

Vergaderjaar 2018–2019

34 985

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

Nr. 15

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 17 juni 2019

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader 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 nader 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.

1. De leden van de D66-fractie lezen in de reactie op de consultatie (Kamerstuk 34 985, nr. 10) dat de nieuwe opzet van de wet voordelen heeft en de vindbaarheid van de regels in de nieuwe ordening wordt vergroot. Kan de regering uitleggen hoe ze tot dit oordeel is gekomen? Met de overgang naar de Omgevingswet wordt de huidige wetgeving gericht op natuurbescherming ingevoegd in een omvangrijke wet en de onderliggende besluiten. Kan de regering toelichten hoe de vindbaarheid van regels in de nieuwe ordening wordt vergroot?

De inhoudelijke normstelling wordt gebundeld in drie algemene maatregelen van bestuur: het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit. Hierdoor worden de regels ter bescherming van de natuur geharmoniseerd met andere regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zodat de onderlinge samenhang wordt vergroot. Het systeem van de drie algemene maatregelen van bestuur bevordert de inzichtelijkheid en toegankelijkheid, omdat het onderscheid maakt tussen doelgroep en aard van de regels. Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat alle rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten van burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer. Zo staan de algemene regels die gelden bij het uitvoeren van een Natura 2000-activiteit bij elkaar. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de inhoudelijke normen die zijn gericht aan bestuursorganen, voor hun bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming, zoals de regels waarop het bevoegd gezag onder andere een Natura

2000-activiteit moet beoordelen. Het Omgevingsbesluit bevat op zijn beurt de algemene en procedurele bepalingen die voor bedrijven, burgers en overheden van belang zijn. Bijvoorbeeld welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is voor het afgeven van omgevingsvergunningen, waaronder een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Door deze onderverdeling weten initiatiefnemers en overheden in welke algemene maatregel van bestuur zij de regels kunnen vinden die zij moeten toepassen. Verder hebben de besluiten een structuur die, onder meer door de opschriften van de onderdelen, de toepasselijke regels vindbaar maakt. De nota van toelichting bij de uitvoeringsregelgeving voorziet hierbij in een toelichting op de inhoud van de natuurbeschermingsregels en op de onderlinge samenhang. Dit laat onverlet dat degenen die zijn ingevoerd in de huidige natuurwetgeving zullen moeten wennen aan de nieuwe structuur. Zoals aangegeven in de brief van aan uw Kamer van 8 mei 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 34 985, nr. 10), wordt daaraan aandacht besteed via voorlichting. Ook voorziet de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel in een uitgebreide toelichting van de wijze van omzetting van de verschillende bepalingen van de natuurwetgeving in de Omgevingswet en wordt in bijlage 1 bij de memorie van toelichting in een transponeringstabel per bepaling nauwkeurig aangegeven waar deze belandt. In de nota van toelichting van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet zal deze tabel verder worden uitgewerkt, zal opnieuw aandacht worden besteed aan de structuur van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en zal in een leeswijzer worden voorzien.

2. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie maken zich ernstige zorgen over de komst van de Omgevingswet, en meer specifiek de Aanvullingswet natuur. Niet alleen de Nederlandse natuur is versnipperd, ook de wetgeving die de natuur zou moeten beschermen raakt verder versnipperd. Met de invoering van de Wet natuurbescherming in 2015 zette Nederland een stap terug in de tijd. Het beschermingsregime voor natuur en wilde dieren werd uitgekleed, (plezier)jacht werd vergemakkelijkt en het natuurbeleid raakte door vergaande decentralisatie verder afgekald en verbrokken. Enkele weken geleden luidden 150 wetenschappers van het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) de noodklok voor de biodiversiteit. Hun boodschap? Een radicale omslag in het denken. Structurele verandering is nodig in onze economische structuur gericht op menselijke belangen. Echter, van Europese plannen om de biodiversiteit beter te beschermen is vrijwel niets terechtgekomen. Nederland is in Europa nog altijd hekkensluiter als het gaat om bescherming en herstel van de natuur. En ondanks goede voornemens van openvolgende kabinetten worden de internationale biodiversiteitsdoelstellingen van 2020 opnieuw niet gehaald. Er tekent zich een paradoxale tegenstelling af tussen woorden en daden, tussen mooie plannen en daadwerkelijke maatregelen. De regering houdt stoïcijns vast aan «business as usual». Integrale, ambitieuze plannen en wettelijke maatregelen ontbreken. In plaats daarvan wordt rustig doorgepolderd en krijgen sectoren met een tegenovergesteld belang, zoals de veehouderij, ruim baan. Via het sluiten van compromissen en vrijwillige afspraken wordt getracht het groene imago gratis af te kopen. De Omgevingswet negeert de grootste problemen van onze tijd. Natuurlijk is het goed om bestaande wetten tegen het licht te houden en eenvoudiger te maken. Maar wanneer die vereenvoudiging leidt tot een afkalving van het beschermingsregime voor de natuur is een dergelijke stelselwijziging niet toekomstbestendig. Op dit moment zien de leden van de Partij voor de Dieren-fractie niet genoeg waarborgen ingebouwd die de verdere decentralisatie van het natuurbeleid rechtvaardigen. Bovendien zijn deze leden van mening dat de beleidsneutrale overgang van de Wet natuurbe-

