

33118

Omgevingsrecht

Nr. 346 Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld 5 oktober 2026

De vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur over de brief van 18 augustus 2026 over het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit algemene leefomgeving inzake gedragscodes (Kamerstuk 33 118, nr. 344).

De vragen en opmerkingen zijn op 14 september 2026 aan de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur voorgelegd. Bij brief van 5 oktober 2026 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,

Steen

Adjunct-griffier van de commissie,

Bosman

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en antwoord / reactie van de minister

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van CDA, PvdD en BBB.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende stukken. Deze leden vinden dat natuurbeheer een cruciaal onderdeel is in de ontwikkeling en het onderhoud van de Nederlandse natuur. Deze leden zijn daarom van mening dat natuurbeheer een doel op zichzelf is. Deelt de minister de opvatting dat natuurbeheer een doel op zich is, gericht op het behalen van de doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, en dat deze activiteit daarom als aparte categorie naast "bestendig beheer en onderhoud", "gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie", "ruimtelijke ontwikkeling of inrichting" en "ecologisch onderzoek" onderscheiden moet blijven in het Besluit algemene leefomgeving (Bal)? Zo nee, waarom niet? Hoe wordt voorkomen dat het onderscheid tussen beide categorieën in de praktijk vervaagt?

Antwoord

Ik ben het eens dat natuurbeheer zeer belangrijk is voor de ontwikkeling en onderhoud van de Nederlandse natuur. Om die reden past regulier natuurbeheer dan ook heel goed in het kader van de gedragscodes. In het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) worden verschillende categorieën activiteiten onderscheiden waarvoor gedragscodes kunnen worden aangewezen. Natuurbeheer valt onder de reikwijdte van de categorie 'bestendig beheer en onderhoud'. In het kader van deze categorie is de huidige gedragscode natuurbeheer aangewezen. Een aparte categorie natuurbeheer heeft geen toegevoegde waarde, omdat natuurbeheer dus integraal valt binnen de categorie 'bestendig beheer en onderhoud'.

Bestendig beheer en onderhoud betreft een wijze van uitvoering van de activiteiten (waaronder dus natuurbeheer) die is gericht op het handhaven van de bestaande situatie met inbegrip van de aanwezige beschermde soorten. Daarnaast is er de categorie 'ruimtelijke

ontwikkeling en inrichting'. Dat betreft activiteiten die een verandering van de fysieke inrichting van een bepaalde locatie tot gevolg hebben, als gevolg waarvan de functionaliteit van het leefgebied van een beschermde soort wezenlijk wordt aangetast of permanent verdwijnt op de betreffende locatie. Zie in dit verband de artikelen 3 en 4 van de Beleidsregel (Stcrt. Nr. 29932, 16 oktober 2024). In bijlage I en II van deze Beleidsregel is een niet-limitatieve opsomming gegeven van activiteiten 'bestendig beheer en onderhoud' en 'ruimtelijke ontwikkeling en inrichting'.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de PvdD-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende stukken. Deze leden benadrukken dat het instrument gedragscode een bijzondere juridische betekenis heeft. Door aanwijzing van een gedragscode kunnen activiteiten die anders vergunningsplichtig zouden zijn, onder voorwaarden zonder individuele omgevingsvergunning worden uitgevoerd. Daarmee verschuift een belangrijke voorafgaande ecologische beoordeling van het niveau van de individuele activiteit naar het niveau van de gedragscode. De vraag of een concrete activiteit schadelijk is voor beschermde soorten wordt dan in belangrijke mate vooraf beantwoord door de inhoud en voorwaarden van de gedragscode.

De leden van de PvdD-fractie vinden daarom dat aan de ecologische, juridische en wetenschappelijke onderbouwing van gedragscodes zeer hoge eisen moeten worden gesteld. Het mag niet zo zijn dat het verminderen van administratieve lasten voor initiatiefnemers wordt bereikt door onzekerheden en risico's af te wentelen op beschermde dieren, planten en hun leefgebieden, waar het overigens al slecht mee gaat. Is de minister het daarmee eens? Erkent de minister de gezamenlijke conclusies van het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) en het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) dat we te maken hebben met een biodiversiteitscrisis die ons bestaan bedreigt en dat we grote maatregelen moeten treffen om die te bestrijden? Zo nee, waarom negeert de minister de top van internationale wetenschap? Zo ja, hoe passen de stappen in het ontwerpbesluit precies bij de urgentie van noodzaak om extra grote maatregelen te nemen om de biodiversiteitscrisis te bestrijden (graag ontvangen we daarbij de wetenschappelijke bronnen)? Hoe past dit ontwerpbesluit bij de wens van de Kamer conform motie-Kostic c.s. (Kamerstuk 21501-08, nr. 942) om maatregelen te

nemen om de negatieve trend voor verschillende diersoorten zo snel mogelijk te keren? Hoe gaat dit ontwerpbesluit daaraan bijdragen ten opzichte van status quo? Is het een verbetering in dat opzicht en met welke wetenschappelijke bronnen onderbouwt de minister die conclusies?

Antwoord

Ik ben het met de leden van de PvdD-fractie eens dat aan de ecologische, juridische en wetenschappelijke onderbouwing van gedragscodes hoge eisen moeten worden gesteld. Om deze reden wordt een gedragscode slechts aangewezen indien de gevolgen van de daarin opgenomen activiteiten voorzienbaar en voorspelbaar zijn en deze, indien conform de voorwaarden en de maatregelen van de gedragscode wordt gewerkt, niet leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van soorten in Nederland. Daarbij geldt steeds het strikte toetsingskader van artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn.

Een gedragscode geeft een vrijstelling voor het verbod om zonder vergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten. Om deze reden worden er hoge eisen gesteld aan de gedragscodes. Net zoals bij een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, moet een gedragscode voldoen aan de volgende vereisten: 1) er bestaat geen andere bevredigende oplossing; 2) de activiteit is nodig voor een van de genoemde belangen; en 3) de activiteit verslechtert de staat van instandhouding niet of doet geen afbreuk aan het streven om de populaties van de soort in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Alleen als aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan een gedragscode worden aangewezen. Met onderhavige ontwerpbesluit wordt dit systeem versterkt. Door middel van de informatieplicht wordt het voor het bevoegd gezag makkelijker om te handhaven. Bovendien wordt met deze wijziging nog beter aangesloten op de vereisten van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Onderhavige wijzigingen leiden er niet toe dat bepaalde activiteiten, die eerst vergunningplichtig waren, nu vrijgesteld zijn van vergunningplicht, met uitzondering van ecologisch onderzoek.

Ik ben het tevens eens met de leden van de PvdD-fractie dat maatregelen genomen moeten worden om de biodiversiteit in Nederland te verbeteren en dat de negatieve trend van de staat van instandhouding van diverse beschermde soorten moet worden gekeerd. De gedragscode is als zodanig geen actieve maatregel om die doelen te bereiken, maar een

kader waarmee wordt verzekerd dat daaronder vallende activiteiten niet leiden tot een dergelijke verslechtering. Voor het verbeteren van de staat van instandhouding van soorten worden andere instrumenten ingezet, zoals planologische bescherming en inrichting van gronden voor natuur.

Overigens gelden de gedragscodes uitsluitend voor diersoorten waarvoor bewezen methodes zijn om schade te voorkomen of te mitigeren zodat de staat van instandhouding niet verslechtert.

De leden van de PvdD-fractie vragen met welke natuur-, dieren- en soortenorganisaties precies is gesproken voor dit ontwerpbesluit. Welke inhoudelijke punten zijn ingebracht? Deze leden vragen de minister daarbij volledig te zijn. Welke zorgen of bezwaren zijn geuit? Hoe is deze inbreng in het ontwerpbesluit verwerkt? Welke van die organisaties staan achter dit ontwerpbesluit?

Antwoord

Het ontwerpbesluit is openbaar gemaakt voor internetconsultatie. Tijdens de internetconsultatie zijn geen reacties ontvangen van natuur-, dieren- of soortenorganisaties. Ook overigens zijn van deze organisaties geen signalen ontvangen met betrekking tot het ontwerpbesluit.

