

Vergaderjaar 2018–2019

33 576

Natuurbeleid

Nr. 161

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2019

Zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg natuur van 12 februari 2019, reageer ik hierbij op het voorstel inzake natuurcompensatie dat de heer Bisschop (SGP) tijdens dat overleg heeft uitgedeeld (Kamerstuk 33 576, nr. 144). Tevens maak ik gebruik van deze brief om invulling te geven aan mijn toezegging uit hetzelfde algemeen overleg om uw Kamer te informeren over mogelijk conflicterende regelgeving bij de casus van een melkveehouder in Friesland, tussen mestregelgeving enerzijds en bescherming van weidevogelnesten anderzijds.

Reactie voorstel SGP-fractie inzake natuurcompensatie

Ik ga eerst kort in op het belang van adequate natuurcompensatie, daarna op de (huidige en toekomstige) beleidsmatige en juridische verankering van natuurcompensatie. Daarbij beperk ik me, net als de SGP-fractie, tot natuurcompensatie in relatie tot het Natuurnetwerk Nederland, voorheen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Vervolgens behandeling ik de strekking van het SGP-voorstel en de relatie die erin gelegd wordt met het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Ten slotte zal ik mijn oordeel geven over de drie concrete voorstellen uit het plan van de SGP-fractie.

Belang van adequate natuurcompensatie

Natuur is een noodzakelijk, maar ook kwetsbaar belang, dat daarom bescherming behoeft van overheidswege. De realisatie van het Natuurnetwerk Nederland heeft als doel een robuust, goed functionerend ecologisch netwerk met mooie natuur, dat bijdraagt aan het verbeteren van de biodiversiteit en daarnaast een aantal andere (bijvoorbeeld recreatieve) doelen dient. De ruimtelijke bescherming van de gebieden die (gaan) behoren tot het Natuurnetwerk Nederland is daarbij van essentieel belang. Uitgangspunt daarbij is dat activiteiten die de wezenlijke waarden en kenmerken van het Natuurnetwerk aantasten niet zijn toegestaan. Als na het doorlopen van het ruimtelijke afwegingskader (zie de paragraaf

hieronder) toch natuur verloren gaat, dan is van belang dat deze natuur adequaat wordt gecompenseerd.

Beleidsmatige en juridische verankering natuurcompensatie

Rijk en provincies hebben in 2007 gezamenlijke spelregels opgesteld rondom de ruimtelijke bescherming van de toenmalige EHS. Natuurcompensatie was een van de componenten van deze Spelregels EHS (Kamerstuk 30 825, nr. 6). In deze spelregels staan de voorwaarden opgesomd waaronder compensatie kan plaatsvinden en de wijze waarop compensatie moet worden uitgevoerd. Eén van de randvoorwaarden is dat natuurcompensatie niet mag leiden tot een nettoverlies aan natuurwaarden, wat betreft areaal (omvang), kwaliteit en samenhang.

Gelet op de decentralisatie van het natuurbeleid zijn provincies verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid rondom natuurcompensatie. Provincies hebben daarom de uitgangspunten uit de Spelregels EHS opgenomen in hun eigen beleid. Daarnaast zijn de Spelregels EHS verankerd in de instructieregels van het Besluit algemene regeling ruimtelijke ordening (Barro, titel 2.10).

In het kader van de Omgevingswet is het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) gepubliceerd (Stb. 2020, 3 juli 2018), dat per 1 januari 2021 in de plaats zal komen van het huidige Barro. Ook in het Bkl wordt de planologische bescherming van het Natuurnetwerk Nederland verankerd. In artikel 7.8, tweede lid, staan de randvoorwaarden waarbinnen provincies beleid kunnen voeren ten aanzien van natuurcompensatie.

De planologische bescherming van het Natuurnetwerk Nederland in het Bkl sluit in grote lijnen aan op de huidige bepalingen in het Barro. Wel zijn enkele verbeteringen doorgevoerd als gevolg van de aanbevelingen van het advies van de Stuurgroep Natuurcompensatie uit 2013 (Kamerstuk 30 825, nr. 197), het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2014 (Kamerstuk 31 074, nr. 6) en de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Van Veldhoven uit 2016 (Kamerstuk 33 118, nr. 63), die de regering verzoekt ervoor te zorgen dat hoogwaardige compensatie wordt gewaarborgd. Eén van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer was dat de bescherming en daarmee het duurzaam voortbestaan en de kwaliteit van compensatienatuur gewaarborgd moeten worden. Hieraan wordt met het bepaalde in artikel 7.8, tweede lid 2, van het Bkl tegemoet gekomen. Hiermee wordt bewerkstelligd dat provincies regels stellen over natuurcompensatie, niet alleen over de aard (kwaliteit, oppervlakte en samenhang), maar over de tijdigheid ervan.

