

Vergaderjaar 2011–2012

33 348

Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE	blz.
HOOFDSTUK 1. INLEIDING	6
1.1. Strekking wetsvoorstel	6
1.2. Visie stelsel natuurwetgeving	7
Natuur en samenleving	7
Overheidsverantwoordelijkheid	8
Historie	8
Invloed internationale kaders	9
Nagoya en Europese biodiversiteitsstrategie 2020	9
Nederlandse inzet	10
Noodzaak herziening natuurwetgeving	11
1.3. Voortraject, gebruikte bronnen en leeswijzer	13
Voortraject	13
Bronnen	14
Leeswijzer	14
HOOFDSTUK 2. HOOFDLIJNEN WETSVOORSTEL EN SAMENHANG OVERIG BELEID	16
2.1. Hoofdlijnen wetsvoorstel	16
Bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling (hoofdstuk 1 e.v. wetsvoorstel)	16
Algemene voorzieningen (hoofdstuk 1 wetsvoorstel)	17
Gebieden (hoofdstuk 2 wetsvoorstel)	17
Soorten (hoofdstuk 3 wetsvoorstel)	19
Houtopstanden (hoofdstuk 4 wetsvoorstel)	21
Besluitvormingsprocedures en beroep (hoofdstuk 5 wetsvoorstel)	21
Handhaving (hoofdstuk 7 wetsvoorstel)	22
Aansluiting omgevingsrecht	22
Reikwijdte	23
2.2. Samenhang met overig beleid en andere wetgeving	24
Ecologische hoofdstructuur	24
Gebiedsgericht beleid	28
Optimalisatie Natura 2000 en soortenbescherming in praktijk	29
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	30
Gemeenschappelijk visserijbeleid en Visserijwet 1963	30
Waterbeleid en de Waterwet	31
Generieke milieukaders en Wet ruimtelijke ordening	31
Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	32
Natuurschoonwet 1928	32
Wet luchtvaart	32
Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren	32
Plantenziektenwet	33
HOOFDSTUK 3. HOOFDLIJNEN INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN	35

	Vogelrichtlijn	35
	Habitatrichtlijn	35
	Biodiversiteitsverdragen	37
	Internationale handel: CITES en hout	38
	Natuurlijk erfgoed en landschappen	39
HOOFDSTUK 4.	HUDIGE NATUURWETGEVING	40
4.1.	Voorgeschiedenis en hoofdlijnen bestaande wetten	40
	Natuurbeschermingswet 1998	40
	Flora- en faunawet	42
	Boswet	43
4.2.	Recente stappen ter verbetering van de wetgeving	43
HOOFDSTUK 5.	ALGEMENE VOORZIENINGEN	46
5.1.	Natuurvisie	46
	Een gewijzigd perspectief	46
	Europese biodiversiteitsdoelstellingen	47
	Rode lijsten	48
	Samenhang tussen ecologische systemen	48
	Landschappen	48
	Bossen	49
	Samenhang met beleid andere overheden	49
	Samenhang met andere rijkswisies	50
	Voorbereiding en actualisering natuurvisie	50
	Doorwerking natuurvisie	51
5.2.	Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	51
	Overwegingen bij de keuze van decentralisatie naar de provincies	51
	Provinciale taken	53
	Rijkstaken	56
	Verdeling bevoegdheden tussen de provincies	58
	Gemeenten en regionale uitvoeringsdiensten	59
	Afstemming tussen bestuurslagen	60
5.3.	Monitoring en onderzoek	61
	Monitoring	61
	Onderzoek	63
5.4.	Programmatiese aanpak	64
5.5.	Zorgplicht	66
	Algemeen	66
	Inhoud zorgplicht	66
	Handhaving zorgplicht	67
	Betekenis voor Natura 2000-gebieden	68
	Betekenis voor soortenbescherming	68
	Meldingsplicht	69
HOOFDSTUK 6.	BESCHERMING GEBIEDEN	70
6.1.	Inleiding	70
6.2.	Aanwijzing gebieden en bepaling instandhoudingsdoelstellingen	71
6.2.1.	Kaders richtlijnen selectie en aanwijzing gebieden	71
	Vogelrichtlijn	71
	Habitatrichtlijn	72
	Jurisprudentie	73
6.2.2.	Kaders richtlijnen wijziging gebiedsaanwijzing	74
	Vogelrichtlijn	74
	Habitatrichtlijn	74
6.2.3.	Kaders richtlijnen instandhoudingsdoelstellingen	75
6.2.4.	Implementatiewijze Nederland	77
	Feitelijke situatie nu	77
	Voorgeschiedenis aanwijzing en selectie Vogelrichtlijngebieden	77
	Voorgeschiedenis aanwijzing en selectie Habitatrichtlijngebieden	78
	Huidig wettelijk kader	79
	Wijze van bepaling en toedeling Natura 2000-doelen	79
	Wijziging en intrekking gebiedsaanwijzingen	81
6.2.5.	Regeling in wetsvoorstel	82
	Wettelijke grondslag aanwijzingsbesluiten	82
	Voorbereidingsprocedure wijziging en intrekking besluiten	83
	Bevoegdheid Rijk	84
	Aansluiting bij Europese doelstellingen	84
6.3.	Instandhoudingsmaatregelen	86
6.3.1.	Kaders richtlijnen instandhoudingsmaatregelen	86
	Vogelrichtlijn	86
	Habitatrichtlijn	86
	Jurisprudentie	87
6.3.2.	Huidige implementatiewijze Nederland	87

