

Bijlage

Reactie op het advies van de Adviescommissie Omgevingswet over het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet

De Adviescommissie Omgevingswet heeft in haar advies van 6 februari 2017 over het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet een achttal onderwerpen aan de orde gesteld, die onderstaand worden besproken.

1. Algemeen

De adviescommissie pleit ervoor het perspectief van de voordelen die de integratie biedt, ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet concreet te maken.

Naar aanleiding van dit advies zijn de paragrafen 2.2 en 2.3 van de memorie van toelichting aangevuld.

In paragraaf 2.2 is ingegaan op de bijdrage van het wetsvoorstel aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet, in het bijzonder op het punt van het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak, op het punt van het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving en op het punt van het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

In paragraaf 2.3 is nader ingegaan op de doelstellingen voor natuurbescherming en de verankering daarvan in de Omgevingswet.

2. Winst integratie versterken voor de uitvoeringspraktijk

De adviescommissie adviseert een aantal voorbeelden van actief beleid – bij voorkeur met een integrale (gebieds)aanpak - uit te werken in de memorie van toelichting zodat voor de uitvoeringspraktijk inzichtelijk wordt op welke wijze een combinatie van inzet van instrumenten en investeringen bij kunnen dragen aan natuurherstel en daarmee bestuurlijke ruimte kunnen geven. Met een dergelijke uitwerking in de memorie van toelichting kan volgens de commissie de winst van het invlechten van de Wet natuurbescherming in het nieuwe omgevingsrecht sterker gestalte worden gegeven. En wordt ook inzichtelijk op welke manier de overgang van de regelgeving van de Wet Natuurbescherming wel degelijk kan bijdragen ook aan de vierde verbeterdoelstelling en daarmee aan een goede uitvoeringspraktijk.

Het advies heeft geleid tot aanvulling van paragraaf 2.8 van de memorie van toelichting. Die paragraaf gaat in op het belang van het treffen van actieve maatregelen om een adequate bescherming aan natuurwaarden te kunnen bieden. Daar worden ook voorbeelden genoemd van instrumenten die voor de actieve bescherming kunnen worden ingezet, wordt gewezen op het belang van het natuurnetwerk Nederland als onderdeel van die aanpak en wordt verwezen naar de afspraken in het Natuurpact ter zake. Paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting biedt een overzicht van de kerninstrumenten die de Omgevingswet biedt. De paragrafen maken duidelijk dat op grond van de Omgevingswet tenminste dezelfde beschermingsmaatregelen kunnen worden getroffen als op grond van de Wet natuurbescherming, zodat aan het voor de overgang van de Wet natuurbescherming geldende uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt voldaan.

3. Verantwoordelijkheid gemeenten en waterschappen

De adviescommissie adviseert in de aanvullingswet de mogelijkheid te scheppen dat ook gemeente en waterschap de hen middels de Omgevingswet beschikbaar staande instrumenten kunnen inzetten zowel voor natuurbeschermings- en herstelmaatregelen. Evident is volgens de commissie dat daarbij gehandeld wordt conform artikel 2.2 over afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen.

Het kabinet wijst erop dat het instrumentenpalet van de Omgevingswet voor de bescherming van de fysieke leefomgeving breed is en breed inzetbaar is. Het kan ook worden gebruikt door gemeenten en waterschappen en dus ook voor de bescherming van de natuur. Niet duidelijk is wat

de Aanvullingswet natuur daaraan nog zou kunnen toevoegen specifiek voor natuurbescherming door gemeenten of waterschappen, nog afgezien van het geldende uitgangspunt van een beleidsneutrale omzetting van de Wet natuurbescherming. Een belangrijk instrument dat de Omgevingswet biedt dat ook gemeenten en waterschappen kunnen inzetten, is bijvoorbeeld dat van programma's. Ook omgevingsplannen en waterschapsverordeningen zijn een belangrijk instrument voor de borging van natuurwaarden. Naar aanleiding van het advies is onder meer in paragraaf 2.2.2 van de memorie van toelichting nadrukkelijker op de mogelijkheid tot inzet van dit soort instrumenten voor natuurbescherming door gemeenten en waterschappen gewezen.

