

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)

Nr. 53

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 december 2019

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de brief van 6 september 2019 inzake het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet (Kamerstuk 34 985, nr. 51) en over de brief van 2 oktober 2019 inzake het Advies Integrale adviescommissie Omgevingswet over ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet (Kamerstuk 34 985, nr. 52).

De vragen en opmerkingen zijn op 11 oktober 2019 aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voorgelegd. Bij brief van 26 november 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Kuiken

Adjunct-griffier van de commissie,
Goorden

Vragen en Antwoorden

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van 11 oktober 2019 van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het ontwerp van het besluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit (Ob) in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet. Hierbij beantwoord ik, mede namens de Minister voor Milieu en Wonen, de door de verschillende leden gestelde vragen. Hierbij houd ik de volgorde en indeling van het verslag aan. De vragen heb ik genummerd met het oog op de toegankelijkheid en leesbaarheid. Over enkele onderwerpen zijn in het verslag op verschillende plaatsen vragen van gelijke strekking gesteld. Om dubblures in de beantwoording te voorkomen verwijs ik waar dat aan de orde is in mijn antwoorden naar eerdere antwoorden in het verslag.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Deze leden delen de mening van de Minister dat het ontwerpbesluit voorziet in de behoefte om de wet- en regelgeving rondom natuurbescherming onder te brengen in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. Daarnaast heeft het ontwerpbesluit als wenselijk gevolg dat gemeenten en provincies meer verantwoordelijkheid krijgen voor de fysieke leefomgeving. Zij hebben nog wel enkele vragen.

1. In de Nota van toelichting bij het ontwerpbesluit wordt vermeld dat een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit beperkt wordt tot degenen die zelf beschikken over een jachtveld. Dit vereiste is niet opgenomen in het ontwerpbesluit, dat ook spreekt van de mogelijkheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning wanneer een jachthouder toestemming heeft van een jachtveldhouder. Kan de Minister dit verschil nader verklaren?

Op grond van het voorgestelde artikel 8.74q, eerste lid, aanhef in samenhang met onderdeel c, van het Bal wordt een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit alleen verleend als de aanvrager jachthouder is van een jachtveld dat aan de eisen voldoet en lid is van de wildbeheereenheid waarbinnen zijn jachtveld ligt, of als de aanvrager toestemming heeft van een jachthouder die over een dergelijk jachtveld beschikt en aan de lidmaatschapseis voldoet. In de passage uit de ontwerp-nota van toelichting, waaraan de leden van de VVD-fractie in hun vraag refereren, wordt de tweede hiervoor beschreven mogelijkheid ten onrechte niet genoemd. Dit zal worden hersteld.

2. Ten aanzien van het onderscheid tussen beheerplan en omgevingsplan op grond van de Omgevingswet in het kader van de Natura 2000-gebieden, vragen de leden van de VVD-fractie de Minister om verduidelijking. Kan de Minister toelichten hoe de functie van het beheerplan voor een Natura 2000-gebied in een ontwerpbesluit zich verhoudt tot een gemeentelijk omgevingsplan? Biedt een vrijstelling van de vergunningsverplichting in het beheerplan voor een Natura 2000-gebied voldoende juridische grond om economische activiteiten te ontplooiën?

Tussen het beheerplan voor een Natura 2000-gebied en het omgevingsplan bestaat geen directe juridische relatie. Het beheerplan is een specifiek programma met maatregelen gericht op het realiseren van

de doelstellingen in een Natura 2000-gebied.¹ Het omgevingsplan deelt de functies toe aan locaties voor het gehele gemeentelijke grondgebied en kan regels over activiteiten stellen met het oog op de doelen van de wet en bevat de juridisch bindende regels op gemeentelijk niveau.² Het omgevingsplan mag het realiseren van de doelstellingen van het Natura 2000-gebied niet hinderen: het omgevingsplan mag alleen worden vastgesteld als uit een passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn zonder redelijke wetenschappelijke twijfel is vast komen te staan dat door de verwezenlijking daarvan de doelstellingen van het Natura 2000-gebied niet in gevaar komen.³ Het omgevingsplan mag verder ook niet in strijd komen met «hogere» regelgeving, dus regelgeving van het Rijk of van de provincies. Een bijzonderheid van de programma's op het natuurdomein is dat zij kunnen voorzien in een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor bepaalde Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten.⁴ Dat geldt ook voor beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Zo kunnen op grond van artikel 11.18 van het Bal, zoals voorzien in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, in een programma zoals een beheerplan vergunningvrije Natura 2000-activiteiten worden aangewezen.⁵ Voor de aangewezen activiteiten geldt niet de verplichting om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit aan te vragen van artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet. De aanwijzing van vergunningvrije activiteiten in het beheerplan kan alleen als – kort gezegd – uit de ecologische toets van die activiteiten is gebleken dat deze geen wezenlijke gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied hebben.⁶

De aanwijzing als vergunningvrije activiteit in een programma is uitsluitend relevant voor zover het de relatie met de specifieke omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten of voor flora- en fauna-activiteiten betreft. Zij geldt niet als vrijstelling van andere vergunningplichten of regels. Zij laat de bevoegdheid van gemeenten om in het omgevingsplan regels te stellen over de betrokken activiteit onverlet. Het zal bij dergelijke gemeentelijke regels uiteraard altijd moeten gaan om regels die andere belangen dienen dan de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit en dus geen betrekking hebben op het voorkomen van nadelige effecten voor een Natura 2000-gebied. De betrokken regels kunnen ook niet de vrijstelling van de specifieke omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten als zodanig terugdraaien, want dat zou in strijd zijn met artikel 11.22 van het Bal. Op een en ander is ingegaan in paragraaf 3.2.1 van de nota van toelichting. Met de getroffen voorziening wordt de bestaande vrijstellingsmogelijkheid via beheerplannen op grond van artikel 2.9, eerste lid, van de Wet

¹ Artikel 3.8, derde lid, van de Omgevingswet en artikel 4.26 van het Bkl, zoals voorzien in het ontwerp

Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

² Artikelen 4.1, eerste lid, en 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet.

³ Artikel 16.53c, van de Omgevingswet, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur

Omgevingswet en artikel 9a.1 van het Bkl, zoals voorzien in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur

Omgevingswet.

⁴ Artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet

natuur Omgevingswet.

⁵ Voor flora- en fauna-activiteiten wordt dit geregeld in de voorziene artikelen 11.42, 11.50 en 11.56 van het

Bkl.

⁶ Artikel 11.21 van het Bal, zoals voorzien in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

natuurbescherming materieel ongewijzigd voortgezet.⁷ Ook wijzigt er niets ten opzichte van de huidige verhouding van beheerplannen ten opzichte van de huidige bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen.

3. Ten slotte plaatsen de leden van de VVD-fractie vraagtekens bij de invulling van de in het kader van de Omgevingswet voorgenomen beleidsneutraliteit. Hoewel de juridische vormgeving van regelgeving verandert, dienen er geen inhoudelijke wijzigingen te zijn. In dat kader vragen deze leden of de Minister inzichtelijk kan maken hoe zij invulling heeft gegeven aan het beoogde beleidsneutrale karakter van het ontwerpbesluit ten aanzien van het vereiste om rekening te houden met economische, sociale, culturele en lokale omstandigheden, de eisen die aan aanwijzingsbesluit gesteld worden en de specifieke zorgplicht van artikel 11.6.

Over de 3 genoemde onderwerpen kan het volgende worden gezegd:

a. Rekening houden met sociaaleconomische vereisten

In artikel 1.10, derde lid, van de Wet natuurbescherming is bepaald:

«Elk bestuursorgaan houdt bij het treffen van maatregelen op grond van deze wet rekening met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden, onverminderd de artikelen 2.1, eerste lid, 2.8, met uitzondering van het negende lid, 3.3, vierde lid, en 3.8, vijfde lid.»

In artikel 3.18 van het Bkl, als voorzien in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet wordt bepaald:

«Onverminderd de bij dit besluit voor taken en bevoegdheden op het gebied van de natuurbescherming en het beheer van natuurgebieden gestelde regels, houdt een bestuursorgaan bij de uitoefening daarvan rekening met de economische, sociale en culturele belangen, en met de regionale en lokale bijzonderheden.»

De strekking van beide bepalingen is dezelfde: bestuursorganen houden rekening met de sociaaleconomische vereisten en de andere genoemde belangen, maar mogen daarbij geen afbreuk doen aan de specifieke bepalingen die overeenkomstig de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn gesteld over de aanwijzing van Natura 2000-gebieden, het afwegingskader voor de verlening van Natura 2000-vergunningen en het afwegingskader voor het toelaten van afwijkingen van de verboden handelingen in het kader van de soortenbescherming.

Juridisch is de zinsnede «onverminderd de bij dit besluit voor taken en bevoegdheden op het gebied van de natuurbescherming en het beheer van natuurgebieden gestelde regels» overigens niet strikt noodzakelijk, net zo min als de huidige zinsnede «onverminderd de artikelen 2.1, eerste lid, 2.8, met uitzondering van het negende lid, 3.3, vierde lid, en 3.8, vijfde lid» in artikel 1.10, derde lid, van de Wet natuurbescherming: specifieke wettelijke bepalingen gaan immers altijd vóór op algemene wettelijke bepalingen. De zinsnede is evenwel toch toegevoegd, nadat de groene organisaties in hun zienswijze en de Integrale adviescommissie Omgevingswet in haar advies de vrees hadden geuit dat zonder deze toevoeging de natuur minder zou worden beschermd en de omzetting dus niet beleidsneutraal zou zijn. Met de toevoeging kan er geen twijfel meer over zijn dat de beleidsneutraliteit van de omzetting van de Wet natuurbescherming is geborgd.