	Niet in de Natuurbeschermingswet 1998 geregelde instrumenten	87
	Specifieke instrumenten Natuurbeschermingswet 1998	88
	Beheerplannen	89
6.3.3.	Regeling in wetsvoorstel	93
	Beheerplannen	93
	Andere instrumenten	98
6.4.	Passende maatregelen	99
6.4.1.	Kaders richtlijnen passende maatregelen	99
6.4.2.	Huidige implementatiewijze Nederland	102
6.4.3.	Regeling in wetsvoorstel	102
6.4.3.1.	Algemeen	102
6.4.3.2.	Vergunningplicht als passende maatregel	103
	Strekking en achtergrond	103
	Vergunningplicht versus aanschrijvingsbevoegdheid	104
	Inhoud vergunningplicht	105
6.4.3.3.	Aanschrijvingsbevoegdheid	106
	Inhoud bevoegdheid	106
	Algemeen verbindende voorschriften	106
6.4.3.4.	Toegangsbeperkingen	107
6.4.3.5.	Feitelijke maatregelen voor herstel of behoud	107
6.5.	Passende beoordeling plannen en projecten	108
6.5.1.	Kaders richtlijnen passende beoordeling	108
	Bepalingen richtlijnen	108
	Uitleg Hof en Commissie	109
6.5.2.	Huidige implementatiewijze Nederland	112
	Wetgeving	112
	Jurisprudentie Raad van State	113
6.5.3.	Regeling in wetsvoorstel	115
	Algemeen	115
	Hoofdgeregels	116
	Dwingende redenen van groot openbaar belang	119
	Aansluiting bij milieueffectrapportage	120
	Aansluiting bij omgevingsvergunning	121
	Bijzondere regels met het oog op lastenverlichting en duidelijkheid	123
6.6.	Beschermde natuurmonumenten en landschapsgezichten	126
6.6.1.	Beschermde natuurmonumenten	126
6.6.2.	Beschermde landschapsgezichten	128
6.7.	Bijzondere beschermingsgebieden	130
6.8.	Rechtsbescherming	131
HOOFDSTUK 7.	BESCHERMING VAN DIER- EN PLANTENSOORTEN	133
7.1.	Inleiding	133
7.2.	Algemene beschermingsregimes voor dieren en planten	133
7.2.1.	Europese en internationale kaders	133
7.2.1.1.	Inleiding	133
7.2.1.2.	Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn	133
	Vogelrichtlijn	133
	Habitatrichtlijn	135
	Uitleg Europese Hof van Justitie en Europese Commissie	136
	Reikwijdte richtlijnen	136
	Opzetvereiste verboden	137
	Verboden inhoudelijk	137
	Afwijkingen beschermingsregimes	138
	Gronden voor afwijking	139
	Maatregelen door de lidstaten	140
7.2.1.3.	Andere internationale kaders	140
	Verdragen van Bern en van Bonn	140
	Biodiversiteitsverdrag	141
	Benelux-overeenkomst jacht en vogelbescherming	141
7.2.2.	Huidige implementatiewijze Nederland	142
	Wetgeving	142
	Jurisprudentie Raad van State	143
	Uitvoering	145
7.2.3.	Regeling in wetsvoorstel	146
	Algemeen	146
	Omzetting Europees beschermingsregime	147
	Aanvullend beschermingsregime	149
	Actieve maatregelen	152
	Decentralisatie naar provincies	152
	Aansluiting op de omgevingsvergunning	153
	Gevolgen van het wetsvoorstel voor de praktijk	153
	Beschermde leefomgeving	155
7.3.	Schadebestrijding, beheer en jacht	155

