

Vergaderjaar 2019–2020

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)

E

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT¹ EN VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING²

Vastgesteld 25 november 2019

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissies aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. Zoals gemeld op 13 september 2019³ achten de commissies het wenselijk de behandeling van de wetsvoorstellen behorend bij de stelselherziening omgevingsrecht synchroon te laten verlopen met de behandeling van de voorgehangen ontwerpbesluiten. De commissies zullen daarom in het kader van het voorbereidend onderzoek inzake de Aanvullingswet natuur Omgevingswet tevens ingaan op het voorgehangen⁴ ontwerp Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en van het gegeven dat de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet in principe beleidsneutraal zal plaatsvinden. Toch is de combinatie van Europese en internationale regelgeving enerzijds en de werkwijze binnen de

¹ Samenstelling **Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**: Koffeman (PvdD), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA), N.J.J. van Kesteren (CDA) (*voorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Gerbrandy (OSF), Van Gurp (GL), Van Huffelen (D66), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), van der Linden (FVD) (*ondervoorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Van Pareren (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Vendrik (GL)

² Samenstelling **Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving**: Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Nooren (PvdA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Beukering (FVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD), Pouw-Verweij (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Rookmaker (Fractie-Otten), Vendrik (GL), Verkerk (CU)

³ *Kamerstukken I* 2019/20, 33 118, AW, p. 2.

⁴ *Kamerstukken I* 2018/19, 34 985, B.

Omgevingswet anderzijds, bijzonder. Dat leidt tot een aantal vragen. De leden wachten de beantwoording daarvan door de regering met belangstelling af

De **CDA**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur. Deze leden hebben een aantal vragen.

De fractieleden van **GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten** en **50PLUS** hebben de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur gelezen en hebben op basis daarvan gezamenlijk de nodige vragen. Zij kijken uit naar de antwoorden op deze vragen.

Met belangstelling hebben de leden van de **D66**-fractie kennisgenomen van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Zij wensen van de gelegenheid gebruik te maken om enkele vragen te stellen.

De fractieleden van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Aanvullingswet. Zij hebben nog enkele vragen die zij graag aan de regering zouden stellen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Zij hebben enkele vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De Raad van State heeft een opmerking gemaakt over de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincie op het gebied van natuurbescherming. Volgens de regering is die bevoegdheidsverdeling voldoende gewaarborgd in artikel 2.2 van de Omgevingswet. Welke maatregelen kan het Rijk nemen indien een provincie niet meewerkt aan het bereiken van de afgesproken instandhoudingsdoelstellingen?

Volgens de systematiek van de Omgevingswet is participatie van directbelanghebbenden bij voorgenomen acties, vergunningverlening et cetera cruciaal. Hoe worden directbelanghebbenden betrokken bij beoogde (provinciale) maatregelen, die noodzakelijk zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De Omgevingswet wordt aangevuld met vier aanvullingswetten, waaronder natuur. De aard van de Omgevingswet is geschoeid op een integrale benadering. Er is ruimte voor lokale en provinciale visies en afwegingsruimte. De aanvullingswet is geschoeid op sectorale wetgeving, de Wet natuurbescherming. Kan de regering toelichten of zij hier een botsing van twee benaderingen ziet (integraal versus sectoraal) en wat dat bij de uitvoering op provinciaal en lokaal niveau betekent voor de beleidsruimte en integrale afweging?

Het Nederlands ruimtelijk beleid kenmerkt zich door het integraal afwegen van alle sectorale belangen. Wat betekent het directe doorwerken van Europese richtlijnen in het ruimtelijk domein en wat betekent dat voor het typerende Nederlandse ruimtelijk beleid?

In het kader van de uitvoering van beleid vragen de CDA-fractieleden hoe de medeoverheden meerdere maatschappelijke opgaven in een gebied nader kunnen afwegen. Als voorbeeld noemen deze leden de maatschappelijke opgave in de gemeente Wierden: in en rondom het Wierdenseveld

drinkwaterwinning (5 miljoen m³) door Vitens en in hetzelfde gebied waar Natura 2000, hoogveen ontwikkeld zou moeten worden waar veel water voor nodig is. Welke afwegingsruimte heeft de provincie Overijssel, wetend dat beide ontwikkelingen onmogelijk zijn?

Natuur met een Europese status en natuur die als een nationaal doel vastgesteld zijn, worden beschreven in beheerplannen. Wie stelt deze sectorale beheerplannen op en wie stelt deze sectorale plannen vast? Wie stelt de natuurdoeltypen in deze sectorale plannen vast?

Voor de ruim 160 Natura 2000-gebieden zijn doelstellingen beschreven. Hoe worden deze sectorale doelen uitgewerkt in de uitvoeringspraktijk? Wie stelt deze doelen vast en waar vindt de integrale afweging van belangen voor de fysieke leefomgeving plaats? In welke mate is het Natura 2000-regime gericht op maatwerk?

Is het juist dat het knelpunt bij een passende beoordeling wanneer er sprake is van een mogelijk significant negatieve gevolg voor een Natura 2000-gebied, via deze aanpassingswet is opgelost? Kan de regering dat toelichten?

Het beheerplan (sectoraal) is opgenomen als type programma in de Omgevingswet (artikel 3.8, derde lid en artikel 3.9, derde lid). Past deze opname bij de integrale bedoeling van de Omgevingswet? De CDA-fractieleden vragen zich af of een beheerplan als verplichte figuur in het omgevingsrecht moet worden opgenomen. Graag een beschouwing van de regering hierover.

De Integrale Adviescommissie Omgevingswet (IAO) constateert dat het vierde verbeterdoel van de omgevingswetgeving de vergroting van bestuurlijke afwegingsruimte bij de Aanvullingswet natuur geen extra impuls krijgt. Kan de regering haar oordeel hierover geven?

Er kan bestuurlijke afwegingsruimte mogelijk worden gemaakt door een regionale programmatische aanpak, stelt de IAO. Is dit juist en wat heeft de regering geleerd van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)?

Wat betekent de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de PAS voor de omgevingswetgeving en in het bijzonder voor de Aanvullingswet natuur?

De doelbepaling wordt uitgebreid met de intrinsieke waarde van de natuur. Deze leden willen een toelichting wat de definitie is van «intrinsieke waarde van de natuur», wat deze uitbreiding betekent en hoe deze waarde afgewogen wordt door decentrale overheden. Is deze uitbreiding een nationale keuze of vraagt de Europese Unie deze van Nederland? Waar kunnen de CDA-fractieleden de onderbouwing hiervan vinden?

