

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

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet). In deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de door de verschillende leden gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen. Hierbij houd ik de volgorde en indeling van het verslag aan. De vragen en opmerkingen heb ik genummerd en in voorkomend geval geparafraseerd met het oog op de toegankelijkheid en leesbaarheid. Over enkele onderwerpen zijn in het verslag op verschillend plaatsen vragen van gelijke strekking gesteld. Om doublures in de beantwoording te voorkomen verwijs ik waar dat aan de orde is in mijn antwoorden naar eerdere antwoorden in het verslag.

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1. De leden van de GroenLinks-fractie vinden het van belang dat de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet niet ten koste gaat van de kwaliteit van de Wet natuurbescherming en willen dat de overgang op een zorgvuldige manier plaatsvindt. Zij vragen hoe wordt gegarandeerd dat de Wet natuurbescherming inhoudelijk niet aan kwaliteit verliest bij de overgang naar de Omgevingswet.

De Wet natuurbescherming voorziet in een beschermingsregime voor natuurwaarden ter uitvoering van Europese en internationale verplichtingen, met mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen en activiteiten waar de Europese en internationale kaders daarvoor de ruimte bieden. De borging van het niveau van bescherming van de natuur en het behoud van de inhoudelijke kwaliteit van deze wet is voor het kabinet een belangrijk uitgangspunt bij de voorgestelde overgang van de natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet. Dat is in de eerste plaats gewaarborgd omdat de uitgangspunten, begrippen en systematiek van de Wet natuurbescherming al zoveel mogelijk waren afgestemd met die van de Omgevingswet. Dat maakt dat de natuurwetgeving goed inpasbaar is in het stelsel, waardoor geen afbreuk wordt gedaan aan de inhoudelijke kwaliteit van de regels.

Behoud van bescherming en kwaliteit is verder gewaarborgd omdat het merendeel van de natuurwetgeving is voorgeschreven door Europese richtlijnen en verordeningen en internationale verdragen. Genoemd kunnen worden de bescherming van natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden ter uitvoering van de vogelrichtlijn¹ en de habitatrichtlijn,² de bescherming van alle van nature in Nederland in het wild voorkomende vogelsoorten en bepaalde dier- en plantensoorten die een strikte bescherming behoeven op grond van de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn of de verdragen van Bern³ en van Bonn⁴ en de regulering van de internationale handel in dieren, planten en producten daarvan van bedreigde soorten ter uitvoering van de cites-verordening.⁵ Verder geeft de natuurwetgeving uitvoering aan het verdrag inzake de biologische diversiteit,⁶ het internationaal verdrag tot regulering van de walvisvangst,⁷ de Europese regelgeving over handel in zeehonden, zeehondenproducten, pelzen van andere diersoorten en producten van dieren die zijn gevangen met een wildklem, de Europese regelgeving over de handel in hout en houtproducten en de Benelux-regelgeving over de uitoefening van de jacht. Deze Europese en internationale regelgeving is een gegeven voor de inhoud van de natuurwetgeving, zowel nu in de Wet natuurbescherming als straks, na de voorgestelde overgang van de natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet.

Van belang is verder dat de Wet natuurbescherming relatief nieuw is. Zij is op 1 januari 2017 in werking getreden na een intensieve parlementaire behandeling van het wetsvoorstel,⁸ dat met brede meerderheid is aanvaard. Aan de parlementaire behandeling gingen diverse besprekingen vooraf van het wetsontwerp met stakeholders en koepelorganisaties. In de praktijk wordt nu ervaring opgedaan met de toepassing van deze wet. Tegen die achtergrond voorziet het aanvullingswetsvoorstel natuur Omgevingswet in continuering van de inhoud van de Wet natuurbescherming in het stelsel van de Omgevingswet. Dat geldt ook voor het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, dat zal voorzien in de overgang van de inhoudelijke regels ter bescherming van de natuur in het stelsel van de Omgevingswet. Dat neemt overigens niet weg dat bij het opstellen van het

¹ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010 L 20).

² Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

³ Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving, 19 september 1979 (Trb. 1979, 175).

⁴ Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, 23 juni 1979 (Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6).

⁵ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantesoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG 1997, L 61).

⁶ Het op 5 juni 1992 te Rio de Janeiro tot stand gekomen verdrag inzake de biologische diversiteit (Trb. 1992, 164 en Trb. 2015, 122).

⁷ Gesloten te Washington, 2 december 1946 (Stb. 1949, I 534).

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 1 en verder.

Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet rekening zal worden gehouden met de ervaringen die in de praktijk tot dan toe hebben zijn opgedaan. Ook hierbij staat voor mij voorop dat er niet wordt getornd aan het beschermingsniveau van de natuur.

Om een zorgvuldige beleidsneutrale overgang van de Wet natuurbescherming naar het stelsel van de Omgevingswet te garanderen is het nodig dat dit wetsvoorstel voldoende grondslag biedt voor het regelen van de in de Wet natuurbescherming opgenomen Europeesrechtelijke en internationale verplichtingen en, in aanvulling daarop het nationale beleid. Deze regels zullen, naast in het aanvullingswetsvoorstel zelf, voor een belangrijk deel worden opgenomen in de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regeling op basis van de Omgevingswet. Dat zal gebeuren via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet en de Aanvullingsregeling natuur Omgevingswet. Bijlage 1 bij de memorie van toelichting geeft gedetailleerd aan hoe de Omgevingswet, inclusief de wijzigingen waarin dit wetsvoorstel voorziet, een grondslag biedt voor de te stellen regels over de natuur.

Bij het opstellen van het ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet zal door middel van een gedetailleerde tabel voor iedereen transparant worden gemaakt waar de voorschriften van de natuurwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet een plek hebben gekregen. Deze tabel zal als bijlage bij de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden opgenomen.

Verder is in het proces van het opstellen van het ontwerpbesluit voorzien in ruimte voor belanghebbenden om het ontwerp te beoordelen, zodat toetsbaar is dat de inhoudelijke kwaliteit van de voorschriften van de Wet natuurbescherming na de overgang onveranderd is. De provincies, gemeenten en waterschappen zijn direct betrokken bij het opstellen van het ontwerp, vanwege hun verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en de uitvoering van de natuurwetgeving. Belangenorganisaties en belangstellenden zal de gelegenheid worden geboden om commentaar te leveren op het ontwerp via een internetconsultatie (artikel 23.4 van de Omgevingswet). Daarna zullen beide Kamers van de Staten-Generaal in de gelegenheid worden gesteld om over het ontwerp opmerkingen te maken en vragen te stellen in een voorhangprocedure (artikel 23.5 van de Omgevingswet).

2. De leden van de fractie van de ChristenUnie zien dat een aantal van de inhoudelijke bepalingen die in de Wet natuurbescherming zaten, nu in de memorie van toelichting van de Omgevingswet zitten. Deze leden vragen of dit de rechtszekerheid en democratische legitimiteit ten goede gaat komen en waarom niet is gekozen voor een beleidsneutrale omzetting. Verder merken deze leden op dat

een deel van de inhoudelijke regels in het aanvullingsbesluit komt en vragen zij hoe bij de invoering van de algemene maatregel van bestuur de democratische controle wordt gehandhaafd.

Inherent aan het stelsel van de Omgevingswet is dat de hoofdzaken op wetsniveau worden geregeld, zoals de kerninstrumenten, procedurele waarborgen, grondslagen voor het vergunningenstelsel en ingrijpende bevoegdheden, zoals gedoogplichten, en de opdrachten om ter uitvoering van Europese en internationale verplichtingen uitvoeringsregelgeving vast te stellen. Dat geldt dus ook voor de regels ter bescherming van de natuur. Op dit punt verschilt de Wet natuurbescherming van de Omgevingswet, en is de systematiek van de Omgevingswet leidend.

Het wetsvoorstel voorziet vanwege de voorgestelde overgang van de natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet in enkele aanvullingen op laatstgenoemde wet. Onder meer kan worden gewezen op de bijzondere taken op het vlak van de bescherming van natuur van provincies en het Rijk (voorgestelde gewijzigde artikelen 2.18 en 2.19 van de Omgevingswet), de bevoegdheden voor het aanwijzen van gebieden zoals de Natura 2000-gebieden (voorgesteld artikel 2.43 van de Omgevingswet), het stellen van rijksregels ter bescherming van Natura 2000-gebieden, in het wild levende dieren en planten en houtopstanden (voorgestelde artikelen 4.30 tot en met 4.38 van de Omgevingswet), en de aanwijzing van diverse handelingen als activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist (voorgesteld gewijzigd artikel 5.1 van de Omgevingswet). Ook bevat het wetsvoorstel de opdracht om regels te stellen ter uitvoering van de internationaalrechtelijke verplichtingen op het vlak van biodiversiteit (voorgesteld gewijzigd artikel 4.20).

Voor de inhoudelijke normstelling met betrekking tot de fysieke leefomgeving is in het stelsel van de Omgevingswet de algemene maatregel van bestuur het basisniveau. Dat betekent dat de inhoudelijke voorschriften van de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming grotendeels zullen worden opgenomen in de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet, via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

De democratische legitimiteit is in de eerste plaats geborgd omdat het parlement de in het wetsvoorstel opgenomen delegatiegrondslagen voor de vast te stellen uitvoeringsregelgeving moet accorderen. Om het parlement op voorhand een goed beeld te verschaffen over de inhoud van de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels, is in de memorie van toelichting een uitvoerige beschrijving opgenomen van de inhoud van de uitvoeringsregelgeving. De democratische legitimiteit is verder geborgd omdat het parlement de gelegenheid heeft om zich uit te spreken over het ontwerp van de uitvoeringsregelgeving.

Het uiteindelijke ontwerp van de algemene maatregel van bestuur zal daartoe op grond van artikel 23.5 van de Omgevingswet aan beide Kamers van de Staten-Generaal worden gezonden.

3. De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat er vooral aandacht is voor diersoorten die vallen onder de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Deze leden vragen of er niet tekort wordt gedaan aan de bescherming van alle diersoorten en het behoud en herstel van biodiversiteit en vragen hoe de gehele natuur wordt beschermd door het wetsvoorstel. Zij vragen welke definitie van "natuur" wordt toegepast voor dit wetsvoorstel en hoe de gehele natuur wordt beschermd in dit wetsvoorstel.

Het begrip "natuur" is veelomvattend. Net als in de Wet natuurbescherming vallen in de Omgevingswet en in dit wetsvoorstel onder het begrip "natuur" in ieder geval in het wild levende flora en fauna en hun habitats. Maar ook aangeplante bomen en andere vaste planten kunnen vaak als "natuur" worden beschouwd, evenals dode bomen. Hetzelfde geldt voor het overkoepelende begrip 'fysieke leefomgeving', waarvan natuur onderdeel uitmaakt (zie artikel 1.2 Omgevingswet).

Voor de algemene bepalingen van de Omgevingswet, zoals de doelbepaling en de opdracht om een omgevingsvisie vast te stellen, volstaat een open, niet-gedefinieerd, begrip.

Voor de bepalingen die gericht zijn op bijzondere bevoegdheden en instrumenten, is het zaak dat de wet en de algemene maatregel van bestuur steeds duidelijk maken op welk specifiek onderdeel van de natuur zij betrekking hebben. Zo zijn er bijzondere bevoegdheden voor de bescherming van Natura 2000-gebieden, van gebieden van het natuurnetwerk Nederland, van houtopstanden en van dieren of planten of hun leefomgeving.

Voor in het wild levende dieren en planten zullen in het stelsel van de Omgevingswet dezelfde beschermingsregimes komen te gelden als in de Wet natuurbescherming. Dat betekent in de eerste plaats een apart regime voor handelingen ten aanzien van vogels, ter uitvoering van de vogelrichtlijn, en een apart regime voor handelingen ten aanzien van dieren en planten van soorten waarop de habitatrichtlijn of de verdrag van Bern of Bonn van toepassing zijn.

