoorbeeld een evaluatie.

De Nederlandse natuur staat inderdaad onder druk, maar er zijn ook positieve ontwikkelingen. Recente evaluaties van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laten zien dat de achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland tot stilstand lijkt te zijn gebracht. In de Balans voor de Leefomgeving⁵⁴ stelt het PBL dat het tot nu toe uitgevoerde natuurbeleid vruchten begint af te werpen, dat planten en dieren profiteren van het herstel, het beheer en de ontwikkeling van de natuur, dat het aantal planten en dieren op de rode lijsten van bedreigde soorten afneemt, evenals de mate waarin zij worden bedreigd. Uit een analyse van het CBS volgt dat uit nieuwe gegevens van bijna 1.800 soorten een omslag blijkt in de trend van sterke achteruitgang sinds 1950 van veel dier- en plantensoorten. Veel inheemse soorten zijn sinds 1995 namelijk niet verder achteruit gegaan of zelfs iets vooruit. In zeven soortgroepen samen is per saldo het aantal bedreigde soorten iets afgenomen.⁵⁵

Dat is goed nieuws. Tegelijkertijd moet ook worden vastgesteld dat voor vele soorten de voorwaarden voor een gunstige staat van instandhouding nog niet zijn bereikt. Het stopzetten van de achteruitgang van de biodiversiteit en waar mogelijk de versterking ervan, is dan ook het belangrijkste doel van mijn natuurbeleid. Ik verwijs naar mijn natuurvisie «Natuurlijk Verder» en de decentralisatieafspraken met de provincies, waarop ik in mijn antwoord op vraag nr. 15 in ga.

De natuurwetgeving draagt bij aan de bescherming van de natuur. Ik wijs in dit verband op de onderzoeken naar de effectiviteit van de natuurwetgeving van het toenmalige milieu en Natuurplanbureau⁵⁶ en van het Planbureau voor de Leefomgeving en Alterra (WUR)⁵⁷ die respectievelijk in het kader van de aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving en ter uitvoering van de moties van de leden Jacobi, Jager en Van der Ham c.s.⁵⁸ zijn uitgevoerd. In beide onderzoeken is geconcludeerd dat natuurwetgeving in ecologisch opzicht effectief is. Zo worden Natura 2000-gebieden beschermd waarbij ook de effecten van bronnen buiten die gebieden (externe werking) zijn gereguleerd. Verder worden inheemse en uitheemse dier- en plantensoorten beschermd. Ook wijzen de onder-

⁵⁴ Dirx, J. & B. de Knecht (2014), Natuurlijk kapitaal als nieuw beleidsconcept. Balans van de Leefomgeving 2014 – deel 7, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

⁵⁵ CBS, PBL, Wageningen UR (2014). Living Planet Index voor Nederland, 1990–2013 (indicator 1569, versie 01, 30 september 2014).

⁵⁶ MNP rapport nr. 500402009/2007, 15 november 2007, www.pbl.nl.

⁵⁷ Veen, M.P. van et al (2011); Kamerstukken II 2011/12, 31 536, nr. 13.

⁵⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 536, nr. 8 en Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIV, nr. 124.

zoeken erop dat de vergunningen en ontheffingen ervoor zorgen dat bij nieuwe activiteiten de aanwezigheid van beschermde kwetsbare natuurwaarden wordt meegewogen en dat gedragscodes tot meer bewustwording en tot een betere gegevensverzameling leiden. Niet onbelangrijk is tot slot dat de onderzoekers stellen dat Nederland niet op slot gaat door de bescherming van soorten en habitats: slechts bij een klein deel van de vergunning- en ontheffingsaanvragen kan de desbetreffende activiteit niet doorgaan vanwege ontoelaatbare effecten. De onderzoekers wijzen erop dat om de balans te vinden tussen bescherming en uitvoering, het bevoegd gezag in de praktijk mitigerende maatregelen oplegt – maatregelen die schade voorkomen of beperken – en compenserende maatregelen – maatregelen om het leefgebied elders te herstellen – bij toepassing waarvan de activiteit doorgang kan vinden.

11. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen om een overzicht van de handhaving van de Natuurbeschermingswet 1998 door het bevoegd gezag.

De uitvoering van het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden van de Natuurbeschermingswet 1998 is neergelegd bij de provincies. Handhaving van de wettelijke voorschriften, waaronder de vergunningplicht, geschiedt in de regel door buitengewone opsporingsambtenaren van de provincies en van terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten.⁵⁹ Er is voor provincies geen rapportageverplichting aan het Rijk over resultaten van de handhaving van deze regels.

In uitzonderingsgevallen is de Minister van Economische Zaken verantwoordelijk voor de uitvoering van genoemde wet. Genoemd kunnen worden de Natura 2000-vergunningplicht ten aanzien van activiteiten waarvoor hij het bevoegd gezag is.⁶⁰ Ook kan hij de toegang tot Natura 2000-gebieden beperken, wanneer het desbetreffende gebied geheel of ten dele beheerd wordt door of onder de verantwoordelijkheid valt van het Rijk.⁶¹ De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit voert in dat geval toezicht op de naleving uit. Zij doet dat op basis van een selectie van specifieke vergunningdossiers en gesloten gebieden na een risicoanalyse. Dit met het oog op een zo gericht mogelijke inzet van capaciteit in relatie tot het natuurbeschermingsbelang en het risico op overtreding. In acht gevallen was een handhavingsverzoek aanleiding voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit om actief toezicht te plegen, in zeven gevallen was de verlening van een vergunning de aanleiding hiervoor. Concreet ging het daarbij om zuid-noord mosseltransporten en surfers in een gebied met toegangsbeperkingen. In vijf gevallen zijn de geconstateerde overtredingen afgedaan met een proces-verbaal, eenmaal is bestuursrechtelijk opgetreden.

Verder is er een specifieke unit van buitengewone opsporingsambtenaren voor de Waddenzee. Deze Waddenunit houdt, in samenspraak met toezichthouders van de Waddenprovincies, toezicht op de naleving van de Natuurbeschermingswet 1998 in dit gebied, bijvoorbeeld ten aanzien van de mossel-, kokkel- en garnalenvisserij. De Waddenunit maakte in 2011 666 vaardagen, in 2012 725 dagen en in 2013 607 dagen. Naar verwachting zullen in 2014 meer dan 700 vaardagen worden gerealiseerd. In 2013 zijn 26 processen-verbaal uitgeschreven, zowel vanwege overtredingen van de Natuurbeschermingswet 1998 als van de Flora- en faunawet. Daarnaast zijn er 11 officiële waarschuwingen gegeven. De voorgaande jaren laten een zelfde beeld zien.

⁵⁹ Kamerstukken II 2014/15, 28 684, nr. 422.

⁶⁰ Artikel 19d, eerste en vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 in samenhang met het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998.

⁶¹ Artikel 20, eerste en tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

12. De Partij voor de Dieren-fractie vragen om een reactie op de stelling dat de intrinsieke waarde van natuur ontbreekt in de tekst, de doelen en de geest van het wetsvoorstel.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 9.

1.1 Strekking wetsvoorstel

13. De leden van de PvdA-fractie willen expliciet als doelbepaling in het wetsvoorstel opnemen: «het in een gunstige staat van instandhouding herstellen en behouden van alle van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten dieren en planten en typen natuurlijke habitats en habitats van soorten» en vragen naar een reactie hierop. Deze leden dringen er op aan de doelen van dit wetsvoorstel integraal over te nemen in de Omgevingswet, wanneer de natuurwetgeving daarin wordt opgenomen.

Het wetsvoorstel behelst bepalingen die uitvoering geven aan de internationale en Europese eis van behoud en zo nodig herstel van een gunstige staat van instandhouding van soorten dieren en planten en van typen habitats. In verschillende voorgestelde bepalingen komt dit tot uitdrukking, zoals: de nationale natuurvisie,⁶² de inspanningsverplichting voor actieve soortenbescherming door provincies,⁶³ de verplichting van de Minister van Economische Zaken om toe te zien op de staat van instandhouding,⁶⁴ de verplichting van gedeputeerde staten om zorg te dragen voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor Natura 2000-gebieden,⁶⁵ de toetsing van projecten en handelingen met schadelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied,⁶⁶ en van handelingen die schadelijk zijn voor beschermde soorten.⁶⁷ Een expliciete opname van deze doelstellingen als doelbepaling in het wetsvoorstel heeft daarom geen toegevoegde waarde.

Mijn inzet is erop gericht dat tot de inhoud van het toekomstige voorstel tot aanpassing van de Omgevingswet waarin wordt geregeld dat de uiteindelijke Wet natuurbescherming wordt opgenomen in die wet, ook het voorgestelde artikel 1.8a, eerste lid, waarin de doelen van de Wet natuurbescherming zijn geformuleerd, zal behoren. Daarbij kan ook worden gezien of het begrip «intrinsieke waarde» beperkt moet blijven tot natuur of dat die kwalificatie ook aanvullende betekenis kan hebben voor andere onderdelen van de fysieke leefomgeving.

14. De leden van de ChristenUnie-fractie zien dit wetsvoorstel als een belangrijk middel om de decentralisatieafspraken met de provincies vast te leggen. Ook zien deze leden de noodzaak tot vernieuwing en vereenvoudiging van de natuurwetgeving. Voor hen is een goede integratie van het gebieden- en soortenbeleid een belangrijk aandachtspunt. Zij maken zich zorgen over het spanningsveld tussen enerzijds de focus van het Rijk op soortenbescherming, grotendeels ingegeven vanuit de Brusselse wet- en regelgeving, en anderzijds de integrale en gebiedsgerichte aanpak die de provincies voorstaan. Zij vragen nader te onderbouwen hoe de integratie tussen gebiedsbeleid en soortenbeleid concreet vorm moet krijgen.

⁶² Voorgesteld artikel 1.5, derde lid, onderdeel a.

⁶³ Voorgesteld artikel 1.10, eerste lid.

⁶⁴ Voorgesteld artikel 1.7, eerste lid.

⁶⁵ Voorgesteld artikel 2.2, eerste en tweede lid.

⁶⁶ Voorgesteld artikel 2.8, derde en negende lid.

⁶⁷ Voorgestelde artikelen 3.3, vierde lid, onderdeel c, en 3.8, vijfde lid, onderdeel c.

De natuur die is gelegen in het natuurnetwerk Nederland is van essentieel belang voor de instandhouding van de leefgebieden van veel soorten en daarmee voor de duurzame instandhouding van die soorten. Soortenbescherming en gebiedsbescherming zijn goedbeschouwd twee zijden van dezelfde medaille: voor gebieden gelden veelal ook instandhoudingsdoelen voor soorten; het streven naar een gunstige staat van instandhouding geldt zowel voor habitats als voor soorten. Het is aan de provincies om invulling te geven aan het soortenbeleid en het gebiedsgerichte beleid (zie mijn antwoord op vraag nr. 15).

15. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het Rijk zijn systeemverantwoordelijkheid moet gaan invullen als de twaalf provincies verantwoordelijk zijn voor het natuurbeschermingsbeleid. Zij vragen hoe het Rijk zal omgaan met provincie-overschrijdende projecten en met ingrepen die effect hebben op soorten/gebieden in een andere provincie (externe werking).

Het Rijk vertegenwoordigt Nederland in internationaal verband en is verantwoordelijk voor de nakoming van internationale verplichtingen door Nederland. Daartoe voorziet het Rijk in wettelijke kaders, die de implementatie van internationaalrechtelijke verplichtingen bevatten en voor provincies overstijgende belangen een landelijk eenvormig beleid verzekeren. De algemene regels ter bescherming van Natura 2000-gebieden, soorten en houtopstanden zijn dan ook in dit wetsvoorstel verankerd. Ook worden bij en krachtens dit wetsvoorstel algemene regels over de uitoefening van de jacht en het gebruik van het geweer gesteld. Het Rijk zal in de uitvoeringsregelgeving verder duidelijkheid verschaffen over de soorten die als schadelijke soorten zijn te beschouwen en vallen onder de reikwijdte van de bepalingen inzake schadebestrijding. Het Rijk is tevens verantwoordelijk voor het verlenen van vrijstelling voor de bestrijding van deze diersoorten die in het gehele land schade veroorzaken. Dat geldt ook voor de door de provincies te bestrijden invasieve exoten.

De internationale en Europese verplichtingen vereisen dat Nederland actieve maatregelen treft om de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats te behouden en zo nodig te herstellen. Dit geldt niet alleen voor de soorten, genoemd in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, maar ook voor andere soorten, wanneer de staat van instandhouding van die soorten in het geding is en die daarom zijn opgenomen op een rode lijst. Op grond van algemene verplichtingen in internationale verdragen moet Nederland ook voor die soorten maatregelen treffen.

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben in de bestuursafspraken 2011–2015⁶⁸ vastgelegd dat provincies in Nederland verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid inzake natuur, recreatie, toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en de leefbaarheid van het platteland. De provincie is de dichtst bij de burger liggende bestuurslaag die in aanmerking komt voor een centrale rol bij de uitvoering van natuurbeleid en de realisatie van gebiedsgericht beleid. Dat hangt samen met de schaal van natuurgebieden en de omvang van de problematiek die hier aan de orde is, de noodzakelijke verzekering van aansluiting op het beleid van andere provincies en de schaal waarop de voor de uitvoering van het beleid relevante organisaties – zoals terreinbeheerders en waterschappen – opereren. Het zijn ook bij uitstek de provincies die op gebiedsniveau de relevante afwegingen kunnen maken, rekening houdend met de specifieke kenmerken van het gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Zij kennen de relevante partijen in het gebied, zijn in staat om synergie met andere relevante gebiedsprocessen te bereiken en beschikken over de

⁶⁸ Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 336.

instrumenten voor een integrale aanpak, waardoor natuurdoelstellingen doelmatig en doeltreffend kunnen worden gerealiseerd.

In het wetsvoorstel zijn ter uitvoering van het bestuursakkoord natuur en het natuурpact de wettelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de provincies neergelegd, uitzonderingen daargelaten.

Genoemd kunnen worden de vaststelling van beheerplannen, de verlening van Natura 2000-vergunningen, de verlening van ontheffingen van de soortenbeschermingsverboden en de uitvoering van de regels ter bescherming van houtopstanden en het voeren van een actief soortenbeleid.

Het is de verantwoordelijkheid van de provincies om de maatregelen te bepalen waarmee zij invulling geven aan het actieve soortenbeleid.

Omdat het voortbestaan en het voorkomen van soorten niet alleen van actieve maatregelen afhankelijk is maar ook van externe factoren, zoals bovenregionale of zelfs mondiale factoren, die niet door de provincies te beïnvloeden zijn, kunnen de provincies niet verantwoordelijk gehouden worden voor het uiteindelijke resultaat ten aanzien van de staat van instandhouding. Om deze reden hebben zij een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting.

Het Rijk is er verantwoordelijk voor dat wordt verzekerd dat bij de uitvoering conform de wettelijke kaders wordt gehandeld en wordt voldaan aan de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en andere internationale verplichtingen. Met de instrumenten voor het interbestuurlijk toezicht als verankerd in de Provinciewet⁶⁹ en de Wet Naleving Europese regelgeving publiekrechtelijke entiteiten⁷⁰ zijn de provincies door het Rijk aanspreekbaar op een goede uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden en op handelen in overeenstemming met het algemeen belang en het recht.

De primaire verantwoordelijkheid voor de borging van rechtsconform handelen ligt bij de provincies zelf. Provinciale staten oefenen daartoe controle uit op het handelen van gedeputeerde staten. Zoals in het bestuursakkoord natuur door provincies en Rijk is afgesproken, zal gebruikmaking van de genoemde interbestuurlijke instrumenten door het Rijk niet aan de orde zijn als de provincies de wettelijke taken overeenkomstig de wettelijke en internationaalrechtelijke kaders uitoefenen en als zij hebben voldaan aan de afspraken over een gerichte inzet van de voor de uitvoering van het akkoord overeengekomen middelen ter realisering van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en van Bonn in hun provincie.

In het natuурpact is afgesproken dat om de drie jaar door het Planbureau van de Leefomgeving een evaluatie wordt uitgevoerd van de voortgang en de resultaten van het natuурbeleid. Dat biedt de mogelijkheid voor het Rijk en de provincies om een vinger aan de pols te houden en bij ongewenste ontwikkelingen aanvullende afspraken te maken.

Met de financiële afspraken in het bestuursakkoord natuur en het natuурpact stelt het Rijk de provincies in staat om deze verantwoordelijkheden te dragen. Het Rijk zal de provincies niet met aanvullende wensen of ambities confronteren zonder tegelijkertijd afspraken te maken over de financiering daarvan.

Dat decentralisatie naar provincies kan leiden tot onderlinge verschillen tussen de provincies bij de uitwerking van het natuурbeleid, is evident. Het is immers de bedoeling dat door decentralisatie beter recht wordt gedaan aan regionale verschillen en beter wordt aangesloten bij de regionale en lokale opvattingen over de inrichting en het beheer van gebieden voor de onderscheiden functies die daar moeten worden gecombineerd en de wijze waarop de natuurdoelstellingen het beste kunnen worden bereikt. Dat bevordert ook de herkenbaarheid van en het

⁶⁹ Gemoderniseerd overeenkomstig de Wet revitalisering generiek toezicht (Stb. 2012, 233).

⁷⁰ Stb. 2012, 245.

draagvlak voor het beleid bij de burgers en ondernemers van het gebied. Tegelijk moet worden bedacht dat de provincies bij de onderwerpen die worden geregeld in het wetsvoorstel, gehouden zijn te handelen in overeenstemming met de internationale kaders voor de gebiedsbescherming en soortenbescherming, zoals deze zijn omgezet in het onderhavige wetsvoorstel. Gewezen zij in dit verband op de verlening van Natura 2000-vergunningen en van ontheffingen en vrijstellingen van de verboden ter bescherming van dier- en plantensoorten.

Voor aangelegenheden die eenheid van beleid vergen of de provincieschaal overstijgen, bevat het onderhavige wetsvoorstel de noodzakelijke waarborgen, door het stellen van algemene kaders en voorwaarden voor verlening van vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen, alsook door voor te schrijven dat bij effecten van besluiten voor andere provincies onderlinge afstemming tussen provincies is vereist.⁷¹ Bovendien is, wanneer de doelmatigheid of nationale belangen daarmee zijn gediend, de bevoegdheid voor het nemen van besluiten op rijksniveau geregeld, zoals de aanwijzing van Natura 2000-gebieden.

De provincies zijn zich bewust van het belang van samenwerking, onderlinge afstemming, eenduidige kaders en een wijze van uitvoering die in het belang is van de natuur en bovendien voor overheden, burgers en ondernemers zo min mogelijk lasten met zich brengt. Provincies maken onderling afspraken over de uitvoering van de wettelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van provinciegrensoverschrijdende activiteiten en natuurgebieden, waaronder Natura 2000-gebieden.

16. De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het van wezenlijk belang dat het wetsvoorstel in de praktijk winst oplevert voor de natuur en dat doelstellingen worden gerealiseerd. Zij vragen om een nadere toelichting waarom met dit wetsvoorstel de bescherming en versterking van de natuur in Nederland wordt verbeterd.

Zoals uit de aangehaalde onderzoeken naar de ecologische effectiviteit van de natuurwetgeving is gebleken, is de natuurwetgeving een noodzakelijke voorwaarde om de natuur te behouden en te versterken. Er is evenwel meer nodig dan alleen de natuurwetgeving om natuur te beschermen en het verlies van natuur tegen te gaan. Belangrijke instrumenten zijn de totstandkoming en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland, de maatregelen op het vlak van de inrichting en het beheer van het landelijk gebied, de natuurfunctie ondersteunende landinrichting en herinrichting van gebieden met inzet van het landinrichtingsinstrumentarium op grond van de Wet inrichting landelijk gebied, de verbetering van de milieucondities in het kader van de milieuwetgeving (zoals Wet milieubeheer, Meststoffenwet, Wet bodembescherming, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden), de verbetering van de watercondities in het kader van de Waterwet en de verduurzaming en vergroening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid. Ook een goede voorlichting over de natuur en de natuurwetgeving zijn van belang om de bedrijven en burgers bewust te laten zijn van de mogelijke schadelijke gevolgen die hun handelingen hebben voor de natuur.

Het wetsvoorstel continueert het beschermingsniveau van de huidige, ecologisch effectieve natuurwetgeving, zodat invulling gegeven blijft worden aan een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve bescherming van de natuur. In aanvulling daarop wordt de zorg voor actieve soortenbescherming nu expliciet in het wetsvoorstel opgenomen. De voorgestelde verbeteringen in dit wetsvoorstel ten aanzien van de hanteerbaarheid van de regels in de praktijk, opgesomd in antwoorden

⁷¹ Voorgestelde artikelen 1.3, derde en vierde lid, en 2.10, derde, vierde en vijfde lid.

nrs. 1 en 2, versterken voorts dat burgers en bedrijven op voorhand de positie van de natuur als vanzelfsprekend betrekken bij hun handelen. Dat is gunstig voor de effectiviteit van de wetgeving.

17. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er deels voor is gekozen om het wetsvoorstel te laten uitkristalliseren door middel van jurisprudentie. Zij vragen of de regering mogelijkheden ziet om de bepalingen in het wetsvoorstel verder uit te werken om zo vooraf meer duidelijkheid te verschaffen, in plaats van achteraf via jurisprudentie.

Begrippen als «project», «plan», «verslechtering», «verstoring», «significant», «passende maatregelen», «dwingende redenen van openbaar belang», «voortplantings- of rustplaatsen» zijn rechtstreeks overgenomen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Deze begrippen moeten in de Europese Unie op uniforme wijze worden uitgelegd en toegepast, waarbij het Europese Hof van Justitie bevoegd is tot het geven van interpretatie.⁷² Door in het wetsvoorstel direct naar deze Europese begrippen te verwijzen, is op voorhand verzekerd dat interpretaties die het Europese Hof van Justitie aan een begrip geeft, onmiddellijk doorwerken in de uitleg van de desbetreffende bepaling in de Nederlandse rechtspraak. Dit neemt niet weg dat er in de praktijk behoefte bestaat aan een nadere duiding van deze Europese begrippen. De Europese Commissie heeft het initiatief genomen tot het opstellen van enkele handreikingen over de toepassing van de Europese regels, zoals een handleiding over de toepassing van het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden⁷³ en een handleiding over de toepassing van het Europese beschermingsregime voor soorten van Europees belang.⁷⁴ In aanvulling daarop draag ik, in samenwerking met de provincies, zorg voor een goede voorlichting over de natuurwetgeving door middel van handreikingen in het kader van het project implementatie natuurwetgeving.

18. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of planologische bescherming van het natuurnetwerk Nederland voldoende is. Zij wijzen op schadelijke, niet-plaatsgebonden activiteiten, zoals evenementen, en vragen of vanwege de externe werking een vergunningstelsel in het wetsvoorstel nodig is. Ook vragen zij welke mogelijkheden en aanknopingspunten het wetsvoorstel biedt om stilte en duisternis wettelijk te beschermen.

Planologische bescherming is een belangrijk onderdeel van het geheel aan maatregelen om het natuurnetwerk Nederland te beschermen, maar er zijn meer maatregelen die aan bescherming bijdragen. Tezamen geven deze maatregelen een voldoende bescherming van het natuurnetwerk Nederland. In het navolgende ga ik hierop nader in.

In de eerste plaats wijs ik op de bescherming van Natura 2000-gebieden, die onderdeel uitmaken van het natuurnetwerk Nederland. Het wetsvoorstel voorziet in een stringent beschermingsregime voor deze gebieden, dat onmiddellijk is voorgeschreven door de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn: de aanwijzing van Natura 2000-gebieden, het treffen van instandhoudingsmaatregelen en van passende maatregelen, de vergunningplicht voor projecten en een toets voor plannen met mogelijk significante gevolgen, uitgaande van het nee-tenzij-beginsel en een passende beoordeling.

⁷² HvJ 20 oktober 2005, zaak C-6/04 (Commissie tegen Verenigd Koninkrijk) ro. 117.

⁷³ «Beheer van «Natura 2000»-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)», uitgave Europese Gemeenschappen, 2000.

⁷⁴ Europese Commissie, «Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, final version, februari 2007.

Deze richtlijnen schrijven niet alleen voor dat Natura 2000-gebieden worden aangewezen en beschermd, maar voorzien ook in een verplichting voor Nederland om ten aanzien van soorten en habitats een goede staat van instandhouding te realiseren. Dit is een verplichting ten aanzien waarvan Nederland de ruimte heeft om hieraan invulling te geven (zie mijn antwoord op vraag nr. 8). Een belangrijk beleidsinstrument hiervoor is het natuurnetwerk Nederland. Dit is een stelsel van ecologisch hoogwaardige natuurgebieden, waarvan ook de Natura 2000-gebieden deel uitmaken. Het natuurnetwerk Nederland stelt het leefgebied van soorten veilig en helpt te voorkomen dat planten en dieren in gebieden geïsoleerd raken en uitsterven.

Het centrale instrument ter bescherming van deze gebieden is in Nederland de planologische bescherming. Het krachtens de Wet ruimtelijke ordening vastgestelde Besluit algemene regels ruimtelijke ordening draagt provinciale staten op om de betrokken gebieden in een verordening aan te wijzen en te begrenzen en om de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden aan te wijzen. Tevens moeten provinciale staten bij verordening regels stellen om te verzekeren dat in gemeentelijke bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geen activiteiten worden toegestaan die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden of van de samenhang tussen die gebieden. Provincies en gemeenten kunnen verdergaande eisen stellen.

Gegeven de ruimte die Nederland heeft bij de invulling van het beschermingsregime, biedt het planologisch regime voor gebieden in het natuurnetwerk Nederland – met uitzondering van de daarvan deel uitmakende Natura 2000-gebieden – een ruimer afwegingskader voor belangenafweging in vergelijking met het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven stringente beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden. Daarmee is er voor de praktijk meer ruimte voor regionaal en lokaal maatwerk.

Op activiteiten die buiten het natuurnetwerk Nederland plaatsvinden en schadelijk zijn voor de natuurwaarden in gebieden van dit netwerk, is het regime van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening niet van toepassing. Niettemin kan planologische bescherming door provincies of gemeenten hier eveneens uitkomst bieden. Dit door in aangrenzende gebieden eveneens voorwaarden te stellen aan de bestemming.

Het natuurnetwerk Nederland wordt in aanvulling op het bovenstaande ook beschermd door de regels ter bescherming van dier- en plantensoorten (hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel) en van houtopstanden (hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel). Ook de algemene milieutoets van de Wet milieubeheer, die geschiedt via de omgevingsvergunning, beschermt de natuur. Verder kunnen provincies, gegeven hun primaire verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid, via een verordening op grond van de Wet milieubeheer regels stellen in het belang van de bescherming van deze gebieden. Ook de inzet van instrumenten in het kader van het gebiedsgerichte beleid kan bescherming bieden.

Los hiervan moet worden bedacht dat het overgrote deel van de betrokken natuurterreinen eigendom zijn van organisaties die als oogmerk natuurbescherming hebben. Zij kunnen als eigenaar beperkingen stellen aan het gebruik van hun terreinen, zodanig dat dit in overeenstemming is met de nagestreefde natuurdoelstellingen. Zo nodig kunnen zij ter voorkoming van schade of van verdere schade aan hun eigendom de verantwoordelijke persoon of rechtspersoon sommen diens schadelijke activiteit aan te passen, of zelfs te staken en dit desnoods bij de burgerlijke rechter via een onrechtmatige daadsactie afdwingen.

De bescherming van natuurschoonwaarden als stilte en duisternis valt buiten de reikwijdte van de verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Onder verwijzing naar mijn antwoord op vraag nr. 15 merk

ik op dat provincies en gemeenten ruimte hebben om ten aanzien van de bescherming van deze waarde beleid te voeren. Zo nodig kunnen zij ter bescherming van deze waarden het hiervoor behandelde instrumentarium toepassen. Het wetsvoorstel voorziet dan ook niet in een specifiek beschermingsregime hiervoor.

1.2 Visie stelsel natuurwetgeving

19. Het lid van de 50PLUS/Klein-fractie vraagt of het wetsvoorstel meer doelen heeft dan alleen natuurbescherming, namelijk beheer, behoud, benutting en beleving.

In mijn antwoord op vraag nr. 9 ben ik, naar aanleiding van vragen over de intrinsieke waarde van de natuur, ingegaan op de doelstellingen van dit wetsvoorstel.

20. Het lid van de 50PLUS/Klein-fractie stelt dat het wetsvoorstel nauwelijks bescherming biedt aan vissen, weekdieren en zoetwatervissen, net zo min als de visserijwetgeving dit dekt en vraagt om een oplossing hiervoor.

De bescherming van vissen en weekdieren in zoet, zout of brak water heeft betrekking op het beperken van negatieve invloeden van vier factoren. In de eerste plaats de kwaliteit van het water. Vooral weekdieren zijn gebaat bij een goede kwaliteit van het water. De milieuwetgeving (Waterwet, Wet milieubeheer, Meststoffenwet, Wet bodembescherming, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden) voorziet in regels ter bescherming van de algemene waterkwaliteit.

Een tweede factor die van invloed is op de staat van instandhouding van vissen en weekdieren is overbevissing en bijvangst. Voor vissen van soorten die voornamelijk hierdoor in hun staat van instandhouding worden bedreigd, geschiedt bescherming, ook in het belang van de natuur, via de Visserijwet 1963 en het gemeenschappelijke visserijbeleid.⁷⁵ Het Europese visserijbeleid heeft onder meer als doelstelling de effecten van visserijactiviteiten op de mariene ecosystemen zo gering mogelijk te houden en maatregelen te nemen die erop zijn gericht de milieueffecten van visserij te beperken. In het kader van dat beleid zijn ook specifieke Europese maatregelen vastgesteld ter bescherming van gebieden en soorten. De Europese Commissie heeft in juli 2011 haar voorstellen voor de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid gepresenteerd. Een verdere verduurzaming van dat beleid maakt daar deel van uit.⁷⁶ De Europese Commissie stelt zich op het standpunt dat de kaders van het gemeenschappelijke visserijbeleid ook de geëigende kaders zijn om in de mariene gebieden in de exclusieve economische zone beperkingen te stellen aan visserijactiviteiten ter voldoening aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (bescherming Natura 2000-gebieden en van vogels en diersoorten van Europees belang). Voor de implementatie van maatregelen ter uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid biedt de Visserijwet 1963 het kader. In de huidige natuurwetgeving wordt de regulering van visserijactiviteiten dan ook buiten de reikwijdte van die wetten gehouden.⁷⁷ Deze afbakening wordt ook in het onderhavige wetsvoorstel gevolgd.⁷⁸

⁷⁵ Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2002 inzake de instandhouding en duurzame exploitatie van visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PbEU 2002, L 358).

⁷⁶ Kamerstukken II 2010/11, 21 501-32, nr. 509, en 2011/12, 32 201, nr. 20.

⁷⁷ Artikel 22a van de Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 1a, tweede lid, van de Flora- en faunawet.

⁷⁸ Voorgesteld artikel 1.2, tweede lid.

Voor vissoorten die niet vallen onder het gemeenschappelijke visserij-beleid, zoals zoetwatervissen, gelden verder op grond van de Visserijwet 1963 regels die een duurzaam beheer van de betrokken vissoorten borgen.

Een derde factor is het verlies van habitats voor zoetwatervissen, bijvoorbeeld als gevolg van het dempen en baggeren van watergangen. Voor zoetwatervissoorten waarvan de staat van instandhouding hierdoor wordt bedreigd, voorziet het voorgestelde artikel 3.10, eerste lid, onderdelen a en b, in een beschermingsregime: een verbod op het vangen en doden en op het beschadigen of vernielen van hun vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen. In de bijlage bij dit wetsvoorstel zijn de desbetreffende vissoorten opgenomen. Het gaat hier om soorten die niet worden beschermd op grond van de Visserijwet 1963.

Als vierde factor noem ik de bedreiging die invasieve uitheemse soorten voor sommige vissoorten kunnen vormen. In de beleidsnota invasieve exoten uit 2007 is het beleid van het Rijk neergelegd om de inheemse biodiversiteit te beschermen tegen invasieve exoten.⁷⁹ Het wetsvoorstel voorziet in een opdracht aan gedeputeerde staten om het aantal van door de Minister van Economische Zaken aangewezen invasieve exoten zoveel mogelijk terug te brengen⁸⁰ en in een verbod om dieren uit te zetten.⁸¹ De nieuwe EU-verordening over invasieve exoten zal voorzien in een Europees regime voor de aanpak en bestrijding van invasieve exoten.⁸² Voor de bescherming van vissen is ook het regime voor Natura 2000-gebieden van belang. In mijn antwoord op vraag nr. 30 ga ik hierop nader in.

De genoemde wetten en dit wetsvoorstel bieden derhalve samen een adequate bescherming van vissen en weekdieren.

2. Hoofdpijnen wetsvoorstel en samenhang overig beleid

21. De leden van de D66-fractie vragen wanneer de integratie van het wetsvoorstel in de Omgevingswet is voorzien en hoe dit procesmatig zal verlopen.

Als beide Kamers der Staten-Generaal met het wetsvoorstel natuurbescherming instemmen, wordt dit wetsvoorstel, zoals dat na de parlementaire behandeling komt te luiden, tot wet verheven en zal dit als Wet natuurbescherming in werking treden. Het is van belang dat dit zo spoedig mogelijk een feit zal zijn. Zo wordt vertraging van de doorwerking van de beoogde vereenvoudiging en verbetering van de natuurwetgeving en van de met de provincies overeengekomen decentralisatie van bevoegdheden voorkomen.

De inhoud van de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden opgenomen. Voor de goede orde wijs ik erop dat het brede palet aan instrumenten dat het wetsvoorstel Omgevingswet zal bieden, los van het specifieke instrumentarium waarin nu het wetsvoorstel natuurbescherming voorziet, ook toegepast kan worden met het oog op de realisering van doelstellingen van het natuurbeleid (zie mijn antwoord op vraag nr. 1).

⁷⁹ Kamerstukken II 2007/08, 26 407, nr. 27.

⁸⁰ Voorgesteld artikel 3.17, tweede lid.

⁸¹ Voorgesteld artikel 3.32, eerste lid.

⁸² Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU 317).

De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft bij brief van 1 oktober 2014⁸³ de Tweede Kamer geïnformeerd over de planning van het wetsvoorstel Omgevingswet en aanverwante wetten. Zoals in deze brief is aangegeven, is het streven dat de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving in 2018 in werking zullen treden. In die brief is voorts aangegeven dat voor de overgang van de inhoud van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet een afzonderlijk aanvullingswetsvoorstel in procedure zal worden gebracht. Behandeling van dat aanvullingswetsvoorstel in beide Kamers der Staten-Generaal is voorzien in 2017.

22. De leden van de D66-fractie vragen of de Rijksnatuurvisie en de provinciale natuurvisies straks zullen opgaan in omgevingsvisies en hoe dan is gewaarborgd dat natuurbescherming niet ondergeschikt raakt aan andere omgevingskeuzen.

De onderdelen van de natuurvisie die van belang zijn voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van de natuur en de kwaliteit en het beheer van de leefomgeving, zullen onderdeel uitmaken van de omgevingsvisie. De met de omgevingsvisie beoogde integrale strategische langetermijnvisie richt zich immers op de fysieke leefomgeving als geheel, zodat deze in samenhang wordt beschouwd in de complexe dynamiek van de moderne maatschappij. De visievorming op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed wordt in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. Dat geldt overigens ook voor andere instrumenten waarin het wetsvoorstel Omgevingswet voorziet, zoals de omgevingsplannen en programma's. Zo worden in een vroegtijdig stadium mogelijk strijdige of juist elkaar versterkende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht. Het natuurbelang is erbij gebaat dat het al van het begin af aan bij de visievorming door Rijk en provincie op de fysieke leefomgeving op volwaardige wijze wordt meegenomen en met andere belangen zoals ruimtelijke ontwikkelingen wordt verbonden. Gedacht kan worden aan beleid om actief natuur te ontwikkelen – de bevordering van gezonde soortenpopulaties in hun natuurlijke verspreidingsgebied – in een bebouwde of nog te bebouwen omgeving in samenhang met andere belangen, op provinciaal of gemeentelijk niveau. Hoe beter het met de staat van instandhouding van een soort gaat, hoe meer zij kan verdragen, waardoor meer ontwikkelingen op andere terreinen van de fysieke leefomgeving mogelijk worden. Hiermee wordt bijgedragen aan een robuuste en veelzijdige natuur die de invloed van de samenleving niet alleen kan verdragen maar daar juist ook bij kan gedijen; zoals ik in mijn natuurvisie «Natuurlijk verder» heb gemeld, is het kabinet er veel aan gelegen het beeld van natuur als hindermacht in te ruilen voor een beeld van natuur als bron van maatschappelijke en economische ontwikkeling. Duidelijk is dat natuur daarbij niet altijd een preponderant belang kan zijn waarvoor andere belangen moeten wijken, aangezien de fysieke leefomgeving ook vele andere functies voor de samenleving heeft te vervullen. In die gevallen waarbij het natuurbelang wél moet overwegen – zoals bij de Natura 2000-gebieden, het natuurnetwerk Nederland en de beschermde soorten het geval is – bevat de voorgestelde Omgevingswet, zoals die zal worden aangevuld in verband met de toekomstige overgang van de Wet natuurbescherming – instrumenten om dat belang zeker te stellen. Genoemd kunnen worden het stellen van algemeen verbindende voorschriften waaraan plannen, projecten en andere handelingen moeten voldoen, het vergunningplichtig maken van die activiteiten en het

⁸³ Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

opstellen van instructieregels ter verzekering van de doorwerking van rijksbeleid of provinciaal beleid in het beleid van andere overheden. Het gaat hier om de regels zoals die thans zijn voorzien in het wetsvoorstel natuurbescherming voor de bescherming van gebieden, soorten en houtopstanden en om eisen zoals die in het geldende, op de Wet ruimtelijke ordening gebaseerde, Besluit algemene regels ruimtelijke ordening zijn gesteld ter borging van de bescherming van het natuurnetwerk Nederland.

Uiteraard gaan ook waarborgen voor het op goede wijze betrekken van het natuurbelang in de omgevingsvisie uit van de wijze van voorbereiding van die visie. Op de voorbereiding is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat zienswijzen kunnen worden uitgebracht door eenieder.

23. De leden van de D66-fractie stellen dat het uitgangspunt van de Omgevingswet ontwikkeling is, terwijl één van de kernwaarden van natuurbeleid natuurbescherming is, en vragen hoe deze twee uitgangspunten met elkaar worden verenigd bij integratie van de ene wet in de andere.

Één van de kernwaarden van het natuurbeleid is bescherming van de natuur, naast beleving en benutting van de natuur. Deze kernwaarden worden gedekt door de algemene doelstellingen van het wetsvoorstel Omgevingswet. In het wetsvoorstel Omgevingswet⁸⁴ is neergelegd dat dat wetsvoorstel, met het oog op duurzame ontwikkeling, is gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.⁸⁵

Deze doelstelling van het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en ook het oogmerk van een duurzame ontwikkeling, hebben mede betrekking op natuur. Natuur is immers onderdeel van de fysieke leefomgeving.⁸⁶ De doelstelling van de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies heeft betrekking op alle functies die de fysieke leefomgeving – waaronder de natuur – voor de samenleving vervult. De Omgevingswet is, zoals blijkt uit de hiervoor beschreven doelstellingsbepaling, erop gericht beide doelstellingen met elkaar te verenigen. Daartoe voorziet het in instrumenten als instructieregels, omgevingsverordeningen, gemeentelijke omgevingsplannen – die alle aspecten van de fysieke leefomgeving beslaan – en het instrument van een programmatische aanpak.

Daar waar het natuurbelang zwaarder moet wegen dan andere belangen, zoals ik eveneens uiteen heb gezet in mijn antwoord op vraag nr. 22, zal de Omgevingswet voorzien in instrumenten die dat borgen.

24. De leden van de D66-fractie vragen hoe de intrinsieke waarde van natuur verder wordt uitgewerkt en geïntegreerd in relatie tot andere doelen van de Omgevingswet.

De intrinsieke waarde van de natuur is één van de beweegredenen voor de beschermingsregimes voor gebieden, soorten en houtopstanden van het wetsvoorstel natuurbescherming en is derhalve opgenomen in de voorgestelde doelbepaling (zie mijn antwoorden op vragen nrs. 9 en 13). Het in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit – waaronder de natuur wordt begrepen – is een

⁸⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2.

⁸⁵ Voorgesteld artikel 1.3 van de Omgevingswet.

⁸⁶ Voorgesteld artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet.

hoofddoelstelling van de Omgevingswet,⁸⁷ die voor het realiseren van die doelstelling verschillende instrumenten biedt (zie mijn antwoorden op de vragen nrs. 21, 22 en 23). Daarmee wordt verzekerd dat, ook na overgang van de inhoud van de toekomstige Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet, recht zal worden gedaan aan de intrinsieke waarde van natuur.

2.1. Hoofdpijnen wetsvoorstel

25. De leden van de SGP-fractie vragen wat wordt bedoeld met de intrinsieke waarde van de natuur, en welke waarde deze natuur «in zichzelf» heeft. Zij vragen of deze intrinsieke waarde betrekking heeft op individuele planten en dieren, kleinere of grotere ecosystemen, gehele natuurgebieden of de biodiversiteit.

De intrinsieke waarde is één van de beweegredenen om de natuur te beschermen. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 9. In dit wetsvoorstel heeft de verwijzing naar de intrinsieke waarde van de natuur betrekking op de natuur in al haar verschijningsvormen.

26. De leden van de SGP-fractie vinden dat de reactie van de regering in het nader rapport onvoldoende ingaat op de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de bepaling niet alleen geen toegevoegde waarde heeft maar ook verwarring kan wekken vanwege de zelfstandige betekenis die eraan zou kunnen worden toegekend. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de doelbepaling te schrappen.

De in het voorgestelde artikel 1.8a geformuleerde doelstellingen van het wetsvoorstel belichamen een belangrijk uitgangspunt van mijn beleid en van dit wetsvoorstel. Opname ervan in het wetsvoorstel doet recht aan het centrale karakter van dit uitgangspunt, als beweegreden (zie mijn antwoord op vraag nr. 9). Omdat de voorgestelde doelbepaling geen zelfstandige grondslag biedt om regels te stellen, verwacht ik dat zij niet tot verwarring zal leiden.

De voorgestelde doelbepaling sluit verder aan bij de voorgenomen regeling in het wetsvoorstel Omgevingswet, die ook een doelbepaling kent waarin de maatschappelijke doelen van die wet zijn opgenomen (zie mijn antwoord op vraag nr. 23).

27. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of zaken waarbij het Rijk de regie uit handen geeft aan provincies, zoals de totstandbrenging en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland en de bescherming van natuurgebieden niet behorende tot het Natura 2000-regime, al dan niet van nationaal belang of van belang voor internationale verantwoordelijkheden worden geacht door de regering.

De totstandbrenging en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland is een belangrijk instrument waarmee Nederland invulling geeft aan de algemene verplichting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn om een gunstige staat van instandhouding van dier- en plantensoorten van Europees belang te realiseren (zie mijn antwoorden op de vragen nrs. 8 en 18). Het natuurnetwerk is daarom van nationaal belang. Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voorziet in een opdracht van het Rijk aan provincies om de gebieden die tot dit netwerk behoren, ruimtelijk te beschermen. Voor de totstandkoming en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland zijn de provincies verantwoordelijk (zie mijn antwoord op vraag nr. 15).

⁸⁷ Voorgesteld artikel 1.3 van de Omgevingswet.

Voor andere natuurgebieden, niet zijnde een Natura 2000-gebied of een gebied dat tot het natuurnetwerk behoort, geldt dat hun natuurwaarden of landschappelijke waarden, met inbegrip van hun cultuurhistorische kenmerken, bijzonder kunnen zijn en bijdragen aan hetgeen Nederland mooi en authentiek maakt. Er is hiervoor evenwel geen Europese of internationale verplichting die aanwijzing en bescherming vereist. Wanneer een provincie een gebied van provinciaal belang acht, kan zij besluiten om het aan te wijzen en zo nodig te beschermen met behulp van instrumenten op grond van bijvoorbeeld de Wet milieubeheer of de Provinciewet.

28. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering onderschrijft dat de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voorschrijven dat er sprake moet zijn van een goede staat van instandhouding en dat het Rijk niet alleen moet toezien op die goede staat, maar daarvoor ook zorg moet dragen. Deze leden vragen naar de invulling van deze verplichting en naar de mogelijkheden om de regie terug in handen te nemen, indien internationale verplichtingen niet worden gehaald. Zij vragen hoe het Rijk een provincie kan dwingen zich goed van de haar toegewezen taak te kwijten en hoe de regering kan ingrijpen indien een of meer provincies de natuur in strijd met internationale verdragen verder laat of laten verslechteren.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 15, waarin ik ben ingegaan op de verplichtingen van provincies en Rijk, de financiering hiervan, de instrumenten van interbestuurlijk bestuurlijk toezicht die waarborgen dat de internationale en Europese verplichtingen worden nagekomen en de afspraken die Rijk en provincies hebben gemaakt over de inzet van deze instrumenten.

29. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de regering heeft zeker gesteld dat zij door twaalf provincies op een eenduidige manier wordt voorzien van gegevens die zij moet verstrekken aan de Europese Commissie en vragen of de regering bereid is om bepalingen op te nemen in het wetsvoorstel over verslaglegging en monitoring door provincies.

Het wetsvoorstel verplicht gedeputeerde staten ertoe gegevens die betrekking hebben op door hen of door provinciale staten genomen besluiten of getroffen maatregelen en gegevens die betrekking hebben op de staat van instandhouding van vogelsoorten en soorten en habitats van Europees belang in hun provincie, te verstrekken aan de Minister van Economische Zaken.⁸⁸

Het Rijk en de provincies werken samen aan één samenhangend systeem van monitoring voor alle ecologische aspecten, waar het gaat om de internationale natuurrapportages, de voortgangsrapportages over de realisatie en kwaliteit van het natuurnetwerk Nederland, waaronder de Natura 2000-gebieden en de resultaten van de programmatische aanpak stikstof, het soortenbeleid, de natuur buiten het natuurnetwerk Nederland en het agrarisch natuurbeheer. Ik heb de Tweede Kamer over de stand van zaken geïnformeerd bij brief van 6 februari 2014.⁸⁹ Ik zal u in 2015 informeren over de contouren van deze gezamenlijke monitoring. Een aanvullende wettelijke bepaling, zoals de leden van de Partij voor de Dieren-fractie suggereren, acht ik gegeven het bovenstaande niet nodig.

⁸⁸ Voorgesteld artikel 1.7, derde lid.

⁸⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 11.

2.2 Gebieden (hoofdstuk 2 wetsvoorstel)

30. De leden van de PvdA-fractie vragen of de Natura 2000-gebieden op zee nu voldoende bescherming genieten en vragen naar de verhouding met het visserijbeleid. Deze leden willen dat het visserijbeleid afgestemd wordt op het beschermingsbeleid en dringen er bij de regering op aan hierover duidelijkheid te vragen bij de Europese Commissaris voor betere regelgeving.

Ik wijs op de maatregelen met betrekking tot bodemberoerende visserij die zijn genomen ter bescherming van de Natura 2000-gebieden «Vlakte van de Raan», «Voordelta» en «Noordzeekustzone». Op deze maatregelen heeft de Europese Commissie in het kader van de notificatieprocedure haar akkoord gegeven. Verder bereidt Nederland samen met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland maatregelen ten aanzien van de visserij voor ter bescherming van de gebieden «Friese Front», «Klaverbank» en «Doggersbank». Deze zullen eerst aan de Europese Commissie worden genotificeerd en zullen na akkoord van de Commissie van kracht worden. Als deze maatregelen van kracht worden is een voldoende bescherming voor de bedoelde gebieden voorzien.⁹⁰

Van belang is voorts de door de nieuwe Europese Commissie onder leiding van dhr. Juncker eind 2015 uit te voeren «fitness-check» die vooral zal zijn gericht op de toegevoegde waarde en de kosteneffectiviteit van de richtlijnen en op de coherentie met andere Europese regelgeving, zoals bijvoorbeeld het Europese visserijbeleid. Het is mijn verwachting dat bij deze «fitness-check» ook de Europese Commissaris voor betere regelgeving zal worden betrokken.

Op de maatregelen ter bescherming van vissen en weekdieren in dit wetsvoorstel en in andere wetten ben ik ingegaan in mijn antwoord op vraag nr. 20.

2.3 Aansluiting omgevingsrecht

31. De leden van de VVD-fractie vragen om de laatste stand van zaken van de inpassingen van dit wetsvoorstel in de Omgevingswet, naar de wijze van inpassing en naar formats voor inpassing. Deze leden verzoeken om een gedetailleerde beschrijving van het proces van de inpassing van het wetsvoorstel in de Omgevingswet naar de Kamer te sturen.

In mijn antwoord op vraag nr. 21 ben ik ingegaan op dit proces. Het streven is erop gericht dat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat de overgang van de natuurwetgeving naar de Omgevingswet regelt, is voorzien in 2017. Er zijn voor deze inpassing geen formats.

32. De leden van de VVD-fractie vragen waarom de begripsdefiniëring niet in een bijlage van het wetsvoorstel is gevoegd, zoals dat wel bij het voorstel voor een Omgevingswet het geval is. Deze leden vragen verder hoe wordt zeker gesteld dat de begripsdefiniëringen lopend het wetstraject op elkaar afgestemd blijven, en welk wetsvoorstel, in geval van verschil tussen definities, voorrang heeft.

Overeenkomstig de gangbare wetgevingstechniek zijn de begripsbepalingen in het lichaam van het wetsvoorstel opgenomen en niet in een bijlage. Bij het wetsvoorstel Omgevingswet is omwille van de toegankelijkheid van die wet een andere keuze gemaakt.

De afstemming van de begripsomschrijvingen zal geen probleem geven, gelet op het feit dat het wetsvoorstel natuurbescherming voornamelijk

⁹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 32 670, nr. 90.

specifieke begripsomschrijvingen bevat, die gerelateerd zijn aan de daarin opgenomen specifieke wettelijke regeling van de bescherming van natuurgebieden, soorten en houtopstanden en die op zich geen betekenis hebben voor de onderwerpen die thans in het wetsvoorstel Omgevingsrecht zijn geregeld. Deze begrippen zullen te zijner tijd bij het wetsvoorstel tot overheveling van de inhoud van de toekomstige Wet natuurbescherming als zodanig betekenis houden, nu deze onlosmakelijk met die inhoud zijn verbonden.