De CDA-fractieleden denken dat de verwijzing naar de intrinsieke waarde geen zelfstandige grondslag voor het stellen van regels is. Is de regering het met deze zienswijze eens? Waarom noemt de regering het begrip «intrinsieke waarde» een uitbreiding?

Kern van een omgevingsplan en projectbesluit is de integrale afweging van belangen door het bevoegd orgaan. Kan het bevoegde orgaan deze afweging ook maken op het terrein van natuur? Deze leden willen weten of er bij een gebiedsaanpak ook gesaldeerd kan worden.

Het Rijk heeft ook afspraken met provincies gemaakt over monitoring en evaluatie, en het ziet toe op provincies in het kader van interbestuurlijk toezicht, met de mogelijkheid van de inzet van dwingende instrumenten

op grond van de Provinciewet en de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. Welke afspraken tussen het Rijk en de provincies over monitoring en evaluatie zijn er gemaakt?

Voorts vragen de CDA-fractieleden hoe concept-Europese «natuurrichtlijnen» voordat er Europese besluitvorming plaatsvindt, een prejuridische toets kunnen krijgen, ook voordat de Tweede Kamer instemt richting de regering? In het verlengde vragen deze leden zich af of op dat moment de uitvoeringsaspecten en effecten richting gebieden adequaat in beeld worden gebracht. Kan de regering hierop reageren?

Voorts constateren de CDA-fractieleden dat de wijze van afstemming die onder de Wet natuurbescherming (Wnb) wettelijk geregeld was en noodzakelijk werd geacht voor een effectieve uitvoering van de wet en het voldoen aan Europese verplichtingen, in de Omgevingswet alleen wordt voortgezet door een opdracht tot afstemming te geven. De wijze van afstemming moet dan nader in bestuursakkoorden worden geregeld. Verder constateren deze leden dat deze wettelijk afstemmingsregeling onder de Wnb is gebaseerd op afspraken tussen Rijk en provincies. De regering zal deze afspraken gestand doen, zo is toegezegd in de memorie van toelichting. Daarnaast kan de wijze van afstemming worden gestuurd door instructieregels te stellen.

De CDA-fractieleden vragen of gezien het grote gewicht van de doelstellingen van een specifieke afstemmingsregeling, een wettelijke regeling wel op zijn plaats is. Waarom heeft de regering afgezien van een wettelijke regeling?

Op bladzijde 49 van de memorie van toelichting staat dat bij enkelvoudige vergunningaanvragen voor een Natura 2000-activiteit, die op één activiteit zien, de gedeputeerde staten of de Minister aangewezen zullen worden als bevoegd gezag. En bij meervoudige vergunningaanvragen in beginsel het college van B&W. Wat is de achtergrond van dit onderscheid en is het niet efficiënter om alle vergunningaanvragen met betrekking tot Natura 2000-activiteiten bij één overheidslaag neer te leggen?

De CDA-fractieleden vragen wat de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de PAS betekent voor de omgevingswetgeving en in het bijzonder voor het Aanvullingsbesluit natuur.

Wat is de status van de volgende passages in de memorie van toelichting: het stellen van regels in het kader van de programmatische aanpak stikstof over de toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte over de twee helften van het tijdvak van het programma (artikel 2.4, tweede lid, van het Besluit natuurbescherming), over de bepaling van de omvang van ontwikkelingsruimte (artikel 2.7, derde lid, van het Besluit natuurbescherming) en over de registratie van bijschrijvingen, afschrijvingen en reserveringen van ontwikkelingsruimte (artikel 2.9, zesde lid, van het Besluit natuurbescherming)?

Welke kerninstrumenten zijn niet geborgd in de Wet natuurbescherming en wel in de Omgevingswet? In welke zin is er sprake van «beleidsverrijking»?

Deze leden vragen verduidelijking van de «+» (beleidsrijk) van Afdeling 4.5 van het Bkl in relatie tot het huidige recht in hoofdstuk 2 van het Besluit natuurbescherming. Kan de regering de «+» toelichten?

De CDA-fractieleden vragen aandacht voor de onafhankelijke natuurmonitoring. Kan de regering de monitoring betrekken en meenemen in de integrale beleidscyclus?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten en 50PLUS gezamenlijk

Dit wetsvoorstel regelt de integratie van de Wet natuurbescherming (Wnb) in de Omgevingswet (Ow). Hiermee krijgt het onderwerp «natuur» een plaats in het nieuwe stelsel. De Wnb wordt te zijner tijd ingetrokken.

De uitgangspunten, begrippen en systematiek van de Wnb zijn reeds bij de invoering van die wet zoveel mogelijk afgestemd op die van de Ow. Voor de vergunning- en ontheffingverlening kan worden aangesloten bij de omgevingsvergunning. De integratie van de Wnb krijgt de vorm van een volledige overgang van die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving naar de Ow en daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Deze overgang vindt beleidsneutraal plaats, waarbij de systematiek en het karakter van de Ow leidend zijn.

De taken en bevoegdheden zijn in de Wnb zoveel mogelijk bij de provincies neergelegd. In het kader van de integratie van de Wnb in de Ow is deze lijn doorgetrokken.

Ook hier treffen de fractieleden van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten en 50PLUS (hierna: gezamenlijke fractieleden) weer het dilemma van de rijdende trein. Ook de regelgeving rond natuur moet op de schop als we in de trein blijven zitten. De introductie van de Ow zal in de aard der dingen een langere periode van juridische onzekerheid met zich meebrengen. De hoofdvraag voor de Aanvullingswet natuur (Awn) is of kwetsbare natuurwaarden, die al zo ernstig onder druk staan, op dit moment aan een dergelijke onzekerheid onderworpen kunnen worden zonder ernstige schade op te lopen.

Onlangs publiceerde de Wageningen University & Research (WUR) het rapport «Natuur en landschap in de Omgevingswet»⁵. Hierin wordt onder andere een interessant beeld geschetst van de verbrokkeling die de transitie van het natuurbeschermingsrecht naar de Omgevingswet met zich meebrengt. De Wet natuurbescherming wordt letterlijk uiteengetrokken en bepalingen komen in respectievelijk de Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Omgevingsbesluit, de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur te staan.