Verder worden ook het regime voor dieren en planten van soorten die niet vallen onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn of de verdragen van Bern of Bonn, gecontinueerd in het stelsel van de Omgevingswet. Artikel 3.10 van de Wet natuurbescherming voorziet in een afzonderlijk beschermingsregime voor alle in Nederland in het wild voorkomende soorten van zoogdieren, amfibieën en reptielen (bijvoorbeeld de das, de eekhoorn, de grijze zeehond, de vuursalamander en de ringslang) en voor een aantal soorten van vissen, dagvlinders, libellen en kevers. Dit regime bestaat uit een aantal verboden op

handelingen, zoals het doden en het vangen, met een limitatief aantal uitzonderingsgronden waarvoor door gedeputeerde staten ontheffing kan worden verleend. Ook voor een aantal soorten van vaatplanten is voorzien in een aanvullend regime met verboden handelingen.

Dit aanvullende regime geldt voor zoogdieren, amfibieën en reptielen vanwege de algemene maatschappelijke opvatting dat deze dieren bescherming behoeven, en voor de overige dier- en plantensoorten vanwege het feit dat zij in hun voortbestaan bedreigd zijn en baat hebben bij een verbod op bepaalde schadelijke menselijke handelingen.

De verboden handelingen zullen via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet in het Besluit activiteiten leefomgeving worden aangewezen als flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 5.1 van de Omgevingswet. Dat maakt dat het in het stelsel van de Omgevingswet verboden zal zijn deze handelingen te verrichten, tenzij gedeputeerde staten een omgevingsvergunning verlenen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen, via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, dezelfde limitatieve uitzonderingsgronden voor vergunningverlening worden opgenomen als in de Wet natuurbescherming.

Daarnaast biedt de zorgplicht van artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming bescherming aan alle dieren en planten. In het stelsel van de Omgevingswet wordt die bescherming overgenomen door de algemene zorgplicht van de Omgevingswet (artikelen 1.6 en 1.7). Het kabinet is voornemens om met het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet in het Besluit activiteiten leefomgeving – conform de algemene lijn die geldt voor de in dat besluit geregelde activiteiten – een specifieke zorgplicht voor natuur op te nemen die aansluit bij het thans geldende artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming.

Het ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur zal te zijner tijd bij beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgehangen.

4. De leden van de SGP-fractie constateren dat in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' is aangegeven dat het kabinet een vergelijkend onderzoek uit zal voeren naar de manier waarop EU-lidstaten verschillende richtlijnen, waaronder de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, hebben geïmplementeerd. Deze leden vragen naar de stand van zaken. Ook vragen zij of het mogelijk is het vergelijkend onderzoek te versnellen en de uitkomsten te betrekken bij de afronding van de Omgevingswet.

Op het vlak van natuur zijn de afgelopen jaren de nodige onderzoeken uitgevoerd en lopen ook nog onderzoeken.

Recent is door het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law,⁹ een rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de toepassing van de

⁹ Prof. dr. C.W. Backes en L.M.M. Akerboom Msc.

vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn in relatie tot hernieuwbare energieprojecten in Nederland, Engeland, Denemarken en Duitsland.

Op 28 mei jl. is het rapport van dit onderzoek verschenen. Eind 2017 is door Wageningen Environmental Research een onderzoek opgeleverd naar de ervaringen van andere lidstaten (deelstaten: Vlaanderen, Engeland en Salzburg) met de twee belangrijkste dilemma's van Nederland bij de implementatie van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn: (herstel van) natuurlijke dynamiek en combineren van natuur met andere ontwikkelingen.

Op dit moment loopt een onderzoek door Wageningen Environmental research naar de wijze van formuleren van doelen in andere lidstaten: op welk schaalniveau hebben andere lidstaten hun doelen geformuleerd, hoe SMART zijn die en hoe hebben zij consistentie met ander beleid gewaarborgd? De resultaten van dit onderzoek worden de eerste helft van 2019 verwacht. Dit onderzoek wordt uitgevoerd ten behoeve van de actualisatie van het Nederlandse doelensysteem, waar in 2019 aan gewerkt zal worden.

In de tweede helft van 2019 vindt het derde Atlantische Biogeografische Seminar plaats. Bij deze gelegenheid kunnen ook ervaringen met de implementatie en toepassing van de richtlijnen tussen lidstaten uitgewisseld worden.¹⁰

Daarnaast wordt sinds 2016 elke twee jaar door de Europese Commissie de Environmental Implementation Review uitgevoerd. Dit is een evaluatie van de stand van de uitvoering van het EU-milieu-acquis per lidstaat.¹¹ Op dit moment is het concept voor 2019 uitgezet bij de lidstaten. Openbaarmaking wordt verwacht in het eerste kwartaal 2019.

Verder wordt in interdepartementaal verband stelselmatig gevolgd of jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie over zaken die in andere lidstaten spelen, ook voor beleid, wetgeving en uitvoering in Nederland gevolgen heeft.

De opdracht in het regeerakkoord heeft betrekking op een heel scala van milieuriichtlijnen, waaronder de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn. Op basis van het beschikbaar komen van de onderzoeksresultaten, de evaluatie van het milieu acquis door de Europese Commissie en jurisprudentie, zal ik samen met mijn collega's van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Infrastructuur en Waterstaat beoordelen welk vervolgonderzoek nodig is.

Voor de omzetting van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet is dat onderzoek overigens niet direct van belang. De vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn zijn helder over de hoofdverplichtingen voor de lidstaten en werken de voor activiteiten te hanteren normenkaders op precieze wijze uit. In de Wet natuurbescherming is bij die verplichtingen en normenkaders nauwkeurig aangesloten.

¹⁰ "Towards an improved implementation of the Birds- and Habitats Directive", M.E.A. Broekmeijer, C.J. Bastmeijer, D.A. Kamphorst, Wageningen University and Research, Legal Advice for nature.

¹¹ De rapporten van 2017 zijn te vinden op http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index2_en.htm.

De voorgestelde overheveling naar de Omgevingswet zal daar geen wijziging in brengen. Het rechtsvergelijkende onderzoek kan met name relevant zijn voor de uitvoering van de verplichtingen van de richtlijnen in de praktijk en het daaraan ten grondslag liggende beleid.

HOOFDSTUK 2. ALGEMENE ONDERWERPEN

§2.1. Inleiding

5. De leden van de GroenLinks-fractie zetten vraagtekens bij het besluit om bepaalde inhoudelijke bepalingen en vereisten uit de Wet natuurbescherming niet op te nemen in de Aanvullingswet natuur, omdat er wordt verondersteld dat deze worden gedekt door algemenere Omgevingswet bepalingen. Deze leden vrezen ook dat dit ten koste zal gaan van de vereiste aandacht voor natuurbescherming. Zij vragen daarom of de algemene vereisten uit de relevante bepalingen van de Wet natuurbescherming nadrukkelijk kunnen worden opgenomen in het wetsvoorstel.

Ik verwijs naar mijn antwoorden op de vragen 1 en 2, waarin ik heb aangegeven hoe is verzekerd dat de inhoud van de natuurregelgeving, en dus het niveau van bescherming, wordt gecontinueerd bij de voorgestelde overgang naar het stelsel van de Omgevingswet.

6. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of een definitie van "natuur" kan worden toegevoegd waarbij duidelijk wordt dat het om alle in het wild levende planten en dieren gaat en niet alleen om beschermde soorten.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 3, waarin ik uiteen heb gezet dat op grond van de Omgevingswet, zoals te wijzigen bij dit wetsvoorstel, alle planten en dieren worden beschermd.

7. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het behoud en herstel van de biologische diversiteit een onderdeel is van de goede omgevingskwaliteit.

De Omgevingswet spreekt van "fysieke leefomgeving", waartoe op grond van artikel 1.2, tweede lid, onder h, van de Omgevingswet ook "natuur" behoort. Een "goede omgevingskwaliteit", zoals genoemd bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet in artikel 1.3 omvat dus ook een goede kwaliteit van de natuur. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving als om de intrinsieke waarde die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dieren- en plantensoorten. Behoud en herstel soorten en habitats is daar onderdeel van. Met dit aanvullingswetvoorstel wordt in artikel 1.3 van de Omgevingswet geëxpliciteerd dat de daarin opgenomen doelstelling van de wet om een veilige en

gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden, mede samenhangt met de intrinsieke waarde van de natuur. Het begrip "natuur" is in het wetsvoorstel, evenals in de Wet natuurbescherming, niet gedefinieerd. Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoord op vraag 3.

§2.2. Verhouding tot verbeterdoelen en instrumenten Omgevingswet

8. De leden van de GroenLinks-fractie maken zich zorgen over het feit dat de Wet natuurbescherming overgaat in de nieuwe systematiek van de Omgevingswet waarbij natuur overgaat in veelomvattende termen zoals "de fysieke leefomgeving". Deze leden maken zich zorgen dat dat ten koste gaat van de duidelijkheid en overzichtelijkheid van de Wet natuurbescherming. Daarnaast maken zij zich zorgen over het feit dat de huidige Wet natuurbescherming pas net ingevoerd is en alles nu weer compleet anders wordt. Zij vragen hoe is gegarandeerd dat wetgeving inzichtelijk is.

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. De overgang is beleidsneutraal.

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 Besluit activiteiten leefomgeving. 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 Besluit kwaliteit leefomgeving. 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 Omgevingsbesluit, 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.

Uiteraard worden met het oog op de inzichtelijkheid de specifieke natuurregels die met het in voorbereiding zijnde Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet in de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet worden opgenomen, zoveel mogelijk als zodanig gemarkeerd. Dat gebeurt in de meeste gevallen, net zoals voor andere aspecten van de fysieke leefomgeving, door deze op te nemen in een apart hoofdstuk, een aparte afdeling of een aparte paragraaf, maar in ieder geval ook door de bepalingen van kopjes te voorzien. Ook worden de memorie van toelichting bij het voorliggende voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet gebruikt om nauwkeurig voor elk onderdeel van de natuurwetgeving aan te geven hoe dit over gaat en waarom op die wijze. De bij de memorie van toelichting opgenomen tabel biedt een totaaloverzicht, dat verder zal worden uitgewerkt in de bij de nota van toelichting van het aanvullingsbesluit op te nemen tabel.

Tot slot zullen het digitaal stelsel Omgevingswet en voorlichting worden ingezet om het inzicht in de toepasselijke natuurregels te vergroten.

9. De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar een duidelijk overzicht of schema van de inhoudelijke en procedurele veranderingen in het nieuwe systeem.

Een belangrijk verschil met het huidige stelsel van de Wet natuurbescherming is dat een groot deel van de nu in de Wet natuurbescherming opgenomen regels, straks in voornoemde algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet worden gesteld. Op wettelijk niveau worden de essentialia geregeld van onder meer de taken en bevoegdheden van bestuursorganen, van de instrumenten die deze bestuursorganen kunnen inzetten (omgevingsvisies, programma's, algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving, omgevingsvergunningen en projectbesluiten), van eventuele inperkingen van het eigendomsrecht of andere grondrechten (gedogen van maatregelen, toegangsbeperkingen, aansluitplichten bij organisaties), nadeelcompensatie, financiële verhaalsmogelijkheden (leges, kostenverhaal), procedures en toezicht en handhaving.