Overlap van begrippen bij beide wetsvoorstellen bestaat alleen bij de begrippen «Habitatrichtlijn», «Natura 2000», «Natura 2000-gebied», «omgevingsvergunning», «Onze Minister» en «Vogelrichtlijn». De begrippen «Habitatrichtlijn» en «Vogelrichtlijn», zijn in beide wetsvoorstellen gelijklopend, aangezien zij verwijzen naar de Europese richtlijnen. De begrippen «Natura 2000» en «Natura 2000-gebied» zijn in beide wetsvoorstellen eveneens gelijklopend; zij grijpen aan bij de Habitatrichtlijn. Het begrip «omgevingsvergunning» sluit in het wetsvoorstel natuurbescherming onontkoombaar aan bij de thans nog geldende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Omgevingswet, eenmaal wet, zal uiteraard de begripsomschrijving in die wet van toepassing worden.

Lopende het wetgevingsproces van beide wetsvoorstellen zal door de regering worden bewaakt dat de begrippenkaders – zoals nu – goed afgestemd blijven. Daarbij ligt overigens ook een belangrijke rol voor het parlement in zijn rol van medewetgever.

Van enige voorrangsregel is geen sprake, nu begripsomschrijvingen uitsluitend betekenis hebben voor de uitleg van de begrippen in de wet waarin deze zijn opgenomen en niet voor andere wetten. Mocht er een ongewenste divergentie ontstaan waardoor de integratie tussen beide wetten wordt bemoeilijkt, dan kan deze ten laatste worden gecorrigeerd bij het specifieke wetsvoorstel dat zal voorzien in de overgang van de toekomstige Wet natuurbescherming in de toekomstige Omgevingswet.

33. De leden van de VVD-fractie vragen op welke manier de regering omgaat met het verschil in definitie van de intrinsieke waarden in respectievelijk het wetsvoorstel en de Omgevingswet en wat de consequenties zijn van eventuele veranderingen na inpassing van het wetsvoorstel natuurbescherming in de Omgevingswet. Deze leden vragen of de kans bestaat dat er zolang de Wet natuurbescherming geldt en de Omgevingswet nog niet aangenomen is, er onomkeerbare beslissingen genomen zouden worden.

Het wetsvoorstel Omgevingswet bevat geen bepalingen waarin het begrip «intrinsieke waarde» voorkomt.⁹¹ Het begrip «intrinsieke waarde» komt uitsluitend voor in het wetsvoorstel natuurbescherming, gekoppeld aan één van de specifieke in artikel 1.8a, eerste lid, genoemde doelstellingen, namelijk het beschermen en ontwikkelen van de natuur. Op de voorgenomen integratie van die bepaling in de Omgevingswet ben ik ingegaan in mijn antwoord op vraag nr. 24. Voor de overige onderdelen van het omgevingsrecht zijn er geen consequenties.

Wat betreft de onomkeerbare beslissingen zij opgemerkt dat zodra het wetsvoorstel natuurbescherming kracht van wet heeft verkregen en in werking is getreden, daaraan uitvoering zal worden gegeven, zoals thans uitvoering wordt gegeven aan de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet. Voor de Omgevingswet heeft dat geen gevolgen, wel voor burgers en bedrijven, die de vruchten kunnen plukken van de vereenvoudigingen en verbeteringen die de Wet natuurbescherming zal bieden, en voor de provincies, die dan de bevoegdheden

⁹¹ Overigens wel in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 341.

krijgen waarover reeds in het uit 2011 en 2012 daterende bestuursakkoord natuur afspraken zijn gemaakt.

34. De leden van de SP-fractie vragen hoe de overgang van het wetsvoorstel naar de Omgevingswet zal worden vormgegeven en hoe een soepele overgang wordt gegarandeerd.

In mijn antwoorden op de vragen nrs. 21, 22, 23, 24 en 32 ben ik ingegaan op de wijze waarop de voorgenomen overgang van de natuurwetgeving naar de toekomstige Omgevingswet zal plaatsvinden.

35. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of onderdelen vanuit de omgevingsvisie en andere rijksvisies ook kunnen worden opgenomen in de natuurvisie.

Voor dit kabinet geldt de Rijksnatuurvisie 2014 «Natuurlijk verder» als leidraad. Op zichzelf staat het voorgestelde artikel 1.5 van het wetsvoorstel natuurbescherming er niet aan in de weg dat onderdelen uit andere visies daarin worden opgenomen, als deze verband houden met de in artikel 1.5 genoemde onderwerpen en zo de samenhang met aanverwante beleidsvelden beter tot uitdrukking komt. Zodra het wetsvoorstel van de Omgevingswet kracht van wet heeft verkregen en in werking is getreden geldt dat het Rijk één integrale nationale omgevingsvisie vaststelt, waarvan natuur – als onderdeel van de fysieke leefomgeving – onderdeel zal uitmaken.

36. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aan te geven op welke punten de planologische bescherming van het natuurnetwerk Nederland, de landschappen en de lokale natuur in de toekomstige Omgevingswet verschilt van de huidige planologische bescherming in de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

De invulling van deze regels zal haar beslag krijgen in de uitvoeringsregeling van de Omgevingswet. De inzet van het kabinet is om de planologische bescherming van het natuurnetwerk Nederland, de landschappen en de lokale natuur, overeenkomstig de Structuurvisie infrastructuur en ruimte,⁹² te continueren. Daarbij zal het kabinet bezien op welke onderdelen vereenvoudiging mogelijk is, zonder afbreuk te doen aan het niveau van bescherming.

37. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het klopt dat er bij te slopen gebouwen onder de Omgevingswet uitsluitend een sloopmelding gedaan hoeft te worden en geen omgevingsvergunning is vereist. Deze leden vragen in dit verband aandacht voor de mogelijke aanwezigheid van beschermde vaste verblijfplaatsen van vleermuizen in te slopen gebouwen. Deze leden vragen hoe in dat geval een toets van de gevolgen van de sloop voor beschermde natuurwaarden is gewaarborgd.

Dit wetsvoorstel regelt dat ingeval ook sprake is van een locatiegebonden activiteit waarvoor op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een omgevingsvergunning is vereist, de gevolgen voor een Natura 2000-gebied of voor dieren of planten van een beschermde soort worden getoetst bij de beoordeling van de aanvraag van een omgevingsvergunning.⁹³ Een aparte vergunning of ontheffing op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, is dan niet meer nodig.⁹⁴

⁹² Kamerstukken II 2011/12, 33 660, nr. 50, bijlage.

⁹³ Voorgesteld artikel 10.7 (wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

⁹⁴ Voorgestelde artikelen 2.7, vijfde lid, 3.3, achtste lid, 3.8, achtste lid.

Wanneer voor dergelijke locatiegebonden activiteiten krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht evenwel geen omgevingsvergunning is vereist, maar bijvoorbeeld alleen een melding, dan dienen de gevolgen van die activiteit voor Natura 2000-gebieden of voor dieren of planten van beschermde soorten te worden getoetst via een separate vergunning of ontheffing krachtens dit wetsvoorstel, eenmaal wet.

38. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de discrepantie die er lijkt te zijn tussen het «nee, tenzij»-beginsel dat in de Flora- en faunawet wordt gebruikt en het «ja, mits»-beginsel dat in het wetsvoorstel Omgevingswet wordt gebruikt.

Net als de huidige natuurwetgeving en dit wetsvoorstel gaat ook het wetsvoorstel Omgevingswet ervan uit dat er sprake kan zijn van zodanig zwaarwegende belangen of belangrijke waarden dat activiteiten die deze belangen of waarden in het gedrang kunnen brengen, verboden zijn zonder vergunning. Verwezen zij naar artikel 5.1 van het wetsvoorstel Omgevingswet, dat een opsomming bevat van activiteiten die verboden zijn zonder omgevingsvergunning. Daaronder vallen ook de activiteiten die een verboden handeling opleveren in het kader van het soortenbeschermingsregime als neergelegd in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel natuurbescherming; dat hoofdstuk vervangt de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet. Op grond van artikel 5.17 van het wetsvoorstel Omgevingswet worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning. Voor het soortenbeschermingsregime zal inhoudelijk volledig worden aangesloten bij de in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel natuurbescherming opgenomen bepalingen. Er is dus geen sprake van een discrepantie.

39. Het lid van de 50PLUS/Klein-fractie vraagt welke signalen er zijn dat handhaving en uitvoering van het wetsvoorstel in goede handen liggen bij gemeenten en of de regering bereid is extra middelen uit te trekken om gemeenten hierin te ondersteunen. Dit lid vraagt tevens of de regering zijn mening deelt dat het beter is om een eenduidige bevoegdheidsverdeling te hebben en geen handhavingsbevoegdheden bij de provincies te leggen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft de Tweede Kamer bij brief⁹⁵ geïnformeerd over haar opvattingen over het wetsvoorstel en de nota van wijziging. Deze brief is mij bekend. Eerder heeft de VNG, in het kader van de Code interbestuurlijke verhoudingen, mij geadviseerd over de ontwerpnota van wijziging⁹⁶ en de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over het ontwerp van het oorspronkelijke wetsvoorstel.⁹⁷ De VNG geeft in haar brief aan de Tweede Kamer en in haar eerdere adviezen aan te vrezen voor een toename van de gemeentelijke werklast als gevolg van het voorstel dat de natuurtoetsen een verplicht onderdeel worden van omgevingsvergunningen voor locatiegebonden activiteiten. In reactie daarop meld ik het volgende. Voor de behandeling van aanvragen van omgevingsvergunningen, de verlening en de handhaving ervan, zijn de gemeenten nu al het bevoegd gezag. Het wetsvoorstel leidt niet tot een vergroting van het aantal activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Volledigheidshalve wijs ik erop dat de inhoudelijke toets op de gevolgen van een activiteit op de natuur wordt

⁹⁵ Brief van 24 september 2014, kenmerk ECLBR/U201401789.

⁹⁶ Brief van 5 december 2013, kenmerk FLO/U201301542.

⁹⁷ Brief van 30 oktober, kenmerk BARW/U201102082.

verricht door gedeputeerde staten, en in uitzonderingsgevallen door de Minister van Economische Zaken, en niet door gemeenten. Wanneer de natuurtoets onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning, moeten gemeenten bij een aanvraag van een omgevingsvergunning kunnen onderkennen dat een natuurtoets is vereist. Bovendien moeten zij bij de handhaving in staat zijn te constateren of er al dan niet sprake is van strijdigheid met voorwaarden die uit een oogpunt van natuurbescherming aan de omgevingsvergunning zijn verbonden. Dat is nu al zo, wanneer de aanvrager ervoor kiest de natuurtoets onderdeel te laten zijn van de omgevingsvergunning, en wordt nog belangrijker wanneer de natuurtoets een verplicht onderdeel wordt van de omgevingsvergunning. Deze loketfunctie en handhavingstaak hebben gemeenten ook ten aanzien van aanvragen van omgevingsvergunningen en de handhaving ervan voor andere omgevingsaspecten dan natuur. Het wetsvoorstel leidt daarom niet zozeer tot een toename van de werklast, maar benadrukt eens te meer het belang dat de gemeenten moeten beschikken over voldoende kennis en deskundigheid voor de uitoefening van de loketfunctie en voor de handhaving. Het formele advies van de VNG op het ontwerp van het oorspronkelijke wetsvoorstel is daarom mede aanleiding geweest om hierin te investeren. Tegen deze achtergrond heb ik in afstemming met de VNG en enkele gemeenten, op 's Rijks kosten instrumenten ontwikkeld voor uitvoering van natuurwetgeving door het gemeentelijk loket. Deze instrumenten, te weten de zogenoemde «routeplanner», «effectindicator» en «maatregelenindicator», ondersteunen de gemeenteambtenaar in het bepalen of de activiteit waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, gevolgen heeft voor de natuur. Deze instrumenten dragen bij aan een snelle en deskundige behandeling van aanvragen van omgevingsvergunningen met inbegrip van een natuurtoets, wat in het belang is van de burgers en bedrijven die de aanvraag doen en in het belang is van de bescherming van de natuur. Uit een eerste evaluatie van deze instrumenten is gebleken dat de instrumenten voorzien in de behoefte van gemeenten aan kennis en deskundigheid, maar dat er nog wel een vereenvoudigingsslag nodig is. Die slag zal begin 2015 worden afgerond. Ten aanzien van de eenduidigheid van de bevoegdheidsverdeling merk ik op dat hoewel dit wetsvoorstel voorziet in een eenduidiger en logischer belegging van taken en verantwoordelijkheden bij de verschillende bestuurslagen, het ook een feit blijft dat verschillende bestuurslagen betrokken zijn bij de uitvoering van de wetgeving. Tegen deze achtergrond is afstemming tussen de verschillende bestuurslagen uiteraard van belang. Op gebiedsniveau komt op dit punt een regierol toe aan de provincies. Regionale uitvoeringsdiensten kunnen een belangrijke rol vervullen waar het de afstemming van de uitoefening van wettelijke taken op regionaal niveau betreft. Gelet op de centrale rol van provincies in het natuurbeleid en de uitvoering van de wettelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden fungeren provincies voor gemeenten en regionale uitvoeringsdiensten als aanspreekpunt voor de natuurwetgeving. Zij hebben dan ook veelvuldig contact over de uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving. Ik zie en zo nodig stimuleer, samen met de provincies, dat er in voldoende mate kennisoverdracht plaatsvindt naar gemeenten en regionale uitvoeringsdiensten.

2.4 Ecologische hoofdstructuur

40. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen over welke bevoegdheden het Rijk beschikt als de twaalf verschillende beleidsstrategieën van de verschillende provincies niet leiden tot een ecologische hoofdstructuur die voldoet aan internationaal vastgelegde natuur- en biodiversiteitsdoelstellingen. Deze leden vragen of de regering hun

mening deelt dat een goede staat van de ecologische hoofdstructuur een voorwaarde is om de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden te behalen en of de ecologische hoofdstructuur daarom een nationale bevoegdheid moet zijn.

Ik verwijs naar mijn antwoorden op de vragen nrs. 15 en 27, waarin ik ben ingegaan op de verantwoordelijkheid van de provincies voor het natuurbeleid en het belang van samenwerking tussen provincies, de betekenis van het natuurnetwerk Nederland – voorheen de ecologische hoofdstructuur – voor de realisering van Europese resultaatsverplichtingen en de instrumenten van interbestuurlijk toezicht.

2.5 Gemeenschappelijk visserijbeleid en Visserijwet 1963

41. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de bescherming van natuurgebieden op zee niet voldoende wordt vormgegeven en vinden de bescherming van vissen en weekdieren onvoldoende. Zij vragen hoe een goede bescherming van vissen en weekdieren zal worden vormgegeven. Ook vragen zij hoe de bescherming van de zeebodem tegen bijvoorbeeld sleepnetten wordt vormgegeven.

In mijn antwoord op vraag nr. 20 ben ik ingegaan op de bescherming van vissen en weekdieren in dit wetsvoorstel en in andere wetten. Op de bescherming van de zeebodem tegen visserijactiviteiten, waaronder het gebruik van sleepnetten, ben ik ingegaan in mijn antwoord op vraag nr. 30.

2.6 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

42. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden toetst op de effecten van toe te laten middelen op de instandhoudingsdoelen van de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn. Zij vragen tevens of het bevoegd gezag gehouden is om een passende beoordeling op te stellen voor landbouwactiviteiten waarbij er veelvuldig gebruik wordt gemaakt van chemische bestrijdingsmiddelen en die nabij Natura 2000-gebieden worden verricht of gepland.

Gewasbeschermingsmiddelen en biociden mogen alleen worden gebruikt als daarvoor op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden een toelating is afgegeven of een vrijstelling is verleend. Alvorens een toelating of een vrijstelling wordt verleend, toetst het College toelating gewasbeschermingsmiddelen en biociden of het desbetreffende middel geen effecten heeft op mens en dier, geen onaanvaardbare effecten heeft op het milieu en voldoende werkzaam is. Daarbij wordt in het bijzonder rekening gehouden met onder andere de gevolgen voor niet-doelwitorganismen. Bovendien moet de werkzame stof waarop een gewasbeschermingsmiddel is gebaseerd, eerst door de Europese Unie zijn goedgekeurd.

Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden in of rondom een Natura 2000-gebied kan in een concreet geval een verslechterend of significant verstorend effect hebben op een Natura 2000-gebied. Ik ga er van uit dat dit gebruik is aan te merken als een «andere handeling»,⁹⁸ en niet als «project» in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.⁹⁹ Voor «andere handelingen» geldt geen verplichting tot de uitvoering van

⁹⁸ Als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en voorgesteld artikel 2.7, derde lid, onderdeel b.

⁹⁹ Als bedoeld in artikel 19f van de Natuurbeschermingswet 1998 en voorgesteld artikel 2.7, derde lid, onderdeel a.

de natuurtoets in de vorm van een «passende beoordeling». Voorts ga ik ervan uit dat hier over het algemeen sprake zal zijn van «bestaand gebruik», dat niet vergunningplichtig is.¹⁰⁰ Wel kunnen dan bij «aanschrijving» beperkingen aan bestaand gebruik worden opgelegd, als dat nodig is ter voorkoming van verslechtering van de kwaliteit van de habitats of van significante verstoring van soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen.¹⁰¹ gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag, zowel voor vergunningverlening als voor inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid.

43. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of en zo ja hoe het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden de effecten toetst van een toe te laten middel op de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW), of op welke andere wijze dan kwetsbare natuurwaarden worden beschermd. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat een middel dat al op de markt is toegelaten, de doelen van deze richtlijnen onhaalbaar maakt.

Ten aanzien van de toetsing aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water verwijs ik naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 31 mei 2013.¹⁰² Verder merk ik op dat veel werkzame stoffen die voorkomen in gewasbeschermingsmiddelen worden gemonitord, dat wil zeggen dat de concentraties van deze stoffen door waterkwaliteitsbeheerders worden gemeten in het oppervlaktewater. Deze monitoringsgegevens worden verzameld, geaggregeerd en geïnterpreteerd in de Bestrijdingsmiddelenatlas.¹⁰³ De waterkwaliteitsnormen van de Kaderrichtlijn Water zien op oppervlaktewaterkwaliteit. Wanneer er een aannemelijk verband wordt vastgesteld tussen normoverschrijding en toepassing van een middel, stelt de toelatinghouder een emissiereductieplan op om deze normoverschrijdingen te kunnen terugdringen.¹⁰⁴ De maatregelen in het emissiereductieplan kunnen gericht zijn op aanscherping van de toelating, het nemen van gebruiksmaatregelen of het uitvoeren van initiatieven om naleving en gedrag te verbeteren. Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden controleert en beoordeelt de effectiviteit van het emissiereductieplan.

Op grond van artikel 39 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en de artikelen 44 en 71 van de Europese Gewasbeschermingsmiddelenverordening¹⁰⁵ heeft het college de mogelijkheid om in te grijpen in de toelating, indien er duidelijke aanwijzingen bestaan dat het gewasbeschermingsmiddel een ernstig risico inhoudt voor de gezondheid van mens en dier of voor het milieu. Zo is begin 2014 de watertoelatingsnorm aangescherpt voor de werkzame stof imidacloprid ter verdere bescherming van het aquatisch milieu.¹⁰⁶

¹⁰⁰ Op grond van artikel 19d, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en voorgesteld artikel 2.9, tweede lid.

¹⁰¹ Op grond van op grond van artikel 19c van de Natuurbeschermingswet 1998 en voorgesteld artikel 2.4.

¹⁰² Kamerstukken II 2012/13, 32 372, nr. 97.

¹⁰³ Zie www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl.

¹⁰⁴ Gezonde Groei, Duurzame Oogst. Tweede nota duurzame gewasbescherming periode 2013 tot 2023 Nota Gezonde Groei Duurzame Oogst (Kamerstukken II 2012/13, 27 858, nr. 146, bijlage).

¹⁰⁵ Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PbEU L 309).

¹⁰⁶ Zie mijn antwoorden, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 29 oktober 2014 op de vragen van het lid Van Gerven over vogelsterfte door het middel imidacloprid en aansprakelijkheid voor vervuiling (vergaderjaar 2014/15, aanhangselnummer 374).

3. Hoofdpijnen internationale verplichtingen

44. De leden van de VVD-fractie vragen waarom de Nederlandse wildlijst kleiner is dan in andere Europese lidstaten, in het bijzonder in aangrenzende lidstaten en hoe de Nederlandse beschermingsgraad zich internationaal verhoudt.

De Habitatrichtlijn, het verdrag van Bern en het verdrag van Bonn staan geen jacht toe op de diersoorten die onder hun reikwijdte vallen.¹⁰⁷ De Vogelrichtlijn staat de jacht slechts toe op enkele vogelsoorten.¹⁰⁸ Voor diersoorten die buiten de reikwijdte van deze richtlijnen en verdragen vallen, is het aan de landen zelf om te bepalen of de jacht op dieren van die soorten al dan niet toe te staan. Hiervoor gelden drie internationale randvoorwaarden. In de eerste plaats mag de jacht op een diersoort geen afbreuk doen aan het streven om de desbetreffende soort binnen zijn natuurlijke leefgebied in een goede staat van instandhouding te krijgen of te behouden en geldt het principe van verstandig gebruik. Dit volgt ten algemene uit het aangehaalde Biodiversiteitsverdrag, de verdragen van Bern en Bonn en de genoemde richtlijnen. In de tweede plaats is Nederland gehouden de regels inzake de uitoefening van de jacht van de Benelux¹⁰⁹ in acht te nemen.

In de derde plaats is de regeling van de jacht een wettelijk geregelde beperking in het algemeen belang – de bescherming van de natuur – van het gebruik van het recht om zich zoogdieren en vogels toe te eigenen die zich op of in de grond bevinden. Dit is een zakelijk recht dat is verbonden aan het eigendomsrecht van de grond. Een dergelijke beperking moet voldoen aan artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden: zij moet te allen tijde een redelijk evenwicht («fair balance») bewaren tussen het nagestreefde algemene belang en de beperking van het eigendomsrecht, de beperking moet noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn en een eventueel onevenredig nadeel dat de eigenaar lijdt moet door het bevoegd gezag worden vergoed.¹¹⁰

Binnen deze randvoorwaarden heeft Nederland, net als de andere Europese lidstaten, de ruimte om zelf invulling te geven aan het jachtregime. Duitsland, Denemarken, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk kennen ten opzichte van Nederland een ruimere wildlijst. Over de wijze waarop Nederland hieraan in de loop der tijd invulling heeft gegeven, kan het volgende worden opgemerkt.

Het jagen op wild is in Nederland sedert de Wet, houdende bepalingen op het Stuk der Jacht en Visscherij,¹¹¹ aan publiekrechtelijke beperkingen onderhevig geweest. De wetgeving over jacht heeft in de loop der tijd tot doel gekregen te waarborgen dat het jachtrecht verstandig wordt gebruikt. Zo is de jacht alleen toegestaan binnen het jachtseizoen en heeft de jachthouder de verplichting zich als een goed jachthouder te gedragen en voor een redelijke wildstand in zijn veld te zorgen. Ook is hij aansprakelijk voor schade die wordt aangericht door wild in zijn jachtveld. Er waren in de Jachtwet, zoals deze gold totdat de Flora- en faunawet in werking trad in 2002, 46 soorten als bejaagbaar aangewezen, hoewel de jacht niet op al deze soorten werd geopend.

¹⁰⁷ Respectievelijk bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het verdrag van Bern en bijlage I bij het verdrag van Bonn.

¹⁰⁸ Artikel 7 van de Vogelrichtlijn en bijlage II bij die richtlijn.

¹⁰⁹ Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming van 10 juni 1970 (Trb. 1970, 155).

¹¹⁰ Zie de jurisprudentie van het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM): 20 juni 1989, Serie A, Vol. 169 (Mellcher), 18 februari 1991, Serie A, Vol. 192 (Fredin); 9 december 1994, Serie A, Vol. 159 (Tre Traktörer); 9 december 1994, Serie A, Vol. 301 (Griekse Kloosters).

¹¹¹ Stb. 1814, 41.

Met de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet is het aantal wildsoorten waarop de jachthouder binnen het jachtseizoen mag jagen sterk beperkt, namelijk tot zes soorten: wilde eend, fazant, patrijs, haas, konijn en houtduif; de jacht op de patrijs is nooit geopend.¹¹² Blijkens de nota naar aanleiding van het eindverslag uit 1997 inzake het voorstel van de Flora- en faunawet zijn op de huidige wildlijst alleen soorten opgenomen die mede om reden van benutting worden bejaagd en die bovendien algemeen voorkomen en bejaging verdragen.¹¹³ In dit wetsvoorstel, zoals gewijzigd bij nota van wijziging, is de lijst van vijf bejaagbare wildsoorten gecontinueerd. Van deze soorten is bekend dat de gunstige staat van instandhouding ervan niet in het geding is en dat benutting door middel van jacht geen gevolgen heeft voor hun staat van instandhouding.

Ten aanzien van andere, niet-bejaagbare soorten in Nederland is het algemene soortenbeschermingsregime van verboden op onder meer het vangen en doden van dieren van toepassing, gekoppeld aan de mogelijkheid van vrijstellingen of ontheffingen om zo nodig in te grijpen in populatieomvang, via schadebestrijding door grondgebruikers of populatiebeheer door faunabeheereenheden.

45. De leden van de VVD-fractie hebben vernomen dat de Europese Commissie de ambitie heeft om de focus op natuur op lokaal niveau te verminderen en vragen hoe de regering met dit signaal omgaat. Zij vragen naar de ruimte die deze houding schept om natuur meer als een onderdeel van de economie te gaan zien, naar de ruimte voor een vrije en wellicht particuliere invulling van natuur en voor ondernemers om deel te nemen aan het invullen van de Nederlandse natuur.

Belangrijk is dat mijn beleid als uitgangspunt heeft om natuur te versterken met de samenleving waarbij natuur en economie met elkaar in verbinding zijn. In mijn antwoorden op de vragen nrs. 1 en 2 heb ik beschreven welke bijdrage dit wetsvoorstel hier aan geeft. Het signaal waarop de leden van de VVD-fractie wijzen over de ambitie van de Europese Commissie, is mij niet bekend.

4. Algemene voorzieningen

46. De leden van de D66-fractie vragen zo gedetailleerd mogelijk aan te geven welke afspraken uit het Natuurpact juridisch worden verankerd in het wetsvoorstel en hoe dit gebeurt, welke afspraken in andere wetten of regelgeving worden verankerd en hoe dit gebeurt, en welke afspraken geen juridische borging krijgen.

In bijlage 2 bij deze nota naar aanleiding van het verslag is opgenomen welke onderdelen uit het bestuursakkoord natuur en uit het natuurpact in het wetsvoorstel zijn opgenomen¹¹⁴. De verantwoordelijkheid voor aanwijzing, begrenzing en de planologische bescherming van gebieden die deel uitmaken van het natuurnetwerk Nederland is geregeld in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. De afspraken over de inzet van grond zijn vastgelegd in de «bestuursovereenkomst grond» van gedeputeerde staten van de provincies en mij van 26 september 2013. De afspraken over financiële middelen worden geborgd door de jaarlijkse wetten tot vaststelling van de begroting voor het Ministerie van Economische Zaken; van belang daarbij zijn ook de circulaire van de Minister

¹¹² Artikel 32 van de Flora- en faunawet. De jacht op de patrijs is nooit geopend onder de Flora- en faunawet, omdat deze soort wegens zijn slechte staat van instandhouding voorkomt op de Rode Lijst

¹¹³ Kamerstukken II 1996/97, 23 147, nr. 12, blz. 12.

¹¹⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Financiën die de provincies informeren over de omvang en de verdeling van onder meer de decentralisatie-uitkeringen.

47. De leden van de D66-fractie vragen of het wetsvoorstel voldoende slagkracht heeft om provincies aan te spreken als zij afspraken niet nakomen of als provincies onderling geen overeenstemming bereiken over natuurbeleid in provinciegrensoverschrijdende natuurgebieden. Zij vragen of de regering eventueel bereid is het wetsvoorstel zo aan te passen dat dit bepaalde natuurdoelen borgt, bijvoorbeeld door middel van een resultaatsverplichting per provincie voor het aanwijzen van bepaalde provinciale natuurgebieden, zoals de huidige nationale parken, of via een opgave per provincie om 80.000 ha nieuwe natuur binnen het natuurnetwerk Nederland te bewerkstelligen.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 28, waarin ik ben ingegaan op de verantwoordelijkheid van de provincies voor het natuurbeleid en het belang van samenwerking en tussen provincies en de instrumenten van interbestuurlijk toezicht. Provincies hebben, gegeven de decentralisatie van het natuurbeleid, de ruimte om zelf te bezien hoe zij invulling geven aan hun natuurbeleid en welke maatregelen zij hiervoor treffen. De voorgestelde provinciale natuurvisie is hierbij het document waarin zij de hoofdlijnen van hun beleid vastleggen. De suggestie van de leden van de D66-fractie om in het wetsvoorstel concrete doelen of opgaven per provincie op te nemen, strookt hier niet mee.

48. De leden van de D66-fractie vragen naar de stand van zaken van het ontwikkelen van een landelijke monitoringssystematiek voor de ontwikkeling van de stand van soorten en kwaliteit van habitats. Zij vragen of de regering bereid is om een haakje in het wetsvoorstel te maken waarmee eisen aan provinciale rekenkamers kunnen worden gesteld voor de controle op de middelen die uit het rijksbudget voor natuur naar het Provinciefonds worden overgemaakt.

In mijn antwoord op vraag nr. 29 heb ik gemeld dat het Rijk en provincies samen werken aan één samenhangend systeem van monitoring en dat ik in 2015 de Tweede Kamer zal informeren over de contouren van de gezamenlijke monitoring. Ten aanzien van de suggestie van de leden van de D66-fractie om eisen te stellen aan de controle door provinciale rekenkamers merk ik op dat de financiële middelen door het Rijk als decentralisatie-uitkering aan provincies ter beschikking zijn gesteld en niet als specifieke uitkeringen met concrete doelen en voorwaarden. Wettelijke vereisten ter controle, zoals de leden van de D66-fractie voorstellen, zouden niet stroken met de ruimte die provincies op dit vlak hebben om zelf beleid te voeren.

49. De leden van de D66-fractie willen in het wetsvoorstel een artikel opnemen dat de Minister van Infrastructuur en Milieu ertoe verplicht in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) te regelen dat de ruimtelijke componenten als gevolg van dit wetsvoorstel, zoals aanwijzingsbesluiten, begrenzingen en beheerplannen, rechtstreeks doorwerken in het ruimtelijke spoor en vragen om een reactie hierop.

Zoals ik in mijn antwoord op vraag nr. 27 heb aangegeven, is de totstandbrenging en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland een belangrijk instrument waarmee Nederland invulling geeft aan de algemene verplichting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn om een gunstige staat van instandhouding van diersoorten van Europees belang te realiseren. Vanwege dit nationaal belang voorziet het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening in een opdracht van het Rijk

aan provincies om ter bescherming van de gebieden die tot dit netwerk behoren, ruimtelijk te beschermen. Er is dus voorzien in een wettelijk kader op grond van de Wet ruimtelijke ordening.

Voor andere gebieden die een provincie van provinciaal belang acht, is het aan haar om te bezien of, en zo ja hoe, zij een dergelijk gebied beschermt. Het is niet aan het Rijk om, gegeven de ruimte die provincies hebben om hun eigen beleid te voeren, aan provincies bij wet te verplichten dergelijke gebieden ruimtelijk te beschermen.

50. De leden van de ChristenUnie vragen op welke wijze bestuursorganen in de praktijk de intrinsieke waarde van natuur kunnen operationaliseren en als beginsel concreet kunnen hanteren bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 9, waarin ik heb aangegeven dat de verwijzing naar de intrinsieke waarde van de natuur, als onderdeel van de voorgestelde doelbepaling, één van de beweegredenen is voor de regels bij en krachtens dit wetsvoorstel. Zij fungeert niet als zelfstandige grondslag om regels te stellen. In het afwegingsproces bij het uitoefenen van wettelijke bevoegdheden dienen bestuursorganen rekening te houden met de intrinsieke waarde van de natuur en met maatschappelijke doelen van natuur, zoals opgesomd in de voorgestelde doelbepaling. Het gaat hierom maatwerk waarop op voorhand geen concrete uitspraken kunnen worden gedaan.

51. De leden van de ChristenUnie vragen of er andere landen zijn die het beginsel van intrinsieke waarde (als doelbepaling) in nationale natuurwetgeving hebben opgenomen en zo ja, wat hierbij de ervaringen zijn.

Voor alle staten die partij zijn bij het Biodiversiteitsverdrag, is de intrinsieke waarde van de natuur een gegeven, vanwege de erkenning ervan in de pre-ambule. Een overzicht van landen die de intrinsieke waarde van de natuur in hun nationale natuurwetgeving hebben opgenomen en van hun ervaringen daarmee, heb ik niet voorhanden.

4.1 Natuurvisie

52. De leden van de VVD-fractie merken op dat in het voorstel voor een Omgevingswet geen inhoudelijke of procedurele eisen zijn opgenomen voor de omgevingsvisie, terwijl het wetsvoorstel aan de natuurvisie wel inhoudelijke en procedure eisen stelt. Zij vragen of dit nu al moet worden gelijkgeschakeld.

Een deel van de eisen ten aanzien van de omgevingsvisie is opgenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet zelf, zoals de verplichting tot het opstellen en de algemene strekking van de omgevingsvisie,¹¹⁵ de elektronische beschikbaarstelling van de omgevingsvisie,¹¹⁶ de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht¹¹⁷ en de verplichting om een milieueffectrapportage op te stellen.¹¹⁸ Voor het overige voorziet het wetsvoorstel Omgevingswet in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de totstandkoming, de vorm, de toepassing of wijziging van, of de op te nemen onderwerpen in de omgevingsvisie.¹¹⁹ In deze algemene

¹¹⁵ Artikelen 3.1 en 3.2 van het wetsvoorstel Omgevingswet.

¹¹⁶ Artikelen 16.2 en 16.3 van het wetsvoorstel Omgevingswet.

¹¹⁷ Artikel 16.25 in samenhang met de artikelen 16.21, 16.22 en 16.23 van het wetsvoorstel Omgevingswet.

¹¹⁸ Artikel 16.32, tweede lid, van het wetsvoorstel Omgevingswet.

¹¹⁹ Artikel 16.86 van het wetsvoorstel Omgevingswet.

maatregel van bestuur kan ook de inhoud van de artikelen uit het wetsvoorstel natuurbescherming over de natuurvisie worden neerge-slagen.

Voor zover in de toekomst in verband met de voorgenomen overheveling van de inhoud van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet op formeel wettelijk niveau voorzieningen noodzakelijk zijn, geschiedt dit bij het eerdergenoemde wetsvoorstel dat de overheveling regelt.

53. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de nationale natuurvisie is betrokken en verwerkt in het wetsvoorstel, waar het gaat om de verhouding tussen economie en ecologie. Zij vragen of de visie en het wetsvoorstel naast elkaar kunnen bestaan of dat het wetsvoorstel meer moet aansluiten bij de natuurvisie.

In mijn antwoord op vraag nr. 1 heb ik de rol van de natuurwetgeving in het natuurbeleid beschreven en heb ik de in dit wetsvoorstel opgenomen voorzieningen toegelicht die in het teken staan van de verbinding tussen economie en ecologie.

54. De leden van de VVD-fractie vragen of er tegenstrijdigheden kunnen ontstaan tussen de Rijksnatuurvisie en de provinciale natuurvisies en hoe eventuele verschillen of tegenstrijdigheden worden beslecht.

Het is vanzelfsprekend dat Rijk en provincies verantwoord opereren bij het opstellen van hun onderscheidenlijke natuurvisies en dat zij eventuele tegenstrijdigheden op voorhand weten te voorkomen. Zowel het Rijk als de provincies dienen met het oog daarop in hun natuurvisie aandacht te besteden aan de samenhang met het beleid en verantwoordelijkheden van andere overheden op het desbetreffende terrein.¹²⁰

55. De leden van de VVD-fractie vragen wat moet worden verstaan onder de kwalificatie in artikel 1.5, derde lid 3 sub d van het wetsvoorstel.

In het voorgestelde artikel 1.5, derde lid, onderdeel d, is geregeld dat in de nationale natuurvisie in elk geval aandacht moet worden besteed aan het nationaal beleid dat is gericht op het behoud, beheer en zo nodig herstel van landschappen van nationaal of internationaal belang, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken.

Op dit moment is het beleid van het Rijk ten aanzien van landschappen, beschreven in de Structuurvisie infrastructuur en ruimte,¹²¹ beperkt tot landschappen op zee – de Waddenzee – en de natuurlijke UNESCO-werelderfgoederen, gegeven de internationaalrechtelijke context. Voor andere landschappen op land is het aan provincies en gemeenten om terzake beleid te voeren.¹²² Wanneer een provincie dat van belang acht, kan zij de hoofdlijnen van haar beleid opnemen in haar provinciale natuurvisie.¹²³

De voorgestelde eis dat het landschapsbeleid ook rekening houdt met de cultuurhistorische kenmerken van landschappen vloeit voort uit het Europese Landschapsverdrag,¹²⁴ dat spreekt van integraal landschapsbeleid.

¹²⁰ Voorgestelde artikelen 1.5, derde lid, onderdeel h, en 1.6a, derde lid.

¹²¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 660, nr. 50, bijlage.

¹²² Zie ook mijn brief van 15 mei 2014 aan de Tweede Kamer hierover (Kamerstukken II 2013/14, 30 825, nr. 211).

¹²³ Voorgesteld artikel 1.6a, tweede lid, onderdeel b, onder 2°.

¹²⁴ Florence, 20 oktober 2010 (Trb. 2005, 23).

56. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het beschermingsniveau van de natuursvisie is aangescherpt in de nota van wijziging en hoe in de praktijk verschil zal worden gemaakt tussen het beschermen van rode lijst-soorten en overige soorten.

De voorgestelde eisen aan de inhoud van de nationale natuursvisie zijn aangepast om beter tot uitdrukking te brengen dat de natuursvisie op alle van nature in Nederland voorkomende soorten dieren en planten betrekking heeft en niet alleen op natuurwaarden die vanwege concrete Europeesrechtelijke of internationaalrechtelijke dienen te worden beschermd omdat ze in hun voortbestaan worden bedreigd of daartoe een gereede kans lopen. Voor alle soorten – ook soorten waar het nu nog goed mee gaat en die niet op een rode lijst zijn opgenomen – is het immers van belang om het langetermijnperspectief voor de instandhouding van die soorten te beschrijven, mogelijke kansen of bedreigingen in beeld te brengen en aan te geven hoe daar in het beleid op zal worden ingespeeld. De rode lijst wordt gebruikt als indicatie voor de toestand van de natuur en kan voor specifieke soorten op deze lijst van invloed zijn op de invulling van het ten aanzien van die soorten te voeren beschermingsbeleid.

57. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke concrete wijze de gevolgen van klimaatveranderingen kunnen worden betrokken in het beleid.

Door klimaatveranderingen kunnen nieuwe diersoorten zich op Nederlands grondgebied vestigen en kunnen diersoorten uit Nederland verdwijnen. Met het oog daarop moet voor dieren en planten de gelegenheid worden gecreëerd om te migreren naar zones waar het klimaat voor hen gunstiger is. Dat wordt bewerkstelligd door de aanleg van natuurlijke verbindingen tussen natuurgebieden in het natuurnetwerk Nederland, door agrarisch natuur- en landschapsbeheer en door lokale en regionale initiatieven. Voor Nederland zijn met name de vele watersystemen, zoals grote en kleine rivieren en beken, van belang. Waterveiligheid – opvang en afvoer van water – en natuur – groen/blauwe «wegen» waarlangs soorten kunnen migreren – gaan hier hand in hand. In de nieuwe EU-verordening over invasieve uitheemse soorten is voorts expliciet geregeld dat nieuwe soorten die zich als gevolg van klimaatverandering in een land vestigen, niet als invasieve uitheemse soort worden beschouwd en derhalve ook niet als zodanig hoeven te worden geweerd of bestreden.

58. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een toelichting op de stelling in de toelichting bij de nota van wijziging dat bescherming van natuur en landschap niet mag leiden tot afscherming, omdat dit het draagvlak voor het beleid zou kunnen aantasten. Deze leden vragen wanneer afscherming wel gerechtvaardigd is.

Aangezien mijn beleid erop is gericht de natuur te beleven, te beschermen en te benutten, is afscherming van natuur een maatregel voor uitzonderingssituaties. Afscherming van een locatie is gerechtvaardigd als zich daar dieren of planten van zeldzame soorten bevinden die gevoelig zijn voor menselijke invloeden zoals wandelen, fietsen, paardrijden, mountainbiken en het uitlaten van honden. Te allen tijde geldt dat de afscherming betrekking heeft op een zo klein mogelijke locatie en een zo beperkt mogelijke periode, bijvoorbeeld alleen het broedseizoen.

59. De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de nationale natuursvisie zich blijkens artikel 1.5, derde lid, onderdeel 3, van het wetsvoorstel ook richt op landschappen van nationaal belang, maar lezen

in de toelichting bij de nota van wijziging dat dit beleid alleen betrekking heeft op landschappen die als UNESCO-werelderfgoed moeten worden beschermd en landschappen op zee. Zij vragen om een nadere toelichting over landschappen van nationaal belang.

60. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe voldoende samenhang wordt geborgd van de provinciale natuursites met het natuurbeleid van andere overheden, ook met het oog op duidelijkheid voor burgers en ondernemers, indachtig de decentralisatie en het principe van subsidiariteit.

In mijn antwoord op vraag nr. 55 heb ik gewezen op de internationaalrechtelijke context van de bescherming van landschappen op nationaal niveau. Ten aanzien van de borging van samenhang tussen het beleid van provincies en andere overheden verwijs ik naar mijn antwoord op vraag nr. 54.

61. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de ondertekening door Nederland van het Europees landschapsverdrag zich verhoudt tot de afwezigheid van nationaal en provinciaal landschapsbeleid, alsmede van specifieke bescherming van landschappen. Deze leden vragen of de regering bereid is een bepaling op te nemen over de bescherming van landschappen op basis van kernkwaliteiten.

Het in het kader van de Raad van Europa gesloten Europees Landschapsverdrag ziet op de bescherming van waardevolle landschappen.¹²⁵ Dat verdrag strekt tot erkenning van het belang van landschappen als een essentieel onderdeel van de omgeving van mensen, als uitdrukking van de diversiteit van hun gezamenlijk cultureel en natuurlijk erfgoed en als grondslag van hun identiteit. Het bevat onder meer afspraken over de formulering en uitvoering van landschapsbeleid gericht op het identificeren, beschermen en beheren van landschappelijke waarden, over de bewustmaking en betrokkenheid van het publiek, over de opleiding en het onderwijs en over internationale samenwerking. Daarbij wordt – verwijzend naar het subsidiariteitsbeginsel en het Europees Handvest inzake lokale autonomie – aan partijen de ruimte gelaten om het verdrag uit te voeren in overeenstemming met het eigen beleid van het betrokken land, conform zijn eigen verdeling van bevoegdheden, grondwettelijke beginselen en administratieve procedures.

Het geheel van maatregelen ter bescherming van de natuur draagt ten algemene bij aan de bescherming van landschappen: de nationale wetgeving ter bescherming van Natura 2000-gebieden, ter bescherming van dier- en plantensoorten en ter bescherming van houtopstanden en voorts alle andere instrumenten die in het kader van het natuurbeleid kunnen worden toegepast (zie mijn antwoord op vraag nr. 16 voor een opsomming).

Verder wordt met het in de aangehaalde structuurvisie beschreven beleidsuitgangspunt dat voor landschappen op land het aan provincies is om beleid te voeren, recht gedaan aan de eigenstandige afwegingen die provincies en gemeenten ten aanzien van de bescherming van dergelijke gebieden hebben te maken – ook de bewuste keuze om geen beleid te voeren. Dat is ook in overeenstemming met het genoemde Europese landschapsverdrag, dat nadrukkelijk de partijen de vrijheid laat om te bepalen welke gebieden met landschappelijke waarden met welke instrumenten worden beschermd en welke bestuurslaag daarvoor primair verantwoordelijk is.

¹²⁵ Florence, 20 oktober 2000 (Trb. 2005, 23).

62. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de brede opzet van de nationale natuurvisie zich verhoudt tot de in gang gezette decentralisatie van het natuurbeleid, waarbij het Rijk met name verantwoordelijk is voor het realiseren van internationale doelen. Zij vragen welke juridische instrumenten het Rijk heeft om «behoud, beheer en zo nodig herstel van landschappen van nationaal en internationaal belang, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken» en om «versterking van de recreatieve, de educatieve en de belevingswaarde van natuur en landschap» te sturen.

Ik verwijs naar mijn antwoorden op de vragen nrs. 54, 55 en 61.

4.2 Een gewijzigd perspectief

63. De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken te verduidelijken welke gevolgen aan het daartoe opgenomen artikel 1.8a, eerste lid sub a, in de dagelijkse praktijk moeten worden verbonden.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 51.

4.3 Europese biodiversiteitsdoelstellingen

64. De leden van de GroenLinks-fractie hebben de voorkeur om een resultaatsverplichting in het wetsvoorstel op te nemen in plaats van een inspanningsverplichting. Zij vragen waarom het herstel van biodiversiteit is afgezwakt in het wetsvoorstel (de toevoeging «zo mogelijk» of «zo nodig» in artikel 1.5, tweede lid sub b).

Ten aanzien van resultaatsverplichtingen van het Rijk voor het realiseren van Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke doelen en de wijze waarop de voorgestelde inspanningsverplichting voor provincies zich hiermee verhoudt, verwijs ik naar mijn antwoord op vraag nr. 15. In de nota van wijziging heb ik ten aanzien van de inhoud van de nationale natuurvisie en de provinciale natuurvisies¹²⁶ verduidelijkt dat waar het gaat om de hoofdlijnen van het beleid om de natuur of landschappen te versterken, het moet gaan om het «zo mogelijk» versterken ervan. Hiermee breng ik tot uitdrukking dat in het beleid om natuur en landschappen te versterken, een goede balans moet zijn met andere maatschappelijke belangen, zoals gezondheid, waterveiligheid en ruimte voor economische ontwikkelingen. Voor die balans is afwegingsruimte vereist, zodat wanneer versterking niet mogelijk is vanwege andere maatschappelijke belangen, deze – mogelijk tijdelijk – achterwege kan worden gelaten.¹²⁷ Bovendien zal niet altijd versterking nodig zijn, wanneer een natuur- of landschapswaarde op orde is.

4.4 Landschappen

65. De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij bereid is om landschap expliciet te benoemen en te beschermen en hoe de bescherming van landschapswaarden buiten de aangewezen natuurgebieden wordt vormgegeven.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 55, waarin ik heb aangegeven dat de provincies in hoofdzaak de bestuurslaag zijn die verantwoordelijk is voor het landschapsbeleid.

¹²⁶ Voorgestelde artikelen 1.5, tweede en derde lid, en 1.6a, tweede lid.

¹²⁷ Zie in die zin ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerp van de nota van wijziging (Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 6, blz. 2 en 3).

66. De leden van de SP-fractie vragen hoe het instrument tijdelijke natuur wordt vormgegeven in het wetsvoorstel.

Het instrument van tijdelijke natuur wordt nu vormgegeven via een ontheffing van de Minister van Economische Zaken van de verboden ter bescherming van dier- en plantensoorten van de Flora- en faunawet voor activiteiten die worden uitgevoerd overeenkomstig de beleidslijn «tijdelijke natuur».¹²⁸ De rechter heeft geoordeeld dat deze vorm van ontheffingverlening in overeenstemming is met de wet.¹²⁹ Het wetsvoorstel continueert de mogelijkheid om ontheffing te verlenen, waarbij de bevoegdheid wordt neergelegd bij gedeputeerde staten.¹³⁰

4.5 Doorwerking natuurvisie

67. De leden van de SGP-fractie vragen of de veronderstelling klopt dat zowel de nationale als de provinciale natuurvisie geen directe juridische doorwerking hebben in de onderliggende besluitvorming, niet alleen voor derden maar ook voor nieuwe kabinetten.

De natuurvisie is alleen bindend voor het bestuursorgaan dat de visie heeft vastgesteld. Verder is het aan het desbetreffende bestuursorgaan zelf om na verloop van tijd te besluiten de in de natuurvisie opgenomen hoofdlijnen te wijzigen.

4.6 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

68. De leden van de VVD-fractie hebben vragen over de meerwaarde van de provinciale natuurvisie. Deze leden vragen of het wettelijk verankeren van de provinciale natuurvisies in het wetsvoorstel tot dubbel werk zal leiden voor provincies, of provincies ook de nationale natuurvisie mogen hanteren, welk kader de provincies wordt meegegeven en of er een juridische basis is.

De provincies zijn verantwoordelijk voor het provinciale beleid op het vlak van natuur en landschap, alsook op het vlak van recreatie, toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en de leefbaarheid van het platteland. Het wetsvoorstel voorziet in een verplichting voor provincies om de strategische hoofdlijnen van dit beleid vast te leggen en laat de vorm waarin dit gebeurt verder aan provincies.¹³¹ Hierdoor is er geen sprake van dubbel werk. Het is aan provincies zelf om te bezien hoe zij invulling geven aan hun beleid en welke maatregelen zij treffen. Het vastleggen van inhoudelijke kaders in het wetsvoorstel zou daarmee niet stroken.

Aangezien de nationale natuurvisie betrekking heeft op de verantwoordelijkheden van het Rijk op het vlak van de natuur en landschap, kunnen provincies daarvoor niet de nationale natuurvisie hanteren. Uiteraard dienen provincies wel aandacht te besteden aan de samenhang met de nationale natuurvisie.

69. De leden van de VVD-fractie vragen of de mogelijkheid tot aanwijzing van bijzondere provinciale natuurgebieden strookt met de vermindering van regeldruk, hoe streng de regimes van de bijzondere provinciale

¹²⁸ Kamerstukken II 2008/09, 30 690, nr. 13, bijlage.