Tegelijkertijd is rekening gehouden met de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies en de daarbij behorende sturingsfilosofie. In het Bkl is niet zozeer het «hoe» (de wijze van bescherming) omschreven alswel het «wat» (een afdoende planologische bescherming van de wezenlijke kenmerken en waarden van natuurnetwerk). Deze verantwoordelijkheidsverdeling brengt met zich dat in de instructieregels het resultaat waarop het Rijk de provincies kan aanspreken centraal staat. De wijze waarop dit resultaat het beste kan worden behaald staat primair ter beoordeling van de provincies, die op dit punt een grote mate van beleidsvrijheid hebben. Dit biedt mogelijk al een deel van de flexibiliteit waarnaar de SGP-fractie met haar voorstel op zoek is.

Ik ben van mening dat met het hierboven beschreven beleidsmatige en juridische kader provincies op een goede manier invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden op het gebied van natuurcompensatie.

Wanneer provincies hierbij knelpunten en belemmeringen ervaren, ben ik bereid hierover het gesprek met provincies aan te gaan.

Voorstel SGP-fractie

De SGP-fractie stelt voor om bij natuurcompensatie voor het Natuurnetwerk Nederland meer prioriteit te geven aan regionale natuurdoelen en -knelpunten.

Dit behelst volgens het voorstel minder inzet op aankoop van gronden en minder strikte interpretatie van het beginsel van «1:1 compensatie» en meer inzet op verbetering van de natuurkwaliteit en de biodiversiteit waar dat het meest nodig is, zoals meer biodiversiteit op landbouwgronden. De in het Deltaplan voorgestelde Biodiversiteitsmonitor kan volgens de SGP-fractie benut worden om ervoor te zorgen dat sprake blijft van volwaardige natuurcompensatie.

Concreet kent het voorstel drie elementen:

1. Stel een werkgroep in om te bezien hoe het instrument natuurcompensatie ingezet kan worden om de doelen van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel te halen en de regionale (agrarische) natuurkwaliteit te versterken.
2. Experimenteer de komende twee jaar in elke provincie met natuurcompensatie gericht op het versterken van de (agrarische) natuurkwaliteit zonder aankoop van gronden.
3. Zorg, indien nodig, voor een landelijke handreiking en inpassing in het Besluit kwaliteit leefomgeving en andere regelgeving.

Ten aanzien van de door de SGP-fractie bepleite flexibiliteit voor provincies geldt dat deze in de toekomstige instructieregels van het Bkl, meer dan in het huidige Barro, reeds wordt geboden. Daarin wordt immers niet voorgeschreven hoe natuurcompensatie exact moet plaatsvinden, maar alleen tot welk resultaat die natuurcompensatie moet leiden. Zo is het bijvoorbeeld niet verplicht om te compenseren door het aankopen van nieuwe gronden. Wel moet, conform artikel 7.8, tweede lid, van het Bkl natuurcompensatie leiden tot minimaal behoud van areaal, kwaliteit en samenhang van het netwerk.

Wanneer het voorstel van de SGP-fractie een oproep aan provincies is om, binnen de kaders van het huidige Barro en het toekomstige Bkl, natuurcompensatie te laten plaatsvinden op de plaats en de wijze waarop dit het beste rendeert, past dit al binnen de mogelijkheden die provincies nu hebben, mits kwaliteit, samenhang en oppervlakte van het natuurnetwerk behouden blijven.

Deltaplan Biodiversiteitsherstel

In het voorstel van de SGP-fractie wordt ook een link gelegd met het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Zoals betoogd in mijn reactie op het Deltaplan van 11 februari 2019 (Kamerstuk 26 407, nr. 114) ben ik enthousiast over het breed gedragen Deltaplan en zie ik, net als de SGP-fractie, grote kansen voor het versterken van de natuur en de biodiversiteit, juist ook door inspanningen van agrariërs. Het Deltaplan sluit op dit punt ook aan bij mijn visie «Waardevol en verbonden».