Deze organisaties worden met name intensief betrokken bij de voorbereiding van nieuwe gedragscodes. Zo hebben onder andere de Vlinderstichting, FLORON, RAVON en Zodion geparticipeerd in de aangewezen gedragscode van de Unie van Waterschappen en participeren Zodion, SEVON en Vogelbescherming Nederland momenteel bij de voorbereiding van de gedragscode voor spouwmuurisolatie.

De leden van de PvdD-fractie verzoeken de minister exact in kaart te brengen welke activiteiten als gevolg van het besluit niet langer individueel vergunningsplichtig zullen zijn. Kan de minister dit kwantificeren per categorie en per beschermde soortgroep? Hoeveel hectare leefgebied wordt naar verwachting jaarlijks geraakt door activiteiten die als gevolg van dit besluit zonder individuele vergunning kunnen worden uitgevoerd? Hoeveel beschermde dieren en planten kunnen hierdoor potentieel worden geraakt?

Antwoord

Het instrument gedragscodes maakt reeds lange tijd deel uit van de wetgeving voor soortenbescherming. De regeling in de AMvB die daaraan ten grondslag ligt, wordt met het onderhavig ontwerpbesluit geactualiseerd, waardoor onder andere sprake is van een betere aansluiting op de Vogel- en Habitatrichtlijn. Daarnaast wordt middels een informatieplicht de controle op het gebruik ervan versterkt. Onderhavige wijzigingen leiden er niet toe dat bepaalde activiteiten, die eerst vergunningplichtig waren, nu vrijgesteld zijn van vergunningplicht. Die vrijstelling is pas een feit als een gedragscode is aangewezen voor bepaalde activiteiten, en dat gebeurt alleen na toepassing van het toetsingskader dat ook geldt bij vergunningverlening voor individuele activiteiten. De enige uitbreiding die plaatsvindt betreft de toevoeging van ecologisch onderzoek, waarvoor activiteiten onder de reikwijdte van een gedragscode zouden kunnen worden gebracht.

In het ontwerpbesluit wordt geregeld dat vrijstelling van vergunningplicht door aanwijzing van een gedragscode alleen mogelijk is voor activiteiten, die niet leiden tot een verslechtering voor beschermde soorten, mits de voorwaarden en maatregelen uit de gedragscode worden uitgevoerd. In bijlage I en II van de Beleidsregel is een niet-limitatieve opsomming gegeven van activiteiten 'bestendig beheer en onderhoud' en 'ruimtelijke ontwikkeling en inrichting'. Deze opsomming is opgesteld op basis van activiteiten, die in huidige aangewezen gedragscodes zijn opgenomen.

Ik beschik niet over cijfers die de relatie aangeven tussen activiteit, soortgroep en oppervlakte. Gebruikers van een gedragscode kunnen op dit moment immers activiteiten uitvoeren zonder hiertoe voorafgaand het bevoegd gezag, zijnde de provincie, te informeren.

De leden van de PvdD-fractie constateren dat de minister verschillende onderdelen van het ontwerpbesluit kwalificeert als een technische uitwerking of verduidelijking van het bestaande instrument gedragscode. Deze leden vragen of daarmee niet wordt onderschat dat de praktische werking van het stelsel aanzienlijk kan veranderen. Kan de minister per voorgestelde wijziging aangeven (en onderbouwen) of deze leidt tot een verduidelijking van bestaand recht? Kan de minister per voorgestelde wijziging aangeven (en onderbouwen) of deze leidt tot een vermindering van administratieve lasten? Kan de minister per voorgestelde wijziging aangeven (en onderbouwen) of deze leidt tot een uitbreiding van het

aantal activiteiten dat zonder individuele vergunning kan worden uitgevoerd? Kan de minister per voorgestelde wijziging aangeven (en onderbouwen) of deze leidt tot een verbetering van de bescherming van soorten? Kan de minister per voorgestelde wijziging aangeven (en onderbouwen) of deze leidt tot een beperking van de individuele beoordeling door het bevoegd gezag? Kan de minister per voorgestelde wijziging aangeven (en onderbouwen) of deze leidt tot een andere wijziging in het beschermingsniveau van soorten?

Antwoord

De in het Bal opgenomen categorieën van activiteiten en de omschrijvingen sloten niet op alle punten meer goed aan op de praktijk. Door de voorgestelde wijzigingen wordt dit wel weer het geval. Zo sluit de regelgeving over gedragscodes nu beter aan op de Vogel- en Habitatrichtlijn. Daarnaast leidt de invoering van de informatieplicht tot een verbetering van handhaving en toezicht en daarmee op een betere bescherming van soorten. De wijzigingen hebben geen gevolgen heeft voor de omvang en de aard van de activiteiten, die kunnen worden opgenomen in een gedragscode. Uitzondering hierop is de toevoeging van de categorie 'ecologisch onderzoek', waardoor het nu ook mogelijk is voor ecologische bureaus, universiteiten en soortenorganisaties vrijstelling van vergunningverlening te verkrijgen voor ecologisch onderzoek met een voorspelbaar karakter en voorzienbare effecten. Dit leidt evident tot een vermindering van bestaande administratieve lasten voor onderzoeksorganisaties en overheid.

De voorgestelde informatieplicht zal niet leiden tot een noemenswaardige vergroting van de administratieve lasten. De gegevens en bescheiden die moeten worden verstrekt, worden genoemd in het 'ecologisch werkprotocol' (EWP). De verplichting om een EWP op te stellen is reeds een vast onderdeel van gedragscodes. Het college ATR heeft overigens besloten de wijziging van het Bal niet te selecteren voor een formeel briefadvies. Hiervoor is gekozen omdat het dossier geen (significante) gevolgen heeft voor de regeldruk.

Gedragscodes zullen, indien conform de voorwaarden en de maatregelen van de gedragscode wordt gewerkt, niet leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van diverse soorten in Nederland. De voorgenomen wijziging van het Bal inzake de informatieplicht zal het bevoegd gezag in staat stellen beter toezicht te houden op de naleving.

Ook is verzekerd dat wordt voldaan aan de eisen van de artikelen 9 van de Vogelrichtlijn en 16 van de Habitatrichtlijn.

De leden van de PvdD-fractie benadrukken dat een gedragscode geen vrijblijvende praktische handreiking is, maar onder voorwaarden de individuele vergunningsplicht vervangt. Deelt de minister deze analyse? Zo ja, erkent de minister dan ook dat aan een gedragscode ten minste dezelfde ecologische waarborgen ten grondslag moeten liggen als aan individuele vergunningverlening? Kan de minister exact uiteenzetten welke waarborgen bij een gedragscode aanwezig zijn die ervoor zorgen dat een activiteit die zonder gedragscode vergunningsplichtig zou zijn, toch verantwoord zonder individuele vergunning kan worden uitgevoerd? Hoe wordt voorkomen dat de generieke beoordeling in een gedragscode minder zorgvuldig wordt dan de individuele beoordeling die anders zou plaatsvinden?

Antwoord

Ik deel uw analyse. Om deze reden wordt een gedragscode slechts aangewezen indien de gevolgen van de daarin opgenomen activiteiten voorzienbaar en voorspelbaar zijn en deze, als conform de voorwaarden en de maatregelen van de gedragscode wordt gewerkt, niet leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van soorten in Nederland.

Daarnaast gelden voor een gedragscode dezelfde beoordelingsregels als voor een vergunning voor flora- en fauna-activiteiten. Dit is terug te vinden in de concept-artikelen 11.45, 11.53 en 11.59 van het Bal, waarin wordt verwezen naar de beoordelingsregels voor vergunningen in het Bkl (artikelen 8.74j, 8.74k en 8.74l).

De leden van de PvdD-fractie lezen dat de minister stelt dat de voorgestelde wijzigingen het stelsel beter laten aansluiten op de eisen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.