¹²⁹ Rechtbank Amsterdam, Sector bestuursrecht, 27 mei 2011, AWB 10/2356 WET en AWB 10/2389 WET.

¹³⁰ Voorgestelde artikelen 3.3, eerste en vierde lid (vogels), 3.8, eerste en vijfde lid (dieren en planten van soorten van Europees belang) en 3.10, eerste en tweede lid, in samenhang met artikel 3.8 (dieren en planten van andere beschermde soorten).

¹³¹ Voorgesteld artikel 1.6a.

natuurgebieden kunnen worden, bijvoorbeeld zoals de bescherming van Natura 2000-gebieden. Deze leden vragen welke verwachting de regering heeft bij deze bijzondere provinciale natuurgebieden en of er zicht is op de gevolgen voor het bedrijfsleven. Deze leden willen weten op welke wijze de mogelijkheden om bijzondere provinciale natuurgebieden te mogen aanwijzen zijn ingekaderd.

De bevoegdheid van provincies om een gebied aan te wijzen als «bijzonder provinciaal natuurgebied» is onlosmakelijk verbonden met de decentralisatie en dus de verantwoordelijkheid van provincies voor het natuurbeleid. Het voorgestelde artikel 1.10, derde lid, brengt dit tot uitdrukking. Het is aan de provincies zelf om hun beleid te bepalen en in dat kader te besluiten om al dan niet gebieden aan te wijzen en te beschermen met specifieke maatregelen. Daarbij is het aan hen om afwegingen te maken tussen het belang van natuur, landschap en andere belangen zoals het voorkomen van extra regeldruk voor bedrijven en burgers. Voor het juridisch instrumentarium zijn de provincies aangewezen op hun bestaande bevoegdheden op grond van bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Provinciewet. Het wetsvoorstel zelf voorziet niet in aanvullende voorschriften of instrumenten.

70. De leden van de VVD-fractie vragen waarom de opening van de jacht bij het Rijk is belegd, terwijl provincies over de schadebestrijding en het beheer van de natuurgebieden gaan.

Om de jacht te openen, vereist het wetsvoorstel dat de staat van instandhouding van de desbetreffende wildsoorten niet in het geding is.¹³² Ten aanzien van de opening van de jacht op vogelsoorten – houtduif, fazant en wilde eend – mag de jacht bovendien niet worden geopend in het broeden en nestseizoen.¹³³ Deze ecologische factoren hebben een landelijk karakter; eventuele regionale verschillen zullen verwaarloosbaar zijn. Tegen die achtergrond is er in dit wetsvoorstel voor gekozen de bevoegdheid tot het openen van de jacht op rijksniveau te houden. In het wetsvoorstel is voorzien in voorafgaand overleg met gedeputeerde staten over het besluit tot opening van de jacht.¹³⁴

71. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de verhouding tussen inspanningsverplichting van provincies en de verantwoordelijkheid van het Rijk om internationale doelen te behalen, en in het bijzonder hoe de impasse wordt opgelost met betrekking tot de aanpassing aan wegen om de otter meer migratiemogelijkheden te geven.

Ik verwijs ten algemene naar mijn antwoord op vraag nr. 15. Over de otter merk ik op dat er knelpunten zijn in relatie tot de gunstige staat van instandhouding van deze diersoort. Er zijn diverse oorzaken. Een belangrijke oorzaak is, naast het risico van inteelt, de sterfte van otters in het verkeer. Om die sterfte aan te pakken zijn voorzieningen aan wegen nodig. Het is duidelijk dat het Rijk verantwoordelijk is voor voorzieningen bij rijkswegen. Provincies zijn op hun beurt verantwoordelijk voor aanpassingen aan provinciale wegen. Zij beschikken over de kennis om deze voorzieningen te laten treffen op plaatsen waar deze nodig en effectief zijn en kunnen maatwerk leveren. De provincies hebben daarnaast ook de zorg voor de totstandkoming en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland. Daaronder valt ook het treffen van faunavoorzieningen bij wegen, zoals voor de otter.

¹³² Voorgesteld artikel 3.20, vijfde lid.

¹³³ Voorgesteld artikel 3.20, derde lid.

¹³⁴ Voorgesteld artikel 3.20, zesde lid.

Over de gevolgen van het arrest van 4 november 2014 van het Gerechtshof Den Haag in hoger beroep in de door de Stichting Das & Boom en Stichting Otterstation Nederland tegen de Staat aangespannen civielrechtelijke procedure¹³⁵ zijn Rijk en provincies in overleg.

72. De leden van de PvdA-fractie stellen voor de *lex silencio positivo* uit het wetsvoorstel te schrappen.

In de nota van wijziging heb ik de «*lex silencio positivo*»-voorziening waarin het wetsvoorstel voorzag zoals dat in augustus 2012 bij de Tweede Kamer is ingediend, geschrapt.¹³⁶

73. De leden van de SGP-fractie vragen wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor de gemeentelijke uitvoerings- en handhavingslast en wat de uitkomsten van de toetsen in verband met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zijn.

In mijn antwoord op vraag nr. 39 heb ik uiteengezet dat het wetsvoorstel niet zal leiden tot een toename van activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning van een gemeente is vereist.

4.7 Overwegingen bij de keuze van decentralisatie naar de provincies

74. De leden van de SP-fractie zien een spanningsveld tussen de internationale verplichtingen en de decentrale verantwoordelijkheid en vragen om toelichting. Deze leden vragen voorts hoe de uniformiteit in uitvoering en handhaving bij de verschillende provincies zal worden gehandhaafd, hoe de eindverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijkheid van het Rijk wordt vormgegeven en hoe extra taken van provincies zullen worden gefinancierd.

In mijn antwoord op vraag nr. 15 ben ik ingegaan op de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de nakoming van internationale verplichtingen, de rol van de provincies en de samenwerking tussen de provincies. Over de financiering van de taken van provincies hebben Rijk en provincies in het bestuursakkoord natuur en het natuurschap afspraken gemaakt. De provincies worden met die afspraken door het Rijk in staat gesteld om de ambities te realiseren en de taken die onder hun verantwoordelijkheid vallen naar behoren uit te voeren. Wanneer Rijk en provincies in aanvulling daarop afspraken maken over de uitvoering van extra taken door de provincies, dan zullen zij daarover ook aanvullende financiële afspraken maken.

75. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe het Rijk de regierol en eindverantwoordelijkheid voor het bereiken van de doelen van het natuurbeleid (nationaal, Europees en internationaal) gaat waarmaken, mede in relatie tot de inspanningsverplichting van provincies. Deze leden vinden dat de formulering van het voorgestelde artikel 1.10 onduidelijk is over het karakter van de verplichting voor provincies en vragen om verduidelijking.

In mijn antwoord op vraag nr. 15 ben ik ingegaan op de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de nakoming van internationale verplichtingen en de rol van de provincies. Het voorgestelde artikel 1.10, eerste lid, maakt duidelijk dat gedeputeerde staten van de provincies zorg dragen voor – kort gezegd – een gunstige staat van instandhouding van de natuur. Hiermee wordt de inspannings-

¹³⁵ Zaaknr. 200.132.309/01.

¹³⁶ Kamerstukken II 2013/2014, 33 348, nr. 5, blz. 42/43; onderdeel AL van de nota van wijziging.

verplichting van provincies tot uitdrukking gebracht.¹³⁷ Zou de verplichting voor provincies een resultaatsverplichting zijn geweest – quod non – dan zou het wetsvoorstel expliciet hebben geregeld dat gedeputeerde staten een gunstige staat van instandhouding dienen te realiseren.

4.8 Provinciale taken

76. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat in het kader van de algehele decentralisatie naar de provincies in tegenstelling tot de huidige situatie zeer terughoudend gebruik moet worden gemaakt van de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur bevoegdheden bij het Rijk te beleggen (artikel 1.3. vijfde lid, van het wetsvoorstel).

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen bij de provincies zijn neergelegd.¹³⁸ De in het voorgestelde artikel 1.3, vijfde lid, opgenomen grondslag om te regelen in welke gevallen het Rijk in plaats van de provincies bevoegd is, heeft betrekking op projecten of handelingen waarmee nationale belangen zijn gemoeid en om gebieden waar sprake is van een nationaal belang of die niet provinciaal zijn ingedeeld.¹³⁹

77. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen wat het Rijk kan doen op het moment dat de provincies tezamen niet zorgen voor een samenhangend ecologisch netwerk, zoals beoogd in artikel 1.10 en hoe is gewaarborgd dat provincies voldoende gebieden in het kader van het natuurnetwerk Nederland aanwijzen.

In het natuurpact hebben Rijk en provincies de ambities met betrekking tot ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland vastgelegd voor de periode tot en met 2027. De uitvoering van het natuurbeleid, met inbegrip van een ontwikkelopgave van het natuurnetwerk Nederland met minimaal 80.000 ha ingerichte nieuwe natuur, is gedecentraliseerd naar de provincies. Het kabinet maakt de verwezenlijking van de ambities mede mogelijk door jaarlijks gemiddeld € 200 miljoen te investeren in natuur. Het is vanzelfsprekend dat de provincie aan deze verantwoordelijkheid een gedegen invulling geven. Ik wijs in dit verband ook op de afspraken van provincies over onderlinge samenwerking (zie mijn antwoord op vraag nr. 15) en de controle die provinciale staten uitoefenen op het handelen van gedeputeerde staten (zie mijn antwoord op vraag nr. 18).

78. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe is gewaarborgd dat provincies voldoende provinciale natuurgebieden aanwijzen. Deze leden vragen tevens welke mogelijkheden het wetsvoorstel provincies biedt om gebieden die zij aanwijzen als bijzonder provinciaal natuurgebied te beschermen, welke mogelijkheden voor de bescherming van deze gebieden nieuw zijn, of er extra beschermingsmogelijkheden nodig zijn en of het wetsvoorstel kaders voor aanwijzing zou moeten bevatten.

Het is aan provincies om al dan niet gebieden aan te wijzen als «bijzonder provinciaal natuurgebied» en om te bepalen hoe zij deze gebieden beschermen met gebruikmaking van bestaande, hen toekomende bevoegdheden. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 69.

¹³⁷ Zie ook mijn reactie op het advies van de provincies terzake in de toelichting bij de nota van wijziging (Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 45, paragraaf 14.1.1).

¹³⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 54.

¹³⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 56 en 251.

79. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de inspanningsverplichting van artikel 1.10 zich verhoudt tot de resultaten die Nederland moet boeken om aan internationale afspraken te voldoen, en welke criteria de regering hanteert om te beoordelen of provincies voldoende inspanning hebben geleverd om soorten en hun habitats te beschermen. Deze leden vragen of de regering inspanningen van provincies als voldoende kan beoordelen als de behaalde resultaten onvoldoende zijn, bijvoorbeeld als de situatie van soorten of habitats is verslechterd.

80. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen wat het Rijk kan doen op het moment dat het decentrale beleid tekortschiet en het slecht gaat met bepaalde soorten of habitats en waarom niet is gekozen voor een resultaatsverplichting.

In mijn antwoord op vraag nr. 15 ben ik ingegaan op de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de nakoming van de internationale verplichtingen met betrekking tot de natuur en de rol van provincies. Mocht uit resultaten van de monitoring blijken dat ondanks voldoende inspanningen van provincies – dat wil zeggen inspanningen overeenkomstig de afspraken over een gerichte inzet van de overeengekomen middelen – er meer maatregelen nodig zijn om de natuur te beschermen, dan zullen Rijk en provincies gezamenlijk bezien welke oplossingen er mogelijk zijn.

4.9 Gemeenten en regionale uitvoeringsdiensten

81. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of gemeenten en eventuele regionale uitvoeringsdiensten voldoende zijn betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en hoe is geborgd dat provincies en gemeenten de uitvoering en handhaving met elkaar gaan afstemmen.

82. De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke acties de regering heeft genomen of gaat ondernemen om gemeenten zo goed mogelijk te ondersteunen bij de uitvoering van het wetsvoorstel.

83. De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke stappen zijn ondernomen om gemeenten te betrekken bij het wetsvoorstel.

De gemeenten hebben geadviseerd over het oorspronkelijke wetsvoorstel en de ontwerpnota van wijziging. Bovendien werkt het Rijk samen met provincies en gemeenten in het project implementatie natuurwetgeving. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 39. In dat antwoord heb ik ook gemeld dat afstemming met gemeentes en regionale uitvoeringsdiensten zal plaatsvinden onder regie van de provincies.

Voorts merk ik op dat bij de totstandkoming van het wetsvoorstel kon worden volstaan met betrokkenheid van provincies en gemeenten, aangezien de ambtelijke regionale uitvoeringsdiensten fungeren als ondersteuning van gemeenten en provincies bij de uitoefening van hun taken.

4.10 Monitoring en onderzoek

84. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de provincies bij de monitoring worden betrokken.

Het Rijk en de provincies werken samen aan één samenhangend systeem van monitoring. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 29.

85. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe via monitoring wordt voorkomen dat een robuuste verbinding abrupt stopt bij de provinciegrens.

Het is de verantwoordelijkheid van de provincies om bij de invulling van het beleid voor de totstandkoming en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland samen te werken en af te stemmen. Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voorziet in een opdracht van het Rijk aan de provincies om de gebieden van dit netwerk planologisch te beschermen (zie ten algemene ook mijn antwoorden op de vragen nrs. 15 en 27).

Voor de goede orde wijs ik erop dat monitoring hiervoor geen waarborgen kan bieden.

86. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering bij de monitoring speciale aandacht wil hebben voor de monitoring in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

Voor de houdbaarheid van het programma aanpak stikstof is een adequaat systeem van monitoring en bijsturing van groot belang. Mijn inzet is erop gericht dat op grond van het voorgestelde artikel 1.11 van het onderhavige wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur ter zake regels worden zullen gesteld, die aansluiten bij het regime van de Natuurbeschermingswet 1998, zoals gewijzigd bij wet van 8 oktober 2014.¹⁴⁰ Uitgangspunt is dat in het programma aanpak stikstof zelf wordt beschreven op welke wijze monitoring en bijsturing plaatsvindt. Het systeem van monitoring zal zodanige gegevens moeten opleveren dat tijdig kan worden bijgestuurd als de doelstellingen van het programma in gevaar komen en niet langer zeker is gesteld dat wordt voldaan aan de randvoorwaarden dat geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats in de betrokken Natura 2000-gebieden mag plaatsvinden en dat de realisatie van de instandhoudingsdoelen in die gebieden niet in gevaar mag komen. De monitoring zal betrekking hebben op de uitvoering en effectiviteit van voorziene maatregelen, de ontwikkelingsruimte, de stikstofdepositie en de kwaliteit van de natuurwaarden. Het programma zal voorts inzicht moeten bieden in de wijze waarop is gewaarborgd dat ontwikkelingen op relevante wetenschapsgebieden tijdig worden onderkend.

4.11 Monitoring

87. De leden van de SP-fractie vragen hoe de monitoring en verslaglegging aan de Kamer wordt vormgegeven en of de Kamer het voorstel voor monitoring en verslaglegging kan krijgen voor de behandeling van het wetsvoorstel.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 29, waarin ik heb gemeld dat ik de Tweede Kamer in 2015 zal informeren over de contouren van de gezamenlijke monitoring van Rijk en provincies.

88. De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze ervoor wordt zorg gedragen dat de eindverantwoordelijkheid en regierol van het Rijk kunnen worden waargemaakt nu de provincies uitvoerder zijn van het natuurbeleid maar die provincies op grond van het voorstelde artikel 1.7, derde lid, van het wetsvoorstel alleen gegevens betreffende de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn hoeven te verstrekken.

Door middel van een gezamenlijk samenhangend systeem van monitoring voor alle ecologische aspecten zal zijn verzekerd dat het Rijk een adequaat overzicht heeft van de staat van instandhouding van de Nederlandse natuur. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 29.

¹⁴⁰ Stb. 419.

89. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering gaat regelen dat private partijen met een direct belang een onbelemmerde toegang krijgen tot de beschikbare natuurgegevens en wat de kosten hiervan zullen zijn.

Rijk en provincies werken samen met particuliere gegevensinwinnende organisaties en terreinbeherende organisaties aan de gezamenlijke opslag van de natuurgegevens in de Nationale Databank Flora en Fauna. BIJ12, een uitvoeringsorganisatie van het interprovinciaal overleg, exploiteert deze databank. Een aantal overheden en private organisaties dragen bij aan de basisfinanciering van de databank. Natuurgegevens blijven voor iedereen toegankelijk voor een kostendekkend tarief.

Zouden de gegevens voor iedereen kosteloos beschikbaar worden gesteld, dan zou dit de betrokken overheden ongeveer € 1,5 miljoen per jaar kosten. De kosten die gemoeid zijn met de exploitatie van de nationale databank hebben betrekking op de gebruikersondersteuning, het beheer en de hosting van de data en van de programmatuur, de coördinatie van de validatie van de gegevens, de ondersteuning van de vrijwilligers die een groot deel van de waarnemingen verzamelen, de doorontwikkeling, de algehele coördinatie, de huisvesting en ict.

4.12 Onderzoek

90. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering bereid is een gegevensautoriteit te overwegen die voorziet in toegankelijke, kosteloze en geautoriseerde gegevens over de natuur.

Natuurgegevens blijven voor iedereen toegankelijk, voor een kostendekkend tarief. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 89.

4.13 Programmatische aanpak

91. De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze wordt voorkomen dat de ontstane ontwikkelruimte te vroeg en te veel wordt uitgedeeld, terwijl de initiële verbeterdoelen van de natuur nog niet gehaald zijn. Deze leden vragen in dat licht ook een reactie op de uitspraak over de A2 en vragen naar de conclusies daarvan voor dit wetsvoorstel. Deze leden vragen verder aandacht voor voldoende monitoring en bijstelling van het programma afhankelijk van de effecten op de natuur. Deze leden achten een oplevertoets vóórdat een nieuwe periode van een programma start wenselijk.

De Natuurbeschermingswet 1998, zoals gewijzigd bij wet van 8 oktober 2014, eist dat voor elk in het programma aanpak stikstof opgenomen Natura 2000-gebied wordt beoordeeld in hoeverre de maatregelen die zijn opgenomen in het programma, rekening houdend met de verwachte algemene ontwikkeling van de stikstofdepositie en de toedeling van ontwikkelingsruimte bij toestemmingsbesluiten:

1. bijdragen aan de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in het gebied;
2. voorkomen dat verslechtering optreedt van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het gebied;
3. voorkomen dat storende factoren optreden voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen voor zover die factoren, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, een significant effect kunnen hebben, en
4. de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied die geen betrekking hebben op voor stikstof gevoelige habitats, niet in gevaar brengen. Het tempo van toedeling van

ontwikkelingsruimte en de termijn waarop de effecten van maatregelen zich zullen voordoen maken onderdeel uit van die beoordeling.¹⁴¹ Daarbij wordt ook de mogelijkheid betrokken dat reeds bij aanvang van de programmaperiode ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld, terwijl de effecten van sommige maatregelen zich nog moeten voordoen. De overeenkomstig de wet van 8 oktober 2014 te wijzigen Natuurbeschermingswet 1998 eist overigens met zoveel woorden dat een evenwichtige toedeling van de beschikbare ontwikkelingsruimte gedurende het tijdvak waarvoor het programma wordt vastgesteld, is verzekerd. De beoordeling per gebied wordt neergeslagen in zogenoemde «gebiedsanalyses» die deel uitmaken van de passende beoordeling van het programma aanpak stikstof en die – tezamen met andere uitgevoerde toetsen op het systeem – kunnen worden beschouwd als een oplevertoets.

Zodra het programma van kracht wordt zal de werking ervan worden gemonitord en zal het zo nodig worden bijgestuurd. Een adequate systematiek voor monitoring en bijsturing – onder meer ten aanzien van de effecten van het programma op de natuur – maakt onderdeel uit van het programma aanpak stikstof. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 86. Mijn inzet is erop gericht dat op grond van het voorgestelde artikel 1.11 van het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur ter zake van de beoordeling per gebied en de monitoring en bijsturing regels zullen worden gesteld, die nauw aansluiten bij het regime van de Natuurbeschermingswet 1998. Dat regime is immers met de wet van 8 oktober 2014 recent geheel geactualiseerd.

Ten aanzien van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaak over het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven¹⁴² zij het volgende opgemerkt. De kwestie in die zaak was dat als gevolg van de verbreding van de A2 – overeenkomstig het tracébesluit dat voorlag bij de Afdeling – de stikstofdepositie op het natuurlijke habitatype «blauwgraslanden» in het Natura 2000-gebied «Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek» zou toenemen. Het betrokken Natura 2000-gebied is aangewezen met name vanwege de aanwezigheid van dit natuurlijke habitatype en voor dat habitatype geldt in dat gebied een hersteldoelstelling: het areaal moet worden vergroot en de kwaliteit moet worden verbeterd. Het Hof stelt vast dat uit de stukken bleek dat de wegverbreding overeenkomstig het toen voorliggende tracébesluit significant negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de bestaande «blauwgraslanden», zowel voor het areaal als voor de kwaliteit, wegens uitdroging en wegens verzuring van de bodem door stikstofdepositie. Het Hof oordeelt dat het project, zoals dat toen voorlag, daarmee het duurzame behoud van de wezenlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied in gevaar brengt en dat het project derhalve de natuurlijke kenmerken van het gebied als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn kan aantasten. Volgens het Hof doet daaraan niet af dat erin was voorzien dat elders in het gebied nieuwe blauwgraslanden worden aangelegd van tenminste dezelfde omvang als het bestaande areaal. Het Hof wijst er in dit verband op dat deze maatregelen er niet toe strekken om de significant negatieve gevolgen die voor de blauwgraslanden rechtstreeks uit de verbreding van de A2 voortvloeien te voorkomen of de verminderen, maar beogen die gevolgen nadien te compenseren. In die omstandigheden kunnen deze maatregelen volgens het Hof niet garanderen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Daarbij wijst het Hof ook nog op de onzekerheid òf en wanneer de positieve gevolgen van het achteraf tot ontwikkeling brengen van de nieuwe habitat zich daadwerkelijk voordoen. Waar het Hof tot de conclusie komt dat de wegverbreding kan leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken, brengt artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn

¹⁴¹ Artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h, van de Natuurbeschermingswet 1998.

¹⁴² Uitspraak van het Hof van Justitie van 15 mei 2014 in zaak C-521/12.

met zich dat geen toestemming voor het project kan worden verleend, tenzij er geen reële alternatieven voor het project in deze vorm zijn, sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en adequate compensatie voor de aangetaste natuurwaarden wordt geboden. Voordat toestemming voor het project wordt verleend, moeten de nationale autoriteiten volgens het Hof hebben onderzocht of deze voorwaarden zijn vervuld. Daarbij benadrukt het Hof dat eventuele compensatie ook binnen het Natura 2000-gebied zelf kan plaatsvinden.

Voor het onderhavige wetsvoorstel heeft de uitspraak van het Hof in de A2-zaak geen gevolgen, nu dit wetsvoorstel in de artikelen 2.7, tweede en derde lid, en 2.8 letterlijk aansluit bij de vereisten in artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Wel is de door het Hof gegeven rechtsinterpretatie relevant voor de wijze waarop in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de genoemde artikelen bij de vergunningverlening. De in het verleden wel gevolgde praktijk waarbij geaccepteerd werd dat een habitat achteruit gaat of verdwijnt in het ene deel van het Natura 2000-gebied, als elders in hetzelfde Natura 2000-gebied aanleg of uitbreiding van eenzelfde habitat plaatsvindt lijkt met de uitspraak van het Hof niet langer zonder meer mogelijk te zijn. Het arrest van het Hof lijkt tot gevolg te hebben dat bij de vergunningverlening voor het trekken van de conclusie dat met zekerheid geen aantasting van de natuurlijk kenmerken plaatsvindt en dat voor het project dus toestemming kan worden verleend, alleen rekening mag worden gehouden met maatregelen die de negatieve effecten voor de bestaande locatie voorkomen of verminderen. Voor het trekken van die conclusie mag geen rekening worden gehouden met maatregelen die elders in het gebied beogen de negatieve gevolgen voor de betrokken habitat – nadien – ongedaan te maken. Bij het voorgaande zij aangetekend dat het in de bij het Hof voorliggende specifieke casus ging om een gebied dat met name vanwege de blauw-graslanden als Natura 2000-gebied is aangewezen, waarvoor bovendien een herstelopgave geldt, en dat hier sprake is van het pas later ontwikkelen van hetzelfde habitatype, waarvan de effecten als zodanig en in de tijd gezien volgens het Hof onzeker zijn.

Ook voor de systematiek en opzet van de programmatische aanpak stikstof als zodanig heeft het arrest geen gevolgen. Een dergelijke programmatische aanpak lag niet ter beoordeling bij het Hof voor. Het programma biedt een totaalaanpak van vermindering van stikstofdepositie en natuurherstelmaatregelen, waardoor ontwikkelingsruimte voor stikstofemitterende activiteiten ontstaat. Dat betekent dat op voorhand zeker wordt gesteld dat de vergunningverlening voor concrete projecten onder toedeling van ontwikkelingsruimte geen nadelige gevolgen zal hebben voor de instandhoudingsdoelen in Natura 2000-gebieden. De uitspraak van het Hof maakt duidelijk dat die nadelige gevolgen – buiten de uitzondering als voorzien in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn – ook niet lokaal mogen plaatsvinden, in de zin van een deels verdwijnen of een wezenlijke kwalitatieve achteruitgang van een natuurlijk habitatype of een habitat van soorten waarvoor het Natura 2000-gebied (mede) is aangewezen.

92. De leden van de D66-fractie vinden dat uitgifte van nieuwe ontwikkelingsruimte in alle gevallen pas mag gebeuren als zeker is dat deze er ook is, en niet anticiperend op mogelijke ruimte. Deze leden willen vernemen hoe dit in het wetsvoorstel kan worden verwerkt. Daarnaast verzoeken deze leden de regering een voorhangprocedure in het wetsvoorstel op te nemen voor de programmatische aanpak.

Ontwikkelingsruimte wordt alleen toegedeeld als dat verantwoord is in het licht van het herstelbeheer dat plaatsvindt in het betrokken gebied, in het licht van de geprognosticeerde effecten van de in het programma aanpak stikstof opgenomen generieke maatregelen om de stikstofdepo-

sitie terug te dringen en in het licht van de geprognosticeerde effecten van de voorziene autonome ontwikkelingen. Daarbij geldt dat een adequaat systeem van monitoring en bijsturing essentieel is. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 91.

Ten aanzien van de voorhangprocedure verwijs ik naar mijn toezegging aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer om het thans in voorbereiding zijnde ontwerp programma aanpak stikstof voor te hangen. Een structurele, formele voorziening op dit punt in de wet zelf komt mij minder aangewezen voor. Ik wijs op aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is bepaald dat er geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving wordt geregeld, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. Dit geldt uiteraard in nog sterkere mate waar, zoals in het onderhavige geval, geen sprake is van gedelegeerde regelgeving maar van uitvoering van regelgeving. Daar komt bij dat het artikel 1.11 van het wetsvoorstel niet uitsluitend een basis verschaft voor de programmatische aanpak stikstof, maar ook voor andersoortige programma's en dat ook in het wetsvoorstel Omgevingswet geen voorhang van programma's is voorzien.

93. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering bereid is om de PAS te evalueren en deze evaluatie te betrekken bij het definitief vaststellen van de bepalingen over de programmatische aanpak die uiteindelijk in de geïntegreerde Omgevingswet (inclusief de Wet natuurbescherming) terecht moeten komen.

Bij brief van 21 oktober 2014 heb ik het rapport «Programmatische Aanpak Stikstof» van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aan de Tweede Kamer gestuurd.¹⁴³ Hierin zijn de resultaten van een ex ante beleidsevaluatie naar het programma stikstof en meer in het bijzonder naar de te treffen maatregelen verwerkt. De bevindingen van het PBL zullen bij de verdere afronding van het programma worden meegenomen. Verder vindt na drie jaar een tussenevaluatie van het programma plaats, in aansluiting op het geldende artikel 19kha van de Natuurbeschermingswet 1998.¹⁴⁴ In het vijfde jaar van de programmaperiode is een eindevaluatie voorzien met het oog op het nieuw op te stellen programma voor de komende programmaperiode van zes jaar. Het gaat hier niet om een wetsevaluatie, maar om een evaluatie van de werking van het programma in de praktijk. In het licht van de planning voor de Omgevingswet, waarvan de inwerkingtreding in 2018 is voorzien, komen deze evaluaties te laat. Uiteraard zal bij het opstellen van de bepalingen over de programmatische aanpak in het kader van de integratie van de toekomstige Wet natuurbescherming in de toekomstige Omgevingswet – zowel voor de regeling op wettelijk niveau, waar thans voor beide wetten primair grondslagen worden voorgesteld voor regeling van de programmatische aanpak bij algemene maatregel van bestuur, als bij de op te stellen algemene maatregel van bestuur – rekening worden gehouden met de ervaringen die na het van kracht worden van het programma aanpak stikstof in de praktijk worden opgedaan.

94. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar aanleiding van het recente arrest van het Europese Hof van Justitie inzake de A2 wat de gevolgen van deze uitspraak zijn voor het creëren van ontwikkelingsruimte in het kader van de PAS.

¹⁴³ Kamerstukken II 2014/15, 33 669, nr. 92.

¹⁴⁴ Met uitzondering van de (half)jaarlijkse mogelijkheid van aanpassing van de verdeling van de bestaande omvang van beschikbare ontwikkelingsruimte over projecten, segmenten en tijdvakken.

In mijn antwoord op vraag nr. 91 heb ik uiteengezet dat het arrest van het Hof van Justitie in de A2-zaak geen gevolgen heeft voor de systematiek en opzet van het programma aanpak stikstof als zodanig.

95. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om sowieso een meldingsplicht te koppelen aan projecten met effecten onder de grenswaarde.

Een algemene wettelijke meldingsverplichting voor projecten met effecten onder de grenswaarde in plaats van de in het voorgestelde artikel 2.9, achtste lid, voorziene mogelijkheid van een meldingsplicht zou kunnen leiden tot onnodige wettelijke lasten voor burgers en bedrijven. Steeds zal moeten worden bezien of ook zonder melding, op basis van andere reeds bekende gegevens een voldoende beeld kan worden verkregen van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de aan de grenswaarde verbonden vrijstelling. Ook zal bij verwaarloosbare effecten een meldingsplicht snel onnodig en onevenredig zijn. Het wetsvoorstel schept de ruimte om hier steeds een zorgvuldige afweging in te maken.

96. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de voorgestelde bepaling over de programmatische aanpak afdoende is voor de actieve bescherming van gebieden en soorten.

Het voorgestelde artikel 1.11 biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over een programmatische aanpak, ongeacht op welk onderwerp deze aanpak betrekking heeft. In het voorgestelde tweede lid van genoemd artikel zijn de essentialia opgenomen die in elk geval moeten zijn geregeld in de algemene maatregel van bestuur, zoals de betrokken bestuursorganen, de tijdsduur van het programma, de mogelijkheden tot wijziging van het programma, de eis dat het programma maatregelen bevat en de eis dat de resultaten van een ecologische beoordeling van het programma worden beschreven. Verder schrijft het wetsvoorstel voor dat bestuursorganen verplicht zijn tijdig zorg te dragen voor de in het programma opgenomen maatregelen (voorgesteld vijfde lid). Het wetsvoorstel laat ruimte om in de algemene maatregel van bestuur andere voorwaarden aan het programma op te nemen, al naar gelang het specifieke onderwerp van het programma. Tegen die achtergrond acht ik het voorgestelde artikel 1.11 afdoende.

97. De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat in het wetsvoorstel de vaststelling of toelichting ontbreekt dat er bij een programmatische aanpak geen sprake mag zijn van een verslechtering en verzoeken de regeling te toetsen aan de recente uitspraak van het Europese Hof, inzake de verbreding van de A2.

Het verslechteringsverbod zal één van de eisen zijn die worden opgenomen in de op grond van het voorgestelde artikel 1.11 vast te stellen algemene maatregel van bestuur, waarin de precieze regels zullen worden opgenomen waaraan de programmatische aanpak stikstof heeft te voldoen. Mijn inzet is erop gericht de thans in de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen eisen, waaronder de verplichting om voor elk gebied vast te stellen dat is voldaan aan de voorwaarde dat geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats mag plaatsvinden, ongewijzigd over te nemen in deze algemene maatregel van bestuur. In mijn antwoord op vraag nr. 91 heb ik uiteengezet dat het arrest van het Hof van Justitie in de A2-zaak geen gevolgen heeft voor de systematiek en opzet van het programma aanpak stikstof als zodanig.

98. De leden van de SGP-fractie vragen wat er gaat gebeuren met de wetsartikelen in de huidige Natuurbeschermingswet (inclusief de nieuwe wetsartikelen, als de Eerste Kamer heeft ingestemd met het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof (Kamerstuk 33 669)) met betrekking tot de programmatische aanpak. Deze leden vragen of die bepalingen zonder inhoudelijke en procedurele wijzigingen worden overgenomen in een algemene maatregel van bestuur.

Mijn inzet is erop gericht deze bepalingen ongewijzigd onderdeel te laten zijn van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het voorgestelde artikel 1.11. Deze voorgestelde wettelijke grondslag is bij de nota van wijziging in overeenstemming gebracht met de wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof), inclusief de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen op het voorstel voor die wet.¹⁴⁵

99. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering bereid is de intrinsieke waarde van natuur te noemen in artikel 1.11 van het wetsvoorstel en hoe een programmatische aanpak die niet leidt tot nettonatuurherstel zich verhoudt tot het erkennen van de intrinsieke waarde van natuur.

De intrinsieke waarde wordt in het voorgestelde artikel 1.8a als een beweegreden genoemd voor dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde regels. Dat geldt dus ook voor de voorwaarden die het wetsvoorstel stelt aan een programmatische aanpak, zoals de voorwaarde dat het programma tot doel heeft om de belasting van natuurgebieden te verminderen, om de instandhoudingsdoelstellingen van gebieden te realiseren of om de staat van instandhouding van soorten te verbeteren.¹⁴⁶ Ik verwijs ten algemene naar mijn antwoord op vraag nr. 9. Een verwijzing naar de intrinsieke waarde in het voorgestelde artikel 1.11, zoals de leden van de Partij voor de Dieren-fractie voorstellen, acht ik niet nodig.

100. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie willen het verslechtingsverbod van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn verankeren in de PAS en vragen om een reactie hierop.

Zoals ik in mijn antwoord op vraag nr. 97 heb aangegeven, is het mijn inzet om het verslechtingsverbod op te nemen in de op grond van het voorgestelde artikel 1.11 vast te stellen algemene maatregel van bestuur.

101. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen om zeker te stellen dat er geen nieuwe ontwikkelingsruimte wordt weggegeven aan economische activiteiten, totdat de beoogde resultaten van een programma voor natuurherstel volledig behaald zijn.

De doelstelling van de programmatische aanpak stikstof is om ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden hand in hand te laten gaan. De ruimte voor het toestaan van ontwikkelingen wordt afgestemd op de te realiseren doelstellingen van behoud van de kwaliteit van de aanwezige habitats en – voor zover herstel noodzakelijk is – het op termijn realiseren van herstel. In de gebiedsanalyses die onderdeel uitmaken van de passende beoordeling van het programma aanpak stikstof moet worden

¹⁴⁵ In de toelichting bij de nota van wijziging is gedetailleerd ingegaan op deze aanpassingen (Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 42–43).

¹⁴⁶ Voorgesteld artikel 1.11, eerste lid, onderdelen a en b.

beoordeeld of aan die eisen wordt voldaan. Een voorschrift zoals voorgesteld door de leden van de Partij voor de Dieren-fractie is dus niet nodig en zou zelfs onnodig belemmerend werken voor de economie.

4.14 Zorgplicht

102. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de zorgplicht zich verhoudt tot de bestaande wetgeving.

In de voorgestelde zorgplicht¹⁴⁷ zijn de huidige zorgplichtbepalingen van artikel 19l van de Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 2 van de Flora- en faunawet inhoudelijk gecontinueerd en geïntegreerd. Net als in de Flora- en faunawet kan de voorgestelde zorgplicht bestuursrechtelijk worden gehandhaafd via het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom. Het wetsvoorstel voorziet, anders dan de Natuurbeschermingswet 1998, niet in strafrechtelijke handhaving van de zorgplicht.

103. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de waarden die de lokale gemeenschap hanteert als uitgangspunt worden gebruikt voor de invulling van de zorgplicht.

De invulling van de zorgplicht vereist maatwerk, waarbij de betrokkene de aard van zijn activiteit, de mogelijke gevolgen ervan voor aanwezige natuurwaarden, het belang van de aanwezige natuurwaarden voor de gunstige staat van instandhouding en de regionale en lokale situatie betreft. Dat ook de lokale bijzonderheden moeten worden betrokken, volgt uit het voorgestelde artikel 1.8a, derde lid. Op grond van die voorgestelde bepaling dienen gedeputeerde staten, die primair zijn bevoegd tot handhaving van de zorgplicht, bij de handhaving ervan niet alleen rekening te houden met het belang van de bescherming van de natuur, maar ook met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.

104. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de zorgplicht in het wetsvoorstel een plek zal hebben na inpassing in de Omgevingswet en hoe wordt omgegaan met de verschillen tussen beide wetsvoorstellen.

De zorgplicht als voorzien in artikel 1.9 van het wetsvoorstel natuurbescherming zal opgaan in de zorgplicht als uitgewerkt in de artikelen 1.6, 1.7 en 1.8 van het wetsvoorstel Omgevingswet. Deze zorgplicht komt qua strekking en inhoud overeen met de zorgplicht van het wetsvoorstel natuurbescherming, met dien verstande dat zij niet alleen op natuur maar op de hele leefomgeving ziet.

105. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke punten de nieuw voorgestelde zorgplicht afwijkt van de zorgplichtbepalingen zoals deze thans zijn opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 102.

4.15 Inhoud zorgplicht

106. De leden van de GroenLinks-fractie willen de mogelijkheid om in lagere regelgeving, zoals een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling, bepaalde gedragingen die in strijd zijn met de zorgplicht nader te specificeren. Deze leden willen ook dat overtredingen

¹⁴⁷ Voorgesteld artikel 1.9, eerste lid.

van de zorgplicht niet alleen bestuursrechtelijk maar ook strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd.

107. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen welke activiteiten in strijd zijn met de zorgplicht, maar niet door andere wetsartikelen worden bestreken.

Het wetsvoorstel voorziet in een stelsel van regels die natuurwaarden beschermen en die zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Ik wijs op de bescherming van Natura 2000-gebieden, de bescherming van vogels, van dieren en planten van soorten van Europees belang, van dieren en planten van andere beschermde soorten en van houtopstanden.

De voorgestelde zorgplicht brengt tot uitdrukking dat eenieder bij zijn dagelijks handelen en nalaten, ongeacht om welke concrete gedraging het gaat, rekening houdt met de natuur. Zij fungeert als vangnet ten opzichte van de bij en krachtens de wet gestelde voorschriften.

Aangezien de voorgestelde zorgplicht per definitie is bedoeld voor situaties die op voorhand niet zijn te vatten in regels over concrete gedragingen, zou een wettelijke grondslag om in de uitvoeringsreggeving nader uitwerking te geven aan de zorgplicht, geen toegevoegde waarde hebben. Dat neemt niet weg dat het in de praktijk wenselijk of zelfs nodig kan zijn om in een concreet geval nadere duiding te geven aan wat de zorgplicht in dat geval van een betrokkene vergt. Juist daarom wordt voorgesteld de zorgplicht alleen bestuurlijk te handhaven. De instrumenten van bestuurlijke handhaving bieden het bestuursorgaan de mogelijkheid om verder te concretiseren wat van de betrokken burger, ondernemer of andere overheid in het licht van de zorgplicht in het desbetreffende concrete geval wordt verlangd. Het bestuursorgaan zal degene die activiteiten verrichten of gaan verrichten met mogelijk nadelige gevolgen, uitnodigen voor overleg om met elkaar vast te stellen of de activiteit op de betrokken locatie redelijkerwijs nodig is en, als dat het geval is, om af te spreken welke concrete maatregelen zullen worden getroffen om schade te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Werkt de betrokkene niet mee dan kan – eventueel na een waarschuwing – een last worden afgegeven waarin concreet staat aangegeven wat van hem wordt verlangd op straffe van verbeurte van een dwangsom dan wel inzet van bestuursdwang. Deze last kan inhouden dat de werkzaamheden of activiteiten worden stilgelegd of dat bepaalde maatregelen worden getroffen om schade te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Heeft de betrokkene de schade al aangericht, dan kan worden gelast om herstelwerkzaamheden ten behoeve van het leefgebied van een of meer bepaalde soorten te verrichten.

108. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de zorgplicht met zich brengt dat een passant gehouden is zorg te verlenen aan een hulpbehoevend in het wild levend dier, of dat dit vereiste alleen geldt als de hulpbehoevende toestand van het dier veroorzaakt is door de mens.

De verplichting tot verlening van de nodige zorg aan hulpbehoevende dieren, ook aan dieren die niet worden gehouden, is geregeld in artikel 2.1, zesde lid, van de Wet dieren en niet in dit wetsvoorstel. Dit is een uitwerking van de intrinsieke waarde van het dier, zoals erkend in die wet.

De in het voorgestelde artikel 1.9 opgenomen zorgplicht brengt eenieders eigen verantwoordelijkheid tot uitdrukking voor het behoud en bescherming van Natura 2000-gebieden, in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving, als onderdeel van de natuur. Toepassing van de zorgplicht – in situaties waarin er geen concreet voorschrift ter bescherming van de desbetreffende natuurwaarde van toepassing is – brengt mee dat de nadelige gevolgen van handelingen

voor een individueel dier moeten worden gezien in het licht van de gevolgen voor de staat van instandhouding van de soort waartoe het dier behoort. Gaat het slecht met een soort, dan zal de zorgplicht veelal meebrengen dat betrokkene zijn handeling niet uitvoert of dat hij zodanige maatregelen treft dat de nadelige gevolgen uitblijven. Gaat het goed met een soort, dan is er veel meer handelingsruimte.

109. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of het doden van een exoot (niet-zijnde invasief) onder de zorgplicht valt.

In het voorgestelde artikel 1.9, eerste lid, is voor zover hier van belang, het volgende opgenomen: «een ieder neemt voldoende zorg in acht (...) voor in het wild levende dieren en planten (...)». Exoten vallen, aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, onder de reikwijdte van de zorgplicht; het zonder redelijk doel doden of verwonden van dieren of onwortelen of vernielen van planten is ten algemene ongewenst, ook wanneer het gaat om exoten.¹⁴⁸

4.16 Handhaving zorgplicht

110. De leden van de PvdA-fractie vinden dat de zorgplicht bij niet-naleving ook strafrechtelijk handhaafbaar moet zijn.

In mijn antwoord op vraag nr. 106 heb ik uiteengezet dat bestuurlijke handhaving van de zorgplicht in de praktijk een adequaat instrument is om invulling te geven aan de algemeen geformuleerde voorgestelde zorgplicht; strafrechtelijke handhaving heeft hier geen toegevoegde waarde.

111. De leden van de SP-fractie hebben twijfels over de vraag of de zorgplicht effectief gehandhaafd en gecontroleerd kan worden en vragen hoe de regering dit effectief vorm geeft en handhaafbaar maakt. De leden vragen of is bekeken hoeveel extra beslag dit zal leggen op de handhavingscapaciteit en de capaciteit van rechters en het Openbaar Ministerie.

Voor een effectieve handhaving van de zorgplicht is vereist dat sprake is van bekendheid van gedeputeerde staten met activiteiten of ontwikkelingen waarbij er gevolgen kunnen zijn voor de natuur. Die bekendheid is er veelal: bijvoorbeeld omdat de provincie zelf is betrokken bij de betrokken ontwikkelingen in het gebied, omdat op grond van andere wetgeving een vergunning of ontheffing van de overheid is vereist, omdat provinciale toezichthouders constateringen in het veld doen, of omdat belanghebbenden de provincie op de betrokken ontwikkeling attenderen. Het is aan provincies om invulling te geven aan de handhaving van de voorgestelde zorgplicht. Door het toepassen van een last onder dwangsom of bestuursdwang ontstaat in een concreet geval duidelijkheid van wat van betrokkene wordt geëist. Dat maakt de zorgplicht effectief en handhaafbaar.

Voor de uitvoering van de nieuwe natuurwetgeving hebben de provincies de beschikking over financiële middelen op grond van het bestuursakkoord natuur en het natuursakkoord.

Aangezien de zorgplicht net als in de huidige wetgeving een vangnet-functie heeft ten opzichte van de andere in het wetsvoorstel opgenomen regels, verwacht ik geen toename van het aantal rechtszaken.

¹⁴⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 180.

112. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het klopt dat momenteel strafrechtelijke handhaving van de zorgplicht mogelijk is, maar straks alleen bestuursrechtelijke handhaving openstaat en zo ja, waarom heeft de regering hiervoor gekozen.

In mijn antwoorden op de vragen nrs. 102, 105 en 111 heb ik uiteengezet waarom de voorgestelde zorgplicht uitsluitend bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd.

113. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering de mening deelt dat het onderhavige wetsvoorstel voor zover er verschillen tussen beide trajecten ontstaan, bij de inpassing in de Omgevingswet de voorkeur geniet.

De inhoud van de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden opgenomen (zie mijn antwoord op vraag nr. 21).

114. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of inzichtelijk kan worden gemaakt in hoeverre de zorgplicht in de praktijk handhaafbaar is. De leden vragen naar de ervaring met handhaving van artikel 2 van de Flora- en faunawet, door het Rijk en door provincies. Zij vragen of de regering bereid is een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de handhaafbaarheid (inclusief strafrechtelijke toepassingen) van de zorgplicht.

Op vragen nrs. 106 en 111 heb ik geantwoord dat de algemeen geformuleerde voorgestelde zorgplicht door middel van de oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang adequaat kan worden gehandhaafd. Er is in de praktijk geen ervaring met strafrechtelijke handhaving van de zorgplicht van de huidige Natuurbeschermingswet 1998. Een onderzoek, zoals gesuggereerd door de leden van de Partij voor de Dieren-fractie, acht ik gegeven het voorstel om de zorgplicht in dit wetsvoorstel alleen bestuursrechtelijk te handhaven, niet nodig.

4.17 Betekenis voor soortenbescherming

115. De leden van de SP-fractie vragen of de actieve soortenbescherming van specifieke minimeisen kan worden voorzien en hoe actieve bescherming wordt vormgegeven in het wetsvoorstel.

De verplichting van provincies om zorg te dragen voor actieve soortenbescherming is geregeld in het voorgestelde artikel 1.10, eerste lid. Het is, gegeven de decentralisatie van het natuurbeleid, aan provincies om invulling te geven aan het natuurbeleid, met inbegrip van het actieve soortenbeleid. Het opleggen van specifieke minimeisen, als concrete invulling op de Europese vereisten, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 1.10, eerste lid, door het Rijk zou daarmee niet stroken.

116. De leden van de SP-fractie vragen over de passieve soortenbescherming waarom alleen opzettelijke verstoring wordt verboden en hoe de intentie kan worden bewezen, met name opzet en kwade intentie.

De Europese en internationale verplichtingen vormen de uitgangspunten van dit wetsvoorstel. De beschermingsregimes ter bescherming van vogels en van dieren en planten van soorten van Europees belang zijn daarom direct overgenomen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zonder aanvullende nationale voorschriften. Deze richtlijnen vereisen

alleen een verbod op handelingen zoals het vangen, doden, verstoren van dieren en het plukken van planten wanneer deze opzettelijk plaatsvinden. Van belang is op te merken dat onder «opzet» ook het zogenoemde voorwaardelijke opzet moet worden begrepen. Bij «voorwaardelijk opzet» verricht iemand een handeling waarbij hij bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn gedraging leidt tot overtreding van het verbod op bijvoorbeeld het doden of verstoren van dieren, ook als een kwade intentie bij hem ontbreekt. Hoe deze vormen van opzet worden bewezen, is een kwestie van casuïstiek.

Om te voorkomen dat schadelijke handelingen per ongeluk, zonder kwade intentie plaatsvinden, is het zaak te investeren in goede voorlichting over het belang van de natuur en de inhoud van de regels, in plaats van te vertrouwen op de dreiging met strafrechtelijke handhaving. In het kader van het aangehaalde project implementatie natuurwetgeving werk ik samen met provincies en gemeenten aan een goede voorlichting voor bedrijven en burgers.

5. Bescherming gebieden

117. De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel niet voorziet in een beschermingsregime voor het natuurnetwerk Nederland en willen hiervoor een sterker fundament in het wetsvoorstel. Zij vragen om een reactie op hun voorstel om per provincie een resultaatsverplichting in de wet op te nemen met betrekking tot het netwerk en om basiseisen in de wet op te nemen voor de kwaliteit van deze natuur.

Het natuurnetwerk Nederland wordt met diverse instrumenten beschermd. De planologische bescherming, via de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, staat in het geheel van maatregelen centraal. In mijn antwoord op vraag nr. 18 ben ik ingegaan op de planologische bescherming en de andere relevante instrumenten. Ten aanzien van de door de leden van de D66-fractie voorgestelde opname van resultaatsverplichtingen en basiseisen voor de kwaliteit van het natuurnetwerk Nederland verwijs ik naar mijn antwoord op vraag nr. 47, waarin in aangeef dat provincies, gegeven de decentralisatie van het natuurbeleid, de ruimte hebben om zelf te bezien hoe zij invulling geven aan hun natuurbeleid en welke maatregelen zij hiervoor treffen.

118. De leden van de D66-fractie vragen hoe de recente rechterlijke uitspraak over compensatie bij de aanleg van de A2 is verwerkt in het wetsvoorstel.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 91, waarin ik heb gemeld dat de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de A2-zaak geen gevolgen heeft voor dit wetsvoorstel.

119. De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen ideeën over habitatbanking en of deze zouden moeten worden opgenomen in het wetsvoorstel.