scherming een cruciale gemiste kans is. De crisis in de natuur rechtvaardigt niets minder dan een ambitieuze wet met afrekenbare doelstellingen die verder gaan dan de minimale Europese richtlijnen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat versnelling, verbetering en een strenger beschermingsregime met goed toezicht en goede handhaving noodzakelijk zijn om onze kostbare natuur te beschermen, biodiversiteit te versterken en dierenwelzijn ook voor de in het wild levende dieren te waarborgen. Is de regering het met deze leden eens dat de conclusies van het IPBES-rapport vragen om daadkrachtig beleid van nationale overheden? Waarom laat de regering deze kans liggen om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen? Kan de regering toelichten op basis waarvan zij het vertrouwen heeft dat de overgang van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet ervoor gaat zorgen dat de natuur in Nederland er bovenop komt, terwijl de resultaten van het gevoerde beleid het tegenovergestelde bewijzen?

De conclusies van het IPBES-rapport geven reden tot zorg over de wereldwijde achteruitgang van diersoorten en biodiversiteit. Ik ben het met de leden van de Partij voor de Dieren eens dat de conclusies van het IPBES-rapport vragen om daadkrachtig beleid van nationale overheden. Daarom spant Nederland zich in om de biodiversiteit te bevorderen. Bijvoorbeeld het beschermen van de natuur, zoals de Natura 2000-gebieden en het natuurnetwerk Nederland, het beschermen van onze mariene en waternatuur, het nemen van maatregelen om deze gebieden duurzaam in een goede situatie te krijgen, het omvormen van de landbouw naar een kringlooplandbouw, zoals verwoord in de LNV-visie, onderzoek naar het verlies van biodiversiteit in het agrarisch gebied, herstel van biodiversiteit in het agrarisch gebied door aanpassing van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid en verduurzaming van de visserij door aanpassing van het Europees visserijbeleid, steun aan het Deltaplan Biodiversiteitsherstel van een brede maatschappelijke coalitie, opstellen van een bossenstrategie en integratie van de natuuropgave in andere beleidsterreinen (bedrijfsleven, financiële sector, openbare ruimte, stadsontwikkeling).

Hierover is uw Kamer geïnformeerd door de Minister van Economische Zaken en Klimaat, en de Staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens mij, bij brief van 15 mei 2019 in het kader van het schriftelijk overleg in verband met de informele bijeenkomst voor milieuministers op 20 en 21 mei 2019. Een uitgebreide reactie op de bevindingen van het IPBES-rapport kan uw Kamer voor het zomerreces verwachten, zoals ook is toegezegd in bovengenoemde brief.

In aanvulling op dit actieve beleid voorziet het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in regels om natuurwaarden te beschermen tegen potentieel schadelijk menselijk handelen. Dit komt met name tot uiting in een verbod om zonder omgevingsvergunning Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten te verrichten (voorgesteld gewijzigd artikel 5.1 van de Omgevingswet) en algemene regels ter bescherming van natuurgebieden, flora en fauna en houtopstanden (voorgesteld gewijzigd artikel 4.3 en verder van de Omgevingswet). Het beschermingsniveau blijft ongewijzigd na overgang van de natuurwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet. Wat in dit verband ook van belang is, is dat met deze overgang het belang van het beschermen van natuur en biodiversiteit binnen de gehele fysieke leefomgeving beter zichtbaar wordt: natuur wordt onderdeel van de omgevingsvisies van gemeenten, provincies en Rijk, waardoor natuur bij het maken van een strategisch beleid van gemeenten, provincies en Rijk in beeld is. Verder helpt de inpassing in de structuur van de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet ook: zo komt natuur ook beter en in een vroeg stadium in beeld bij bijvoorbeeld het maken van een omgevingsplan. Ook komen in het Besluit kwaliteit leefomgeving

bijvoorbeeld alle inhoudelijke wettelijke regels voor het maken van een omgevingsplan ten aanzien van alle onderdelen van de fysieke leefomgeving bij elkaar. Waaronder dus ook natuur. Dat helpt bestuursorganen en burgers bij het maken van een omgevingsplan.

3. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat decentrale overheden een ruimere afwegingsruimte krijgen. Deze leden vinden het niet te rechtvaardigen dat de uitvoering van het natuurbeleid, gezien een voortschrijdende ramp als de biodiversiteitscrisis, wordt beledigd bij provincies en gemeenten. Is de regering het met deze leden eens dat korte termijn economische belangen op decentraal niveau de Europese instandhoudingsverplichtingen niet in de wielen mogen rijden? Welke waarborgen worden hiervoor in het kader van de Omgevingswet ingebouwd?

Dit wetsvoorstel en het ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voorzien in hetzelfde beschermingsregime voor natuurwaarden als nu de Wet natuurbescherming. Dat betekent dat de provincies bij een aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit en voor een flora- en fauna-activiteit dezelfde inhoudelijke regels toepassen als nu ter bescherming van Natura 2000-gebieden en van dieren en planten van beschermde soorten. Voor Natura 2000-gebieden, voor vogels en voor dieren en planten van soorten die vallen onder de reikwijdte van de Habitatrichtlijn, het verdrag van Bern of van Bonn, is het beoordelingskader voor de verlening van de omgevingsvergunning door de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn of de genoemde verdragen voorgeschreven. Dat – strikte – beoordelingskader is dus een gegeven. Van een afweging kan hierbij, gegeven de Europese kaders, geen sprake zijn. Dat is nu niet zo en straks in de Omgevingswet ook niet.

Voor dieren en planten van andere soorten, die nu zijn opgenomen in de bijlage bij de Wet natuurbescherming, zoals de das, de eekhoorn en diverse vaatplanten, heeft Nederland ruimte om zelf invulling te geven aan het beschermingsregime en dus aan het beoordelingskader. Dat regime wordt gecontinueerd in het ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

Deze Europese en nationale beoordelingskaders gaan uit van de, op het voorzorgbeginsel gebaseerde, «nee-tenzij»-regel. Dit betekent dat een (economische) activiteit die (potentieel) nadelig is voor de natuur, niet mag worden toegestaan door de provincie, tenzij is voldaan aan voorwaarden ter bescherming van de natuur. Zie hiervoor artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn voor de bescherming van Natura 2000-gebieden, artikel 9 van de Vogelrichtlijn voor de bescherming van vogels en artikel 16 van de Habitatrichtlijn voor dieren en planten van soorten, opgenomen in bijlage IV bij die richtlijn, en artikel 3.10 van de Wet natuurbescherming voor dieren en planten van andere soorten. Deze beoordelingskaders worden één-op-één overgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Dat waarborgt een zorgvuldige afweging van andere belangen tegen het belang van bescherming van de natuur. Dit zijn ook de enige kaders; de provincie kan er niet voor kiezen om ten aanzien van een voorgenomen omgevingsvergunningplichtige activiteit maatwerkregels of maatwerkvoorschriften te stellen. Van een verruiming van de afwegingsruimte voor provincies is dus, anders dan de leden van de Partij voor de Dieren-fractie stellen, in dit wetsvoorstel geen sprake.

4. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat decentrale overheden de mankracht en de expertise hebben om de situatie te monitoren en de Europese instandhoudingsverplichtingen na te leven?

De afspraken met decentrale overheden over de monitoring van de ontwikkeling van en de rapportage over de staat van de natuur en het genereren van de daarvoor benodigde informatie veranderen niet met de komst van de Omgevingswet. Op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn heeft het Rijk de verplichting hierover aan de Europese Commissie te rapporteren. Ook aan de afspraken tussen Rijk en provincies over de jaarlijkse rapportages aan beide Kamers over de realisatie van het natuurnetwerk Nederland verandert niets. Net zomin als aan de rapportages en evaluaties van het Planbureau voor de Leefomgeving. Voor de capaciteit van de decentrale overheden heeft dat dan ook geen gevolgen. Voor de volledigheid verwijs ik u ook naar mijn brief van 22 oktober 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 33 576, nr. 136) over de ontwikkelingen met betrekking tot het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM), Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) en Kennisnetwerk Ontwikkeling en beheer Natuurkwaliteit (OBN).

5. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren ook dat er voor lucht en water een strengere aanvullende omgevingswaarde gesteld kan worden. Kan de regering toelichten waarom de strengere aanvullende omgevingswaarde voor de natuur ontbreekt?

De normen voor de natuur worden, net als het geval is bij lucht en water, één-op-één overgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Een verschil met natuur is dat bij lucht en water sprake is van kwantitatieve doelstellingen, die zich goed lenen voor een omgevingswaarde – en die ook strenger kunnen worden vastgesteld. Artikel 2.9, derde lid, van de Omgevingswet eist dat een omgevingswaarde in kwantificeerbare eenheden wordt uitgedrukt.

Voor natuur vereisen de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en Bonn dat Nederland een gunstige staat van instandhouding voor soorten en habitats realiseert. Dat is een kwalitatieve doelstelling, die in de praktijk niet in een omgevingswaarde van kwantificeerbare eenheden kan worden omgezet. Een landelijke gunstige staat van instandhouding is bijvoorbeeld niet direct te relateren aan de oppervlakte van een habitat of de omvang van een populatie van een dier- of plantensoort. Ook bevatten de genoemde richtlijnen en verdragen geen termijn voor de realisatie van deze doelstelling, wat voorstelbaar is aangezien de natuur zich nu eenmaal niet laat dwingen en de maatregelen die worden getroffen voor de realisatie van de doelstelling ook haalbaar moeten zijn.

6. De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel is geënt op het uitgangspunt dat natuur een wezenlijk onderdeel is van de fysieke leefomgeving en daarom thuishoort in de Omgevingswet. Dat uitgangspunt leidt ertoe dat in het wetsvoorstel de specifieke natuurbeschermingsinstrumenten zo veel mogelijk worden vervangen door de generieke instrumenten van de Omgevingswet. Deze leden zien meerwaarde in het feit dat een gemeentelijke natuurvisie alsdan opgaat in de omgevingsvisie. Graag vernemen zij waarom die aanpak niet zou kunnen bij de Natura 2000-gebiedsaanwijzing. De leden van de CDA-fractie onderstrepen dat het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat in het gemeentelijke omgevingsplan een geïntegreerde visie wordt ontwikkeld voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving, waarbij de integrale afweging en maatwerk centraal staan. Daar horen ook de Natura 2000-gebieden toe, zo menen deze leden. De betrokken bestuursorganen krijgen immers meer afwegingsruimte, onder andere door de introductie van een juridisch mengpaneel met bandbreedtes. In hoeverre is de regering het hiermee eens en wat is daarvoor de onderbouwing?

In het stelsel van de Omgevingswet is het omgevingsplan het meest aangewezen instrument voor de afbakening van gebieden en de bepaling van de daarvoor noodzakelijke beschermingsmaatregelen, waar het gaat om gebieden die binnen de gemeentegrens vallen en ten aanzien waarvan lokale afwegingsruimte bestaat. Waar dat niet het geval is en andere overheden expliciete taken hebben, wordt de bevoegdheid bij een ander bestuursorgaan belegd. Zo worden op grond van paragraaf 2.4.2 van de Omgevingswet de beperkingengebieden van rijksinfrastructuur en rijkswateren door het Rijk aangewezen.

Ook voor Natura 2000-gebieden is deze hoofdregel niet van toepassing. Er is sprake van grotere gebieden, die veelal zijn gelegen op het grondgebied van meer dan één gemeente. Deels zijn de gebieden gelegen in delen van de Noordzee, die niet gemeentelijk en provinciaal zijn ingedeeld. Dat maakt dat aanwijzing van een Natura 2000-gebied in een omgevingsplan niet aan de orde kan zijn.