De leden van de PvdD-fractie vragen de minister zeer concreet uiteen te zetten hoe deze toetsing in de praktijk plaatsvindt. Welke juridische en ecologische vragen moeten bij de beoordeling van een gedragscode worden beantwoord voordat tot aanwijzing kan worden overgegaan? Wordt voor iedere relevante soort afzonderlijk vastgesteld welke verbodsbepalingen van toepassing zijn? Wordt voor iedere relevante soort

afzonderlijk vastgesteld welke activiteiten onder de gedragscode vallen? Wordt voor iedere relevante soort afzonderlijk vastgesteld welke effecten de activiteiten op individuen kunnen hebben? Wordt voor iedere relevante soort afzonderlijk vastgesteld welke effecten de activiteiten op lokale, regionale en landelijke populaties kunnen hebben? Wordt voor iedere relevante soort afzonderlijk vastgesteld welke mitigerende maatregelen worden voorgeschreven? Wordt voor iedere relevante soort afzonderlijk vastgesteld op welke wetenschappelijke kennis de effectiviteit van die maatregelen berust? Wordt voor iedere relevante soort afzonderlijk vastgesteld of de maatregelen in de praktijk uitvoerbaar en controleerbaar zijn? Wordt voor iedere relevante soort afzonderlijk vastgesteld welke cumulatieve effecten optreden? Wordt voor iedere relevante soort afzonderlijk vastgesteld of de activiteiten verenigbaar zijn met de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn?

Antwoord

Een gedragscode wordt alleen aangewezen als er: 1) geen andere bevredigende oplossing bestaat; 2) de activiteit nodig is voor een van de genoemde belangen; en 3) als de activiteit niet de staat van instandhouding verslechtert of geen afbreuk doet aan het streven om de populaties van de soort in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Voor vogels en soorten op bijlage IV en V van de habitatrichtlijn vloeien deze eisen direct voort uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Voor activiteiten 'bestendig beheer en onderhoud' kunnen in principe alle beschermde soorten in een gedragscode worden opgenomen; de activiteiten zijn immers gericht op het handhaven van de bestaande situatie met inbegrip van de aanwezige beschermde soorten. Voor activiteiten 'ruimtelijke ontwikkeling en inrichting' kan, conform bijlage III van de Beleidsregel, een beperkt aantal soorten worden opgenomen in de gedragscode. Deze activiteiten hebben namelijk een verandering van de fysieke inrichting van een bepaalde locatie tot gevolg. In die gevallen zijn niet altijd effectieve maatregelen bekend, die nadelige gevolgen voor de aanwezige beschermde soorten voorkomen. Hierdoor kan voor de uitvoering van deze activiteiten geen vrijstelling op grond van een gedragscode worden verleend bij aanwezigheid van deze soorten.

RVO toetst gedragscodes zorgvuldig. Onderdeel van de toetsing is onder andere het participatieproces, de adviezen van soortenorganisaties, het

advies van het IPO namens de provincies en (indien van toepassing) de evaluatie van de vorige gedragscode.

Van alle in aangewezen gedragscodes opgenomen activiteiten zijn de hierin opgenomen maatregelen ten aanzien van de beschermde soort bewezen als effectief op basis van wetenschappelijk onderzoek of onafhankelijk expert judgement, waardoor het uitvoeren van deze activiteiten niet leidt tot nadelige gevolgen voor de beschermde soorten en de staat van instandhouding lokaal noch landelijk verslechtert en geen afbreuk wordt gedaan aan het streven om de populaties van de soort in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Dit geldt ook in geval van cumulatie van activiteiten.

Voor elke activiteit in relatie tot elke soort moet dus zijn bewezen dat na het toepassen van de voorgeschreven voorwaarden en maatregelen geen afbreuk wordt gedaan aan de lokale en landelijke staat van instandhouding. Anders wordt de activiteit-soort combinatie niet opgenomen in de gedragscode. Het aanwezig zijn van wetenschappelijk bewijs of onafhankelijk expert judgement wordt dus door RVO getoetst.

Na positief advies van RVO voor aanwijzing van de gedragscode vindt eerst nog openbare internetconsultatie plaats, waarna het nog mogelijk is wijzigingen door te voeren in de gedragscode.

De leden van de PvdD-fractie vragen of de minister de Kamer een concreet beoordelingskader kan verstrekken dat hiervoor door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en andere bevoegde instanties wordt gebruikt. Is er een gestandaardiseerde checklist of beoordelingsmatrix? Zo ja, kan deze aan de Kamer worden verstrekt?

Antwoord

RVO maakt hiervoor gebruik van de zogenoemde maatregelencatalogus, die op de website van RVO is gepubliceerd (<https://www.rvo.nl/onderwerpen/buiten-werken/overzicht-gedragscodes>). De maatregelencatalogus wordt periodiek geactualiseerd.

De leden van de PvdD-fractie vragen bijzondere aandacht voor de vraag hoe wordt vastgesteld dat activiteiten onder een gedragscode geen nadelige invloed hebben op de staat van instandhouding van beschermde soorten. Kan de minister exact aangeven welke definitie, gegevens en beoordelingsmethode daarbij worden gehanteerd? Hoe wordt omgegaan met soorten waarvoor de landelijke staat van instandhouding relatief gunstig is, maar waarvan lokale populaties sterk onder druk staan? Kan een gedragscode worden aangewezen voor een soort waarvan de staat van instandhouding ongunstig is? Zo ja, onder welke voorwaarden? Kan de minister bevestigen dat niet alleen moet worden voorkomen dat een populatie onder de huidige omvang verder achteruitgaat, maar dat ook rekening moet worden gehouden met het doel om soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen of te houden?

Antwoord

Zoals in het vorige antwoord is aangegeven, maakt RVO bij de beoordeling gebruik van de maatregelencatalogus. Hierin is per activiteit en soort beschreven op welke wijze wordt gegarandeerd dat in de gedragscode opgenomen activiteiten geen nadelige invloed hebben op de landelijke of lokale staat van instandhouding van soorten. Het betreft in alle gevallen activiteiten waarvoor de gevolgen voor beschermde soorten voorzienbaar en voorspelbaar zijn en, bij naleving van de gedragscode, niet leiden tot verslechtering en geen afbreuk wordt gedaan aan het streven om de populaties van de soort in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. In principe kunnen ook soorten met een ongunstige staat van instandhouding opgenomen worden in een gedragscode, maar voor deze soorten zijn maar in een beperkt aantal gevallen effectieve maatregelen bekend, die worden ondersteund door wetenschappelijk onderzoek. Zoals in een eerder antwoord aangegeven wordt voor het verbeteren van de staat van instandhouding van soorten andere instrumenten ingezet, zoals planologische bescherming en inrichting van gronden voor natuur.

De leden van de PvdD-fractie vragen ook hoe het voorzorgsbeginsel wordt toegepast wanneer onvoldoende wetenschappelijke kennis beschikbaar is. Wat gebeurt er wanneer onvoldoende zekerheid bestaat over de gevolgen van een activiteit voor een beschermde soort? Kan een gedragscode worden aangewezen wanneer niet met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld dat de activiteit geen negatieve gevolgen heeft? Zo ja, op welke juridische grondslag en hoe rijmt dit met de wens van de Kamer en de noodzaak om de negatieve trend voor natuur en

dierpopulaties zo snel mogelijk te keren? Deelt de minister de opvatting dat het ontbreken van voldoende kennis over een soort of over de effecten van een activiteit niet mag worden uitgelegd als bewijs dat er geen schadelijke effecten zijn? Kan de minister bevestigen dat wetenschappelijke onzekerheid niet ten nadele van beschermde soorten mag worden uitgelegd?

Antwoord

Ik deel de opvatting van de PvdD-fractie dat het ontbreken van voldoende kennis over een soort of over de effecten van een activiteit niet mag worden uitgelegd als bewijs dat er geen schadelijke effecten zijn. In een aangewezen gedragscode worden alleen activiteiten opgenomen waarvoor de gevolgen voor beschermde soorten voorzienbaar en voorspelbaar zijn en, bij naleving van de gedragscode, niet leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding en geen afbreuk doen aan het streven om de populaties van de soort in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Indien onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing aanwezig is voor te nemen maatregelen bij de uitvoering van een activiteit worden deze activiteiten of de betreffende soorten niet opgenomen in een gedragscode. Indien een organisatie van mening is dat voor een beschermde soort wel degelijk sprake is van effectieve maatregelen, kan zij dit voor beoordeling voorleggen aan RVO. Dit kan naar aanleiding van bijvoorbeeld voortschrijdende technieken of nieuwe ecologische inzichten. Dit dient wel ecologisch onderbouwd te zijn. Daarnaast wordt er door de initiatiefnemer advies gevraagd aan de betreffende soortenorganisaties.