Onder «habitatbanking» wordt verstaan het commerciële proces waarbij «biodiversiteit credits» kunnen worden aangekocht ter compensatie van schade toegebracht aan biodiversiteit; deze «credits» zijn geproduceerd voorafgaand aan en zonder direct verband met de toegebrachte schade

ter compensatie waarvoor de credits worden aangekocht. Dit met tussenkomst van een «habitatbank».¹⁴⁹

Ik vind habitatbanking een interessant instrument op vrijwillige basis voor verevening van negatieve gevolgen voor de natuur. Op 10 maart 2014 heb ik, gezamenlijk met VNO-NCW en het Groenfonds en onder voorzitterschap van de heer R. Willems, voorzitter van het Platform Biodiversiteit, Ecosystemen en Economie, een eerste verkennend gesprek over habitatbanking als vrijwillig instrument gevoerd met verschillende partijen uit het bedrijfsleven en natuurorganisaties. Naar aanleiding hiervan verkennen enkele ondernemers nu de haalbaarheid van één of meer pilots met vrijwillige habitatbanking. Het initiatief daarvoor ligt bij de markt. Tegen die achtergrond is een wettelijke regeling van dit instrument niet nodig.

120. De leden van de D66-fractie vragen hoe het staat met het overleg over wettelijke borging van tijdelijke natuur.

In mijn antwoord op vraag nr. 66 heb ik aangegeven dat het wetsvoorstel de mogelijkheid om ontheffing te verlenen voor tijdelijke natuur continueert.

5.1 Inleiding

121. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het niet risicovol is dat de bescherming van het natuurnetwerk Nederland geheel wordt overgelaten aan de planologische regelingen.

Het natuurnetwerk Nederland kan met diverse instrumenten worden beschermd; niet alleen via de planologische bescherming. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 18.

122. De leden van de GroenLinks-fractie zien het voorstel om de wettelijke gebiedscategorie van beschermde natuurmonumenten te schrappen als een achteruitgang ten opzichte van de huidige situatie en vragen om een reactie.

123. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de bescherming van natuurwaarden in het natuurnetwerk Nederland buiten Natura 2000 en van landschappelijke en cultuurhistorische waarden kan worden verzekerd.

Voor de gebieden die nu zijn aangewezen als «beschermde natuurmonumenten» wordt met de inzet van andere instrumenten een adequate bescherming geboden¹⁵⁰. Zo worden deze gebieden planologisch beschermd, aangezien zij grotendeels (98%) zijn gelegen in het natuurnetwerk Nederland: van de 64 gebieden (3.422 hectare) liggen er 56 geheel binnen het natuurnetwerk Nederland (3.326 hectare) en 4 gedeeltelijk binnen dit netwerk (37,3 hectare), aldus het Alterra-rapport «Beschermde natuurmonumenten. Stand van zaken 2010 en toekomstige bescherming».¹⁵¹

In mijn antwoord op vraag nr. 18 ben ik ingegaan op de planologische bescherming en op andere instrumenten die bescherming bieden, zowel aan gebieden gelegen in het natuurnetwerk Nederland als aan landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

¹⁴⁹ Steven de Bie & Hans Warmenhoven, 2012, «Vooronderzoek habitatbanking». De Gemeent Coöperatie UA Nationaal Groenfonds. Zie ook «Mogelijkheden voor private en maatschappelijke financiering voor natuur», 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 33 576, nr. 19, bijlage).

¹⁵⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹⁵¹ Alterra-rapport nr. 2132 «Beschermde natuurmonumenten. Stand van zaken 2010 en toekomstige bescherming», M.E.A. Broekmeyer, R.J. Blijksma en W. Nieuwenhuizen.

Het huidige specifieke regime ter bescherming van natuurmonumenten¹⁵² voorziet overigens net als het planologische regime in een ruim kader voor belangenafweging. Van een achteruitgang ten opzichte van de huidige situatie is derhalve geen sprake.

124. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen ten aanzien van het voorgestelde instrument van aanwijzing van bijzondere nationale natuurgebieden om een open formulering, ook om daarmee de mogelijkheid te bieden om de bestaande beschermde natuurmonumenten een landelijke bescherming op grond van het wetsvoorstel te blijven geven. Ook willen deze leden dat in het wetsvoorstel een plicht tot aanwijzing wordt opgenomen in plaats van de huidige facultatieve formulering, onder verwijzing naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het oorspronkelijke wetsvoorstel. Deze leden vragen om een reactie hierop.

Het wetsvoorstel voorziet in de bescherming van «bijzondere nationale natuurgebieden», vooruitlopend op hun aanwijzing tot Natura 2000-gebieden,¹⁵³ wanneer dat van belang is ter uitvoering van de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn. Dit mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het oorspronkelijke wetsvoorstel.¹⁵⁴

Vier situaties zijn denkbaar. In de eerste plaats de situatie dat Nederland ter uitvoering van de Habitatrichtlijn een gebied bij de Europese Commissie heeft aangemeld voor plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang.¹⁵⁵ Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat lidstaten dat aangemelde gebied moeten beschermen vooruitlopend op plaatsing van het gebied op de lijst. Dit om te voorkomen dat het bereiken van de doelen van de richtlijnen in de periode tot de vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang wordt gefrustreerd.¹⁵⁶

Ook kan het gaan om de situatie dat Nederland in het proces van aanmelding van gebieden op de lijst van gebieden van communautair belang van mening verschilt met de Europese Commissie of een bepaald gebied in aanmerking komt voor aanmelding. In artikel 5 van de Habitatrichtlijn is voorzien in de procedure voor deze geschillen. Op grond van artikel 5, vierde lid, van de richtlijn is gedurende die procedure het beschermingsregime van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing op het betrokken gebied. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de toepasselijkheid van dit beschermingsregime gedurende de procedure van het geschil in nationaal recht moet worden omgezet.¹⁵⁷ Dat betekent dat het wetsvoorstel moet voorzien in de bevoegdheid om passende maatregelen te treffen ter voorkoming van verslechtingen of significante verstoringen.

Verder kan het voorkomen dat bij de realisatie van projecten met significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied compenserende maatregelen moeten worden getroffen die alleen mogelijk zijn in een gebied dat op dat moment geen deel uitmaakt van het Natura 2000-netwerk. Dat gebied zal dan alsnog onderdeel moeten gaan uitmaken van dat netwerk. Vooruitlopend op de aanwijzing van dat gebied

¹⁵² Artikel 16 en verder van de Natuurbeschermingswet 1998.

¹⁵³ Voorgesteld artikel 2.11.

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 4, blz. 35–36 (paragrafen 3.2.2.2 en 3.2.3).

¹⁵⁵ Artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn.

¹⁵⁶ Arresten van Hof van Justitie EG 13 januari 2005, C-117/03, Dragaggi, Hof van Justitie EG 14 september 2006, C-244/05, Bund Naturschutz en Hof van Justitie EU 15 maart 2012, C-340/10, Commissie/Cyprus.

¹⁵⁷ Hof van Justitie EG, 13 februari 2003, C-75/01 (Luxemburg).

is een beschermingsregime nodig om te voorkomen dat het bereiken van de doelen van de richtlijnen in de tussentijd zou kunnen worden gefrustreerd.

Tot slot maakt het wetsvoorstel het, met het oog op de lange termijn, mogelijk om op nationaal niveau in aanvulling op de Natura 2000-gebieden en in aanvulling op andere instrumenten, waaronder de realisering en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland, een extra natuurgebied als beschermd gebied aan te wijzen in het geval dat noodzakelijk is om de algemene verplichting na te komen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn om een gunstige staat van instandhouding te realiseren. Het wetsvoorstel voorziet hierin een open formulering, gekoppeld aan deze algemene Europese verplichting. Het wetsvoorstel voorziet voor deze gebieden in een eenvoudig beschermingsregime, dat lichter is dan het Natura 2000-regime: alleen een aanschrijvingsbevoegdheid voor schadelijke activiteiten en een bevoegdheid tot het instellen van toegangsbeperkingen, maar geen vergunningplicht voor schadelijke activiteiten. Deze bevoegdheden berusten bij de Minister van Economische Zaken.¹⁵⁸

Ik wijs erop dat dit een vereenvoudiging is ten opzichte van de huidige Natuurbeschermingswet 1998. Die maakt het mogelijk gebieden «voorlopig» aan te wijzen als Natura 2000-gebied, waarbij onmiddellijk alle Natura 2000-regels van kracht worden, met inbegrip van de vergunningplicht voor schadelijke activiteiten.

Ten aanzien van de beschermde natuurmonumenten verwijs ik naar mijn antwoord vraag nr. 122. Voorts merk ik op dat de aanwijzing van deze gebieden als bijzonder nationaal natuurgebied niet nodig is omdat de instrumenten ter bescherming van gebieden van het natuurnetwerk Nederland, waarvan deze gebieden deel uit maken, adequaat zijn. In reactie op het voorstel van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie om in het wetsvoorstel een plicht tot aanwijzing van bijzondere nationale natuurgebieden op te nemen in plaats van de huidige voorgestelde facultatieve formulering merk ik het volgende op. In het wetsvoorstel is gekozen voor een facultatieve bevoegdheid omdat ingeval zich een situatie voordoet waarin een gebied, vooruitlopend op de aanwijzing ervan als Natura 2000-gebied, moet worden beschermd, de Minister van Economische Zaken eerst moet onderzoeken in hoeverre de andere, in het voorgaande beschreven instrumenten, voor dat gebied in die situatie een adequate bescherming bieden.

125. Het lid van de fractie van 50PLUS/Klein vraagt om een nadere motivering van het voorstel om nu nog wettelijk beschermde natuurmonumenten te schrappen, mede in relatie tot de Europese verplichtingen, en hoe wordt gewaarborgd dat de thans beschermde natuurmonumenten bij wet beschermd blijven.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vragen nrs. 122 en 18, waarin ik beschrijf met welke instrumenten de huidige beschermde natuurmonumenten worden beschermd.

5.2 Aanwijzing gebieden en bepaling instandhoudingsdoelstellingen

126. De leden van de PvdA-fractie vragen inzichtelijk te maken welke beschermde natuurmonumenten buiten Natura 2000 vallen en welke ook daadwerkelijk buiten de bescherming van Natura 2000 vallen gezien de externe werking daarvan. Dezelfde vraag hebben deze leden ten aanzien van nationale parken. Deze leden vragen hierbij op kaart aan te geven welke bescherming geldt.

¹⁵⁸ Voorgesteld artikel 2.11, derde lid.

Alle 64 beschermde natuurmonumenten vallen buiten het Natura 2000-netwerk. De huidige wetgeving staat niet toe dat een gebied onder beide gebiedscategorieën valt.¹⁵⁹

Voor zover de leden van de PvdA-fractie het natuurnetwerk Nederland bedoelen in plaats van het Natura 2000-netwerk, merk ik op dat 56 van de beschermde natuurmonumenten (3.326 hectare) geheel binnen het natuurnetwerk Nederland vallen. Van 4 gebieden (80 hectare) ligt een gedeelte buiten het netwerk: 23,1 hectare van de «Geerpolderplas» (in totaal 36 hectare groot); 8 hectare van de «Oeverlanden Braassemmermeer» (in totaal 22 hectare groot); 6,6 hectare van de «Oude Dijk Waal en Burg» (in totaal 14 hectare groot) en 0,7 hectare van de «Schraallanden Utrecht» (in totaal 8 hectare groot). Tot slot liggen 4 beschermde natuurmonumenten geheel buiten het netwerk: «Antjesholt» (3 hectare), «Eendennest» (6 hectare), «Overcingel» (5 hectare) en «Kavelen» (2 hectare). Deze gegevens zijn overgenomen uit het Alterra-rapport «Beschermde natuurmonumenten. Stand van zaken 2010 en toekomstige bescherming».¹⁶⁰

In bijlage 3 bij deze nota is een kaart opgenomen waarop de ligging van beschermde natuurmonumenten, het natuurnetwerk Nederland en Natura 2000-gebieden is weergegeven.¹⁶¹

Op de bescherming van deze natuurmonumenten ben ik ingegaan in mijn antwoord op de vragen nrs. 122 en 18.

Ten aanzien van de nationale parken merk ik op dat Nederland nu een stelsel van twintig nationale parken heeft. Zeventien nationale parken zijn publiekrechtelijk aangewezen, te weten «De Alde Feanen», «De Biesbosch», «Drents-Friese Wold», «Duinen van Texel», «Dwingelderveld», «De Groote Peel», «Lauwersmeer», «De Loonse en Drunense Duinen», «De Maasduinen», «De Meinweg», «Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa», «Oosterschelde», «De Sallandse Heuvelrug», «Schiermonnikoog», «Utrechtse Heuvelrug», «Weerribben-Wieden» en «Zuid-Kennemerland».¹⁶² Verder is er een grensoverschrijdend nationaal park dat zijn grondslag vindt in het Unieverdrag van de Benelux: «Grenspark De Zoom – Kalmthoutse Heide».¹⁶³ Tot slot zijn er twee private nationale parken.

Bijlage 4 bij deze nota bevat een kaart waarop de ligging van de nationale parken in Nederland is weergegeven. De nationale parken «De Utrechtse Heuvelrug», «Sallandse Heuvelrug», «De Alde Feanen», «Dwingelderveld», «De Weerribben-Wieden» en «De Maasduinen» liggen buiten het Natura 2000-netwerk maar binnen het natuurnetwerk Nederland. De Nationale Parken «De Drentse Aa» en «Oosterschelde» liggen buiten het Natura2000-netwerk en deels in het natuurnetwerk Nederland. Noch de huidige wetgeving noch het wetsvoorstel voorzien in een specifiek beschermingsregime voor nationale natuurparken.

127. De leden van de PvdA-fractie merken op dat de beschermde natuurmonumenten bescherming van duisternis en rust kenden en vragen of provincies deze bescherming opnieuw van toepassing kunnen verklaren bij de aanwijzing van hun provinciale gebieden. Ook vragen deze leden of waarden als duisternis, rust en stilte in de provinciale omgevingsplannen effectief kunnen worden meegenomen. Deze leden

¹⁵⁹ Artikel 15a van de Natuurbeschermingswet 1998.

¹⁶⁰ Alterra-rapport nr. 2132 «Beschermde natuurmonumenten. Stand van zaken 2010 en toekomstige bescherming», M.E.A. Broekmeyer, R.J. Blijksma en W. Nieuwenhuizen. Opgemerkt zij dat in dat rapport ten aanzien van het gebied «Schraallanden Utrecht» is gemeld dat 5 hectare buiten het netwerk ligt; de provincie Utrecht heeft evenwel gemeld dat 7,3 hectare binnen het natuurnetwerk Nederland is gelegen.

¹⁶¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹⁶² Artikel 2 van de Regeling aanwijzing nationale parken.

¹⁶³ Beschikking van het Comité van Minister van de Benelux Economische Unie van 2 mei 2011 m(2011)4 (Benelux-Publicatieblad 2012, nr. 1).

vragen verder of, indien een provincie rust als waarde heeft benoemd voor een gebied, het mogelijk is dat in dat gebied de vestiging van een versturende activiteit effectief wordt tegengehouden. Ook vragen deze leden of hiermee zoutwinning in de Waddenzee voorkomen had kunnen worden.

Het is aan provincies om te besluiten of zij landschappelijke waarden als duisternis en rust al dan niet beschermen, met welke instrumenten en met welke inhoudelijke voorschriften. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 18.

Over de vergunningverlening voor zoutwinning onder de Waddenzee heb ik de Tweede Kamer bij brief¹⁶⁴ van 2 september 2014 geïnformeerd. Uit het onderzoek dat aan de aanvraag van de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998¹⁶⁵ ten grondslag ligt, is gebleken dat zoutwinning geen schadelijke gevolgen heeft voor de rust in het Waddengebied.¹⁶⁶

128. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat provincies de realisatie van nationaal beleid onmogelijk maken door bijvoorbeeld een geheel areaal van drinkwaterwingebied aan te wijzen als bijzonder provinciaal natuurgebied.

Het is vanzelfsprekend dat provincies verantwoord opereren bij het aanwijzen van bijzondere provinciale natuurgebieden en acht slaan op andere functies die een gebied heeft. Provincies dienen bij de invulling van hun beleid op hoofdlijnen aandacht te besteden aan de samenhang met het beleid en verantwoordelijkheden van andere overheden.¹⁶⁷

129. De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de provinciale gebieden bescherming gaan genieten en vragen hoe de regering kan voorkomen dat elke provincie zijn eigen beschermingsregime heeft.

Het is aan provincies zelf om te bezien hoe zij invulling geven aan hun beleid en welke maatregelen zij eventueel treffen, op basis van bestaande haar toekomende bevoegdheden. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 69. Zoals ik in mijn antwoord op vraag nr. 15 heb aangegeven, zijn de provincies zich bewust van het belang van samenwerking en onderlinge afstemming.

130. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe, als straks de aparte natuurbeschermingsvergunning verdwijnt als het wetsvoorstel opgaat in de Omgevingswet, geborgd wordt dat aan alle verplichtingen van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn voldaan blijft worden en voorkomen gaat worden dat deze worden uitgeruild tegen bijvoorbeeld geluidsverbetering.

¹⁶⁴ Kenmerk DGNR/14101113.

¹⁶⁵ De toetsingscriteria voor een natuurschoonwaarde als rust zijn opgenomen in artikel 19ia in samenhang met artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998.

¹⁶⁶ Uit paragraaf 5.5 van de passende beoordeling, «Effecten op overige waarden», p. 83: «(...) verstoring van rust treedt daarom niet op, tot hooguit zeer tijdelijk maar dan alleen waarneembaar ter hoogte van Harlingen-haven zelf, net over de dijk. Ook door ontmanteling van de boortoren bij afronding van de voorbereidingsfase treedt alleen zeer tijdelijke verstoring van rust op». Conclusie effecten rust: «Verstoring van rust treedt alleen zeer tijdelijk op ter hoogte van Harlingen-haven tijdens de aanlegfase. Tijdens de gebruiksfase treden geen effecten op.» Paragraaf 8.2 «Beoordeling», p. 102: «Er is geen sprake van schadelijke gevolgen voor natuur- en landschapswaarden in de Waddenzee, noch van significante effecten op kwalificerende waarden van Wadden- en Noordzee. Er is sprake van tijdelijke verstoringen en zeer geringe effecten».

¹⁶⁷ Voorgesteld artikel 1.6a, tweede lid, onderdeel b, onder 2°.

Bij de overgang van de toekomstige Wet natuurbescherming naar de toekomstige Omgevingswet zal op inhoudelijk overeenkomstige wijze als in de Wet natuurbescherming worden geregeld dat een omgevingsvergunning is vereist, ingeval sprake is van projecten of andere handelingen die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Voor deze vergunningen zal het toetsingskader uit de Wet natuurbescherming worden overgeheveld naar de Omgevingswet. Het is en blijft wettelijk niet mogelijk dat er omgevingsvergunningen worden verleend in strijd met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Gewezen zij in dit verband ook op het thans al in het wetsvoorstel Omgevingswet opgenomen artikel 5.28, tweede lid. Die bepaling stelt zeker dat, voor zover ingevolge artikel 5.1, derde lid, van de Omgevingswet voorzien is in integratie van de natuurvergunning met de omgevingsvergunning, de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels over het verlenen of weigeren van die vergunning in elk geval strekken tot uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

131. De leden van de PvdA-fractie vragen om een overzicht van de wijze waarop nationale parken in diverse landen worden beschermd¹⁶⁸.

In bijlage 5 bij deze nota is een overzicht opgenomen van de wijze waarop nationale parken in diverse landen worden beschermd.

132. De leden van de PvdA-fractie vragen of de bescherming van nationale parken in het wetsvoorstel kan worden opgenomen.

Ik sta positief tegenover de ontwikkeling van nationale parken die zowel bijdragen aan economie als aan ecologie, die genesteld zijn in de streek en die beroemd zijn in het buitenland. Ik wijs op de ondersteuning van € 1 miljoen die ik vanaf 2015 jaarlijks geef aan het instituut voor natuur-educatie en duurzaamheid (IVN) ten behoeve van educatieve activiteiten in nationale parken, ter uitvoering van de motie Jacobi/Geurts.¹⁶⁹ Omwille van de duidelijkheid en de uitvoering van de resolutie van de International Union for Conservation of Nature en Natural Resources¹⁷⁰ is in het wetsvoorstel voorzien in een aanwijzing van gebieden die het predicaat «nationaal park» gebruiken.¹⁷¹ Het is, overeenkomstig de decentralisatie-afspraken, aan de provincies om te besluiten of zij deze gebieden beschermen met gebruikmaking van de hen toekomende bevoegdheden, zoals op grond van de Wet ruimtelijke ordening; dit wetsvoorstel voorziet daarom zelf niet in een specifiek beschermingsregime. Voor zover de nationale parken tevens een Natura 2000-gebied zijn, geldt het Europese beschermingsregime van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel. Voorts vallen alle huidige nationale parken binnen het natuurnetwerk Nederland. Ten aanzien van de bescherming van dat netwerk verwijs ik naar mijn antwoord op vraag nr. 18 over de planologische bescherming van het netwerk.

5.3 Implementatiewijze Nederland

133. De leden van de VVD-fractie vragen waarom Nederlandse Natura 2000-gebieden substantieel kleiner zijn dan in andere lidstaten en waarom Nederland zo veel versnipperde Natura 2000-gebieden heeft. Deze leden vragen voorts om hoeveel hectare Natura 2000 en hoeveel hectare bufferzone het in totaal gaat. Zij verzoeken om een toelichting op de

¹⁶⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 750 XIII, nr. 54.

¹⁷⁰ Resolutie, aangenomen tijdens de tiende algemene vergadering van de International Union for Conservation of Nature en Natural Resources te New Delhi in India op 1 december 1969.

¹⁷¹ Voorgesteld artikel 8.3.

vergelijkingen met andere Europese lidstaten en de afwegingen van de regering met betrekking tot de Nederlandse Natura 2000-ambities.

In Nederland is in totaal ongeveer 1.1 miljoen hectare Natura 2000, 69% hiervan is water en 31% land. Zoals in het op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde rapport «Natura 2000 in Nederland, juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen»¹⁷² is gesteld, heeft Nederland vergeleken met andere Europese lidstaten een gemiddeld aantal Vogelrichtlijn-gebieden in Nederland, wat de belangrijke positie van de Nederlandse delta voor trekvogels onderstreept. Het aantal Habitatrichtlijngebieden ligt net onder het gemiddelde. Tsjechië, Duitsland, Slovenië en Estland hebben relatief veel Habitatrichtlijngebieden aangemeld.

De Habitatrichtlijngebieden maken, aldus het aangehaalde rapport, in Nederland ten opzichte van de andere lidstaten een relatief klein deel van het oppervlakte uit, terwijl de Vogelrichtlijngebieden juist een relatief groot deel van het oppervlak uitmaken. Het relatief grote oppervlakte-aandeel van Vogelrichtlijngebieden is wederom een weerslag van de belangrijke rol van Nederland in de trekroutes van vogels en komt vooral op conto van de grote wateren als IJsselmeer en Markermeer, de kustzone van de Noordzee, de Wadden en de wateren van de Zeeuwse en Zuid-Hollandse delta.

In vergelijking met de buurlanden meldt het aangehaalde rapport dat opvalt dat Nederland relatief grote Natura 2000-gebieden heeft aangewezen, waarbij de helft van de aaneengesloten delen van Natura 2000-gebieden 100 hectare of groter is. De grootste gebieden zijn de grote zoete wateren en de getijdengebieden. Ook de Veluwe is een groot Natura 2000-gebied.

Het aantal hectaren dat fungeert als bufferzone is niet aan te geven omdat zij als zodanig niet bestaan. Het natuurnetwerk Nederland, waar de Natura 2000-gebieden onderdeel van uitmaken, heeft een bufferfunctie voor de Natura 2000-gebieden. Ook de zogenoemde externe werking van de vergunningplicht – activiteiten die worden verricht buiten een Natura 2000-gebied maar die wel schadelijke gevolgen kunnen hebben voor dat gebied, zijn vergunningplichtig – fungeert als zodanig.

Ten aanzien van de afwegingen met betrekking tot de aanwijzing van Natura 2000-gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn, kan ik het volgende melden. De artikelen 3 en 4 van de Vogelrichtlijn verplichten de lidstaten ertoe om voor alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten alle nodige maatregelen te treffen om een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen. Daarvoor moeten lidstaten beschermingszones aanwijzen. Lidstaten moeten «de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden» aanwijzen. De selectie, aanwijzing en afbakening vindt uitsluitend plaats op basis van ecologische criteria, aldus jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. In eerste instantie had Nederland 23 gebieden aangewezen (327.602 hectare). Op 19 mei 1998 oordeelde het Europese Hof van Justitie dat Nederland te weinig gebieden had aangewezen.¹⁷³ Toepassing van de meest actuele ornithologische inzichten leidde in 2000 tot een totaal van 79 gebieden. Na samenvoeging van de vier gebieden langs de grote rivieren tot één gebied «Rijntakken» zijn er op dit moment 76 Vogelrichtlijngebieden.

Over de afwegingen ten aanzien van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden ter uitvoering van de Habitatrichtlijn merk ik op dat de selectie en aanwijzing van Natura 2000-gebieden geschiedt overeen-

¹⁷² Rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving en prof.dr. C.W. Backes en prof.mr. A.A. Freriks c.s.; PBL-publicatienummer: 555084001; Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 2.

¹⁷³ Zaak C-3/96 (Commissie tegen Nederland).

komstig de beoordelingscriteria van de richtlijn, uitsluitend op basis van relevante wetenschappelijke ecologische gegevens. De lidstaten doen op basis van deze selectie een voorstel aan de Europese Commissie. Nadat de Europese Commissie het nationale voorstel heeft beoordeeld, neemt zij een besluit tot aanwijzing van gebieden, door plaatsing van de gebieden op een lijst van communautair belang. Voor de Atlantische Zone – waartoe Nederland behoort – is de lijst door de Commissie op 7 december 2004 vastgesteld. Vervolgens dient de lidstaat de gebieden op basis van nationaal recht aan te wijzen.

De selectie en aanmelding van speciale beschermingszones voor habitattypen en soorten overeenkomstig de Habitatrichtlijn is gebeurd in drie tranches. De eerste aanmelding vond plaats in 1996 en betrof 27 gebieden. Nederland hanteerde als uitgangspunt dat alleen gebieden groter dan 250 hectare voor aanmelding in aanmerking kwamen. De eerste aanmelding werd door de Europese Commissie als onvoldoende beoordeeld. Ook de tweede aanmelding in 1998, die betrekking had op 67 gebieden, werd door de Europese Commissie als onvoldoende beoordeeld. De Commissie dreigde met een inbreukprocedure als Nederland niet alsnog voldoende gebieden zou aanmelden. Zij maakte verder duidelijk dat ook kleinere waardevolle natuurgebieden moeten worden aangemeld. Uiteindelijk heeft Nederland in totaal 141 potentiële gebieden geselecteerd. Deze zijn opgenomen op de door de Commissie vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang in 2004. Sindsdien zijn aanvullend vier mariene gebieden aangemeld (2008), zijn twee gebieden gesplitst (Eems-Dollard van de Waddenzee (2008) en Wijnjetperschar/Van Oordt's Mersken (2011)), zes gebieden samengevoegd (Noordzeekustzone I en II en vier afzonderlijke Rijntakken tot één gebied) en zijn vier gebieden vervallen (Groot Zandbrink, Teeslinkven, Boddenbroek en Polder Stein). In totaal zijn er nu 139 Habitatrichtlijngebieden.

Van de 76 Vogelrichtlijngebieden vallen 55 gebieden geheel of gedeeltelijk samen met de Habitatrichtlijngebieden.

134. De leden van de SGP-fractie constateren dat in het kader van de standaard data formulieren (Habitatrichtlijn) de staat van instandhouding ofwel behoudsstatus van habitattypen en soorten gekwalificeerd wordt als uitstekend, goed of verminderd. In de Nederlandse beleidsstukken wordt echter gekozen voor de kwalificering gunstig, matig, ongunstig of zeer ongunstig. Deze leden vragen hoe deze wijze van kwalificeren zich verhoudt tot de Europese kwalificering in het kader van de standaard data formulieren.

Het standaardgegevensformulier is van belang in de eerste fase van het proces van aanwijzing van Natura 2000-gebieden. 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.¹⁷⁴ Zij geven daarbij aan welke typen natuurlijke habitats en welke inheemse soorten, genoemd in 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 verspreidings-

¹⁷⁴ Artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn.

gebied, en de algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten. Aan de hand van deze criteria delen de lidstaten de op de nationale lijst voorgestelde gebieden in, al naar gelang hun betekenis voor de landelijke staat van instandhouding van de natuurlijke habitats en soorten, genoemd in de bijlagen I en II. Daarbij worden voor de afzonderlijke gebieden de kwalificaties «uitstekend», «goed» of «verminderd» gebruikt. De kwalificaties «gunstig», «matig ongunstig» of «zeer ongunstig» hebben betrekking op de landelijke staat van instandhouding van een diersoort, een plantensoort of een habitatype.¹⁷⁵ De beoordeling van de landelijke staat van instandhouding heeft betrekking op het hele land, en is dus niet alleen een optelling van de gegevens met betrekking tot de Natura 2000-gebieden.

135. Het lid van de 50PLUS/Klein-fractie constateert dat in het wetsvoorstel wordt bepaald dat projecten (bijvoorbeeld agrarische bedrijven) die Natura 2000-gebieden kunnen verstoren, niet plaats mogen vinden zonder een vergunning, waarbij wordt getoetst aan de situatie ten tijde van de aanwijzing van het betreffende Natura 2000-gebied (referentiedatum). Het lid vraagt of hierdoor bedrijven in de praktijk in de problemen komen omdat zij zonder toets hebben uitgebreid, of dit een gevolg is van dit wetsvoorstel, en zo ja, hoe de problemen in de praktijk zullen worden opgelost, bijvoorbeeld een schadevergoedingsregeling.

Het wetsvoorstel continueert op dit punt de huidige wettelijke regeling. Op dit moment geldt ook de vergunningplicht voor handelingen met mogelijke schadelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied. De problemen in de praktijk voor veehouders die hun bedrijf zonder Natura 2000-vergunning hebben uitgebreid zijn door Rijk en provincies onderkend. Het programma aanpak stikstof zal het voor het grootste deel van de deze groep veehouders mogelijk maken om hun bestaande situatie te legaliseren door vergunningverlening. Bij de aanvraag van een vergunning kunnen zij verwijzen naar de ecologische onderbouwing van het programma aanpak stikstof: de door de betrokken bedrijven veroorzaakte depositie wordt als bestaande achtergronddepositie betrokken bij de bepaling van de in het kader van het programma te treffen maatregelen die noodzakelijk zijn om in alle Natura 2000-gebieden de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren en die tegelijkertijd ruimte moeten bieden voor nieuwe ontwikkelingen die gepaard gaan met stikstofemissie. De betrokken depositie wordt meegenomen bij de gebiedsanalyses waarbij de effecten van het programma aanpak stikstof voor elk Natura 2000-gebied afzonderlijk worden beoordeeld.¹⁷⁶

5.4 Regeling in wetsvoorstel

136. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de gevolgen zijn van het wetsvoorstel voor de wijze waarop natuurgebieden op zee worden aangewezen.

¹⁷⁵ Dit is de Nederlandse interpretatie van de richtlijnen dat op landelijk niveau voor de onderscheiden soorten en habitats een gunstige staat van instandhouding moet worden gerealiseerd, maar niet per individueel gebied. De juistheid van deze interpretatie wordt gedeeld door de Europese Commissie (bijlage bij de brief over de aanpak van Natura 2000, Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 24) en door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS 5 november 2008, zaaknr. 200802545/1 (Voordelta) en ABRS 16 maart 2011, zaaknr. 200902380/1/R2 (Noordzeekustzone)).

¹⁷⁶ Zie mijn brief van 11 april 2014 met de beantwoording van Kamervragen over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en de problematiek rond de zogenaamde «interim-uitbreiders» (vergaderjaar 2013–2014, aanhangselnummer 1723) en mijn brief van 11 april 2014 met mijn reactie op het rapport van de Noordelijke Rekenkamer «Decentralisatie natuurbeleid: de Noordelijke provincies aan zet» (Kamerstukken II 2013/14, 33 576 nr. 13).

Het wetsvoorstel¹⁷⁷ continueert de regels over de aanwijzing en bescherming van Natura 2000-gebieden en de bescherming van soorten in de exclusieve economische zone overeenkomstig de recentelijk daartoe gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet.¹⁷⁸ Dit met inbegrip van de bepalingen waarin is geregeld dat de Minister van Economische Zaken een voorstel voor aanmelding van gebieden die geheel of gedeeltelijk zijn gelegen in de exclusieve economische zone als Natura 2000-gebied aan de Europese Commissie, en het ontwerpbesluit tot aanwijzing van die gebieden, eerst voorhangt bij het parlement.¹⁷⁹

137. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de gevolgen zijn van het schrappen van nationale doelstellingen die reeds opgenomen zijn in vastgestelde aanwijzingsbesluiten.

In dit wetsvoorstel worden de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden beperkt tot die doelstellingen die hebben te gelden op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn: alleen doelstellingen voor vogels en hun leefgebieden waarvoor de speciale beschermingszones ingevolge de Vogelrichtlijn worden ingesteld en alleen doelstellingen voor de habitats en soorten opgenomen in de bijlagen I en II bij de Habitatrichtlijn voor speciale beschermingszones die op grond van die richtlijn worden ingesteld. Deze doelstellingen worden overeenkomstig het stringente Europese regime beschermd, waaronder een vergunningplicht die uitgaat van het «nee, tenzij»-beginsel voor projecten met mogelijk significante gevolgen.

De te vervallen doelstellingen zijn in de eerste plaats de zogeheten «complementaire doelen». Dit zijn behoud- of hersteldoelstellingen ten aanzien van op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen natuurlijke habitats of soorten in op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones. Ook vervallen de zogenoemde «ontwikkeldoelen» voor habitats en soorten in op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones waarin zij ten tijde van de selectie en aanmelding van de gebieden niet – of hooguit in verwaarloosbare mate – aanwezig waren. Verder vervallen de doelen van Natura 2000-gebieden die zijn ontleend aan oude beschermde natuurmonumenten die zijn opgegaan in de Natura 2000-gebieden (natuurschoon en natuurwetenschappelijke betekenis).

Omdat de Natura 2000-gebieden onderdeel uitmaken van het natuurnetwerk Nederland, kunnen deze natuurwaarden planologisch worden beschermd. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 18.

5.5 Bevoegdheid Rijk

138. De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom provincies wel de bevoegdheid hebben tot het afgeven van vergunningen voor gebieden die in beheer zijn bij het Rijk, maar niet de bevoegdheid hebben tot het vaststellen van het beheerplan voor Natura 2000-gebieden voor die gebieden.

Voor Natura 2000-gebieden die geheel of deels zijn gelegen in rijkswateren of op defensie terreinen, blijft het Rijk bevoegd tot het vaststellen van het beheerplan voor dat gebied, althans dat deel van het gebied.¹⁸⁰ Voor rijkswateren is dat nodig vanwege het integraal waterbeheer,

¹⁷⁷ Voorgestelde artikelen 1.2, eerste lid, en 8.4.

¹⁷⁸ Wet van 9 oktober 2013 houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met uitbreiding van de werkingssfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone (Stb. 412).

¹⁷⁹ Amendementen van het lid Slob, Kamerstukken II 2010/11, 32 002, nrs. 30 en 31.

¹⁸⁰ Voorgesteld artikel 2.10.

waarvan het beleid voor het beheer van het desbetreffende Natura 2000-gebied deel uit maakt. Voor de defensieterrainen is dit nodig om het beleid voor het beheer van het Natura 2000-gebied af te stemmen met specifieke defensiebelangen.

5.6 Regeling in wetsvoorstel

139. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering de implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn ziet ten opzichte van andere lidstaten en of Nederland gebruik heeft gemaakt van de ruimte in implementatie.

Elke lidstaat is gehouden uitvoering te geven aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en de daarin voorgeschreven regels over te nemen in zijn wet- en regelgeving. Voor elke lidstaat gelden dezelfde regels. Met het oog op de balans tussen economie en ecologie maakt Nederland gebruik van de ruimte die de richtlijnen bieden. Nederland legt de richtlijnen bijvoorbeeld zo uit dat niet in elk Natura 2000-gebied voor elke soort en habitat een gunstige staat van instandhouding behoeft te worden gerealiseerd, als de optelsom van de gebieden maar landelijk tot die gunstige staat leidt. Dit geeft ruimte om in gebieden waar herstel van natuurwaarden moeilijk samen gaat met de economische ontwikkelingen, te kiezen voor enkel behoud – het Europese minimum. In gebieden waar het minder lastig is, komt een herstelopgave. Verder heeft Nederland ervoor gekozen de verplichting om binnen een redelijke termijn een gunstige staat van instandhouding te realiseren, zo in te vullen dat de eerste zes jaar de inspanning is gericht op behoud, en eerst daarna ook op herstel.

Ook het wetsvoorstel zelf voorziet in instrumenten die in hun toepassing gebruik maken van de ruimte die de richtlijnen bieden: de vrijstelling van de Natura 2000-vergunningsplicht voor bestaand gebruik, het beheerplan als instrument van vrijstelling voor de Natura 2000-vergunningsplicht, de verboden ter bescherming van dier- en plantensoorten en de regels ter bescherming van houtopstanden, de gedragscode, de ontheffingen van de verboden ter bescherming van soorten die kunnen worden verleend ten behoeve van de tijdelijke natuur en de programmatische aanpak.

140. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de consequenties voor de houdbaarheid van beheerplannen zijn als zij deel uitmaken van andere plannen. Deze leden vragen hoe wordt voorkomen dat als gevolg van de samenhang met andere plannen die nog moeten worden vastgesteld, de vaststelling van de beheerplannen wordt uitgesteld.

Of een beheerplan als zelfstandig plan wordt vastgesteld of als onderdeel van een ander plan, heeft geen invloed op de houdbaarheid ervan. Het enige wat telt is dat het beheerplan, of het onderdeel «beheer Natura 2000» in een ander plan, duidelijk maakt welke afweging heeft plaatsgevonden ten aanzien van de noodzaak, evenredigheid en geschiktheid van de daarin beschreven maatregelen, in samenhang met de te realiseren natuurdoelstellingen en hoe ten aanzien van deze maatregelen rekening is gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede met de regionale en lokale bijzonderheden. Daarnaast moet ecologisch worden onderbouwd dat de maatregelen – overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn – beantwoorden aan de ecologische vereisten van de habitats en soorten. Ook belangrijk is dat wordt voorzien in de monitoring van de werking van het beheerplan, zodat het zo nodig tussentijds kan worden bijgesteld en in ieder geval bij het opstellen van het beheerplan voor de volgende periode met de monitoringsgegevens rekening kan worden gehouden.

Uitstel van het vaststellen van een beheerplan als gevolg van opname in een ander plan is niet mogelijk. Zowel de huidige wet¹⁸¹ als het wetsvoorstel¹⁸² vereisen dat het eerste beheerplan binnen drie jaar na het besluit tot aanwijzing van het gebied als Natura 2000-gebied moet worden vastgesteld. Het wetsvoorstel regelt dat dit ook geldt als het beheerplan onderdeel is van een ander plan.¹⁸³

141. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering verwacht dat provincies veel van de mogelijkheid tot aanwijzing van bijzondere provinciale natuurgebieden gebruik zullen maken.

Het is aan provincies zelf om te bezien hoe zij invulling geven aan hun beleid en welke maatregelen zij eventueel treffen, op basis van bestaande haar toekomende bevoegdheden. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 69.

5.7 Vergunningplicht als passende maatregel

142. De leden van de SP-fractie vragen om de *lex silencio positivo* te schrappen.

In de nota van wijziging heb ik de «*lex silencio positivo*»-voorziening waarin het wetsvoorstel zoals dat in augustus 2012 bij de Tweede Kamer is ingediend, geschrapt (zie mijn antwoord op vraag nr. 72).

5.8 Regeling in wetsvoorstel

143. De leden van de SGP-fractie maken uit onder meer jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie op dat bij het uitvoeren van een passende beoordeling en bij de oordeelvorming over het al dan niet aangetast worden van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied verschil gemaakt moet worden tussen de habitattypen en soorten die de reden vormen voor selectie van een gebied (kwalificerend) en de andere habitattypen en soorten die zowel op de Habitatrichtlijnlijsten als in het betreffende gebied voorkomen, waarbij de effecten op de eerstgenoemde habitattypen en soorten zwaarder wegen. De leden vragen of de regering deze analyse deelt.

144. De leden van de SGP-fractie vragen naar aanleiding van het Sweetman-arrest (C-258/11) om een uiteenzetting van het begrip «natuurlijke kenmerken» en leggen daartoe de volgende casus voor. In Natura 2000-gebied Oosterschelde komt op een zeer beperkte oppervlakte veenmosrietland (0,17 ha), ofwel habitatype H7140B, voor. Dit specifieke gebied is in het kader van de Habitatrichtlijn niet aangewezen omdat er veenmosrietland voorkomt, maar vanwege de aanwezigheid van vier andere habitattypen die in dat gebied op een veel grotere oppervlakte voorkomen. Deze leden vragen of de veronderstelling klopt dat, gelet op het Sweetman-arrest en de bijbehorende overwegingen van de advocaat-generaal, de 0,17 ha veenmosrietland in het Oosterscheldegebied niet gerekend mag worden tot de natuurlijke kenmerken van dit gebied. In de Nederlandse praktijk gebeurt dit, aldus de leden van de SGP-fractie, wel: vanwege de stikstofgevoeligheid is de aanwezigheid van veenmosrietland in het Oosterscheldegebied een belemmerende factor in de vergunningverlening.

145. De leden van de SGP-fractie constateren verder dat bij de toepassing van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn in de Nederlandse praktijk, ook wat betreft de jurisprudentie, nauwelijks verschil wordt gemaakt

¹⁸¹ Artikel 19a, zevende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

¹⁸² Voorgesteld artikel 2.3, vierde lid.

¹⁸³ Voorgesteld artikel 2.3, vijfde lid, laatste volzin.

tussen kwalificerende en niet-kwalificerende soorten en habitattypen. Eerder is door de regering aangegeven dat via de instandhoudingsdoelstellingen verschil gemaakt kan worden. Deze leden constateren echter dat voor alle in een gebied (niet verwaarloosbaar) voorkomende habitattypen en soorten ten minste een behoudsdoelstelling is vastgesteld en dat hersteldoelstellingen zowel vastgesteld zijn voor kwalificerende als niet-kwalificerende habitattypen en soorten. Derhalve komt het gewenste verschil in gewicht tussen kwalificerende en niet-kwalificerende habitattypen en soorten volgens de leden van de SGP-fractie via de instandhoudingsdoelstellingen in de Nederlandse praktijk onvoldoende tot uiting. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering deze analyse deelt.

In artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn is bepaald dat de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor een plan of project met mogelijke significante gevolgen kunnen geven nadat zij op grond van een passende beoordeling de zekerheid hebben verkregen dat het plan of het project de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast. Het begrip «natuurlijke kenmerken» wordt in de richtlijn zelf niet gedefinieerd. De Europese Commissie heeft in de eerder aangehaalde handreiking nadere uitleg gegeven over dit begrip. In de handreiking wordt uitgelegd de «natuurlijke kenmerken van een gebied» moeten worden gerelateerd aan de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. De handreiking stelt dat bij de beantwoording van de vraag of de natuurlijke kenmerken worden aangetast, de beoordeling daarvan moet worden toegespitst op – en beperkt tot – de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. Deze uitleg komt ook naar voren in de jurisprudentie. Het Sweetman-arrest¹⁸⁴ geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de uitleg door de Europese Commissie onjuist zou zijn. Het Hof oordeelt in de zaak Sweetman¹⁸⁵ dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een plan of project, dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantast, indien het in de weg kan staan aan het duurzame behoud van de in deze richtlijn bedoelde bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een prioritaire natuurlijke habitat waarvan het doel van instandhouding ervan ertoe heeft geleid dat dit gebied op de lijst van gebieden van communautair belang is opgenomen. Bij de beoordeling daarvan moet het voorzorgsbeginsel worden toegepast. De leden van de SGP-fractie maken een onderscheid tussen «kwalificerende en niet-kwalificerende soorten en habitattypen». Deze begrippen komen in de Habitatrichtlijn niet voor en evenmin in het Sweetman-arrest. Ook voor de soorten en habitattypen die niet direct tot de selectie van dat betreffende Habitatrichtlijngebied hebben geleid, maar die niet verwaarloosbaar in dat gebied voorkomen, dienen instandhoudingsdoelstellingen te worden opgesteld. Dat zijn namelijk ook soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangemeld. Artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt dat de lidstaten voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen voor de habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II bij de richtlijn die in de gebieden voorkomen. In de handleiding staat, kort gezegd, dat de op het standaardgegevensformulier van de Europese Commissie verstrekte informatie de basis is voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied. Hieruit vloeit voort dat instandhoudingsmaatregelen die op grond van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn getroffen moeten worden, gekoppeld zijn aan de op het standaardgegevensformulier ten tijde van de aanmelding van het gebied voor opname op de lijst van gebieden van communautair belang vermelde gegevens over de aanwezige habitats en

¹⁸⁴ C-258/11.

¹⁸⁵ Het Hof herhaalt dit in het arrest Briels (C-521/12).

soorten van bijlage I en bijlage II bij de richtlijn. Op het standaardgegevensformulier moeten de lidstaten ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn de habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II bij de richtlijn die in de desbetreffende gebieden voorkomen opnemen (zie verder mijn antwoord op vraag nr. 134).

Ten aanzien van de Oosterschelde wijs ik erop dat veenmosrietland (H7140B) niet de aanleiding was voor de selectie van het gebied voor aanmelding bij de Europese Commissie voor plaatsing op de communautaire lijst. Omdat dit type meer dan verwaarloosbaar voorkomt in het desbetreffende gebied is dat evenwel mede de reden voor het beschermen van het gebied. Zowel de «selecterende» waarden die hebben geleid tot opname op de communautaire lijst als ook de andere voorkomende waarden vormen de basis voor bescherming van het gebied. De Europese Commissie toetst of het geheel van aangemelde Natura 2000-gebieden het voorkomen van habitats en soorten in de lidstaat in voldoende mate afdekt. Daarbij tellen nadrukkelijk ook de «niet-selecterende waarden» mee. Bij het vaststellen van de communautaire lijst hebben dus alle habitats en soorten in de aangemelde gebieden een rol gespeeld bij het plaatsen op de communautaire lijst. Specifiek voor veenmosrietland in de Oosterschelde is dus duidelijk dat het type wél tot de natuurlijke kenmerken van het gebied behoort.

Dat in het Sweetman-arrest specifiek op één habitattype wordt ingegaan, doet daar niet aan af. In dat concrete geval zou door de aanleg van een weg met name één bepaald habitattype worden aangetast, en dat was juist het habitattype dat in het gebied de belangrijkste waarde vormde. Daarmee stelt het Hof niet dat aantasting van waarden die minder belangrijk zijn niet zou vallen onder de aantasting van »natuurlijke kenmerken». Die vraag lag in deze zaak niet voor.

De regering deelt dus, samenvattend, niet de analyse van de leden van de SGP-fractie.

146. De leden van de SGP-fractie vragen of het juridisch mogelijk is om via herformulering van artikel 2.8 van het wetsvoorstel of via definiëring van het begrip «natuurlijke kenmerken» meer duidelijkheid te geven over het vereiste en gewenste verschil in gewicht bij de toepassing van artikel 2.8.

Het voorgestelde artikel 2.8 sluit letterlijk aan bij de vereisten in artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 17.

5.9 Aansluiting bij omgevingsvergunning

147. De leden van de SGP-fractie merken op dat veel aanvragers van vergunningen of ontheffingen er tot op heden voor kiezen om eerst een natuurbeschermingswetvergunning of ontheffing van de Flora- en faunawet aan te vragen en vervolgens een omgevingsvergunning (bouwvergunning), omdat het traject voor vergunningen en ontheffingen op grond van de natuurwetgeving vaak complex en onvoorspelbaar is. Deze leden vragen waarom in dit licht gekozen is om verplicht aan te haken bij de omgevingsvergunning en of de regering bereid is het wetsvoorstel zo aan te passen dat er ruimte blijft voor een separate vergunning- en ontheffingsprocedure in het kader van de natuurwetgeving.

Het voorstel om de natuurtoets onderdeel te maken van de omgevingsvergunning verzekert dat natuuraspecten in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij de totstandkoming van locatiegebonden projecten. De Commissie Elverding wees in haar rapport «Sneller en Beter» uit 2008

al op het belang van investering in het voortraject.¹⁸⁶ Ik zie tegen deze achtergrond geen reden om voor activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, een separate vergunningen- en ontheffingenprocedure voor de natuuraspecten in het wetsvoorstel op te nemen.

5.10 Beschermdenatuurmonumenten en landschapsgezichten

148. De leden van de SP-fractie vragen waarom de wettelijke bescherming van natuurmonumenten wordt afgeschaft, om hoeveel hectare het gaat en om een lijst van de gebieden. Deze leden vragen hoe de regering de toekomst van die gebieden, ook op lange termijn, ziet onder het wetsvoorstel.

In mijn antwoord op vraag nr. 123 heb ik uiteengezet dat een aparte beschermde status van beschermde natuurmonumenten niet nodig is vanwege de bescherming die andere instrumenten bieden. Ook heb ik daar aangegeven om hoeveel hectare het gaat. In bijlage 6 bij deze nota is een lijst opgenomen van de beschermde natuurmonumenten¹⁸⁷.

149. De leden van de SP-fractie vragen specifiek ten aanzien van het natuurnetwerk Nederland om hoeveel hectare het gaat en om een lijst van de gebieden. Deze leden vragen hoe de regering de toekomst van die gebieden, ook op lange termijn, ziet onder het wetsvoorstel. Daarbij vragen deze leden of dit netwerk ten minste planologisch wordt beschermd, vanuit rijksniveau of provinciaal niveau en hoe waarden als stilte, duisternis, rust en weidsheid worden beschermd. Deze leden vragen verder of de gebiedsbescherming kan worden uitgebreid met bescherming van provinciale natuurgebieden.

In het natuurpact hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt over een opgave voor nog te ontwikkelen natuur binnen het natuurnetwerk Nederland. Die opgave bedraagt 80.000 hectare aan inrichting van nieuwe natuur. Het is aan de provincies om te bepalen welk areaal van bestaande natuur en welke gebieden zij onder het natuurnetwerk Nederland willen brengen. Die keuze van provincies bepaalt de uiteindelijke omvang van het netwerk. Wanneer alle provincies de besluitvorming over de begrenzing van het natuurnetwerk Nederland hebben afgerond, zal ik de Tweede Kamer daarvan in kennis stellen.