4. Helderheid rijksbelang

Met het helder maken van het Rijksbelang kan – volgens de adviescommissie – de decentrale overheid heldere bestuurlijke afwegingsruimte worden geboden bij het gestalte geven aan het natuurbeleid en -beheer. Ook wordt duidelijk hoe met een iteratief proces tussen Rijk en provincie bestuurlijke afwegingsruimte kan ontstaan. De commissie adviseert het nationaal belang helder te maken in de memorie van toelichting en vervolgens uit te werken in de uitvoeringsbesluiten.

Naar aanleiding van dit advies is paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting, dat in gaat op de bevoegdheidsverdeling, afstemming en samenwerking, aangevuld. Het nationale belang is onder andere gelegen in de internationale verplichtingen op het vlak van biodiversiteit, waarop het Rijk aanspreekbaar blijft. Tegen die achtergrond worden in de het Bkl instructieregels opgenomen die naleving van de internationale kaders verzekeren.

5. Monitoring in het Omgevingsrecht

De commissie adviseert de monitoring nadrukkelijk ook in te hangen in de – integrale – beleidscyclus van het Rijk en te koppelen aan evaluatie, actieve inzet van afwegingsruimte en van andere instrumenten uit het Omgevingsrecht.

Het door de adviescommissie onderstreepte belang van monitoring van natuur en bijsturing als onderdeel van de integrale beleidscyclus wordt door het kabinet gedeeld. Paragraaf 2.6 dat ingaat op monitoring en onderzoek is naar aanleiding van het advies aangevuld. Uitwerking van dit onderwerp vindt gedeels plaats in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, conform het regime van de Wet natuurbescherming. De regeling van de rapportages van het planbureau voor de leefomgeving van het huidige artikel 1.9 van de Wet natuurbescherming heeft vorm gekregen in artikel 20.18 van de Omgevingswet, dat wordt aangevuld op het punt van natuuronderzoek door het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

6. Uitvoeringspraktijk die inspeelt op de dynamiek van de natuur zelf

Met de dynamiek van de natuur kan volgens de adviescommissie rekening worden gehouden door met enige regelmaat de vastgestelde gebiedsdoelen te evalueren. De omgevingswet voorziet in een aanpak met beleidscyclus. Zo kunnen op basis van een goede ecologische onderbouwing doelen aan gebieden worden toegevoegd of juist afgevoerd, nieuwe gebieden kunnen worden ingesteld en ongeschikt geworden gebieden worden afgevoerd. De commissie adviseert de systematiek van de beleidscyclus uit te werken zodat bij de invulling van de Europese ambities voortdurend aangesloten wordt bij de kansen voor effectuering van ecologische doelen in de uitvoeringspraktijk. Daarmee wordt het invlechten van het natuurbeschermingsrecht in het omgevingsrecht versterkt.

Verwezen wordt naar de reactie op het voorgaande punt inzake monitoring. In aanvulling daarop wordt erop gewezen dat in het Omgevingsbesluit – zoals te wijzigen door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet – wordt voorzien in een 6-jaarlijkse actualisatie van de Aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden, waarin de gebiedsdoelen worden vastgesteld. Het Omgevingsbesluit voorziet daarnaast al in een 6-jaarlijkse actualisatie van de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, waarin deze doelen verder worden uitgewerkt.

7. Beheerplan

Ten aanzien van het beheerplan bevat het advies een drietal punten.

a. De adviescommissie adviseert, voor consistentie bij het invlechten van het natuurbeschermingsrecht in de Omgevingswet, helder uit te werken dat de aspecten van een beheerplan die een doorwerking beogen naar andere bestuursorganen of burgers, opgenomen worden in de daarvoor ingerichte instrumenten als amvb, verordeningen van provincie en waterschap en omgevingsplan.

Dit advies lijkt op een misverstand te berusten. Beheerplannen bevatten geen elementen die een directe doorwerking naar andere instrumenten beogen. Beheerplannen kunnen wel in een vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voorzien. Voor die vrijstelling wordt artikel 5.2 van de Omgevingswet aangevuld met een vierde lid, die continuering van de huidige mogelijkheid op dit punt na invoering van de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Nadere uitwerking van die vrijstelling vindt plaats in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Verder werkt de uitwerking van doelen per gebied in omvang, plaats en tijd in het beheerplan indirect door via de toetsing van Natura 2000-activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd.

b. De adviescommissie wijst erop dat in de toelichting op artikel 2.3 over beheerplannen is opgenomen, dat de bevoegde bestuursorganen vooraf moeten hebben ingestemd met de maatregelen van het beheerplan. Voor de adviescommissie is onduidelijk waarom hier wordt afgeweken van artikel 2.2 Omgevingswet waarin de uitgangspunten voor afstemming en samenwerking zijn geformuleerd.