De leden van de PvdD-fractie maken zich tevens grote zorgen over cumulatieve effecten. Een individuele activiteit kan wellicht een beperkt effect hebben, terwijl duizenden of tienduizenden vergelijkbare activiteiten gezamenlijk een substantiële impact kunnen hebben op een soort of populatie. Hoe worden de cumulatieve effecten van alle activiteiten die onder een gedragscode vallen beoordeeld? Wordt bijgehouden hoeveel activiteiten jaarlijks daadwerkelijk onder een gedragscode worden uitgevoerd? Wordt daarbij geregistreerd waar de activiteiten plaatsvinden? Wordt daarbij geregistreerd welke soorten worden geraakt? Wordt daarbij geregistreerd welke maatregelen worden getroffen? Wordt daarbij geregistreerd hoeveel verblijfplaatsen of leefgebieden worden aangetast? Wordt daarbij geregistreerd wat de ontwikkeling van de betrokken populaties is?

De in een gedragscode opgenomen activiteiten leiden niet tot verslechtering van de staat van instandhouding van beschermde soorten, indien de voorwaarden en maatregelen uit de gedragscode worden nageleefd. In de gevallen waarin sprake kan zijn van mogelijke cumulatieve effecten wordt hiermee rekening gehouden door in de gedragscode de uitvoering van activiteiten te begrenzen qua oppervlakte, aantallen of anderszins.

Er wordt geen registratie bijgehouden door het bevoegd gezag over aard en omvang van de activiteiten in relatie tot de soorten. Gebruikers van een gedragscode kunnen op dit moment immers activiteiten uitvoeren zonder hiertoe voorafgaand het bevoegd gezag, zijnde de provincie, te informeren. En dit verandert met het onderhavige ontwerpbesluit ten positieve: er komt een informatieplicht.

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat iedere afzonderlijke activiteit op zichzelf aan de gedragscode voldoet, terwijl het totaal van de activiteiten alsnog leidt tot achteruitgang van een soort. Wordt voor gedragscodes een maximale ecologische belasting, oppervlakte, aantal activiteiten of andere bovengrens vastgesteld? Zo nee, waarom niet? Is de minister bereid om een signaleringswaarde in te voeren waarna een gedragscode automatisch opnieuw ecologisch wordt beoordeeld?

Antwoord

De in de gedragscode opgenomen voorwaarden en maatregelen zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek en borgen bij juiste uitvoering ervan dat er geen nadelige invloed is op beschermde soorten en niet leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding, noch bij de uitvoering van de afzonderlijke activiteit, noch bij de uitvoering van het totaal van de activiteiten

De leden van de PvdD-fractie lezen dat de minister verwijst naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de gedragscode natuurinclusief renoveren.

De leden van de PvdD-fractie vinden het belangrijk dat de Kamer kan beoordelen in hoeverre de lessen uit deze uitspraak daadwerkelijk zijn verwerkt. Kan de minister per kritiekpunt uit deze uitspraak aangeven op welke wijze dat punt in het huidige stelsel wordt ondervangen? Welke concrete wijzigingen zijn aangebracht naar aanleiding van de uitspraak? Kan de minister aantonen dat bij de nieuwe systematiek wél voldoende inzicht bestaat in de gevolgen van grootschalige toepassing van een gedragscode op lokale populaties en cumulatieve effecten? Kan de minister uitsluiten dat de rechter in toekomstige procedures opnieuw tot het oordeel komt dat onvoldoende ecologische onderbouwing aanwezig is?

Antwoord

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 21 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:853) de goedkeuring van een gedragscode voor ruimtelijke ingrepen in de vorm van de renovatie van woningen vernietigd (gedragscode 'natuurinclusief renoveren'). De Afdeling is van oordeel dat de minister bij het goedkeuren van deze gedragscode onvoldoende heeft beoordeeld of de renovatiewerkzaamheden op basis van de gedragscode zouden leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de soorten.

In de betreffende gedragscode 'natuurinclusief renoveren' was aanwezigheid van vleermuizen uitgangspunt, werd beperkt ecologisch onderzoek uitgevoerd en werden standaard mitigerende maatregelen voorgeschreven. Deze werkwijze legde hierdoor geen wetenschappelijk verband tussen de aanwezigheid van de soort vleermuis en de hiervoor geschikte effectieve maatregel.

Een dergelijke werkwijze is in alle aangewezen en in de toekomst aan te wijzen gedragscodes uitgesloten. Conform elke aangewezen gedragscode moet gedegen ecologisch onderzoek worden uitgevoerd naar de aanwezigheid van beschermde soorten. Bij geconstateerde aanwezigheid moeten wetenschappelijk onderbouwde maatregelen worden opgenomen zodat de uit te voeren activiteiten niet leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de beschermde soorten.

De leden van de PvdD-fractie lezen dat Artikel 11.45.1.b.1° en Artikel 11.53.1.b.1° nu luiden “het bestendig beheren of onderhouden van vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, luchthavens, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer” en met dit voorstel veranderd worden naar “bestendig beheer en onderhoud”. In de toelichting wordt genoemd dat de reden hiervoor is dat bepaalde activiteiten nu niet vervat waren in de opsomming, namelijk “kleinschalig beheer en onderhoud van kabels en leidingen, hoogspanningsleidingen en -stations en herstelwerkzaamheden aan gebouwen”. Waarom is ervoor gekozen om deze activiteiten niet aan de opsomming toe te voegen, maar te komen tot een algemenere formulering? Deze leden vragen waarom voor een zo brede formulering is gekozen. Het feit dat een activiteit regelmatig wordt uitgevoerd betekent immers niet automatisch dat de activiteit ecologisch onschadelijk is. Ook bestaand beheer kan, bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverandering of veranderende populaties, inmiddels andere effecten hebben dan voorheen. Waarom wordt de categorie niet concreter afgebakend? Kan de minister voorbeelden geven van activiteiten die door de voorgestelde verruiming voortaan onder de regeling kunnen vallen, maar momenteel niet? Voor welke soorten en verbodsbepalingen kan deze verruiming gevolgen hebben? Kan de minister bevestigen dat de enkele omstandigheid dat een activiteit in het verleden regelmatig is uitgevoerd onvoldoende is om deze als “bestendig” aan te merken? Welke rol spelen schaal, intensiteit, frequentie, locatie en actuele ecologische omstandigheden bij deze beoordeling? Hoe gaat de minister voorkomen dat er hierdoor onbedoeld vergunningen beschikbaar komen voor beheer- of onderhoudsactiviteiten die niet overeenkomstig de oorspronkelijke bedoeling van het wetsartikel zijn, namelijk het zo veel mogelijk voorkomen van activiteiten die verslechterende of significant verstorende gevolgen voor diersoorten, een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied kunnen hebben? Op welke wetenschappelijke adviezen baseert de minister zich hierin?

Antwoord

Voor de brede formulering is gekozen, omdat de oorspronkelijke formulering onvoldoende in lijn is met de praktijk. De vereenvoudiging zal naar verwachting niet of nauwelijks leiden tot uitbreiding van de activiteiten, waarvoor nu vrijstelling op grond van een gedragscode wordt verkregen. Uitgangspunt blijft dat in aangewezen gedragscodes alleen activiteiten zijn opgenomen, waarvan wetenschappelijk is onderbouwd dat zij niet leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding

van beschermde soorten indien de maatregelen uit de gedragscodes worden uitgevoerd. De verplichting van een wetenschappelijke onderbouwing (of onderbouwing op basis van expert judgement) garandeert derhalve dat niet allerlei extra activiteiten in de gedragscode kunnen worden opgenomen. Bovendien moet sprake zijn van bestendig (regelmatig terugkerend) beheer en onderhoud: incidentele activiteiten vallen niet onder de vrijstelling van een gedragscode.