In mijn antwoord op vraag nr. 18 ben ik ingegaan op de planologische bescherming en op andere instrumenten die bescherming bieden, zowel aan gebieden gelegen in het natuurnetwerk Nederland als aan landschapelijke en cultuurhistorische waarden.

Ten aanzien van de bijzondere provinciale natuurgebieden is het aan provincies zelf om te bezien hoe zij invulling geven aan hun beleid en welke maatregelen zij eventueel treffen, op basis van bestaande haar toekomstige bevoegdheden. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 69.

5.11 Beschermdenatuurmonumenten

150. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering bereid is om de huidige natuurmonumenten bij wet te blijven beschermen, in hoeverre de regering natuurschoonwaarden van belang acht en of het wetsvoorstel de bescherming van natuurschoon vermindert ten opzichte van de Natuurbeschermingswet 1998. Deze leden vragen welke mogelijkheden provincies hebben om natuurschoonwaarden te beschermen, zeker als het gaat om niet-plaatsgebonden handelingen.

¹⁸⁶ Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nrs. 18 en 19.

¹⁸⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Deze leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering bereid is om natuurschoonwaarden in Natura 2000-gebieden en natuurmonumenten alsnog in het wetsvoorstel te regelen.

In mijn antwoord op vraag nr. 123 heb ik uiteengezet dat een aparte beschermde status van beschermde natuurmonumenten niet nodig is vanwege de bescherming die andere instrumenten bieden. Op de instrumenten ter bescherming van natuurschoonwaarden ben ik ingegaan in mijn antwoord op vraag nr. 18.

5.12 Bijzondere beschermingsgebieden

151. De leden van de SGP-fractie vragen ten aanzien van gebieden als bedoeld in onderdeel c van het eerste lid van artikel 2.11 waaruit blijkt dat de voorgestelde vorm van aanwijzing en bescherming van deze gebieden een Europese verplichting is. Ten aanzien van onderdeel d van het eerste lid van artikel 2.11 vragen deze leden waarom hiervoor een apart beschermingsregime in het wetsvoorstel is opgenomen, in plaats van aan te sluiten bij de bescherming van het natuurnetwerk Nederland.

Het voorgestelde artikel 2.11, eerste lid, onderdeel c, heeft betrekking op de situatie dat bij de realisatie van projecten met significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied compenserende maatregelen moeten worden getroffen die alleen mogelijk zijn in een gebied dat op dat moment geen deel uitmaakt van het Natura 2000-netwerk. Dat gebied zal dan alsnog onderdeel moeten gaan uitmaken van dat netwerk. Dat volgt uit het vereiste dat bij compensatie moet zijn gewaarborgd dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft.¹⁸⁸ De Europese Commissie is hierover duidelijk in haar richtsnoer.¹⁸⁹ Gelet op het beginsel van loyale samenwerking¹⁹⁰ is vooruitlopend op de aanwijzing van een gebied als Natura 2000-gebied, een beschermingsregime nodig om te voorkomen dat het bereiken van de doelen van de richtlijnen in de tussentijd zou kunnen worden gefrustreerd.

Ten aanzien van het voorgestelde artikel 2.11, eerste lid, onderdeel d, verwijs ik naar mijn antwoord op vraag nr. 124, waarin ik aangeef dat dit voorgestelde onderdeel betrekking heeft op eventuele situaties waarin in aanvulling op de bescherming van het natuurnetwerk Nederland een beschermingsregime nodig is om te voldoen aan de algemene resultaatsverplichting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

6. Bescherming van dier- en plantensoorten

152. De leden van de VVD-fractie vragen of het jagen op strikte en duurzame wijze onderdeel is van de beleving en benutting van de natuur.

Ik wil vooropstellen dat de jacht een maatschappelijk gevoelig onderwerp is. De opvattingen over de wenselijkheid van de jacht en de uitvoering ervan lopen uiteen. Er zijn mensen die de jacht als vanzelfsprekend onderdeel zien van het beleven en benutten van de natuur, zoals er ook mensen zijn die de jacht afwijzen.

Het wetsvoorstel versterkt de borging dat de jacht een maatschappelijk doel dient door de verplichting dat de jacht wordt uitgeoefend overeenkomstig een faunabeheerplan dat door gedeputeerde staten is goedgekeurd.¹⁹¹ Onderdeel van dat faunabeheerplan is het afschotplan, dat

¹⁸⁸ Artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

¹⁸⁹ Europese Commissie, «Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)», 2007/12, blz. 20–21.

¹⁹⁰ Artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

¹⁹¹ Voorgesteld artikel 3.18, vijfde lid.

betrekking heeft op de gebruikmaking van het geweer.¹⁹² Deze voorgestelde verplichting heeft tot doel publiekrechtelijk te borgen dat alle inspanningen in het kader van de jacht ten dienste staan van het gebied waarin die inspanningen worden verricht en dat recht wordt gedaan aan de specifieke omstandigheden in het betrokken gebied en aan de gevoelens en verwachtingen van de bewoners van de streek, vanuit hun betrokkenheid bij en beleefde verantwoordelijkheid voor hun directe leefomgeving en het beheer daarvan. Voor de uitoefening van de jacht betekent deze voorgestelde verplichting dat de planning en de omvang van de jachtafschot wordt gestructureerd en geobjectiveerd, met inachtneming van de schadehistorie en de draagkracht van de populaties. Dat versterkt de waarborg dat de jacht bijdraagt aan het beperken van schade en overlast, dat jachthouders voor een redelijke wildstand kunnen zorgen in hun veld, zodat er geen negatief effect op natuurwaarden is, en dat jacht duurzaam is.

153. De leden van de VVD-fractie vragen waarom de wildlijst niet wordt uitgebreid.

154. De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt bedoeld met de stelling dat de dieren die nu op de wildlijst staan «bejaging verdragen».

In mijn antwoord op vraag nr. 44 heb ik uiteengezet hoe de Nederlandse regeling van de jacht zich verhoudt tot de internationale kaders. In dit wetsvoorstel, zoals gewijzigd bij nota van wijziging, is de lijst van de huidige vijf bejaagbare wildsoorten gecontinueerd. Van deze soorten is bekend dat zij «bejaging verdragen», wat wil zeggen dat de gunstige staat van instandhouding ervan niet in het geding is en dat benutting door middel van jacht geen gevolgen heeft voor hun staat van instandhouding. Voor andere, niet-bejaagbare soorten in Nederland is het algemene soortenbeschermingsregime van verboden op onder meer het vangen en doden van dieren toepassing, gekoppeld aan de mogelijkheid om vrijstellingen of ontheffing te verlenen om zo nodig in te grijpen in populatieomvang, via schadebestrijding door grondgebruikers of populatiebeheer door faunabeheereenheden.

In het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer, was voorzien in een uitbreiding van de wildlijst (de grauwe gans, de kolgans, het ree, het damhert, het edelhert en het wild zwijn). Ik heb deze voorgestelde uitbreiding bij het opstellen van de nota van wijziging ter uitvoering van het regeerakkoord opnieuw overwogen en ben tot de conclusie gekomen dat het Nederlandse jachtregime alleen effectief is ten aanzien van wildsoorten waar de jachthouder op zijn eigen jachtveld in belangrijke mate invloed heeft op de stand ervan. Dat zijn de huidige aangewezen wildsoorten eend, fazant, houtduif, haas en konijn. De leefgebieden van die soorten komen goeddeels overeen met het niveau van jachtvelden. Voor het beheer van de grauwe gans, de kolgans, het ree, het damhert, het edelhert en het wild zwijn geldt evenwel dat het beheer het beste kan plaatsvinden op het niveau van het werkgebied van de faunabeheereenheden, dat het niveau van jachtvelden overstijgt. Hiervoor heeft het jachtregime bij nader inzien geen toegevoegde waarde.

155. De leden van de VVD-fractie vragen wat de mogelijke effecten zijn op de Nederlandse wildstand door het wetsvoorstel, inclusief de mogelijke effecten op kwetsbare diersoorten en de biodiversiteit.

Net als op grond van de huidige Flora- en faunawet is de jachthouder op grond van dit wetsvoorstel verplicht om in zijn jachtveld een redelijke wildstand te handhaven of bij gebreke daarvan te bereiken.¹⁹³ Onder

¹⁹² Voorgesteld artikel 3.12, vierde lid.

¹⁹³ Voorgesteld artikel 3.18, derde lid.

verwijzing naar mijn antwoord op vraag nr. 152 merk ik op dat het wetsvoorstel de borging versterkt dat de jacht een maatschappelijk doel dient, door de voorgestelde verplichting om overeenkomstig het faunabeheerplan te handelen, waarmee de planning en de omvang van de jacht, met het oog op de redelijke wildstand, wordt gestructureerd en gemaximeerd.

156. De leden van de D66-fractie menen dat jacht anders gedefinieerd moet worden in het wetsvoorstel, overeenkomstig de nota Mooi Nederland en dat de wildlijst afgeschaft moet worden en vragen of de regering bereid is het wetsvoorstel dienovereenkomstig aan te passen.

Het jachtregime heeft in het Nederlandse wettelijke stelsel een zelfstandige rol.

Zoals ik in mijn antwoord op vraag nr. 44 heb aangegeven, is het Nederlandse jachtregime de resultante van de ontwikkelingen van de afgelopen twee eeuwen ten aanzien van de publiekrechtelijke beperkingen van het privaatrechtelijke jachtrecht, binnen de internationale en Europese kaders. In dit wetsvoorstel heeft het jachtregime, net als in de huidige Flora- en faunawet, betrekking op het vangen en doden van vijf wildsoorten. Het gaat hier om soorten die zich lenen voor benutting en die de jachtdruk kunnen verdragen.¹⁹⁴ Omdat de jachthouder verplicht is een redelijke wildstand in zijn jachtveld te handhaven, ondersteunt de jacht ook het beheer van de populatie-omvang en de bestrijding van schade. Het wetsvoorstel versterkt de borging dat de jacht een maatschappelijk doel dient door de verplichting dat de jacht wordt uitgeoefend overeenkomstig een faunabeheerplan dat door gedeputeerde staten is goedgekeurd.

Tegen deze achtergrond zie ik geen reden om het jachtregime af te schaffen. Afschaffing zou bovendien geen recht doen aan de belangrijke rol die jagers dankzij hun kennis en kundigheid vervullen buiten het jachtregime, bij de bestrijding van schade door grondgebruikers en de uitvoering van populatiebeheer, vervullen.

157. De leden van de D66-fractie vragen of zoogdieren ook buiten natuurgebieden zijn beschermd in het kader van actieve soortenbescherming en of er specifiekere minimumeisen in het wetsvoorstel moeten worden opgenomen. Deze leden vragen bovendien of de soorten die actief worden beschermd in het wetsvoorstel moeten worden opgenomen.

Actieve soortenbescherming kan plaatsvinden in Natura 2000-gebieden, in het natuurnetwerk Nederland en ook daarbuiten. De inspanningsverplichting van provincies om zorg te dragen voor actieve soortenbescherming is geregeld in het voorgestelde artikel 1.10, eerste lid. In het voorgestelde artikel 1.10, eerste lid, onderdelen a, b en c zijn de soorten opgenoemd waarop de verplichting van provincies om zorg te dragen voor actieve soortenbescherming, van toepassing is. Het is, gegeven de decentralisatie van het natuurbeleid, aan provincies om invulling te geven aan het natuurbeleid, met inbegrip van het actieve soortenbeleid. Het opleggen van specifieke minimumeisen, als concrete invulling op de Europese vereisten, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 1.10, eerste lid, door het Rijk zou daarmee niet stroken.

158. De leden van de D66-fractie vragen of het opzettelijk verstoren van dieren, ook als deze niet beschermd zijn, niet weer strafbaar moet worden gesteld.

¹⁹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 169–170.

Voor zover op dieren van soorten de specifieke beschermingsregimes van dit wetsvoorstel niet van toepassing zijn, worden zij beschermd door de voorgestelde zorgplicht, als vangnet. Voor de goede orde wijs ik erop dat alle van nature in het wild in Nederland voorkomende zoogdieren, amfibieën en reptielen zijn beschermd op grond van één van de specifieke beschermingsregimes van dit wetsvoorstel; zie mijn antwoorden hierna op de vragen nrs. 162 en 326.

Op grond van deze voorgestelde zorgplicht dienen burgers, ondernemers en overheden alle handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor dieren van deze soorten achterwege laten. Als nadelige gevolgen redelijkerwijs niet zijn te voorkomen, moet de betrokkene maatregelen treffen om deze gevolgen zoveel mogelijk te beperken of – voor zover toch schade optreedt – ongedaan te maken.

159. De leden van de D66-fractie vragen of actieve soortenbescherming te rijmen valt met de actieve gebiedsbescherming.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 14, waarin ik aangeef dat soortenbescherming en gebiedsbescherming twee zijden van dezelfde medaille vormen.

160. De leden van de D66-fractie vragen waarom rode lijsten in het Natuurpact wel zijn opgenomen als leidend voor de inspanningsverplichting voor de provincies, maar in de toelichting bij de nota van wijziging niet zijn opgenomen bij de resultaatsverplichting waarvoor het Rijk verantwoordelijk is.

De internationale en Europese verplichtingen vereisen dat Nederland actieve maatregelen treft om de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats te behouden en zo nodig te herstellen. Dit geldt niet alleen voor de soorten, genoemd in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, maar ook voor andere soorten, wanneer de staat van instandhouding van die soorten in het geding is en die daarom zijn opgenomen op een rode lijst. Op grond van algemene verplichtingen in internationale verdragen moet Nederland ook voor die soorten maatregelen treffen. Het gaat hier om een resultaatsverplichting voor de nakoming waarvan het Rijk in internationaal en Europees verband kan worden aangesproken, zoals ook in de toelichting bij de nota van wijziging is verwoord.¹⁹⁵

161. De leden van de D66-fractie merken op dat de verschillende verplichtingen in artikel 1.10 anders zijn verwoord. Bij de vogelsoorten gaat het om bescherming, instandhouding en herstel van biotopen en leefgebieden (zie het eerste lid, sub a). Bij dieren, planten en in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats gaat het om herstel van een gunstige staat van instandhouding (zie het eerste lid, sub b). Bij de dieren en plantensoorten van de rode lijsten gaat het om behoud en herstel van een gunstige staat van instandhouding. Deze leden vragen om duidelijkheid of het hier om verschillende regimes gaat en waarin die regimes van elkaar verschillen.

Er is in het voorgestelde artikel 1.10, eerste lid, onderdelen a en b, nauwkeurig aangesloten bij de terminologie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Voor andere soorten waarvoor op grond van internationale verdragsrechtelijke verplichtingen actief beleid nodig is (zie mijn antwoord op vraag nr. 160), zijn in het voorgestelde onderdeel c dezelfde bewoordingen gekozen als in het voorgestelde onderdeel b, dat betrekking heeft op de Habitatrichtlijn («het behoud of het herstel van een

¹⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 46.

gunstige staat van instandhouding van ...)), maar dan met een verwijzing naar soorten die zijn geplaatst op een rode lijst.

6.1 Inleiding

162. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in de in de bijlage opgenomen lijst met beschermde inheemse soorten een aantal soorten dat nu wel wettelijke bescherming krijgt, is verdwenen.

De lijst van dier- en plantensoorten die bescherming behoeven is bij het opstellen van dit wetsvoorstel opnieuw tegen het licht gehouden, waarbij de volgende criteria zijn gehanteerd:

- vogels van alle van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten worden beschermd, overeenkomstig de eisen van de Vogelrichtlijn;¹⁹⁶
- dieren en planten van alle van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten van Europees belang (soorten, genoemd in bijlage IV bij de habitatrichtlijn, bijlage II bij het verdrag van Bern of bijlage I bij het verdrag van Bonn) worden beschermd overeenkomstig de eisen van de Habitatrichtlijn;¹⁹⁷
- zoogdieren, amfibieën en reptielen van soorten die niet vallen onder de reikwijdte van de Habitatrichtlijn, het verdrag van Bern of van Bonn, en die van nature in Nederland in het wild voorkomen, zijn opgenomen in de bijlage, onderdeel A, bij dit wetsvoorstel: ter bescherming van deze soorten is voorzien in een verbod op het doden en vangen en een verbod op het vernielen of beschadigen van hun vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen.¹⁹⁸ Dit vanwege de breed in de maatschappij levende overtuiging dat deze dieren een bijzondere bescherming behoeven, ongeacht of het om een bedreigde soort gaat of niet;¹⁹⁹
- vissen, dagvlinders, libellen en kevers van soorten die niet vallen onder de reikwijdte van de Habitatrichtlijn, het verdrag van Bern of van Bonn, en die van nature in Nederland in het wild voorkomen, zijn opgenomen in de bijlage, onderdeel A, bij dit wetsvoorstel indien is voldaan aan de volgende voorwaarden: zij worden in hun voortbestaan bedreigd en de handelingen die in het wetsvoorstel worden verboden (doden, vangen, vernielen of beschadigen van hun vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen) vormen een reële factor in de bedreiging van het voortbestaan van de desbetreffende soort;
- planten van soorten die niet vallen onder de reikwijdte van de Habitatrichtlijn, het verdrag van Bern of van Bonn, en die van nature in Nederland in het wild voorkomen, zijn opgenomen in de bijlage, onderdeel B, bij dit wetsvoorstel indien zij in hun voortbestaan bedreigd en de handelingen die in het wetsvoorstel worden verboden (plukken, verzamelen, afsnijden, onwortelen of vernielen) vormen een reële factor in de bedreiging van het voortbestaan van de desbetreffende soort;
- voor dieren en planten van soorten die noch onder de reikwijdte van de Habitatrichtlijn en de verdragen van Bern of Bonn vallen, noch voldoen aan de voornoemde criteria voor opname in de bijlage bij dit wetsvoorstel, geldt in dit wetsvoorstel de zorgplicht als vangnet.²⁰⁰

¹⁹⁶ Paragraaf 3.1 van het wetsvoorstel.

¹⁹⁷ Habitatrichtlijn, verdragen van Bern en Bonn; paragraaf 3.2 van het wetsvoorstel.

¹⁹⁸ Voorgesteld artikel 3.11, eerste lid, onderdelen a en b.

¹⁹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 64.

²⁰⁰ Voorgesteld artikel 1.9.

163. De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze is voorzien in een periodieke evaluatie en eventuele aanpassing van de lijst met te beschermen soorten.

Wanneer blijkt, bijvoorbeeld uit de uitkomsten van gezamenlijke monitoring van Rijk en provincies (zie mijn antwoord op vraag nr. 29), dat het nodig is dieren of planten van een soort die thans niet is opgenomen in de bijlage bij dit wetsvoorstel te beschermen met het in het voorgestelde artikel 3.10 opgenomen regime, dan zal de regering daartoe een wetsvoorstel bij het parlement aanhangig maken.

164. De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer «per ongeluk» ophoudt en opzet begint. Deze leden vragen verder in hoeverre het adagium dat elke Nederlander geacht wordt de wet te kennen ook van toepassing is op het voorkomen in een bepaald gebied van bepaalde soorten.

In mijn antwoord op vraag nr. 116 heb ik aangegeven dat de grens tussen «opzet», waaronder ook het zogeheten «voorwaardelijk opzet» wordt begrepen, en «per ongeluk» casuïstisch is. Ten aanzien van schadelijke activiteiten die zonder kwade intenties plaatsvinden, is het zaak om bedrijven en burgers goed voor te lichten over het belang van de natuur en de regels.

165. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in het Natuurpact de rode lijsten voor soortenbescherming als leidend zijn genomen als inspanningsverplichting voor de provincies, maar deze niet in het wetsvoorstel is opgenomen als resultaatverplichting voor het Rijk. Zij vragen verder of hier ook niet een resultaatsverplichting voor de provincie moet gelden.

De resultaatsverplichting van het Rijk om de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats te behouden en zo nodig te herstellen, zoals ten aanzien van soorten die zijn geplaatst op een rode lijst, vloeit voort uit de verdragen zelf. Een wettelijk regeling daarvoor is niet nodig. In het bestuursakkoord natuur en het natuurpact hebben Rijk en provincies vastgelegd dat de wettelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het vlak van de natuurbescherming bij de provincies neergelegd, uitzonderingen daargelaten (zie mijn antwoord op vraag nr. 15). Ook het voeren van een actief soortenbeleid is daarom in dit wetsvoorstel bij de provincies neergelegd. Het is de verantwoordelijkheid van de provincies om de maatregelen te bepalen waarmee zij invulling geven aan het actieve soortenbeleid. Hierbij is gekozen voor een inspanningsverplichting, omdat het voortbestaan en het voorkomen van soorten niet alleen van actieve maatregelen maar ook van externe factoren, zoals bovenregionale of zelfs mondiale, afhankelijk is die niet door de provincies te beïnvloeden zijn. De provincies kunnen daarom niet verantwoordelijk worden gehouden voor het uiteindelijke resultaat ten aanzien van de staat van instandhouding.

166. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom niet is gekozen voor één beschermingsregime voor alle wilde planten en dieren en een eenduidig kader om daar onder specifieke, nauwkeurig beschreven gevallen vanaf te kunnen wijken.

Het wetsvoorstel neemt de verplichtingen van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de internationale verdragen als uitgangspunt. Aangezien de regimes van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn van elkaar verschillen, betekent dit uitgangspunt dat in het wetsvoorstel ten aanzien van vogels en ten aanzien van dieren en planten van soorten van

Europees belang verschillende regimes zijn opgenomen. Het gaat hier om strikte regimes van verboden met limitatieve uitzonderingsmogelijkheden. Voor de bescherming van dieren en planten van soorten die niet onder de reikwijdte van de richtlijnen vallen, heeft Nederland de ruimte om zelf invulling te geven aan het beschermingsregime. Voor de in de bijlage bij het wetsvoorstel opgenomen soorten voorziet het wetsvoorstel in een basisregime met ruime uitzonderingsgronden voor de praktijk; in andere gevallen geldt de voorgestelde zorgplicht als vangnet. In mijn antwoord op vraag nr. 162 ben ik ingegaan op de gehanteerde criteria. In mijn antwoord op vraag nr. 6 ben ik ingegaan op de inhoud van de beschermingsregimes; in mijn antwoord op vraag nr. 106 ben ik ingegaan op de voorgestelde zorgplicht.

6.2 Afwijkingen beschermingsregimes

167. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de eis dat wordt aangetoond dat het probleem noodzakelijkerwijs en beoordeeld op objectieve gronden moet worden opgelost en het laten voortbestaan van het vermeende probleem geen optie is, in het wetsvoorstel is verwerkt. Ook vragen deze leden hoe de eis dat het doden van dieren een aantoonbaar effectief middel is om bijvoorbeeld de betreffende economische schade te voorkomen, in het wetsvoorstel is opgenomen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie verwijzen in hun vraag naar het eerder aangehaalde «Guidance document on species protection» van de Europese Commissie. De Europese Commissie geeft daarin – mede op basis van jurisprudentie van het Hof van Justitie – een handleiding voor de toepassing van de bepalingen van de Habitatrichtlijn. Het wetsvoorstel sluit nauw aan bij de bewoordingen van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, waaronder de eis dat eventuele afwijkingen van de verbodsbepalingen slechts worden toegestaan als er «geen andere bevredigende oplossing» is.²⁰¹ Het is aan het bevoegde gezag om bij het verlenen van een ontheffing of vrijstelling te beoordelen of aan die voorwaarde is voldaan en uiteindelijk is het aan de rechter om in voorkomende gevallen die beoordeling te toetsen. De interpretatie die de Europese Commissie aan dit begrip geeft, is daarbij een belangrijke leidraad.

6.3 Gronden voor afwijking

168. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen ten aanzien van de afwijkingsgrond «ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren» uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn wat een «normaal bedrijfsrisico» is en of dit begrip kan worden gekwantificeerd of gekwalificeerd, mede in relatie tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De Vogelrichtlijn staat afwijkingen toe van de toepasselijke verbodsbepalingen «ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren». De Habitatrichtlijn staat afwijkingen toe van de toepasselijke verbodsbepalingen «ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren of ander vormen van eigendom». Deze bepalingen zijn geïmplementeerd in de voorgestelde artikelen 3.3, vierde lid, onder b, onderdeel 3°, en 3.8, vijfde lid, onder b, onderdeel 2°.

Het Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie het begrip «belangrijke schade» uit de Vogelrichtlijn aldus geïnterpreteerd dat deze bepaling niet

²⁰¹ Artikelen 3.3, vierde lid, onder a, en 3.8, vijfde lid, onder a.

tot doel heeft om schade van ondergeschikte omvang te voorkomen.²⁰² De Europese Commissie past in het eerder aangehaalde «Guidance document on species protection» dezelfde interpretatie op de Habitat-richtlijn toe. Zij stelt dat louter ongemak en het normale bedrijfsrisico niet worden gedekt door deze begrippen. Het is aan het bevoegde gezag om bij het verlenen van een ontheffing of vrijstelling te beoordelen of aan die voorwaarde is voldaan en uiteindelijk is het aan de rechter om in voorkomende gevallen die beoordeling te toetsen.

6.4 Jurisprudentie Raad van State

169. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de lijst in de bijlage bij het wetsvoorstel actueel blijft en waarom niet is gekozen voor een aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur. Zij vragen naar de afwegingscriteria voor opname van een soort op de bijlage.

Het wetsvoorstel voorziet in een aanwijzing van dier- en plantensoorten op het niveau van de wet, omdat de aanwijzing behoort tot de essentialia van het wetsvoorstel en bepalend is voor de reikwijdte van het verbods-regime van het voorgestelde artikel 3.10 en de daaraan gekoppelde ontheffingen. Bovendien voorkomt dit gelaagdheid in de wetssystematiek, een belangrijke nadeel van de huidige Flora- en faunawet (zie mijn antwoord op vraag nr. 2).

Ten aanzien van de afwegingscriteria en de actualisering van de voorgestelde lijst verwijs ik naar mijn antwoorden op de vragen nrs. 162 en 163.

6.5 Regeling in wetsvoorstel

170. De leden van de VVD-fractie melden via verschillende signalen te hebben vernomen dat de ontwikkelingsruimte op zowel nationaal als provinciaal niveau in het geding kan en zal komen en vragen welke infrastructurele en economische uitbreidingen nog kunnen plaatsvinden na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, waar per provincie de knelpunten zitten en of uitbreiding van Schiphol of de haven van Rotterdam nog mogelijk en juridisch haalbaar is met dit wetsvoorstel.

Kennelijk doelen de leden van de VVD-fractie op de programmatische aanpak stikstof. De verdeling van de beschikbare ontwikkelingsruimte voor deze uitbreidingen is onderwerp van een nog te maken bestuurlijke keuze door Rijk en provincies. De ruimtelijke en infrastructurele projecten van aantoonbaar nationaal of provinciaal maatschappelijk belang worden door respectievelijk het Rijk en de provincies voorgedragen als prioritair project. Ik verwacht dat voor deze projecten voldoende ontwikkelingsruimte zal kunnen worden gereserveerd. Er kunnen evenwel lokaal knelpunten zijn. In samenwerking met de Minister van Infrastructuur en Milieu en de provincies bezie ik welke oplossingen voor deze knelpunten mogelijk zijn.

Om ook te borgen dat sprake is van een realistische reservering kan, indien nodig, bij de halfjaarlijkse actualisatie van de lijst met prioritaire projecten de benodigde hoeveelheid ontwikkelingsruimte worden bijgesteld.

6.6 Algemeen

171. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering voldoende doordrongen is van het belang van in het wild levende dieren en planten.

²⁰² HvJ 8 juli 1987, zaak C-247/85 (Commissie tegen België), ro 56.

Het belang van in het wild levende dieren en planten moge blijken uit mijn natuurbeleid (zie mijn antwoord op vraag nr. 1), dit wetsvoorstel (zie mijn antwoord op vraag nr. 10), de ambities van het natuурpact en de financiering door het Rijk van provincies om deze ambities te realiseren.

6.7 Omzetting Europees beschermingsregime

172. De leden van de SGP-fractie merken op dat in Europese en nationale jurisprudentie onderscheid wordt gemaakt tussen de bescherming van nesten (Vogelrichtlijn) en de bescherming van rust- en verblijfplaatsen (Verdrag van Bern) en dat het laatstgenoemde regime meer ontheffingsgronden biedt. Zij vragen waarom er niet voor is gekozen om dit onderscheid tussen bescherming van nesten en van rust- en verblijfplaatsen in het wetsvoorstel over te nemen.

Terecht merken de leden van de SGP-fractie op dat er verschillen zijn tussen de ontheffingsgronden van de Vogelrichtlijn en het verdrag van Bern. Omwille van de eenduidigheid van het beschermingsregime voorziet paragraaf 3.1 van het wetsvoorstel ter bescherming van vogels in een eenduidig stelsel van ontheffingsgronden, ontleend aan de Vogelrichtlijn.

173. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe het verbod op verstoring kan worden gehandhaafd, gelet op de uitzondering voor verstoringen zonder wezenlijke invloed.

De Vogelrichtlijn regelt expliciet dat opzettelijke verstoringen van vogels niet verboden zijn wanneer deze verstoring niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de soort waartoe de vogel behoort.²⁰³ De uitzondering op het verbod op verstoring is overgenomen in het wetsvoorstel.²⁰⁴ Of deze uitzondering zich in een concreet geval zal voordoen, zal alsdan moeten worden bezien. Het spreekt voor zich dat de handhaving van dit verbod zich zal richten op ernstige verstoringen, die de staat van instandhouding beïnvloeden.

174. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of het voor de staat van instandhouding van een soort niet uitmaakt of verstoringen opzettelijk of onopzettelijk zijn toegebracht.

Dit wetsvoorstel neemt de Europese en internationale verplichtingen als uitgangspunt voor de invulling van de beschermingsregimes. De Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en het verdrag van Bern voorzien in een concrete verplichting om opzettelijke verstoringen te verbieden. Om die reden zijn de in het wetsvoorstel opgenomen verbodsbepalingen ter bescherming van soorten gekoppeld aan opzettelijk handelen. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 116.

175. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen naar de relatie tussen de bescherming van de natuur en de cultuurhistorische rechtvaardigingsgronden. Zij vragen of de regering van mening is dat het doden van grienden door de Faeröereilanden gerechtvaardigd is, omdat het wordt uitgelegd als een cultuurhistorisch gebruik. Ook vragen zij waarom het rapen van kievitseieren is gerechtvaardigd als cultuurhistorisch gebruik.

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn staan onder strikte voorwaarden afwijkingen van de verbodsbepalingen toe. In voorkomende gevallen

²⁰³ Artikel 5, onderdeel d, van de Vogelrichtlijn.

²⁰⁴ Voorgesteld artikel 3.1, vijfde lid.

kunnen op grond van deze bepalingen ook handelingen worden toegestaan in het kader van wat de vraagstellers «cultuurhistorisch gebruik» noemen, mits aan alle voorwaarden van de richtlijnen is voldaan. Het wetsvoorstel maakt het, net als nu de Flora- en faunawet, mogelijk om het rapen van kievitseieren en het gebruik van eendenkooien toe te staan. Het is aan het bevoegde gezag – in de meeste gevallen de provincies – om bij het verlenen van een ontheffing of vrijstelling te beoordelen of aan de voorwaarde voor afwijking van de verbodsbepalingen is voldaan. De slachtingen van grienden, die gepaard gaan met veel geweld ten koste van veel dierenlevens, wijs ik af.²⁰⁵ Het feit dat de Faeröer-eilanden zich beroepen op een cultuurhistorisch gebruik betekent nog niet dat deze praktijk acceptabel is.

6.8 Aanvullend beschermingsregime

176. De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen ten aanzien van het aanvullende beschermingsregime waarom is gekozen voor de «nee, tenzij»-benadering, in plaats van een lichter beschermingsregime, met bijvoorbeeld een meldingsplicht voor activiteiten die (lokale populaties van) beschermde inheemse soorten in hun voortbestaan kunnen bedreigen en een aanschrijvingsbevoegdheid voor provincies.

Voor de dieren en planten van de soorten die zijn opgenomen in de bijlage bij dit wetsvoorstel is het in het voorgestelde artikel 3.10 opgenomen basisregime van verboden met ruime ontheffingsgronden nodig of wenselijk (zie mijn antwoord op vraag nr. 162). Doordat voor schadelijke activiteiten een ontheffing is vereist, verkrijgen bedrijven en burgers duidelijkheid over de toelaatbaarheid van hun activiteit. Het wetsvoorstel biedt de nodige instrumenten om de hanteerbaarheid in de praktijk van dit beschermingsregime te vergroten, zoals de bevoegdheid voor het bevoegde gezag om vrijstellingen van de verboden te verlenen, al dan niet op basis van een goedgekeurde gedragscodes, en voor de lange termijn een meldingsplicht.

177. De leden van de SGP-fractie vragen waarom de bepalingen in artikel 3.10 niet beperkt zijn tot de beschermde inheemse soorten die daadwerkelijk in hun voortbestaan bedreigd worden en hoe wordt bepaald voor welke dieren in de maatschappij breed de overtuiging leeft dat deze een bijzondere bescherming behoeven. Zij vragen hoe groot het risico is dat mensen impliciet een vrijbrief gegeven wordt voor het doden van niet op de lijst voorkomende diersoorten. Deze leden vragen of het niet beter is om een dergelijk verbod op het opzettelijk doden van dieren (zonder bevoegdheid) te scharen onder de generieke zorgplicht op grond van artikel 1.9.

In de ontwerpen van het oorspronkelijke wetsvoorstel die aan maatschappelijke organisaties ter consultatie waren voorgelegd en waarover internetconsultatie heeft plaatsgevonden, werden soorten die niet onder de reikwijdte van de richtlijnen vallen, vooral beschermd door de voorgestelde zorgplicht; alleen het doden van dieren was verboden. Dat voorstel leidde tot maatschappelijke protesten, bijvoorbeeld bijna 11.000 protesten via de internetconsultatie. Mede tegen die achtergrond zijn de voorstellen over de bescherming van de van nature in Nederland in het wild voorkomende zoogdieren, amfibieën en reptielen tegen het licht gehouden, wat heeft geresulteerd in de opname van de genoemde

²⁰⁵ Zie mijn brief aan de Tweede Kamer van 4 maart 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XIII, nr. 136) en mijn schriftelijke antwoorden op vragen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie over de informele Landbouw- en Visserijraad van september 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 21 501-32, nr. 730, blz. 16).

soorten in de bijlage bij het wetsvoorstel. Ik vind het voorgestelde aanvullende beschermingsregime belangrijk, ook vanwege het signaal dat met een expliciet verbod wordt afgegeven.

178. De leden van de SGP-fractie vragen wat, gelet op het opnemen van algemeen voorkomende soorten als de haas en het konijn in bijlage A, de consequenties zijn van de toepassing van artikel 3.10, onderdeel b. Zij vragen of in principe voor alle activiteiten die mogelijk rustplaatsen van hazen en konijnen beschadigen een ontheffing aangevraagd moet worden.

Het is verboden om de voorplantingsplaatsen en rustplaatsen van de soorten, genoemd in de bijlage bij het wetsvoorstel, waaronder de haas en het konijn, opzettelijk te beschadigen of te vernielen (artikel 3.10, eerste lid, onderdeel b). Het bevoegd gezag – in de meeste gevallen de provincies – is bevoegd om afwijkingen van dat verbod toe te staan, in de vorm van ontheffingen of vrijstellingen (artikel 3.10, tweede lid). Het is aan de provincies om een afweging te maken of ten aanzien van een handeling een vrijstelling wordt verleend voor een groep van gevallen, waarbij het voorkomen van onnodige lasten voor burgers en bedrijven een factor zal zijn.

179. De leden van de SGP-fractie vragen of bij het gebruik van de criteria voor opname van soorten in bijlage A en B van het wetsvoorstel (onderdeel BO van de toelichting bij de nota van wijziging) is gekeken naar het voorkomen van de opgenomen soorten in omliggende landen.

Op de criteria ben ik ingegaan in mijn antwoord op vraag nr. 162. Hierbij is uitgegaan van de eigen bijdrage die Nederland als lidstaat en verdragspartner op eigen grondgebied levert aan de gunstige staat van instandhouding van de desbetreffende te beschermen soorten, zodat geen rekening is gehouden met de staat van instandhouding van de soorten in buurlanden.

180. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen welke soorten en soorten handelingen de regering voornemens is op te nemen in een regeling over de meldingsplicht. Deze leden vragen tevens of de regering een analyse heeft gemaakt van de kosten en baten van de meldingsplicht en hoe de meldingsplicht zich verhoudt tot de intrinsieke waarde.

De bevoegdheid tot invoering van een meldingsplicht als bedoeld in het voorgestelde artikel 3.11 is facultatief. Ik heb niet het voornemen om hieraan invulling te geven.

6.9 Actieve maatregelen

181. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de gebiedsgerichte integrale aanpak die provincies voorstaan goed samengaat met de verplichting om specifiek soortenbeleid te ontwikkelen voor een grote groep soorten. Deze leden vragen verder aan te geven wat de relatie is tussen de Europeesrechtelijke verplichtingen uit hoofde van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en de verplichting die volgens artikel 1.10 aan de provincies wordt opgelegd. Zij vragen of er onduidelijkheid is over de rode lijsten, nu deze in het Natuurpact wel zijn opgenomen als leidend voor de inspanningsverplichting voor de provincies, maar in de toelichting bij de nota van wijziging niet zijn opgenomen bij de resultaatsverplichting waarvoor het Rijk verantwoordelijk is. Verder vragen zij naar de verschillende verplichtingen ten aanzien van de rode lijsten in dit verband. Tot slot vragen deze leden of in het wetsvoorstel tot uitdrukking

kan komen dat er sprake is van een inspanningsverplichting voor provincies ten aanzien van actieve soortenbescherming.

Ten aanzien van de verhouding tussen soortenbescherming en gebiedsbescherming verwijs ik naar mijn antwoord op vraag nr. 14. In mijn antwoorden op de vragen nrs. 15, 160 en 165 ben ik ingegaan op de internationale en Europese verplichtingen ten aanzien van de actieve soortenbescherming, met inbegrip van de bescherming van soorten die zijn geplaatst op een rode lijst, op de resultaatsverplichting van het Rijk en de achtergrond van de inspanningsverplichting van de provincies. Op de formulering van de inspanningsverplichting in dit wetsvoorstel ben ik ingegaan in mijn antwoord op vraag nr. 75.

182. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe een programmatische aanpak voor soortenmanagement er in de praktijk uit zou moeten zien en wat de toegevoegde waarde van een dergelijke aanpak is ten opzichte van bestaande maatregelen, wellicht via een voorbeeld. Zij vragen of het doel van een dergelijke programmatische aanpak is om actief soorten te beschermen of ruimte te creëren voor nieuwe economische ontwikkelingen.

Het is aan provincies om maatregelen te treffen in het kader van het actieve soortenbeleid. Die maatregelen zijn zowel in het belang van de natuur, aangezien de staat van instandhouding ermee wordt verbeterd, als voor de economie, omdat de natuur dan meer schadelijke activiteiten kan verdragen. Het wetsvoorstel laat provincies de ruimte om voor actief soortenbeleid een programmatische aanpak toe te passen.

6.10 Decentralisatie naar provincies

183. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de inspanningsverplichting in het kader van de actieve soortenbescherming zich verhoudt tot de formulering van artikel 1.10, die meer het karakter heeft van een resultaatsverplichting. Zij vragen wie verantwoordelijk is voor aanvullende maatregelen ingeval van een rechterlijke uitspraak dat in een gebied een bepaalde soort onvoldoende beschermd wordt terwijl de betreffende provincie heeft voldaan aan de afspraak dat de beschikbare middelen gericht worden ingezet. Verder vragen deze leden of het klopt dat dat provincies bij de toepassing van artikel 1.10 rekening moeten houden met het voorkomen en de staat van instandhouding van soorten in andere provincies.

Op de formulering van de inspanningsverplichting in dit wetsvoorstel ben ik ingegaan in mijn antwoord op vraag nr. 75. In de situatie dat een provincie door een rechter zou worden opgedragen aanvullende instandhoudingsmaatregelen te treffen die voor die provincie een buitensporig beslag op haar financiële middelen zou leggen, treden provincies en Rijk onmiddellijk met elkaar in overleg over mogelijke vrijwaring van de desbetreffende provincie door het Rijk om tot een oplossing te komen.

6.11 Gevolgen van het wetsvoorstel voor de praktijk

184. De leden van de SGP-fractie vragen of het wenselijk en mogelijk is om een specifieke ontheffingsbepaling voor tijdelijke natuur in de wettekst zelf op te nemen.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 66, waarin ik heb aangegeven dat het wetsvoorstel de mogelijkheid om ontheffing te verlenen voor tijdelijke natuur continueert.

185. De leden van de SGP-fractie vragen of voor de aanleg van natuur- en landschapselementen en voor tijdelijke agrarische natuur een ontheffings-regeling wordt ingevoerd en vragen om een reactie.

Een agrariër kan na de aanleg van natuur- en landschapselementen in het algemeen zijn reguliere agrarische praktijk continueren zonder verboden ter bescherming van soorten te overtreden, mits dit zorgvuldig gebeurt en met inachtneming van eventueel van toepassing zijnde subsidievoorwaarden. In die situatie is geen ontheffing van de verboden vereist. Wanneer in specifieke situaties een ontheffing nodig blijkt, biedt het wetsvoorstel de ruimte voor de verlening van een ontheffing door gedeputeerde staten, onder de daarbij gegeven voorwaarden (zie hiervoor mijn antwoord op vraag nr. 6). Er is dan ook geen specifieke tijdelijke voorziening in het wetsvoorstel nodig.

6.12 Inleiding

186. De leden van de PvdA-fractie vragen of het te overwegen valt een afwegingskader in het wetsvoorstel op te nemen waarin schade eerst wordt beperkt door mitigerende maatregelen (hekken) te nemen, dan te bezien of vangen en elders uitzetten een optie is en pas in laatste instantie afschot toe te passen.

De uitvoering van het populatiebeheer, de bestrijding van schade door grondgebruikers en de uitoefening van de jacht vinden op grond van dit wetsvoorstel plaats overeenkomstig het faunabeheerplan.²⁰⁶ Het is in eerste instantie aan de faunabeheereenheden, die het populatiebeheer uitvoeren, de grondgebruikers, die de schadebestrijding uitvoeren en de jachthouders, die de jacht uitoefenen, om bij het opstellen van het faunabeheerplan te bezien welke maatregelen noodzakelijk zijn. In dat kader kunnen zij bezien in hoeverre andere maatregelen dan afschot een effectieve bijdrage kunnen leveren aan respectievelijk het populatiebeheer, de bestrijding van schade en het handhaven of bereiken van een redelijke wildstand in het jachtveld.

Een plan behoeft goedkeuring van gedeputeerde staten.²⁰⁷ Het wetsvoorstel gaat uit van een beoordeling door gedeputeerde staten van de noodzaak en proportionaliteit van de inhoud en de uitvoering van faunabeheerplannen, zodat het publieke belang en de samenhang met het algehele natuurbeleid van de provincie is gewaarborgd.²⁰⁸ Verder stellen provinciale staten regels over de inhoud van faunabeheerplannen.²⁰⁹ Het is aan provincies om invulling te geven aan deze bevoegdheden. Daarbij zouden zij dus ook het toepassen van mogelijke alternatieven om schade effectief te voorkomen, kunnen betrekken.

Een wettelijk kader voor provincies voor het maken van deze afweging en het stellen van regels is, gegeven de eigen verantwoordelijkheid van provincies, niet nodig en wenselijk.

187. De leden van de PvdA-fractie willen dat in de faunabeheereenheden de natuur- en milieuorganisaties, de dierenbeschermings- en de recreantenorganisaties verplicht vertegenwoordigd worden opgenomen.

De faunabeheereenheden vervullen in het huidige faunabeleid een essentiële rol, omdat zij zorgen voor een maatschappelijke en gebiedsgerichte inbedding van het faunabeheer. Met het oog daarop regelt het wetsvoorstel niet alleen dat in het bestuur van de faunabeheereenheden

²⁰⁶ Voorgesteld artikel 3.12, eerste lid.

²⁰⁷ Voorgesteld artikel 3.12, zesde lid.

²⁰⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 163.

²⁰⁹ Voorgesteld artikel 3.12, achtste lid.

in elk geval de jachthouders (jagers, landbouwers en terreinbeherende organisaties) uit het werkgebied van de faunabeheereenheid zijn vertegenwoordigd, maar ook dat het bestuur andere maatschappelijke organisaties zoals organisaties die de belangen van natuur of dieren behartigen kan uitnodigen om deel te nemen aan de bestuursvergaderingen of om te adviseren.²¹⁰ Het is aan provincies om regels te stellen aan faunabeheereenheden,²¹¹ ook waar het gaat om nadere regels over de samenstelling van het bestuur, een verplichte deelname van organisaties aan vergaderingen of verplichte advisering door organisaties. Bij het opstellen van deze regels houdt de provincie rekening met regionale bijzonderheden en omstandigheden.²¹² Nadere wettelijke regels acht ik tegen deze achtergrond niet nodig en wenselijk.

188. De leden van de PvdA-fractie vragen of particulieren ook gebruik moeten kunnen maken van vergoedingen voor schade als gevolg van dieren van beschermde soorten zoals steenmarters.

Het wetsvoorstel regelt dat gedeputeerde staten in voorkomende gevallen tegemoetkomingen verlenen in schade die is aangericht door dieren van beschermde soorten. Gedeputeerde staten verlenen een naar billijkheid te bepalen tegemoetkoming aan een belanghebbende voor zover die schade niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven.²¹³ Het is aan de provincies om binnen het gegeven wettelijke kader hun beleid voor de verlening van tegemoetkomingen vast te stellen.

189. De leden van de PvdA-fractie vragen om een verbod op internet-handel in wilde dieren en producten daarvan, van bij algemene maatregel van bestuur nader te bepalen soorten die ernstig worden bedreigd in hun voortbestaan.

Op het verhandelen van dieren, planten van beschermde soorten, met inbegrip van producten of onderdelen daarvan, ook via het internet, zijn strenge regels van toepassing, onder meer neergelegd in de Europese CITES-verordening.²¹⁴ De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit houdt toezicht op de handel via internet. Het wetsvoorstel biedt de wettelijke basis om uitvoering hieraan te geven.²¹⁵ Aanvullende wettelijke regels die specifiek betrekking hebben op de handel via internet zijn daarom niet nodig.

190. De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de wettelijke regeling voor actieve soortenbescherming in gebieden die niet provinciaal zijn ingedeeld of grensoverschrijdend zijn.

Bij gebieden die niet provinciaal zijn ingedeeld, gaat het om de rijkswateren. Actieve soortenbescherming voor dieren, planten en habitats in rijkswateren maakt onderdeel uit van het integrale waterbeheer, waarvoor het Rijk verantwoordelijk is.

In mijn antwoord op vraag nr. 15 ben ik ingegaan op de samenwerking tussen provincies.

²¹⁰ Voorgesteld artikel 3.12, tweede lid.

²¹¹ Voorgesteld artikel 3.12, achtste lid.

²¹² Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 164.

²¹³ Voorgesteld artikel 6.1, eerste en tweede lid.

²¹⁴ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG 1997, L 61).

²¹⁵ Voorgestelde artikelen 3.35 en 3.36.

191. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of door de focus op faunabeheer met het geweer er afstand wordt genomen van het verbod op het doden van dieren (het «nee, tenzij»-principe) van de Flora- en faunawet.

Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat het doden van dieren is verboden. Dit komt tot uiting in het algemene beschermingsregime voor vogels, dieren van soorten van Europees belang en dieren van overige soorten.²¹⁶ In de voorgestelde bepalingen over populatiebeheer en overigens ook over schadebestrijding door grondgebruikers en de uitoefening van de jacht, is geregeld onder welke voorwaarden het verbod op het doden niet van toepassing is.

192. Het lid van de 50PLUS/Klein-fractie vraagt waar en hoe geregeld is wat de minimale omvang van een jachtveld moet zijn.

Het voorgestelde artikel 3.24, eerste lid, onderdeel b, in samenhang met de aanhef, bepaalt dat het verboden is het geweer ter uitoefening van het bepaalde bij of krachtens het wetsvoorstel, eenmaal wet, te gebruiken op een jachtveld dat niet aan de eisen voldoet. Deze eisen, die zien op de minimale omvang en de bepaling daarvan, zullen worden gesteld in de bedoelde algemene maatregel van bestuur. Mijn inzet is hierbij aan te sluiten op het geldende regime in het kader van de Flora- en faunawet.²¹⁷

193. Het lid van de 50PLUS/Klein-fractie vraagt hoe wordt voorkomen dat het wildbeheer door verschillen van inzicht over bijvoorbeeld schadebestrijding bij de provincies onnavolgbaar en absurdistisch wordt als een diersoort aan de ene kant van de provinciegrens bejaagbaar is en aan de andere kant van de provinciegrens niet.

De taken en bevoegdheden op het gebied van faunabeheer en schadebestrijding zijn al grotendeels bij de provincies belegd sinds de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet op 1 april 2002. Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen wijzigingen ten aanzien van die bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincies. Het is aan provincies zelf om te bepalen welk beleid zij hieromtrent voeren. Ik vertrouw er op dat de provincies hun beleid zo nodig op elkaar afstemmen, zoals ze dat ook nu al doen op grond van de Flora- en faunawet. Ten aanzien van de samenwerking tussen provincies verwijs ik naar mijn antwoord op vraag nr. 15.

6.13 Vogelrichtlijn en 6.14 Verdragen van Bern en van Bonn

194. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom het wetsvoorstel (artikel 3.3, vierde lid, sub b, sub 6° en artikel 3.8, vijfde lid, sub b, sub 5°) het mogelijk maakt om dieren onder zich te houden voor «elk ander verstandig gebruik» in het licht van het voornemen om de positieflijst uit te breiden met vogelsoorten, het uitgangspunt dat dieren niet gehouden kunnen worden indien de dieren in hun welzijn worden aangetast en in het licht van de erkende intrinsieke waarde van het dier en die van de natuur. De leden stellen diverse vragen over de inhoud van deze voorgestelde bepaling, zoals wat wordt verstaan onder «verstandig gebruik» en «kleine hoeveelheden».