Met het onderhavige wetsvoorstel worden de bestaande regels van de Omgevingswet aangevuld:

- de taken van Rijk en provincies op het vlak van natuur worden gepreciseerd (voorgestelde gewijzigde artikelen 2.18 en 2.19);
- de bepalingen over instructieregels die bij algemene maatregel van bestuur kunnen of moeten worden gesteld over de uitoefening van taken en bevoegdheden van Rijk en provincies worden op het vlak van natuur aangevuld (voorgestelde gewijzigde artikelen 2.25 en 2.28 en voorgesteld artikel 2.31a);
- er worden bijzondere bevoegdheden op het vlak van natuur en landschap geïntroduceerd, zoals de aanwijzing van natuurgebieden en toegangsbeperkingen voor natuurgebieden (voorgestelde artikelen 2.43 en 2.44);
- de grondslag voor het stellen van rijksregels bij algemene maatregel van bestuur en voor het bij die regels aanwijzen van het bevoegd gezag voor bepaalde activiteiten wordt verbreed op het natuurdomein (voorgestelde gewijzigde artikelen 4.3, 4.11 en 4.12);
- de onderwerpen op het vlak van natuur waarover rijksregels moeten worden gesteld en de oogmerken waarvoor de natuurregels worden gesteld worden toegevoegd (voorgesteld gewijzigd artikel 4.20 en voorgestelde artikelen 4.30 tot en met 4.38);
- de omgevingsvergunningplicht voor activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden of voor flora en fauna-activiteiten wordt integraal van toepassing, ook ingeval voor de activiteit niet vanwege andere aspecten een omgevingsvergunningplicht geldt. Ook voor het gebruik van het jachtgeweer en van roofvogels wordt een omgevingsvergunningplicht geïntroduceerd, ter vervanging van de jachtakte en de valkeniersakte. Tevens wordt de in de Wet natuurbescherming bestaande mogelijkheid van een ministeriële of provinciale vrijstelling gecontinueerd (voorgestelde gewijzigde artikelen 5.1 en 5.2);
- de gevallen waarin het Rijk kan worden aangewezen als bevoegd gezag voor de behandeling van aanvragen voor de omgevingsvergunning worden uitgebreid voor het gebruik van roofvogels (voorgesteld gewijzigd artikel 5.11);
- de verplichting tot het stellen van beoordelingsregels bij algemene maatregel van bestuur voor de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunningen wordt uitgebreid tot de omgevingsvergunningen voor het gebruik van jachtgeweren of jachtvogels; voor de Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten was die verplichting al opgenomen (voorgesteld artikel 5.29a);
- er worden specifieke regels opgenomen over de intrekking van omgevingsvergunningen voor het gebruik van het jachtgeweer (voorgestelde gewijzigde artikelen 5.41 en 5.42);
- er worden aanvullende regels gesteld, in voorkomend geval uit te werken bij algemene maatregel van bestuur, voor specifieke natuuronderwerpen als faunabeheereenheden, faunabeheerplannen, de aansluitplicht bij

- wildbeheereenheden, het jachtrecht en de uitoefening van de jacht, de aansprakelijkheidsverzekering voor jachtgeweren en het afpalingsrecht bij eendekooien (voorgestelde artikelen 8.1 tot en met 8.5);
- de bestaande gedoogplichten worden uitgebreid met de gedoogplicht voor de rechthebbende van grond van maatregelen voor de bescherming van natuurgebieden van Europees belang of voor beperking van de omvang van populaties dieren of planten (voorgestelde artikelen 10.10a en 10.28a);
 - de mogelijkheid van het heffen van leges komt ook te gelden voor besluiten of verstrekking van documenten, merktekens of pootringen op het vlak van natuur (voorgesteld gewijzigd artikel 13.1);
 - de tegemoetkoming voor wildschade wordt geregeld (voorgesteld artikel 15.17);
 - de procedureregels worden voor specifieke besluiten op het vlak van natuur aangevuld, onder andere op het vlak van de toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en de verplichte passende beoordeling van plannen of projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied (voorgestelde artikelen 16.25a, 16.53a, 16.77a en 23.5a);
 - de instelling van de wetenschappelijke autoriteit CITES wordt geregeld (voorgesteld artikel 17.5a);
 - de mogelijkheid van de oplegging van bestuurlijke boetes voor kleinere overtredingen van regels op het vlak van de handel in dieren, planten, hout, of producten daarvan en van specifieke bestuurlijke maatregelen bij illegale handel wordt opgenomen (voorgestelde artikelen 18.15a tot en met 18.16b);
 - de verplichting tot wetenschappelijk onderzoek wordt uitgebreid met de specifieke verplichtingen die op dit vlak in de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn zijn opgenomen (voorgesteld gewijzigd artikel 20.18).

De hiervoor genoemde regels op wettelijk niveau brengen als zodanig geen wezenlijke wijziging van de inhoudelijke regels ten opzichte van de huidige regels van de Wet natuurbescherming. De natuurwetgeving bevat evenwel niet alleen inhoudelijke regels ter bescherming van de natuur, maar ook regels met een algemeen, horizontaal karakter. Voor enkele onderwerpen voorziet de Wet natuurbescherming in regels die afwijken van de regels van de Omgevingswet. Integratie van de natuurbeschermingsregels in de Omgevingswet betekent voor horizontale onderwerpen dat de algemene regeling van de Omgevingswet leidend is en niet de bijzondere regeling in de sectorale wet, net zo min als voor andere aspecten in de Omgevingswet een uitzondering is gemaakt. Ten aanzien van deze onderwerpen betekent de voorgestelde overgang van de natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet dus wel een verandering. Het gaat hier om de volgende onderwerpen:

- de rijksnatuurvisie en provinciale natuurvisie gaan op in de nationale omgevingsvisie en de provinciale omgevingsvisie. De Omgevingswet verplicht ook gemeentes tot het opstellen van een omgevingsvisie (artikel 3.1

- Omgevingswet), waarin natuur haar plaats krijgt, terwijl de Wet natuurbescherming alleen in een rijksnatuurvisie en een provinciale natuurvisie voorziet. Er kunnen geen instructieregels over de inhoud van omgevingsvisies worden gesteld (artikel 2.25). De rode lijsten en de eventuele kwantificering van instandhoudingsdoelen worden op grond van dit wetsvoorstel afzonderlijk en niet als onderdeel van de omgevingsvisie bekend gemaakt;
- de wettelijk geregelde duur van een programma (beheerplan Natura 2000-gebied, programmatische aanpak stikstof) wordt vervangen door een in het programma zelf geregelde duur van het programma en een bij algemene maatregel van bestuur te regelen actualisatieplicht (artikelen 3.17 en 16.88);
 - de mogelijkheid om bij de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht over ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden en aanwijzingsbesluiten voor bijzondere nationale natuurgebieden zienswijzen naar voren te brengen komt te gelden voor eenieder en niet alleen voor belanghebbenden (artikel 16.23);
 - de toestemming voor afwijking van de soortenbeschermingsverboden krijgt nu over de gehele linie de vorm van een omgevingsvergunning, in plaats van een ontheffing, maar materieel komt dat op hetzelfde neer (artikel 5.1, tweede lid);
 - de termijnen voor de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning zijn iets korter dan de huidige termijnen voor de beslissing op aanvragen om een Natura 2000-vergunning of een flora- en fauna-ontheffing (artikel 16.64);
 - anders dan in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is niet langer vereist dat voor onlosmakelijk met elkaar verbonden activiteiten één integrale omgevingsvergunning voor alle aspecten wordt aangevraagd: de voor verschillende aspecten vereiste omgevingsvergunningen (bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit) kunnen met het oog op maximale flexibiliteit voor de aanvrager apart worden aangevraagd en verleend (artikel 5.7);
 - bepalingen over verplichte instemming of afstemming met andere bestuursorganen zijn – behalve voor de omgevingsvergunning (zie hierna) – vervangen door de algemene verplichting tot afstemming en samenwerking, als verwoord in artikel 2.2 van de Omgevingswet. Waar voorheen voor bepaalde besluiten een expliciete verplichting tot instemming van de provincie of afstemming met de provincie in de Wet natuurbescherming was opgenomen, wordt nu steeds in de memorie van toelichting bevestigd dat de regering zich daar ook in de toekomst onverkort aan zal houden;
 - de verklaring van geen bedenkingen van het normaliter voor Natura 2000-vergunningen of flora- en fauna-ontheffingen bevoegde gezag (gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) aan het bevoegde gezag dat ook voor andere aspecten een integrale omgevingsvergunning verleent, wordt vervangen door de figuur van advies en instemming,

- wat materieel tot dezelfde mate van betrokkenheid leidt (artikelen 16.15 en 16.16);
- de grondslag voor de bestuurlijke boete voor handelingen in strijd met de regels over handel in dieren, planten, hout of producten daarvan is niet meer beperkt tot administratieve voorschriften; de ruimte wordt gelaten om bij algemene maatregel van bestuur ook andere (kleinere) vergrijpen aan te wijzen waarvoor de bestuurlijke boete kan worden toegepast (artikel 18.15a);
 - de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet moeten, anders dan algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wet natuurbescherming (het Besluit natuurbescherming en wijzigingen daarvan), in ontwerp bij beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgehangen (artikel 23.5). Ook is verdere delegatie bij algemene maatregel van bestuur van regels naar een ministeriële regeling niet meer mogelijk. Een ministeriële regeling kan uitsluitend regels van gedetailleerde of uitvoeringstechnische aard bevatten. Dat betekent dat sommige regels die nu bij ministeriële regeling (in de Regeling natuurbescherming) worden gesteld, straks bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld;
 - een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied dat het kader stelt voor de verlening van Natura 2000-vergunningen – zoals nu opgenomen in artikel 5.6 van de Wet natuurbescherming – is in die vorm straks niet meer mogelijk. Via andere instrumenten – zoals de programmatische aanpak, die ook een verbijzondering van het beoordelingskader voor vergunningen kan behelzen (artikelen 3.15 e.v.) – kan evenwel een vergelijkbaar resultaat worden bereikt;
 - de procedurele regels over het doen van een melding worden op grond van de Omgevingswet op rijksniveau gesteld; in de Wet natuurbescherming geschiedt dat door het bevoegd gezag waaraan de melding moet worden gedaan;
 - instructieregels aan provincies over de aanwijzing van bijzondere provinciale gebieden of landschappen: in het stelsel van de Omgevingswet is niet voorzien in instructieregels van het Rijk aan provincies over bevoegdheden waarbij geen sprake is van een nationaal belang; in de Wet natuurbescherming is wel voorzien in nadere voorwaarden aan de aanwijzing, namelijk dat deze gebieden van belang zijn vanwege hun natuurwaarden of hun landschappelijke waarden, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken (artikel 1.12, derde lid, van de Wet natuurbescherming). Gegeven de vrijheid die de provincies hebben om dit soort gebieden wel of niet aan te wijzen en om gebieden onder andere benamingen aan te wijzen, hebben dergelijke instructies in de praktijk ook geen meerwaarde;
 - voor de goedkeuring van gedragscodes, leidend tot een wettelijke vrijstelling van de soortenbeschermingsbepalingen in de Wet natuurbescherming, biedt de Omgevingswet geen basis. Voorzien zal worden in een vergelijkbare vrijstelling, te regelen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel

- 5.1. tweede lid, van de Omgevingswet gekoppeld aan bij ministeriële regeling op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet aangewezen gedragscodes;
- de maximum strafmaat voor overtredingen van de bepalingen van de Wet natuurbescherming is zoveel mogelijk gehandhaafd, maar omdat de wettelijke grondslagen van de Omgevingswet, zoals te wijzigen bij dit wetsvoorstel, om regels te stellen ter bescherming van de natuur, in vergelijking met de Wet natuurbescherming grofmaziger zijn, is het onontkoombaar dat voor de overtreding van een aantal regels een hogere maximum strafmaat zal komen te gelden. Het gaat hier om de verboden ter bescherming van dier- en plantensoorten, de regels op het vlak van exoten en de bepalingen over het gebruik van middelen om dieren te vangen of te doden. In de praktijk kan via strafvorderingsrichtlijnen alsnog in voldoende mate worden gedifferentieerd tussen de verschillende overtredingen;¹²
 - de Omgevingswet bevat, anders dan de Wet natuurbescherming, een evaluatiebepaling (artikel 23.9).

Verschillen die bij de uitwerking van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet naar voren komen, zullen worden belicht in de nota van toelichting bij dat besluit. Het ontwerp zal, zoals aangegeven, te zijner tijd bij beide Kamers worden voorgehangen.

10. De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar een duidelijk overzicht dat functioneert als wegwijzer, in het bijzonder voor de nieuwe natuurwetgeving.

Ik verwijs naar mijn antwoorden op de vragen 8 en 9.

2.2.1. Verbeterdoelen

11. De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat het stelsel van de Omgevingswet veel ruimte overlaat om op lokaal niveau zelf normen te stellen met betrekking tot de bescherming van de natuur. Met die toegenomen flexibiliteit en afwijkmogelijkheden op lokaal niveau, vrezen deze leden dat de controle op de nationale natuurbescherming niet de vereiste aandacht zal krijgen en niet zal voldoen aan internationale verplichtingen, ondanks het feit dat die verantwoordelijkheid bij de regering blijft liggen. Deze leden vragen hoe die verantwoordelijkheid wordt vervuld in het nieuwe stelsel.