De leden van de PvdD-fractie lezen dat de minister Artikel 11.45.1.3 wil laten vervallen omdat hij meent dat deze waarborging voldoende vervat is in Artikel 8.74j, eerste lid, onder a, b en c. Deze leden hechten eraan erop te wijzen dat hetgeen wat verwoord is Artikel 11.45.1.3 niet in exacte overeenstemming is met wat er in Artikel 8.74j, eerste lid, onder a, b en c beschreven wordt. Op welke manier acht de minister voldoende geborgd dat alles wordt gedaan door een vergunninghouder om te voorkomen dat vogels worden gedood, nesten van vogels worden vernield, beschadigd of weggenomen, rustplaatsen van vogels worden vernield, eieren van vogels worden vernield, en planten worden geplukt, afgesneden, ontworteld of vernield? Hoeveel capaciteit is hiervoor vrijgemaakt en bij wie? Acht de minister deze voorwaarden niet meer noodzakelijk? Wat is volgens de minister de noodzaak om deze voorwaarden te doen komen te vervallen? Op welke wetenschappelijke adviezen baseert hij zich? Is hij het ermee eens dat deze voorwaarden een grotere garantie voor dieren- en plantenwelzijn bevatten dan enkel een algemeen verslechteringsverbod van de instandhouding, in het bijzonder als het gaat om schade aan planten? Zo nee, op welk wetenschappelijk advies baseert de minister zich?

Antwoord

De genoemde wijzigingen leiden tot een meer adequate doorvertaling van de Vogel- en Habitatrichtlijn in het Bal, waarbij de eis van het niet doden van vogels, het niet beschadigen en vernielen van nesten en rustplaatsen, en het niet vernielen van planten gehandhaafd blijft. Met de wijzigingen wordt ook de eis dat geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de in de gedragscode beschreven handelingen, goed geïmplementeerd.

De leden van de PvdD-fractie zijn van mening dat een gedragscode niet zou moeten worden aangewezen wanneer de overheid vervolgens onvoldoende capaciteit heeft om de ecologische onderbouwing, naleving

en effecten ervan te beoordelen. Deelt de minister dit uitgangspunt? Wordt voorafgaand aan aanwijzing van een gedragscode beoordeeld of voldoende juridische, ecologische en toezichtcapaciteit beschikbaar is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe precies en gebeurt dat door een onafhankelijke actor (of anders door wie)? Is de minister bereid een gedragscode niet aan te wijzen of tijdelijk op te schorten indien onvoldoende capaciteit beschikbaar is voor adequate monitoring en toezicht?

Antwoord

De inhoudelijke beoordeling van een ingediende gedragscode wordt uitgevoerd door RVO en op basis daarvan beoordeel ik of aanwijzing in de Omgevingsregeling kan plaatsvinden. RVO heeft hiervoor voldoende capaciteit. Naleving van de gedragscode is de taak van het bevoegd gezag, zijnde over het algemeen gedeputeerde staten van de betrokken provincie(s). De aanwijzing van een gedragscode wordt ook afgestemd met de provincies. Deze kunnen ook toetsen of deze aanwijzing past binnen hun uitvoeringspraktijk en handhavingsstrategie.

Een gedragscode wordt pas opnieuw beoordeeld en aangewezen, indien de initiatiefnemer de huidige gedragscode heeft geëvalueerd. Over de periode dat de gedragscode geldt, moet de gedragscode op planmatige en systematische wijze worden geëvalueerd. Hiertoe maakt RVO afspraken met de initiatiefnemer van de gedragscode.

De leden van de PvdD-fractie vragen de minister om exact aan te geven hoeveel fte expertise bij de provincies en RVO beschikbaar is voor de beoordeling, aanwijzing, monitoring en evaluatie van gedragscodes soortenbescherming. Kan dit worden uitgesplitst naar ecologen, soortenexperts, juridisch deskundigen, deskundigen op het gebied van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, medewerkers voor gegevensanalyse en monitoring, medewerkers voor toezicht en handhaving en overige functies die rechtstreeks bij gedragscodes betrokken zijn? Hoeveel van deze capaciteit is structureel beschikbaar? Hoeveel betreft tijdelijke capaciteit of externe inhuur? Hoeveel fte zijn momenteel daadwerkelijk bezet? Hoeveel fte acht de minister noodzakelijk om de taken uit dit ontwerpbesluit zorgvuldig uit te voeren? Is de huidige capaciteit toereikend? Zo ja, op welk onafhankelijk advies baseert de minister zich?

Zo nee, hoeveel extra fte zijn noodzakelijk en wanneer zal deze capaciteit beschikbaar zijn?

Antwoord

Zoals hiervoor aangegeven, draagt RVO zorg voor de uitvoering van de inhoudelijke beoordeling van een nieuw ingediende gedragscode. Hiertoe maak ik jaarlijks afspraken met RVO over de inzet van voldoende capaciteit. Voor 2027 zet RVO 44 fte in voor de beoordeling van gedragscodes en vergunningen. De betrokken medewerkers zijn gekwalificeerd, daar heb ik geen twijfel over.

De leden van de PvdD-fractie vragen daarnaast hoeveel specialistische ecologische kennis daadwerkelijk binnen de provincies en RVO beschikbaar is. Over welke soortgroepen beschikt RVO intern over gespecialiseerde deskundigheid? Hoeveel medewerkers beschikken over aantoonbare diepgaande kennis van onder meer vleermuizen? Hoeveel medewerkers beschikken over aantoonbare diepgaande kennis van onder meer vogels? Hoeveel medewerkers beschikken over aantoonbare diepgaande kennis van onder meer amfibieën? Hoeveel medewerkers beschikken over aantoonbare diepgaande kennis van onder meer reptielen? Hoeveel medewerkers beschikken over aantoonbare diepgaande kennis van onder meer zoogdieren? Hoeveel medewerkers beschikken over aantoonbare diepgaande kennis van onder meer vissen? Hoeveel medewerkers beschikken over aantoonbare diepgaande kennis van onder meer insecten? Hoeveel medewerkers beschikken over aantoonbare diepgaande kennis van onder meer beschermde planten? Hoeveel medewerkers beschikken over aantoonbare diepgaande kennis van onder meer andere relevante beschermde soortgroepen? Hoeveel medewerkers beschikken daarnaast over specialistische juridische kennis van de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en de nationale soortenbeschermingsregels? Kan de minister aangeven of RVO voor specifieke soortgroepen structureel afhankelijk is van externe deskundigen? Zo ja, om welke expertise gaat het? Hoeveel budget is er nu jaarlijks beschikbaar voor dergelijke externe expertise? Hoeveel extra budget wordt vrijgemaakt als de wijziging van dit besluit doorgaat?

Antwoord

RVO heeft voor de beoordeling van gedragscodes ecologen in dienst, die de specialistische kennis hebben om deze taak naar behoren uit te voeren.

voeren. Indien noodzakelijk stemt RVO af met de betrokken soortenorganisaties of deskundigen van wetenschappelijke instellingen. RVO heeft hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar.

De leden van de PvdD-fractie vragen welke deskundigen daadwerkelijk betrokken zijn bij de inhoudelijke beoordeling van een gedragscode. Kan de minister per gedragscode aangeven welke ecologen betrokken zijn? Kan de minister per gedragscode aangeven welke dieren- en soortenexperts betrokken zijn? Kan de minister per gedragscode aangeven welke juridisch deskundigen betrokken zijn? Kan de minister per gedragscode aangeven welke experts op het gebied van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn betrokken zijn? Kan de minister per gedragscode aangeven welke externe deskundigen zijn geraadpleegd? Kan de minister per gedragscode aangeven welke onafhankelijke wetenschappelijke instellingen eventueel advies hebben uitgebracht? Wordt voor iedere gedragscode een multidisciplinair beoordelingsteam ingezet? Hoeveel controles zijn de afgelopen vijf jaar uitgevoerd op activiteiten die onder een gedragscode vielen? Hoeveel overtredingen zijn daarbij vastgesteld? Hoeveel waarschuwingen, lasten onder dwangsom, bestuursdwang of strafrechtelijke maatregelen zijn opgelegd? Hoe wordt gewaarborgd dat de beoordeling onafhankelijk is van de initiatiefnemer of sector die belang heeft bij aanwijzing van de gedragscode? Waarom is niet standaard voorzien in een onafhankelijke wetenschappelijke second opinion bij gedragscodes met grote potentiële gevolgen voor beschermde soorten? Is de minister bereid om een onafhankelijke wetenschappelijke toets verplicht te stellen voor gedragscodes met een grote geografische reikwijdte, grote aantallen activiteiten of mogelijke gevolgen voor soorten met een ongunstige staat van instandhouding?