Daar komt bij dat noch ten aanzien van de gebiedsaanwijzingen, noch ten aanzien van het daarvoor geldende specifieke beschermingsregime, sprake is van enige lokale afwegingsruimte voor de gemeente. De aanwijzing van Natura 2000-gebieden ter uitvoering van de Habitatrictlijn is een één-op-één omzetting van de door de Europese Commissie op grond van artikel 4 van de Habitatrictlijn vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang. Voor de Natura 2000-gebieden die ter uitvoering van de Vogelrichtlijn worden aangewezen, vereist de richtlijn dat de daarvoor meest geschikte gebieden binnen Nederland worden aangewezen. Dat is een afweging die het best op rijksniveau kan worden genomen, omdat zij de individuele provincies en gemeenten overstijgt. Ook ten aanzien van de voor de gebieden te treffen beschermingsmaatregelen is geen sprake van lokale afwegingsruimte. De te treffen maatregelen worden vastgelegd in het beheerplan voor het Natura 2000-gebied en bij de bepaling daarvan hebben de provincies – soms het Rijk – de regie. Deze maatregelen zijn voor gemeenten een gegeven. Op het punt van de te treffen maatregelen is het gemeentelijke omgevingsplan dus evenmin leidend.

7. De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over de beantwoording op de consultatie (Kamerstuk 34 985, nr. 10). Hierin wordt gesteld dat er met de regeling in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) sprake is van «een evenwichtige regeling van de bescherming van het natuurnetwerk Nederland. In die regeling is een resultaatsverplichting opgenomen, die op zichzelf ruimte biedt ten aanzien van de wijze waarop deze door de provincie wordt ingevuld. Tegelijk verzekert de formulering van de resultaatsverplichting waar het in de kern om gaat, namelijk dat te allen tijde de samenhang, oppervlakte en kwaliteit van het netwerk worden behouden.» In een recent verschenen rapport stellen onderzoekers van Wageningen University & Research (WUR) echter dat er sprake is van een beleidsafzwakking van het natuurnetwerk Nederland (NNN) met de regels in het Bkl: «In elk geval is duidelijk dat de bescherming van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) afgezwakt wordt in het definitieve Besluit kwaliteit leefomgeving. In de huidige situatie geldt een redelijk streng nee, tenzij-regime, een soort habitattoets light: de wezenlijke kenmerken en waarden (de WKWs) van het gebied mogen niet significant worden aangetast, tenzij er geen alternatieven zijn, er sprake is van een groot openbaar belang en er compensatie plaatsvindt. Dat nee, tenzij-regime wordt in het Bkl echter niet meer genoemd. Ook de alternatieventoets en dat groot-openbare belang vinden we niet meer terug. Provincies zijn alleen nog maar verplicht om de begrenzing en de WKWs vast te stellen en voor natuurcompensatie te zorgen. Provincies krijgen daardoor meer vrijheid om hun NNN-toets in te richten. Het zou zelfs kunnen verworden tot een zwakkere ja, mits-toets. Het enige dat

geëist wordt van het provinciale beschermingsregime is dat de regels verzekeren dat de kwaliteit en oppervlakte van het NNN niet achteruit gaan en dat nadelige gevolgen tijdig gecompenseerd worden. Dat is minder dan wat nu geëist wordt. Het kan gaan betekenen dat twaalf provincies het elk weer anders gaan doen en ook iedere vier jaar na politieke wisselingen in provinciale staten en gedeputeerde staten veel ruimte hebben voor veranderingen.»

De leden van de D66-fractie vinden dat het natuurnetwerk Nederland zeer belangrijk is voor het behoud en de biodiversiteit in Nederland. Het wordt belangrijk geacht dat de samenhang binnen het NNN en de wezenlijke kenmerken en waarden wettelijk geborgd zijn. Kan de regering hierop reflecteren en worden de signalen opgevangen dat de realisatie van het NNN achterblijft met de huidige insteek? Ziet de regering het belang van het NNN voor het behalen van de verschillende internationale verplichtingen? Deelt zij tevens de conclusie dat de formulering in het Bkl een beleidsafzwakking inhoudt ten opzichte van het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)? Is de regering bereid om aanvullende waarborgen in de regelgeving op te nemen om een beleidsafzwakking te voorkomen? Deze leden vragen of het mogelijk moet zijn om een geconstateerde omissie, zoals beleidsafzwakking van het NNN alsnog te herstellen via de Aanvullingswet natuur. Kan de regering hierop reflecteren?