7.3.1.	Inleiding	155
7.3.2.	Internationale kaders	156
	Vogelrichtlijn	156
	Habitatrichtlijn	157
	Verdragen van Bern en van Bonn	158
	Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming	158
7.3.3.	Huidige implementatiewijze Nederland	158
	Schadebestrijding	158
	Beheer	159
	Jacht	161
	Middelen voor vangen of doden	162
7.3.4.	Regeling in wetsvoorstel	163
7.3.4.1.	Planmatige, gebiedsgerichte aanpak	163
	Algemeen	163
	Faunabeheereenheden en faunabeheerplannen	164
	Wildbeheereenheden	165
7.3.4.2.	Schadebestrijding	166
7.3.4.3.	Beheer	169
7.3.4.4.	Jacht	169
	Wildlijst	169
	De jachthouder, een redelijke wildstand, schade en het faunabeheerplan	171
	Opening van de jacht	172
	Jacht in Natura 2000-gebieden	173
7.3.4.5.	Ganzenbeheer	175
7.3.4.6.	Middelen voor het vangen of doden	176
7.4.	Exoten	178
7.4.1.	Inleiding	178
7.4.2.	Internationale kaders	178
7.4.3.	Huidige wetgeving	179
7.4.4.	Regeling in wetsvoorstel	180
	Algemeen	180
	Preventie	181
	Uitroeiing	181
	Populatiebeheer	182
7.5.	Bezit van en handel in bedreigde soorten	183
7.5.1.	Inleiding	183
7.5.2.	Internationale kaders	183
7.5.3.	Huidige uitvoeringswijze Nederland	184
7.5.4.	Regeling in wetsvoorstel	185
7.6.	Rechtsbescherming	187
HOOFDSTUK 8.	HOUTPRODUCTEN	188
8.1.	Inleiding	188
8.2.	Internationale kaders	188
8.3.	Bescherming Nederlands bosareaal	190
	Feitelijke gegevens	190
	Ontwikkeling bosbeleid in de loop der tijd	190
	Boswet	191
	Evaluatie	192
8.4.	Voorgestelde wettelijke regeling	192
8.4.1.	Inleiding	192
8.4.2.	Bescherming houtopstanden	192
8.4.3.	Handel in hout en houtproducten	196
8.4.4.	Rechtsbescherming	196
HOOFDSTUK 9.	HANDHAVING	197
9.1.	Algemeen	197
9.2.	Internationale kaders	197
9.3.	Huidige wetgeving	198
	Toezicht op de naleving en opsporing van strafbare feiten	198
	Strafrechtelijke handhaving	199
	Bestuursrecht	201
9.4.	Wetsvoorstel	202
	Toezicht op de naleving en opsporing van strafbare feiten	202
	Strafrecht	202
	Herstelsancties	203
	Bestuurlijke boete	204
	Gegevensuitwisseling	205
HOOFDSTUK 10.	FINANCIËLE BEPALINGEN	209
10.1.	Inleiding	209
10.2.	Tegemoetkoming in schade	209
10.2.1.	Huidige wetgeving	209
	Natuurbeschermingswet 1998	209
	Flora- en faunawet	210