De gezamenlijke Natuur- en Milieuorganisaties leverden ter illustratie van de complexiteit bijgaande lijst omzettingen aan:

- De aanwijzing van Natura 2000-gebieden komt in instructieregels van het Omgevingsbesluit;
- Vergunningsvereiste Natura 2000-gebieden en ontheffingen met betrekking tot soorten wordt geregeld via de omgevingsvergunning;
- Het inhoudelijk beoordelingskader voor de passende beoordeling van Natura 2000-gebieden komt terecht in het in Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl);
- Vaststellen van het beheerplan wordt geregeld in de Omgevingswet, maar inhoudelijke eisen beheerplan komen in instructieregels Bkl;
- Verbodsbepalingen komen terug als «flora- en fauna-activiteit» in de Aanvullingswet natuur, welke activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) nader zullen worden omschreven;
- Ook inhoudelijke toetsingskaders (regels voor verlenen/weigeren omgevingsvergunning) voor soorten staan niet in de wet maar in een AMvB (Bkl);

⁵ <https://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2019-03/natuurenlandschap.pdf>.

- Keuze van middelen bij het afwijken van verbodsbepalingen staan niet in de Aanvullingswet natuur, maar in een AMvB;

Doorgronding van het natuurbeschermingsrecht wordt in de toekomst dus onoverzichtelijker en ingewikkelder. Terwijl een van de doelen van de Omgevingswet juist een betere toegankelijkheid van het omgevingsrecht is met behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

De gezamenlijke fractieleden hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en het bijbehorende Uitvoeringsbesluit. De Wet natuurbescherming gebaseerd op Europese richtlijnen kent een sectorale insteek die is gericht op bescherming. De Omgevingswet is anders van aard: deze ziet op alle doelstellingen in de fysieke leefomgeving en is geschoeid op een integrale benadering. Er is ruimte voor lokale visies en afwegingsruimte, zo schrijft de onafhankelijke Integrale Adviescommissie Omgevingswet. Naast de door de regering en adviescommissie genoemde voordelen hebben deze leden zorgen bij twee elementen die voortvloeien uit het voorgaande: de decentralisering (lokale afwegingsruimte) en de bredere insteek dan alleen natuurbescherming (integrale benadering).

De gezamenlijke fractieleden hebben een aantal vragen. Daar met name het Aanvullingsbesluit natuur in beide Kamers wordt voorgehangen, is niet uit te sluiten dat sommige vragen ook in de Tweede Kamer gesteld zijn.

Ten aanzien van de integrale benadering willen deze leden het volgende opmerken. De natuur, waaronder de biodiversiteit, staat in Nederland ernstig onder druk. Kan de regering garanderen dat natuurbescherming niet ten koste gaat van andere belangen als gekozen wordt voor het onderbrengen van natuurbescherming in een integrale benadering? Wordt met het integraal afwegen, met de PAS in gedachten, niet getracht de kool en de geit te sparen, en betekent dit niet in de praktijk dat noodzakelijke keuzes worden uitgesteld? Is een beleidsneutrale omzetting ook op dit moment nog de meest verstandige keuze of moet juist van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om de normen rond natuur aan te scherpen nu de regering in de loop van dit wetgevingstraject is geconfronteerd met meerdere crisis op dit beleidsterrein?

In de Wet natuurbescherming is het «nee, tenzij»-principe, onder andere doorwerkend vanuit de Vogelrichtlijn, op meerdere plaatsen stevig verankerd. Door overzetting van deze wet in de Ow verandert op een aantal cruciale onderdelen het basisprincipe van «nee, tenzij» naar «ja, mits». Hetzelfde geldt voor de invulling van zorgplicht die in de Ow minder specifiek geformuleerd is als in de Wet natuurbescherming. Op bladzijde 61 van de memorie van toelichting geeft de regering aan dat de omzetting voldoet aan de jurisprudentie die bestaat. Gezien het feit dat de Nederlandse regering afgelopen jaren soms te optimistisch is gebleken in het inschatten van het feitelijke standpunt vanuit de EU: heeft de regering bij de EU vooraf laten toetsen of de EU zich kon vinden in deze omzetting van de Vogel- en Habitatrichtlijnsystematiek? Zo ja, kunnen wij deze informatie uit de EU ontvangen en, zo niet, wat gaat de regering doen wanneer alsnog, bijvoorbeeld bij de Raad van State, blijkt dat de omzetting niet naar wens van de EU heeft plaatsgevonden?

Blijkens artikel 1.3 van de Omgevingswet wordt uitgegaan van de «intrinsieke» waarde van de natuur. Als de natuur een «intrinsieke» waarde heeft, dus niet een waarde voor de mensen, hoe is het dan daarmee te rijmen dat de Omgevingswet het beschermen van de natuur en het benutten van de fysieke omgeving in het belang van mensen (maatschappelijke behoeften) naast elkaar stelt als in beginsel gelijk-

waardig in het afwegingsproces, waarbij soms «benutten» voorrang kan krijgen boven «beschermen», alleen maar omdat dat in het belang van de mensen is. Past dan niet een ander afwegingskader: de natuur verdient altijd bescherming en alleen als aantoonbaar zwaarderwegende belangen dat vereisen, kan die bescherming worden ingeperkt?

Ten aanzien van de decentralisatie willen de gezamenlijke fractieleden het volgende opmerken. De kern van de Omgevingswet vormt het ruimere afwegingskader voor decentrale overheden. Welke regie behoudt het Rijk en wat wordt aan regie uit handen geven? Is wat overblijft voldoende voor de (landelijke) aanpak van de huidige crisis? Is natuurbeleid gebaat bij provinciale of gemeentelijke grenzen, als natuurgebieden en andere gebieden waarin natuurwaarden beschermd moeten worden deze grenzen overschrijden? Is de belangenafweging in balans in regio's met een meer eenzijdige beroepsbevolking (stad of platteland)? Is het wenselijk dat er regionale verschillen ontstaan in natuurbescherming en hoe houdt de landelijke overheid bij welke verschillen dat zijn? Hoe garandeert de landelijke overheid dat alle lokale overheden bij invoering voldoende uitgerust en deskundig zijn op het gebied van ecologie en regelgeving en hebben zij hiertoe voldoende omvang, mede in het licht van de in verschillende media geventileerde kritiek op de beperkte handhavingscapaciteit in het domein van de landbouw, onder andere bij de NVWA? Kan de regering tot slot aangeven op welke wijze (ook, of wellicht juist als het basisprincipe «vertrouwen» gehanteerd wordt) de controle en handhaving vorm worden geven? Wat is de toename van de capaciteit bij bijvoorbeeld de NVWA en de Omgevingsdiensten voor het domein van natuur? En hoe groot wordt de kans dat een willekeurig project (bijvoorbeeld) naast een natuurgebied binnen de het stelsel van de Ow tijdens en na realisatie gecontroleerd wordt? Welk budget is hiervoor gereserveerd? Groeien deze uitgaven en, zo ja, met hoeveel?