Antwoord

Zie het vorige antwoord. Voor de beoordeling van alle gedragscodes heeft RVO zelf deskundigen beschikbaar, waaronder deskundigen op het gebied van de Vogel- en Habitatrichtlijn, en kan het zo nodig ook een beroep doen op de deskundigheid binnen het ministerie van LNV. Voor de beoordeling van elke gedragscode wordt door RVO een multidisciplinair beoordelingsteam ingezet.

Ten aanzien van controles en overtredingen beschik ik alleen over informatie over gedragscodes voor activiteiten waarvoor het Rijk bevoegd

gezag is. Dit betreft de gedragscodes ProRail, RWS en TenneT. Handhaving en toezicht van de activiteiten die onder de huidige andere gedragscodes vallen is de bevoegdheid van gedeputeerde staten van de provincies. In 2026 zijn er in totaal op soortenbescherming 85 handhavingszaken voor gedragscodes en vergunningen afgerond door RVO.

De beoordeling door RVO is volledig onafhankelijk van de initiatiefnemer of sector. Zoals eerder aangegeven worden activiteiten en soorten alleen in de gedragscode opgenomen als voor de uitvoering van de activiteiten effectieve maatregelen bekend zijn, die wetenschappelijk zijn onderbouwd dan wel de expliciete instemming hebben van de betrokken soortenorganisaties. Een onafhankelijke wetenschappelijke toets of second opinion is dan ook overbodig.

De leden van de PvdD-fractie menen te lezen dat het ontwerpbesluit een informatieplicht voor activiteiten in het kader van ruimtelijke ontwikkeling of inrichting introduceert. Deze leden constateren dat deze informatieplicht geen voorafgaande toestemming vereist. Klopt het dat het bevoegd gezag na ontvangst van de informatie niet verplicht is de activiteit vooraf inhoudelijk te beoordelen? Klopt het eveneens dat de activiteit in beginsel kan plaatsvinden zonder dat het bevoegd gezag vooraf heeft vastgesteld dat aan alle voorwaarden van de gedragscode is voldaan? Waarom wordt voor activiteiten die leefgebied wezenlijk kunnen aantasten of permanent kunnen doen verdwijnen gekozen voor een informatieplicht in plaats van een systeem waarin voorafgaande controle mogelijk is? Hoeveel capaciteit hebben provincies en RVO om de ontvangen informatie daadwerkelijk te beoordelen? Hoeveel fysieke controles worden jaarlijks verwacht?

Antwoord

De informatieplicht is niet ingesteld om toestemming te verlenen bij de uitvoering van elke activiteit. Dan zou de gedragscode ten aanzien van het verminderen van administratieve lasten geen toegevoegde waarde meer hebben in vergelijking met een omgevingsvergunning. Toestemming voor de uitvoering van de activiteit wordt verleend bij aanwijzing van de gedragscode, die vrijstelling geeft indien de in de gedragscode opgenomen voorwaarden en maatregelen worden nageleefd.

De informatieplicht stelt het bevoegd gezag in staat om adequaat toezicht uit te oefenen, omdat het bevoegd gezag voorafgaand aan het uitvoeren van de activiteit inzicht heeft in de aard van de activiteit alsmede in de locatie en het moment van uitvoering.

Zie voor het onderwerp 'controles' het vorige antwoord.

De leden van de PvdD-fractie hebben kennisgenomen van bezwaren tegen de termijn van één week voor bepaalde werkzaamheden bij nesten en rustplaatsen. De minister verwijst voor spoedsituaties naar het begrip calamiteit. Kan de minister concreet aangeven welke situaties hieronder vallen? Hoe wordt het belang van dieren en natuur hierbij precies beschermd?

Antwoord

In situaties waar de veiligheid van mensen en woningen of gebouwen acuut in het geding is, is sprake van een calamiteit. Voorbeelden hiervan zijn een dassentunnel onder het spoor, die direct kan leiden tot een verzakking, of bomen die na een windhoos dreigen om te vallen. Dergelijke calamiteiten vallen niet onder de reikwijdte van deze gedragscode en zijn de verantwoordelijkheid van het ter zake bevoegd gezag.

De leden van de PvdD-fractie vinden dat niet alleen moet worden gecontroleerd of initiatiefnemers de gedragscode naleven, maar vooral of de gedragscode daadwerkelijk werkt voor de natuur. Worden de daadwerkelijke effecten van activiteiten op populaties gemonitord? Zo ja, hoe? Zo nee, hoe kan de minister zonder effectmonitoring vaststellen dat een gedragscode niet leidt tot een verslechtering van de staat van instandhouding? Is de minister bereid om voor iedere gedragscode een periodieke ecologische effectevaluatie verplicht te stellen? Zo nee, waarom niet? Kan de minister toezeggen dat een gedragscode wordt aangepast, opgeschort of ingetrokken zodra uit monitoring, nieuwe wetenschappelijke inzichten of de ontwikkeling van populaties blijkt dat de ecologische uitgangspunten waarop de gedragscode is gebaseerd niet langer voldoende zekerheid bieden? Hoe gaat dit precies in praktijk werken?

Antwoord

De daadwerkelijke effecten van activiteiten op beschermde soorten worden niet gemonitord. Immers, activiteiten worden alleen in de gedragscode opgenomen indien bij de uitvoering van deze activiteiten effectieve maatregelen worden genomen, waarvan wetenschappelijk is onderbouwd dat deze geen nadelige invloed hebben op de staat van instandhouding van de soorten. Het effect op de soorten is derhalve reeds bekend.

Indien uit nieuw of aanvullend wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de staat van instandhouding van soorten met de te nemen maatregelen toch nadelig wordt beïnvloed als gevolg van het uitvoeren van de in de gedragscode opgenomen activiteiten zal ik de aanwijzing in de Omgevingsregeling intrekken en de aangewezen gedragscode vervangen door een door de initiatiefnemer aangepaste gedragscode die wel aan de eisen voldoet.

De leden van de PvdD-fractie lezen dat de minister verwijst naar maatregelen waarvan bekend is dat deze effectief zijn. Deze leden vragen hoe die effectiviteit wordt vastgesteld. Is iedere maatregel in de maatregelencatalogus empirisch onderzocht? Hoe wordt vastgesteld dat een maatregel voor de betreffende soort en onder de specifieke omstandigheden daadwerkelijk effectief is? Wordt de effectiviteit na toepassing in de praktijk gemonitord? Kan een maatregel worden verwijderd of aangepast wanneer uit monitoring blijkt dat deze onvoldoende werkt? Hoe vaak wordt de maatregelencatalogus geactualiseerd?

Antwoord

Zoals eerder is aangegeven, worden in de maatregelencatalogus alleen maatregelen opgenomen waarvan wetenschappelijk of door onafhankelijk expert judgement bewezen is dat het toepassen ervan bij de uitvoering van activiteiten niet leidt tot een nadelige invloed op de staat van instandhouding van de beschermde soort. De Beleidsregel geeft de mogelijkheid om ook veelbelovende maatregelen, die nog niet voldoende zijn gevalideerd, op te nemen na afstemming met de betreffende soortenorganisaties.

Indien uit nieuw of aanvullend wetenschappelijk onderzoek het tegendeel wordt bewezen, wordt de maatregel geschrapt uit de maatregelenencatalogus. De maatregelenencatalogus wordt periodiek geactualiseerd, ook weer op basis van wetenschappelijk onderzoek of expert judgement.

De leden van de PvdD-fractie lezen dat bij de beoordeling van participatie onder meer wordt gekeken naar het draagvlak en de afstemming met relevante soortenorganisaties. Deze leden benadrukken dat draagvlak onder een sector niet hetzelfde is als ecologische of juridische juistheid. Kan de minister bevestigen dat draagvlak nooit een reden kan zijn om een gedragscode aan te wijzen wanneer onvoldoende wetenschappelijke zekerheid bestaat over de effecten op beschermde soorten? Welke weging krijgt het oordeel van onafhankelijke wetenschappelijke deskundigen ten opzichte van het oordeel van sectororganisaties?