De artikelen 3.3 en 3.8 sluiten nauwkeurig aan bij de bewoordingen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Het Europese Hof van Justitie is bevoegd tot het geven van interpretatie aan dergelijke Europese begrippen, zoals «kleine hoeveelheden», «strikt gecontroleerde omstandigheden» en

²¹⁶ Respectievelijk voorgestelde artikelen 3.1, eerste lid, 3.8, eerste lid en 3.10, eerste lid.

²¹⁷ Artikelen 10 en 11 van het Jachtbesluit.

«verstandig gebruik». Zo heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat er sprake kan zijn van een verstandig gebruik bij het vangen en verkopen van vogels voor gebruik als levende lokvogels of aan liefhebbers op traditionele kermis en markten.²¹⁸ Ook de interpretatie die de Europese Commissie geeft in haar leidraden kunnen van betekenis zijn. Het is uiteindelijk aan het bevoegde gezag – in de meeste gevallen de gedeputeerde of provinciale staten – om bij het verlenen van een ontheffing of vrijstelling te beoordelen of aan de voorwaarden voor afwijking van de verbodsbepalingen is voldaan. In de voorwaarden voor ontheffing of vrijstelling kan het bevoegde gezag invulling geven aan het verstandige gebruik en aan de vereiste controles. Het is ook het bevoegde gezag dat belast is met toezien op de naleving van de voorwaarden voor ontheffing of vrijstelling. In alle gevallen dient overigens te worden voldaan aan het bepaalde in en op grond van de Wet dieren.

6.15 Jacht

196. De leden van de VVD-fractie vragen hoe ver een provincie kan gaan om wildschade voor te zijn.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 186, waarin ik uiteen heb gezet wat de rol van de faunabeheereenheden, de grondgebruikers en de jachthouders is, en de rol van de provincies.

197. De leden van de VVD-fractie vragen of provincies bij de toepassing van artikel 3.32, vijfde lid, het laatste woord hebben bij het mogelijk herintroduceren van soorten of voor het uitzetten, planten of zaaien van exoten. Ook vragen deze leden of gedeputeerde staten de verlening van ontheffingen voor de uitzetting kunnen voorkomen.

Herintroducties van dieren en het uitzetten van exoten vragen om een nationale afweging vanwege de ecologische risico's die herintroducties en het uitzetten kan hebben. Vanwege de samenhang met en de gevolgen voor het natuurbeleid van provincies is voorzien in een overlegverplichting in het wetsvoorstel, voorafgaand aan het besluit over herintroductie.²¹⁹ De opvattingen van gedeputeerde staten zullen zwaar voor mij wegen bij het nemen van een dergelijk besluit, gegeven de verantwoordelijkheid van provincies voor het natuurbeleid.

6.16 Regeling in wetsvoorstel

198. De leden van de SGP-fractie vragen waarom het wetsvoorstel leidt tot een verzwarende vereisten en van procedures voor jachthouders, gegeven de ambities voor regeldruk, de investeringen van jagers in natuurbeheer en natuurtoezicht. Ook vragen zij naar de consequenties voor de bereidwilligheid van jagers om zich in te zetten voor schadebestrijding, populatiebeheer, natuurbeheer en natuurtoezicht.

Zoals ik in mijn antwoord op vraag nr. 44 uiteen heb gezet, is het jagen op wild in Nederland van oudsher aan publiekrechtelijke beperkingen onderhevig geweest. Niet alleen zijn daarom beperkingen aan de wildlijst gesteld, maar ook zijn ook regels gesteld aan de jagers. Genoemd kunnen worden de opleidings- en gedragseisen (jachtexamen, goed jachthouderschap, redelijke wildstand) en de regels voor de uitoefening van de jacht (jachtseizoenen, omvang jachtveld, regels aan geweren en andere jachtmiddelen). Deze regulering heeft bijgedragen aan de noodzakelijke maatschappelijke legitimatie van de jacht.

²¹⁸ Hof van Justitie van 16 oktober 2003 in zaak nr. C-182/02, ro. 11.

²¹⁹ Voorgesteld artikel 3.32, vijfde lid.

Het wetsvoorstel versterkt de borging dat de jacht een maatschappelijk doel dient door de verplichting om de jacht uit te oefenen overeenkomstig het faunabeheerplan (zie mijn antwoord op vraag nr. 152).

Op grond van de huidige Flora- en faunawet is de jachthouder aanspreekbaar op de wildstand in zijn veld.²²⁰ Met het oog daarop zal hij zijn inspanningen plannen, structureren en maximeren en monitoren hoe de wildstand in zijn veld zich ontwikkelt. Het wetsvoorstel²²¹ voorziet in een extra verplichting dat hij de resultaten van zijn planningswerk vastlegt in het faunabeheerplan. Aan het opstellen van het faunabeheerplan verlenen jachthouders nu ook al in het kader van het populatiebeheer hun kennis en deskundigheid. Ik zie dan ook geen reden waarom deze voorgestelde verplichting, gegeven het belang dat jachthouders hebben bij een maatschappelijke legitimatie van de jacht, afbreuk zou doen aan hun bereidwilligheid om zich in te zetten voor schadebestrijding en populatiebeheer.

199. De leden van de SGP-fractie stellen dat in het wetsvoorstel is gekozen voor separate regelingen voor schadebestrijding (vrijstelling), beheer (onthefing) en jacht (wildlijst) en dat in het faunabeheerplan alles weer bij elkaar komt. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de regelingen voor schadebestrijding en beheer in elkaar te schuiven.

De drie regimes verschillen in de voorwaarden die gelden en de personen die bevoegd zijn tot uitoefening ervan: de grondgebruiker (schadebestrijding; voorgesteld artikel 3.14), de faunabeheereenheid (populatiebeheer; voorgestelde artikelen 3.15 en 3.16) en de jachthouder (jacht; voorgesteld artikel 3.18). Ik ben van oordeel dat al deze instrumenten hun waarde hebben in het faunabeleid; het schrappen van instrumenten zou de praktijk eerder bemoeilijken dan vergemakkelijken. Dat neemt niet weg dat afstemming in de planning en uitvoering gewenst kan zijn; het faunabeheerplan is daar het instrument voor. De provincies kunnen op die planning en uitvoering sturen, door hun bevoegdheid om regels te stellen over de inhoud van faunabeheerplannen (voorgesteld artikel 3.12, achtste lid) en door hun bevoegdheid tot goedkeuring van het faunabeheerplan (voorgesteld artikel 3.12, derde lid).

6.17 Planmatige, gebiedsgerichte aanpak

200. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel niet is geregeld dat het doden van dieren altijd een reële noodzaak moet hebben en vanuit welk doel jacht is geoorloofd.

Het jagen is van oudsher een private aangelegenheid: de jachthouder is gerechtigd om op zijn grond dieren te bemachtigen. Zoals ik heb opgemerkt in mijn antwoord op vraag nr. 44, is het jagen vanwege de maatschappelijke relevantie ervan in de loop van de tijd aan publiekrechtelijke kaders gebonden. Het publieke doel van de jacht komt in het wetsvoorstel tot uitdrukking in de verplichting neergelegd in het voorgestelde artikel 3.18, derde lid: de jachthouder doet datgene wat een goed jachthouder betaamt om een redelijke wildstand van het in zijn jachtveld aanwezige wild te handhaven, dan wel, bij het ontbreken daarvan te bereiken, en om schade door in zijn jachtveld aanwezig wild te voorkomen. Van de wildsoorten als bedoeld in het voorgestelde artikel 3.18, tweede lid, te weten fazant, wilde eend, houtduif, haas en konijn, is zeker dat de staat van instandhouding gunstig is en dat ze, bij een te hoge stand, schade veroorzaken. Het bereiken van een redelijke

²²⁰ Artikel 37, eerste lid, van de Flora- en faunawet.

²²¹ Voorgesteld artikel 3.18, vijfde lid.

wildstand per jachtveld draagt dus bij aan het voorkomen van schade zonder dat de staat van instandhouding van de soort daar onder te lijden heeft. In het wetsvoorstel is voorts opgenomen dat deze redelijke wildstand wordt uitgewerkt in het faunabeheerplan. De vereiste goedkeuring van dat plan door gedeputeerde staten voorziet in een publieke toets.

201. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de regering vindt van het voorstel om een onafhankelijk orgaan onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken en het IPO in te stellen dat deze tellingen bundelt en op afstand monitort.

De uitvoering van het populatiebeheer, waaronder de goedkeuring van faunabeheerplannen en de verlening van ontheffingen voor populatiebeheer, is in de huidige wetgeving en in dit wetsvoorstel neergelegd bij gedeputeerde staten. Het is aan hen om de kwaliteit van tellingen die ten grondslag liggen aan de faunabeheerplannen te beoordelen en om zo nodig onderzoek te laten doen en regels hierover te stellen.

202. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of voldoende flexibiliteit mogelijk blijft om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, zoals de komst van de wolf en aanpassingen in beleid op andere terreinen, zoals het agrarisch natuurbeheer en weidevogelbeheer (bestrijding van de vos).

Het wetsvoorstel voorziet in een stelsel voor soortenbescherming dat duidelijk maakt waarom dieren en planten van soorten worden beschermd, welke verboden er gelden en onder welke voorwaarde er ontheffingen en vrijstellingen van die verboden kunnen worden verleend. Wanneer zich een nieuwe dier- of plantensoort zich in Nederland vestigt, die in de Habitatrictlijn niet is aangewezen als soort van Europees belang, en die bescherming behoeft tegen het vangen, doden, plukken of waarvan de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen moeten worden beschermd tegen beschadigingen en vernielingen, dan is een wetswijziging nodig om deze soort te beschermen. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 163.

Wanneer de wolf zich van nature vestigt in Nederland, is zij van rechtswege beschermd omdat deze soort is aangewezen als soort van Europees belang als bedoeld in de Habitatrictlijn.²²²

Ten behoeve van de bestrijding van dieren van beschermde soorten door grondgebruikers is voorzien in een aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van soorten die schade veroorzaken, in het hele land of in delen van het land.²²³

6.18 Algemeen

203. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen om een reactie op een rapport van Alterra (rapport 2307) dat afschot geen effect heeft gehad op de populatie ganzen op Texel en «dat opviel dat de vangactie van ruiende grauwe ganzen op geen enkele manier terug te zien is in een reductie van de getaxeerde schade in de zomerperiode».

Het is van belang het onderzoek, zoals verwoord in Alterrarapport nr. 2307, in de goede context te plaatsen. Het onderzoek, dat een beperkte opzet had, leverde uitkomsten op ten aanzien van het effect van afschot op de populatie ganzen op Texel en van de getaxeerde schade in de zomerperiode na de vangactie op ruiende grauwe ganzen aldaar.

²²² Voorgesteld artikel 3.5, eerste lid, in samenhang met bijlage IV bij de Habitatrictlijn.

²²³ Voorgesteld artikel 3.14, eerste lid.

Uit deze uitkomsten kan geen algemene conclusie worden getrokken dat afschot of vangacties in het algemeen niet zouden werken. Daarvoor is meer onderzoek nodig, waarbij afschot en andere vormen van onttrekking zorgvuldig worden geregistreerd. Zo speelt het tijdstip van afschot en onttrekking tijdens de levenscyclus van de gans een rol.

204. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering bereid is om bij wet te regelen dat een ontheffing, vrijstelling of aanwijzingsbesluit alleen verleend of genomen kan worden als is aangetoond dat de betreffende activiteit effectief is.

205. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of het voorkomt dat het opjagen en doden van dieren in bepaalde gevallen zo veel verstoring met zich brengt dat de eventuele schadereductie niet opweegt tegen de nadelen van de jacht in termen van verstoring van andere soorten, verlies aan recreatieve waarden (zichtbaarheid dieren), (gevoel van) onveiligheid van wandelaars en geluidsoverlast. Zij vragen of de regering bereid is bij wet te regelen dat een ontheffing niet gegeven wordt als eventuele schadereductie objectief gezien niet opweegt tegen verstoring van de bovengenoemde waarden.

Het is aan provincies om binnen het wettelijk kader te besluiten over het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen. Een wettelijk regeling waarnaar de leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen, is gegeven de eigen verantwoordelijkheid van provincies, niet aan de orde. De gegevens waarnaar deze leden vragen, heb ik niet voorhanden.

6.19 Faunabeheereenheden en faunabeheerplannen

206. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er voldoende capaciteit en kennis bij provincies aanwezig is om het afschotplan dat nodig is voor de jacht te kunnen beoordelen.

Het voorgestelde afschotplan zal deel uit maken van het faunabeheerplan. De goedkeuring van faunabeheerplannen is sinds de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet op 1 april 2002 bij de provincies belegd. Er is dus voldoende deskundigheid beschikbaar bij de provincies.

207. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke mogelijkheden er zijn om bijvoorbeeld ook agrariërs en onderzoekers op het gebied van faunabeheer verplicht deel te laten uitmaken van faunabeheereenheden en hoe wordt geborgd dat er voldoende kennis van zaken is bij de leden van de faunabeheereenheden, maar ook bij de ambtenaren en bestuurders die verantwoordelijk zijn voor het verlenen van ontheffingen.

In het bestuur van de faunabeheereenheden zijn jachthouders vertegenwoordigd, met diverse achtergronden: agrariërs, jagers en terreinbeheerende organisaties.²²⁴ Het is in eerste instantie aan het bestuur van de faunabeheereenheid om onderzoekers te laten deelnemen aan vergaderingen of om zich door hen te laten adviseren. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 187. De deskundigheid bij de leden van de faunabeheereenheid is, gegeven hun hoedanigheid van jachthouder, verzekerd.

Gedeputeerde staten zijn op grond van de huidige Flora- en faunawet bevoegd om ontheffingen te verlenen aan faunabeheereenheden en om faunabeheerplannen goed te keuren. Zij beschikken over voldoende kennis en deskundigheid.

²²⁴ Voorgesteld artikel 3.12, tweede lid; Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 164.

208. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen een overzicht van de niet-jachthouders die in het bestuur zitten van faunabeheereenheden.

Aangezien op grond van de huidige Flora- en faunawet de provincies bevoegd zijn ten aanzien van de erkenning van faunabeheereenheden en de goedkeuring van hun plannen, beschik ik niet over gegevens met betrekking tot de samenstelling van het bestuur van deze eenheden.

209. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of provinciale staten met dit wetvoorstel de mogelijkheid hebben om faunabeleid in te richten zonder wildbeheereenheden of faunabeheereenheden.

Het wetsvoorstel vereist dat er faunabeheereenheden en wildbeheereenheden zijn.²²⁵ Provincies beschikken dus niet over de bevoegdheid om het faunabeheer te laten plaatsvinden zonder faunabeheereenheden en wildbeheereenheden.

210. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de provincie haar beleid zelf kan formuleren of dit aan de faunabeheereenheden moet worden uitbesteed. Ook vragen zij waarom gedeputeerde staten de mogelijkheid om een faunabeheereenheid te erkennen uit de Flora- en faunawet niet meer hebben in het wetsvoorstel en hoe dit zich verhoudt tot de decentralisatie van bevoegdheden.

Het is in eerste instantie aan de faunabeheereenheden om invulling te geven aan het faunabeheerplan, zie mijn antwoord op vraag nr. 186. Provinciale staten zijn bevoegd om over de inhoud van het plan regels te stellen en gedeputeerde staten dienen het faunabeheerplan goed te keuren.

Een wettelijk kader voor provincies voor het maken van deze afweging en het stellen van regels is, gegeven de eigen verantwoordelijkheid van provincies, niet nodig en wenselijk. Een aanvullende wettelijke eis van erkenning heeft geen toegevoegde waarde en zou alleen leiden tot extra administratieve en bestuurlijke lasten en zou bovendien niet stroken met de decentralisatie van het natuurbeleid naar provincies.

212. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat in het wild levende dieren aan niemand toebehoren, mede in relatie tot de functie van fauna- en wildbeheereenheden in het wetsvoorstel.

In het wild levende dieren behoren aan niemand toe. Zij zijn een zogenoemde «res nullius». Dat neemt niet weg dat aan de eigenaar van de grond waarop de dieren zich bevinden het recht tot jagen toekomt: het recht om zich dieren toe te eigenen die zich op of in de grond bevinden. Krachtens de huidige Flora- en faunawet en het onderhavige wetsvoorstel wordt degene die het recht tot jagen toekomt de jachthouder genoemd.

213. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat op uitnodiging van de faunabeheereenheid niet-jachthouders een vergadering van de faunabeheereenheid bijwonen en adviseren; deze organisaties mogen volgens de memorie van toelichting echter geen doelstellingen hanteren die haaks staan op de uitgangspunten van het faunabeheerplan. Deze leden vragen de regering wat de uitgangspunten van het faunabeheerplan zijn en vragen haar nader te duiden wat zij verstaat onder doelstellingen die haaks staan op de uitgangspunten van het faunabeheerplan. De leden van de Partij voor

²²⁵ Voorgestelde artikelen 3.12, eerste lid, en 3.13, eerste lid.

de Dieren-fractie vragen of een doelstelling van een organisatie om te voorkomen dat dieren in het wild worden gedood er een is die haaks staat op de uitgangspunten van het faunabeheerplan, of de regering heeft bedoeld om faunabeheereenheden te verbieden bepaalde organisaties tot hun vergadering toe te laten dan wel hen te adviseren, of de regering vreest dat bijvoorbeeld een organisatie als de Faunabescherming of de Dierenbescherming de faunabeheereenheid zou kunnen overtuigen van de zinloosheid van jacht, waarom mogen provincies niet zelf kiezen welke organisatie vertegenwoordigd moet zijn in de faunabeheereenheid.

In het bestuur van de faunabeheereenheden zijn jachthouders vertegenwoordigd. Het is in eerste instantie aan het bestuur van de faunabeheereenheid om onderzoekers te laten deelnemen aan vergaderingen of om zich door hen te laten adviseren. Het is aan provincies om regels te stellen aan faunabeheereenheden, ook waar het gaat om nadere regels over de samenstelling van het bestuur, een verplichte deelname van organisaties aan vergaderingen of verplichte advisering door organisaties.

Bij het opstellen van de faunabeheerplannen gaat het erom dat partijen op effectieve en constructieve wijze samen werken met het oog op verantwoord populatiebeheer, een verantwoorde schadebestrijding en een verantwoorde uitoefening van de jacht. Bij een effectieve en constructieve samenwerking hoort dat partijen open staan voor elkaars voorstellen en meningen en dat zij elkaars inbreng kritisch toetsen. Dat geeft een goed, afgewogen resultaat in het teken van de uitvoering in de praktijk. Tegen deze achtergrond moet de opmerking in de memorie van toelichting dat ook organisaties die de belangen van de natuur of dieren behartigen, kunnen deelnemen aan vergaderingen van het bestuur of het bestuur kunnen adviseren, mits hun doelstellingen niet haaks staan op de uitgangspunten van het faunabeheerplan.²²⁶ Aangezien de uitoefening van de jacht een gegeven is, evenals dat het doden van dieren bij schadebestrijding en populatiebeheer noodzakelijk kan zijn, heeft het geen zin om in vergaderingen van het bestuur deze onderwerpen ten principale ter discussie te stellen.

Het is uiteindelijk aan de faunabeheereenheden zelf om, binnen de eventueel door de provincies te stellen te stellen regels, te bepalen welke organisaties deelnemen aan vergaderingen van het bestuur.

214. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of provinciale staten per verordening mogen regelen dat de jacht op de wildsoorten niet wordt toegestaan en dat afschot te allen tijde via het spoor van beheer een schadebestrijding dient te verlopen.

Het voorgestelde artikel 3.20, vierde lid, geeft gedeputeerde staten van provincies de bevoegdheid om de jacht te sluiten als bijzondere weersomstandigheden dat vergen. Buiten die situatie beschikken provincies niet over de bevoegdheid om de jachthouder zijn recht op het uitoefenen van de jacht te ontfemen.

215. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat de regering voorstelt om het handelen in strijd met het faunabeheerplan een strafbaar feit te maken en dat het faunabeheerplan niet wordt gemaakt door een democratisch gecontroleerd orgaan, maar door de faunabeheereenheid. Deze leden vragen naar de achtergrond van dit voorstel. Deze leden vragen in dit verband of een faunabeheerplan een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ook vragen zij naar vergelijkbare juridische figuren in de Nederlandse wetgeving.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe openbaarheid van en inspraak en beroep op faunabeheerplannen zijn, in hoeverre de

²²⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 164.

Wet openbaarheid van bestuur van toepassing op openbaarmaking van (onderdelen van) faunabeheerplannen en zo niet, hoe dan het democratisch controleproces verloopt.

Het handelen in strijd met een goedgekeurd faunabeheerplan is een strafbaar feit. Wanneer er sprake is van schadebestrijding, is in dat geval de vereiste vrijstelling niet van toepassing. Daardoor wordt het verbod op het verstoren of op het doden van dieren overtreden.²²⁷ Ingeval van populatiebeheer wordt in dit geval een van de ontheffingsvoorschriften niet nageleefd, wat als zodanig verboden is en bovendien leidt tot overtreding van het verbod op het verstoren of op het doden van dieren.²²⁸ Bij de uitoefening van de jacht is er sprake van overtreding van het verbod, neergelegd in het voorgestelde artikel 3.18, vijfde lid.

Aangezien het faunabeheerplan, inclusief het daarvan onderdeel uitmakende afschotplan, een belangrijk instrument is met het oog op de vermaatschappelijking van de jacht en het gebruik van het geweer in het kader van schadebestrijding en populatiebeheer, is het zaak dat strafrechtelijke handhaving van overtredingen mogelijk is.

De goedkeuring van het faunabeheerplan door gedeputeerde staten is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van die wet moeten gedeputeerde staten bij de voorbereiding van een dergelijk besluit kennis vergaren over de relevante feiten en de af te wegen belangen; gedeputeerde staten kunnen in dat kader besluiten belanghebbenden of deskundigen te horen. Het democratische controleproces is geborgd in de relatie tussen provinciale staten en gedeputeerde staten van de provincies. De huidige Flora- en faunawet voorziet in dezelfde eis. Vergelijkbaar hiermee zijn bijvoorbeeld de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, die worden vastgesteld door gedeputeerde staten, en de gedragscodes, die worden goedgekeurd door de Minister van Economische Zaken.

De toetsing van een faunabeheerplan of het daarvan deel uitmakende afschotplan door de rechter kan op verschillende wijze plaatsvinden. Voor zover het faunabeheerplan betrekking heeft op populatiebeheer, geschiedt toetsing via de ontheffing voor populatiebeheer²²⁹ of de opdracht tot populatiebeheer.²³⁰ Het goedkeuringsbesluit is dan te beschouwen als een voorbereidend besluit, waar op grond van artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht geen zelfstandig bezwaar en beroep tegen mogelijk is.²³¹ Voor zover het faunabeheerplan betrekking heeft op de schadebestrijding door grondgebruikers²³² of de uitoefening van de jacht,²³³ is het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten te beschouwen als een zelfstandig besluit, waar op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep tegen open staat.

Gedeputeerde staten zijn een bestuursorgaan in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur. Die wet is dan ook van toepassing op schriftelijke stukken met betrekking tot het faunabeheerplan die bij gedeputeerde staten berusten.

216. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel de jachthouders zelf de gegevens aandragen als grondslag voor een afschotplan, en welke garanties er zijn dat provinciale staten bij hun beoordeling van het faunabeheerplan en het daarin opgenomen

²²⁷ Voorgesteld artikel 3.14, tweede en derde lid.

²²⁸ Voorgesteld artikel 3.15 in samenhang met voorgesteld artikel 5.3, vierde lid.

²²⁹ Ontheffing op grond van het voorgestelde artikel 3.15.

²³⁰ Besluit tot opdracht op grond van het voorgestelde artikel 3.16.

²³¹ ABRS van 28 september 2005, zaaknr. 200502140/1, ro. 2.5 en 2.6.

²³² Vrijstelling op grond van het voorgestelde artikel 3.14.

²³³ Wettelijke uitzondering op grond van artikel 3.18, eerste lid.

afschotplan, over gegevens kunnen beschikken die door andere personen zijn aangedragen.

Net als op grond van de huidige Flora- en faunawet dient de jachthouder op grond van dit wetsvoorstel datgene te doen wat een goed jachthouder betaamt om een redelijke wildstand van het in zijn jachtveld aanwezige wild te handhaven of te bereiken.²³⁴ De inhoud van het voorgestelde afschotplan is een vertaling van dat vereiste, waar het gaat om het gebruikmaken van het geweer.²³⁵ Het voorgestelde afschotplan voorziet eveneens in een planning, structurering, maximering en monitoring van de schadebestrijding door de grondgebruiker. Het is gegeven de eigen verantwoordelijkheid van de jachthouder en de grondgebruiker en hun kennis en deskundigheid dat zij voor het opstellen van het afschotplan gebruik maken van hun eigen gegevens. Dat neemt niet weg dat gedeputeerde staten van provincies informatie uit alle beschikbare bronnen kunnen gebruiken bij het formuleren van hun faunabeleid en bij het beoordelen van een faunabeheerplan dat ter goedkeuring voorligt.

217. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering bereid is te regelen dat alle verzamelde wild gegevens openbaar zijn. Zij vragen of de provincies dat onder de huidige vigerende wet- en regelgeving hebben.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 216, waarin ik heb gemeld dat de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is op schriftelijke stukken met betrekking tot het faunabeheerplan die bij gedeputeerde staten berusten. Een wettelijke bepaling over de openbaarheid van wildgegevens is dan ook niet nodig.

218. Het lid van de 50PLUS/Klein-fractie vraagt hoe wordt voorkomen dat het beheer van de staatsbossen onder verschillende regimes zal vallen als gevolg van verschillende inzichten bij de provincies en of het beheer niet bij het Rijk moet worden neergelegd.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 15, waarin ik ben ingegaan op de samenwerking tussen provincies.

6.20 Wildbeheereenheden

219. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het Rijk of de provincie verantwoordelijk is voor de opvang van uit het wild afkomstige dieren (in nood) en het verlenen van ontheffingen daaromtrent.

Ontheffingen van de verboden ter bescherming van soorten ten behoeve van de opvang van uit het wild afkomstige dieren worden verleend door gedeputeerde staten. Het gaat hier om ontheffingen van het verbod op het onder zich hebben van vogels of van dieren van soorten van Europees belang.²³⁶

220. De leden van de SGP-fractie vragen naar de consequenties van het wetsvoorstel voor de positie van de wildbeheereenheden ten aanzien van registratie, structuur en het gezag van de wildbeheereenheden. Deze leden vragen waarom niet is aangesloten bij het huidige begrippen- en uitvoeringskader in de Flora- en faunawet.

²³⁴ Voorgesteld artikel 3.18, derde lid.

²³⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 172.

²³⁶ Voorgestelde artikelen 3.2, zesde lid, en 3.6, tweede lid.

In de praktijk spelen wildbeheereenheden een belangrijke rol bij de uitvoering van faunabeheer, schadebestrijding en jacht en bij het leveren van gegevens in het kader van wildtellingen. Het wetsvoorstel formaliseert die rol.²³⁷ Omdat het wetsvoorstel voorziet in de verplichting om de jacht uit te oefenen overeenkomstig een faunabeheerplan, dienen de jachthouders samen te werken op lokaal niveau. Met het oog daarop is het van belang eisen te stellen aan de organisatie van deze samenwerkingsverbanden van jachthouders. De verenigingsvorm leent zich hier voor.

Voor de organisatie van wildbeheereenheden betekent het wetsvoorstel een aantal veranderingen: jachthouders uit het werkgebied van een wildbeheereenheid dienen lid te worden van een wildbeheereenheid; grondgebruikers en terreinbeheerders kunnen van deze eenheid lid worden. Provincies kunnen ook nadere eisen stellen.²³⁸

221. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom een extra wetsartikel over wildbeheereenheden is opgenomen in het licht van het decentralisatiebeleid en het streven naar eenvoud en deregulering.

222. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom wildbeheereenheden in de rechtsvorm van een vereniging dienen te hebben.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 220.

223. Het lid van de 50 PLUS/Klein-fractie vraagt wie verantwoordelijk is voor de opvang van uit het wild afkomstige dieren (in nood), en het verlenen van ontheffingen daaromtrent.

In mijn antwoord op vraag nr. 219 heb ik uiteengezet dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn.

6.21 Schadebestrijding

224. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke mogelijkheden het wetsvoorstel biedt om schade door steenmarters te compenseren.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 188.

225. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe is geborgd dat benutting van in het kader van schadebestrijding geschoten dieren zoveel mogelijk wordt gestimuleerd.

De praktijk laat zien dat het vlees van dieren die in het kader van schadebestrijding en populatiebeheer zijn gedood, zijn weg naar de consument vindt. Zo wordt het vlees van ganzen geleverd aan voedselbanken. Van verspilling van voedsel is geen sprake. Een wettelijke borging is niet nodig.

226. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom de landelijke vrijstelling met betrekking tot de bestrijding van schade door de vos behouden blijft, mede in relatie tot de decentralisatie van bevoegdheden naar provincies, en omdat de nut en noodzaak van schadebestrijding door een grondgebruiker niet door een rechter kan worden getoetst.

Het wetsvoorstel voorziet, net als de Flora- en faunawet, in een lijst van diersoorten die landelijk schade veroorzaken en in een vrijstelling van de

²³⁷ Voorgestelde artikelen 3.13 en 3.15, vierde lid.

²³⁸ Voorgesteld artikel 3.13, tweede lid.

verboden ten behoeve van schadebestrijding door grondgebruikers op landelijk niveau. Dit omdat het gaat om soorten die een provinciegrens-overstijgend probleem vormen zodat een effectieve aanpak veelal het best is als deze in alle betrokken provincies gelijk is.²³⁹ De provincies hebben in hun commentaren op het oorspronkelijk wetsvoorstel²⁴⁰ en op de ontwerpnota van wijziging²⁴¹ aangegeven dat zij deze landelijke lijst niet nodig achten, althans dat die lijst zo beperkt mogelijk moet worden gehouden.

In de huidige wetgeving is de vos geplaatst op de landelijke vrijstellingslijst.²⁴² Dit op herhaald verzoek van de toenmalige vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer²⁴³ vanwege zijn aandeel overal te lande in schade aan fauna en met name in de teruglopende stand van weidevogels.²⁴⁴ Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer van 14 mei 2014 heb ik aangegeven dat wanneer de Tweede Kamer hier nu, na verloop van tijd, anders over denkt, ik bereid ben tot een debat hierover. Ondertussen heb ik de Tweede Kamer nader geïnformeerd over de achtergronden van de plaatsing van de vos op de landelijke vrijstellingslijst. Ik verwijs naar mijn brieven aan de Tweede Kamer van 21 mei en 7 oktober 2014.²⁴⁵

6.22 Beheer

227. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke aanpak de regering voorstaat als het gaat om de instandhouding van populaties in gebieden met veel grote grazers, zoals de Veluwe, de Oostvaardersplassen en de Amsterdamse Waterleidingduinen.

Het beleid inzake het beheer van grote grazers is een verantwoordelijkheid van de desbetreffende terreinbeheerders; gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag in het kader van populatiebeheer.

De verantwoordelijkheid voor het beheer van de Oostvaardersplassen ligt bij mij. Mijn beleid inzake het beheer van de grote grazers in de Oostvaardersplassen is dat met name de adviezen voor de kortere termijn van de commissie-Gabor uit 2010²⁴⁶ grotendeels een goed richtsnoer zijn voor het beheer, dat daarbij massale sterfte van dieren door verhongering of afschot moet worden voorkomen en dat er met de Beheeradviescommissie Oostvaardersplassen weer maatschappelijk vertrouwen moet komen in het beheer van de grote grazers aldaar.²⁴⁷

228. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe in dit wetsvoorstel (artikel 3.15) ten behoeve van de beperking en omvang van een dierenpopulatie objectief wordt bepaald in hoeverre er sprake is van onder meer ernstige landbouwschade, schade aan sportvelden, industrie-terreinen of begraaftplaatsen, onnodig lijden van dieren, volksgezondheidsrisico's en het belang van de openbare veiligheid.

²³⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 167.

²⁴⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 167.

²⁴¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 49.

²⁴² Artikel 65, eerste lid, van de Flora- en faunawet en bijlage 1 bij het Besluit beheer en schadebestrijding dieren.

²⁴³ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XIV, nrs. 12 en 17.

²⁴⁴ Zie blz. 7 van de nota van toelichting bij het besluit van 26 januari 2006, houdende wijziging van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren in verband met de hernieuwde vaststelling van bijlagen 1 en 2 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren (Stb. 42).

²⁴⁵ Kamerstukken II 2013/14, 28 286, nr. 734 en Kamerstukken II 2014/15, 29 446, nr. 90.

²⁴⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 563 nr. 1.

²⁴⁷ Kamerstukken II 2012/13, 32 563, nr. 29.

Het is aan gedeputeerde staten om te bepalen op welke wijze en uit welke bron zij de nodige informatie vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen bij het voorbereiden van het besluit tot het verlenen van een ontheffing.

229. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom er drie regimes zijn: de ontheffing, de aanwijzing en de jacht.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 199.

230. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen op basis van welke gegevens de regering van mening is dat het gebruik van de ontheffing door de provincies effectief is gebleken, onder verwijzing naar de aanpak van de ganzenpopulatie.

Voor een effectieve aanpak van de sterk groeiende ganzenpopulaties kan toepassing van CO₂-gas een oplossing bieden.²⁴⁸ In en rondom luchthaven Schiphol is deze aanpak de afgelopen drie jaar toegepast. Uit de eerste monitoringen blijkt deze aanpak succesvol te zijn. Zodra de toelatingsprocedures voor het gebruik van CO₂-gas zijn afgerond – naar verwachting medio 2015 – kan vergassing ook elders in Nederland plaatsvinden, op basis van ontheffingen van gedeputeerde staten.

6.23 Jacht

231. De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is de advisering van de provincies betreffende beheer en jacht zodanig vorm te geven dat de belangen van jagers en landbouwers geen meerderheid vormen, wetenschappers een prominente rol hebben en beschermende organisaties en natuurorganisaties een centrale rol en een vast deel van de zetels hebben.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 187 over de deelname van organisaties aan vergaderingen van het bestuur van een faunabeheereenheid. Het is aan provincies om hierover regels te stellen.

232. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de verplichte afschotplannen zich verhouden tot de verantwoordelijkheid en verplichting van de jachthouder om een redelijke wildstand te bereiken dan wel te handhaven. Zij vragen in hoeverre jachthouders aansprakelijk zijn voor problemen met betrekking tot de wildstand in een gebied als ze zich aan de kaders van het afschotplan houden. Deze leden vragen of het niet verstandiger is om de verplichting tot het opnemen van afschotplannen in de faunabeheerplannen te schrappen en waarom de regering er niet voor heeft gekozen om te volstaan met de verplichting voor jachthouders en wildbeheereenheden om afschot te registreren en door middel van tellingen aan te tonen dat de jacht niet leidt tot een aantasting van de lokale staat van instandhouding van bejaagde wildsoorten.

Een jachthouder is op grond van het wetsvoorstel gehouden om een redelijke wildstand in zijn jachtveld te handhaven of te bereiken en om schade door in zijn jachtveld aanwezig wild te voorkomen.²⁴⁹ De jachthouder is civielrechtelijk aan te spreken door een derde wanneer die schade lijdt als gevolg van een te hoge wildstand in het desbetreffende jachtveld.

Het faunabeheerplan en het afschotplan als onderdeel daarvan waar het gaat om het gebruik van het geweer, fungeren op grond van dit

²⁴⁸ Zie onder andere Alterrapport 2445 («Populatiemodel voor de Grauwe gans»), 2013.

²⁴⁹ Voorgesteld artikel 3.18, derde lid.

wetsvoorstel voor de jacht als vertaling van de marges ten aanzien van een redelijke wildstand naar het niveau van de provincie en de streek. Het faunabeheerplan moet voorts waarborgen dat de jacht bijdraagt aan het beperken van schade en overlast, dat jachthouders voor een redelijke wildstand kunnen zorgen in hun veld en dat de wildpopulaties niet onder druk komen te staan.

Indien een faunabeheerplan niet de ruimte geeft aan een jachthouder om door middel van jacht schade te voorkomen, dan is hij niet aansprakelijk voor de schade die optreedt als gevolg van de wildstand. De schadeveroorzakende dieren zullen dan via de regimes voor schadebestrijding of populatiebeheer moeten worden bestreden; als die regimes onvoldoende mogelijkheden bieden, is het aan provincies om krachtens het voorgestelde artikel 6.1 te besluiten over een tegemoetkoming in de geleden schade.²⁵⁰

Wie daarentegen niet handelt overeenkomstig het afschotplan, wordt geacht niet datgene te hebben gedaan wat een jachthouder betaamt om een redelijke wildstand in zijn jachtveld te handhaven of te bereiken, met alle gevolgen voor zijn civielrechtelijke aansprakelijkheid voor de schade die het wild veroorzaakt van dien.

De motivering van de verplichting om overeenkomstig het faunabeheerplan de jacht uit te oefenen heb ik aangegeven in mijn antwoord op vraag nr. 198.

233. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen het principe duurzame benutting van de wildstand, in de jacht uit de Vogelrichtlijn en de Beneluxregelgeving. Zij vragen of het de bedoeling is dat dit principe leidend wordt bij het opstellen van afschotplannen. Verder vragen deze leden of duurzame benutting van de wildstand goed past in de maatschappelijke trend om meer vlees van bekende, lokale herkomst en «geproduceerd» in de vrije natuur te eten.

Bij het opstellen van het faunabeheerplan en het afschotplan als onderdeel daarvan, gaat het om de vertaling van vereiste redelijke wildstand in het jachtveld van de jachthouder naar het niveau van de provincie en de streek. Het faunabeheerplan moet voorts waarborgen dat de jacht bijdraagt aan het beperken van schade en overlast, dat jachthouders voor een redelijke wildstand kunnen zorgen in hun veld en dat de wildpopulaties niet onder druk komen te staan.

De benutting van vlees van dieren die zijn gedood in het kader van de uitoefening van de jacht is toegestaan, mits is voldaan aan de eisen aan voedsel krachtens de Warenwet.

6.24 Wildlijst

234. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering heeft overwogen de wildlijst flexibeler te maken, bijvoorbeeld door een procedure voor uitbreiding of beperking van de wildlijst te introduceren. In het verlengde hiervan vragen zij naar de mogelijkheden om bepaalde soorten ganzen tijdelijk op de wildlijst te plaatsen, ter bestrijding van de huidige ganzenproblematiek en of de regering heeft overwogen om regionaal maatwerk ten aanzien van de wildlijst mogelijk te maken.

235. De leden van de SGP-fractie vragen waarom er in het wetsvoorstel niet voor is gekozen om (een deel van) de soorten die in de nota van wijziging zijn geschrapt van de wildlijst, opgenomen in het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer, wel op de wildlijst te plaatsen en de faunabeheerplannen en afschotplannen te gebruiken om kaders te stellen.

²⁵⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 172.

De regimes voor schadebestrijding door grondgebruikers en populatiebeheer door faunabeheereenheden geven voldoende flexibiliteit om in de praktijk regionaal maatwerk te kunnen leveren, ten aanzien van het na te streven stand van een populatie en de te gebruiken middelen, waaronder het geweer.

De voorgestelde wildlijst van dit wetsvoorstel is gelijk aan die van de huidige Flora- en faunawet, met uitzondering van de patrijs. Blijkens de nota naar aanleiding van het eindverslag uit 1997 inzake het voorstel van de Flora- en faunawet zijn op de wildlijst alleen soorten opgenomen die mede om reden van benutting worden bejaagd en die bovendien algemeen voorkomen en bejaging verdragen (zie mijn antwoord op vraag nr. 44). Voor andere, niet-bejaagbare soorten in Nederland is het algemene soortenbeschermingsregime van verboden op onder meer het vangen en doden van dieren toepassing, gekoppeld aan de mogelijkheid om vrijstellingen of ontheffing te verlenen om zo nodig in te grijpen in populatieomvang, via schadebestrijding door grondgebruikers of populatiebeheer door faunabeheereenheden.

In mijn antwoord op vraag nr. 153 heb ik aangegeven waarom ik in het wetsvoorstel de huidige lijst van wildsoorten continueer en geen uitbreiding ervan voorstel.

236. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de jacht alleen in het kader van schadebestrijding en beheer zal worden ingezet of dat er nog andere doelen zijn. Deze leden vragen om een overzicht van de nauwkeurig omschreven doelstellingen bij jacht.

Het jachtregime voorziet in publiekrechtelijke beperkingen aan de uitoefening van het recht van de jachthouder om op zijn jachtveld te jagen. De eis dat hij een redelijke wildstand in zijn jachtveld handhaaft of zo nodig bereikt, is in het belang van populatiebeheer en de voorkoming van schade.

237. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie waarom er gekozen wordt voor verschillende definities voor het met het geweer doden van dieren, in hoeverre dit de toepasbaarheid en handhaafbaarheid van de wet aantast en hoe wordt voorkomen dat de uitleg van internationale verdragen zoals het Beneluxverdrag gecompliceerd wordt door begripsverwarring rond het van toepassing zijn van bepalingen van het verdrag op onderscheiden activiteiten als jacht, schadebestrijding of populatiebeheer.

Het wetsvoorstel maakt een onderscheid tussen de verschillende regimes voor populatiebeheer, schadebestrijding door de grondgebruiker en de uitoefening van de jacht. Het voorziet anders dan de huidige Flora- en faunawet, in een uniforme regeling ten aanzien van het gebruik van het geweer. In het wetsvoorstel zijn de regels over het gebruik van het geweer, ongeacht onder welk regime, geregeld bij en krachtens het voorgestelde artikel 3.24, terwijl op grond van de Flora- en faunawet voor het gebruik van het geweer twee verschillende algemene maatregelen van bestuur van toepassing zijn: voor de jacht voorziet het Jachtbesluit in regels, voor populatiebeheer en schadebestrijding het Besluit beheer en schadebestrijding dieren.

238. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom het voor de jacht op konijnen, hazen, wilde eenden, houtduiven en fazanten niet nodig is dat er een noodzaak voor het doden van dieren in het wild moet worden aangetoond en voor andere dieren wel.

De voorgestelde wildlijst is gelijk aan de huidige wildlijst, met uitzondering van de patrijs. Ten aanzien van de aangewezen wildsoorten geldt dat zij algemeen voorkomen en bejaging verdragen (zie mijn antwoord op vraag nr. 44).

239. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering of zij bekend is met de wetenschappelijke publicaties van Henning Noer en Jesper Madsen (bijvoorbeeld Noer, Madsen en Hartmann in het *Journal for applied Ecology* (2007) 44, pag. 653–662) over de verwondingen die het doden van dieren in het wild aanricht. Zij vragen of de regering het leed ontkent dat dieren bij de jacht wordt aangedaan en hoe het doden van dieren zonder vooraf aangetoonde absolute noodzaak zich verhoudt tot de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken verder op dat diverse wetenschappelijke publicaties laten zien dat de jacht een negatief effect heeft op natuurwaarden. Zij vragen of de regering zich bewust is van de spanning tussen natuurwaarden en jacht. Ook constateren de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren dat het afschotplan volgens de regering de waarborg versterkt dat de jachthouder negatieve effecten op de natuur voorkomt (Kamerstuk 33 827, nr. 4). De negatieve effecten op natuur blijken echter uit de wetenschappelijke literatuur inherent aan de jacht, aldus deze leden. Zij vragen of de regering kan uitleggen hoe het mogelijk is dat het afschotplan voorkomt dat jagers maar half raak schieten en de natuur verstoren, of de regering kan aangeven hoeveel kogels in de praktijk worden afgevuurd om één dier dodelijk te raken en hoeveel dieren jaarlijks aangeschoten worden door jagers en dus gewond in het veld achterblijven.

De publicaties van Noer en Madsen zijn mij bekend. Er zijn ook andere publicaties, zoals die van Alterra,²⁵¹ waarin staat dat vooral de voorjaarsjacht in Rusland een oorzaak zou kunnen zijn van het feit dat ganzen hagelkorrels in hun spierweefsel meedragen en bovendien dat ganzen hoe dan ook nauwelijks last leken te hebben van de hagel.

Wat hier ook van zij, mede vanwege de intrinsieke waarde van het dier is wettelijk vereist dat bij het doden van dieren wordt voorkomen dat dieren onnodig lijden, of het nu gaat om de uitoefening van de jacht, het populatiebeheer of schadebestrijding door grondgebruikers.²⁵² Bovendien dient degene die het geweer gebruikt, met gunstig gevolg het jacht-examen te hebben afgelegd.²⁵³ Daarvoor dient hij theoretische kennis en praktische vaardigheid op te doen, met het oog op het dierenwelzijn, het belang van de natuur en de veiligheid van de mens. Jagers beschikken dus over de nodige kennis en kundigheid bij het uitvoeren van noodzakelijk afschot. Bovendien riskeert degene die zich niet aan de wettelijke regels houdt, strafrechtelijke vervolging en intrekking van de jachtakte. De functie van het voorgestelde afschotplan heeft betrekking op de bepaling van de marges voor de omvang van het afschot en niet op de wijze waarop het afschot plaatsvindt.

Gegevens over het gebruik van munitie in de praktijk heb ik niet voorhanden.

240. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie kunnen de stelling van de regering dat de jacht het voor de soort noodzakelijke populatiebeheer kan ondersteunen niet volgen. Zij vragen naar de wetenschappelijke basis hiervoor en waarom op de wildlijst alleen eetbare soorten en soorten

²⁵¹ B.S. Ebbinge, D.A. Kleijn, G.J.D.M. Müskens en C.A. Polderdijk, 2008. Onderzoek naar Ganzentrek en het voorkomen van vogelgriep, Wageningen, Alterra-Rapport 2055, blz. 66 en 68.

²⁵² Voorgesteld artikel 3.22, eerste lid.

²⁵³ Voorgesteld artikel 3.26, tweede lid, onderdeel a.

waarvan trofeeën te maken zijn, staan en waarom bijvoorbeeld geen roodborstjes, mezen, winterkoninkjes, korenwolven, roofvogels en spitsmuizen.

De voorgestelde wildlijst continueert de huidige wildlijst, met uitzondering van de patrijs. Op deze lijst zijn alleen soorten opgenomen die mede om reden van benutting worden bejaagd en die bovendien algemeen voorkomen en bejaging verdragen (zie mijn antwoord op vraag nr. 44). Ik zou mij niet kunnen voorstellen dat benutting van roodborstjes, mezen, winterkoninkjes, korenwolven, roofvogels en spitsmuizen een realiteit wordt.

241. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen wat de verschillende vereisten zijn voor de jacht, tegenover schadebestrijding of beheer. Zij vragen tevens of het mogelijk is om een faunabeheerplan of een afschotplan te laten toetsen door een rechter en of het mogelijk is om een ontheffing of een vrijstelling te laten toetsen door een rechter.

In bijlage 7 is een overzicht opgenomen van de wettelijke vereisten ten aanzien van de uitoefening van de jacht, het populatiebeheer en schadebestrijding door grondgebruikers²⁵⁴. Op de toetsing van faunabeheerplannen en de daarvan onderdeel uitmakende afschotplannen ben ik ingegaan in mijn antwoord op vraag nr. 215. Een ontheffing is een voor bezwaar vatbaar beroep en besluit. Een vrijstelling bevat algemeen verbindende voorschriften en kan dientengevolge door de rechter alleen worden getoetst in een strafzaak of een civiele zaak. Zij is dus niet een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit.

242. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen wat een bovenmatige wildstand is en hoe de regering de uitkomsten van het Alterra-onderzoek beoordeelt over de telling van dieren.

Of een wildstand als «bovenmatig» moet worden aangemerkt, hangt af van de situatie in en om het desbetreffende jachtveld. De jachthouder zal, met inachtneming van de schadehistorie, de draagkracht van aanwezige populaties en de behoeften van grondgebruikers binnen zijn jachtveld en in de directe omgeving, bezien welke wildstand in zijn jachtveld redelijk is. Wanneer de feitelijke stand hoger is dan het niveau van een redelijke wildstand, is er sprake van een bovenmatige wildstand. Ten aanzien van het Alterra-onderzoek waarnaar de leden van de Partij voor de Dieren-fractie verwijzen, verwijs ik naar mijn antwoorden op vragen van het lid Thieme over de betrouwbaarheid van aantalsschattingen van ganzen en andere watervogelsoorten van 30 september 2014.²⁵⁵ Hierin meld ik onder meer dat de verschillen in tellingen mogelijk worden veroorzaakt door de methoden van telling, die dieren van soorten die al dan niet worden meegeteld en het moment van tellen.

6.25 De jachthouder, een redelijke wildstand, schade en het faunabeheerplan

243. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de redelijke wildstand wordt bepaald, en waarom dit wel voor konijnen en hazen geldt, en voor spitsmuizen en marters niet. Deze leden vinden dit een achterhaald begrip en vragen om afschaffing ervan.

²⁵⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²⁵⁵ Vergaderjaar 2014–2015, aanhangselnummer 140.

De eis van een redelijke wildstand maakt onderdeel uit van het voorgestelde jachtregime. Afschaffing ervan, zoals de leden van de Partij voor de Dieren-fractie voorstellen, is daarom niet aan de orde.

Bij een redelijke wildstand in een jachtveld is het niveau van de wildstand zodanig dat het bijdraagt aan het voorkomen van schade zonder dat de staat van instandhouding van de soort daar onder te lijden heeft. Het is in eerste instantie aan de jachthouder om te bepalen wat een redelijke wildstand in de praktijk betekent. De jachthouder zal deze informatie bij de faunabeheereenheid aanleveren ten behoeve van het opstellen van het beheerplan.

De voorgestelde eis van een redelijke wildstand geldt alleen voor de wildsoorten waarop de jacht kan worden geopend, te weten fazant, wilde eend, houtduif, haas en konijn. Spitsmuizen en marters zijn geen wildsoorten.

6.26 Opening van de jacht

244. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de opening van de jacht is neergelegd bij het Rijk in plaats van bij de provincies.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 70.

6.27 Jacht in Natura 2000-gebieden

245. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat het uiteindelijk aan de jachthouder of beheerder zelf is om al dan niet jacht toe te staan in een Natura 2000-gebied dat door hem wordt beheerd, mits onderbouwd met een afschotplan.