Het natuurnetwerk Nederland (NNN) is belangrijk voor de biodiversiteit in Nederland. Het is een samenhangend landelijk ecologisch netwerk, dat is gericht op de bescherming, instandhouding en herstel van een gunstige staat van instandhouding van soorten dieren en planten, van typen natuurlijke habitats en van leefgebieden van soorten die van nature in Nederland voorkomen. Daarmee is het tevens een belangrijk netwerk ter realisering van de internationale verplichtingen zoals die van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Ik ben bekend met de signalen dat de realisatie van het NNN achterblijft. De provincies verwachten de doelstelling in het Natuurpact met de huidige maatregelen nog steeds op tijd te bereiken. De conclusie van de WUR dat het Bkl een beleidsafzwakking inhoudt ten opzichte van het huidige Barro deel ik niet. De instructieregels in het Bkl bevatten voor de provincies voor het natuurnetwerk minder details ten opzichte van de huidige regels in het Barro. Dat biedt provincies meer ruimte om te bepalen op welke manier de doelstellingen behaald worden. Tegelijkertijd wordt er door het Rijk met de instructieregels steviger gestuurd op het te bereiken resultaat. Bovendien wordt de bescherming van het natuurnetwerk Nederland verstevigd doordat de provinciale regels niet alleen op bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk moeten zijn gericht, maar ook op *verbetering* van die waarden. Ook de compensatie van aantastingen van het Natuurnetwerk Nederland is in het Bkl geconcretiseerd, waarbij ook het belang van tijdigheid van die compensatie tot uitdrukking gebracht wordt. Zoals uw leden aangeven werd in het Barro een significante aantasting van het natuurnetwerk Nederland toegelaten als er sprake was van een groot openbaar belang en er geen reële alternatieven waren, mits verzekerd was dat de negatieve effecten worden beperkt en de overblijvende effecten gecompenseerd worden. Met de instructieregels in het Bkl wordt tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer¹ uit 2014 ter verbetering van de bescherming van de compensatienatuur, waardoor de

¹ Compensatie van schade aan natuurgebieden: vervolgonderzoek naar de bescherming van natuurgebieden, Kamerstukken II 2013/14, 31 074, nr. 6.

bescherming en het duurzaam voortbestaan van de compensatienatuur gewaarborgd worden. Artikel 7.8 van het Bkl stelt in het eerste lid voorop dat elke provincie regels over het natuurnetwerk moet stellen die niet alleen het belang dienen van de bescherming en instandhouding van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk, maar nadrukkelijk ook het belang van de verbetering en ontwikkeling van die waarden. In het tweede lid van het artikel is – onverminderd de in het eerste lid genoemde andere doelen waarop de regels moeten zijn gericht – het behoud van het netwerk, kwantitatief en kwalitatief, als absolute ondergrens voor de te bieden bescherming opgenomen: de provinciale regels moeten voorkomen dat de kwaliteit en oppervlakte van het netwerk achteruit gaan en verzekeren dat de samenhang tussen de gebieden van het netwerk behouden blijft. Door de explicitering van het vereiste van tijdigheid en het te bereiken resultaat is de formulering van de aan de compensatie te stellen eisen verhelderd ten opzichte van het Barro. Van een afzwakking, zoals de WUR stelt, is dan ook geen sprake. Naast de instructieregels in het Bkl gelden ook nog steeds de afspraken van het Natuurpact over de extra te realiseren hectares natuur, waarmee natuurgebieden robuuster worden gemaakt en belangrijke verbindingen tot stand gebracht worden. Als een provincie in gebreke blijft het resultaat te bereiken zal het Rijk de provincie(s) daarop aanspreken en in het uiterste geval kan het Rijk zo nodig gebruik maken van de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht als geregeld in de Provinciewet en de Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. Voor meer informatie over de regels voor het natuurnetwerk Nederland verwijs ik naar de parlementaire behandeling van het Bkl in het kader van de voorhang², het algemeen overleg over natuur van 12 februari 2019³ en mijn brief van 8 april 2019 over het bij dat algemeen overleg gepresenteerde voorstel van de SGP-fractie over de invulling van natuurcompensatie.⁴

8. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen de regering -hopelijk ten overvloede- op de uitspraak van de Raad van State van 29 mei jl., waarmee een flinke streep is gezet door de hele systematiek van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). De regering leek er in de toelichting bij het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur nog van uit te gaan dat het PAS in zijn huidige vorm kan worden gecontinueerd. Deze leden gaan er daarom ook van uit dat het regering het traject om het PAS over te zetten naar de Omgevingswet per direct staakt. Kan de regering dat bevestigen?