Antwoord

Draagvlak en afstemming met de betreffende soortenorganisaties zijn belangrijk. Daarnaast geldt onverkort dat RVO een ingediende gedragscode onafhankelijk beoordeelt. Wel heb ik op grond van de Beleidsregel de mogelijkheid een gedragscode aan te wijzen voor een activiteit indien sprake is van veelbelovende maatregelen, die nog niet voldoende zijn gevalideerd, mits met de betreffende soortenorganisaties afstemming hierover heeft plaatsgevonden. In dat geval ontbreekt dus nog een definitieve wetenschappelijke onderbouwing, maar is sprake van expert-judgement.

De leden van de PvdD-fractie vragen of de volledige ecologische en juridische beoordeling van gedragscodes openbaar wordt gemaakt. Is de minister bereid om bij iedere aangewezen gedragscode een openbaar beoordelingsdocument te publiceren waarin ten minste de relevante beschermde soorten, de relevante verbodsbepalingen, de beschikbare gegevens over de staat van instandhouding, de verwachte effecten, de cumulatieve effecten, de voorgeschreven mitigerende maatregelen, de wetenschappelijke onderbouwing, de ontvangen zienswijzen, de reactie daarop en de uiteindelijke juridische en ecologische conclusie worden opgenomen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee. Het advies van RVO is een intern, ambtelijk stuk. Overigens zijn de meeste activiteiten, die zijn opgenomen in de gedragscode, maatregelen uit de maatregelencatalogus. De maatregelencatalogus is gepubliceerd op de website van RVO. Daarnaast reageer ik in het consultatieverslag uitgebreid op vragen en bezwaren in het kader van de internetconsultatie. Het consultatieverslag wordt op de website van de internetconsultatie opgenomen. In de toelichting bij de wijzigingsregeling, waarbij de gedragscode wordt aangewezen, wordt op hoofdlijnen ingegaan op de consultatiereacties.

De leden van de PvdD-fractie constateren dat de informatie die op grond van de informatieplicht wordt verstrekt niet actief openbaar wordt gemaakt. Waarom niet? Deze leden zien juist een belangrijke rol voor transparantie. Wanneer activiteiten zonder individuele vergunning worden uitgevoerd op basis van een gedragscode, hebben omwonenden, natuurorganisaties en andere belanghebbenden belang bij tijdige informatie. Welke mogelijkheden heeft een omwonende of natuurorganisatie om vooraf op te komen tegen een activiteit waarvan wordt vermoed dat deze ten onrechte onder een gedragscode wordt uitgevoerd? Kan een derde tijdig een handhavingsverzoek indienen voordat de activiteit plaatsvindt? Hoe snel wordt een dergelijk verzoek behandeld? Kan een derde tijdig een handhavingsverzoek indienen voordat de activiteit plaatsvindt?

Antwoord

De informatieplicht heeft tot doel om de effectiviteit van het toezicht door het bevoegd gezag te vergroten. Het openbaar maken van locatie en moment van uitvoering van activiteiten, waarvan de gevolgen voorzienbaar en voorspelbaar zijn, zou een onnodig zwaar middel zijn, te meer daar deze activiteiten ook op particulier terrein worden uitgevoerd.

Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om invloed uit te oefenen via exceptieve toetsing. Bij exceptieve toetsing toetst de bestuursrechter, in het kader van een beroep tegen een besluit - bijvoorbeeld een besluit op een handhavingsverzoek - de rechtmatigheid van het wettelijk voorschrift waarop het besluit is gebaseerd aan hoger recht of algemene

rechtsbeginselen. Daarnaast kan een belanghebbende ervoor kiezen een civiele procedure te starten als hij van mening is dat er sprake is van een onrechtmatige daad.

De leden van de PvdD-fractie constateren dat verschillende bevoegde gezagen betrokken zijn. Hoe wordt voorkomen dat dezelfde gedragscode in verschillende provincies verschillend wordt geïnterpreteerd? Worden uniforme landelijke beoordelings-, toezicht- en handhavingscriteria opgesteld? Worden gegevens uit de informatieplicht landelijk op dezelfde wijze geregistreerd? Wie is verantwoordelijk voor landelijke analyse van deze gegevens, gezien we bij andere dossiers zoals bij lozingen hebben gezien tot welke problemen en onoverzichtelijke situaties versplintering in monitoring, toezicht en handhaving kan leiden?

Antwoord

Gedragscodes zijn landelijk geldig en de voorwaarden en maatregelen, die worden voorgeschreven bij de uitvoering van activiteiten zijn zodanig omschreven dat deze door de provincies niet verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. Mocht er toch twijfel zijn, dan kan de provincie contact opnemen met RVO. Voor de gedragscodes, waarvoor zij het bevoegd gezag zijn, is toezicht en handhaving de verantwoordelijkheid van de provincies. De informatieplicht stelt de provincies in staat deze taak adequaat uit te voeren, maar zij kunnen op basis van de verkregen informatie deze taak verschillend invullen. Het is dan ook aan de provincies om hier op de door hen gekozen wijze uitvoering aan te geven.

De leden van de PvdD-fractie lezen dat de minister veel aandacht besteedt aan het verminderen van administratieve lasten. De leden vragen waarom de maatschappelijke kosten van natuurverlies nauwelijks onderdeel zijn van de afweging. Hoe worden de kosten van verlies van leefgebied, populatieafname en noodzakelijke herstelmaatregelen meegenomen? Deelt de minister de mening dat vermindering van administratieve lasten niet mag worden bereikt door ecologische risico's en maatschappelijke kosten naar de natuur en toekomstige generaties te verschuiven? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Zoals eerder aangegeven leidt de uitvoering van activiteiten, die zijn opgenomen in een gedragscode, niet tot een negatief effect op de staat van instandhouding van beschermde soorten. Er is dan ook geen sprake van maatschappelijke kosten van natuurverlies of van ecologische risico's. Overigens worden de in de gedragscode opgenomen maatregelen uitgevoerd en gefinancierd door de gebruiker van de gedragscode.

De leden van de PvdD-fractie constateren tot slot dat het ontwerpbesluit enerzijds beoogt het stelsel duidelijker en uitvoerbaarder te maken, maar anderzijds het toepassingsbereik van activiteiten die zonder individuele vergunning kunnen worden uitgevoerd kan vergroten.

De leden van de PvdD-fractie vragen de minister daarom om per onderdeel van het besluit expliciet aan te geven welke wijziging leidt tot een verbetering van de bescherming van soorten, welke wijziging uitsluitend technisch of juridisch verduidelijkend is, welke wijziging leidt tot minder administratieve lasten en welke wijziging leidt tot een uitbreiding van de mogelijkheid om zonder individuele vergunning activiteiten uit te voeren. Kan de minister vervolgens aantonen dat deze laatste categorie niet leidt tot een vermindering van het beschermingsniveau? Kan de minister bevestigen dat een gedragscode uitsluitend verantwoord is wanneer vooraf met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld dat toepassing ervan verenigbaar is met de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn en geen afbreuk doet aan het bereiken of behouden van een gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten? Kan de minister daarbij bevestigen dat bij wetenschappelijke onzekerheid het voorzorgsbeginsel leidend is? Kan de minister toezeggen dat een gedragscode wordt aangepast, opgeschort of ingetrokken zodra uit monitoring, nieuwe wetenschappelijke inzichten of de ontwikkeling van populaties blijkt dat de ecologische uitgangspunten waarop de gedragscode is gebaseerd niet langer voldoende zekerheid bieden?

Antwoord

De voorgenomen wijzigingen zijn overwegend technisch of juridisch verduidelijkend van aard. Alleen de invoering van de informatieplicht en het uitbreiden van de toepassing van het instrument voor de categorie 'ecologisch onderzoek' zijn inhoudelijke aanpassingen.

Voor het antwoord op de overige vragen verwijs ik u naar de eerdere antwoorden in het bovenstaande.

De leden van de PvdD-fractie zien de beantwoording van bovenstaande vragen met belangstelling tegemoet en verzoeken de minister daarbij zo veel mogelijk concrete gegevens, onderliggende onderzoeken, beoordelingskaders en juridische en ecologische onderbouwingen aan de Kamer te verstrekken. Tevens verzoeken deze leden de minister echt alle vragen te beantwoorden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met de herijking van het instrument gedragscode soortenbescherming. Deze leden zijn positief over de verruiming van de mogelijkheden om gebruik te maken van gedragscodes. Zij vinden het belangrijk dat regelmatig terugkerend beheer en onderhoud zo veel mogelijk praktisch en zonder onnodige afzonderlijke vergunningprocedures kan worden uitgevoerd. Zij steunen daarom de keuze om de huidige, beperkte opsomming te vervangen door de bredere categorie 'bestendig beheer en onderhoud'. Ook zijn deze leden positief over de mogelijkheid om voortaan een gedragscode aan te wijzen voor ecologisch onderzoek.