Het is in alle gevallen uiteindelijk aan de jachthouder zelf om te bepalen of er op zijn grond wordt gejaagd, of het nu gaat om een Natura 2000-gebied of niet. De beheerder van een Natura 2000-gebied – veelal een terreinbeherende natuurorganisatie, tevens jachthouder – zal op een verstandige wijze invulling geven aan zijn jachtrecht. De afweging over de toelaatbaarheid van jacht in Natura 2000-gebieden moet worden gemaakt in het licht van de specifieke te beschermen natuurwaarden en te realiseren instandhoudingsdoelstellingen in het desbetreffende gebied. Deze afweging vergt maatwerk en kan het beste op gebiedsniveau in het kader van het beheerplanproces worden gemaakt, waarbij ook invulling kan worden gegeven aan mitigerende maatregelen waarmee ongewenste effecten worden voorkomen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het bestuursorgaan dat het beheerplan vaststelt, in de meeste gevallen gedeputeerde staten.

Wanneer de jachthouder ervoor kiest jacht toe te staan, zal de uitoefening van de jacht dienen te voldoen aan de regels ter bescherming van het Natura 2000-gebied: voor mogelijke significante verstoringen is een vergunning vereist van gedeputeerde staten, of dient overeenkomstig de vrijstellingsvoorwaarden in het door gedeputeerde staten vastgestelde beheerplan te worden gehandeld.

246. De leden van de fractie van GroenLinks waarom de jacht in Natura 2000-gebieden mogelijk wordt gemaakt in het wetsvoorstel.

Eén van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel is dat de regels binnen de Europese en internationale randvoorwaarden ruimte geven aan de praktijk. Ik verwijs naar mijn antwoorden vragen nrs. 1 en 2. De afweging over de toelaatbaarheid van de jacht in een Natura 2000-gebied kan het beste op beheerplanniveau worden gemaakt. Een algemeen verbod op de jacht in een Natura 2000-gebied strookt daar niet mee.

247. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vraagt waarom het wetsvoorstel de jacht in Natura 2000-gebieden mogelijk maakt, mede gelet op mogelijke aansprakelijkstellingen tussen omwonenden en beheerders van natuurgebieden.

Ik verwijs ten algemene naar mijn antwoorden op vragen nrs. 245 en 246. Ten aanzien van de aansprakelijkheid merk ik op dat ingeval het beheerplan – in combinatie met het daarop afgestemde faunabeheerplan – er toe zou leiden dat een jachthouder geen redelijke wildstand zou kunnen bewerkstelligen, die jachthouder niet aansprakelijk is voor de schade als gevolg van wild. Op eventuele tegemoetkomingen in geleden schade is dan het voorgestelde artikel 6.1 van toepassing.

6.28 Ganzenbeheer

248. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de passage in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over de aanpak van de ganzenproblematiek zich verhoudt tot de recente ontwikkelingen rond de bestrijding van ganzen.

In de memorie van toelichting is verwezen naar de afspraken die maatschappelijke organisaties destijds hadden gemaakt over de aanpak van de ganzenproblematiek in het kader van schadebestrijding en populatiebeheer.²⁵⁶ Voor de goede orde wijs ik erop dat in de memorie van toelichting wordt gemeld dat de jacht op ganzen de schadebestrijding en het populatiebeheer zou kunnen ondersteunen. Aangezien ik bij nota van wijziging het oorspronkelijke voorstel heb geschrapt tot uitbreiding van de wildlijst met onder meer de grauwe gans en de kolgans, is de laatste alinea van paragraaf 7.3.4.5 van de memorie van toelichting achterhaald.

Na indiening van het oorspronkelijke wetsvoorstel bij de Tweede Kamer zijn afspraken gemaakt tussen die organisaties en de provincies in het zogenoemde «ganzenakkoord». Dat akkoord is eind vorig jaar gesneuveld. Partijen hebben in december 2013 aangegeven dat zij per provincie tot afspraken willen komen in de geest van het gesneuvelde akkoord.²⁵⁷

249. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering bereid is om ruimte te maken voor een andere aanpak van de ganzenproblematiek.

De aanpak van de ganzenproblematiek is een verantwoordelijkheid van de provincies.

6.29 Middelen voor het vangen of doden

250. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering bereid is de middelen voor het vangen en doden van dieren in het wetsvoorstel zelf aan te wijzen in plaats van bij algemene maatregel van bestuur.

Het wetsvoorstel voorziet in verboden op het gebruik van bepaalde middelen: het verbod op het gebruik van niet-selectieve middelen,²⁵⁸ het verbod op niet wettelijk aangewezen jachtmiddelen,²⁵⁹ een positieve lijst

²⁵⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 175 en 176.

²⁵⁷ Persbericht interprovinciaal overleg van 2 december 2013, <http://ipo.nl/publicaties/ganzenakkoord-van-tafel>.

²⁵⁸ Voorgestelde artikelen 3.4 en 3.9.

²⁵⁹ Voorgesteld artikel 3.22, tweede lid.

van middelen voor het vangen en doden van vogels.²⁶⁰ Bij algemene maatregel van bestuur kan een negatieve lijst van middelen worden vastgesteld.²⁶¹

Voor de schadebestrijding en het populatiebeheer is het wenselijk dat in de praktijk maatwerk kan worden geboden bij de keuze van middelen om te vangen en doden met het oog op een effectieve aanpak en het voorkomen van onnodig leed voor dieren. Met het oog daarop regelt het wetsvoorstel dat de bij populatiebeheer in de ontheffing of opdracht door gedeputeerde staten wordt bepaald welke middelen mogen worden gebruikt.²⁶² Om dezelfde redenen is voor schadebestrijding geregeld dat de te gebruiken middelen bij ministeriële regeling en provinciale verordening worden aangewezen, al naar gelang het gaat om een dier van een soort die in het hele land schade veroorzaakt of in delen van het land.²⁶³

251. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen om een verbod op het bezit en gebruik van halfautomatische wapens en munitie door particulieren, en hoe bij een gebrek aan een dergelijk verbod een adequaat toezicht mogelijk is. Hierbij vragen zij aandacht voor de rol van de jachtopzichters.

In de Vogelrichtlijn²⁶⁴ en de Habitatrichtlijn²⁶⁵ zijn semi-automatische en automatische wapens waarvan het magazijn meer dan twee patronen kan bevatten, aangewezen als verboden niet-selectieve middelen voor het doden van vogels en dieren van soorten van Europees belang. Deze verboden zijn geïmplementeerd in het wetsvoorstel.²⁶⁶ Voorts eist de Benelux-beschikking inzake geweren en munitie²⁶⁷ een verbod op deze wapens en voorziet zij in regels over het gebruik van geweren en munitie. Aan deze internationale verplichting wordt thans uitvoering gegeven in het Jachtbesluit en het Besluit beheer en schadebestrijding dieren en zal uitvoering worden gegeven bij algemene maatregel van bestuur krachtens dit wetsvoorstel.²⁶⁸

De jachtopzichter heeft een dubbele taak: hij verzorgt het jachtveld van een jachthouder en is tevens buitengewoon opsporingsambtenaar.²⁶⁹ Het beschermen van de belangen van de jachthouder door de jachtopzichter ziet vooral op het toezicht houden op het jachtbedrijf om excessen te signaleren en daartegen zo nodig op te treden – waarmee de belangen van de weidelijke jacht worden beschermd – en de opsporing van stroperij. Dit laatste is ook ter bescherming van de jachtbelangen, omdat de stroperij een bedreiging vormt voor het behoud van een redelijke wildstand en de maatschappelijke acceptatie van de jacht in gevaar brengt. Zijn inzet is voorts niet alleen van belang voor de jachthouder, maar ook van essentieel belang voor handhaving en toezicht in de

²⁶⁰ Voorgesteld artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a.

²⁶¹ Voorgesteld artikel 3.22, tweede en vierde lid.

²⁶² Voorgesteld artikel 3.23, eerste lid.

²⁶³ Voorgesteld artikel 3.23, tweede lid.

²⁶⁴ Onderdeel a, vijfde gedachtestreep, van bijlage IV bij de Vogelrichtlijn.

²⁶⁵ Onderdeel a, veertiende gedachtestreep, van bijlage VI bij de Habitatrichtlijn.

²⁶⁶ Voorgesteld artikelen 3.4, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, en 3.9, eerste lid, onderdeel a.

²⁶⁷ Artikel 1, eerste gedachtestreep, van de beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 24 september 1984 strekkende tot de limitatieve opsomming van de te bezigen geweren en munitie bij de jacht op de onderscheiden wildsoorten (Trb. 1987, 2). Dit verbod is op dit moment geïmplementeerd in artikel 12 van het Jachtbesluit en artikel 7 van het Besluit beheer en schadebestrijding, krachtens de huidige Flora- en faunawet.

²⁶⁸ Voorgesteld artikel 3.22, vierde lid.

²⁶⁹ Aangewezen door de Minister van Veiligheid en Justitie als buitengewoon opsporingsambtenaar op grond van artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht; zie bijvoorbeeld het besluit van 13 september 2013, nr. BOACAT2013/059, strekkende tot aanwijzing van buitengewoon opsporingsambtenaren bij Vereniging Natuurmonumenten (Stcrt. 26370).

landelijke natuurgebieden en daarmee voor de orde, veiligheid en natuurbehoud aldaar.

Voorzien is in een opleidings- en bijscholingstraject, waarmee wordt verzekerd dat de buitengewone opsporingsambtenaren op professionele, onafhankelijke wijze handelen.²⁷⁰ Elke buitengewone opsporingsambtenaar staat bovendien onder toezicht van een hoofdofficier van justitie en de korpschef.²⁷¹

252. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vraagt waarom de jacht met vogels niet is verboden en of de regering voornemens is bij algemene maatregel van bestuur meer vogelsoorten aan te wijzen dan de huidige twee vogelsoorten die in de Flora- en faunawet zijn toegestaan, waaronder niet-inheemse vogelsoorten.

Er zijn goede redenen om de valkerij – een cultuur-historisch fenomeen dat door UNESCO is erkend²⁷² – toe te staan. Zo kan het gebruik van vogels een goed alternatief zijn voor het geweer. Het welzijn van de gebruikte vogels is niet in het geding, omdat de vogels worden «gevlagen» en niet worden gehouden in volières. Door het «meester-gezel-model» dat onder valkeniers gebruikelijk is, is er bovendien voorzien in een adequate opleiding van nieuwe valkeniers. Aangezien het aantal valkeniers beperkt is, is de sociale controle binnen de groep op een adequate uitoefening van het vak groot.

Uit de aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving is gebleken dat het wenselijk en mogelijk is om het aantal toegestane jachtvogels uit te breiden. Het wetsvoorstel biedt hiervoor de basis: voor de uitoefening van de jacht,²⁷³ voor populatiebeheer²⁷⁴ en schadebestrijding door grondgebruikers.²⁷⁵

Het is mijn inzet om voor de uitoefening van de jacht de huidige twee aangewezen soorten te continueren, te weten de slechtvalk en de havik.²⁷⁶ Voor schadebestrijding en populatiebeheer is het wenselijk om andere vogelsoorten te gebruiken, bijvoorbeeld omdat voor de bestrijding van overlast door meeuwen binnen de bebouwde kom de slechtvalk en de havik niet het meest geschikt zijn. Ook het gebruik van uitheemse vogels is daarbij mogelijk. Om hybridisatie te voorkomen zullen alleen vogels van een uitheemse soort worden aangewezen die in voldoende mate voorhanden zijn uit fok in gevangenschap, zodat de betreffende vogels gewend zijn aan gevangenschapscondities. Bovendien zullen die soorten bekend moeten staan als «gehoorzaam», zodat de kans op ontsnapping tot een minimum wordt beperkt; ook moeten de vogels kunnen vliegen zonder prooi te slaan.

Met het oog daarop ben ik voornemens in de ministeriële regeling ter aanwijzing van middelen die mogen worden gebruikt voor de bestrijding van diersoorten die in het gehele land schade veroorzaken, in elk geval twee soorten buizerds, één soort Parabuteo en één soort arend aan te wijzen.

²⁷⁰ Kamerstukken II 2014/15, 28 684, nr. 422.

²⁷¹ Artikelen 36 en 38 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.

²⁷² Tijdens de vijfde bijeenkomst van het Intergouvernementeel Comité voor de Bescherming van het Immaterieel Cultureel Erfgoed, Nairobi (Kenia) van 15 tot 19 november 2010.

²⁷³ Voorgesteld artikel 3.19, eerste lid, onderdeel c: aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur.

²⁷⁴ Voorgesteld artikel 3.23, eerste lid: gedeputeerde staten bepalen bij de ontheffing of opdracht of vogels als middel mogen worden gebruikt en zo ja, welke soorten.

²⁷⁵ Voorgesteld artikel 3.23, tweede lid: bij ministeriële regeling of provinciale verordening.

²⁷⁶ Artikel 50, eerste lid, onderdeel c, van de Flora- en faunawet.

253. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen naar voorbeelden van invasieve exoten die het uitsterven van een plant- of diersoort in Nederland hebben veroorzaakt.

De meeste exoten vormen geen bedreiging voor de biodiversiteit, omdat de leefomstandigheden voor deze soorten in Nederland niet geschikt zijn of omdat ze geen schade veroorzaken. Het beleid richt zich op de relatief kleine groep van invasieve exoten die wel schadelijk zijn. In Nederland is schade aan de inheemse fauna veelal lokaal en regionaal van aard. Voorbeelden zijn de zonnebaars, die een gevaar vormt voor juvenielen van inheemse amfibieën en vissen, de Italiaanse kamsalamander, die de inheemse kamsalamander lokaal op de Veluwe verdringt en ermee hybridiseert, de Amerikaanse rivierkreeft en de Turkse rivierkreeft, die de Europese rivierkreeft hebben verdrongen, waarbij de Amerikaanse rivierkreeft tevens de zogenaamde Kreeftenpest heeft meegenomen naar Nederland waardoor de staat van instandhouding van de Europese rivierkreeft is gedecimeerd. Ook kan de Pallas» eekhoorn worden genoemd, die de gewone rode eekhoorn verdringt door zijn agressieve gedrag.

Er zijn niet alleen invasieve diersoorten maar ook invasieve plantensoorten, zoals waterplanten, die zo hard groeien dat sloten, kanalen en kleine plassen dichtgroeien. De Japanse duizendknoop, die aan een opmars bezig is, kan zelfs door muren en beton heen groeien en is zeer lastig te bestrijden. Waterschappen zijn jaarlijks miljoenen euro's kwijt aan de bestrijding van dergelijke invasieve planten.

254. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of dieren van niet-beschermde soorten al dan niet zonder meer mogen gedood worden.

Voor dieren van soorten die niet expliciet worden genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, bijlage I of II bij het verdrag van Bern, bijlage I bij het verdrag van Bonn, of in de bijlage bij dit wetsvoorstel, voorziet het wetsvoorstel in de eerste plaats in bescherming door middel van de voorgestelde zorgplicht.²⁷⁷ Verder worden dieren van deze soorten door het wetsvoorstel beschermd via het voorgestelde verbod op het toebrengen van onnodig lijden²⁷⁸ en de krachtens het wetsvoorstel te stellen verboden op het gebruik van middelen.²⁷⁹ Voorts wijs ik erop dat het geweer ter uitvoering van dit wetsvoorstel enkel mag worden gebruikt in de bij wet geregelde limitatieve gevallen, zoals de uitoefening van de jacht, het populatiebeheer of schadebestrijding door grondgebruikers en de bestrijding van bij ministeriële regeling aangewezen verwilderde dieren of exoten.²⁸⁰

255. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de aangenomen motie (TK 33 750 XIII, nr. 75) om het afschieten van verwilderde katten niet toe te staan, is verwerkt in het wetsvoorstel en of de jachthouder hier de vrije hand heeft om op zijn terrein katten te doden.

In artikel 67 van de Flora- en faunawet en artikel 3.16, vierde lid, van dit wetsvoorstel is de bevoegdheid om de omvang van populaties van verwilderde dieren te beperken neergelegd bij gedeputeerde staten.²⁸¹

²⁷⁷ Voorgesteld artikel 1.9.

²⁷⁸ Voorgesteld artikel 3.22, eerste lid.

²⁷⁹ Voorgesteld artikel 3.22, tweede, derde en vierde lid.

²⁸⁰ Voorgesteld artikel 3.24, eerste lid, onderdeel d.

²⁸¹ Zie ook mijn brief aan de Tweede Kamer hierover (Kamerstukken II 2013/14, 33 750 XIII, nr. 118).

256. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen naar de actualiteit van de Jachtnota uit 1992 en naar het juridisch karakter ervan, vanwege de passage in de nota dat dieren die leven binnen een omrasterd terrein dat kleiner is dan 5.000 hectare, gehouden dieren zijn.

De vraag of een dier als gehouden of als in het wild levend moet worden aangemerkt, is relevant ten aanzien van grote hoefdieren zoals het ree en het wilde zwijn. Over grote hoefdieren die leven in omheinde gebieden niet groter dan 5.000 hectaren, zal in het algemeen kunnen worden gezegd dat zij niet leven in voor hun aard natuurlijke omstandigheden. Hetgeen in de nota Jacht en Wildbeheer²⁸² hierover is gemeld, is derhalve nog steeds actueel.

6.31 Preventie

257. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom de regering ten aanzien van de preventie van exoten kiest voor instrumenten als convenanten en voorlichting in plaats van een verbod.

Het wetsvoorstel bevat, net als de Flora- en faunawet, een verbod op het onder zich hebben en verhandelen van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen exoten.²⁸³ Het opleggen van verboden is evenwel een zwaar middel, dat alleen kan worden toegepast wanneer andere minder ingrijpende middelen als voorlichting, preventie en het sluiten van convenanten niet effectief zijn om de introductie van invasieve exoten in de Nederlandse natuur te voorkomen.

Een goed voorbeeld uit de praktijk van een effectieve aanpak zonder verboden is het convenant Waterplanten,²⁸⁴ waarin met de Unie van Waterschappen en organisaties het bedrijfsleven (kwekers, tuincentra, dierenspecialisten)²⁸⁵ afspraken zijn gemaakt over de verkoop en verspreiding van invasieve waterplanten.

6.32 Uitroeiing

258. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat het exotenbeleid soms absurde vormen aanneemt. De witkopeend komt niet voor in Nederland, maar leeft rond het Middellandse Zeegebied. De eenden zijn daar zwaar bejaagd en verliezen veel van hun leefgebied. De rosse stekelstaart is een Amerikaanse eendensoort die in Nederland en omliggende landen gehouden wordt. Deze dieren ontsnappen soms en kunnen hier uitstekend overleven. De witkopeend en de rosse stekelstaart kruisen in landen als Spanje. De jonge eendjes lijken vooral op de rosse stekelstaart en niet op de witkopeend en daarom worden rosse stekelstaarten in heel Europa uitgeroeid. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat het absurd is om de eenden in Nederland dood te schieten omdat zij of nakomelingen van hen naar Spanje zouden kunnen gaan om daar te kruisen met de witkopeend.

²⁸² Kamerstukken II 1992/93, 22 980, nr. 2.

²⁸³ Voorgesteld artikel 3.37.

²⁸⁴ Convenant van 23 februari 2010 van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Unie van Waterschappen en onder meer de Nederlandse Bond van Boomkwekers te Bunnik en de Vereniging van Vasteplantenkwekers te Bunnik; zie <https://www.vwa.nl/onderwerpen/meest-bezocht-a-z/dossier/invasieve-waterplanten/convenant-waterplanten>.

²⁸⁵ De Unie van Waterschappen, de Nederlandse Bond van Boomkwekers, de Vereniging van Vasteplantenkwekers, AQUAFLOA BV, Waterplantenspecialist, SONGROW, d'n Bart waterplantenkwekerij en adviesbureau, De Plomp BV, Vereniging Landelijke Organisatie Dibevo, Tuinbranche Nederland.

De rosse stekelstaart is een uitheemse soort die hybridiseert met de bedreigde witkopeend. Hiermee vormt de rosse stekelstaart een risico voor het voortbestaan van de witkopeend, waarvan de stand sterk is achteruitgegaan en die nog alleen in Zuid-Europa voorkomt. Bestrijding beperken tot die regio is niet effectief. Daarom is in het kader van de Conventie van Bern afgesproken²⁸⁶ om de populatie rosse stekelstaarten in heel Europa in het wild zoveel mogelijk te bestrijden ter bescherming van de witkopeend.

259. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering te onderbouwen waarom zij verwacht dat er twee tot vijf uitroeisacties per jaar nodig zullen zijn. Zij wijzen op de miljoenen verslindende bestrijding van de muskusrat. Ook vragen zij wat de financiële lasten voor de provincies zijn.

De twee tot vijf acties per jaar gaan om gevallen waarbij de populaties van invasieve exoten nog klein zijn, maar de risico's voor de natuur, volksgezondheid en economie bij niet ingrijpen groter zullen zijn dan bij direct ingrijpen. In deze gevallen blijven de bestrijdingskosten relatief gering. In internationaal en Europees verband wordt meer en meer aandacht gevraagd voor de tijdige signalering en bestrijding van invasieve exoten vanwege de risico's voor biodiversiteit, economie en volksgezondheid. Ik wijs op de aangehaalde nieuwe Europese verordening inzake invasieve uitheemse soorten. De verordening treedt per 1 januari 2015 in werking. De implementatie daarvan zal door het Rijk ter hand worden genomen in samenwerking met de provincies.

De Tweede Kamer heeft eerder aangedrongen op extra investeringen in de uitvoering van het exotenbeleid. Dit betreft intensivering van eliminatieacties, het nemen van preventieve maatregelen en het ondersteunen van beheermaatregelen die provincies dienen uit te voeren. Hiervoor is een maximum van € 1 miljoen per jaar gereserveerd voor onder andere uitroeisacties die in samenwerking met de provincies worden uitgevoerd.²⁸⁷ Ik zal hiertoe in 2015 verder uitvoering geven aan het nationaal implementatieplan invasieve exoten.

Op grond van het wetsvoorstel dragen gedeputeerde staten zorg voor het zoveel mogelijk terugbrengen van het aantal exoten van de door de Minister van Economische Zaken aangewezen soorten. Voordat een soort wordt aangewezen, overlegt de Minister hierover met gedeputeerde staten mede met het oog op de financiële consequenties voor provincies.

260. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen wie verantwoordelijk is voor de bestrijding van de muskusrat, de waterschappen of de provincies.

Artikel 3.2a van de Waterwet legt de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van schade aan de waterstaatswerken door de muskusrat en de beverrat – die beide worden beschouwd als exoten – bij de waterschappen. De waterschappen hebben daartoe de beschikking gekregen over de noodzakelijke financiële middelen. Waar de Waterwet deze taak bij de waterschappen neerlegt, is sprake van een *lex specialis* ten opzichte van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde regeling over populatiebeheer. De waterschappen handelen overigens bij de uitoefening van hun bevoegdheden in overeenstemming met de Flora- en faunawet en straks het onderhavige wetsvoorstel, eenmaal wet, bijvoorbeeld de regels ten aanzien van de te gebruiken middelen voor het vangen en doden.

²⁸⁶ Conventie van Bern, Recommendation no. 149 (2010), AEWA, Vogelrichtlijn.

²⁸⁷ Zie Kamerstukken II 2014/15, 34 000 XIII, nr. 2, blz. 125 (18.3).

261. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe ervoor wordt zorg gedragen dat gevestigde en inmiddels inheemse soorten niet voor de wet als invasieve exoot te boek blijven staan. Zij verwijzen hierbij naar de muskusrat en de nijlgans.

Onder «exoten» worden verstaan soorten dieren en planten die niet van nature in Nederland voorkomen of zijn voorgekomen. Dit zijn soorten waarvan de dieren of planten Nederland niet op eigen kracht hebben kunnen bereiken, maar door menselijke tussenkomst in Nederland zijn terechtgekomen. Soorten waarvan de dieren of planten Nederland op eigen kracht bereiken, bijvoorbeeld door klimaatverandering, vallen dus buiten deze definitie. Soorten die ooit van nature voorkwamen in Nederland maar zijn uitgestorven, en weer worden geherintroduceerd, zijn evenmin exoten. Onder het begrip «exoten» vallen ook soorten dieren of planten die Nederland op eigen kracht bereiken vanuit de ons omringende landen, maar die aldaar door menselijke tussenkomst zijn binnengekomen. Zonder deze menselijke tussenkomst waardoor zij in de nabijheid van Nederland zijn gekomen, zouden zij Nederland niet op eigen kracht Nederland hebben kunnen bereiken. De menselijke tussenkomst kan zowel intentioneel als niet-intentioneel handelen betreffen. De vraag wanneer een gevestigde exotische soort deel gaat uitmaken van de Nederlandse biodiversiteit en ophoudt een exotische soort te zijn, zal van geval tot geval moeten worden gezien. Het feit dat een soort in groten getale in Nederland aanwezig is, betekent overigens niet dat de soort daarmee als «inheems» moet worden beschouwd. Een voorbeeld is de nijlgans, die inmiddels al tientallen jaren in Nederland als broedvogel is gevestigd. Deze heeft op grond van de Flora- en faunawet geen beschermde status, omdat het een exoot is. Dat verandert met dit wetsvoorstel niet. Hetzelfde geldt voor de muskusrat.

7. Bescherming houtopstanden en regulering handel hout en houtproducten

262. De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is in haar monitoringsafspraken met de provincies ook indicatoren voor kwantiteit en kwaliteit van bosopslag mee te nemen en of zij bereid is de functie van bossen voor bijvoorbeeld klimaatmitigatie in het wetsvoorstel te erkennen, evenals een wettelijke minimumhoeveelheid bosareaal, gekoppeld aan handhaving van de herplantingsplicht.

De bosinventarisaties zijn en blijven een verantwoordelijkheid van het Rijk; zij zijn geen onderdeel van de monitoringsafspraken tussen Rijk en provincies. De recent verschenen Zesde Bosstatistiek²⁸⁸ verschaft alle noodzakelijke relevante informatie over kwantiteit en kwaliteit van bosopslag, inclusief de informatie die noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan verslagverplichtingen in het kader van internationale verdragen. De Zesde Bosstatistiek geeft verder aan dat het areaal bos nog steeds groeit en ten aanzien van welke onderwerpen nader onderzoek is vereist. De komende bosstatistieken zullen in deze informatie blijven voorzien.

De voorgestelde verplichting tot het melden van het vellen van houtopstanden²⁸⁹ en de voorgestelde plicht tot herbeplanting²⁹⁰ staan er net als de huidige in de Boswet opgenomen verplichtingen borg voor dat het totale areaal bos niet kleiner zal worden. Een opname in het wetsvoorstel

²⁸⁸ Schelhaas, M.J., A.P.P.M. Clercx, W.P. Daamen, J. Oldenburger, G. Velema, P. Schnitger, H. Schoonderwoerd & H. Kramer (2014). Zesde Nederlandse Bosinventarisatie: methoden en basisresultaten. Alterra-rapport 2545. Alterra Wageningen UR, Wageningen.

²⁸⁹ Voorgesteld artikel 4.2, eerste lid.

²⁹⁰ Voorgesteld artikel 4.3, eerste lid.

van een wettelijke verplichte minimumhoeveelheid aan bosareaal is daarom overbodig.

Over klimaatmitigatie heb ik onlangs tijdens de Landbouw- en Visserijraad van 13 oktober 2014 aangegeven dat voor Nederland het handelingsperspectief van het integraal opnemen van emissies door bosbouw en verandering van landgebruik (LULUCF) als onderdeel van het Klimaat- en Energiepakket gering is. Er zijn geen grote veranderingen in het landgebruik te verwachten en ook de aanleg van nieuwe bosgebieden is beperkt mogelijk.²⁹¹ Ik vind het dan ook niet opportuun om de functie van bossen voor klimaatmitigatie in het wetsvoorstel te erkennen.

263. De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de definitie «dunnen», zoals in het wetsvoorstel geformuleerd, wordt gebruikt om bomen te verwijderen.

Het «dunnen» van houtopstanden is in de bosbouw een veel voorkomende en geaccepteerde handeling en is bedoeld als verzorgingsmaatregel ter bevordering van de groei van de overblijvende houtopstand. Om deze reden hebben de bepalingen inzake de bescherming van houtopstanden geen betrekking op het dunnen van houtopstanden.²⁹² Als iemand ten onrechte niet voldoet aan de meldings- en herbeplantingsplicht bij het vellen van houtopstanden, kan bestuursrechtelijk of strafrechtelijk worden gehandhaafd.

7.1 Voorgestelde wettelijke regeling

264. De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel gedragscodes er opgesteld worden, of deze per provincie worden vastgesteld en waarom de instemming van de Minister nodig is.

De voorgestelde gedragscode²⁹³ voorkomt dat organisaties die regelmatig houtopstanden moeten vellen steeds individuele ontheffingen moeten aanvragen, en draagt derhalve bij aan de gewenste vermindering van bestuurlijke en administratieve lasten. Om die reden is de goedkeuringsbevoegdheid – net als bij de gedragscode inzake soortenbescherming – in dit wetsvoorstel neergelegd bij de Minister van Economische Zaken, zodat een gedragscode indien gewenst een landelijk uniforme werking kan hebben.

Omdat het om een voorgesteld, nieuw instrument gaat, zijn er nog geen gedragscodes opgesteld.

265. De leden van de VVD-fractie vragen waarom ten aanzien van de eis dat bij herbeplanting ten minste een gelijk oppervlakte en dezelfde kwaliteit gerealiseerd moeten worden, niet meer flexibiliteit mogelijk is door de doelstelling centraal te stellen dat er voldoende biodiversiteit en toegankelijke natuur moet zijn.

De door de leden van de VVD-fractie gesuggereerde eis dat herbeplanting «voldoende biodiversiteit en toegankelijke natuur» oplevert zou in de praktijk niet hanteerbaar zijn omdat zij te onduidelijk en onbepaald zijn. Betrokkenen zouden niet weten waar zij aan toe zouden zijn bij het vellen van een boom. De in het wetsvoorstel opgenomen eisen²⁹⁴ geven wel houvast.

²⁹¹ Kamerstukken II 2014/15, 21 501-32, nr. 810, blz. 6-7.

²⁹² Voorgesteld artikel 4.1, onderdeel g.

²⁹³ Voorgesteld artikel 4.4, eerste lid, onderdeel d.

²⁹⁴ Zie voorgestelde artikelen 4.4, tweede lid, onderdeel e, en 4.5, tweede lid.

7.2 Bescherming houtopstanden

266. De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen de ratio achter de landelijke uitzondering op de herbeplantingsplicht voor houtige biomassa-plantages. Zij vragen de regering nader te onderbouwen waarom zij het verlenen van vrijstellingen niet aan de provincies heeft overgelaten en heeft gekozen voor een landelijke uitzondering. Zij vragen of het niet beter is om flexibiliteit in te bouwen, gezien de ontwikkelingen op biomassa-gebied, en daarom geen specifieke biomassagewassen in het wetsvoorstel te benoemen, maar het verlenen van vrijstellingen over te laten aan provincies.

De voorgestelde generieke uitzondering op de herbeplantingsplicht ten aanzien van het vellen van bomen van de meest gangbare soorten voor biomassa-plantages schept landelijk duidelijkheid en voorkomt administratieve lasten. Dat maakt het voor initiatiefnemers eenvoudiger biomassa-plantages aan te planten, wat weer bijdraagt aan de toekomstige beschikbaarheid van biomassa voor duurzame energie en de biobased economy.

8. Handhaving

8.1 Wetsvoorstel

267. De leden van de SP-fractie vragen hoe de handhaving in het landelijk gebied vormgegeven zal worden en op niveau zal komen, hoe veiligheid in het buitengebied wordt bewerkstelligd, hoe stroperij effectief wordt tegengegaan en illegale handel in flora en fauna wordt tegengegaan.

Dit voorjaar hebben de Minister van Veiligheid en Justitie en ik afspraken gemaakt met de provincies, het openbaar ministerie, de politie en de werkgevers van buitengewone opsporingsambtenaren over verbetering van de handhaving in de natuur. Het is van maatschappelijk belang dat deze personen, die vanwege hun werk of hobby veel in de natuur verblijven, deze handhavende taak op basis van vrijwilligheid en onbezoldigd uitoefenen en dat ook willen blijven doen. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 251.

Afspraken zijn gemaakt die de inbreng moeten borgen van de werkgevers van de buitengewone opsporingsambtenaren in de afstemming op nationaal of regionaal niveau over handhavingsprioriteiten en inzet tussen overheidsbestuursorganen en overheidsdiensten (ministeries, provincies, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie). Voor zover de afstemming betrekking heeft op handhaving van natuurwetgeving zal de betrokkenheid via de provincies plaatsvinden in de Strategische Milieukamer. In dat landelijk gremium worden de prioriteiten voor strafrechtelijke handhaving afgestemd met de prioriteiten voor bestuursrechtelijke handhaving. Provincies zijn vertegenwoordigd in dat overleg en zullen in de voorbereiding ervan hun inbreng afstemmen met gebiedspartijen waaronder ook de particuliere werkgevers.

Voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in het buitengebied ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de politie. Structurele samenwerking met de bijzondere opsporingsambtenaren, die fungeren als oren en ogen in het buitengebied, in de praktijk is daarbij van essentieel belang. Daarom is afgesproken dat de vertegenwoordigers van de particuliere werkgevers worden uitgenodigd voor overleg met de tien regionale eenheden van de politie.²⁹⁵

Voor de aanpak van de illegale handel in dieren en planten van beschermde soorten en producten daarvan, werken de diverse bij de

²⁹⁵ Kamerstukken II 2014/15, 28 684, nr. 422.

handhaving betrokken diensten en instanties (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, politie, Openbaar Ministerie en douane) samen in het «Landelijk Overleg Cites». In dat overleg wordt kennis uitgewisseld en prioriteiten voor handhaving en toezicht afgesproken.

268. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of, mede gezien alle wijzigingen en bezuinigingen in het natuurdomein, de handhavingsinstrumenten en het budget voor handhaving voldoende zijn. Zij wijzen in dit verband ook op het groeiend aantal taken van de groene buitengewone opsporingsambtenaren, waardoor handhaving van de Wet natuurbescherming mogelijk in de knel komt.

In het in mijn antwoord op vraag nr. 267 aangehaalde overleg is de werkgevers van buitengewone opsporingsambtenaren toegezegd dat zij een financiële bijdrage krijgen ter compensatie van de toegenomen kosten; daarvoor wordt met ingang van 2015 € 100.000,- gereserveerd op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken. Ook is afgesproken dat de politie de afspraken over communicatiemiddelen landelijk harmoniseert en dat daarbij de kosten voor de werkgevers zoveel mogelijk worden beperkt. Afgesproken is verder dat particuliere werkgevers – vanwege hun bijzondere positie in het stelsel – niet langer hoeven te betalen voor het digitaal aanleveren van zaken bij het Centraal Justitieel Incassobureau.

9. Financiële bepalingen

9.1 Inleiding

269. De leden van de PvdA-fractie horen veel klachten vanuit de provincies, die dure wensen vanuit het Rijk vrezen als het gaat om het verplicht moeten nemen van kostbare maatregelen. Deze leden vragen welke afspraken er zijn gemaakt of zullen worden gemaakt met de provincies over de verantwoordelijkheid van het nemen van beheer-, bestrijdings- of andere maatregelen. Ook vragen zij of het karakter van een inspanningsverplichting ertoe zou kunnen leiden dat noodzakelijke maatregelen niet worden uitgevoerd waardoor soorten verdwijnen. Verder vragen deze leden hoe het Rijk provincies kan aanspreken op het niet-naleven van verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn of Vogelrichtlijn.

In het bestuursakkoord natuur en het natuurpact hebben Rijk en provincies vastgelegd dat de provincies verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid. Dit wetsvoorstel regelt dat de wettelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de provincies neergelegd, uitzonderingen daargelaten (zie mijn antwoord op vraag nr. 15). Provincies hebben de ruimte om hieraan zelf invulling te geven, binnen de internationale, Europese en nationale kaders. Over de financiering van de taken van provincies hebben Rijk en provincies in het bestuursakkoord natuur en het natuurpact afspraken gemaakt. De provincies worden met die afspraken door het Rijk in staat gesteld om de ambities te realiseren en de taken die onder hun verantwoordelijkheid vallen naar behoren uit te voeren. Wanneer Rijk en provincies in aanvulling daarop afspraken maken over de uitvoering van extra taken door de provincies, dan zullen zij daarover ook aanvullende financiële afspraken maken. De inspanningsverplichting van de provincies om zorg te dragen voor een gunstige staat van instandhouding laat onverlet dat Nederland op grond van internationale en Europese verplichtingen terzake een resultaatsverplichting heeft. Noodzakelijke maatregelen zullen dus moeten worden uitgevoerd. Ten aanzien van de instrumenten waarmee het Rijk provincies

kan aanspreken op het niet-naleven van Europese verplichtingen verwijs ik naar mijn antwoord op vraag nr. 15.

9.2 Tegemoetkoming in schade

270. De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze tijdelijke natuur een plaats krijgt in de natuurbeschermingswet.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 66, waarin ik heb aangegeven dat het wetsvoorstel de mogelijkheid van een ontheffing voor tijdelijke natuur continueert.

9.3 Huidige wetgeving

271. De leden van de VVD-fractie vragen wat onder het begrip «billijkheid» valt, waarom niet de volledig geleden schade vergoed wordt, en of wetsvoorstel onderscheid maakt tussen schade bij particulieren en bij bedrijven. Verder vragen deze leden in hoeverre het wetsvoorstel ongebreidelde toename van de kosten als eigen risico en handelingskosten beperkt.

272. De leden van de VVD-fractie vragen welke maatregelen een ondernemer kan nemen om schade te voorkomen of te beperken en of het wetsvoorstel daar meer of minder ruimte voor biedt.

Het is aan de provincies om binnen het gegeven wettelijke kader hun beleid voor de verlening van tegemoetkomingen vast te stellen (zie mijn antwoord op vraag nr. 188). Een ondernemer kan diverse soorten preventieve maatregelen toepassen om schade te voorkomen en te beperken, bijvoorbeeld het gebruik van geur- en smaakstoffen, visuele middelen, akoestische middelen, gecombineerde visuele en akoestische middelen, afscherming, teelt-technische maatregelen of het aantrekken van natuurlijke vijanden.

9.4 Schade veroorzaakt door dieren

273. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de mogelijkheden om het eenvoudiger en goedkoper te maken om schade op te geven, waarbij bijvoorbeeld een drempel wordt gehanteerd om onterechte meldingen te ontmoedigen.

Het is aan de provincies om binnen het gegeven wettelijke kader hun beleid voor de verlening van tegemoetkomingen vast te stellen (zie mijn antwoord op vraag nr. 188).

10. Integraal afwegingskader

10.1 Algemeen

274. De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze een toename van regeldruk wordt voorkomen als gevolg van de decentralisatie van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden naar provincies.

Provincies hebben de ruimte om hun natuurbeleid te bepalen en in dat kader toepassing te geven aan de hen toekomende bevoegdheden. Daarbij wegen zij het belang van natuur, landschap en andere belangen af tegen andere belangen, waaronder het voorkomen van regeldruk voor bedrijven en burgers. Bij decentralisatie van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden hoort ook dat de verantwoording over het beleid en over de daarbij horende afweging van belangen plaatsvindt op het niveau van de provincie zelf.

Waar het gaat om de uitvoering van dit wetsvoorstel, moet worden bedacht dat de provincies gehouden zijn te handelen in overeenstemming met de internationale kaders voor de gebiedsbescherming en soortenbescherming, zoals deze zijn omgezet in het onderhavige wetsvoorstel.

10.2 Doel

275. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen om duidelijk te maken dat de erkenning van intrinsieke waarde niet alleen betrekking heeft op natuur in algemene zin, ecosystemen en soorten, maar ook op individuele exemplaren van soorten.

De intrinsieke waarde van de natuur, een van de beweegredenen voor de natuurwetgeving, heeft betrekking op de natuur in al haar verschijningsvormen.

10.3 Implementatie natuurwetgeving

276. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot het gemeenschappelijke traject ten aanzien van natuurwetgeving van Rijk, provincies en gemeenten.

In overleg met gemeenten heb ik instrumenten ontwikkeld voor uitvoering van natuurwetgeving door het gemeentelijk loket. In mijn antwoord op vraag nr. 39 ben ik ingegaan op deze instrumenten. Verder stel ik samen met gemeenten en provincies een handreiking op met het oog op een voorspoedige verlening van robuuste ontheffingen van de verboden ter bescherming van soorten. Ook stel ik samen met gemeenten en provincies een communicatieplan op over de nieuwe natuurwetgeving.

11. Zienswijzen

11.1 Intrinsieke waarde van het dier

277. De leden van de VVD-fractie vragen wat de overwegingen zijn geweest om de intrinsieke waarden in de aangepaste Wet natuurbescherming te verankeren, terwijl in de memorie van toelichting hier nog afstand van werd genomen. Tevens vragen zij aan de regering wat deze aanpassing voor effect heeft op de Nederlandse natuur, de economische activiteiten en de maatschappij en welke juridische consequenties er zijn.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 9, waarin ik aangeef dat de intrinsieke waarde van de natuur één van de beweegredenen is voor het stellen van regels voor de bescherming daarvan en dat de voorgestelde bepaling over de intrinsieke waarde geen zelfstandige grondslag biedt voor het stellen van regels.

11.2 Jacht

278. Ten aanzien van de jacht vragen de leden van de VVD-fractie hoe de regering er actief voor gaat zorgen dat de afschotplannen een realistisch detailniveau bevatten.

Het afschotplan dient voor de uitoefening van de jacht met het geweer een vertaling van de marges ten aanzien van de vereiste redelijke wildstand in het jachtveld van de jachthouder naar het niveau van de provincie en de streek te zijn. Het is aan de jachthouder om hiervoor inbreng te leveren voor het faunabeheerplan.

Het afschotplan maakt onderdeel van het faunabeheerplan en wordt goedgekeurd door gedeputeerde staten. Het is dan ook aan provincies om

te bewaken dat een afschotplan voldoende ruimte laat voor een realistische invulling ervan door de jachthouder.

279. De leden van de VVD-fractie vragen wat de administratieve effecten met betrekking tot de jacht zijn, of er onderzoek is gedaan naar de mogelijke regeldrukverzwaring en wat hiervan de uitkomst is. Ingeval er geen onderzoek is gedaan, vragen de leden of de regering bereid is dit onderzoek uit te voeren en de Kamer hierover te informeren voor de plenaire wetsbehandeling.

Ik verwijs naar mijn antwoord op de vragen nrs. 304, 305 en 306.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1.1

280. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom een jachtopziener zowel beschermer van de jachtbelangen van de jachthouder als buitengewoon opsporingsambtenaar is. Zij vragen of de regering bereid is de jachtopziener anders te definiëren, zodanig dat die niet in dienst kan zijn van de jager of jachthouder, zodanig dat die niet zelf jager kan zijn en zodanig dat niet de belangen van de jachthouder leidend zijn, maar die van flora- en fauna.

De jachtopzichter heeft een dubbele taak: hij verzorgt het jachtveld van een jachthouder en is tevens buitengewoon opsporingsambtenaar. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 251. Aan de opleiding, kennis en ervaring van jachtopzichteners worden strenge eisen gesteld, zowel ten aanzien van hun hoedanigheid van jachtaktehouder (Flora- en faunawet en dit wetsvoorstel) als hun hoedanigheid van opsporingsambtenaar (Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar). Ik zie geen reden om dit begrip anders te definiëren, zoals voorgesteld door de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

Artikel 1.5

281. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen wat de verhouding is tussen de nationale natuurvisie en de provinciale natuurvisie en of de nationale natuurvisie een dwingend karakter heeft. Deze leden vragen verder of provinciale staten in de natuurvisie dienen aan te geven hoe zij omgaan met de bevoegdheden van de provincie die voortvloeien uit het wetsvoorstel, indien dat niet in andere besluiten van provinciale staten is beschreven.

De provinciale natuurvisie bevat de hoofdlijnen van het natuurbeleid van een provincie, waarbij de provincie in elk geval de hoofdlijnen beschrijft van haar beleid inzake actieve soortenbescherming en de totstandkoming en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland (voorgesteld artikel 1.6a, tweede lid, onderdeel a). Voor het overige is het aan de provincie zelf om te besluiten over de inhoud van haar natuurvisie. Ten aanzien van de verhouding van de provinciale natuurvisie en de nationale natuurvisie en de doorwerking ervan verwijs ik naar mijn antwoorden op vragen nrs. 54 en 67.

Artikel 1.7

282. De leden van de SGP-fractie vragen of gegevens die op grond van het derde lid van artikel 1.7 aan de Europese Commissie verstrekt worden, in afschrift naar de Kamer gestuurd worden.

De rapportages, bedoeld in het voorgestelde artikel 1.7, derde lid, die door de Minister van Economische Zaken aan de Europese Commissie worden overgelegd, zijn openbaar en te vinden op het internet.²⁹⁶

Artikel 1.8a

283. De leden van de SGP-fractie vragen of het de bedoeling is dat in artikel 1.8a, derde lid, een sociaaleconomische weging niet verplicht is voor vergunningverlening voor andere handelingen op grond van artikel 2.8, het negende lid, gegeven de eisen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en vragen of de regering bereid is dit aan te passen.

Terecht merken de leden van de SGP-fractie op dat een sociaaleconomische weging is vereist bij de verlening van vergunningen voor handelingen met mogelijk verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied, niet zijnde een project waarvoor een passende beoordeling is vereist. De tweede nota van wijziging voorziet in een correctie.

284. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de intrinsieke waarde van de natuur als geheel wordt erkend en dat de intrinsieke waarde van elk levend wezen in de natuur en wellicht de biologische diversiteit eveneens worden erkend, of de intrinsieke waarde van de natuur, de biologische diversiteit, of van een in het wild levend dier of in het wild groeiende plant dezelfde is, of wat de verschillen zijn en hoe die zich verhouden tot elkaar.

285. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of het mogelijk is dat in de marginale toetsing van de rechter, door een gebrekkige motivering van het bestuur, de intrinsieke waarde van de natuur een toetsingscriterium is voor de rechter, of dat rechters alleen mogen toetsen aan de regels in de wet die een door de regering geformuleerde uitwerking zijn van de intrinsieke waarde. Ook vragen deze leden naar de meerwaarde van het opnemen van het begrip in de wet wanneer dit laatste het geval is.

De intrinsieke waarde van de natuur, een van de beweegredenen voor de natuurwetgeving, heeft betrekking op de natuur in al haar verschijningsvormen. Ten aanzien van de reden voor het opnemen van een doelbepaling in dit wetsvoorstel met onder meer een verwijzing naar de intrinsieke waarde van de natuur verwijs ik naar mijn antwoord op vraag nr. 9.

In het afwegingsproces bij beleidsvorming, op het niveau van de wet, in de uitvoeringsregelgeving en bij het uitoefenen van wettelijke bevoegdheden dienen bestuursorganen rekening te houden met de intrinsieke waarde van de natuur en met maatschappelijke doelen van natuur, zoals opgesomd in de voorgestelde doelbepaling. Het gaat hier om maatwerk waarover op voorhand geen concrete uitspraken kunnen worden gedaan.

286. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering bereid is de bescherming van de intrinsieke waarde van dieren inhoud te geven door de instelling van een landelijke schoontijd waarin dieren gedurende draag-, zoog- en broedtijd niet bejaagd mogen worden.

²⁹⁶ Artikel 17 van de Habitatrichtlijn: <http://bd.eionet.europa.eu/article17/reports2012/>;
Artikel 12 van de Vogelrichtlijn: <http://bd.eionet.europa.eu/article12/>;
Derogaties: <http://cdr.eionet.europa.eu/nl/eu/habides#>;
Standaard data formulier via public viewer: <http://natura2000.eea.europa.eu/#>.

Op grond van het voorgestelde artikel 3.20, tweede lid, wordt bij ministeriële regeling bepaald in hoeverre de jacht op wild is geopend. Daarbij kan de opening van de jacht per soort naar plaats of tijd worden beperkt. Aldus kan maatwerk worden geboden²⁹⁷ en rekening worden gehouden met aspecten als de draag-, zoog- en broedtijd van wildsoorten. Ten aanzien van de opening van de jacht op de fazant, de wilde eend en de houtduif geldt bovendien een wettelijke opdracht om de jacht niet te openen gedurende de verschillende fase van de broedperiode, de periode dat de jonge vogels het nest nog niet hebben verlaten en gedurende de trek van trekvogels naar hun nestplaatsen (voorgesteld artikel 3.20, derde lid).

Artikel 1.10

287. De leden van de SGP-fractie vragen wat de toegevoegde waarde is van de bepaling in artikel 1.10, derde lid, ten opzichte van de mogelijkheden die provincies nu al hebben of op grond van de Omgevingswet zullen krijgen. Zij vragen welke juridische consequenties voortvloeien uit deze aanwijzing en naar de gevolgen voor de stapeling van gebiedscategorieën.

De bevoegdheid van provincies om een gebied aan te wijzen als «bijzonder provinciaal natuurgebied» is onlosmakelijk verbonden met de decentralisatie en dus de verantwoordelijkheid van provincies voor het natuurbeleid. Het voorgestelde artikel 1.10, derde lid, brengt dit tot uitdrukking en brengt daarmee eenheid in de categorie van gebieden die door provincies van belang worden geacht om te worden beschermd. Het is aan de provincies zelf om al dan niet gebieden aan te wijzen en te beschermen met specifieke maatregelen. Het wetsvoorstel zelf voorziet zelf niet in aanvullende voorschriften, instrumenten of andere consequenties.

288. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de inperking van de verplichting in artikel 1.10 tot Europeesrechtelijk beschermde soorten terecht is, gegeven bijvoorbeeld het Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag van Bern. Deze leden vragen of de regering bereid is het wetsvoorstel op dit punt aan te passen en deze bepaling uit te breiden naar alle soorten en habitats.

De voorgestelde bepaling over actieve soortenbescherming heeft niet alleen betrekking op dier- en plantensoorten waarop de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn van toepassing is, maar ook op dier- en plantensoorten die met uitroeiing zijn bedreigd of speciaal gevaar lopen (voorgesteld artikel 1.10, eerste lid, onderdeel c) die zijn opgenomen op een rode lijst. Daarmee bestrijkt deze voorgestelde bepaling effectief alle soorten die actieve soortenbescherming behoeven, in lijn met het Biodiversiteitsverdrag en de verdragen van Bern en Bonn.