De gezamenlijke fractieleden verstaan onder een beleidsneutrale overgang dat alle inhoudelijke normen van de Wet natuurbescherming worden overgenomen in de Omgevingswet en dat procedurele regels voor participatie en rechtsbescherming op hetzelfde niveau blijven als onder de Wet natuurbescherming. Kan de regering garanderen dat dit het geval is en, zo niet, kan zij aangeven waarin wordt afgeweken? Meer specifiek: een relevante belangrijke wijziging betreft de systematiek ten aanzien van het betrekken van andere bestuursorganen bij besluitvorming. Verwezen zij bijvoorbeeld naar artikel 1.3, leden drie en vier, van de Wnb, waarin nu is geregeld dat, indien beschermde natuur zich bevindt in andere provincies, besluitvorming «in overeenstemming» met het bevoegde gezag van de andere provincie plaatsvindt. Deze passage is in het Aanvullingsbesluit vervangen door de passage op grond waarvan het bevoegde bestuursorgaan rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig afstemt met deze andere bestuursorganen. Een vergelijkbaar verschil bevat artikel 1.6, vierde lid, van de Wnb ten opzichte van artikel 2.2 van de Omgevingswet. Dit komt ook terug bij de bepalingen rond gebiedsbescherming (vgl. artikel 2.1 van de Wnb versus de artikelen 2.2 en 2.43, tweede lid, van de Ow) en soortenbescherming (vgl. artikel 4.36 van het Bal, artikel 5.167 van het Bkl en artikel 5.169 van het Bkl). Rekening houden lijkt een afzwakking van overeenstemming. Kan de regering dit ogenschijnlijke verschil toelichten?

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet staat toegelicht dat de basis van het nieuwe stelsel vertrouwen is en de overheid gaat werken vanuit het «ja, mits»-principe. Kan de regering in dit licht reflecteren op de verschillende fraudes door bedrijven (kalveren, visserij, tuinbouw) en kwetsbaarheden in het openbaar bestuur (bijvoorbeeld drugsgerelateerde kwetsbaarheid), die afgelopen maanden aan het licht gekomen zijn en die

raken aan de vraag of het basisprincipe van vertrouwen, zoals nu vormgegeven in de Omgevingswet, nog op zijn plaats is en voldoende rechtsbescherming biedt aan ondernemers en burgers, en in het bijzonder aan de natuur, die op dit vlak een kwetsbaarheid heeft, omdat ze zichzelf niet kan beschermen. Vindt de regering de uitgangspunten van vertrouwen naar alle initiatiefnemers en lokale overheden, zoals nu verwerkt, op zijn plaats? Kan de regering aangeven of er sinds het aannemen van de Omgevingswet voor haar redenen zijn ontstaan om aanvullende maatregelen te nemen om te garanderen dat de grotere ruimte voor initiatieven binnen de Omgevingswet niet ten koste gaat van het beginsel van gelijkwaardige bescherming, zoals verwoord op meerdere plaatsen in de memorie van toelichting? Zo ja, welke maatregelen zijn dat dan? Zo niet, waarop baseert de regering haar mening? Is er goed onderzoek gedaan naar de juridische weerbaarheid van kwetsbare waarden in het nieuwe stelsel? Zo ja, kan de Kamer deze informatie ontvangen? Kan de regering in dat kader ook reflecteren op de belangrijkste kritiekpunten uit het rapport van de WUR «Natuur en landschap in de Omgevingswet»?

De onafhankelijke Integrale Adviescommissie Omgevingswet heeft in haar advies over het Aanvullingsbesluit het volgende opgemerkt: «De commissie ziet wel enige spanning tussen het uitgangspunt van de wetgever om de natuurbeschermingsregelgeving beleidsneutraal om te zetten en de verschuivingen door het opnemen in het stelsel van de Omgevingswet. Als voorbeeld: voorheen werden inhoudsvereisten gesteld aan de natuurvisie. In het nieuwe stelsel zijn deze komen te vervallen. De visie op natuur hoeft geen eigenstandig document te zijn, maar kan ook onderdeel zijn van de omgevingsvisie. Er ontstaat meer vrijheid en kansen voor een integralere visie, maar tegelijkertijd kan de indruk ontstaan dat in het geheel geen visie op natuur meer nodig is. De commissie beveelt aan om, explicieter dan nu is gedaan, aan te geven waar verschuivingen en veranderingen hebben plaatsgevonden.»⁶ Deelt de regering de opvatting dat het kan helpen om juist voor waarden als «natuur» en «biodiversiteit» meer handvatten in de regels te bieden, bijvoorbeeld bij het opstellen van de omgevingsvisie, om ervoor te zorgen dat deze belangen daadwerkelijk volwaardig worden meegenomen?

Het valt op dat alleen een heel beperkt deel van de bedreigde soorten staat op de lijst met (nationaal) beschermde soorten. Dat is volgens de gezamenlijke fractieleden een nogal minimale uitleg van de Conventie van Bern. Hierdoor lopen iets minder bedreigde soorten het risico op onvoldoende bescherming, zeker gezien de hiervoor aangehaalde materie over de begrippen «rekening houden» en «overeenstemming», en als gevolg daarvan dat ze alsnog op de lijst met zeer bedreigde soorten komen. Zou de regering daarom willen overwegen om ook de (minder dan met uitsterven) bedreigde soorten een beschermde status te geven? Het zijn immers juist deze soorten die men door betere bescherming voor Nederland kan behouden.