De nu bij en krachtens de Wet natuurbescherming gestelde specifieke regels ter bescherming van natuurwaarden, zullen straks zijn opgenomen in de Omgevingswet (de in artikel 5.1 opgenomen omgevingsvergunningplicht), het Besluit activiteiten leefomgeving (regels over de reikwijdte van de vergunningplicht en

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 3, blz. 93/94.

algemene regels over activiteiten) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (instructieregels uitoefening taken en bevoegdheden en beoordelingsregels voor de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning). Afwijking op lokaal niveau via maatwerkvoorschriften of maatwerkregels is alleen mogelijk voor in het Besluit activiteiten leefomgeving gestelde algemene regels, en alleen voor zover die mogelijkheid expliciet in dat besluit is opengesteld op grond van de artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet. Daarnaast is er op grond van artikel 5.2 van de Omgevingswet ruimte voor het voorzien in een vrijstelling van de vergunningplicht bij omgevingsverordening, in gevallen die in het Besluit activiteiten leefomgeving zijn aangewezen. Dergelijke afwijkingsmogelijkheden zijn in de huidige natuurwetgeving alleen opgenomen voor Rijk en provincies. Voor dieren plantensoorten en gebieden van Europees of internationaal belang gelden voor afwijkingen bovendien strikt geformuleerde kaders die direct zijn ontleend aan de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en andere internationaalrechtelijke verplichtingen. De voorgestelde overheveling naar de Omgevingswet en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur zal dat niet veranderen. Voor zover aan gemeenten of waterschappen de mogelijkheid wordt geboden om in een programma of omgevingsplan vergunningvrije natuuractiviteiten op te nemen, zal door de gestelde kaders en betrokkenheid van het normaliter bevoegde gezag (provincie, soms Rijk) het niveau van bescherming van de natuurwaarden en de voldoening aan de internationaalrechtelijke verplichtingen adequaat worden geborgd. Het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, waarin de overheveling van de regels naar de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet wordt geregeld, zal in ontwerp bij beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgehangen, zodat deze in staat zullen zijn te beoordelen welke ruimte decentrale overheden wordt geboden en welke waarborgen daarbij worden opgenomen.

Het voorgaande laat uiteraard onverlet dat de Omgevingswet lokale overheden alle ruimte biedt om aanvullende regels ter bescherming van natuurwaarden vast te stellen, zolang deze geen afbreuk doen aan de werking van de door het Rijk vastgestelde beschermingsregels.

12. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe op grond van de Omgevingswet zal worden voldaan aan internationale verplichtingen, onder meer ten aanzien van de Natura 2000-beheerplannen, actieve soortenbescherming en brede natuurmonitoring.

Een en ander zal – zoals ook nu het geval is – via regelgeving worden geborgd. Het voorstel van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet voorziet daartoe in het opnemen in de Omgevingswet van:

- een expliciete taak voor Rijk en provincies om de internationaalrechtelijk vereiste actieve beschermingsmaatregelen voor natuur te nemen (voorgestelde gewijzigde artikelen 2.18, vierde lid, onder f, en 2.19, vierde lid);
- de verplichting om bij algemene maatregel van bestuur instructieregels over de uitoefening van taken en bevoegdheden te stellen die zien op:
 - a. het behoud of herstel van de staat van instandhouding van diersoorten, plantensoorten, biotopen en habitats ter voldoening aan internationaalrechtelijke verplichtingen;
 - b. de aanwijzing, de instandhoudingsdoelstellingen en bescherming van Natura 2000-gebieden;
 - c. de aanwijzing, de instandhoudingsdoelstellingen en bescherming van bijzondere nationale natuurgebieden, voor zover noodzakelijk ter uitvoering van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn;
 - d. de aanwijzing en bescherming van gebieden, behorende tot het natuurnetwerk Nederland, voor zover noodzakelijk ter voldoening aan internationaalrechtelijke verplichtingen;
 - e. de aanwijzing van nationale parken; en
 - f. de vaststelling door bestuursorganen van plannen als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn (voorgesteld artikel 2.31a);
- de verplichting voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om Natura 2000-gebieden aan te wijzen en daarbij instandhoudingsdoelstellingen aan te wijzen, de verplichting voor provincies om bij omgevingsverordening gebieden behorend tot het natuurnetwerk Nederland aan te wijzen, de bevoegdheid voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om beschermde nationale natuurgebieden en nationale parken aan te wijzen, en de bevoegdheid voor de provincies om bij omgevingsverordening bijzondere provinciale natuurgebieden en bijzondere provinciale landschappen aan te wijzen (voorgesteld artikel 2.43); en
- de verplichting om rijksregels bij algemene maatregel van bestuur te stellen ter uitvoering van de verschillende internationaalrechtelijke verplichtingen op het vlak van de biodiversiteit (voorgesteld gewijzigd artikel 4.20).

De verplichting tot het opstellen van een beheerplan voor Natura 2000-gebieden was al in de Omgevingswet opgenomen; de betrokken bepaling wordt overeenkomstig het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet alleen in overeenstemming gebracht met de wijze waarop in dat wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor het beheer bij rijksgebieden wordt geregeld (voorgesteld gewijzigd artikel 3.9, derde lid). De uitwerking van een en ander zal plaatsvinden in de eerdergenoemde algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet, die daartoe zullen worden aangevuld door het in voorbereiding zijnde Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Ook de natuurmonitoring zal via dat aanvullingsbesluit worden geregeld, namelijk in hoofdstuk 10 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

13. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat het nieuwe stelsel tot de achteruitgang van de natuur gaat leiden.

Ik verwijs naar mijn antwoorden op de vragen 11 en 12.

14. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering de mening deelt dat zolang het onduidelijk blijft wie er verantwoordelijk is voor de bescherming van de natuur, haar achteruitgang praktisch onvermijdelijk is. Zij vragen welke stappen worden ondernomen om deze taken en verantwoordelijkheden duidelijker in te vullen.

De verantwoordelijkheden in het nieuwe stelsel van omgevingsrecht zijn ook voor het onderdeel natuur helder geregeld: dit voorstel voorziet voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in de belegging van die verantwoordelijkheid bij provincies, en, als het gaat om door het Rijk beheerde gebieden – anders dan de gebieden van Staatsbosbeheer – bij de betrokken ministers (voorgestelde gewijzigde artikelen 2.18, vierde lid, onder f, en 2.19, vijfde lid¹³) en in het stellen van instructieregels bij algemene maatregel van bestuur over de uitoefening van die verantwoordelijkheid (voorgesteld artikel 2.31a). De verantwoordelijkheidsverdeling, zoals die voortvloeit uit de afspraken in het Bestuursakkoord natuur¹⁴ en het Natuurpact,¹⁵ zal door de overheveling van het stelsel van de Wet natuurbescherming naar het stelsel van de Omgevingswet dus niet wijzigen. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat er sprake zou zijn van een achteruitgang in de natuurbescherming.

15. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe is verzekerd dat er rekening wordt gehouden met natuur en landschap bij planvorming. Ook vragen deze leden hoe is er verzekerd dat de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn worden meegenomen in lokale omgevingsplannen.

Voor alle plannen zal het overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel in de Omgevingswet op te nemen artikel 16.53c¹⁶ gelden. Op grond van dat artikel moet elk bestuursorgaan dat een plan als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn vaststelt, een passende beoordeling in de zin van dat artikellid

¹³ Bij nota van wijziging is het voorgestelde artikel 2.19, vierde lid, in het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede, vernummerd tot vijfde lid.

¹⁴ Samenstel van de door het Rijk en de provincies jegens elkaar aangegane verplichtingen, neergelegd in het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2011/12, 30825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/12, 30825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/12, 30825, nr. 153).

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33576, nr. 6.

¹⁶ Bij nota van wijziging is het voorgestelde artikel 16.53a in het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer vernummerd tot artikel 16.53c.

maken. Het gaat dan om plannen die mogelijk een significant gevolg voor een Natura 2000-gebied hebben, in het licht van de voor dat gebied geldende instandhoudingsdoelstellingen. Het plan mag pas worden vastgesteld, als uit de passende beoordeling zonder redelijke wetenschappelijke twijfel kan worden geconcludeerd, dat de natuurlijke kenmerken niet zullen worden aangetast. Met het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet zullen in het Besluit kwaliteit leefomgeving de eisen van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn verder worden uitgewerkt. Dat geldt ook voor de door het vierde lid van dat artikel geboden mogelijkheid om een plan ondanks een negatieve conclusie uit de passende beoordeling toch vast te stellen, als sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, reële alternatieven ontbreken en tijdig adequate natuurcompensatie plaatsvindt.

Daarnaast geldt dat voor elke activiteit die vervolgens nodig is om een plan in de praktijk te realiseren nog weer een afzonderlijke beoordeling plaatsvindt, als deze nadelige effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied. De betrokken activiteit is op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig onderhavig wetsvoorstel, verboden als daarvoor geen 'omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit' is verleend. Het begrip 'Natura 2000-activiteit' is nader omschreven in de bijlage behorende bij artikel 1.1 van de Omgevingswet. De omgevingsvergunningplicht geldt onder meer voor projecten als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, die een significant gevolg kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. De omgevingsvergunning mag voor dergelijke projecten alleen worden verleend als uit een passende beoordeling de vereiste wetenschappelijke zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Ook hier geldt de mogelijkheid om bij ontstentenis van alternatieven, ingeval van dwingende redenen van groot openbaar belang de vergunning ook te verlenen als de vereiste zekerheid niet wordt verkregen, onder de voorwaarde dat tijdig adequate natuurcompensatie plaatsvindt. De eis van de passende beoordeling wordt voor projecten ook met het voorgestelde artikel 16.53c in de Omgevingswet verankerd. De omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten geldt daarnaast ook voor activiteiten die niet aangemerkt kunnen worden als project in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, maar wel een nadelig effect voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben. In Nederland wordt mede op deze wijze ook invulling gegeven aan het in artikel 6, tweede lid, opgenomen vereiste om preventieve maatregelen te nemen om verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen en leefgebieden voor soorten in de Natura 2000-gebieden en significante verstoring van daar voorkomende soorten te voorkomen. Een omgevingsvergunning voor deze activiteiten zal alleen kunnen worden verleend als rekening is gehouden met de gevolgen voor het Natura 2000-gebied. Deze eisen zullen met het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden uitgewerkt. Daarmee

worden de waarborgen van de huidige artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming, ongewijzigd onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet.

Activiteiten die nodig zijn om een plan uit te voeren, zijn zonder omgevingsvergunning ook verboden als zij nadelige effecten voor dieren en planten van beschermde soorten kunnen hebben, ongeacht of deze zich binnen een Natura 2000-gebied bevinden of daarbuiten. Daarvoor zal op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, een 'omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit' moeten zijn verleend. Die vergunningplicht zal voor dezelfde activiteiten komen te gelden, als de activiteiten die nu op grond van de paragrafen 3.1 tot en met 3.3 van de Wet natuurbescherming zijn verboden, tenzij ontheffing is verleend. Het gaat dan onder meer om de op grond van artikelen 5 en 6 van de vogelrichtlijn en de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn te verbieden handelingen. Een omgevingsvergunning zal voor deze activiteiten alleen kunnen worden verleend met inachtneming van de strikte kaders van de artikelen 9 en 13 van de vogelrichtlijn en artikel 16 van de habitatrichtlijn. De op grond van de Wet natuurbescherming geldende regels zullen met het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet ongewijzigd worden overgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (aanwijzing activiteiten die onder de reikwijdte van de vergunningplicht vallen) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (beoordelingskader).

Elk bestuursorgaan zal zich bij het vaststellen van een plan dus goed moeten vergewissen van de latere uitvoerbaarheid van dat plan, in het licht van de voor de uitvoering nog vereiste omgevingsvergunningen voor de natuuraspecten. Doet het dat niet, dan kan het later worden geconfronteerd met de onmogelijkheid om het plan (geheel) te realiseren.

Op het vlak van landschap bevat het Aanvullingswetsvoorstel natuur Omgevingswet geen specifieke eisen voor plannen in het algemeen, net zo min als de Wet natuurbescherming.