⁷ Voor soortenbescherming: de artikelen 3.3, zevende lid, onder b, 3.8, zevende lid, onder b, en 3.10, tweede lid, in samenhang met 3.8, zevende lid, onder b, van de Wet natuurbescherming.

b. Aanwijzingsbesluiten

Ook de strekking van de bepalingen over de aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden is dezelfde als in de geldende wetgeving. De in artikel 2.1, eerste lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen verplichting om ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn speciale beschermingszones onder de benaming «Natura 2000-gebied» aan te wijzen, wordt opgenomen in artikel 2.43, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

De in artikel 2.1, tweede lid, van de Wet natuurbescherming geregelde betrokkenheid van andere bewindspersonen ingeval deze verantwoordelijk zijn voor het beheer van de betrokken gebieden, wordt verzekerd door artikel 2.2 van de Omgevingswet, dat ten algemene de verplichting tot afstemming met andere betrokken bestuursorganen regelt. Overeenkomstig de algemene systematiek van de Omgevingswet krijgt deze afstemming formeel niet de vorm van de verplichting om «overeenstemming» te bereiken, maar de praktijk zal ook in de toekomst zijn dat een gebied niet als Natura 2000-gebied zal worden aangewezen zonder instemming van de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beheer van dat gebied of een gedeelte van dat gebied.

De in artikel 2.1, derde lid, van de Wet natuurbescherming neergelegde verplichting om bij het aanwijzingsbesluit een kaart op te nemen waarop de begrenzing van het desbetreffende gebied nauwkeurig is aangegeven, wordt in artikel 3.10, tweede lid, van het Bkl omgezet in de verplichting om in het besluit de geometrische begrenzing vast te leggen. Beide bepalingen strekken ertoe overeenkomstig de eisen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn de begrenzing van het gebied zo nauwkeurig mogelijk vast te leggen. Onder de Wet natuurbescherming en de Natuurbeschermingswet 1998 vastgestelde, onherroepelijke aanwijzingsbesluiten gelden ingevolge het overgangsrecht overigens zonder meer in de huidige vorm als aanwijzingsbesluiten onder de Omgevingswet.⁸ De in artikel 2.1, vierde lid, van de Wet natuurbescherming neergelegde instructie om in het aanwijzingsbesluit in elk geval de instandhoudingsdoelstellingen op te nemen die nodig zijn ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn komt in gelijke bewoordingen terug in artikel 3.20 van het Bkl, zoals voorzien in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

De in artikel 2.1, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming geregelde toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding van een aanwijzingsbesluit, vloeit straks op gelijke wijze voort uit artikel 16.25a van de Omgevingswet, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

De in artikel 2.1, zesde lid, neergelegde actualisatieplicht van de aanwijzingsbesluiten op basis van de in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn voorgeschreven monitoring van de staat van instandhouding van de habitats en soorten, is materieel ongewijzigd omgezet in artikel 10.6b van het Ob, zoals voorzien in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Onze Minister draagt, mede in het licht van de toepassing van artikel 1.8, eerste lid, en gevolg gevend aan het inzicht, bedoeld in artikel 1.5, vijfde lid, zorg voor de actualisatie van de besluiten, bedoeld in het eerste lid.

De in artikel 2.1, zevende lid, van de Wet natuurbescherming geregelde mogelijkheid tot wijziging of intrekking van een aanwijzingsbesluit komt niet als expliciete bepaling terug. In het systeem van de Omgevingswet wordt ten aanzien van geen enkel besluit de mogelijkheid tot wijziging of intrekking van besluiten expliciet geregeld: zoals aangegeven in de artikelsgewijze toelichting, ligt de bevoegdheid daartoe te allen tijde

⁸ Artikel 2.1 van het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

besloten in de bevoegdheid tot aanwijzing van gebieden. Voor de wijziging en intrekking van aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden gelden op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie overigens strikte kaders.⁹

Ook voor de aanwijzingsbesluiten voor bijzonder nationale natuurgebieden (artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming) en van de nationale parken (artikel 9.3 van de Wet natuurbescherming) geldt dat de omzetting beleidsneutraal geschiedt. Dat gebeurt via artikel 2.43, tweede en derde lid, van de Omgevingswet, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en de artikelen 3.25, 3.26 en 3.30 van het Bkl, zoals voorzien in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

c. Zorgplicht Natura 2000-gebieden

Op grond van artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming moet een ieder voldoende zorg in acht nemen voor Natura 2000-gebieden. Die zorg houdt volgens dat artikel in elk geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen kunnen worden veroorzaakt voor een Natura 2000-gebied:

- a. dergelijke handelingen achterwege laat, dan wel,
- b. indien dat achterwege laten redelijkerwijs niet kan worden gevegd, de noodzakelijke maatregelen treft om die gevolgen te voorkomen, of
- c. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk beperkt of ongedaan maakt.

Artikel 11.6, eerste lid, van het Bal, zoals voorzien in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet bevat eenzelfde zorgplichtbepaling. Anders dan in de Wet natuurbescherming, maar overeenkomstig de algemene systematiek ten aanzien van specifieke zorgplichten in het Bal, wordt in het tweede lid verder uitgewerkt wat onder de specifieke zorgplicht in ieder geval moet worden verstaan. Dat draagt bij aan de duidelijkheid en de rechtszekerheid, en is voorts van belang waar de zorgplichtbepaling uiteindelijk ook strafrechtelijk handhaafbaar is. Het gaat om eisen die nu ook op grond van artikel 1.11 van de geldende Wet natuurbescherming in acht moeten worden genomen voor de naleving van de zorgplicht, al zijn zij als zodanig niet in de wet zelf geëxpliciteerd.

Verwezen wordt in dit verband naar de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming, die aangeeft: «Het uitgangspunt van de zorgplicht is dat burgers, ondernemers en overheden alle handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor in het wild levende planten en dieren, hun directe leefomgeving of een Natura 2000-gebied achterwege laten. Dat brengt met zich dat degene die een bepaalde handeling wil verrichten die gevolgen voor natuurwaarden zou kunnen hebben zich daaraan voorafgaand op de hoogte stelt van de aanwezige natuurwaarden, de kwetsbaarheid ervan en de mogelijke gevolgen daarvoor van zijn handelen. Zo nodig raadpleegt hij een ecoloog. Alleen als het achterwege laten van de handeling redelijkerwijs niet kan worden verlangd, kan betrokkene de handeling toch verrichten. Hij zal dan alle noodzakelijke maatregelen moeten treffen die in redelijkheid van hem kunnen worden verlangd om nadelige gevolgen te voorkomen en bij de daadwerkelijke verrichting steeds alert moeten zijn op het daadwerkelijk achterwege blijven van de gevolgen. Als nadelige gevolgen niet zijn te voorkomen, moet hij maatregelen treffen om deze gevolgen zoveel mogelijk te beperken of – voor zover toch schade

⁹ Zie Kamerstuk 33 348, nr. 3, blz. 74 en de uitspraak van Hof van Justitie van de EU d.d. 19 oktober 2017 in zaak C-281/16 (Leenheerenpolder).

optreedt – ongedaan te maken. Als hij voor de afweging van de te treffen maatregelen niet over de nodige deskundigheid beschikt, zal hij een beroep op de deskundigheid van anderen moeten doen.»¹⁰

De in de memorie van toelichting opgenomen elementen komen terug in het tweede lid van artikel 11.6 als voorzien in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Zie hierover ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 11.6 in de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

De formulering in het tweede lid ten aanzien van Natura 2000-gebieden sluit ook aan bij de verplichting die de lidstaten hebben op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn en de artikelen 2, 3 en 4 van de Vogelrichtlijn. Daarbij worden geen onredelijke eisen gesteld. Zo moet onder het begrip «passende maatregelen» in het tweede lid, niet alleen worden verstaan hetgeen doelmatig en doeltreffend is in het licht van het te bereiken doel, maar ook hetgeen redelijkerwijs van degene die de schade veroorzaakt kan worden gevraagd.

Overigens zal de betekenis van de zorgplichtbepaling voor Natura 2000-activiteiten beperkt zijn, gezien de ver reikende bescherming die al wordt geboden door de omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten in lijn met de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en de uitleg die daaraan wordt gegeven door het Hof van Justitie van de Europese Unie op grond van het aan die bepaling ten grondslag liggende voorzorgsbeginsel. De bepaling heeft vooral betekenis daar waar een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit geldt en daar waar – in lijn met het huidige artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming – de behoefte bestaat om – via maatwerkregels of maatwerkvoorschriften die aangrijpen bij de zorgplichtbepaling – aan bepaalde handelingen beperkingen op te leggen, als dat noodzakelijk is in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Hierover hebben deze leden nog vragen.

4. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet beleidsneutraal is. Welke beleidswijzigingen staan er volgens de Minister evengoed in het ontwerp-Aanvullingsbesluit?