Ten aanzien van monitoring heb ik in mijn reactie op het Deltaplan laten weten dat ik het belang en de uitdaging om het monitoren van inspanningen en van biodiversiteit op een landelijk, een regionaal en een gebiedsniveau te verbinden herken en dat ik eraan wil bijdragen om dit zo goed mogelijk met elkaar te combineren. Overigens is de biodiversiteitsmonitor waarvan sprake is in het Deltaplan, en waaraan de SGP-fractie refereert (de biodiversiteitsmonitor voor de melkveehouderij, die

ontwikkeld is door Friesland Campina, Rabobank en het Wereld Natuur Fonds), niet een instrument om biodiversiteitswaarden te meten. De biodiversiteitsmonitor geeft op een integrale manier een beeld van de prestaties van een melkveehouder op aspecten van zijn bedrijfsvoering die gerelateerd zijn aan biodiversiteit. Daarom is deze biodiversiteitsmonitor niet geschikt om zicht te houden op de doeltreffendheid van natuurcompensatiemaatregelen. Dit laatste is een verantwoordelijkheid van provincies.

Ten slotte reageer ik hierbij nog kort op de drie concrete voorstellen van de SGP-fractie:

Ad 1) Het instellen van een werkgroep

Ik zal het voorstel voor het instellen van zo'n werkgroep onder de aandacht brengen van de provincies. Als zij dit een goed idee vinden, is het aan hen om hieraan verder invulling te geven. Daarnaast zal ik het voorstel van de SGP-fractie onder de aandacht brengen van de kwartiermakers van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel.

Ad 2) Experimenten met natuurcompensatie zonder aankoop van gronden

Ik laat het aan provincies om al dan niet invulling te geven aan dit voorstel. Zoals hierboven betoogd is aankoop van gronden niet per se noodzakelijk voor natuurcompensatie. Natuurcompensatie kan bijvoorbeeld ook plaatsvinden via beheer door particulieren. Wel moet het Natuurnetwerk Nederland minimaal op peil blijven na natuurcompensatie, voor wat betreft kwantiteit, kwaliteit en samenhang. Het is aan provincies om hier toezicht op te houden.

Ad 3) Een landelijke handreiking, indien nodig

Provincies kunnen, zoals omschreven in de nota van toelichting bij het Bkl (Stb. 2018, nr. 292, blz. 418), zelf kiezen voor een nader gezamenlijk beleidskader, aanvullend op het Bkl. Ik zal met de provincies bespreken of zij op individueel provinciaal niveau een dergelijk beleidskader wenselijk vinden of dat zij – met het oog op een samenhangende aanpak – behoefte hebben aan een gezamenlijk beleidskader.

Reactie toezegging inzake mestregelgeving en weidevogelnesten

Tijdens het algemeen overleg Natuur van 12 februari jl. (Kamerstuk 33 576, nr. 144) heb ik toegezegd de Kamer te informeren over mogelijk conflicterende regelgeving bij de casus van een melkveehouder in Friesland, tussen mestregelgeving enerzijds en bescherming van weidevogelnesten anderzijds. Daarbij heb ik wel de kanttekening geplaatst dat ik terughoudend ben in het beoordelen van één specifieke casus, zeker indien al rechtspraak heeft plaatsgevonden. Beheer en bescherming van weidevogelnesten vergt een inspanningsverplichting van de betrokken boer en die inspanningen worden waar mogelijk beloond. Dat laat onverlet dat ook een juiste uitvoering van de mestregelgeving mede ten behoeve van de natuur en biodiversiteit opgevolgd moet worden. Zo vloeien de voor deze casus betreffende voorschriften voor de wijze van mestaanwending in de mestregelgeving voort uit het ammoniakbeleid, waarin vermindering van de ammoniakemissie en daarmee de ammoniakdepositie (op natuur) wordt nagestreefd. In andere casussen uit de praktijk blijkt dat het goed mogelijk is om tijdens het uitrijden van drijfmest rekening te houden met weidevogels en nestbeschadiging zonder de mestregelgeving te overtreden. Ik ben me er van bewust dat dit inspanning vergt.

De bescherming van weidevogels tijdens het bemesten (en andere bewerkingen van het land in het voorjaar) is waardevol voor natuur en biodiversiteit en ik heb er dan ook waardering voor dat boeren zich hiervoor willen inspannen. Uw Kamer heeft mij via de motie van lid De Groot c.s. (Kamerstuk 26 407, nr.121), verzocht in kader van de herbezinning op het mestbeleid het mestbeleid weidevogelbestendig te maken. Daar zie ik deze casus als inbreng voor.

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