Het omgevingsplan is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Voor omgevingsplannen gelden de waarborgen waarop hiervoor is ingegaan. Daarnaast gelden voor omgevingsplannen specifieke eisen. Zo worden in paragraaf 7.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels vastgesteld die de aanwijzing en de bescherming van gebieden die behoren tot het natuurnetwerk Nederland in de omgevingsplannen verzekeren. Het natuurnetwerk Nederland is een van de kernmaatregelen om invulling te geven aan het op grond van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn vereiste actieve beleid om kwetsbare habitattypen, biotopen en soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen.

Bovendien geldt ten algemene de eis van artikel 2.1 van de Omgevingswet. Bestuursorganen van een overheid, waaronder de gemeenteraad, oefenen hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet mede uit met het oog op de doelen van die wet. Deze doelen zijn neergelegd in artikel 1.3 van de Omgevingswet en hebben ook betrekking op de bescherming en verbetering van het leefmilieu en het daartoe bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Onderdeel van die leefomgeving zijn, zoals artikel 1.2 van de Omgevingswet duidelijk maakt, de natuur en de landschappen. Dat betekent dat bij de vaststelling van omgevingsplannen ook de belangen van natuur en landschap in acht moeten worden genomen en dat in het besluit tot vaststelling van de omgevingsplannen ook zal moeten blijken op welke wijze met die belangen is omgegaan. Desgewenst kunnen Rijk of provincie daarover – in aanvulling op de al genoemde instructieregels ter borging van een juiste toepassing van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn – nadere instructieregels stellen. Verder eist artikel 4.2, eerste lid, zoals gewijzigd door het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet, dat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Hierbij moeten dus de belangen van natuur en landschap overeenkomstig de ter zake geldende internationaalrechtelijke verplichtingen in acht worden genomen. Artikel 16.21 van de Omgevingswet biedt de provincies de mogelijkheid om in te grijpen als niet aan deze eis is voldaan. Daarnaast gelden de algemene instrumenten van het interbestuurlijk toezicht, zoals opgenomen in de Gemeentewet en in de Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

16. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat de transitie van natuurbescherming naar het bredere kader van de Omgevingswet soepel verloopt zonder dat het ten koste gaat van de natuur.

Ik verwijs naar mijn antwoorden op vragen 2, 3, 8, 9, 11, 12, 14 en 15. In aanvulling daarop merk ik op dat is voorzien in uitvoerige voorlichting van de bestuursorganen en het maatschappelijk veld over de vereisten en de mogelijkheden van de Omgevingswet.

Bij de totstandkoming van de Aanvullingsregelgeving zijn provincies, gemeenten en waterschappen nauw betrokken. Daarnaast worden voor provincies, gemeenten en waterschappen bijeenkomsten georganiseerd, waarin zij in de gelegenheid worden gesteld kennis te nemen van de Aanvullingsregelgeving en te ervaren wat de Omgevingswet betekent voor de uitvoeringspraktijk. Tijdens de consultatieperiode van de Aanvullingsregelgeving worden voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor het maatschappelijk veld dat met de nieuwe natuurregels in de Omgevingswet te maken krijgt.

Ook door het Programma "aan de slag met de Omgevingswet" van BZK worden vele bijeenkomsten georganiseerd en pilots ontwikkeld. Ter ondersteuning van bevoegde gezagen die aan de slag willen met de Omgevingswet en met een andere manier van werken, of willen experimenteren, samenwerken of plannen maken, biedt dit programma informatie, inspiratie en praktische hulpmiddelen. Dit is onder meer ontsloten via www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Over de wet- en regelgeving in wording, waarover met uw Kamer nog gesprek plaats vindt, is informatie ontsloten via www.omgevingswetportaal.nl.

§2.3. Wettelijke doelstellingen natuurbescherming

17. De leden van de D66-fractie merken op zeer te hechten aan de bestaande bescherming van belangen, bijvoorbeeld als het gaat om natuurbescherming, ecologie en gezondheid. Deze leden vragen om een reflectie op de beleidsneutrale integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet en hoe de overzichtelijkheid, rechtszekerheid en (internationale) systeemverantwoordelijkheid van de bestaande natuurwetgeving wordt geborgd, nu de regelgeving bij algemene maatregel van bestuur zal worden gesteld.

De beleidsneutrale overgang van de natuurwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet heeft betrekking op de inhoud van de regels over de bescherming van de natuur zelf en de daarbij horende bevoegdheidsverdeling tussen provincies en het Rijk. Deze regels en bevoegdheidsverdeling worden ongewijzigd ondergebracht in het stelsel van de Omgevingswet. Dat betekent bijvoorbeeld dat ten aanzien van handelingen die nadelig zijn of kunnen zijn voor in het wild levende dieren of planten van beschermde soorten, dezelfde verboden blijven gelden, en uitzonderingen op die verboden alleen onder dezelfde voorwaarden zijn toegestaan. Voor de bevoegdheidsverdeling blijft de hoofdregel dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn, en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit alleen in uitzonderingsgevallen, dezelfde uitzonderingsgevallen die nu zijn opgenomen in het Besluit natuurbescherming. In mijn antwoord op vraag 9 ben ik ingegaan op de voorgestelde aanvullingen en de veranderingen die verband houden met het feit dat de voorschriften van de Omgevingswet met een algemeen, horizontaal karakter voorrang hebben op gelijksoortige bepalingen van de Wet natuurbescherming.

In mijn antwoorden op de vragen 1 tot en met 4, heb ik aangegeven dat de systematiek van de Omgevingswet met zich brengt dat de inhoudelijke regels over de fysieke leefomgeving bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld, hoe is verzekerd dat de inhoud van de natuurregelgeving wordt gecontinueerd bij de voorgestelde overgang naar het stelsel van de Omgevingswet, en hoe de rechtszekerheid en democratische controle daarbij is geborgd.

Ten aanzien van de overzichtelijkheid van de wetgeving merk ik op dat de voorgestelde overgang van de natuurbeschermingsregelgeving naar het stelsel van de Omgevingswet met zich brengt dat de regels zullen worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving of het Omgevingsbesluit, al naar gelang de doelgroep van de regel en het type regelgeving. In het Besluit activiteiten leefomgeving zullen alle rechtstreeks werkende rijksregels worden opgenomen over activiteiten van burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat inhoudelijke normen, gericht aan bestuursorganen, voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming. Het Omgevingsbesluit bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor een ieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers. Deze onderverdeling van regels maakt de natuurbeschermingsregels inzichtelijker, gemakkelijker in het gebruik en meer samenhangend met andere onderdelen van het omgevingsrecht. Met het digitaal stelsel Omgevingswet zullen de natuurregels daarnaast voor alle gebruikers op toegankelijke wijze ontsloten worden.

De systeemverantwoordelijkheid van het Rijk voor de natuurwetgeving en de nakoming van de Europese en internationale verplichtingen blijft gelijk, zie mijn antwoord op vraag 14.

18. De leden van de D66-fractie vragen om een overzichtelijk schema dat inzicht biedt hoe de inhoudelijke regels in het Aanvullingsbesluit natuur terechtkomen.

Bijlage 1 bij de memorie van toelichting geeft gedetailleerd aan hoe de Omgevingswet, inclusief de wijzigingen waarin dit wetsvoorstel voorziet, een grondslag biedt voor de te stellen regels over de natuur. De nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet zal voorzien zijn van een gedetailleerde tabel waarin voor iedereen transparant zal worden gemaakt waar de regels van de natuurwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet een plek hebben gekregen.

19. De leden van de D66-fractie vragen wat 'fysieke leefomgeving' inhoudt, specifiek in relatie tot natuurbescherming.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 7, waarin ik heb aangegeven dat een "goede omgevingskwaliteit" ook een goede kwaliteit van de natuur inhoudt, inclusief het behoud en herstel van soorten en habitats.

§2.4. Bevoegdheidsverdeling, afstemming en samenwerking

20. De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering stelt dat de opdracht tot onderlinge afstemming en de mogelijkheid tot samenwerking van artikel 2.2 van

de Omgevingswet de noodzaak om in de wet of uitvoeringsregelingen specifieke overleg- en afstemmingsbepalingen op te nemen voorkomt en voorts onnodige bureaucratie tegengaat. Deze leden vragen of deze algemene opdracht voldoende structuur biedt voor samenwerking en afstemming ten aanzien van de verschillende specifieke facetten van de natuurbeschermingsregelgeving waaronder samenwerking en afstemming zoals instandhoudingsmaatregelen en populatiebeheer (inheems en uitheems).

De samenwerking en afstemming op het vlak van de natuurbescherming is niet wezenlijk anders dan bij andere aspecten van de fysieke leefomgeving. Het is primair aan de betrokken overheden zelf om de vorm te kiezen die bij de voorliggende aspecten van beleidsvorming en besluitvorming het best past. Omdat evenwel voor natuur in de Wet natuurbescherming voor verschillende bevoegdheden van het Rijk een passende vorm is gevonden voor samenwerking en afstemming met provincies, heeft de regering in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet steeds bij de betrokken besluiten aangegeven dat zij de eerder in de Wet natuurbescherming verankerde vorm van samenwerking en afstemming zal continueren. Dit zal de regering ook doen in de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voor zover het gaat om thans in het Besluit natuurbescherming verankerde vormen van samenwerking en afstemming. Daarmee blijft de bestaande handelwijze overeind. In de praktijk is niet gebleken dat deze handelwijze tekort schiet. Bij de evaluatie van de Omgevingswet, bedoeld in artikel 23.9 van de Omgevingswet, zal opnieuw worden gekeken of de samenwerking en afstemming en de wijze waarop daaraan in de praktijk op het natuurdomein invulling wordt gegeven nog steeds voldoet.

21. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de samenwerking en afstemming met provincies op dit moment verloopt.

Samenwerking en afstemming tussen Rijk en provincies geschieden overeenkomstig de afspraken in het Natuurpact en de voorschriften van de Wet natuurbescherming. Daarnaast vindt regelmatig afstemming plaats als dat nodig is in het kader van specifieke onderwerpen, zoals de weidevogels, de Programmatiesche aanpak stikstof, de aanpak van specifieke problemen zoals de insectensterfte, droogte en de bestrijding van dierziekten bij in het wild levende dieren, etc. Behalve op de beleidsspecifieke onderwerpen vindt ook regulier en structureel overleg plaats op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. De resultaten van de driejaarlijkse evaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving en de jaarlijkse monitoring van het natuurnetwerk Nederland worden hierbij betrokken.

22. De leden van de CDA-fractie vragen welke rol de Rijksoverheid hierbij heeft ten aanzien van de Europese verplichtingen en juridische ondersteuning ten aanzien van het natuurbeleid.

Het Rijk is de bestuurslaag die door de Europese instellingen en andere lidstaten kan worden aangesproken op de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan de Europese verplichtingen op het vlak van de biodiversiteit. Dat geldt ook waar binnen de Nederlandse verhoudingen de primaire verantwoordelijkheid bij andere bestuurslagen is neergelegd. Dit laatste is hier het geval: de verantwoordelijkheid voor het treffen van actieve maatregelen voor het behoud en herstel van habitattypen, biotopen en soorten ter voldoening aan de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn is primair bij de provincies neergelegd (artikel 1.12 Wet natuurbescherming en voorgesteld gewijzigd artikel 2.18, vierde lid, aanhef en onder f, Omgevingswet). Overigens is in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact afgesproken dat wat betreft het op grond van de richtlijnen te bereiken resultaat van een gunstige staat van instandhouding voor de provincies sprake is van een inspanningsverplichting. Waar dat nodig en gewenst is faciliteert het Rijk de provincies in juridische zin. Dat gebeurt bijvoorbeeld door:

- het in wetgeving verankeren van bevoegdheden en instrumenten, waarmee de provincies invulling aan hun taak kunnen geven;
- kennis te delen omtrent de uitleg van de nationale en de Europese wetgeving;
- waar gewenst – zoals bijvoorbeeld bij de stikstofproblematiek en weidevogels – een gezamenlijke aanpak te entameren;
- problemen die provincies bij de uitvoering van Europese regelgeving onderkennen, in Europees verband aan de orde te stellen;
- de provincies te betrekken bij nieuwe initiatieven van de Europese Commissie in het natuurdomein.