Het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet brengt geen wijziging aan ten opzichte van de inhoudelijke regels van de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming. Door de integratie van de Wet natuurbescherming treedt er wel een wijziging op voor een aantal meer overstijgende onderwerpen, waarvoor de Omgevingswet leidend is. Denk daarbij aan de aanpassing van de terminologie, waardoor bijvoorbeeld een ontheffing voor flora- en faunactiviteiten een omgevingsvergunning voor flora- en fauna activiteiten gaat heten. Ook termijnen en procedures wijzigen enigszins. Een opsomming van alle wijzigingen is bij de beantwoording van vraag 9 in de nota naar aanleiding van het verslag opgenomen¹¹, waarnaar ik verwijs. Met het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden hieraan geen

¹⁰ Kamerstuk 33 348, nr. 3, blz. 66.

¹¹ Kamerstuk 34 985, nr. 6, vraag 9

nieuwe wijzigingen toegevoegd. Zie ook het antwoord op vraag 3 van de leden van de VVD-fractie.

5. De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat er in de toelichting bij het besluit op het punt van de soorten die op de landelijke vrijstellingslijst staan een nieuwe voorwaarde is toegevoegd, die inhoudt dat bij elk gebruik van deze vrijstelling aangetoond moet worden dat er een reële kans is dat de betreffende soort in het betreffende gebied schade zal aanrichten. Deze leden vragen of dit een nieuwe voorwaarde is. Zo nee, op welke wijze was dit vereiste dan vastgelegd in de voorgaande regelgeving en hoe moest deze voorwaarde aangetoond worden? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot de beleidsneutraliteit van het voorliggende ontwerp-Aanvullingsbesluit? Zij vragen hoe deze voorwaarde zich verhoudt tot de redenen van de landelijke vrijstellingslijst voor landelijke schadesoorten, namelijk dat voor deze soorten dan geen onderbouwing per gebied nodig is (Eerste Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 448, C, nota naar aanleiding van het verslag). Kan de Minister de reden geven van deze beleidswijziging?

6. Daarnaast rijst de vraag op welke wijze aangetoond zou moeten worden dat er een reële kans is op schade aan terreinen of opstallen door deze soorten op de landelijke vrijstellingslijst en wie verantwoordelijk zou zijn voor het aantonen van de reële kans op schade. Is dat de terreineigenaar, de jager of de faunabeheereenheid? Hoe zou de partij die verantwoordelijk is voor het aantonen van de reële kans op schade dat in zijn betreffende positie moeten doen? Is de Minister bereid om de toelichting op dit punt aan te passen, zodat deze weer in overeenstemming is met de intentie van de wetgever bij vaststelling van deze bepaling in de Eerste Kamer (Eerste Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 448, C, nota naar aanleiding van het verslag), en de beleidsneutrale overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet gehandhaafd blijft?

Zowel artikel 65 van de Flora- en faunawet als artikel 3.15 van de Wet natuurbescherming – waarin de vrijstelling voor bestrijding van schadeveroorzakende soorten door de grondgebruiker voorheen was, of nu is neergelegd – stellen de eis dat de bestrijding slechts mag plaatsvinden «ter voorkoming van in het huidige of komende jaar dreigende schade». Het is aan de grondgebruiker die een beroep doet op de vrijstelling om aan te tonen dat hij aan deze eis voldoet. Deze eis is ook opgenomen in de artikelen 11.45, tweede lid, en 11.59, tweede lid, van het Bal, zoals voorzien in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Er is dus sprake van een beleidsneutrale overgang van deze eis van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet.

De passage uit de nota naar aanleiding van het verslag bij een wijziging van de Flora- en faunawet, waar de leden van de CDA-fractie op wijzen, betrof de kwestie of de ruimte voor provincies om maatwerk te bieden niet onaanvaardbaar zou worden beperkt door een landelijke vrijstelling voor bestrijding van schadeveroorzakende soorten. Het antwoord van de regeringszijde was dat voor soorten die in het gehele land schade aanrichten geen maatwerk per gebied hoeft te worden geleverd, omdat de schade veroorzaakt door deze soorten niet gebiedsgebonden is. Het continueren van de mogelijkheid van een landelijke vrijstelling in het Bal is dus in overeenstemming met de intentie van de wetgever toentertijd. In het Bal, noch in de Wet natuurbescherming of voordien in de Flora- en faunawet, worden eisen gesteld aan hoe de dreigende schade aangetoond dient te worden. De grondgebruiker is dus vrij in de wijze waarop hij de dreigende schade aantoonst. Faunabeheereenheden en wildbeheereenheden zouden hierbij ondersteunend kunnen zijn, bijvoorbeeld in het kader van het faunabeheerplan.

7. In de Nota van toelichting wordt op pagina 179 aangegeven dat er geen nieuwe inzichten zijn met betrekking tot de ontwikkeling van diersoorten die landelijk significante landbouwschade veroorzaken. Hoe is tot deze vaststelling gekomen, aangezien de landelijke faunaschadecijfers al enige jaren een forse stijging laten zien, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Op basis van door Alterra¹² verricht onderzoek naar beschermde diersoorten die schade en/of overlast veroorzaken, is gebleken dat er geen aanleiding is om soorten aan de landelijke vrijstellingslijst toe te voegen dan wel soorten van die lijst te verwijderen.

De stijging in de landelijke faunaschadecijfers is met name te verklaren door de toename in omvang van de populatie van de Canadese gans, een soort die op de landelijke vrijstellingslijst staat. Door de populatietoename is ook de kans op schade toegenomen. Voor de overige soorten op de vrijstellingslijst zijn er geen significante wijzigingen in populatie-omvang en schade opgetreden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden aan de D66-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet en hebben hier nog enkele vragen en zorgen over.

De leden van de D66-fractie vinden het van significant belang dat de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet op een zorgvuldige en integrale wijze plaatsvindt. Hierbij is beleidsneutraliteit van groot belang en hier is dan ook meermaals een toezegging op gedaan. Ook het beschermingsniveau van de natuur moet hetzelfde blijven. Met de overheveling naar de systematiek van de Omgevingswet hebben deze leden hier toch nog enkele zorgen over, omdat de natuurwetgeving uit elkaar wordt gehaald.

8. De leden van de D66-fractie lezen in het advies van de onafhankelijke Integrale adviescommissie Omgevingswet dat wordt geadviseerd om vast te houden aan terminologie en deze enkel te gebruiken als het juridische betekenis heeft. Veelomvattende begrippen zoals «de fysieke leefomgeving» borgen volgens deze leden nog onvoldoende wat bedoeld wordt in de wetgeving.

A) Wordt deze terminologie nog verder uitgewerkt zodat duidelijkheid ontstaat?

Er komen inderdaad enkele brede begrippen voor in de Omgevingswet. Het begrip «fysieke leefomgeving» is daarvan een voorbeeld. Zoals in het nader rapport bij het wetsvoorstel Omgevingswet is aangegeven,¹³ is bij de totstandbrenging van de wet overwogen om te komen tot een begripsbepaling van het begrip «fysieke leefomgeving» in de wet. Hiervoor is niet gekozen. In plaats daarvan is het begrip «fysieke leefomgeving» door de wettelijke opsomming van alle belangrijke onderdelen die ertoe behoren (artikel 1.2, tweede lid, Omgevingswet) in grote mate ingekleurd. Onderdelen die daar worden genoemd zijn onder meer water, bodem, lucht, landschappen en natuur. Van sommige in die bepaling genoemde onderdelen van de fysieke leefomgeving is een begripsbepaling opgenomen in de bijlage bij de Omgevingswet; dit geldt onder meer voor de begrippen «landschappen» en «bodem». Door deze inkleuring en nadere invulling is in het merendeel van de gevallen duidelijk of iets tot de fysieke leefomgeving behoort. Daarnaast wordt het

¹² Alterra Wageningen UR, februari 2016, <https://edepot.wur.nl/370186>

¹³ Kamerstuk 33 962, 4, p. 37.

begrip «fysieke leefomgeving» nader toegelicht in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.¹⁴ Het begrip «fysieke leefomgeving» sluit aan bij het toepassingsgebied van bestaande wetten; zo wordt dit begrip ook gehanteerd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Voor de toepassing van de Omgevingswet en in verband met de duidelijkheid voor burgers, bedrijven en bestuursorganen is verder van belang dat brede begrippen als «fysieke leefomgeving» en «activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving» nader worden ingekleurd door middel van meer specifieke regels die verdere invulling geven aan de wet. Denk bijvoorbeeld aan de regels over de bescherming van bepaalde diersoorten in het Bal en het Bkl en aan regels ter bescherming van natuurgebieden. In die gevallen is duidelijk op welke concrete onderdelen van de fysieke leefomgeving de regels betrekking hebben. In de praktijk zullen burgers en bedrijven daarom weinig te maken hebben met deze brede begrippen.

B) Deelt de Minister de mening dat door procedurele waarborgen juist helderheid wordt geboden voor derden over wat zij van de overheid mag verwachten?

Zo ja, hoe wordt deze duidelijkheid gegeven met de veel bredere begrippen in de Omgevingswet?