De leden van de BBB-fractie hebben echter wel een aantal vragen en opmerkingen over de keuze om de aangescherpte voorwaarden voor gedragscodes ook van toepassing te verklaren op nationaal beschermde soorten die niet onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn vallen. Artikel 11.59 van het Bal is hiervoor niet nodig is, maar de minister kiest er kennelijk toch voor de aanvullende voorwaarden ook voor deze soorten te laten gelden. Deze leden vragen waarom hiervoor wordt gekozen. Waarom acht de minister het noodzakelijk om eisen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn ook toe te passen op soorten waarvoor deze Europese verplichting niet geldt? Waarom wordt er niet voor gekozen om, net als bij de regels voor gedragscodes voor houtopstanden, de wijziging achterwege te laten en ervoor te kiezen de huidige situatie in stand te laten?

Antwoord

In het verleden is ervoor gekozen om andere soorten – dat wil zeggen andere soorten dan Vogelrichtlijnsoorten en strikt beschermde soorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn – een basale bescherming te bieden. Daarbij zijn minder handelingen vergunningsplichtig en zijn de rechtvaardigingsgronden van de verbodsbepalingen iets ruimer dan die van artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn. Het gaat hierbij onder meer om de bescherming van soorten die op rode lijsten staan en baat hebben bij deze vorm van bescherming, mede ter voldoening aan verplichtingen uit biodiversiteitsverdragen of bijvoorbeeld – zoals bij de wolf – aan artikel 14 van de Habitatrichtlijn. Daarnaast is er, vanwege brede maatschappelijke opvattingen, aanleiding om een basale bescherming van in het wild levende dieren te bieden zodat deze niet volledig vogelvrij zijn. Deze wijziging van het Bal bouwt op die eerdere keuze voort.

De leden van de BBB-fractie vragen daarnaast of de minister concreet inzichtelijk kan maken wat deze niet door Brussel of jurisprudentie geëiste aanscherping betekent voor nationaal beschermde soorten en voor de huidige praktijk. Voor welke soorten, bijvoorbeeld haas, konijn, egel, ree en bunzing, verandert de mogelijkheid om van een gedragscode gebruik te maken? Kunnen bestaande gedragscodes als gevolg van de aanvullende voorwaarden voor bepaalde nationaal beschermde soorten niet meer, of minder ruim, worden aangewezen of gebruikt? Hoeveel activiteiten worden momenteel op grond van bestaande gedragscodes vergunningsvrij uitgevoerd voor nationaal beschermde soorten en hoeveel daarvan zouden als gevolg van deze wijziging mogelijk niet langer onder een gedragscode kunnen vallen en daarmee vergunningsplichtig worden? Welke gevolgen verwacht de minister hiervan voor de regeldruk, kosten en uitvoerbaarheid voor beheerders en andere gebruikers van gedragscodes? Wat zijn de mogelijke gevolgen van deze verhoogde regeldruk voor onderhoud aan infrastructuur die op dit moment al een onderhoudsachterstand heeft?

De leden van de BBB-fractie vrezen dat de aanscherping opnieuw een nationale kop op Europese wetgeving oplevert waar de Nederlandse burgers en bedrijven onnodig veel hinder van zullen gaan ondervinden, zonder toegevoegde waarde. Wegen de nadelen voor de veiligheid van wegen en andere noodzakelijke projecten op tegen de waarschijnlijk zeer

kleine voordelen voor de soorten die niet eens onder de Vogel- en Habitatrichtlijn vallen?

Antwoord

De bescherming van de andere soorten is voor een belangrijk deel een invulling van de internationale biodiversiteitsverdragen. Hiermee is er dus geen sprake van een nationale kop. Daarnaast gaat het om een basale bescherming van in het wild levende dieren vanwege brede maatschappelijke opvattingen. Voor de betrokken soorten zijn minder handelingen vergunningplichtig dan bij de strikt beschermde soorten van de Vogelrichtlijn en van bijlage IV van de Habitatrichtlijn, en gelden meer rechtvaardigingsgronden voor het toestaan van activiteiten.

De leden van de BBB-fractie lezen daarnaast dat bij het verwijderen of verplaatsen van nesten of rustplaatsen op onder andere hoogspanningsleidingen, spoorleidingen, portalen en wegverlichting, waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen, de vereiste gegevens ten minste één week voor aanvang van de activiteit moeten worden verstrekt. Deze leden zijn verbaasd over die strakke bepaling, aangezien veel vogels slechts kort op hun eieren broeden voordat ze uitkomen en een week een enorm verschil is in die korte tijd. Kan de minister toelichten waarom voor een vaste termijn van één week is gekozen? Is daarbij onderzocht of deze wachttijd in sommige gevallen juist ongunstig kan zijn voor de betrokken vogels? Een nest kan zich in een week immers verder ontwikkelen, waarbij bijvoorbeeld alsnog eieren worden gelegd, de bebroeding verder vordert, of eieren zelfs uitkomen in de tussentijd. Zou de mogelijkheid om sneller te kunnen handelen in dergelijke situaties niet juist kunnen betekenen dat vogels bovendien meer tijd overhouden om elders in hetzelfde broedseizoen alsnog opnieuw een nest te bouwen? Kan de minister bezien of, waar dit ecologisch verantwoord is, sneller handelen mogelijk kan worden gemaakt, zodat zowel de bescherming van de dieren als de uitvoerbaarheid voor beheerders daarmee gediend zijn?

Antwoord

De termijn van één week betreft een uitzondering die uitsluitend voor specifiek benoemde situaties op aangewezen risicolocaties van toepassing is. Dit om te voorkomen dat zich later calamiteiten kunnen voordoen. Mocht een situatie worden aangetroffen die binnen een week (of binnen

24 uur) actie vereist, dan is sprake van een calamiteit en kan *geen* gebruik gemaakt worden van een gedragscode.

Gedragscodes zijn namelijk bedoeld voor regelmatige terugkerende activiteiten met voorzienbare en voorspelbare effecten die met bewezen maatregelen zijn te mitigeren.

De leden van de BBB-fractie lezen tot slot dat het verstrekken van gegevens en bescheiden een voorwaarde wordt om gebruik te kunnen maken van de vergunning vrijstelling en dat, wanneer deze gegevens niet of niet volledig zijn verstrekt, de vrijstelling niet geldt. Kan de minister bevestigen dat dit betekent dat ook een geringe administratieve onvolledigheid er formeel toe kan leiden dat de vergunning vrijstelling vervalt? Zo ja, acht de minister het proportioneel dat een kleine administratieve fout daarmee kan leiden tot de situatie dat een activiteit zonder vereiste omgevingsvergunning is uitgevoerd en zelfs sprake kan zijn van een economisch delict? Wordt onderscheid gemaakt tussen wezenlijke tekortkomingen die toezicht en soortenbescherming daadwerkelijk belemmeren en kennelijke of geringe administratieve fouten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De informatieplicht houdt in dat voorafgaand aan de uitvoering van de activiteit het Ecologisch Werkprotocol naar het bevoegd gezag moet zijn gemaaild. Indien niet wordt voldaan aan de informatieplicht geldt de vrijstelling niet en valt men terug op het regime van de vergunningplicht.

Het format voor het Ecologisch Werkprotocol beschrijft welke informatie in ieder geval moet worden opgenomen. Kleine administratieve gebreken kunnen in overleg met het bevoegd gezag worden hersteld, zodat dit niet leidt tot het vervallen van de vrijstelling. Bij het niet nakomen van de informatieplicht heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid te sanctioneren, rekening houdend met de ernst, omvang en frequentie van de overtreding. Hierbij kan gedacht worden aan een waarschuwing, een boete, het stilleggen van de activiteit of het eisen van een vergunning voor de activiteit. Alleen in zeer ernstige gevallen (de activiteit is uitgevoerd zonder vergunning) kan het bevoegd gezag besluiten de gebruiker strafrechtelijk te vervolgen.