289. Het lid van de 50PLUS/Klein-fractie vraagt of de regering bereid is haar standpunt ten aanzien van het toedelen van deze bevoegdheid aan provincies te herzien en in plaats daarvan de natuur- en landschapsbescherming op rijksniveau te regelen. Ook vraagt dit lid om in het wetsvoorstel te spreken over «landschappen en landschapselementen» in plaats van natuurgebieden.

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben in de bestuursafspraken 2011–2015 vastgelegd dat provincies in Nederland verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale

²⁹⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 172–173.

beleid inzake natuur, recreatie, toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en de leefbaarheid van het platteland. De provincie is bij uitstek de bestuurslaag die in aanmerking komt voor een centrale rol bij de uitvoering van natuurbeleid en de realisatie van gebiedsgericht beleid. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 15. Er is geen reden om deze afspraak te herzien en de verantwoordelijkheid bij het Rijk neer te leggen. Aangezien een bijzonder provinciaal natuurgebied kan worden aangegeven door een provincie vanwege zijn natuurwaarden of landschappelijke waarden, zou het vervanging van het begrip «natuurgebied» door begrip «landschappen en landschapselementen» verwarring kunnen scheppen. Dat is niet wenselijk.

Artikel 2.5

290. De leden van de SGP-fractie vragen waarom provincies een separate bevoegdheid hebben om een toegang beperkend besluit vast te stellen voor Natura 2000-gebieden en waarom artikel 2.2 niet volstaat.

291. De leden van de SGP-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om toegang beperkende besluiten mee te (laten) nemen in het beheerplan.

Het voorgestelde artikel 2.2 regelt de verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen. Zij bewaken vanuit hun regierol dat maatregelen worden getroffen om de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden te realiseren en om verslechtingen en significante verstoringen te voorkomen. Voor een deel doen zij dat zelf, door het treffen van publiekrechtelijke maatregelen en van feitelijke maatregelen. Het beheerplan heeft hierbij een centrale positie: daarin leggen gedeputeerde staten hun aanpak voor het gebied vast. Gedeputeerde staten kunnen ervoor kiezen hun beleid om de toegang tot een gebied te beperken of zo nodig te verbieden, ook in het beheerplan op te nemen. Om publiekrechtelijke maatregelen, zoals een gebiedsbeperking, te treffen is een afzonderlijke bevoegdheid nodig; het enkele gegeven dat een bestuursorgaan verantwoordelijk is, is niet voldoende. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een aantal bevoegdheden voor provincies: niet alleen de bevoegdheid om de toegang tot een gebied te verbieden of te beperken, maar ook de aanschrijvingsbevoegdheid, de verlening van vergunningen en de bevoegdheid om feitelijke handelingen te verrichten die door een rechthebbende moeten worden geduld.

292. De leden van de SGP-fractie vragen of het mogelijk is in het wetsvoorstel te regelen dat belanghebbenden betrokken worden bij het opstellen van toegang beperkende besluiten.

Ik ben van oordeel dat het voor het draagvlak van gebiedsbeperkingen of toegangsverboden belangrijk is dat belanghebbenden door gedeputeerde staten worden betrokken bij de voorbereiding van een besluit. Het is evenwel aan gedeputeerde staten om te bezien op welke wijze zij belanghebbenden bij hun besluitvorming betrekken. Daarbij merk ik op dat wanneer het beleid van gedeputeerde staten inzake gebiedsbeperkingen onderdeel uitmaakt van het beheerplan, betrokkenheid van belanghebbenden wettelijk is gewaarborgd, omdat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is (voorgesteld artikel 2.3, eerste lid).

Artikel 3.1.6

293. Het lid van de 50PLUS/Klein-fractie vraagt waarom dit wetsvoorstel provincies de mogelijkheid geeft gebieden vanwege hun natuurwaarden of landschappelijke waarden te beschermen, terwijl gemeenten deze mogelijkheid al kennen en ook benutten.

Aangezien het wetsvoorstel geen artikel 3.1.6 kent, ga ik er van uit dat deze vraag betrekking heeft op het voorgestelde artikel 1.10, derde lid. De bevoegdheid van provincies om een gebied aan te wijzen als «bijzonder provinciaal natuurgebied» is onlosmakelijk verbonden met de decentralisatie en dus de verantwoordelijkheid van provincies voor het natuurbeleid. Het voorgestelde artikel 1.10, derde lid, brengt dit tot uitdrukking.

Artikel 3.13

294. De leden van de SGP-fractie vragen of op grond van dit artikel elke jachthouder verplicht is om lid te worden van een wildbeheereenheid.

Op grond van het voorgestelde artikel 3.13, eerste lid, zijn alle van het geweer gebruikmakende jachthouders verplicht om zich met anderen te organiseren in een wildbeheereenheid.

Voor grote terreinbeherende organisaties zal de verplichting om zich aan te sluiten bij wildbeheereenheden veelal weinig meerwaarde hebben: een samenhangend en verantwoord beheer van hun terreinen is verzekerd gelet op de aard van de organisatie en de omvang van hun terreinen. Het voorgestelde artikel 3.13, tweede lid, onderdeel b, biedt dan ook de mogelijkheid aan provincies om deze organisaties van de voorgestelde aansluitplicht vrij te stellen.²⁹⁸

Artikelen 3.3, tweede lid, en 3.8, tweede lid

295. De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering bereid is de bevoegdheid tot het verlenen van vrijstellingen te schrappen.

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn maken het mogelijk om afwijkingen van de verbodsbepalingen toe te staan voor groepen van gevallen, indien aan alle voorwaarden voor afwijking is voldaan. Het verlenen van vrijstellingen kan wenselijk zijn vanuit het oogpunt van het beperken van regeldruk, omdat geen ontheffingsaanvragen zijn vereist. Ik acht het schrappen van de bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling dus niet gewenst. Het is aan het bevoegde gezag voor het verlenen van ontheffing of vrijstelling – in veel gevallen de provincies – om een afweging hieromtrent te maken.

Artikel 3.8, zevende lid

296. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe bij de toepassing van artikel 3.8, zevende lid, is geborgd dat een goede toetsing op nut en noodzaak van de maatregel plaatsvindt, hoe de afweging tussen verschillende belangen plaatsvindt en welke belasting deze bepaling oplevert voor de rechterlijke macht.

Het voorgestelde artikel 3.8, zevende lid, bevat evenals het voorgestelde artikel 3.3, zevende lid, een vrijstelling van de verboden ter bescherming van dieren en planten van soorten van Europees belang, onderscheidenlijk vogels, voor activiteiten die nodig zijn als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel voor een Natura 2000-gebied. Bij dergelijke

²⁹⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 165.

maatregelen is het belang van de bescherming van flora en fauna een gegeven. De betrokkenheid van gedeputeerde staten, en in uitzonderingsgevallen het Rijk, bij de formulering van die maatregelen in het beheerplan of bij de toepassing van de in paragraaf 2.2 van dit wetsvoorstel opgenomen instrumenten, borgt een zorgvuldige afweging ter zake.

Ten aanzien van de mogelijke belasting van de rechterlijke macht wijs ik erop dat zonder deze voorgestelde voorziening voor de desbetreffende handelingen een ontheffing zou zijn vereist, die voor bezwaar en beroep vatbaar is. Als gevolg van de voorgestelde voorziening is geen ontheffing meer vereist. In plaats daarvan zal een rechterlijke toets plaatsvinden door de strafrechter, wanneer in geschil is of een activiteit al dan niet nodig is als instandhoudingsmaatregel of als passende maatregel.

Artikel 3.10, tweede lid, onderdeel b

297. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen wat onder «overlast» en «schade» wordt verstaan.

Bij «overlast» is er sprake van hinder, bijvoorbeeld geluidsoverlast of stank. Het begrip «schade» heeft betrekking op de vermindering van de waarde van een zaak.

Artikel 3.12

298. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de populatiegegevens voor het opstellen van afschotplannen worden verkregen, onder verwijzing naar Alterrapport nr. 2426 uit 2013.

De jachthouder zal, met inachtneming van de schadehistorie, de draagkracht van aanwezige populaties en de behoeften van grondgebruikers binnen zijn jachtveld en van de directe omgeving, bezien welke wildstand redelijk in zijn jachtveld is. Deze gegevens dienen als basis voor het opstellen van het faunabeheerplan. In mijn antwoord op vraag nr. 242 ben ik ingegaan op het Alterrapport.

Artikel 3.16, vierde lid

299. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of het met het oog op de intrinsieke waarde van dieren niet op zijn minst moet zijn aangetoond dat de betreffende diersoorten belangrijke schade of gevaar veroorzaken voordat maatregelen tegen deze dieren worden genomen. Ook vragen zij of de regering van mening is dat ingrijpende maatregelen tegen exoten of verwilderde dieren, zoals het doden van deze dieren, uitsluitend moeten zijn toegestaan als er geen andere, minder ingrijpende maatregel voorhanden is. Zij vragen de regering of zij bereid is dit bij wet te regelen.

In het voorgestelde artikel 3.16, vierde lid is geregeld dat de bevoegdheid van gedeputeerde staten om aan faunabeheereenheden, wildbeheereenheden of aan andere samenwerkingsverbanden de opdracht te geven om de omvang van populaties te beperken ook van toepassing ten aanzien van exoten en verwilderde dieren. Het is aan gedeputeerde staten om ten aanzien van het treffen van een beperkingsmaatregel die betrokken belangen af te wegen, waaronder het belang van de betrokken dieren zelf en het belang van het voorkomen van schade. Gegeven de eigen verantwoordelijkheid van provincies acht ik een bepaling in het wetsvoorstel over de voorwaarden waaronder een dier wordt gedood ter beperking van de omvang van een populatie, niet wenselijk.

Artikel 3.21

300. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering bereid is om deze bepaling te laten vervallen en meer vrijheid toe te kennen aan de vigerende eigenaar van gronden, in het kader van vergroting van eigendomsvrijheid en vermindering van regeldruk.

De noodzaak van het voorstel dat de jachthuurovereenkomst in stand blijft bij verkoop van de grond is gelegen in het feit dat een jachthouder – ook als hij het jachtrecht heeft gehuurd – een langjarig beheer moet kunnen voeren in zijn jachtveld, gericht op een redelijke wildstand. Een kortdurend beheer, bijvoorbeeld van een enkel jachtseizoen, brengt het risico van overbejaging met zich. Om die reden is voorgesteld dat een jachthuurovereenkomst – net als in de Flora- en faunawet – een duur heeft van minimaal zes en maximaal twaalf jaren.²⁹⁹ Ik acht het wenselijk dat verkoop van de grond die langere duur niet kan doorkruisen. Zo wordt voorkomen dat meer opeenvolgende korte periodes van verhuur kunnen ontstaan. Het moment om de verhuur van de jacht te beëindigen, is het einde van de jachthuurovereenkomst, die een maximale duur van twaalf jaar heeft.

Artikel 5.1

301. De leden van de SGP-fractie vragen waarom voor een termijn van 13 weken is gekozen voor het beslissen over een aanvraag voor een vergunning of ontheffing, en niet voor de reguliere termijn van acht weken (Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:13). Zij wijzen daarbij op de PAS en de termijn van een omgevingsvergunning van maximaal 26 weken.

De voorgestelde termijn van dertien weken geeft evenwicht tussen enerzijds het belang van zorgvuldige besluitvorming overeenkomstig de door de Europese richtlijnen vereiste toetsen en anderzijds het belang van burgers en ondernemers om zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over hun aanvraag. Het bevoegd gezag kan de termijn eenmaal met zeven weken verlengen.

Voor complexe gevallen die meer tijd vergen, kan het bevoegd gezag – veelal gedeputeerde staten – de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaren. Dan moet er in beginsel binnen zes maanden na de aanvraag een besluit worden genomen.³⁰⁰

Wanneer de natuurtoets onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning, geldt een termijn van zes maanden, omdat dan gedeputeerde staten aan gemeenten een verklaring van geen bedenkingen moeten afgeven ten aanzien van de gevolgen van de activiteit voor de natuur. Dit omdat in die situatie de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.³⁰¹ De besluitvorming over de toelating van activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op een Natura 2000-gebied zullen veelal een beslissings-termijn van zes maanden hebben: ofwel omdat de toets onderdeel uitmaakt van de verlening van de omgevingsvergunning, met een verklaring van geen bedenkingen, ofwel omdat het bevoegd gezag er vanwege de complexiteit voor kiest de uniforme openbare voorbereidingsprocedure toe te passen. De programmatische aanpak stikstof zal

²⁹⁹ Voorgesteld artikel 3.21, eerste lid, onderdeel d.

³⁰⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 280–281.

³⁰¹ Artikelen 3.10, eerste lid, onderdeel e, en 2.27 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

overigens niet voorzien in een specifieke beslissingstermijn van zes maanden.

Artikel 5.3

302. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of elke vergunning, ontheffing en vrijstelling gebonden moet zijn aan een geldigheidsduur, omdat de situatie van dieren in het wild aan continue verandering onderhevig is en of de regering bereid is dit bij wet te regelen.

Of er aan een toestemmingsbesluit een geldigheidsduur wordt verbonden, zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Wanneer de mogelijke negatieve gevolgen van een activiteit op de lange termijn praktisch niet op voorhand kunnen worden beoordeeld, is het noodzakelijk de activiteit voor een beperkte duur toe te staan. Dit is aan het bevoegd gezag om te beoordelen. Voor de goede orde merk ik op dat het bevoegd gezag op grond van het wetsvoorstel bevoegd is tot het wijzigen of intrekken van het toestemmingsbesluit bij wijziging van omstandigheden of als passende maatregel ter bescherming van een Natura 2000-gebied.³⁰² Een wettelijke regeling zoals de leden van de Partij voor de Dieren-fractie voorstellen, is overbodig.

Artikel 8.3

303. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre deze vereisten aan nationale parken afwijkend zijn van de wettelijke eisen voor Natura 2000-gebieden. Deze leden vragen of het criterium van «grote schoonheid» ook op andere plekken terugkomt in het wetsvoorstel en wie bepaalt wat «grote schoonheid» is.

De eisen voor aanwijzing van een gebied als nationale parken³⁰³ zijn andere dan de criteria voor aanwijzing van Natura 2000-gebieden.³⁰⁴ Het criterium van «grote schoonheid», dat alleen in het voorgestelde artikel 8.3 voorkomt, is ontleend aan de aangehaalde resolutie van de International Union for Conservation of Nature and Nature Resources. Aangezien de Minister van Economische Zaken een gebied als nationaal park aanwijst, is het aan hem om te bepalen of een gebied aan dit criterium voldoet. Voor de goede orde wijs ik erop dat het wetsvoorstel alleen regelt dat aan een dergelijk gebied het predicaat van «nationaal park» wordt verleend; het voorziet niet in een specifiek beschermingsregime voor nationale parken.

BIJLAGE Rapport «Regeldruk Wet Natuur»

304. De leden van de VVD-fractie vragen hoe het wetsvoorstel de regeldruk zal verminderen.

305. De leden van de VVD-fractie vragen of over de vermindering van de regeldruk overleg is geweest met (vertegenwoordigers van) ondernemers en wat het resultaat was van dat overleg.

306. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering onafhankelijk onderzoek heeft laten verrichten naar de gevolgen voor de regeldruk en wat de uitkomsten waren.

³⁰² Voorgesteld artikel 5.4, eerste lid, onderdeel d, en tweede lid.

³⁰³ Voorgesteld artikel 8.3.

³⁰⁴ Voorgesteld artikel 2.1, in samenhang met de artikelen 3 van de Vogelrichtlijn en 4 van de Habitatrichtlijn en bijlage III bij die richtlijn.

Een ontwerp van het oorspronkelijke wetsvoorstel is onderworpen aan een impact assessment, door toepassing van het zogeheten «Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving».³⁰⁵ Daartoe zijn er in juni 2011 verschillende sessies georganiseerd met onder meer het maatschappelijk veld om de in dit wetsvoorstel gemaakte keuzen te toetsen. In deze sessies is expliciet aandacht besteed aan nut en noodzaak van de wetgeving en de gevolgen ervan voor het bedrijfsleven.³⁰⁶

Vervolgens heeft SIRA Consulting BV het ontwerp van het oorspronkelijke wetsvoorstel ten aanzien waarvan maatschappelijke consultatie heeft plaatsgevonden, onderworpen aan een onderzoek naar de gevolgen voor de regeldruk. SIRA Consulting BV heeft hierbij de cijfermatige onderbouwing besproken met brancheorganisaties. Het rapport is in oktober 2011 opgeleverd.³⁰⁷

Uit dat onderzoek blijkt dat het voorstel tot het laten vervallen van het beschermingsregime voor natuurmonumenten, met inbegrip van de vergunningplicht voor schadelijke activiteiten, leidt tot een daling van administratieve lasten voor bedrijven. In dat rapport is verder gemeld dat voor burgers de administratieve lasten zullen afnemen vanwege het voornemen om in de uitvoeringsregelgeving te regelen dat burgers die beschikken over een document waaruit de legale herkomst blijkt van beschermde dieren, planten en producten daarvan, geen ontheffing van de handelsverboden hoeven aan te vragen. Ten aanzien van de nalevingskosten voor de natuurwetgeving voor bedrijven wordt in het rapport een daling verwacht door het voorstel om de herbeplantingsplicht te laten vervallen ingeval sprake is van houtkap ten behoeve van de realisatie van Natura 2000-doelen.

Mede naar aanleiding van een recent advies van ACTAL³⁰⁸ heb ik SIRA Consulting BV de opdracht gegeven om het onderzoek te actualiseren en te onderzoeken wat de effecten op de regeldruk zijn als gevolg van de nota van wijziging. Daarbij betreft SIRA ook de wijzigingen die door het vorige kabinet zijn aangebracht in het oorspronkelijk wetsvoorstel ten opzichte van het ontwerp dat SIRA Consulting had onderzocht in 2011. Dit onderzoek zal eind januari 2015 gereed zijn. Over de uitkomsten van dit onderzoek zal ik u separaat informeren.³⁰⁹

307. De leden van de VVD-fractie vragen waarom in artikel 1.11, vierde lid, van het wetsvoorstel is opgenomen dat door eenieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht, in plaats van belanghebbenden. Dit met het oog op vermindering van regeldruk en in het licht van het onrecht dat, aldus de leden van de VVD-fractie, wordt gevoeld in de maatschappij door inspraakmogelijkheden voor personen of organisaties puur om ontwikkelingen te frustreren.

Bij de totstandkoming van programma's met een programmatische aanpak³¹⁰ en overigens ook van natuurvisies en beheerplannen voor Natura 2000-gebieden is voorafgaand overleg en betrokkenheid van burgers, bedrijven, belangenorganisaties en betrokken medeoverheden van belang. Zo wordt aan het publiek de mogelijkheid geboden om zijn mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken, wat het desbetreffende bestuursorgaan helpt bij de noodzakelijke belangenafweging. Met het oog daarop regelt dit wetsvoorstel dat de uniforme openbare

³⁰⁵ Kamerstukken II 2010/11, 29 515, nr. 330.

³⁰⁶ Zie hoofdstuk 11 van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, blz. 215 e.v.).

³⁰⁷ SIRA Consulting BV, «Regeldruk Wet natuur» (oktober 2011), blz. 7 (bijlage 4 bij de memorie van toelichting; Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3).

³⁰⁸ Brief van 19 november 2014, kenmerk Jth/RvZ/PO./TvdH/2014/119.

³⁰⁹ Zie mijn brief aan de Tweede Kamer van 2 december 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 8).

³¹⁰ Voorgesteld artikel 1.11.

voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

Ik acht het wenselijk dat in deze stadia van beleidsvoorbereiding een zo breed mogelijk publiek de gelegenheid krijgt om inspraak te geven. Om die reden is voorgesteld dat iedereen bij de voorbereiding van een visie, programma of plan de gelegenheid krijgt om zijn zienswijze in te dienen, en niet alleen belanghebbenden. Dit sluit aan op de regeling van inspraak bij de voorbereidingsprocedure van visies, plannen en programma's in de voorgestelde Omgevingswet.³¹¹

SLOT

308. De leden van de VVD-fractie vragen of het noodzakelijk is om de memorie van toelichting nog te wijzigingen of aan te vullen, gegeven het feit dat deze uit augustus 2012 stamt en gegeven de aanpassingen die met de nota van wijziging zijn aangebracht. Ook vragen zij of er nieuw onderzoek naar regeldruk nodig is.

Met mijn toelichting bij de nota van wijziging is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangevuld. Ten aanzien van de regeldruk verwijs ik naar mijn antwoord op de vragen nrs. 304, 305 en 306, waarin ik heb gemeld dat ik SIRA Consulting BV de opdracht heb gegeven om het eerder uitgevoerde onderzoek te actualiseren.

309. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie stellen dat het wetsvoorstel meer instrumentarium biedt voor een actieve benadering maar geen waarborgen dat deze aanpak ook daadwerkelijk ingezet zal worden en dat de decentralisatie van bevoegdheden naar provincies deze onzekerheid verder vergroot en vragen of de regering bereid is het wetsvoorstel aan te passen opdat de ambitie om te komen tot een actievere bescherming ook daadwerkelijk een verankering kent in het wetsvoorstel.

De provincies hebben op grond van dit wetsvoorstel, ter uitvoering van het natuurfact, een inspanningsverplichting om soorten actief te beschermen op hun grondgebied (voorgesteld artikel 1.10, eerste lid). Provincies voor de uitvoering van het natuurbeleid, waaronder het actieve soortenbeleid financiële middelen van het Rijk. Hierover hebben Rijk en provincies in het bestuursakkoord natuur en het natuurfact afspraken gemaakt. De provincies worden met die afspraken door het Rijk in staat gesteld om de ambities te realiseren en de taken die onder hun verantwoordelijkheid vallen naar behoren uit te voeren. Dat biedt een goede waarborg voor een ambitieuze aanpak van provincies.

De voorgestelde regeling in het wetsvoorstel sluit aan bij de ruimte die de provincies hebben om, gegeven hun verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid, invulling te geven aan actieve soortenbescherming. Nadere wettelijke regels zouden niet stroken met deze eigen verantwoordelijkheid van provincies.

310. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering bereid is in het wetsvoorstel op te nemen dat ieder kind het recht heeft in contact te komen met de natuur.

Ik onderschrijf het belang dat ieder kind in contact komt met de natuur. Zoals ik mijn natuurvisie «Natuurlijk Verder» heb aangegeven, wijzen tal van onderzoeken uit dat ervaringen die kinderen opdoen met natuur een beslissend onderdeel zijn van de persoonlijke ontwikkeling en dat deze ervaringen de betrokkenheid bij natuur op latere leeftijd sterk bepalen.

³¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2.

Hier ligt natuurlijk een belangrijke verantwoordelijkheid voor de samenleving zelf, met name bij de ouders en anderen die voor kinderen zorgen. Mijn beleid, gericht op benutting, beleving en bescherming van natuur is gericht op ondersteuning, bijvoorbeeld via het stimuleren van groene kinderopvang of schoolinitiatieven. Daardoor kan de jeugd in de stad al vroeg natuurervaringen opdoen. Een wettelijke bepaling, zoals de leden van de Partij voor de Dieren-fractie suggereren, heeft geen toegevoegde waarde.

311. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering bereid is de bescherming van vissen, inclusief zoetwatervissen, en weekdieren uit te breiden, met het oog op internationale verplichtingen en ook met aanvullende verplichtingen op nationaal niveau. Zij vragen hoe de afstemming met de Visserijwet 1963 is.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 20, waarin ik uiteen heb gezet op welke wijze vissen en weekdieren worden beschermd door dit wetsvoorstel, de Visserijwet 1963 en andere maatregelen.

III. NOTA VAN WIJZIGING (33 348, nr. 5)

1.1 Inleiding en intrinsieke waarde

312. De leden van de CDA-fractie vragen wat wordt verstaan onder «intrinsieke» waarde, wat de juridische betekenis is van dit begrip en waarom het opnemen van de term intrinsieke waarde essentieel is voor beleids- en besluitvorming. Daarnaast vragen zij de regering of een dergelijk ruim verwoorde doelbepaling in een wetstekst niet tot veel onnodige verwarring zal leiden en een terughoudende toets door de rechter niet zal bevorderen. Deze leden vragen verder of de regering hun mening deelt dat het herkennen van gradaties van waarde een menselijke kwaliteit is en dat de waarde van de natuur voortkomt uit een beoordeling van de mens.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 9, waarin in aangeef dat de intrinsieke waarde van de natuur één van de beweegredenen is voor het stellen van regels voor de bescherming van de natuur. Dat natuur uit zichzelf waarde heeft, is niet de enige beweegreden; ook het belang van de natuur voor de mens, en de waarde die de mens dientengevolge aan de natuur geeft, is een belangrijke beweegreden.

De voorgestelde bepaling waarin is verwezen naar de intrinsieke waarde is een doelbepaling en biedt geen zelfstandige grondslag voor het stellen van regels. In de praktijk zal van verwarring geen sprake zijn. In het afwegingsproces bij beleidsvorming, op het niveau van de wet, in de uitvoeringsregelgeving en bij het uitoefenen van wettelijke bevoegdheden dienen bestuursorganen rekening te houden met de intrinsieke waarde van de natuur en met maatschappelijke doelen van natuur, zoals opgesomd in de voorgestelde doelbepaling. Het gaat hierom maatwerk waarop op voorhand geen concrete uitspraken kunnen worden gedaan. Bij deze bestuurlijke afweging past een terughoudende toets door de rechter.³¹²

1.2 Verhouding tot de aangekondigde omgevingswet

313. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de integratie van het wetsvoorstel in de Omgevingswet gaat gebeuren. Voor hen is onduidelijk welke onderdelen uit het wetsvoorstel straks wel of niet in de Omgevingswet een plek zullen gaan krijgen.

³¹² Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 27.

In de voorgestelde Omgevingswet zijn de volgende onderdelen uit de natuurwetgeving opgenomen: de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, als programma in de zin van het wetsvoorstel Omgevingswet³¹³ en de toets op de gevolgen van activiteiten voor Natura 2000-gebieden en voor dier- en plantensoorten in het kader van de verlening van een omgevingsvergunning.³¹⁴ De voorgestelde bepalingen over de omgevingsvisie hebben ook betrekking op de natuur.³¹⁵ De inhoud van het wetsvoorstel natuurbescherming, eenmaal wet, en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden opgenomen. Daartoe zal de regering een afzonderlijk wetsvoorstel bij de Tweede Kamer indienen. Ik verwijs naar mijn antwoorden op vragen nrs. 21, 22, 23, 24, 31, 32 en 33, waarin ik inga op de overgang van de natuurwetgeving naar de toekomstige Omgevingswet, met inbegrip van het proces.

1.3 Nationale natuurvisie

314. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de soortenbescherming zeer aanzienlijk wordt uitgebreid en of de sociale en economische gevolgen hiervan zijn onderzocht.

In het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer was geregeld dat de natuurvisie betrekking heeft op de soorten die worden genoemd in de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn dan wel die voorkomen op een rode lijst (voorgesteld artikel 1.5). In de nota van wijziging is verduidelijkt dat de hoofdlijnen van het natuurbeleid van het Rijk betrekking hebben op alle van nature in Nederland voorkomende soorten. Voor alle soorten – ook soorten waar het nu nog goed mee gaat – is van belang om het langetermijnperspectief voor de instandhouding van die soorten te beschrijven, mogelijke kansen of bedreigingen in beeld te brengen en aan te geven hoe daar in het beleid op zal worden ingespeeld. Voor de goede orde wijs ik erop dat de natuurvisie betrekking heeft op de hoofdlijnen van het beleid en niet op de bescherming van soorten zelf. Voor bescherming voorziet het wetsvoorstel in instrumenten als de actieve soortenbescherming (voorgesteld artikel 1.10, eerste lid) en het stelsel van verboden (hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel). Deze voorgestelde verduidelijking van de bepaling over de natuurvisie heeft geen gevolgen voor de regeldruk en heeft geen sociaaleconomische gevolgen.

315. De leden van de CDA-fractie vragen ten aanzien van soortenbescherming welke ruimte deze soortenbenadering laat voor een gebiedsbenadering.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 14.

316. De leden van de CDA-fractie vragen naar de relatie en verschillen tussen de Europeesrechtelijke verplichtingen op basis de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn die op de lidstaten berusten en de verplichtingen die volgens artikel 1.10 de provincies worden opgelegd. Ook vragen zij te verduidelijken of voor de provincies op basis van de nota van wijziging ten aanzien van de rode lijsten een inspanningsverplichting geldt, hoe deze inspanningsverplichting voor de provincies voortkomend uit het Natuurpact wordt vertaald in het wetsvoorstel en of het klopt dat er voor de rode lijsten geen resultaatsverplichting is opgenomen voor het Rijk,

³¹³ Voorgestelde artikelen 3.7, derde lid, en 3.8, derde lid, van het wetsvoorstel Omgevingswet.

³¹⁴ Voorgesteld artikel 5.1, derde lid, van het wetsvoorstel Omgevingswet.

³¹⁵ Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel Omgevingswet.

maar wel een inspanningsverplichting voor de provincies. Verder vragen zij of de regering met hen van mening is dat dat deze opdracht, die het wetsvoorstel aan de provincies stelt, onmogelijk uitvoerbaar is, of inzichtelijk is welke financiële middelen hiermee gemoeid zijn en of regering de mening deelt dat als het gaat om een Europese verplichting inzake natuur het Rijk in eerste instantie verantwoordelijk is.

In mijn voorgaande antwoorden ben ik ingegaan op de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van het Rijk en die van de provincies voor de nakoming van de Europese en internationale verplichtingen, de eisen van de Europese richtlijnen en internationale verdragen, de inspanningsverplichting van provincies voor het actieve soortenbeleid, de financiële middelen die het Rijk aan provincies beschikbaar stelt. In het bijzonder verwijs ik naar mijn antwoorden op vragen nrs. 15, 75, 79, 115, 157, 160, 165, 183 en 269.

317. De leden van de CDA-fractie vragen welke financiële middelen beschikbaar worden gesteld aan de provincies met betrekking tot de bestrijding van invasieve exoten en of het hier gaat om een inspanningsverplichting.

De provincies hebben een inspanningsverplichting, wat tot uitdrukking wordt gebracht door de zinsnede «zo veel mogelijk» in het voorgestelde artikel 3.17, tweede lid. Ten aanzien van de financiering van provincies verwijs ik naar mijn antwoord op vraag nr. 259.

318. De leden van de CDA-fractie merken op dat in de Waterwet de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van schade door de muskusrat en de beverrat, beide invasieve exoten, bij de waterschappen wordt gelegd en vragen of de regering bereid is landelijke regels voor muskus- en beverratten op te stellen, zodat deze wettelijke taak van de waterschappen landelijk gereguleerd kan worden.

De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de muskusrat en de beverrat ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken berust bij de waterschappen (zie mijn antwoord op vraag nr. 260). Gelet op deze verantwoordelijkheidsverdeling is het stellen van wettelijke regels hierover niet aan de orde.

319. De leden van de CDA-fractie vragen of exoten bejaagd kunnen worden zonder toestemming van gedeputeerde staten.

Het bejagen van exoten met gebruikmaking van het jachtgeweer of jachtvogels zonder toestemming van gedeputeerde staten is alleen toegestaan op grond van dit wetsvoorstel ten aanzien van bij ministeriële regeling aangewezen exoten.³¹⁶ In andere gevallen is een opdracht van gedeputeerde staten nodig om de omvang van een exotensoort terug te brengen.³¹⁷

320. Het lid van de 50PLUS/Klein-fractie vraagt hoe wordt voorkomen dat de waterschappen ook een eigen natuurbeschermingsbeleid voeren.

Waterschappen hebben bij wet opgelegde taken, gericht op het waterbeheer in een bepaald gebied. Daarbij gaat het primair om watersysteembeheer (kwantiteit, kering en waterkwaliteit) en zuiveringsbeheer

³¹⁶ Voorgesteld artikel 3.24, eerste lid, onderdeel d, onder 4°, en artikel 3.28, eerste lid, onderdeel b, onder 4°.

³¹⁷ Voorgesteld artikel 3.24, eerste lid, onderdeel d, onder 3°, in samenhang met artikel 3.16, vierde lid.

(zuivering van afvalwater). De bestrijding van muskusratten en beverratten is in verband hiermee ook aan hen opgedragen. Het voeren van natuurbeleid is geen taak van een waterschap. Het beschikt dan ook niet over specifieke bevoegdheden om regels te stellen in het belang van de natuur. Dat neemt niet weg dat een waterschap bij de invulling van zijn beleid ook acht slaat op de belangen van de natuur, vanwege de voorgestelde zorgplicht.³¹⁸

1.4 Jacht

321. De leden van de CDA-fractie vragen om een uitgebreide en diepgaande toelichting op het toegangsverbod voor Natura 2000-gebieden en het eigendomsrecht.

Beperkingen die op grond van het voorgestelde artikel 2.5 ten aanzien van de toegang tot een gebied kunnen worden gesteld, kunnen leiden tot aantasting van het genot van de eigendom van het gebied of van het gebruiksrecht ervan. Dat geldt ook ten aanzien van de toepassing van de huidige bevoegdheid tot het vaststellen van gebiedsbeperkingen op grond van artikel 20 van de Natuurbeschermingswet 1998.

Het gaat hier om een ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden geoorloofde inbreuk op het eigendomsrecht, namelijk een wettelijk geregelde beperking van het gebruik van het eigendomsrecht in het algemeen belang: het belang van natuurbescherming. Waar sprake is van een inbreuk op het eigendomsrecht, is terughoudendheid bij de inzet van dit instrument aangewezen. Een inbreuk moet te allen tijde een redelijk evenwicht («fair balance») bewaren tussen het nagestreefde algemene belang en de beperking van het eigendomsrecht. De beperking moet noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn; een eventueel onevenredig nadeel dat de eigenaar lijdt moet door het bevoegd gezag worden vergoed.³¹⁹

De aantasting zal over het algemeen gering zijn, aangezien een uitzondering geldt voor de eigenaar of gebruiker van het terrein, voor zover het de toegang tot zijn eigen grond betreft.³²⁰ Daartoe dient hij altijd toegang te hebben, zodat een toegangsverbod en een beperking zijn toegang tot het terrein niet ernstig mogen belemmeren.

322. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het ontnemen van het recht op jacht een inbreuk is op het eigendomsrecht en eigenaars daarvoor dienen te worden gecompenseerd en vragen of de regering deze mening deelt.

Het recht om zich zoogdieren en vogels toe te eigenen die zich op of in de grond bevinden, is een zakelijk recht dat verbonden is aan het eigendomsrecht van de grond. De uitoefening van dit jachtrecht is van oudsher gebonden aan beperkingen vanwege publieke belangen als natuurbescherming en openbare veiligheid. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 44.

De regeling van de jacht is een wettelijk geregelde beperking van het gebruik van het eigendomsrecht in het algemeen belang: het belang van natuurbescherming. Ten aanzien van de geoorlooftheid van een dergelijke beperking verwijs ik naar mijn antwoord op vraag nr. 321.

³¹⁸ Voorgesteld artikel 1.9.

³¹⁹ Zie de jurisprudentie van het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM): 20 juni 1989, Serie A, Vol. 169 (Mellcher), 18 februari 1991, Serie A, Vol. 192 (Fredin); 9 december 1994, Serie A, Vol. 159 (Tre Traktörer); 9 december 1994, Serie A, Vol. 301 (Griekse Kloosters).

³²⁰ Voorgesteld artikel 2.5, tweede lid.

323. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de wildlijst wordt opgenomen in het faunabeheerplan. Deze leden vragen of er niet gejaagd mag worden op de dieren van de wildlijst als het faunabeheerplan niet is goedgekeurd. De leden van de CDA-fractie verzoeken om een reactie op het pleidooi om duurzaam oogsten uit de natuur te behouden.

Het wetsvoorstel voorziet in een verplichting om de jacht uit te oefenen overeenkomstig een door gedeputeerde staten goedgekeurd faunabeheerplan, met het oog op de versterking van het maatschappelijk doel van de jacht. Ik verwijs naar mijn antwoord op vragen nrs. 152 en 198. Over het duurzaam oogsten uit de natuur verwijs ik naar mijn antwoord op vraag nr. 233.

Uit het voorgestelde artikel 3.18, vijfde lid, volgt dat zonder vastgesteld en goedgekeurd faunabeheerplan de jacht niet mag worden uitgeoefend.

1.5 Lasten bedrijven en burgers en bestuurlijke lasten

324. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de natuurtoetsen verplicht onderdeel worden van de omgevingsvergunning en vraagt naar de gevolgen van dit voorstel voor de gemeentelijke uitvoerings- en handhavingslasten.

Ik verwijs naar mijn antwoorden op vragen nrs. 39 (gemeenten) en 147 (omgevingsvergunning).

1.6 Per artikel in de nota van wijziging

325. De leden van de CDA-fractie zijn kritisch over het opnemen van artikel 1.5, derde lid, onderdeel a. Deze leden vragen waarom zij niet voor de soorten zoals opgenomen in de EU-richtlijnen heeft gekozen. Daarnaast vragen zij wat de wettelijke status is van de rode lijst en welke verplichtingen daar nu aan gebonden zijn.

Nederland is niet alleen gebonden aan de verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, maar ook aan de eerder aangehaalde verdragen van Bern en Bonn en het Biodiversiteitsverdrag. Die verdragen hebben een ruim toepassingsbereik en beperken zich dus, anders dan de genoemde richtlijnen, niet tot vogels en met name genoemde dier- en plantensoorten. Tegen die achtergrond is het vanzelfsprekend dat de nationale natuurvisie betrekking heeft op alle van nature in het wild in Nederland voorkomende dier- en plantensoorten.

Het verdrag van Bern verplicht er in de artikelen 1 en 3 toe in het beleid bijzondere aandacht te besteden aan soorten die met uitsterven worden bedreigd en kwetsbaar zijn. Tegen die achtergrond heeft Nederland ervoor gekozen om lijsten vast te stellen van deze met uitsterven bedreigde en kwetsbare soorten, zodat daar in het beleid door de verschillende overheden en natuurbeheerders rekening mee kan worden gehouden, in het Besluit Rode Lijsten flora en fauna.³²¹ De rode lijsten omvatten verdwenen, ernstig bedreigde, bedreigde, kwetsbare en gevoelige planten en dieren in Nederland, verdeeld over achttien soortgroepen.³²²

³²¹ Besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 4 november 2004 (Stcrt. 218); gewijzigd bij besluit van 28 augustus 2009 (Stcrt. 13201).

³²² Te weten: zoogdieren, vogels, reptielen en amfibieën, zoetwatervissen, dagvlinders, krekels en sprinkhanen, libellen, korstmossen, paddenstoelen, bijen, kokerjuffers, steenvliegen, haften en platwormen, land- en zoetwaterweekdieren, vaatplanten en mossen.

Zij zijn samengesteld aan de hand van twee criteria, te weten trend en zeldzaamheid.³²³ Het voorkomen van een soort op de Rode lijst als zodanig betekent niet dat er speciale beschermende bepalingen van kracht zijn, zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd.³²⁴

326. De leden van de CDA-fractie verzoeken ten aanzien van de in de bijlage opgenomen diersoorten per diersoort om een motivering waarom deze is opgenomen in de lijst.

In mijn antwoord op vraag nr. 162 heb ik de algemene criteria genoemd voor opname van een soort in de bijlage bij het wetsvoorstel. Vanwege het eerste criterium, de breed in de maatschappij levende overtuiging dat alle in Nederland in het wild levende, van nature voorkomende soorten, een bijzondere bescherming behoeven, ongeacht of het om een bedreigde soort gaat of niet, zijn de hierna genoemde zoogdier-, amfibie- en reptielsoorten opgenomen:

- zoogdiersoorten: aardmuis, boomarter, bosmuis, bunzing, damhert, das, dwergmuis, dwergspitsmuis, edelhert, eekhoorn, egel, eikelmuis, gewone bosspitsmuis, gewone zeehond, grote bosmuis, grijze zeehond, haas, hermelijn, huisspitsmuis, konijn, molmuis, ondergrondse woelmuis, ree, rosse woelmuis, steenarter, tweekleurige bosspitsmuis, veldmuis, veldspitsmuis, vos, waterspitsmuis, wezel, wild zwijn, woelrat;
- amfibiesoorten: alpenwatersalamander, bruine kikker, gewone pad, kleine watersalamander, meerkikker, middelste groene kikker, vinpootsalamander, vuursalamander;
- reptielen: adder, hazelworm, levendbarende hagedis, ringslang.

De overige zoogdier-, amfibie- en reptielsoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, zijn opgenomen in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn en worden dientengevolge beschermd.

Het tweede criterium – soorten die in hun voortbestaan worden bedreigd en op een rode lijst zijn geplaatst en ten aanzien waarvan de handelingen die in het wetsvoorstel zijn verboden, een reële factor zijn in de bedreiging van het voortbestaan van de desbetreffende diersoort of plantensoort – heeft geleid tot aanwijzing van de volgende soorten:

- soorten met de rode lijst status «bedreigd»: vlindersoorten: aardbeivlinder, bruine eikenpage, duinparelmoervlinder, gentiaanblauwtje, iepenpage, kleine ijsvogelvlinder, kommavlinder, sleedoornpage, spiegeldikkopje, zilveren maan; libelsoorten: donkere waterjuffer, hoogveenglanslibel, kempense heidelibel, speerwaterjuffer; vissoorten: beekprik, elrits, kwabaal;
- soorten met de rode lijst status «ernstig bedreigd»: vlindersoorten: bosparelmoervlinder, bruin dikkopje, donker pimperlmoervlinder, grote parelmoervlinder, grote vos, grote vuurvlinder, grote weerschijnvlinder, kleine heivlinder, pimperlmoervlinder, veenbesblauwtje, veenbosparelmoervlinder, veenhooibeestje, veldparelmoervlinder; libelsoorten: beekrombout, bosbeekjuffer, gevlekte glanslibel, gewone bronlibel; kreeftachtigen: Europese rivierkreeft.

Voor vier soorten is er een specifieke reden om ze te beschermen in dit wetsvoorstel:

- het vliegend hert wordt primair beschermd via de bescherming van Natura 2000-gebieden – de soort is daartoe geplaatst op bijlage II bij de Habitatrichtlijn – maar deze het Natura 2000-regime biedt geen

³²³ Dit levert acht categorieën op, gerangschikt naar mate van bedreigdheid: (1) uitgestorven op wereldschaal; (2) in het wild uitgestorven op wereldschaal; (3) verdwenen uit Nederland; (4) in het wild verdwenen uit Nederland; (5) ernstig bedreigd; (6) bedreigd; (7) kwetsbaar en (8) gevoelig.

³²⁴ ABRvS 19 februari 2003, zaaknr. 200201758/1, ro 2.3.4.

adequate bescherming tegen onttrekking van deze kevers aan de natuur door verzamelaars, wat een reële factor is in de bedreiging van deze soort. Het voorgestelde verbod op het vangen van deze kevers beschermt hen. De verspreiding van deze soort beperkt zich tot een viertal gebieden in Nederland: twee middelgrote in een deel van de Veluwe en in Zuid-Limburg en twee kleinere in de Achterhoek en in Noord-Limburg/Groesbeek.

- de beekdonderpad is zeer zeldzaam en zal naar verwachting worden opgenomen op een rode lijst met de status van «zeer bedreigd». Tot dusverre is deze soort niet op de lijst geplaatst omdat zij van oudsher werd geschaard onder de rivierdonderpad (*Cottus gobio*). Deze soort blijkt evenwel naar huidige inzichten uit twee te onderscheiden soorten te bestaan: de vrij algemeen voorkomende rivierdonderpad (*cottus perifretum*) en de zeer zeldzame beekdonderpad (*Cottus rhenanus*). De beekdonderpad (*Cottus rhenanus*) komt zeer beperkt in Nederland voor, voornamelijk op enkele locaties in Zuid-Limburg.
- de gestippelde alver: deze soort is eveneens zeer zeldzaam en zal naar verwachting op een rode lijst met de status «ernstig bedreigd» worden geplaatst. Op grond van de Flora- en faunawet wordt deze soort even streng beschermd als de soorten van Europees belang. Zij komt op enkele locaties in Zuid-Limburg voor.
- de grote modderkruiper: deze soort zal naar verwachting worden opgenomen op een rode lijst met de status van «bedreigd». Zij wordt primair beschermd via de bescherming van Natura 2000-gebieden – de soort is daartoe geplaatst op bijlage II bij de Habitatrichtlijn – maar deze soort komt slechts in 1/3 deel van de Natura 2000-gebieden voor en dient daarom aanvullend te worden beschermd om de instandhoudingsdoelstelling voor deze soort te realiseren. De grote modderkruiper wordt op grond van de Flora- en faunawet even streng beschermd als de soorten van Europees belang.

330. De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom artikel 1.12 is komen te vervallen. Moet er bij de bescherming van de natuur geen rekening gehouden worden met economische, sociale en culturele vereisten.

De inhoud van voorgestelde artikel 1.12 van het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer, is in de nota van wijziging verplaatst naar het voorgestelde artikel 1.8a, derde lid.

1.7 Bijzondere nationale natuurgebieden

327. De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze bijzondere nationale natuurgebieden van Natura 2000-gebieden verschillen.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 124.

328. De leden van de CDA-fractie vragen met betrekking tot de faunabeheereenheid (artikel 3.12) op welke besluiten en in welke fase beroep of bezwaar mogelijk is. Zij verzoeken tevens aan te geven wat de wenselijkheid of de noodzaak is van deze beroep- en bezwaarmogelijkheden.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 215.

329. De leden van de CDA-fractie vragen of afschot op basis van onthefingen die zijn verleend buiten het faunabeheerplan op grond van artikel 3.15, vierde en vijfde lid, opgenomen moeten zijn in het faunabeheerplan.

Het voorgestelde artikel 3.15, vijfde lid, geeft de grondslag voor het verlenen van ontheffingen voor schadebestrijding of populatiebeheer door gedeputeerde staten buiten het faunabeheerplan om, indien de noodzaak voor een faunabeheerplan ontbreekt.

330. De leden van de CDA-fractie vragen of op basis van artikel 3.13 elke jachthouder (al dan niet in bezit van een akte) in de wildbeheereenheid verplicht lid dient te worden van deze wildbeheereenheid. Zij vragen hoe het toelatingsbeleid van een wildbeheereenheid vorm krijgt. Ook vragen zij in te gaan op de vraag of als een terreinbeherende organisatie geen lid is van de wildbeheereenheid, daar dan wel het faunabeheerplan van toepassing is, wie terreinbeherende organisaties aan de uitvoering van het faunabeheerplan houdt en of een vereniging überhaupt onder gezag van de provincie kan vallen.

Voor het verkrijgen van een jachtake is het lidmaatschap van een wildbeheereenheid een voorwaarde in dit wetsvoorstel.³²⁵ Het is aan wildbeheereenheden zelf om een toelatingsbeleid te voeren. Provinciale staten dienen op grond van dit wetsvoorstel regels stellen over de organisatie van wildbeheereenheden,³²⁶ waarbij ook moet zijn geregeld wanneer en onder weke voorwaarden een jachthouder geen lid hoeft te zijn van een wildbeheereenheid. Gedacht kan worden aan grote terreinbeherende organisaties.³²⁷ Ook in die gevallen blijft het faunabeheerplan van toepassing op deze jachthouders. Het is aan de provincies om toe te zien of deze organisaties, net als andere jachthouders, zich aan de bepalingen bij of krachtens dit wetsvoorstel, eenmaal wet, houden.

IV ARTIKELSGEWIJS

Artikel 3.14

335. De leden van de CDA-fractie vragen of de drie regimes voor schadebestrijding en populatiebeheer in elkaar geschoven kunnen worden.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 199.

336. De leden van de CDA-fractie vragen om definities van «handelingen», «project», «jachthavens», «recreatieve bedrijvigheid» en «instandhoudingsdoelstellingen».

Ten aanzien van de definitie van «instandhoudingsdoelstelling» en «project» verwijs ik naar mijn antwoord op vraag nr. 17. Ten aanzien van het begrip «handeling» kan er op voorhand geen misverstand over bestaan dat het hier gaat om een menselijke activiteit, zodat een definitie geen toegevoegde waarde heeft. Dat geldt ook voor het begrip «recreatieve bedrijvigheid», dat alleen voorkomt in het voorgestelde artikel 8.3 over nationale parken: alle activiteiten die een mens kan ondernemen voor ontspanning en vermaak. Het begrip «jachthavens» tot slot komt in het wetsvoorstel niet voor.

337. De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet de exacte beschrijving van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de vermeldingen van de bijlagen bij de Vogel- en Habitatrichtlijn over zijn genomen.

³²⁵ Voorgesteld artikel 3.26, tweede, lid, onderdeel c.

³²⁶ Voorgesteld artikel 3.13, tweede lid.

³²⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 166.

In het voorgestelde artikel 3.14, vijfde lid, onderdelen a en b, zijn alleen uitzonderingsgronden opgenomen die respectievelijk de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn bieden, die in het kader van schadebestrijding door grondgebruikers aan de orde kunnen zijn.

338. De leden van de CDA-fractie vragen met betrekking tot artikel 3.14, derde lid of onder «grondgebruikers» ook het gebruik van water verstaan wordt.

Onder «grondgebruiker» wordt verstaan degene die gerechtigd is de grond te gebruiken krachtens een zakelijk of persoonlijk recht.³²⁸ Onder «grond» wordt ook het water verstaan dat zich op de grond bevindt en niet in open gemeenschap met water op eens anders erf staat.³²⁹

Artikel 3.18

339. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de grauwe gans en de kolgans van de wildlijst zijn gehaald.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag nr. 154.

340. De leden van de CDA-fractie vragen wat wordt verstaan onder middelen, installaties of methoden als bedoeld in artikel 3.3, vijfde lid.

De begrippen «middelen, installaties of methoden voor het vangen en doden» zijn overgenomen uit artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden voorzien in een aanwijzing ervan. Mijn inzet is erop gericht de middelen aan te wijzen die thans zijn aangewezen in artikel 5, eerste lid, van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkma

³²⁸ Voorgesteld artikel 1.1, eerste lid.

³²⁹ Zie artikel 20, eerste lid, onderdeel d, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.