Ik deel deze mening van de leden van de D66-fractie. Procedurele waarborgen kunnen aanvullend duidelijkheid bieden over de rechtspositie van burgers en bedrijven. Door heldere procedures en de waarborgen die met deze procedures samenhangen kunnen burgers en bedrijven bijvoorbeeld weten bij welk bestuursorgaan aangeklopt kan worden en welke termijnen en procedures gelden voor aanvragen. Daarnaast zijn de procedures onder de Omgevingswet samenhangender vormgegeven, bijvoorbeeld als er voor een activiteit vergunningen voor diverse aspecten nodig zijn (bijvoorbeeld zowel een omgevingsvergunning voor bouwen als een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit). Omdat het in deze gevallen meestal gaat om bepaalde onderdelen van de fysieke leefomgeving en om specifieke activiteiten met gevolgen voor die leefomgeving, vormt het brede karakter van de overkoepelende begrippen geen belemmering voor het verkrijgen van duidelijkheid.

9. De leden van de D66-fractie hebben zorgen over de wettelijke borging in de omgevingsvisie en de waarborg dat deze dezelfde onderdelen bevat als onderdelen die verplicht waren voor natuurvisies op grond van de Wet natuurbescherming. Kan de Minister hierop reflecteren?

In de regels over de omgevingsvisies (artikel 3.1 Omgevingswet e.v.) wordt de inhoud van de omgevingsvisie op hoofdlijnen geregeld. Omdat deze samenhangende visie op strategisch niveau voor de langere termijn wordt vastgesteld en betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, krijgen bestuursorganen de ruimte om omgevingsvisies naar eigen inzicht in te richten. Een belangrijke toevoeging ten opzichte van de Wet natuurbescherming is dat ook gemeenten verplicht zijn een omgevingsvisie op te stellen, die ook inzicht zal verschaffen in het lokale beleid ten aanzien van natuur en landschap.

De wettelijke omschrijving van de vereiste inhoud van de omgevingsvisie is zodanig ruim, dat ook het beleid voor natuur en landschap daaronder valt, met inbegrip van de aspecten die zijn uitgewerkt in artikel 1.5, derde lid, van de Wet natuurbescherming. Op grond van artikel 3.2 van de Omgevingswet moet de omgevingsvisie een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten, dus de

¹⁴ Kamerstuk 33 962, 3 (zie onder andere p. 20–21, 60–61, 388 en 390).

op het moment van vaststelling van de visie bestaande situatie. Gegeven deze uitgangssituatie, moet in de omgevingsvisie op hoofdlijnen worden aangegeven wat de voornemens zijn voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer en het behoud van het grondgebied en wat het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid behelst. De in artikel 1.5, derde lid, van de Wet natuurbescherming gestelde eisen over de integratie met andere onderdelen van het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving en de daarbij betrokken belangen en het beleid van andere overheden, komen terug in verschillende bepalingen van de Omgevingswet, waaronder artikel 2.1, tweede lid, en 2.2, eerste lid, van die wet. Daarbij regelt artikel 3.3 van de Omgevingswet – anders dan de Wet natuurbescherming – expliciet de doorwerking van de algemene milieubeginselen in de visie. In een omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Voor de bescherming van natuur en landschap zijn dat wezenlijke beginselen, die op grond van de artikelen 191 en verder van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten grondslag liggen aan de beschermingsregimes van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

De in artikel 1.5, vierde en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming neergelegde regels over de vaststelling van rode lijsten en de kwantificering van doelen komen als zodanig terug in artikel 2.19 van de Omgevingswet, zoals aangevuld overeenkomstig het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. In het nieuwe artikel 10.6a van het Ob waarin het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voorziet, is de bekendmaking van deze lijsten en kwantificering geregeld. Ik verwijs u ook naar mijn reactie op het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet over het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet¹⁵.

In het licht van het voorgaande ben ik van oordeel dat de regeling van de Omgevingsvisie zeker geen verzwakking inhoudt ten opzichte van de geldende regeling van de natuurvisie, integendeel.

10. Op pagina 463 de nota van toelichting op het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet staat het volgende: «Met deze formulering en het gebruik van de bewoordingen «ten minste», wordt zowel de vierjaarlijkse rapportage, voorzien in artikel 1.9, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, als de tweejaarlijkse rapportage, voorzien in artikel 1.9, tweede lid, van die wet, van een wettelijke grondslag voorzien.» De leden van de D66-fractie zijn van mening dat met de formulering «ten minste» niet vastligt dat zowel de vier- als tweejaarlijkse rapportage zullen verschijnen. Daarbij staat hierover op pagina 37 van de memorie van toelichting op de Aanvullingswet natuur het volgende: «Daarnaast staat het de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uiteraard vrij om – wel of niet samen met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat – specifieke onderzoeksopdrachten aan het planbureau te geven, waaronder bijvoorbeeld het uitbrengen van een tweejaarlijkse rapportage over de toestand van natuur, bos en landschap, en de ten aanzien daarvan verwachte toekomstige ontwikkelingen.» Oftewel, de tweejaarlijkse rapportage ligt noch in de wet, noch in de toelichting, noch in het besluit vast. Kan de Minister aangeven hoe volgens haar dan toch voorzien wordt in een beleidsneutrale overgang en het verschijnen van de tweejaarlijkse rapportage?

¹⁵ Kamerstuk 34 985, nr. 52

In artikel 20.18, eerste lid van de van de Omgevingswet is geregeld dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de ontwikkeling en de kwaliteit van bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt beschreven. Met deze formulering en het gebruik van de bewoordingen «ten minste», wordt zowel de vierjaarlijkse rapportage, voorzien in artikel 1.9, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, als de tweejaarlijkse rapportage, voorzien in artikel 1.9, tweede lid van die wet, van een wettelijke grondslag voorzien. De wet spreekt immers van een minimale termijn. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en de nota van toelichting bij het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet is aangegeven dat niet beoogd is om de huidige praktijk van de tweejaarlijkse en vierjaarlijkse rapportages te veranderen. De systematiek van de Omgevingswet brengt mee dat in de Omgevingsregeling de onderdelen van de fysieke leefomgeving worden beschreven waarvan de ontwikkeling en de kwaliteit door het PBL moeten worden beschreven. De Aanvullingsregeling natuur Omgevingswet zorgt ervoor dat de onderdelen natuur, landschap en bos worden toegevoegd aan de onderdelen in de Omgevingsregeling waarvan de ontwikkeling en de kwaliteit worden beschreven. Hiermee is voldoende geborgd dat de beschrijving van de ontwikkelingen over natuur, bos en landschap, de stand van zaken in de beleidsuitvoering en de voortgang en de vierjaarlijkse beschrijving van de verwachte ontwikkelingen ten aanzien van natuur, bos en landschap worden opgenomen in de onderzoeken van PBL.

11. Op pagina 469 van de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet staat het volgende: «Dat heeft ertoe geleid dat de betrokkenheid van de provincies bij programma's van andere overheden is versterkt, door als eis te stellen dat een programma dat vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten aanwijst samen met gedeputeerde staten wordt vastgesteld. De mogelijkheid om dergelijke activiteiten als vergunningvrij geval aan te wijzen in een omgevingsplan is naar aanleiding van het gevoerde nadere overleg geschrapt.» Kan de Minister verduidelijken hoe deze regelgeving wordt vastgelegd? Op welke manier krijgen de gedeputeerde staten advies voor instemming? Kan de Minister toelichten met welke termijnen en rechtsbescherming wordt gewerkt tegen z'n programma?

«Advies en instemming» is vervangen door de voorwaarde van medevaststelling van het programma door gedeputeerde staten in de artikelen 11.18, tweede lid, onder c, artikel 11.42, tweede lid, onder c, 11.50, tweede lid, onder c en 11.56, tweede lid, onder c, van het Bal, zoals voorzien in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Daarmee wordt gedeputeerde staten een veel directer instrument van sturing geboden: als het programma niet voldoet aan de kaders die zijn ontleend aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, zal gedeputeerde staten het programma van de andere overheid niet mede vaststellen en kan dit dus niet in de aanwijzing van vergunningvrije gevallen voorzien. Dat het programma moet voldoen aan die kaders is vastgelegd in de artikelen 11.21, 11.45, eerste lid, 11.53, eerste lid, en 11.59, eerste lid, van het Bal, zoals voorzien in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Artikel 4.35 van het Bkl, zoals voorzien in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, verwijst ten overvloede – bij wijze van «scharnierbepaling» – nogmaals naar dit samenstel van eisen waaraan programma's met vrijstellingen moeten voldoen.

Kan de Minister toelichten met welke termijnen en rechtsbescherming wordt gewerkt tegen zo'n programma?

Onder de Omgevingswet worden programma's vastgesteld met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Dit betekent dat hier de in die afdeling vastgelegde termijnen gelden, bijvoorbeeld voor het naar voren brengen van zienswijzen en het vaststellen van het programma door de verantwoordelijke bestuursorganen. In afwijking van de Algemene wet bestuursrecht kunnen daarbij niet alleen belanghebbenden een zienswijze indienen, maar kan iedereen dat doen.

