

Vergaderjaar 2018–2019

34 985

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet)

Nr. 5 HERDRUK¹

VERSLAG

Vastgesteld 15 oktober 2018

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn voorstander van de nieuwe Omgevingswet, omdat hiermee regels worden vereenvoudigd en samengevoegd en ruimtelijke ordening-, milieu en natuurregels beter op elkaar worden afgestemd. Bovendien geeft de wet meer ruimte aan lokale en regionale overheden om ambitieuzere doelen met betrekking tot milieu en gezondheid te stellen. Dit is zeer wenselijk.

¹ Herdruk ivm correctie in laatste alinea

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel van de Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet. Deze leden waarderen de inzet van de regering om de Omgevingswet en de Wet natuurbescherming te integreren. Zij vinden het van belang dat natuurbescherming een belangrijke rol krijgt in de Omgevingswet. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Deze leden hebben nog enkele vragen.

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het van belang dat de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet niet ten koste gaat van de kwaliteit van de Wet natuurbescherming en willen dat de overgang op een zorgvuldige manier plaatsvindt. Kan de regering toelichten hoe zij gaat garanderen dat de Wet natuurbescherming inhoudelijk niet aan kwaliteit verliest bij overgang naar de Omgevingswet?

De leden van de fractie van de ChristenUnie zien dat een aantal van de inhoudelijke bepalingen die wel in de Wet natuurbescherming zaten zich nu in de memorie van toelichting van de Omgevingswet bevinden. Deze leden vragen of dit de rechtszekerheid en democratische legitimiteit ten goede gaat komen. Waarom is er niet gekozen voor een beleidsneutrale omzetting?

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat een deel van de inhoudelijke regels in het aanvullingsbesluit komt. Deze leden vragen daarbij hoe bij de invoering van de algemene maatregel van bestuur de democratische controle wordt gehandhaafd?

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat er vooral aandacht is voor diersoorten die vallen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze leden vragen of er niet tekort wordt gedaan aan de bescherming van alle diersoorten en het behoud en herstel van biodiversiteit. Kan de regering toelichten hoe ze de gehele natuur meeneemt in het wetsvoorstel? Kan de regering toelichten welke definitie van natuur wordt gehandhaafd?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» is aangegeven dat het kabinet een vergelijkend onderzoek uit zal voeren naar de manier waarop EU-lidstaten verschillende richtlijnen, waaronder de Vogel- en Habitatrichtlijn, hebben geïmplementeerd. Deze leden horen graag wat de stand van zaken is. Is het mogelijk om het vergelijkend onderzoek naar de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn te versnellen en de uitkomsten te betrekken bij de afronding van de Omgevingswet?

HOOFDSTUK 2. ALGEMENE ONDERWERPEN

§2.1. Inleiding

De leden van de GroenLinks-fractie zetten vraagtekens bij het besluit om bepaalde inhoudelijke bepalingen en vereisten uit de Wet natuurbescherming niet op te nemen in de Aanvullingswet natuur, omdat er wordt verondersteld dat deze worden gedekt door algemenere Omgevingswet bepalingen. Deze leden vrezen ook dat dit ten koste zal gaan van de vereiste aandacht voor natuurbescherming. Kan de regering daarom de algemene vereisten uit de relevante bepalingen van de Wet natuurbescherming nadrukkelijk opnemen in de Aanvullingswet natuur Omgevingswet? Kan de regering daarom ook een definitie van natuur toevoegen waarbij duidelijk wordt dat het om alle in het wild levende planten en dieren gaat en niet alleen om beschermde soorten? Kan de regering daarnaast benadrukken dat het behoud en herstel van de biologische diversiteit een onderdeel is van de goede omgevingskwaliteit?

§2.2. Verhouding tot verbeterdoelen en instrumenten Omgevingswet

De leden van de GroenLinks-fractie maken zich zorgen over het feit dat de Wet natuurbescherming overgaat in de nieuwe systematiek van de Omgevingswet waarbij natuur overgaat in veelomvattende termen zoals «de fysieke leefomgeving». Deze leden maken zich zorgen dat dat ten koste gaat van de duidelijkheid en overzichtelijkheid van de Wet natuurbescherming. Daarnaast maken zij zich zorgen over het feit dat de huidige Wet natuurbescherming pas net ingevoerd is en alles nu weer compleet anders wordt. Hoe gaat de regering garanderen dat de nieuwe wet inzichtelijk wordt? Kan de regering een duidelijk overzicht of schema aanleveren van de inhoudelijke en procedurele veranderingen in het nieuwe systeem? Kan de regering ook een duidelijk overzicht geven dat functioneert als wegwijzer, in het bijzonder voor de nieuwe natuurwetgeving?