Hier lijkt eveneens sprake te zijn van een misverstand. Het gaat niet om de instemming met een besluit van een ander bestuursorgaan, maar om het zich als bevoegd gezag binden aan de uitvoering van maatregelen die een ander bestuursorgaan in zijn programma opneemt. Aangezien een door een bestuursorgaan vastgesteld programma andere bestuursorganen niet zonder meer kan binden, zal met die andere bestuursorganen overeenstemming moeten worden bereikt over de daadwerkelijke uitvoering van door die bestuursorganen te nemen maatregelen. Dat is volledig in lijn met de samenwerkingsgedachte die ten grondslag ligt aan artikel 2.2 van de Omgevingswet.

c. In het verlengde hiervan vraagt de commissie zich af of een beheerplan als verplichte figuur in het omgevingsrecht moet worden opgenomen in gevallen waarin volstaan kan worden met de opname van de - voor de burger - relevante aspecten in de amvb, verordeningen van provincie en waterschap en omgevingsplan. Ingeval er ook andere maatregelen nodig zijn, kunnen deze onderdeel zijn van een – niet verplicht - integraal gebiedsprogramma voor het natuurgebied zelf of van een gebiedsprogramma van een groter gebied waarbij ook voorzien wordt in de inpassing van het natuurgebied.

In reactie hierop merkt het kabinet op, dat er geen gebieden zijn waarvoor een beheerplan geen meerwaarde zou hebben. In alle gevallen is van belang dat de te realiseren doelen in omvang, tijd en ruimte worden uitgewerkt en dat een samenhangend pakket aan maatregelen wordt geformuleerd om die doelen te realiseren, gekoppeld aan een mechanisme van monitoring en bijsturing. Daarbij is het van belang dat er geen onduidelijkheid over mag bestaan welk bestuursorgaan voor het beheerplan en de regie bij de te treffen maatregelen ter bescherming van een Natura 2000-gebied verantwoordelijk is. Taken en bevoegdheden worden in dit verband in de Omgevingswet en daarop gebaseerde amvb's eenduidig belegd. De Omgevingswet – zoals te wijzigen conform het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet – staat er overigens niet aan in de weg dat het beheerplan onderdeel wordt van een omvangrijker programma, als het beheerplandeel binnen dat programma maar herkenbaar is en mede wordt vastgesteld door het bevoegd gezag voor het beheerplan. Een andere regeling op dit punt zou ook geen recht doen aan het uitgangspunt van beleidsneutraliteit bij de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet.

8. Enkele overige punten

Tot slot stelt de adviescommissie nog de volgende vier punten aan de orde.

a. In artikel 16.53a (passende beoordeling) wordt verwezen naar 'een plan of een project als bedoeld in de habitatrichtlijn'. Een dergelijke formulering schept volgens de adviescommissie weinig duidelijkheid voor een initiatiefnemer. De commissie adviseert in de toelichting van de wet een doorvertaling op te nemen van deze Europese verplichting naar de terminologie in het nieuwe omgevingsrecht als omgevingsvisie, omgevingsplan, omgevingsvergunning, gebiedsprogramma, gedoogplicht. Dit wordt mede ingegeven doordat jurisprudentie bij het vigerend recht weliswaar helderheid maakte voor de voorliggend kwestie maar voor toekomstige kwesties weer vragen oproep bij de burger. Het heeft volgens de commissie de voorkeur dat de wetgever hierbij vooraf - zo veel als mogelijk - helderheid maakt.

Dit advies is niet overgenomen. Het opnemen in de wetgeving van nationale definities voor Europese begrippen brengt risico's met zich, omdat de uitleg van die begrippen voortdurend evolueert door jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zou worden overgaan tot een nationale omschrijving van die begrippen dan kunnen ongeoorloofde afwijkingen van het Europese recht ontstaan. Dat zou juist ook onduidelijkheid bij initiatiefnemers kunnen geven. De toelichting bij de wetgeving wordt gebruikt om zo goed mogelijk inzicht te geven in de betekenis van begrippen volgens de stand van dat moment. Naar aanleiding van het advies van de adviescommissie wordt hier in het bijzonder aandacht aan besteed in de nota van toelichting van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, dat zal voorzien in een belangrijk deel van de materiële normstelling.

b. Een van de beoordelingsregels van de omgevingsvergunning voor een natuurbelastende activiteit is de toets op significant negatieve gevolgen. Er dient zekerheid te worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast door de activiteit. Afgelopen jaren is hierover een groot aantal juridische uitspraken gedaan. De commissie adviseert op basis hiervan het begrip significant als wetgever uit te werken om risico's op onnodige onderzoekslasten te reduceren en daarbij ook te verkennen of op onderdelen een normstelling nodig en mogelijk is.