Uit de Algemene wet bestuursrecht volgt dat tegen vaststelling van documenten zonder rechtsgevolg geen beroep bij de bestuursrechter openstaat. Hoofregel van de Omgevingswet is daarom dat tegen programma's geen beroep bij de bestuursrechter openstaat, tenzij het gaat om programma's met specifieke rechtsgevolgen, namelijk programma's die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Voor die activiteiten volgt geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer voor het aspect (de doelstelling voor de fysieke leefomgeving) waarop het programma ziet. Daarom staat tegen onderdelen van een programma dat vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten aanwijst beroep open. Het beroep kan uitsluitend betrekking hebben op de beschrijving van de activiteiten die in het programma zijn opgenomen. Hiertegen staat volgens de hoofregel van de Algemene wet bestuursrecht beroep open bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit volgt uit de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht) zoals gewijzigd via de Invoeringswet Omgevingswet.

12. De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen over de definities die worden gehanteerd. Kan de Minister uiteenzetten welke wijzigingen er in rechtsbescherming zijn bij het vaststellen van een gedragscode via een besluit of via een ministeriële regeling?

Gedragscodes zijn bepalend voor de vraag of een activiteit vergunningvrij is. Onder het regime van de Wet natuurbescherming worden gedragscodes vastgesteld door middel van een apart besluit: een goedkeuringsbesluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Daar staat bezwaar en beroep tegen open.

In het stelsel van de Omgevingswet vindt de vaststelling van gedragscodes plaats via het opnemen van algemeen geldende regels in de ministeriële regeling (de Omgevingsregeling), en niet meer door een apart goedkeuringsbesluit. Dat is geregeld in artikel 11.46 van het Bal. Deze manier van regelen past bij het karakter van de in de gedragscodes opgenomen vrijstellingen en het systeem van de Omgevingswet.

Zoals onder andere in de nota van toelichting bij het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet (artikel 11.46 Bal) is toegelicht, past bij de keuze voor het opnemen van de vrijstelling en de aanwijzing van de gedragscode in een ministeriële regeling deels ook een andere vorm van rechtsbescherming. In lijn met de hoofregel van de Algemene wet bestuursrecht staat tegen algemeen verbindende voorschriften zoals een ministeriële regeling geen zelfstandig beroep open. Wel kunnen belanghebbenden invloed uitoefenen via de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Bij exceptieve toetsing toetst de bestuursrechter, in het kader van een beroep tegen een concreet besluit, de rechtmatigheid van het wettelijk voorschrift waarop het besluit is gebaseerd aan hoger recht of algemene rechtsbeginselen. Ook kan een belanghebbende een civiele procedure starten als hij van mening is dat er sprake is van een onrechtmatige daad. Voorafgaand aan de vaststelling van een gedragscode zal er echter overleg gevoerd worden met de betrokkenen.

13. In de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet lezen de leden van de D66-fractie op pagina 510 het volgende: «Daarnaast zijn in het Bkl en het Ob, zoals deze zijn gepubliceerd in het Staatsblad, al regels gesteld over het beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Die regels hebben materieel dezelfde inhoud als de regels die nu zijn gesteld in de Wet natuurbescherming. In de instelling en regeling van andere programma's op het vlak van natuur voorziet dit aanvullingsbesluit niet, net zo min als in de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming het geval was.» Is het mogelijk om straks onder het stelsel van de Omgevingswet programma's vast te stellen om de staat van instandhouding van soorten te verbeteren? Zo ja, waar wordt dit geregeld? Zo nee, hoe verhoudt zich dit tot een beleidsneutrale overgang, aangezien artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming die mogelijkheid wel biedt?

Programma's voor de instandhouding van soorten kunnen direct worden gebaseerd op artikel 3.5 van de Omgevingswet. Dergelijke programma's kunnen niet alleen worden vastgesteld door Rijk of provincies, maar ook door gemeenten en waterschappen. De tekst van dat artikel is heel ruim en biedt in ieder geval ook alle mogelijkheden die artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming bood.

Onderdeel a van artikel 3.5 bepaalt dat een programma gericht kan zijn op de ontwikkeling, het behoud of de bescherming van een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving. Onderdelen van de fysieke leefomgeving zijn, blijkens artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet, in ieder geval ook natuur en landschap; soorten maken onderdeel uit van «natuur». Onderdeel a van artikel 3.5 maakt ook een uitwerking van het te voeren beleid over het «gebruik» van die onderdelen van de fysieke leefomgeving in het programma mogelijk, maar dat hoeft niet: een programma kan uitsluitend op bescherming, behoud of ontwikkeling van natuur – waaronder soorten en hun leefgebieden – of landschap zijn gericht.

Verder kan volgens onderdeel b van artikel 3.5 van de Omgevingswet een programma ook maatregelen bevatten ter bereiking van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Daartoe behoren ook het behoud en het herstel van natuurwaarden overeenkomstig de internationale verplichtingen, op welk vlak de provincies een taak hebben ingevolge artikel 2.18, eerste lid, zoals gewijzigd overeenkomstig het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Eerder werd in de paragrafen 2.8 en 2.9 van de hiervoor aangehaalde memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet al ingegaan op de instrumenten voor actieve natuurbeschermingsmaatregelen, waaronder het programma, en aangegeven dat het huidige artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming geheel wordt gedekt door de regeling in afdeling 3.2 van de Omgevingswet.

De leden van de D66-fractie lezen op pagina 3 van het advies van de onafhankelijke Integrale adviescommissie Omgevingswet over het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet het volgende: «De commissie vraagt zich af in hoeverre enkel het omzetten naar het stelsel van de Omgevingswet noopt tot de wijzigingen die nu worden doorgevoerd, wanneer het uitgangspunt van de wetgever beleidsneutrale omzetting is. Voorbeelden van waarborgen die de commissie niet terugziet in dit besluit zijn:

- *onduidelijkheid over de vraag of een programma mede kan worden ingezet voor het enkele doel om de staat van instandhouding van een soort of habitat type te versterken (artikel 1.13(1)(b) Wet natuurbescherming);*

- *het niet wettelijk verankeren van de waarborg dat bij de in artikel 1.10(3) Wet natuurbescherming genoemde taken en bevoegdheden geen rekening mag worden gehouden met economische, sociale en culturele belangen (als uitzondering op de regel);*
- *het ontbreken van de waarborg dat de jacht alleen kan worden opengesteld voor wildsoorten die in een gunstige staat van instandhouding verkeren (artikel 3.22(5) Wet natuurbescherming).*

Gegeven het uitgangspunt van beleidsneutrale omzetting beveelt de commissie de wetgever aan beter rekenschap te geven van hoe de waarborgen uit de Wet natuurbescherming terug te vinden zijn, of om welke reden deze niet terugkomen in het stelsel.»

Bij de omzetting naar het Omgevingswetstelsel zijn er ook een aantal regels die als waarborg dienden en niet meer terugkomen. Ook de Integrale adviescommissie Omgevingswet vraagt zich af hoe dit zich verhoudt tot het uitgangspunt van beleidsneutraliteit.

14. Kan de Minister aangeven hoe bijvoorbeeld de volgende waarborgen uit de Wet natuurbescherming beleidsneutraal zijn omgezet:

- *duidelijkheid over de vraag of een programma mede kan worden ingezet voor het enkele doel om de staat van instandhouding van een soort of habitat type te versterken (artikel 1.13(1)(b) Wet natuurbescherming);*
- *de wettelijke verankering van de waarborg dat bij de in artikel 1.10(3) Wet natuurbescherming genoemde taken en bevoegdheden geen rekening mag worden gehouden met economische, sociale en culturele belangen (als uitzondering op de regel);*
- *de wettelijke waarborg dat de jacht alleen kan worden opengesteld voor wildsoorten die in een gunstige staat van instandhouding verkeren (artikel 3.22(5) Wet natuurbescherming)).*

Voor de vraag over programma's wordt verwezen naar het antwoord op vraag 13. Wat daar staat over programma's met het (enkele) doel om de staat van instandhouding van soorten te verbeteren, geldt ook voor programma's met het (enkele) doel om de staat van instandhouding van habitattypen te verbeteren: deze programma's kunnen worden gebaseerd op artikel 3.5 van de Omgevingswet.

Voor de vraag over de economische, sociale en culturele belangen wordt verwezen naar het antwoord in het voorgaande op de vraag van de leden van de VVD-fractie ter zake (vraag 3). Naar aanleiding van de door de Integrale adviescommissie Omgevingswet gevraagde waarborg en naar aanleiding van de inspraakreactie van de groene organisaties is, ter voorkoming van misverstanden, de zinsnede «onverminderd de bij dit besluit voor taken en bevoegdheden op het gebied van de natuurbescherming en het beheer van natuurgebieden gestelde regels» toegevoegd aan artikel 3.18 van het Bkl, zoals voorzien in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

Over de openstelling van de jacht kan het volgende worden opgemerkt. In het artikelsgewijze deel van de nota van toelichting bij artikel 11.69 van het Bal, is aangegeven dat het uitgangspunt is dat de jacht op soorten waarvan de staat van instandhouding in het geding is, niet zal worden geopend. Bij de opening van de jacht op de vogelsoorten (fazant, wilde eend, houtduif) vloeit dit al rechtstreeks voort uit artikel 7, eerste lid, van de vogelrichtlijn. Voor de andere bejaagbare soorten (haas en konijn) gaat het om soorten die geen bijzondere bescherming op grond van de Europese richtlijnen genieten. Maar ook daarop zal – zoals aangegeven in de nota van toelichting – de jacht pas worden geopend nadat is vastge-

steld dat de staat van instandhouding daardoor niet in het geding komt. Dit los van de wettelijke verplichting die de jachthouder op grond van artikel 11.66 van het Bal overigens sowieso heeft om in zijn jachtveld een redelijke wildstand te bewaren. Materieel blijft de bescherming dus hetzelfde en is hiermee beleidsneutraliteit geborgd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet en de stukken daarover met zorg gelezen. Deze leden hebben meerdere malen aangegeven dat zij grote zorgen hebben over de beleidsneutrale overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet. Dit is van groot belang voor de natuur in Nederland.