2.2.1. Verbeterdoelen

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat het stelsel van de Omgevingswet veel ruimte overlaat om op lokaal niveau zelf normen te stellen met betrekking tot de bescherming van de natuur. Met die toegenomen flexibiliteit en afwijkmogelijkheden op lokaal niveau, vrezen deze leden dat de controle op de nationale natuurbescherming niet de vereiste aandacht zal krijgen en niet zal voldoen aan internationale verplichtingen, ondanks het feit dat die verantwoordelijkheid bij de regering blijft liggen. Kan de regering toelichten hoe zij die verantwoordelijkheid gaat vervullen in het nieuwe stelsel? Hoe gaat zij middels deze wet voldoen aan die internationale verplichtingen, onder meer ten aanzien van de Natura 2000-beheerplannen, actieve soortenbescherming en brede natuurmonitoring? Hoe gaat de regering voorkomen dat het nieuwe stelsel niet tot de achteruitgang van de natuur gaat leiden? Deelt de regering de mening dat zolang het onduidelijk blijft wie er verantwoordelijk is voor de bescherming van de natuur, haar achteruitgang praktisch onvermijdelijk is? Kan de regering daarom toelichten welke stappen zij gaat ondernemen om deze taken en verantwoordelijkheden duidelijker in te vullen? Hoe is er bijvoorbeeld verzekerd dat er rekening wordt gehouden met natuur en landschap bij planvorming? En hoe is er verzekerd dat de Vogel- en Habitatrichtlijn worden meegenomen in lokale omgevingsplannen? Tot slot, hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de transitie van natuurbescherming naar het bredere kader van de

Omgevingswet soepel verloopt zonder dat het ten koste gaat van de natuur?

§2.3. Wettelijke doelstellingen natuurbescherming

De leden van de D66-fractie hechten zeer aan de bestaande bescherming van belangen, bijvoorbeeld als het gaat om natuurbescherming, ecologie en gezondheid. In dat kader willen deze leden de regering graag vragen nader in te gaan op een aantal vragen die eerder door Natuurmonumenten zijn gesteld. Kan de regering reflecteren op de beleidsneutrale integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet? Hoe worden de overzichtelijkheid, rechtszekerheid en (internationale) systeemverantwoordelijkheid van de bestaande natuurwetgeving geborgd? Kan de regering reflecteren op de borging van het Aanvullingsbesluit natuur dat op een ander niveau van wetgeving wordt geredigeerd? Omdat ook inhoudelijke regels in het Aanvullingsbesluit natuur terecht komen, is het lastig om te stellen dat er een beleid neutrale overgang plaatsvindt. Wellicht kan een overzichtelijk schema hier inzicht in verschaffen.

Verder constateren de leden van de D66-fractie dat er in de Omgevingswet termen (die van significant belang zijn voor wetgeving op natuur) worden samengevoegd in veelomvattende begrippen. Er wordt gesproken over de «fysieke leefomgeving». Kan de regering uitleggen wat precies de «fysieke leefomgeving» inhoudt en kan de regering daarbij specifiek ingaan op natuurbescherming?

§2.4. Bevoegdheidsverdeling, afstemming en samenwerking

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering stelt dat de opdracht tot onderlinge afstemming en de mogelijkheid tot samenwerking van artikel 2.2 van de Omgevingswet de noodzaak om in de wet of uitvoeringsregelingen specifieke overleg- en afstemmingsbepalingen op te nemen voorkomt en voorts onnodige bureaucratie tegengaat. Deze leden vragen of deze algemene opdracht voldoende structuur biedt voor samenwerking en afstemming ten aanzien van de verschillende specifieke facetten van de natuurbeschermingswet waaronder samenwerking en afstemming zoals instandhoudingsmaatregelen en populatiebeheer (inheems en uitheems). Hoe werkt deze samenwerking en afstemming op dit moment? Welke rol heeft de rijksoverheid hierbij ten aanzien van de Europese verplichtingen en juridische ondersteuning ten aanzien van het natuurbeleid?

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of de regering bereid is om in het belang van meer effectieve en efficiënte schadepreventie en schadebestrijding, meer nationale coördinatie ter preventie en bestrijding van dierziekten bij in het wild levende dieren te overwegen ten aanzien van risico- en schadeveroorzakende in het wild levende diersoorten.

2.4.1. Bevoegdheidsverdeling

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het Rijk de regie kan voeren wanneer dat nodig is. Op welke wijze gaat het Rijk zijn regierol concreet invullen? Hoe wordt de afweging gemaakt om te besluiten of het overnemen van de regierol wenselijk is? Wordt bij deze afweging ook rekening gehouden met internationale afspraken? Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie hoe het behoud van kennis op Rijksniveau geborgd gaat worden en op welke manier lokale overheden gebruik kunnen maken van deze kennis op Rijksniveau.

§2.5. Natuurvisie in omgevingsvisie

c. Rode lijsten

De leden van de GroenLinks-fractie zien onduidelijkheid ten opzichte van de uitwerking van de zorgplicht voor alle soorten op de rode lijsten. Hoe gaat de regering aan haar zorgplicht voor alle rode lijstsoorten praktisch gezien voldoen?

d. Kwantificering doelen

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering een opmerking maakt over de kwantificering van instandhoudingsdoelstellingen: de regering stelt dat op landelijk niveau meer kwantitatief geduid moet worden wanneer in Nederland voor natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten die als onderdeel van het Natura 2000-netwerk worden beschermd sprake is van een gunstige staat van instandhouding. Deze leden vragen welke mate van kwantificering de regering voor ogen heeft. Is de veronderstelling juist dat deze kwantificering in grote mate afhankelijk is van onderliggende aannames en referenties, en derhalve het risico van willekeur op de loer ligt? Kan de regering deze aannames en referenties nader duiden?

§2.8. Actieve beschermingsmaatregelen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich net als de Raad van State af welke gevolgen een landelijke gebiedsaanwijzing en de instandhoudingsdoelstellingen hebben voor de inhoud van een gemeentelijk omgevingsplan. Kan de regering nader toelichten hoe de landelijke en provinciale natuurbeschermingsinstrumenten doorwerken in het gemeentelijke omgevingsplan? De leden vragen hoe de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk is geregeld in de Omgevingswet.

HOOFDSTUK 3. NATURA 2000-GEBIEDEN

§3.2. Regeling in de Wet natuurbescherming

d. Bijzondere voorzieningen

1. Uitzondering vergunningplicht

De leden van de D66-fractie beschouwen de openbare drinkwatervoorziening als een essentiële activiteit en maken zich zorgen over het verbod op activiteiten in Natura 2000-gebieden zoals het nu vermeldt wordt in de Aanvullingswet natuur Omgevingswet artikel 5.1 en 5.2. Gebieden waar drinkwater wordt gewonnen zijn vaak tevens Natura 2000-gebieden.

Kan de regering toelichten of activiteiten om de openbare drinkwatervoorziening te garanderen uitgezonderd kunnen worden van het verbod op activiteiten in Natura 2000-gebieden, in het verlengde van artikel 2 van de Drinkwaterwet, artikel 5.1. en 5.2. van de Aanvullingswet Natuur en artikel 6.4 in de Habitatrichtlijn? Is de regering bereid de uitzondering van dergelijke activiteiten op te nemen in de memorie van toelichting die nu voor ligt, waarbij wel extra waarborgen voor de bescherming van de natuur in deze gebieden toegevoegd worden?

HOOFDSTUK 4. SOORTENBESCHERMING

§4.3. Regimes beheer van in het wild levende populaties, schadebestrijding, jacht

De leden van de CU-fractie constateren dat jacht tegenwoordig op basis van de wildlijst maatschappelijk is ingebed via de provinciale faunabeheerplannen en het voor jachthouders met een jachtakte verplichte lidmaatschap van de wildbeheereenheid (artikel 8.1 en 8.2 van het wetsvoorstel). Wat vindt de regering ervan om opvolging te geven aan de bovenstaande feiten door in Nederland veelvoorkomende ganzensoorten zoals de kolgans en de grauwe gans op de wildlijst te plaatsen, waardoor deze wildsoorten als duurzaam vlees beschikbaar komen voor alle Nederlanders?

4.3.1. Internationale verplichtingen

a. Vogelrichtlijn

De leden van de D66-fractie vinden het erg belangrijk dat, als jacht noodzakelijk is, dit op een duurzame manier gebeurt in Nederland. Nederland is dankzij een zeer waterrijke delta een belangrijk vogelland. Hierdoor gedijen een aantal vogelsoorten zeer goed in het Nederlandse landschap, bijvoorbeeld de grauwe gans, kolgans en brandgans. De vele ganzen kunnen echter ook overlast veroorzaken in de vorm van landbouwschade, natuurschade en bedreiging van de vliegveiligheid. Onder de huidige wetgeving wordt ganzenschade bestreden op basis van provinciale vergunningen, met een sterke focus op afschot als middel voor schadepreventie. Deze focus kan ervoor zorgen dat het dierenwelzijn in het gedrang komt daar er de mogelijkheid ontstaat om buiten het jachtseizoen de ganzen te bejagen. De mogelijkheid bestaat dus dat er in het broedseizoen op deze dieren gejaagd wordt. Volgens de Europese Vogelrichtlijn mag dat alleen bij uitzondering onder de zogenaamde derogatie volgens artikel 9 plaatsvinden. Voordat verdelging in het broedseizoen op basis van derogatie aan de orde is, gaat de Vogelrichtlijn uit van plaatsing van soorten op de wildlijst, indien deze zich lenen voor benutting, algemeen voorkomen en de jachtdruk kunnen verdragen (artikel 7 Vogelrichtlijn). Kan de regering deze wildlijst herzien om te voorkomen dat deze diersoorten bejaagd worden buiten de daarvoor gestelde kaders?

4.3.2. Regeling in de Wet natuurbescherming

d. Jacht

De leden van de SGP-fractie hebben een vraag over de opgenomen wildlijst. De regering noemt de criteria benutting, algemeen voorkomen en het verdragen van bejaging. Deze leden constateren dat onder meer de gans voldoet aan deze criteria. Is de regering bereid te overwegen de gans op de wildlijst te zetten, in combinatie met een passende (overgangs)regeling met betrekking tot de huidige schadevergoeding?

4.3.3. Omzetting in Omgevingswet

d. Jacht

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Vogelrichtlijn Nederland de mogelijkheid geeft om, zolang de principes van verstandig gebruik en een ecologisch evenwichtige regulering in acht worden genomen, een aantal vogelsoorten voor benutting bejaagbaar te maken (bijlage II van de Vogelrichtlijn). Tegelijkertijd beoogt Nederland verregaande harmonisatie van de nationale regelingen van de betrokken lidstaten in de Benelux-overeenkomst voor jacht, beheer en schadebestrijding. Het voorliggende

wetsvoorstel negeert deze beoogde harmonisatie en geeft in artikel 8.3, lid 4 aan dat de jacht slechts is toegestaan op een beperkt aantal soorten. Nederland handelt hiermee in strijd met de Benelux-overeenkomst en jurisprudentie van het Benelux Gerechtshof (arrest A2011/2/10 op 22 maart 2013). Hieruit volgt dat lidstaten overeenkomstig de Benelux-overeenkomst 48 wildsoorten onverkort dienen op te nemen en te categoriseren. Deelt de regering de mening dat naar aanleiding hiervan meerdere soorten in aanmerking moeten komen voor plaatsing op de wildlijst? Deelt de regering ook de mening dat op basis van de vastgestelde criteria (zich lenen voor benutting, algemeen voorkomen en jachtdruk kunnen verdragen) beoordeeld moet worden of er voor deze 48 soorten jachtseizoenen vastgesteld dienen te worden, te beginnen met de talrijke soorten die zorgen voor aanzienlijke landbouwschades, aanrijdingen, risico's op veeziekten en risico's voor het vliegverkeer?

De voorzitter van de commissie,
Kuiken

Adjunct-griffier van de commissie,
De Leau