10.2.2.	Wetsvoorstel	211
	Schade veroorzaakt door dieren	211
	Schade door rechtmatig overheidshandelen	212
10.3.	Retributies	212
	Huidige wetgeving	212
	Wetsvoorstel	213
HOOFDSTUK 11.	INTEGRAAL AFWEGINGSKADER	215
11.1.	Algemeen	215
11.2.	Probleemanalyse en instrumentkeuze	215
	Aanleiding	215
	Betrokkenen	216
	Probleemanalyse	216
	Doel	217
	Rechtvaardiging overheidsinterventie	218
	Instrumentkeuze	218
11.4.	Milieueffecten	220
11.5.	Bestuurlijke lasten – artikel 2 Financiële-verhoudingswet	225
	Algemeen	225
	Provincies	226
	Gemeenten	228
11.6.	Gevolgen voor rechterlijke macht	228
	Huidige wetgeving	229
	Wetsvoorstel	229
11.7.	Advies Commissie voor Effecttoetsing	231
11.8.	Implementatie natuurwetgeving	233
HOOFDSTUK 12.	ZIENSWIJZEN	235
12.1.	Inleiding	235
	Overzicht reacties	235
12.2.	Hoofdthema's van commentaren	236
	Duidelijkheid	236
	Natuurbeleid	236
	Decentralisatie, gedragscodes	237
	Eigen verantwoordelijkheid eigenaren en terreinbeheerders	237
	Soortenbescherming	238
	Intrinsieke waarde van het dier	239
	Beschermde natuurmonumenten	239
	Jacht	239
12.3.	Adviezen namens decentrale overheden	239
	Interprovinciaal Overleg	239
	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	242
	Unie van Waterschappen	243
HOOFDSTUK 13.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	245
BIJLAGE 1.	Transponeringstabellen wetsvoorstel natuurbescherming	301
	Tabel 1. Natuurbeschermingswet 1998	301
	Tabel 2. Flora- en faunawet	305
	Tabel 3. Boswet	310
BIJLAGE 2.	TRANSPONERINGSTABELLEN	312
	Tabel 1. Vogelrichtlijn	312
	Tabel 2. Habitatrichtlijn	313
	Tabel 3. Verdragen	314
BIJLAGE 3.	EUROPEES BESCHERMDE DIERSOORTEN EN PLANTEN-SOORTEN	317
BIJLAGE 4.	Rapport «Regeldruk Wet natuur»	*)

*) TER INZAGE GELEGD BIJ HET CENTRAAL INFORMATIEPUNT TWEEDE KAMER

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1. *Strekking wetsvoorstel*

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot vervanging van het huidige wettelijke stelsel voor de natuurbescherming, als neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet, door één integraal en vereenvoudigd kader. Het wetsvoorstel is het resultaat van een intensief en langdurig proces, met betrokkenheid van het maatschappelijk veld.

Al langer bestaat het besef dat de huidige natuurwetgeving erg ingewikkeld is geworden en vereenvoudigd moet worden. Vorige kabinetten hebben het initiatief genomen voor de evaluatie van de natuurwetgeving en – naar aanleiding daarvan – voor een herziening van die wetgeving. Het huidige kabinet heeft dat traject verder doorgezet. Het hecht daarbij aan een goede verbinding tussen ecologie en economie, ter versterking van de vanzelfsprekende positie die de natuurbescherming moet hebben bij de afwegingen die burgers en ondernemers in hun dagelijks handelen maken.