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

Het beheer van populaties in het wild levende dieren is een wettelijke taak van provincies. Zij beschikken over de bevoegdheid om aan faunabeheereenheden of anderen ontheffing te verlenen of opdracht te geven voor het uitvoeren van beheer van populaties van in het wild levende dieren (artikelen 3.17, eerste lid, onderdeel c, en 3.18, eerste lid, van de Wet natuurbescherming). Dit onder meer ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren, ter voorkoming van ernstige schade aan veehouderijen en in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid. Tegelijkertijd is de preventie

en bestrijding van besmettelijke dierziekten een verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het is dan ook zaak dat Rijk en provincies bij het treffen van maatregelen ter voorkoming van het overbrengen van besmettelijke dierziekten door in het wild levend dieren gezamenlijk opereren.

Ik constateer dat de samenwerking, nu bij de aanpak om verspreiding van de Afrikaanse varkenspest zoveel mogelijk te voorkomen bij wilde zwijnen, naar tevredenheid verloopt. Niettemin vind ik het van belang dat vanwege de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de preventie en bestrijding van dierziekten en de Europese verplichtingen terzake, de rol van het Rijk in relatie tot de uitoefening van bevoegdheden voor wildbeheer door provincies wordt verduidelijkt. Ik voer hierover overleg met de provincies.

2.4.1. Bevoegdheidsverdeling

24. De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het Rijk de regie kan voeren wanneer dat nodig is en vragen op welke wijze het Rijk zijn regierol concreet gaat invullen. Zij vragen hoe de afweging wordt gemaakt bij het besluit over het overnemen van de regierol. Deze leden vragen of daarbij ook rekening wordt gehouden met internationale afspraken.

Op het punt van regievoering zal de overgang van de natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet geen wijzigingen met zich brengen. In de memorie van toelichting zijn enkele voorbeelden gegeven waar die regierol van het Rijk aan de orde is, zonder overigens onnodig in de eigenstandige verantwoordelijkheid van de provincie te treden.

De regierol zal overeenkomstig de vereisten van artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet worden ingevuld. Er zal rekening moeten worden gehouden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen; zonder betrokkenheid van alle relevante partijen is regie niet goed denkbaar. Ook wordt rekening gehouden met internationale afspraken. Het Rijk is in internationaal verband aanspreekbaar en heeft ook de primaire verantwoordelijkheid om te verzekeren dat de internationale afspraken worden nageleefd. Dat vereist regie.

Op hoofdlijnen betreft de regie van het Rijk op het vlak van natuur onder meer het volgende:

- inzet in internationaal verband met het oog op beleid, afspraken en (Europese) wetgeving voor het behoud en herstel van de biologische diversiteit, bijvoorbeeld in het kader van CITES, het biodiversiteitsverdrag, AEWa, de verdragen van Bern en van Bonn, OSPAR, Ramsar en de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn, de verordening invasieve uitheemse soorten en de flegt-

- verordening. Het gaat dan om het participeren in internationaal overleg, het doen van voorstellen en het in nationaal verband voorbereiden van het door Nederland in te nemen standpunt, zoals bij Europese wetgeving bijvoorbeeld gebeurt via de BNC-fiches;
- het ervoor zorgen dat nationale wetgeving op orde is door adequate beschermingsnormen te stellen, de bevoegdheden en instrumenten aan de betrokken bestuursorganen te verschaffen die nodig zijn om de natuur bescherming te kunnen bieden en de werking van de wetgeving in de praktijk te monitoren, mede in het licht van de internationaalrechtelijke verplichtingen. Verwezen wordt naar de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet natuurbescherming en het lopende traject van de overheveling van het stelsel van de Wet natuurbescherming naar het stelsel van de Omgevingswet;
 - het maken van afspraken met andere bestuurslagen op hoofdlijnen over de te plegen inzet, zoals is gedaan met het Bestuursakkoord en het Natuurpact, en het met elkaar monitoren van die afspraken;
 - het zo nodig stellen van dwingende instructieregels voor andere overheden over de uitoefening van hun taak en bevoegdheden. Dat is bijvoorbeeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving gedaan ten aanzien van de aanwijzing en bescherming van gebieden behorende tot het natuurnetwerk Nederland. En dat zal met het Aanvullingswet natuur Omgevingswet nog op tal van onderwerpen gebeuren, waar dergelijke regels ook nu al zijn gesteld in het stelsel van de Wet natuurbescherming, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de ter uitvoering van de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de habitatrictlijn te treffen maatregelen, de bij verlening van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten te hanteren beoordelingskaders en de te verstrekken gegevens met het oog op verplichte Europese en nationale rapportages;
 - het verschaffen van feitelijke middelen aan de betrokken bestuursorganen, zoals gebeurt via de begrotingscyclus;
 - het faciliteren van kennisdeling;
 - het monitoren van de ontwikkeling van en rapporteren over de staat van de natuur en het genereren van de daarvoor benodigde informatie. Verwezen wordt bijvoorbeeld naar de rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving, maar ook naar de rapportage aan beide Kamers over de realisatie van het natuurnetwerk Nederland en naar de door de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn vereiste rapportages;
 - opdrachtverlening voor wetenschappelijk onderzoek;
 - het desgewenst initiëren van samenwerking bij onderwerpen die provincie-overstijgend zijn, zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij de aanpak van de stikstofproblematiek (Programmatische aanpak stikstof) en zoals gebeurt op onderdelen van de weidevogelaanpak en de beoordelingskaders voor de gevolgen voor vogels en vleermuizen van windparken;

- het zelf ter hand nemen van activiteiten van nationaal belang – zoals infrastructuur, waterveiligheid, energievoorziening, defensie en internationale handel – en aanpassen van die activiteiten aan de vereisten vanuit het natuurbelang door de ter zake verantwoordelijke ministers, en het beslissen op aanvragen om daarvoor op het natuurdomein benodigde vergunningen door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Ik verwijs verder naar mijn antwoord op vraag 20, waarin ik ben ingegaan op samenwerking en afstemming met de provincies.

25. De leden van de VVD-fractie vragen hoe het behoud van kennis op Rijksniveau gaat worden geborgd en op welke manier lokale overheden gebruik kunnen maken van deze kennis op Rijksniveau.

Eén van de aanbevelingen uit de evaluatie van het Natuurpact is het versterken van het lerend vermogen van provincies en Rijk. Naar aanleiding daarvan is door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) een onderzoek gedaan naar de leerbehoefte en het aanbod van kennis bij provincies en Rijk. Op basis van dat onderzoek is een plan van aanpak opgesteld om het lerend vermogen van provincies en Rijk te versterken door het delen van kennis, ervaringen en vaardigheden. Voor de uitvoering van dit plan van aanpak zijn door het Rijk middelen en mensen beschikbaar gesteld, ook voor kennisontwikkeling door Wageningen Environmental Research.

Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen hebben gezamenlijk het programma DuurzaamDoor vastgesteld, waar op diverse duurzaamheidsthema's (biodiversiteit, water, voedsel, energie/klimaat en circulaire economie) kennis wordt ontwikkeld en uitgewisseld in praktijkonderzoeken, pilotprojecten, leerkringen en via publicaties en symposia. Daarbij spelen ook doorsnijdende thematieken als onderwijs implementatie en regionale netwerken een rol. De onderwerpen kunnen divers zijn, evenals de coalities van deelnemende partners. Kern is 'samen leren'.

Naast dit soort leernetwerken en programma's zijn nog meer netwerken en programma's gevormd tussen Rijk en lokale overheden, waarin met elkaar wordt samengewerkt om regionale opgaves aan te pakken en van elkaar te leren. Een voorbeeld daarvan is het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland, dat gericht is op kwaliteit en leefbaarheid van het landschap, verduurzaming van de landbouw, waterbeheer en waterkwaliteit, gezondheid van mens en dier, gezonde ecosystemen en klimaatdoelstellingen. Met dit programma wordt kennis en ervaring opgedaan, die vervolgens in andere gebieden en voor andere initiatiefnemers bruikbaar zijn. Zie over het Interbestuurlijk programma de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Kamer van 14

februari 2018.¹⁷

Belangrijke informatiebronnen voor het Rijk en lokale overheden zijn het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM), de Nederlandse Databank Flora en Fauna (NDFF) en het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN). Het NEM is de belangrijkste bron van meetgegevens over soorten in Nederland en levert informatie ten behoeve van de verplichte rapportages over de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. In de NDFF worden de soortgegevens van het NEM en van andere bronnen opgeslagen en beschikbaar gesteld, ook voor andere overheden.

Het Kennisnetwerk OBN is een onafhankelijk en innovatief platform waarin beheer, beleid en wetenschap op het gebied van natuurherstel en -beheer samenwerken. Het netwerk ontwikkelt en verspreidt kennis met als doel het structureel herstel en beheer van natuurkwaliteit. Het Kennisnetwerk OBN wordt gecoördineerd door de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren en gefinancierd door het Rijk en BIJ12 (de gezamenlijke provincies). In 2017 heeft een evaluatie van het Kennisnetwerk OBN plaatsgevonden, op basis waarvan op dit moment wordt bekeken in hoeverre het nodig is de werkwijze en organisatie, het budget en de kennisagenda te herzien. In 2019 wordt een ecologisch assessment uitgevoerd dat de basis voor de kennisagenda voor de komende jaren gaat leveren. Daarmee wordt het Kennisnetwerk OBN nog beter verbonden met de strategische kennis- en innovatieprogramma's en missie gedreven programma's van LNV en de kennisinitiatieven van de provincies. Per januari 2019 wordt de tripartite samenwerking binnen het Kennisnetwerk OBN verlengd met zes jaar.

Verwezen zij ook naar de voor eenieder toegankelijke website www.kennisonline.nl. Op die website staan in principe alle onderzoeksresultaten van LNV opdrachten, waar ook lokale overheden gebruik van kunnen maken.

In het kader van informatievoorziening voor het maatschappelijk veld en lokale overheden zijn diverse websites beschikbaar waarop (natuur) informatie ontsloten wordt en kennis gedeeld door zowel Rijk als lokale overheden, zoals <https://www.synbiosys.alterra.nl>, waar ook de in het kader van de implementatie van de Wet natuurbescherming ontwikkeld tools voor bevoegde gezagen te vinden zijn, zoals de effectenindicator soorten, maatregelenindicator soorten en routeplanner beschermde natuur.

§2.5. Natuurvisie in omgevingsvisie

c. Rode lijsten

¹⁷ Kamerstukken II 2017/18, 29362, nr. 266.

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

De regering zorgt door bekendmaking van de rode lijsten ervoor dat alle bestuursorganen worden geïnformeerd over de soorten die bedreigd zijn, zodat zij daar bij de vormgeving van hun beleid en de invulling van hun bevoegdheden rekening mee kunnen houden. Waar soorten baat hebben bij verboden op bepaalde schadelijke handelingen, is het de regering die deze verboden stelt. Verder heeft de regering in het Bestuursakkoord en in het Natuurpact afspraken gemaakt met de provincies, die de hun beschikbare middelen gericht zullen inzetten voor maatregelen met het oog op het behoud en herstel. Deze afspraken zijn ook als concrete taak en verantwoordelijkheid verankerd in artikel 1.12, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. De inhoud van die bepaling zal overeenkomstig het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het in voorbereiding zijnde Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet terugkomen in het voorgestelde gewijzigde artikel 2.18, vierde lid, onder f, van de Omgevingswet en in de uitwerking in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het Rijk monitort de ontwikkeling van de rode lijstsoorten.

d. Kwantificering doelen

27. De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering een opmerking maakt over de kwantificering van instandhoudingsdoelstellingen: de regering stelt dat op landelijk niveau meer kwantitatief geduid moet worden wanneer in Nederland voor natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten die als onderdeel van het Natura 2000-netwerk worden beschermd sprake is van een gunstige staat van instandhouding. Deze leden vragen welke mate van kwantificering de regering voor ogen heeft.

Omdat de vereisten en beschikbare kennis voor de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn verschillen, zijn er verschillende benaderingen voor de kwantificering van doelen voor Natura 2000.