15. De leden van de GroenLinks-fractie hebben zorgen over het uit elkaar halen van de natuurwetgeving. Dit gaat ten koste van de overzichtelijkheid, die juist zo goed is in de huidige Wet natuurbescherming. De Omgevingswet komt er om meer vrijheid en vertrouwen te geven aan lagere overheden voor de invulling van hun ruimtelijke ordeningsplannen. De systematiek van de Omgevingswet is niet geschikt om zaken te beschermen, en dus ook niet de natuur. Het stelsel van de Omgevingswet geeft meer ruimte voor bestuursorganen om op lokaal niveau zelf normen te stellen en meer flexibiliteit en afwijkingsmogelijkheden. Samen met de globalere regels en het uitgangspunt van vertrouwen ontstaat daarmee het gevaar dat natuurbescherming niet meer de aandacht krijgt die het nodig heeft en die ook vereist is op grond van internationale verplichtingen. Belangrijk is dat verdere achteruitgang en verslechtering van natuur wordt voorkomen.

De overgang naar de Omgevingswet zal leiden tot een andere ordening, maar niet tot een wijziging van het niveau van bescherming van de natuur, tot wezenlijk andere instrumenten of tot andere bevoegdheden. Bij de overgang van de natuurregels is het uitgangspunt dat dit beleidsneutraal gebeurt. De nieuwe ordening beoogt de inzichtelijkheid in de regelgeving op het vlak van de fysieke leefomgeving – waaronder natuur – te vergroten. Iedereen die activiteiten in de fysieke leefomgeving verricht – burger, ondernemer, overheid – zal straks alle op die activiteit van toepassing zijnde direct werkende regels gebundeld aantreffen in één algemene maatregel van bestuur, het Bal. Dat geldt ook voor de specifieke regels ter bescherming van kwetsbare natuurwaarden tegen eventuele nadelige effecten van die activiteiten. De overheden zullen de specifieke eisen voor de uitoefening van hun taken en bevoegdheden ook gebundeld aantreffen in één algemene maatregel van bestuur, het Bkl. Het gaat dan om de specifieke regels die gelden voor hun taakvervulling, de regels waaraan hun programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en projectbesluiten moeten voldoen, de beoordelingsregels die zij moeten toepassen bij de behandeling van aanvragen om omgevingsvergunningen, de voorschriften die zij aan die vergunningen moeten verbinden, en de regels over monitoring. Dat geldt ook voor de specifieke eisen ten aanzien van de uitoefening van hun taken en bevoegdheden vanuit het oogpunt van natuurbescherming. Tot slot zijn in een derde algemene maatregel van bestuur, het Ob, alle regels over bevoegdheden ten aanzien van omgevingsvergunningen, procedures, handhaving en gegevensverstrekking en rapportages, ook op het vlak van natuur gebundeld. Dit betekent dat voor iedereen steeds een eenvoudig vindbaar en een zo volledig mogelijk overzicht beschikbaar is van alle regels die relevant zijn, waaronder die ter bescherming van de natuur. Dat voorkomt dat regels over de natuurbescherming in eerste instantie over het hoofd worden gezien. Het bevordert ook dat in een vroegtijdig stadium het

natuuraspect integraal wordt meegenomen bij de inrichting en vormgeving van activiteiten in het fysieke domein door burgers, bedrijven en overheden en in de beleids- en besluitvorming op dat vlak. Ook worden de memorie van toelichting bij het voorliggende voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en de nota van toelichting bij het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet gebruikt om nauwkeurig voor elk onderdeel van de natuurwetgeving aan te geven hoe dit over gaat en waarom op die wijze.

Ik verwijs u ook naar de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet¹⁶, waarin uitgebreid wordt uitgelegd hoe de overzichtelijkheid en de bescherming van de natuur is geborgd in de Omgevingswet. Net als bij de memorie van toelichting van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, is in de nota van toelichting bij het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur een tabel opgenomen die een totaaloverzicht biedt. Ik verwijs u ook naar de nota naar aanleiding van het nader verslag¹⁷. Het antwoord is niet anders ten aanzien van het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur.

16. De leden van de GroenLinks-fractie hebben het idee dat de verplichting voor overheden om overeenstemming te bereiken uit de Wet natuurbescherming nu wordt vervangen door een opdracht rekening te houden met elkaars taken en zo nodig af te stemmen. Wat gebeurt er als provincies ondanks de opdracht in artikel 2.2 van de Omgevingswet, toch geen overeenstemming bereiken? Op welke wijze wordt voorkomen dat onherstelbare schade optreedt als vrouwen toch niet waargemaakt wordt? Wie trekt er wanneer en op basis van welke informatie aan de bel?

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is inderdaad dat overheden onderling afstemmen hoe zij hun taken invullen en daarbij rekening houden met elkaars taken. Dit volgt uit artikel 2.2 van de Omgevingswet. Dit is onderdeel van de cultuur van vroegtijdige bestuurlijke afstemming en samenwerking die de Omgevingswet tracht te bevorderen. Wanneer andere overheden een specifieke taak of deskundigheid bij een op aanvraag te nemen besluit door een ander bestuursorgaan hebben, hebben zij veelal het recht om advies, of advies met instemming te geven op dat te nemen besluit. Het bevoegd gezag moet met een dergelijk advies rekening houden; als advies met instemming is voorgeschreven, kan het bevoegd gezag zonder die instemming niet verder met het voorgenomen besluit. Op deze manier wordt extra gewaarborgd dat alle relevante feiten en belangen worden betrokken en kan er een evenwichtige belangenafweging worden gemaakt.

Provincies en het Rijk kunnen daarnaast sturing geven op regels van de andere overheden, door instructies te geven of instructieregels vast te stellen. Gemeenten respectievelijk provincies moeten deze instructies volgen en de instructieregels in acht nemen bij het vaststellen van het omgevingsplan c.q. de omgevingsverordening. Ook kunnen provincies een reactieve interventie toepassen op een omgevingsplan als dat nodig is voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 16.21 Ow).

Als ondanks bovenstaande voorzieningen bestuursorganen er onderling niet uitkomen, kunnen besluiten waartegen beroep openstaat worden voorgelegd aan de bestuursrechter. De route van beroep staat ook open voor belanghebbende bestuursorganen. Dit is een belangrijke waarborg,

¹⁶ Kamerstuk 34 985, nr. 6, vraag 8 en 9

¹⁷ Kamerstuk 34 985, nr. 12, vraag 2 en 3

maar het behoeft geen nadere toelichting dat die weg zo veel mogelijk zal moeten worden voorkomen.

Ook buiten de besluitvormingsprocedures is bij de uitoefening van taken interbestuurlijke afstemming wenselijk, bijvoorbeeld bij de uitvoering van taken in het kader van toezicht en handhaving. Hiervoor zijn in hoofdstuk 18 van de wet bijzondere regels opgenomen. Ook hier geldt dat deze bepalingen zijn gericht op vroegtijdige afstemming en samenwerking onder andere met het oog op de kwaliteit van de uitvoering. Mocht dat niet lukken, dan kan als ultimatum remedium gebruik worden gemaakt van het generieke instrumenten van het interbestuurlijk toezicht. Met indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging kan ingegrepen worden als dat nodig is.

Overheden hebben daarmee diverse instrumenten om tot een goede afstemming van besluitvorming te komen. Mocht dit onverhoopt niet lukken, dan zijn er voorzieningen om te kunnen handelen.

17. De leden van de GroenLinks-fractie zien dat sommige inhoudelijke bepalingen met bijbehorende vereisten uit de Wet natuurbescherming niet in dit wetsvoorstel worden opgenomen. Denk hierbij aan natuurvisies, doelstellingen, algemene zorgplicht, programmatische aanpak. Er wordt verondersteld dat deze zaken worden gedekt door de veel algemenere bepalingen met doelstellingen, zorgplicht, omgevingsvisie en programma's uit de Omgevingswet. Deze leden zijn dan ook bang dat natuurbescherming daarmee niet meer de aandacht krijgt die het nodig heeft en die vereist is op grond van internationale verplichtingen. Deze leden zien dat op pagina 458 van de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet wordt gesteld dat het opnemen van het vereiste over de natuurvisie niet nodig is omdat integraal betekent dat «de belangen van natuur en landschap in het beleid volwaardig moeten worden meegewogen, in samenhang met de andere onderdelen van de fysieke leefomgeving», maar zij vragen welke waarborg er is dat natuur en landschap straks daadwerkelijk volwaardig worden meegenomen. Op welke wijze moeten overheden belangen als concurrentiepositie, werkgelegenheid en mobiliteit afwegen tegen leefbaarheid, natuur en landschap?