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 29 mei 2019 (kenmerk DGNVLG-NP / 19129618) heb ik een eerste reactie gegeven op de uitspraak van de Raad van State. Zoals daarin is aangegeven, heb ik samen met de andere direct bij het PAS betrokken partijen (Minister van Infrastructuur en Waterstaat en gedeputeerde staten van provincies) besproken hoe gevolg kan worden gegeven aan de uitspraak. Over de uitkomsten hiervan en de consequenties voor het PAS wordt de Kamer met een separate brief nader geïnformeerd.

De conclusies ten aanzien van de consequenties voor het PAS zullen uiteraard ook worden betrokken bij de verdere invulling van de in het wetvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet voorziene PAS als verplicht programma en de uitwerking daarvan in het in voorbereiding zijnde Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

² Kamerstuk 33 118, nr. 43 en Kamerstuk L en N.

³ Kamerstuk 33 576, nr. 144.

⁴ Kamerstuk 33 576, nr. 161.

9. Verschillende maatschappelijke organisaties hebben in hun inbreng op de consultatie van de Aanvullingswet natuur te kennen gegeven dat de huidige populaties van de grauwe gans, kolgans, smient, ree, edelhert, damhert en wild zwijn getoetst zouden moeten worden aan de huidige criteria voor plaatsing op de nationale wildlijst, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Eerder genoemde maatschappelijke organisaties hebben aangegeven dat toetsing van de huidige stand van voornoemde wildsoorten aan deze bestaande criteria (kaders worden dus niet veranderd) zou leiden tot aanvulling van de nationale wildlijst met deze soorten. Zij betogen dat dit belemmerende regeldruk voor vrijwilligers wegneemt, dat het de bescherming van maatschappelijke belangen faciliteert en dat het een onrechtmatige inperking van het eigendomsrecht verhelpt. De leden van de VVD-fractie vragen de regering uitgebreid te reageren op deze voorstellen, de genoemde voordelen hiervan, en hierbij aan te geven of zij het inderdaad wenselijk acht de nationale wildlijst uit te breiden met voornoemde soorten.

De nationale wildlijst bevat 5 soorten te weten fazant, houtduif, wilde eend, haas en konijn. Dat is sinds de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet (1-1-2002) het geval. In de Wet natuurbescherming, waar de Flora- en faunawet per 1-1-2017 is opgegaan, is deze lijst van vijf bejaagbare wildsoorten gecontinueerd.

Op de wildlijst zijn alleen soorten opgenomen die mede om reden van benutting worden bejaagd en die bovendien algemeen voorkomen en bejaging verdragen. Van deze soorten is bekend dat de gunstige staat van instandhouding ervan niet in het geding is en dat benutting door middel van jacht geen gevolgen heeft voor hun staat van instandhouding.

Ten aanzien van andere, niet-bejaagbare soorten in Nederland is het algemene soortenbeschermingsregime van verboden op onder meer het vangen en doden van dieren toepassing, gekoppeld aan de mogelijkheid van vrijstellingen of ontheffingen (straks: omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit) om zo nodig in te grijpen in populatieomvang, via schadebestrijding door grondgebruikers of populatiebeheer door faunabeheereenheden.

Over de suggestie om de jachtlijst uit te breiden met de grauwe gans, de kolgans, de smient, het ree, het edelhert, het damhert en het wilde zwijn, kan het volgende worden opgemerkt. De uitoefening van de jacht komt vooral tot zijn recht waar het gaat om wildsoorten waar de jachthouder op zijn eigen jachtveld in belangrijke mate invloed heeft op de stand ervan, te weten de eend, de fazant, de houtduif, de haas en het konijn. De leefgebieden van die soorten komen goeddeels overeen met het niveau van jachtvelden. Voor het beheer van de grauwe gans, de kolgans, het ree, het damhert, het edelhert en het wilde zwijn geldt evenwel dat het beheer het best plaatsvindt op het niveau van het werkgebied van de faunabeheereenheden, dat het niveau van jachtvelden overstijgt. Tegen deze achtergrond en het beleidsneutrale karakter van dit wetsvoorstel is er geen reden om het aantal bejaagbare soorten uit te breiden.