Het voorgestelde nieuwe stelsel neemt de Europese regelgeving als uitgangspunt. Dat is niet alleen van belang vanwege het enkele feit dat Nederland is gehouden tot nakoming van zijn internationale verplichtingen, maar vooral ook omdat de Europese regelgeving een hoog beschermingsniveau van de natuur verzekert, hoger dan de bescherming die vóór de totstandbrenging van de Europese kaders werd geboden door de nationale wetgeving. Met het oog op een goede doorwerking van de Europese beschermingskaders en maximale duidelijkheid voor burgers, ondernemers en overheden is ervoor gekozen de kern en reikwijdte van de Europese voorschriften op herkenbare wijze op formeel wetsniveau te regelen. Waar dat noodzakelijk is voor een adequate bescherming van natuurwaarden waarvoor geen specifieke bescherming is voorzien in Europese regelgeving worden op formeel wetsniveau aanvullende, als zodanig kenbare «nationale» beschermingsvoorschriften verankerd. Met het voorgestelde stelsel worden de bezwaren ondervangen tegen het bestaande, gelaagde stelsel, dat – zoals is gebleken bij de evaluatie van de natuurwetgeving – een weinig inzichtelijk kader biedt, waar essentiële inperkingen op de reikwijdte van het formele wettelijke stelsel in gedelegeerde regelgeving zijn vastgelegd en Europese en nationale normen op ondoorzichtige wijze met elkaar zijn verweven. De intransparantie van het bestaande stelsel vormt een risico voor een goede toepassing van de Europese regels en een adequate bescherming van de natuur.

In vergelijking met de bestaande natuurwetgeving is het nieuwe stelsel aanmerkelijk eenvoudiger en toegankelijker. Het is – onder meer door vervanging van enkele individuele toestemmingsvereisten door generieke regels en nieuwe interventiemechanismen – ook minder belastend voor burgers, ondernemers en overheden. Tegelijk sluit het meer dan tevoren aan bij de verantwoordelijkheid van eenieder voor een zorgvuldige omgang met de natuur. Bij schadebestrijding, beheer en daaraan ondersteunende jacht wordt een meer streekgebonden en planmatige aanpak voorgestaan. De verschillende onderdelen van de wettelijke regeling – te weten de regelingen inzake de bescherming van gebieden, van soorten en van houtopstanden – zijn beter afgestemd op elkaar en ook op de voornemens ten aanzien van het omgevingsrecht, onder meer op het punt van procedurele integratie van plannen en besluiten inzake gebiedsontwikkeling. Het instrumentarium voor de aanpak van illegale handel in dieren en planten van beschermde soorten, illegale handel in

producten daarvan en handel in illegaal geproduceerd hout of producten daarvan wordt met dit wetsvoorstel versterkt.

De normen en maatregelen als voorzien in dit wetsvoorstel strekken tot de bescherming van de kernnatuurwaarden en de houtopstanden. Zij staan niet op zichzelf, maar maken deel uit van veel groter maatregelenpakket gericht op de bescherming van natuurwaarden en het tegengaan van biodiversiteitsverlies. Daartoe behoren onder meer:

- het concept van de ecologische hoofdstructuur, dat wordt beschermd door middel van het planologische instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening en de bouw- en milieutoets van de omgevingsvergunning, geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- maatregelen op het vlak van de inrichting en het beheer van het landelijk gebied, zoals subsidies voor agrarisch natuurbeheer, subsidies voor natuurbeheer door terreinbeherende organisaties en particulieren, en subsidies voor grondverwerving en inrichting;
- de natuurfunctie ondersteunende landinrichting en herinrichting van gebieden met inzet van het landinrichtingsinstrumentarium op grond van de Wet inrichting landelijk gebied;
- de verbetering van de milieucondities door de normering en maatregelen in het kader van onder meer de Meststoffenwet, de Wet bodembescherming, de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en de Wet milieubeheer;
- de verbetering van de watercondities door normering en maatregelen in het kader van de Waterwet;
- duurzaamheidseisen en vergroening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid.

1.2. Visie stelsel natuurwetgeving

Natuur en samenleving

De grote variëteit aan ecosystemen, soorten en genetisch materiaal in de ons omringende natuur – de biodiversiteit – vertegenwoordigt een grote waarde, niet alleen in zichzelf, maar ook vanwege alles wat zij mensen biedt. De biodiversiteit behoort tot het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid. De instandhouding daarvan is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, maar daarmee ook de verantwoordelijkheid van iedere individuele mens en van de samenleving waartoe deze behoort. De vele reacties op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel tijdens de consultatieronde onderstrepen dat deze verantwoordelijkheid in de samenleving diep wordt gevoeld.