Hoe de belangen van natuur en landschap in de integrale afweging van belangen in de omgevingsvisie precies worden gewogen, is in belangrijke mate een politiek-bestuurlijke afweging. Die afweging wordt lokaal door de gemeente gemaakt, regionaal door de provincie en landelijk op het niveau van het rijk. Daar is steeds ook de volksvertegenwoordiging op de verschillende niveaus (gemeenteraad, provinciale staten, Tweede Kamer) bij betrokken. Dat is nu ook het geval en dat verandert onder de Omgevingswet niet.

Waar het evenwel gaat om wezenlijke natuurwaarden vanuit Europees of mondiaal perspectief in het licht van de biodiversiteitsdoelstellingen, wordt via de wetgeving een specifieke bescherming geboden, nu door het stelsel van de Wet natuurbescherming, straks door het stelsel van de Omgevingswet. Voor het behoud en herstel van die natuurwaarden worden in de Omgevingswet, zoals aangevuld overeenkomstig het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en in het Bkl, zoals aangevuld overeenkomstig het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, specifieke taken en verantwoordelijkheden bij provincies en Rijk neergelegd. Het met natuurregels aangevulde stelsel van de Omgevingswet biedt daarbij specifieke instrumenten voor de bescherming van die natuurwaarden. De omgevingsvisie is het instrument om het beleid ter zake in vast te leggen. Ik verwijs u ook naar het antwoord op vraag 9 van de leden van de D66-fractie.

18. Hoe staat het in dezen met de uitvoering van de aangenomen gewijzigde motie van de leden Smeulders en Van Eijs (Kamerstuk 34 986, nr. 57) over het kwantificeren van «zachte» waarden

De leden van fractie van GroenLinks vragen naar de stand van zaken van de uitvoering van de aangenomen motie Smeulders/Van Eijs over het kwantificeren van zachte waarden. In de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Uw Kamer van 6 maart 2019 (Kamerstuk 34 986, nr. 54) is aangegeven hoe beoogd is uitvoering te geven aan de motie. Zoals toegezegd in het debat over het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet (Handelingen II 2018/19, nr. 55) is een overzicht gemaakt van de handreikingen die gemeenten helpen kwantitatief zachte waarden af te wegen, ten opzichte van economische effecten. In bijlage 2 bij die brief is een lijst gegeven van dergelijke handreikingen. In de lijst zijn handreikingen opgenomen voor het afwegen van het gezondheidsbelang, milieuaspecten, veiligheid, natuur, klimaat en toegankelijkheid van de openbare ruimte. Deze handreikingen zijn inmiddels ook ontsloten via de website van «Aan de slag met de Omgevingswet» (www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl). Deze zijn bij de thema's waar ze over gaan, dus onder Natuur, Klimaatadaptatie, Gezonde leefomgeving, Externe veiligheid in de omgevingsvisie en Toegankelijkheid openbare ruimte te vinden op de website. Hiermee is de motie Smeulders/Van Eijs (Kamerstuk 34 986, nr. 57) over het kwantificeren van zachte waarden uitgevoerd.

19. De leden van de GroenLinks-fractie lezen op pagina 461 van de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet: «Het idee van betalen voor de natuurdata van de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) past niet in het open data beleid van de overheid. Tegen deze achtergrond hebben soortenorganisaties, provincies, terreinbeheerders en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een verkenning gedaan naar een duurzame positionering en financiering van de NDFF. In het verandertraject worden deze en andere elementen momenteel uitgewerkt in voorstellen en handelingsperspectieven.» Kan de Minister laten weten wanneer de voorstellen en handelingsperspectieven ten aanzien van het beschikbaar stellen van de natuurdata uit de Nationale Databank Flora en Fauna worden gedeeld met de Kamer?

De uitwerking van het verandertraject is nog gaande en het in mijn brief van 22 oktober 2018 (Kamerstuk 33 576, nr. 136) aangekondigde implementatieplan is nog niet gereed. Onderdeel van dit traject was een toekomstverkenning waaruit een door alle partijen onderschreven samenhangend toekomstbeeld is ontstaan. Daarbij gaat het om de duurzame financiële borging en de positionering van de NDFF in het publieke domein. Dat heeft gevolgen voor het huidige budget en de huidige financieringsconstructie. Naar verwachting zal het huidige budget ontoereikend zijn voor de verdere ontwikkeling en zullen de kosten toenemen. In het verandertraject worden daarom verschillende scenario's uitgewerkt. Zodra ik daar meer duidelijkheid over heb, zal ik uw Kamer informeren.

20. De leden van de GroenLinks-fractie lezen daarnaast op pagina 469 van de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet: «Vrijstelling bij omgevingsplan geeft bovendien ecologische risico's wegens de onbepaalde tijd waarvoor het plan geldt en het ontbreken van een monitorings- en bijsturingsmethodiek». Deze leden vragen of in de regelgeving vastgelegd is of er een vooraf bepaalde einddatum geldt voor het programma, of er monitoring moet plaatsvinden en of tussentijds bijsturen mogelijk moet zijn. Zo ja, waar? Zo nee, hoe wordt dit dan verzekerd?

In de Omgevingswet is geregeld dat programma's die een vrijstelling van een vergunningplicht bevatten (programmatische aanpak) ook moeten beschrijven op welke periode het programma betrekking heeft (in artikel 3.16 Omgevingswet). Om ervoor te zorgen dat het programma ook in de praktijk werkt, worden de voortgang, uitvoering en het doelbereik van het programma door monitoring bewaakt. Dat is geregeld in artikel 20.1 van de Omgevingswet. Als uit de monitoring blijkt dat bijsturing nodig is, moet het programma worden gewijzigd. Ook kunnen maatregelen of activiteiten in het programma onder voorwaarden worden vervangen of worden toegevoegd.

21. De leden van de GroenLinks-fractie hebben daarnaast vragen over de democratische legitimiteit na het lezen van het volgende op pagina 470–471 van de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet: «Een andere verbetering die is aangebracht ten opzichte van de consultatieversie, is mogelijk geworden door toevoeging van een nieuw vierde lid aan artikel 5.2 van de Omgevingswet met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, dat een rechtstreekse basis bevat voor het aanwijzen van vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten in een programma, in bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen. Hierdoor hoeft de vrijstelling niet in de algemene maatregel van bestuur zelf te worden geregeld, onder verwijzing naar in het programma nader te beschrijven activiteiten: aanwijzing van de vergunningvrije gevallen gebeurt in het programma zelf. De regeling wordt daarmee minder getrapd.» Deze leden vragen hoe deze wijziging zich verhoudt tot de democratische legitimiteit. Wat is de verandering in rechtsbescherming en rechtszekerheid bij aanwijzing van een programma in plaats van aanwijzing per algemene maatregel van bestuur? Moet dit een beheerplan zijn of kan het ook in een ander programma? Als laatste vragen zij op welke wijze het overzicht en de inzichtelijkheid worden bewaard als vergunningsvrije activiteiten naast het beheerplan ook in andere programma's kunnen worden aangewezen.

De vergelijking betreft het eerdere ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet dat ter internetconsultatie heeft voorgelegen. De regeling zoals die in het voorgehangen ontwerp is getroffen, sluit aan bij het geldende systeem van de Wet natuurbescherming, dat ook voorziet in de mogelijkheid om in een programma dat op natuur is gericht, zoals een beheerplan of een soortenbeschermingsprogramma, een vrijstelling op te nemen van de vergunningplicht bij Natura 2000-activiteiten en de soortenbeschermingsbepalingen: ik verwijs naar de artikelen 2.9, eerste lid, 3.3, zevende lid, 3.8, zevende lid, en 3.10, tweede lid in samenhang met 3.8, zevend lid, van de Wet natuurbescherming. Bij algemene maatregel van bestuur, de artikelen 11.18, 11.21, 11.42, 11.45, eerste lid, 11.50, 11.53, eerste lid, 11.56 en 11.59, eerste lid, van het Bal als voorzien in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, worden daarvoor de kaders vastgesteld, overeenkomstig de kaders die thans in de Wet natuurbescherming zijn opgenomen. Wat de rechtsbescherming betreft wijzigt niets ten opzichte de huidige situatie: tegen onderdelen van een programma die voorzien in een vrijstelling staat beroep open bij de bestuursrechter. Verwezen wordt ook naar het antwoord op vraag 11 van de leden van de D66-fractie. Tegen een algemene maatregel van bestuur staat geen beroep open.

22. De leden van de GroenLinks-fractie hebben ook het advies bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet van de Onafhankelijke Integrale adviescommissie Omgevingswet met interesse gelezen, zeker wanneer deze schrijft over de beleidsneutrale overgang van de Wet natuurbescherming. Deze adviescommissie schrijft op pagina 3: «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.» De Integrale adviescommissie Omgevingswet deelt dus de zorgen die deze leden hebben over de spanning tussen het uitgangspunt van beleidsneutraliteit en de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt. Kan de Minister aangeven hoe een gelijk beschermingsniveau kan worden geboden wanneer bepaalde gegevens of informatie als gevolg van het wegvallen van inhoudsvereisten niet meer verplicht hoeven te worden opgenomen?

Zoals ik heb aangegeven in mijn reactie op het advies van de Integrale adviescommissie Omgevingswet¹⁸, komen de verschillende elementen van artikel 1.5 van de Wet natuurbescherming alle terug in de Omgevingswet. Ik verwijs ook naar het antwoord op vraag 9 van de leden van de D66-fractie.

In de Omgevingswet is niet voorzien in een basis om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de omgevingsvisie, net zomin als in de Wet natuurbescherming een basis was opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de natuurvisie. Het door de leden van de Groenlinksfractie aan de orde gestelde punt staat derhalve los van het voorliggende ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, dat daar niets toe of af kan doen.

Wat betreft het beschermingsniveau moet verder worden onderkend dat er van een visie geen directe bescherming uitgaat: daarvoor bestaan andere instrumenten (algemeen verbindende voorschriften en vergunningplichten e.d.). De visie is vooral van belang om duidelijkheid te verschaffen over het beleid, in casu over natuur in samenhang met het overige beleid ten aanzien van de fysieke leefomgeving.

Zoals in het voorgaande al is aangegeven, is de inhoud van een dergelijke visie vooral politiek bepaald en is de volksvertegenwoordiging daarbij betrokken. Politieke keuzen kunnen in de loop der tijd wijzigen. De meerwaarde van heel precieze kaders in de wetgeving ten aanzien van een dergelijke visie – voor de naleving waarvan geen specifieke sancties zijn gesteld, nu het immers primair aan bestuur en volksvertegenwoordiging zelf is om daaraan invulling te geven – is relatief, en heel precieze kaders doen ook geen recht aan het politiek-bestuurlijke karakter van zo'n visie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Zij hebben nog enkele vragen en voorstellen.

2.2 Gebiedsbescherming

De leden van de SGP-fractie hebben eerder gepleit voor nauwere aansluiting van de definiëring van het begrip «natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied» op de interpretatie zoals die door het Europese Hof van Justitie wordt gegeven. Het moet gaan om de soorten en habitats die direct de aanleiding vormden om een gebied te selecteren, dan wel

¹⁸ Kamerstuk 34 985, nr. 52

die nodig zijn voor voldoende landelijke dekking. Het gaat niet om snippers van habitats, die zo klein zijn dat de oppervlakte ver onder de optimale omvang voor een goede staat van instandhouding ligt.

23. Is de Minister, gelet op de stikstofproblematiek, alsnog bereid een beter afgebakende definiëring van het begrip «natuurlijke kenmerken» in de natuurregelgeving op te nemen?

Het begrip «natuurlijke kenmerken» is een begrip uit de Habitatrictlijn. De interpretatie van het begrip is aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Vastlegging of afbakening in nationale wetgeving is niet gewenst, omdat deze wetgeving uit de pas met de Europese wetgeving kan gaan lopen als de jurisprudentie van het Europese Hof zich verder ontwikkelt. Dat zou leiden tot een inbreuk op het Europese recht. De uitleg van de leden van de SGP-fractie is bovendien niet juist. Voor de vraag of sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken in een Natura 2000-gebied moet worden gekeken naar alle in het gebied aanwezige natuurlijke habitats en soorten van soorten die worden genoemd in de bijlagen I en II van de Habitatrictlijn en die in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig zijn. Dus ook habitats en soorten die niet de directe aanleiding voor selectie van het gebied op grond van artikel 4 in samenhang met bijlage III van de Habitatrictlijn vormden. De vraag werd eerder door het toenmalige lid Dijkgraaf (SGP) aan de orde gesteld tijdens de plenaire behandeling van het toenmalige wetsvoorstel natuurbescherming¹⁹ op 25 juni 2015²⁰, waarop deze vraag is voorgelegd aan de diensten van de Europese Commissie. Deze diensten hebben bij brief van 20 november 2015 hun interpretatie gegeven in voormelde zin. Ik verwijs naar de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken van 19 december 2015 en de daarbij gevoegde brief van de Europese Commissie.²¹ In de meer recente Mededeling van de Commissie «Beheer van Natura-2000-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)» van 21 november 2018²² wordt deze interpretatie bevestigd. Ik verwijs verder naar de gedachtewisseling²³ bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet op 26 juni 2019 naar aanleiding van het amendement van het lid Bisschop²⁴ met dezelfde strekking als de nu gestelde vraag. Dit amendement is bij de stemmingen door de Tweede Kamer verworpen.

2.3 Soortenbescherming

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 (Backes e.a., mei 2018, Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law). In Nederland moet onderzoek gedaan worden op individu-niveau 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.

24. Wil de Minister bezien of het voorliggende besluit zo aangepast kan worden dat de praktijk beter aansluit op de praktijk in andere lidstaten, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

¹⁹ Kamerstuk 33 348.

²⁰ Handelingen II 2014/15, nr. 101, item 12.

²¹ Kamerstuk 32 670, nr. 105.

²² C(2018) 7621 final.

²³ Handelingen II 2018/19, nr. 89, item 7, blz. 32.

²⁴ Kamerstuk 34 985, nr. 19.

De leden van de SGP-fractie refereren aan het rapport «Renewable energy projects and species protection; A comparison into the application of the EU species protection regulation with respect to renewable energy projects in the Netherlands, United Kingdom, Belgium, Denmark and Germany». Zoals de leden terecht opmerken, gaat het rapport over de toepassing van de soortenbeschermingsbepalingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in relatie tot de energietransitie. Het rapport biedt aanknopingspunten voor de uitvoering van de Wet natuurbescherming nu en, na inwerkingtreding, de Omgevingswet, in het bijzonder voor de verlening van ontheffingen, straks omgevingsvergunningen voor een flora- en fauna-activiteit. Het rapport biedt geen aanleiding om aanpassingen van het voorliggende ontwerpbesluit te overwegen. In het ontwerpbesluit zijn immers, net als in de Wet natuurbescherming, de soortenbeschermingsbepalingen uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn één-op-één geïmplementeerd.

Met de provincies en andere betrokkenen ben ik tezamen met de Minister van Economische Zaken en Klimaat in gesprek om te bezien op welke wijze zowel de energietransitie doorgang kan vinden en tegelijkertijd recht wordt gedaan aan de soortenbescherming zoals voortvloeit uit de Europese Richtlijnen. Het gaat in dit geval specifiek over de bescherming van vogels en vleermuizen in relatie tot de activiteiten windparken en hoogspanningslijnen. Dit traject richt zich in het bijzonder op vogels en vleermuizen waarmee het op populatieniveau niet goed gaat en die kwetsbaar zijn voor windparken en hoogspanningslijnen.

3.3.5.3 Gebruik van middelen voor het vangen of doden van dieren

Artikel 11.84 van het voorgestelde Besluit activiteiten leefomgeving beperkt het gebruik van het jachtgeweer tot de periode tussen zonsopgang en zonsondergang, behalve bij de uitoefening van de jacht op wilde eenden. Ook verschillende andere soorten waarvoor een landelijke vrijstelling geldt in het kader van schadebestrijding (artikel 11.44 en 11.58), zoals de vos, zijn vooral actief in de schemeruren voor zonsopkomst en na zonsondergang. De leden van de SGP-fractie constateren dat de genoemde beperking een belemmering is voor effectief faunabeheer. Deze leden willen er in dit verband op wijzen dat jagers in verband met provinciale ontheffingen, vrijstellingen en opdrachten al regelmatig actief zijn in de schemertijd voor zonsopkomst en na zonsondergang.

25. Is de Minister bereid, al dan niet in overleg met jagers en provincies, de voorliggende bepalingen zo aan te passen dat er voor meer soorten, zoals de vos, een landelijke vrijstelling komt om in de schemeruren te jagen? Het draagt bij aan effectiever en efficiënter faunabeheer en verbetering van de jacht op predatoren van weide- en akkervogels.

In het kader van de uitvoering van de motie van het lid Von Martels c.s.²⁵ over het voorkomen van faunaschade, wordt in samenwerking met de provincies onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om het faunabeheer te vereenvoudigen en efficiënter te maken. In dit onderzoek zal ook het functioneren van de besturen van de faunabeheereenheden worden meegenomen (gewijzigde motie van de leden Van Veldhoven en Dik-Faber²⁶). Ik zal het gebruik van het geweer in de schemeruren voor de schadebestrijding van soorten op de landelijke vrijstellingslijst bij dat onderzoek betrekken.

²⁵ Kamerstuk 34 985, nr. 27

²⁶ Kamerstuk 33 348, nr. 174

Artikelsgewijze toelichting

Artikel III

In artikel 10.23, derde lid, onderdeel a, van het Omgevingsbesluit wordt vastgelegd dat de geldigheidsduur van de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit gelijk is aan die van de huidige jachtakte, zijnde één jaar. De leden van de SGP-fractie wijzen in dit verband op de aangenomen motie van het lid Van der Staaij (Kamerstuk 34 432, nr. 11) en de uitvoering daarvan.

26. Is de Minister bereid de in het Omgevingsbesluit te noemen termijn te schrappen en te volstaan met een verwijzing naar de Wet wapens en munitie en de termijn die hier genoemd wordt voor het verlenen van een wapenverlof?

Hiertoe zie ik geen aanleiding. De in het Ob te noemen geldingsduur is dezelfde als die voor verlenen van wapenverlof in de Wet wapens en munitie. Als de geldingsduur voor het wapenverlof verandert, zal dat ook van toepassing zijn voor de geldingsduur voor de jachtakte. Omwille van de duidelijkheid wil ik bepaling over de geldingsduur van de jachtakte in het Aanvullingsbesluit natuur handhaven.