De landelijke doelen voor onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn vallende vogelsoorten zijn gekwantificeerd in het Natura 2000-doelendocument uit 2006.¹⁸ Deze waarden zijn gebaseerd op voorkomen en trends van de soorten en draagkrachtschattingen. De doelen voor soorten die in het Natura 2000-doelendocument als gunstig beoordeeld waren, zijn gericht op het behoud van de populatie

¹⁸ [https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/Documenten/Bibliotheek/Achtergronddocumenten/Natura%202000%20doelendocument%20\(2006\).pdf](https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/Documenten/Bibliotheek/Achtergronddocumenten/Natura%202000%20doelendocument%20(2006).pdf)

van dat moment. Indien een soort ongunstig beoordeeld was, zijn telgegevens vanaf 1979 gebruikt om te beoordelen wat de omvang van een duurzame populatie zou kunnen zijn geweest. Als trendgegevens onvoldoende beschikbaar waren, is de draagkracht van Nederland ingeschat met de aantallen die nodig zijn voor een duurzame sleutelpopulatie. Een sleutelpopulatie is een populatie die op zichzelf in stand kan blijven. Daarmee weerspiegelen de landelijke doelen een kwantificering voor Nederland van een duurzame staat van de populaties van vogels. Bezien moet worden of een eventuele verdere kwantificering, bijvoorbeeld van verspreidingsgebied of omvang leefgebied of in de tijd (tussendoelen), meerwaarde heeft.

Voor de habitattypen van bijlage I en voor de dier- en plantensoorten die worden genoemd in de bijlagen II, IV en V bij de habitatrichtlijn zijn in 2014 de landelijke "Gunstige Referentiewaarden" bepaald voor verspreidingsgebied en oppervlakte respectievelijk verspreidingsgebied en populatie. Deze referentiewaarden zijn de drempelwaarden voor een landelijk gunstige staat van instandhouding. Als het verspreidingsgebied, de oppervlakte van een habitatype of de populatie van een soort onder deze waarde zit, kan de staat van instandhouding niet gunstig zijn. Daarmee is kwantitatief geduïd wanneer in Nederland voor habitattypen en soorten sprake is van een gunstige staat van instandhouding wat betreft verspreiding en omvang.¹⁹

Het doel van de habitatrichtlijn is dat uiteindelijk landelijk een gunstige staat van instandhouding voor de onder de reikwijdte van die richtlijn vallende habitattypen en soorten wordt behaald. Hieraan is geen termijn verbonden. Gekwantificeerde landelijke doelstellingen kunnen aangeven óf en op welke termijn gestreefd wordt naar de gunstige staat van instandhouding. Tussendoelen kunnen de stappen naar de uiteindelijke gunstige staat van instandhouding weergeven, in tijd, maar bijvoorbeeld ook op onderdelen (verspreidingsgebied, omvang of kwaliteit). Dit vraagt om een zorgvuldig proces. Daarnaast kunnen gekwantificeerde doelstellingen op gebiedsniveau de bijdrage aan de landelijke doelstellingen weergeven. In de aanwijzingsbesluiten is dit voor de vogeldoelen al gebeurd. Voor habitattypen en habitatrichtlijnsoorten heeft dit door gebrek aan kennis niet plaats gevonden. Dit kan meegenomen worden in het kader van de actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem waaraan in 2019 gewerkt wordt.

28. De leden van de SGP-fractie vragen of de veronderstelling juist is dat de kwantificering van instandhoudingsdoelstellingen in grote mate afhankelijk is van onderliggende aannames en referenties, en dat derhalve het risico van

¹⁹ De rapporten met de gunstige referentiewaarden zijn te vinden via <http://edepot.wur.nl/359115> en <http://edepot.wur.nl/342755>.

willekeur op de loer ligt. Ook vragen zij of deze aannames en referenties nader kunnen worden geduid.

Zowel de landelijke doelen voor vogels als de gunstige referentiewaarden voor soorten en habitattypen van de habitatrictlijn zijn gebaseerd op de best beschikbare wetenschappelijke kennis en overwegingen. De nauwkeurigheid van de getallen is uiteraard afhankelijk van de kennis over het voorkomen en de ecologie van de soorten en habitattypen, maar in Nederland is deze kennis over het algemeen zeer groot. Maatschappelijke, economische of politieke afwegingen zijn niet meegenomen in de bepaling van de gunstige referentiewaarden, en alleen nieuwe wetenschappelijke kennis kan leiden tot aanpassing ervan. De onderliggende aannames en referenties zijn dus goed wetenschappelijk onderbouwd.

§2.8. Actieve beschermingsmaatregelen

29. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich, net als de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies, af welke gevolgen een landelijke gebiedsaanwijzing en de instandhoudingsdoelstellingen hebben voor de inhoud van een gemeentelijk omgevingsplan. De opmerkingen van de Afdeling advisering betroffen de doorwerking in omgevingsplannen van de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden en de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Die aanwijzing en instandhoudingsdoelstellingen werken direct door. Omgevingsplannen zijn immers plannen in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn. Als die plannen significant negatieve gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, dan mogen zij uitsluitend worden vastgesteld als zij passend zijn beoordeeld en als uit die passende beoordeling zonder redelijke wetenschappelijke twijfel kan worden geconcludeerd dat de natuurlijk kenmerken van dat gebied door het plan niet in gevaar worden gebracht. Die beoordeling vindt overeenkomstig vaste jurisprudentie van het Europese Hof plaats in het licht van de gevolgen van het plan voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied. De realisatie daarvan mag niet in gevaar worden gebracht. Van een passende beoordeling mag volgens diezelfde jurisprudentie alleen dan worden afgezien, als op voorhand op basis van objectieve gegevens significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn verplicht niet alleen om plannen met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied passend te beoordelen; die verplichting geldt ook voor de concrete projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied, waarmee het plan in een later stadium daadwerkelijk wordt ingevuld. De initiatiefnemer van het project zal daarvoor een omgevingsvergunning moeten aanvragen, en die omgevingsvergunning wordt uitsluitend verleend als uit de passende beoordeling ook op het

niveau van het concrete project de vereiste wetenschappelijke zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast in het licht van de voor het Natura 2000-gebied vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen. De omgevingsvergunning is – ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn – ook vereist voor handelingen die niet kunnen worden aangemerkt als project in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, maar die wel een nadelig gevolg kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Bij de beslissing op de aanvraag om de omgevingsvergunning moet met die gevolgen rekening worden gehouden. Het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet voorziet in regeling van het voorgaande in de artikelen 16.53c en 5.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Omgevingswet. De toepassing van die artikelen wordt verder uitgewerkt in Besluit kwaliteit leefomgeving, waarin het nu in voorbereiding zijnde Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet zal voorzien. Verwezen wordt ook naar het antwoord op vraag 15.

30. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de landelijke en provinciale natuurbeschermingsinstrumenten doorwerken in het gemeentelijke omgevingsplan.

Voor de instrumenten ter bescherming van Natura 2000-gebieden verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 29.

De andere thans in de Wet natuurbescherming onderscheiden categorie van gebieden, zijn de gebieden die behoren tot het natuurnetwerk Nederland. De aanwijzing en bescherming van die gebieden in de omgevingsplannen is geregeld via instructieregels in afdeling 7.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gaat om vergelijkbare regels als de regels die nu in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening over het natuurnetwerk zijn gesteld. De instructieregels zijn getrapd: zij richten zich tot de provincie en de provincie moet vervolgens weer instructieregels stellen waaraan omgevingsplannen moeten voldoen.

Voor andere onderdelen van de Wet natuurbescherming speelt de rechtstreekse doorwerking naar omgevingsplannen niet, behalve waar de Wet natuurbescherming op enkele plaatsen voorziet in de mogelijkheid dat in plannen een kader voor bepaalde activiteiten wordt opgenomen dat leidt tot vrijstelling van de Natura 2000-vergunningverplicht of van de verboden in het kader van de soortenbescherming (artikelen 2.9, eerste lid, 3.3, zevende lid, aanhef en onder b, 3.8, zevende lid, aanhef en onder b, en 3.10, tweede lid). Voor deze vrijstelling zal – materieel op gelijke wijze als nu is gedaan in de Wet natuurbescherming – via instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden verzekerd dat omgevingsplannen die hier invulling aan geven, voldoen aan de voorwaarden van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Voor zover het gaat om Natura 2000-gebieden zal bovendien ook voor deze situatie de in het antwoord op vragen 15 en 29 behandelde eis van het voorgestelde artikel 16.53c van de Omgevingswet gelden.

Het Rijk stelt de instructieregels vast op grond van artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.25, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1^o, van de Omgevingswet. De provincie kan bij omgevingsverordening instructieregels over het omgevingsplan vaststellen op grond van artikel 2.22 in samenhang met artikel 2.23, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2^o, van de Omgevingswet. Deze provinciale instructieregels kunnen ook andere onderwerpen betreffen dan de hiervoor al genoemde bescherming van het natuurnetwerk Nederland. Vereist hiervoor is dat de instructieregels samenhangen met taken en bevoegdheden die de provincie toekomen. In artikel 2.18, vierde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig het voorliggende aanvullingswetsvoorstel, komt tot uitdrukking dat de provincie op het punt van natuurbescherming een belangrijke taak toekomt en in het kader van het stelsel van de Omgevingswet, zoals aangevuld overeenkomstig het voorliggende aanvullingswetsvoorstel en het in voorbereiding zijnde Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, zal de provincie ook kunnen beschikken over de noodzakelijke bevoegdheden om deze taak waar te maken. Dit betekent dat de provincie alle ruimte zal hebben om desgewenst over omgevingsplannen instructieregels op het natuurdomein vast te stellen.

Omgevingsplannen die niet voldoen aan de instructieregels zijn in strijd met het recht en kunnen in een beroepsprocedure geheel of gedeeltelijk worden vernietigd. Bovendien kan de provincie op grond van artikel 16.21 van de Omgevingswet ingrijpen en zijn de generieke instrumenten van het interbestuurlijk toezicht als opgenomen in de Gemeentewet en Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten van toepassing.

31. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk is geregeld in de Omgevingswet.

Ik verwijs naar mijn antwoorden op de vragen 11 tot en met 16, 22, 24 en 26. De systeemverantwoordelijkheid zelf wordt overigens niet in de Omgevingswet geregeld, die vloeit voort uit de algemene verantwoordelijkheid van het Rijk binnen het staatsbestel, de specifieke verantwoordelijkheid voor de werking van de wetgeving van het Rijk en de hiërarchie van wetgeving van de verschillende overheden.

HOOFDSTUK 3. NATURA 2000-GEBIEDEN

§3.2. Regeling in de Wet natuurbescherming

d. Bijzondere voorzieningen

1. Uitzondering vergunningplicht

32. De leden van de D66-fractie beschouwen de openbare drinkwatervoorziening als een essentiële activiteit en maken zich zorgen over het verbod op activiteiten in Natura 2000-gebieden zoals het nu wordt vermeld in het wetsvoorstel (artikelen 5.1 en 5.2). Gebieden waar drinkwater wordt gewonnen zijn vaak tevens Natura 2000-gebieden. Deze leden vragen of activiteiten om de openbare drinkwatervoorziening te garanderen uitgezonderd kunnen worden van het verbod op activiteiten in Natura 2000-gebieden, in het verlengde van artikel 2 van de Drinkwaterwet, artikel 5.1 en 5.2 van de Omgevingswet en artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn. Zij vragen de uitzondering van dergelijke activiteiten op te nemen in de memorie van toelichting, met extra waarborgen voor de bescherming van de natuur in deze gebieden.

Activiteiten om de openbare drinkwatervoorziening te garanderen, zijn projecten met mogelijke significante negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Daarvoor is op grond van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn toestemming vereist op basis van een passende beoordeling. Hierop kan geen uitzondering worden gemaakt, niet nu in de Wet natuurbescherming, en straks ook niet in het stelsel van de Omgevingswet.

De habitatrichtlijn maakt het, onder voorwaarden, wel mogelijk dat, wanneer significante negatieve gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, toch toestemming wordt verleend, als er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, er geen alternatief is voor deze activiteit, en er wordt gecompenseerd voor het verlies aan natuurwaarden als gevolg van deze activiteit (de zogeheten 'adc-toets').

De terminologie "dwingende redenen van groot openbaar belang" in artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn geeft, aldus de Europese Commissie in haar leidraad voor de toepassing van artikel 6 van de habitatrichtlijn,²⁰ aan dat het gaat om "zeer grote belangen" die met de richtlijn worden beschermd. Daaraan verbindt de Commissie de conclusie dat het slechts kan gaan om "op lange termijn persistente openbare belangen". Het kan slechts gaan om plannen of projecten die aantoonbaar onontbeerlijk zijn in het kader van bescherming van voor het leven van burgers fundamentele waarden zoals gezondheid, veiligheid of milieu, dan wel in het kader van voor staat en samenleving fundamentele beleidsoriëntaties of van de uitvoering van economische of maatschappelijke activiteiten waardoor specifieke openbare dienstverplichtingen worden nagekomen. Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel voor een Drinkwaterwet is aangegeven, is "een goede drinkwatervoorziening van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Het betreft een vitale publieke dienst van groot algemeen belang die onderwerp is van

²⁰ "Beheer van 'Natura 2000'-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)", uitgave Europese Gemeenschappen, 2000.

specifieke overheidszorg.”²¹ Tegen die achtergrond ligt het in de rede om de openbare drinkwatervoorziening te scharen onder dwingende reden van groot openbaar belang. Hierbij tekent het kabinet aan dat het aan de rechter, in het bijzonder het Europese Hof van Justitie, is om een oordeel te vellen of er inderdaad sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang als bedoeld in de habitatrichtlijn.

HOOFDSTUK 4. SOORTENBESCHERMING

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

33. De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat jacht tegenwoordig op basis van de wildlijst maatschappelijk is ingebed via de provinciale faunabeheerplannen en het voor jachthouders met een jachtake verplichte lidmaatschap van de wildbeheereenheid (artikel 8.1 en 8.2 van het wetsvoorstel). Deze leden vragen de in Nederland veel voorkomende ganzensoorten zoals de kolgans en de grauwe gans op de wildlijst te plaatsen, waardoor deze wildsoorten als duurzaam vlees beschikbaar komen voor alle Nederlanders.

Het vlees van in het wild levende dieren mag worden gebruikt voor de consumptie, overeenkomstig de regels van de Warenwet en de regelgeving over vleeskeuring (Wet dieren) en wanneer de dieren overeenkomstig de regels van de Wet natuurbescherming zijn gedood. Daarbij maakt het niet uit of het dier is gedood bij de uitoefening van de jacht, bij populatiebeheer door faunabeheereenheden of schadebestrijding door grondeigenaren (artikel 3.16 van de Regeling natuurbescherming). Om het vlees van ganzen te mogen consumeren is het dus niet nodig dat ganzen als bejaagbare soort worden aangewezen.

4.3.1. Internationale verplichtingen

a. Vogelrichtlijn

34. De leden van de D66-fractie vinden het erg belangrijk dat, als jacht noodzakelijk is, dit op een duurzame manier gebeurt in Nederland. Nederland is dankzij een zeer waterrijke delta een belangrijk vogelland. Hierdoor gedijen een aantal vogelsoorten zeer goed in het Nederlandse landschap, bijvoorbeeld de grauwe gans, kolgans en brandgans. De vele ganzen kunnen echter ook overlast veroorzaken in de vorm van landbouwschade, natuurschade en bedreiging van de vliegveiligheid. Onder de huidige wetgeving wordt ganzenschade bestreden op basis van provinciale vergunningen, met een sterke focus op afschot als middel

²¹ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, blz. 2.

voor schadepreventie. Deze focus kan ervoor zorgen dat het dierenwelzijn in het gedrang komt, omdat er de mogelijkheid ontstaat om buiten het jachtseizoen de ganzen te bejagen. De mogelijkheid bestaat dus dat er in het broedseizoen op deze dieren gejaagd wordt. Volgens de vogelrichtlijn mag dat alleen bij uitzondering onder de zogenaamde derogatie volgens artikel 9 plaatsvinden. Voordat bestrijding in het broedseizoen op basis van derogatie aan de orde is, gaat de vogelrichtlijn uit van plaatsing van soorten op de wildlijst, indien deze zich lenen voor benutting, algemeen voorkomen en de jachtdruk kunnen verdragen (artikel 7 vogelrichtlijn). De leden van de D66-fractie vragen om de wildlijst te herzien om te voorkomen dat deze diersoorten bejaagd worden buiten de daarvoor gestelde kaders.

De bestrijding van overlast en schade door in het wild levende ganzen vindt in Nederland plaats door populatiebeheer door faunabeheereenheden, op basis van een ontheffing van gedeputeerde staten, overeenkomstig een door gedeputeerde staten goedgekeurd faunabeheerplan (artikel 3.17 van de Wet natuurbescherming). Voor de bestrijding van overlast door Canadese ganzen geldt bovendien voor grondgebruikers een landelijke vrijstelling van het verbod op het doden (artikel 3.1 van de Regeling natuurbescherming). Er zijn geen ganzensoorten aangewezen als bejaagbare wildsoort op grond van artikel 3.20 van de Wet natuurbescherming, zodat de jacht op ganzen in Nederland niet is toegestaan. Dit wordt, gegeven het beleidsneutrale karakter van dit wetsvoorstel, in het stelsel van de Omgevingswet voortgezet.

De verlening van ontheffing en vrijstelling is aan de strikte voorwaarden van de artikelen 9 en 13 van de vogelrichtlijn gebonden: het doden is nodig in het belang van de volksgezondheid, openbare veiligheid, de veiligheid van het luchtverkeer, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren of ter bescherming van flora en fauna, er is geen andere bevredigende oplossing mogelijk en er mag geen verslechtering optreden van de huidige staat van instandhouding van de betreffende soort. Deze voorwaarden zijn in de Wet natuurbescherming geïmplementeerd in artikel 3.3, vierde lid, en voor populatiebeheer en schadebestrijding verder toegespitst in de artikelen 3.17, eerste lid, onderdeel a, en 3.15, zesde lid, onderdeel a. Zij zullen op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in het stelsel van de Omgevingswet worden voortgezet. Artikel 7 van de vogelrichtlijn heeft voor het doden van ganzen in Nederland geen betekenis, omdat die bepaling betrekking heeft op de jacht. De jacht op ganzen is, zoals hiervoor opgemerkt, in Nederland verboden.

Voor een effectieve bestrijding van schade door de Canadese gans is het nodig om ook in het broedseizoen maatregelen te kunnen treffen. De landelijke vrijstelling is daarom gedurende het gehele jaar van toepassing. De staat van

instandhouding van deze vogelsoort is hierdoor niet in het geding, aangezien er sprake is van een sterk groeiende populatie.²²

Voor een effectief populatiebeheer van ganzensoorten in het belang van bijvoorbeeld de veiligheid van het luchtverkeer, kan het ook nodig zijn om in het broedseizoen maatregelen te treffen, onder de voorwaarde dat de staat van instandhouding van de betreffende ganzensoort niet verslechtert. Gedeputeerde staten moeten hier bij de verlening van ontheffingen voor populatiebeheer aan fauna-beheereenheden acht op slaan en zo nodig beperkingen in de ontheffing opnemen ten aanzien van de perioden waarin de dieren worden gedood.

4.3.2. Regeling in de Wet natuurbescherming

d. Jacht

35. De leden van de SGP-fractie vragen of de gans op de wildlijst kan worden gezet, in combinatie met een passende overgangsregeling met betrekking tot de huidige schadevergoeding. Dit omdat deze soort naar hun oordeel voldoet aan de voorwaarden voor opname op de jachtlijst, te weten benutting, algemeen voorkomen en het verdragen van bejaging.

In de Wet natuurbescherming is de gans niet aangewezen als bejaagbare soort. Gegeven het beleidsneutrale karakter van de voorgestelde overgang van de Wet natuurbescherming naar het stelsel van de Omgevingswet voorziet dit wetsvoorstel dus niet in de aanwijzing van de gans als bejaagbare soort.

4.3.3. Omzetting in Omgevingswet

d. Jacht

36. De leden van de VVD-fractie constateren dat de vogelrichtlijn Nederland de mogelijkheid geeft om, zolang de principes van verstandig gebruik en een ecologisch evenwichtige regulering in acht worden genomen, een aantal vogelsoorten voor benutting bejaagbaar te maken (bijlage II van de vogelrichtlijn). Tegelijkertijd beoogt Nederland verregaande harmonisatie van de nationale regelingen van de betrokken lidstaten in de Benelux-overeenkomst voor jacht, beheer en schadebestrijding. Het voorliggende wetsvoorstel negeert naar het oordeel van deze leden deze beoogde harmonisatie en geeft in het voorgestelde artikel 8.3, vierde lid, aan dat de jacht slechts is toegestaan op een beperkt aantal soorten. Nederland handelt hiermee naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie in strijd met de Benelux-overeenkomst en jurisprudentie van het Benelux Gerechtshof (arrest A2011/2/10 op 22 maart 2013). Hieruit volgt, aldus deze

²² Zie nota van toelichting bij het Besluit natuurbescherming (Stb. 2016, 383, blz. 69).

leden, dat lidstaten overeenkomstig de Benelux-overeenkomst 48 wildsoorten onverkort dienen op te nemen en te categoriseren. Zij vragen of naar aanleiding hiervan meer soorten op de wildlijst moeten worden opgenomen.

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 35, waarin ik heb aangegeven dat dit beleidsneutrale wetsvoorstel voorziet in de aanwijzing van dezelfde bejaagbare soorten als de Wet natuurbescherming.

Uit het door deze leden aangehaalde arrest volgde dat de beperkingen aan bijvoorbeeld het gebruik van middelen die op grond van de Benelux-Overeenkomst gelden voor het bejagen van een soort, ook van toepassing zijn als het vangen of doden plaatsvindt in het kader van schadebestrijding of populatiebeheer. Uit dit arrest volgde dus niet, zoals de leden van de VVD-fractie stellen, dat alle in de Benelux-overeenkomst genoemde soorten zouden moeten worden aangewezen als bejaagbare soort. Het arrest is overigens achterhaald door het Protocol tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming van 17 februari 2016 (M-2015-8), dat voorziet in een nieuwe bepaling (artikel 12bis) die het toepassingsgebied van de Benelux-Overeenkomst beperkt tot de eigenlijke effectieve uitoefening van de jacht en daarmee dus expliciet rekening houdt met de specifieke regimes voor het vangen en doden geldende regimes in de Benelux-landen. Dat maakt dat de beperkingen aan bijvoorbeeld het gebruik van middelen die op grond van de Benelux-Overeenkomst gelden voor het bejagen van een soort, niet van toepassing zijn als het vangen of doden plaatsvindt in het kader van schadebestrijding of populatiebeheer. Wel dient dan, waar het gaat om vogels of dieren van soorten, genoemd in bijlage IV bij de habitatrichtlijn of bijlage II bij het verdrag van Bern, te worden gehandeld binnen de voorwaarden van respectievelijk artikel 9 van de vogelrichtlijn, artikel 16 van de habitatrichtlijn en artikel 9 van het verdrag van Bern.

37. De leden van de VVD-fractie vragen of op basis van de vastgestelde criteria (zich lenen voor benutting, algemeen voorkomen en jachtdruk kunnen verdragen) beoordeeld moet worden of er voor de 48 soorten jachtseizoenen vastgesteld dienen te worden, te beginnen met de talrijke soorten die zorgen voor aanzienlijke landbouwschades, aanrijdingen, risico's op veeziekten en risico's voor het vliegverkeer.

Voor de vijf wildsoorten die mogen worden bejaagd, is voorzien in jachtseizoenen in de vorm van de opening van tijdvakken waarin de jacht mag worden uitgeoefend (artikel 3.5 van de Regeling natuurbescherming). Deze tijdvakken zullen worden gecontinueerd in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

Voor dieren van de zes soorten op de landelijke vrijstellingslijst voor schadebestrijding door grondgebruikers geldt, dat zij gedurende het gehele jaar mogen worden bejaagd.

Indien het vangen of doden van dieren van andere soorten noodzakelijk is, bijvoorbeeld uit oogpunt van volksgezondheid, veiligheid of ter voorkoming van schade aan landbouw, dan kan dat slechts via ontheffing van gedeputeerde staten voor populatiebeheer. Al naar gelang de omstandigheden kunnen daarbij voorwaarden worden gesteld voor de perioden gedurende waarin de betreffende soorten mogen worden bestreden. Het vaststellen van jachtseizoenen is dus niet nodig.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,