Voor dit punt geldt hetgeen hiervoor in de reactie onder a is aangegeven.

c. Voor de nationale parken wordt in de wet alleen de natuurwaarde benoemd. De adviescommissie merkt op dat in de uitvoeringspraktijk steeds duidelijk is geworden dat de ontwikkeling van deze parken alleen succesvol is op langere termijn, indien deze vanuit het betrokken gebied zelf, met veel inzet vanuit ook de economische bijdragen als regionale economie, toerisme en recreatie, gedragen en ondersteund wordt. Juist een dergelijke integrale kijk op de fysieke leefomgeving past goed in de filosofie van de omgevingswet. Het zou volgens de commissie jammer zijn die bredere invulling niet te benutten.

Het kabinet onderschrijft het door de adviescommissie aangegeven bredere belang van de nationale parken. Het wetsvoorstel regelt op dit punt overigens niets: dat voorziet enkel in de regeling van de bevoegdheid tot aanwijzing van nationale parken in de Omgevingswet (nieuw artikel 2.43, derde lid). De criteria voor aanwijzing van nationale parken van artikel 8.3 van de Wet natuurbescherming zullen via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen. Dit zijn minimumeisen die zijn ontleend aan afspraken in IUCN-verband; dat biedt ruimte voor verdere invulling van de bevoegdheid in beleidsregels. Het gaat bij de minimumeisen niet alleen om de aanwezigheid van bijzondere natuurwaarden of landschappelijke waarden en een bepaalde minimum-omvang, maar ook om openstelling voor recreatieve, culturele en educatieve doeleinden. Dat een dergelijk park ook een economische bijdrage aan de regionale economie kan leveren staat buiten kijf, maar is als zodanig uiteraard geen onderscheidend criterium. In lijn met het advies van de adviescommissie is het beleid van het kabinet erop gericht om samen met de provincies een kwaliteitsimpuls aan de parken te geven, mede gezien de brede belangen die daarmee zijn gediend. Het Rijk ondersteunt transitie van nationale parken naar sterkere parken met meer (inter)nationale bekendheid. In dit verband is

relevant dat de Tweede Kamer in 2014 bij motie¹ heeft opgeroepen om te komen tot sterkere en grotere nationale parken met als doel de bekendheid van nationale parken te vergroten en kansen te bieden aan ondernemers in en bij natuurgebieden. Samen met de provincies en de parken wordt dit uitgewerkt. In 2016 hebben de betrokken partijen de Nationale Parken Deal² getekend, met het idee een beweging naar nationale parken van de toekomst in gang te zetten. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de Tweede Kamer recent over de stand van zaken geïnformeerd bij brief van 26 juli 2019.³

d. In artikel 1.3 van de Omgevingswet wordt met dit wetsvoorstel ingevoegd 'ook vanwege de Intrinsieke waarde van natuur'. Dit roept bij de adviescommissie de vraag op of natuur boven de andere waarden van de omgeving staat en of deze formulering gevolgen heeft bij een integrale aanpak van de fysieke leefomgeving in de uitvoeringspraktijk?

Naar aanleiding van het advies is paragraaf 2.3.3, onder b, van de memorie van toelichting aangevuld. Daarbij wordt benadrukt – zoals ook steeds bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet is gedaan – dat de erkenning van de intrinsieke waarde van natuur geen zelfstandig normatief karakter heeft en geen eigenstandige bevoegdheden creëert. De erkenning van de intrinsieke waarde is alleen onderdeel van de redengeving om natuur bescherming te bieden en te ontwikkelen en daarvoor de instrumenten van de Omgevingswet in te zetten, los van het in onderdeel b van artikel 1.3 opgenomen oogmerk van de vervulling van maatschappelijke functies.

^[1] Kamerstukken II 2014/15, 34000 XIII, nr. 76.

^[2] Kamerstukken II 2015/16, 33576, nr. 64.

^[3] Kamerstukken II 2018/19, 33576, nr. 159.