10. De leden van de CDA-fractie zien dat grote aantallen in het wild levende dieren natuurschade veroorzaken, het weg- en vliegverkeer bedreigen en schade toebrengen aan landbouwgewassen. Deze leden wijzen erop dat de uitbetaalde schadevergoedingen sinds de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet in 2002 zijn toegenomen van 6 miljoen euro in 2006 naar ruim 21 miljoen euro in 2016. Deze leden zien dat de overheid veel inspanningen doet op het gebied van schadepreventie maar zij zien ook dat dat tegelijkertijd maakt dat de regels voor het beheer van schadeveroorzakende diersoorten complex en moeilijk uitvoerbaar is. Welke mogelijkheden zijn er om daar iets aan te doen?

In principe zijn er verschillende manieren om als samenleving om te gaan met de aanwezigheid en mogelijke schade die beschermde diersoorten kunnen veroorzaken: accepteren, voorkomen of vergoeden.

Daarmee is in de Vogel- en Habitatrichtlijn rekening te houden, door uitzonderingen toe te staan op de strikte bescherming van soorten in het belang van bepaalde maatschappelijke waarden. Daarbij wordt uitgegaan van het accepteren van schade tot op zekere hoogte. Bij het toestaan van het vangen of zelfs doden van dieren moet eerst aangetoond worden dat er voldoende maatregelen zijn getroffen om schade te voorkomen, bijvoorbeeld door het plaatsen van hekken of het verjagen van dieren. Bovendien mag het doden van dieren pas als het niet anders kan ter bescherming van maatschappelijke waarden zoals de veiligheid van het verkeer en de luchtvaart. Bovendien moet de manier waarop dat gebeurt doeltreffend zijn en uit dierenwelzijnsoogpunt acceptabel zijn.

Als de aantallen van bepaalde soorten, zoals bijvoorbeeld grauwe ganzen, sterk toenemen, komt het beperken van de populaties ter vermindering van de schade aan gewassen al snel in beeld. Dan speelt ook de vraag naar efficiëntie en kosten een rol. Bij schade aan gewassen kunnen agrariërs een beroep doen op een tegemoetkoming uit het faunafonds, als zij voldoende voorzorgsmaatregelen hebben genomen. Maar het rijk of de provincie kan ook kiezen voor het plaatsen van soorten die veel schade veroorzaken op een landelijke of provinciale vrijstellingslijst. Dan kan planmatig populatiebeheer in de vorm van bijvoorbeeld afschot of schudden van eieren plaatsvinden, maar dan kunnen de agrariërs geen beroep meer doen op het faunafonds.

Schade aan particuliere bezittingen, zoals bijvoorbeeld veroorzaakt door de steenmarter, valt wettelijk niet onder de reikwijdte van het faunafonds. Hierbij is met name preventie de belangrijkste strategie door het afdichten van woningen en afschrikken van dieren via diverse afweermiddelen. Provincies maken een afweging tussen de verschillende beschikbare middelen die de Wet natuurbescherming biedt. Daarbij spelen diverse overwegingen een rol, zoals de staat van instandhouding van de betreffende soorten, de bescherming van maatschappelijke waarden en de kosten van het beheer en de schadetegemoetkomingen.

11. De leden van de CDA-fractie menen dat het huidige systeem van het voorkomen en vergoeden van faunaschade dringend verbetering behoeft, want schadebedragen nemen jaarlijks toe, de bereidheid van de overheid om tegemoetkomingen te blijven betalen neemt af en de juridische procedures stapelen zich op. Graag vernemen deze leden of thans overgegaan kan worden naar een duurzaam faunabeheer, schadepreventie en schadevergoeding. Op welke wijze wil de regering daarvoor het voortouw nemen?

Zoals in het vorige antwoord is aangegeven, kunnen de provincies een beleid formuleren ten aanzien van faunabeheer, waarin een afweging wordt gemaakt tussen de verschillende middelen en methoden die de wet hen biedt. Bij de totstandkoming en de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Wet natuurbescherming, die enkele jaren geleden nog heeft plaatsgehad, is niet gebleken dat het huidige wettelijke systeem van het faunabeheer (met inbegrip van het vergoeden van schade) een ingrijpende wijziging behoeft. Het systeem van het faunabeheer voldoet aan eisen die daarvan uit oogpunt van duurzaamheid gesteld mogen worden.

Meer in het bijzonder kan worden opgemerkt dat het merendeel van de uitkeringen voor faunaschade betrekking heeft op ganzen. Juist voor deze soortengroep zijn de provincies bezig met een inhaalslag ten aanzien van het beheer.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten