

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. 12

NADER VERSLAG

Vastgesteld 29 mei 2019

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, heeft na kennisneming van de nota naar aanleiding van het verslag nog behoefte nadere vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet met onderliggende stukken.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Deze leden hebben evenwel nog enige vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van D66 zijn voorstander van de nieuwe Omgevingswet, omdat hiermee regels worden vereenvoudigd en samengevoegd en ruimtelijke ordening-, milieu en natuurregels beter op elkaar worden afgestemd. Over de voorliggende wetswijziging hebben de leden nog enkele vragen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de stukken die betrekking hebben op de Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Deze leden hebben hierover nog de nodige vragen en opmerkingen.

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

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 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 uitgekleeft, (plezier)jacht werd vergemakkelijkt en het natuurbeleid raakte door vergaande decentralisatie verder afgekalfd en verbrokkeld. 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 opeenvolgende 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 natuurbescherming 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 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 belegd 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? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat decentrale overheden de mankracht en de expertise hebben om de situatie te monitoren en de Europese instandhoudingsverplichtingen na te leven? 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?

HOOFDSTUK 2. ALGEMENE ONDERWERPEN

§2.2. Verhouding tot verbeterdoelen en instrumenten Omgevingswet

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?

§2.8. Actieve beschermingsmaatregelen

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 rapport¹ 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,*

¹ Kistenkas, F.H., W. Nieuwenhuizen, D.A. Kamphorst & M.E.A. Broekmeyer (2018). *Natuur en landschap in de Omgevingswet*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 24. 46 blz.; 5 fig.; 31 ref; Bijlage 1.

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?

§2.9. Programmatische aanpak

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 ontwerpAanvullingsbesluit 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?

HOOFDSTUK 4. SOORTENBESCHERMING

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

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 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?

HOOFDSTUK 6. FINANCIËLE BEPALINGEN

§6.1. Tegemoetkoming schade

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?

De voorzitter van de commissie,
Kuiken

De adjunct-griffier van de commissie,
Goorden