Het valt de gezamenlijke fractieleden op dat het aantal uitzonderingsgronden dat een initiatiefnemer mag aanvoeren om een beschermde soort, zeker een nationaal beschermde soort, tóch te mogen schaden, groot is. De voortgangsmonitor Natuur die de Minister heeft gepresenteerd aan de Eerste Kamer laat zien dat de natuurwaarden in Nederland, hoewel gestabiliseerd te lijken, nog steeds onder grote druk staan, zowel in kwantiteit als kwaliteit. De leden vragen zich in dit licht af of de Aanvullingswet natuur überhaupt sterk genoeg geformuleerd is om «nee»

⁶ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, D, bijlage Advies bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, p. 3.

te kunnen zeggen tegen een ongewenste ontwikkeling die alleen een nationaal beschermde soort raakt. Kan de regering daarom aangeven in welke specifieke situaties of omstandigheden een initiatief in haar opinie een harde «nee» zou moeten krijgen? Het valt de gezamenlijke fractieleden op dat bij de Europees beschermde soorten de bescherming veel beter geregeld is. Wil de regering overwegen om minder uitzonderingen voor nationaal beschermde soorten te maken en daarmee het beschermingsniveau beter te garanderen?

De regering schrijft op bladzijde 61 van de memorie van toelichting dat provincies en gemeenten met gebiedsgerichte aanpak en/of soortenmanagementplan invulling kunnen geven aan de bescherming van soorten in een gebied waar men een globaal omgevingsplan heeft gemaakt met het oog op uitnodigingsplanologie. Het risico bestaat dat overheden, analoog aan de PAS-systematiek, vooruitlopen op resultaten in de toekomst. Hoe garandeert de regering dat onherstelbare schade aan lokale en nationale natuurwaarden in de toekomst voorkomen wordt, in het bijzonder dus in het geval waar de EU-doelstellingen niet van toepassing zijn? Hoe ziet de controle op de kwaliteit van de natuur er in een dergelijke situatie in de praktijk uit? Wie is verantwoordelijk, op welke momenten en met welke regelmaat wordt er gecontroleerd?

Kan de regering aangeven of bij het aanvragen van een omgevingsvergunning het verplicht is om een natuurtoets te doen? Immers, heel vaak zijn beschermde soorten in het geding, maar wordt dat niet herkend door ambtenaar/initiatiefnemer, met als gevolg dat de wet wordt overtreden. Helaas is de praktijk dat dit vervolgens alleen in uitzonderingsgevallen materiële gevolgen heeft. De toelichting van de deskundige van de Omgevingsdiensten op de deskundigenbijeenkomst van april 2019 in de Eerste Kamer is een goed voorbeeld van de onvolledige kennis op dit vlak. Alterra schatte ooit dat in meer dan 90% van de gevallen dat er iets met soortbescherming zou moeten gebeuren, dat toch niet gebeurt. Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat met het verplichten van de check vooraf, veel onduidelijkheid, kosten, frustraties en schade achteraf te voorkomen is? En is ze bereid dit alsnog te verwerken in de Awn?

Gebiedsbescherming

De regels over het Natuurnetwerk Nederland (NNN) die nu staan in het Barro (die onder de Omgevingswet vervangen worden door instructieregels in het Bkl) kennen een redelijk streng «nee, tenzij»-regime voor RO-activiteiten binnen het NNN. De wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied mogen niet significant worden aangetast, tenzij er 1) geen alternatieven zijn, 2) er sprake is van een groot openbaar belang en 3) er compensatie plaatsvindt.

Straks gelden de regels uit het Bkl, en daarin wordt dat «nee, tenzij»-regime niet meer genoemd. Ook de alternatieventoets en dat er sprake moet zijn van een groot openbaar belang, vinden de gezamenlijke fractieleden niet meer terug. Provincies krijgen in plaats daarvan meer vrijheid om hun NNN-toets in te richten. Onder de nieuwe regels is het zelfs mogelijk dat deze toets verwordt tot een zwakkere «ja, mits»-toets.

Het enige dat geëist wordt van het provinciale beschermingsregime is dat de regels verzekeren dat de kwaliteit en oppervlakte van het NNN niet achteruitgaan en dat nadelige gevolgen tijdig gecompenseerd worden, aldus artikel 7.8, tweede lid, van het Bkl. Dat is wezenlijk minder dan wat nu geëist wordt in het Barro. Bovendien valt achteruitgang van de kwaliteit van een gebied vaak pas achteraf aan te tonen, als de schade

reeds is opgetreden – een van de redenen waarom bescherming vóóraf van belang is.

De bescherming van het NNN is ook nu al een bevoegdheid van de provincies. Daardoor zie je nu verschillen tussen provincies ontstaan. Dat maakt het er voor initiatiefnemers niet duidelijker op. Beter zou daarom zijn ook een basisbescherming van het NNN wettelijk vast te leggen (dat is nu in de provinciale omgevingsverordeningen geregeld); provincies zouden dan de bevoegdheid moeten hebben er een kop op te zetten. Verschillen zijn onder andere wel/geen externe werking en vermenging van de natuurfunctie met andere (bijvoorbeeld recreatiewoningen, zonnevelden, windmolens).

Deelt de regering de mening van de gezamenlijke fractieleden dat, gezien het provincieoverstijgend belang van het NNN, het van groot belang is dat de ruimtelijke samenhang en bescherming van het NNN op Rijksniveau geborgd wordt, omdat anders versnippering in kwaliteit en/of ruimte dreigt, waarmee de wezenlijke kenmerken worden aangetast en het NNN als provincieoverschrijdende structuur niet goed zal functioneren? Zo ja, is de regering bereid hiervoor extra wettelijke waarborgen op te nemen om dit te verzekeren?

Deelt de regering de mening van de gezamenlijke fractieleden dat de voorgestelde regels over het NNN, waarmee van een landelijke uniform «nee, tenzij»-regime naar twaalf verschillende beschermingsregimes wordt gegaan, zal leiden tot meer onduidelijkheid en rechtsonzekerheid voor initiatiefnemers en burgers en dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid? Zo nee, waarom niet? Heeft de regering onderzocht of de rechtspraak (in algemene zin en de Raad van State in het bijzonder) goed voorbereid is op deze toename aan diversiteit aan regels? Kan de regering aangeven hoe de rechtspraak snel toegang vindt tot de geldende regels, met name die een aantal jaren oud zijn en wellicht al vervangen zijn door nieuwe (tijdreizen).

Waarom is de «nee-tenzij»-toets uit het Barro niet een-op-een overgenomen in het Bkl? De gezamenlijke fractieleden kunnen zich niet voorstellen dat dit te maken heeft met het basisprincipe in de Omgevingswet van «ja, mits», daar het hier kwetsbare ecologische waarden betreft, die reeds onder enorme druk van economische activiteit staan en daarom juist intensievere bescherming behoeven. Wil de regering overwegen om het «nee, tenzij»-principe alsnog op te (laten) nemen?

Ten aanzien van houtopstanden hebben de gezamenlijke fractieleden de volgende vraag. De regering stelt vast dat houtopstanden van toenemend belang zijn voor de doelen van de overheid (memorie van toelichting, bladzijde 84–85). Bijvoorbeeld in het kader van waterretentie, CO₂-vastlegging, filtering van lucht, gezonde stedelijke ontwikkeling, biomassa productie et cetera. In al deze situaties is behoud van de houtopstand van groot maatschappelijk belang. Desondanks maakt de nieuwe regelgeving een onderscheid tussen een kapvergunning voor houtkap binnen de gemeentelijke grenzen van de bebouwde kom (Boswet/houtopstanden) en een meldingsplicht daarbuiten. Het is buiten de bebouwde kom daardoor veel makkelijker om bos te kappen dan daarbinnen. Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat het veel helderder naar initiatiefnemers en burgers zou zijn als het uitgangspunt is dat er overal niet wordt gekapt tenzij gemotiveerd wordt dat het echt niet anders kan? Eventueel verbonden met een koppeling aan een herplantplicht.

Overigens lijkt in de memorie van toelichting op bladzijde 86 de verwijzing naar artikel 2.28, onder g, onder tweede niet correct te zijn. In de herleidbare geconsolideerde versie van de Omgevingswet staat daar een artikel over toegankelijkheid van de openbare ruimte. Kan het zijn dat hier verwezen moet worden naar 2.28, onder j, onder tweede?

Kan de Kamer de goedgekeurde gedragscode waar op bladzijde 87 van de memorie van toelichting naar verwezen wordt, ontvangen?

Ten aanzien van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) hebben de gezamenlijke fractieleden de volgende vragen. Op welke wijze kunnen burgers en maatschappelijke organisaties in het DSO zien welke regels gelden in (natuur)gebieden? Welke rol gaat het DSO spelen als informatiebron voor de best beschikbare natuurgegevens? Hoe verhoudt zich dit tot de verkenning van handelingsperspectieven die momenteel wordt uitgevoerd naar een duurzame positionering en financiering van de Nationale Databank Flora en Fauna (bladzijde 448 van de nota van toelichting Aanvullingsbesluit natuur), zo vragen deze leden zich in navolging van Natuurmonumenten af.

Last maar zeker niet least: klopt het dat de beslistermijnen voor vergunningen in het Omgevingswet-stelsel korter zijn? Zo ja, waarom is hiervoor gekozen aangezien de beslistermijnen uit de Wet natuurbescherming nu in de praktijk al vaak worden overschreden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De Minister voor Milieu en Wonen schrijft in haar brief van 7 november 2019 dat het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur een beleidsneutrale omzetting is van de recent tot stand gekomen Wet natuurbescherming en daarom geheel beleidsarm is. Ook de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet natuur vermeldt dat de Wet natuurbescherming en alle daarin opgenomen normen en instrumenten ongewijzigd, beleidsneutraal zullen worden gecontinueerd in de Omgevingswet en de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur, en dat geen afbreuk wordt gedaan aan het beschermingsniveau. De fractieleden van D66 hechten zeer aan de beleidsneutrale omzetting en hebben hierover de volgende vragen.

Op basis van de huidige Wet natuurbescherming en de achterliggende verdragen en EU-richtlijnen wordt het herstellen en behouden van de gunstige staat van instandhouding beschouwd als een resultaatsverplichting. Het Rijk is hiervoor eindverantwoordelijk. De nationale natuurvisie moet in het bijzonder aandacht besteden aan het behoud en zo nodig het herstel van een gunstige staat van instandhouding van in de natuur in Nederland voorkomende soorten dieren en planten en de natuurlijke habitats van soorten bevorderen. Het Rijk heeft deze resultaatsverplichting doorvertaald naar de provincies, en dat blijft ook zo.

De Wet natuurbescherming kent niet de term «omgevingswaarde», maar dat geldt evenmin voor de regels voor water en lucht. Op grond van de Omgevingswet worden veel internationale en Europese milieunormen wettelijk vastgelegd als omgevingswaarden. Dat zal onder andere voor lucht, waterkwaliteit en waterveiligheid gebeuren. Echter, de milieunormen worden niet in de Aanvullingswet natuur vastgelegd terwijl dit dus wel bij lucht en water gebeurt. Nederland is op grond van verdragen en Europese richtlijnen verplicht om wilde dieren- en plantensoorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden.

In Nederland is inmiddels veel onderzoek uitgevoerd naar de gunstige staat van instandhouding van soorten op nationaal niveau. Het begrip

«gunstige staat van instandhouding» is en kan wel degelijk goed uitgewerkt worden in concrete normen die, vergelijkbaar met lucht en water, kwantificeerbaar zijn. Bovendien gaat het ook om objectieve normen, omdat de referentiewaarden enkel op ecologische kennis gebaseerd mogen worden. Gezien deze kwantificeerbaarheid en objectiviteit, én omdat het bereiken van een gunstige staat van instandhouding een resultaatsverplichting is, ligt het verankeren van het realiseren van de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen als omgevingswaarde onder de Omgevingswet voor de hand. Daarmee wordt ook meer helderheid geboden over wat de verplichting tot het realiseren van die gunstige staat, een verplichting die met de decentralisatie bij de provincie is neergelegd, precies inhoudt. Ook krijgt natuur eenzelfde positie als andere Europees beschermde milieunormen, zoals de normen voor lucht en water. In het licht van het voorgaande is het dus niet meer dan logisch om natuur, net als water en lucht, op te nemen als omgevingswaarde in de Omgevingswet. Dit is inmiddels ook toegezegd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens het PAS-debat.

Kan de regering bevestigen dat het begrip «gunstige staat van instandhouding» als omgevingswaarde wordt opgenomen in de Omgevingswet? Waar is dit exact opgenomen in de Omgevingswet? En hoe wordt de omgevingswaarde dan gekwantificeerd? Op welke manier kan nu gecontroleerd worden wat de gunstige staat van instandhouding is? Ten slotte, er is sprake van achteruitgang van biodiversiteit, hoe draagt de Omgevingswet eraan bij dat de huidige stand juist wordt verbeterd?

Systematiek Omgevingswet

Een belangrijke wijziging betreft de systematiek ten aanzien van het betrekken van andere bestuursorganen bij besluitvorming. In de Wet natuurbescherming wordt bijvoorbeeld verwezen naar artikel 1.3, leden drie en vier, waarin nu is geregeld dat, indien beschermde natuur zich bevindt in andere provincies, besluitvorming «in overeenstemming» met het bevoegde gezag van de andere provincie plaatsvindt. Deze passage is in het Aanvullingsbesluit vervangen door de passage op grond waarvan het bevoegde bestuursorgaan rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en *zo nodig* afstemt met deze andere bestuursorganen. Een vergelijkbaar verschil bevat artikel 1.6, vierde lid, van de Wet natuurbescherming ten opzichte van artikel 2.2 van de Omgevingswet. Dit komt ook terug bij de bepalingen rond gebiedsbescherming (vgl. artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming versus artikelen 2.2 en 2.43, tweede lid, van de Omgevingswet) en soortenbescherming (vgl. artikel 4.36 van het Bal, artikel 5.167 van het Bkl en artikel 5.169 van het Bkl). Er zijn dus wel degelijk verschillen tussen de meer verplichtende bepalingen in de Wet natuurbescherming en de meer vrijblijvende oproepen in de Omgevingswet.

Kan de regering de bepalingen over het betrekken van andere bestuursorganen alsmede de bepalingen rond gebiedsbescherming en soortenbescherming neutraal omzetten van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet?

Internationale verplichtingen

Uit de memorie van toelichting van de Aanvullingswet blijkt dat het Rijk verantwoordelijk blijft voor de internationale afspraken en de regie voert als dat nodig is. Hoe is in de wet geborgd dat Nederland voldoet aan de

internationale verplichtingen, onder meer ten aanzien van de Natura 2000-beheerplannen, actieve soortenbescherming en brede natuurmonitoring?

Op welke wijze worden de internationale afspraken gemonitord en wie grijpt er wanneer en op basis van welke informatie in?

Programma's

De D66-fractieleden missen in dit Aanvullingsspoor de verplichte elementen voor programma's die worden gesteld in artikel 1.13, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Ook is niet duidelijk of programma's nog kunnen worden vastgesteld om de staat van instandhouding van soorten te verbeteren en of hiertoe een programma met programmatische aanpak kan worden opgesteld. Daarnaast is onduidelijk welke eisen er gelden voor gemeentelijke programma's voor natuur die op grond van de Ow kunnen worden vastgesteld en hoe deze zich verhouden tot de landelijke en provinciale programma's voor natuur. Dat leidt tot de volgende vraag. Kan een programma met programmatische aanpak worden opgesteld dat als doel heeft de instandhouding van soorten te verbeteren?

Natuurnetwerk Nederland

De regering geeft in haar reactie op de consultatie aan dat met de regeling in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) sprake is van «een evenwichtige regeling van de bescherming van het natuurnetwerk Nederland. In die regeling is een resultaatsverplichting opgenomen, die op zichzelf ruimte biedt ten aanzien van de wijze waarop deze door de provincie wordt ingevuld. Tegelijk verzekert de formulering van de resultaatsverplichting waar het in de kern om gaat, namelijk dat te allen tijde de samenhang, oppervlakte en kwaliteit van het netwerk worden behouden.»⁷

In een recent verschenen rapport stellen onderzoekers van Wageningen University echter dat er sprake is van een beleidsafzwakking van het NNN met de regels in het Bkl:

«In elk geval is duidelijk dat de bescherming van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) afgezwakt wordt. in het definitieve Besluit kwaliteit leefomgeving. In de huidige situatie geldt een redelijk streng nee, tenzij-regime, een soort habitattoets light: de wezenlijke kenmerken en waarden (de WKWs) van het gebied mogen niet significant worden aangetast, tenzij er geen alternatieven zijn, er sprake is van een groot openbaar belang en er compensatie plaatsvindt. Dat nee, tenzij-regime wordt in het Bkl echter niet meer genoemd. Ook de alternatieventoets en dat groot-openbare belang vinden we niet meer terug. Provincies zijn alleen nog maar verplicht om de begrenzing en de wezenlijke kenmerken en waarden vast te stellen en voor natuurcompensatie te zorgen.»⁸

Deelt de regering de mening dat de voorgestelde regels over het NNN, waarmee van een landelijke uniform «nee, tenzij»-regime naar twaalf verschillende beschermingsregimes wordt gegaan, zal leiden tot meer onduidelijkheid en rechtsonzekerheid voor initiatiefnemers en burgers en dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid? Zo nee, waarom niet?

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 34 985, nr. 10, p. 11.

⁸ <https://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2019-03/natuurenlanschap.pdf>, p. 9.

Zoals de regering destijds in haar beantwoording⁹ erkent, is het Natuurnetwerk Nederland noodzakelijk voor het realiseren van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen (onder andere op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn). Is de regering bereid wettelijke waarborgen op te nemen om te verzekeren dat het Natuurnetwerk Nederland beschermd wordt, ook om de internationale verplichtingen te halen?

Uitvoerbaarheid

Onlangs publiceerde de WUR het rapport «Natuur en landschap in de Omgevingswet»¹⁰. Hierin wordt onder andere een interessant beeld geschetst van de verbodskeling die de transitie van het natuurbeschermingsrecht naar de Omgevingswet met zich meebrengt. De Wet natuurbescherming wordt uiteengetrokken en bepalingen komen in respectievelijk de Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Omgevingsbesluit, de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur te staan. Ter illustratie van de complexiteit zoals blijkt uit het rapport:

- De aanwijzing van Natura 2000-gebieden komt in instructieregels van het Omgevingsbesluit;
- Vergunningsvereiste Natura 2000-gebieden en ontheffingen met betrekking tot soorten wordt geregeld via de omgevingsvergunning;
- Het inhoudelijk beoordelingskader voor de passende beoordeling van Natura 2000-gebieden komt terecht in het in Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl);
- Vaststellen van het beheerplan wordt geregeld in de Omgevingswet, maar inhoudelijke eisen beheerplan komen in instructieregels Bkl;
- Verbodsbepalingen komen terug als «flora- en fauna-activiteit» in de Aanvullingswet natuur, welke activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) nader zullen worden omschreven;
- Ook inhoudelijke toetsingskaders (regels voor verlenen/weigeren omgevingsvergunning) voor soorten staan niet in de wet maar in een AMvB (Bkl);
- Keuze van middelen bij het afwijken van verbodsbepalingen staan niet in de Aanvullingswet natuur, maar in een AMvB;

Dit leidt tot de volgende vraag aan de regering. Wordt de doorgronding van het natuurbeschermingsrecht in de toekomst niet onoverzichtelijker en ingewikkelder?

Ten slotte vragen de D66-fractieleden hoe de regering de overheveling van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet gaat evalueren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De Wnb is in 2017 in werking getreden, een hagelnieuwe wet. Kan de regering helder en aannemelijk maken welke verbeteringen zij verwacht van het beleidsneutraal, met handhaving van het huidige beschermingsniveau, opnemen van de Wnb in de Omgevingswet?

In de Wnb is een specifieke bevoegdheidsstructuur opgenomen waarin overleg, afstemming en overeenstemming tussen bestuursorganen nauwkeurig is geregeld. In de Omgevingswet is dat losgelaten vanwege het algemene artikel 2.2, maar in de memorie van toelichting wordt bij bevoegdheden de expliciete toezegging gedaan om vooraf te overleggen of instemming te vragen. Is het niet duidelijker om hierin de Wnb te

⁹ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, Q, p. 33.

¹⁰ <https://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2019-03/natuurenlanschap.pdf>.

volgen en het voorafgaand overleggen of instemming vragen wettelijk vast te leggen? Wat is de reden dat hier niet voor gekozen is?

Daarnaast is er de belofte van de regering om zich aan gemaakte afspraken met de provincies te houden, ook zonder een wettelijke basis voor het maken van die afspraken. In de memorie van toelichting worden daarom gemaakte afspraken opgesomd. Waarom kiest de regering er niet voor om de basis voor het maken van die afspraken wettelijk vast te leggen?

De bedoeling van de Omgevingswet is vereenvoudiging, meer sturingsruimte voor decentrale overheden, minder sturing op gedetailleerde normen, meer sturing op doelen. Deze aanpak heeft ook in de ogen van de ChristenUnie-fractieleden zeker voordelen, maar zij vragen zich af welke gevolgen dit zal hebben voor de rechtszekerheid van de burger en het bedrijfsleven. Door de ingebouwde flexibiliteit en door het per regio mogelijk verschillen van regels zal een burger of ondernemer minder goed kunnen inschatten wat zijn positie is. Daarmee kan zijn rechtszekerheid onder druk komen te staan. Hoe ziet de regering dit? Welke mogelijkheden ziet de regering om dit te ondervangen?

In de systematiek van de Omgevingswet verschuift de materiële inhoud van het wetsniveau naar AMvB's. Het gelijkwaardige beschermingsniveau wordt verzekerd door middel van door het Rijk bij AMvB in te stellen instructie- en beoordelingsregels. Biedt de wet waarborgen dat essentiële wijzigingen van het beleid niet via een AMvB maar via de wet zullen plaatsvinden? Zo ja, welke waarborgen zijn dat? Zo nee, waarom niet?

De invoeging van de Wnb in de Omgevingswet brengt een verbroekeling met zich mee. De bepalingen van de Wnb komen in vier verschillende besluiten en twee verschillende delen van de wet terecht. Dat roept bij de ChristenUnie-fractieleden de vraag op hoe het geheel van het natuurbeschermingsrecht overzichtelijk blijft en hoe de regering een samenhangend beleid kan waarborgen. Kan de regering daar een antwoord op geven?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

In het licht van de stikstofproblematiek achten de leden van de SGP-fractie het noodzakelijk dat het Natura 2000-beschermingsregime tegen het licht gehouden wordt. De commissie-Remkes neemt dit ook mee in haar advies voor de lange termijn omtrent de stikstofproblematiek. Deze leden vragen of het mogelijk is om de definiëring van het begrip «natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied», zoals genoemd in artikel 6.3 van de Habitatrichtlijn, nauwer aan te laten sluiten op de interpretatie zoals die door het Europese Hof van Justitie wordt gegeven.¹¹

Het moet immers gaan om de soorten en habitats die direct de aanleiding vormden om een gebied te selecteren, dan wel die nodig zijn voor voldoende landelijke dekking. Het gaat niet om bescherming van snippers van habitats in een Natura 2000-gebied, die zo klein zijn dat de oppervlakte bijvoorbeeld ver onder de optimale omvang voor een goede staat van instandhouding ligt. De leden van de SGP-fractie constateren dat in Nederland het begrip «natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied» zo breed wordt geïnterpreteerd dat alle niet-verwaarloosbaar aanwezige Natura 2000-habitats en -soorten in een gebied als volwaardig natuurlijke kenmerken worden gezien. Deze leden willen erop wijzen dat, nog los van de Europese jurisprudentie, de Europese

¹¹ Zie Steegmans-arrest; C-258/11.

Commissie in eerdere correspondentie met Nederland aangeeft dat het gebruik van het begrip «natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied» ruimte geeft om rekening te houden met de prioriteiten in een gebied die tot uitdrukking zouden moeten komen in de instandhoudingsdoelstellingen. Zij constateren dat deze prioriteitstelling in de wijze waarop Nederland de instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd heeft, nauwelijks terugkomt en derhalve geen noemenswaardige rol speelt bij toepassing van het beschermingsregime volgens artikel 6.3 van de Habitatrictlijn.

Is de regering, gelet op de stikstofproblematiek, bereid een beter afgebakende definiëring van het begrip «natuurlijke kenmerken» in de natuurregelgeving op te nemen, zo vragen de leden van de SGP-fractie. En is de regering bereid de noodzakelijke prioriteitstelling beter tot uitdrukking te laten komen in de instandhoudingsdoelstelling en ervoor te zorgen dat de commissie-Remkes dit punt meeneemt in haar advisering? Onderzoek naar soortenbescherming in relatie tot duurzame energieprojecten in verschillende Europese lidstaten liet zien dat er duidelijke verschillen zijn tussen lidstaten wat betreft de wijze waarop de Europese Natura 2000-richtlijnen toegepast worden.¹² In Nederland moet onderzoek gedaan worden op individuniveau én geldt een strikte uitleg van verbodsbepalingen. Andere lidstaten houden het bij onderzoek op populatieniveau en/of hanteren een door de rechter geaccepteerde pragmatische uitleg van verbodsbepalingen. In dit kader hebben de leden van de fractie van de SGP de volgende vraag. Wil de regering bezien of de natuurregelgeving zo aangepast kan worden dat de praktijk beter aansluit op de praktijk in andere lidstaten?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 29 november 2019.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Van Kesteren

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Meijer

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
De Boer

¹² Backes e.a., mei 2018, Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law.