Natuur voorziet in de basisbehoeften van de mens, brengt veiligheid en draagt bij aan zijn welzijn. Wat natuur de samenleving biedt laat zich uitdrukken in verschillende diensten: productiediensten (voedsel, hout, zoet water en biomassa), regulerende diensten (waterveiligheid, waterhuishouding, CO₂-opslag) en culturele en welzijnsdiensten (cultuurhistorie, genot, rust, ontspanning, gezondheid, sociale relaties). Natuur vertegenwoordigt daarmee ook belangrijke economische waarden. Meer specifiek voor de landbouw is natuur van belang als bron van teeltmateriaal en als bron van middelen voor bevruchting en gewasbescherming. Voor de visserij is de natuur van belang als leef-, foerageer- en paaigebied voor vissen. Bovendien is de aanwezigheid van natuur belangrijk voor een aantrekkelijke leefomgeving en daarmee een voorwaarde voor een gunstig vestigingsklimaat voor internationaal opererende ondernemingen. Het in een goede staat behouden en zo nodig herstellen van natuur in al haar diversiteit is van wezenlijk belang voor een duurzame samenleving en voor een vitale economie, op korte en lange termijn, voor huidige en toekomstige generaties.¹

¹ Zie ook: Planbureau voor de Leefomgeving 2010, «Wat natuur de mens biedt. Ecosystemdiensten in Nederland», PBL-publicatienr. 500 414 002, www.pbl.nl/publicaties/2010, en VN-rapport «Mainstreaming the Economics of Nature» van TEEB (The Economics of Ecosystems of Nature).

Natuur is niet alleen belangrijk voor mensen, mensen hebben ook grote invloed op natuur. Mensen dragen bij aan het beheer en de ontwikkeling van natuur. Te denken valt aan particuliere grondeigenaren, terreinbeheerders, organisaties en de vele vrijwilligers die zijn aangesloten bij maatschappelijke organisaties die natuurbelangen nastreven. Ook de verschillende overheden spelen hier een belangrijke rol. Behalve deze positieve invloed kunnen mensen echter ook een negatieve invloed hebben op de natuur. Zeker in dichtbevolkte landen als Nederland staat de natuur door activiteiten van mensen onder druk. Er is op nationaal, Europees en mondiaal niveau als gevolg van het steeds intensievere gebruik van de aarde sprake van achteruitgang van de biodiversiteit.¹ Biodiversiteitsverlies brengt grote kosten met zich voor de samenleving als geheel, en in het bijzonder voor economische sectoren die daarvan onmiddellijk afhankelijk zijn, waaronder de agrarische sector en de daarmee verbonden industrie en handel.

Overheidsverantwoordelijkheid

Vanwege het grote algemeen belang dat natuur vertegenwoordigt, de kwetsbaarheid van natuur en de voortdurende achteruitgang van natuurwaarden, heeft de overheid zich de zorg voor de bescherming van de natuur aangetrokken. In Nederland wordt daarmee ook invulling gegeven aan artikel 21 van de Grondwet, dat bepaalt dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De bescherming van natuur door de overheid heeft in hoofdzaak twee componenten. Ten eerste zorgt de overheid voor actieve bescherming van natuur door met publieke middelen natuurgebieden en leefgebieden van bedreigde dieren en plantensoorten in Nederland te ontwikkelen en te beheren en te zorgen voor gunstige condities (bijvoorbeeld milieu- en watercondities) voor de vestiging en het behoud van deze soorten. Ten tweede zorgt de overheid voor passieve bescherming van natuur, door met wetgeving en planologische instrumenten te verzekeren dat mensen bij hun handelen rekening houden met de belangen van de natuur. Het gaat dan om het stellen van voorwaarden die een duurzaam gebruik van biodiversiteit en ecosysteemdiensten moeten verzekeren, om scheiding van ruimtelijke functies, om het verbieden van voor bedreigde soorten en hun leefgebieden schadelijke handelingen en het voorzien in effectieve mogelijkheden voor toezicht en handhaving. Deze componenten moeten bewerkstelligen dat menselijke activiteiten in balans blijven met de draagkracht van natuur en in overeenstemming zijn met het doel van een gunstige staat van instandhouding van de natuur op de langere termijn.

Historie

De Nederlandse wetgeving op dit terrein – in het bijzonder de huidige Natuurbeschermingswet 1998 (bescherming van gebieden vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis), de Flora- en faunawet (bescherming van wilde diersoorten en plantensoorten) en de Boswet (bescherming van houtopstanden) – staat in een lange traditie. De eerste wetgeving dateert van het begin van de vorige eeuw (Nuttige Dierenwet 1914, Boschwet 1922, Natuurschoonwet 1928, Vogelwet 1936); de jachtwetgeving is nog ouder. Deze eerste wetgeving richtte zich primair op het behoud van bossen met het oog op de houtproductie, op het behoud van natuurschoon, op de bescherming van voor de mens nuttige wilde diersoorten en plantensoorten en op regulering van de jacht. In de loop van de tijd zijn de doelstelling en de reikwijdte van de betrokken wetgeving verruimd – gebieden en soorten werden ook beschermd vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis – en werd het nagestreefde beschermingsniveau hoger (Natuurbeschermingswet 1968).

¹ Zie: <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline> en <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/ecological-footprint-of-european-countries>; zie ook: Planbureau voor de Leefomgeving 2010, «Balans van de Leefomgeving 2010», PBL-publicatienr. 500 206 001, en «Rethinking Global Biodiversity Strategies», PBL-publicatienr. 5 001 197 001, www.pbl.nl/publicaties/2010.

In het bijzonder de in de laatste decennia van de vorige eeuw tot stand gebrachte internationale verdragen en Europese regelgeving leidden tot een verdere uitbreiding van de reikwijdte en het beschermingsniveau van de nationale wetgeving; daarbij werd onder meer ook bescherming geboden aan bedreigde uitheemse soorten (Wet bescherming uitheemse dier- en plantensoorten). Deze internationale juridische kaders werden tot stand gebracht vanuit het besef dat een bovennationale aanpak onontbeerlijk is. Ecosystemen en soorten houden zich niet aan landsgrenzen en maken deel uit van een groter, samenhangend biogeografisch verband. De handel in dieren en planten van bedreigde soorten heeft eveneens een internationaal karakter. Veel natuur – grote delen van de zeeën, oceanen en poolgebieden – is bovendien niet territoriaal tot een bepaald land te rekenen. Effectieve natuurbescherming vergt dus internationale samenwerking en afspraken.

De internationale kaders daterend van de laatste decennia van de vorige eeuw leggen sterk de nadruk op de eigenstandige waarde van de natuur en de verantwoordelijkheid van de mens voor het behoud van dit gemeenschappelijke natuurlijke erfgoed. Het tot stand brengen van internationale kaders diende tegelijk echter ook een wezenlijk economisch belang, omdat zij voor ondernemingen een gelijk speelveld op de wereldmarkt creëren.

Een voorbeeld van verdragsrechtelijke internationale afspraken is het Verdrag inzake biologische diversiteit,¹ dat tot stand is gekomen onder de vlag van de Verenigde Naties. In dit verdrag erkennen de verdragspartijen de waarde van natuur en verplichten zij zich tot bescherming van de biodiversiteit en een duurzaam gebruik van haar bestanddelen. Een ander voorbeeld is de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten,² ook wel het CITES-verdrag genoemd. Dat verdrag ziet op de bescherming van bepaalde in het wild levende dier- en plantensoorten tegen overmatige exploitatie tengevolge van de internationale handel. Op het niveau van de Europese Unie – destijds nog de Europese Gemeenschap – zijn in 1979 en 1992 de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn tot stand gekomen, die voorzien in de instelling en bescherming van een samenhangend ecologisch netwerk op Europese schaal (Natura 2000) en in de bescherming van in het wild levende flora en fauna op het Europese grondgebied.³ Sinds het Verdrag betreffende de Europese Unie van Maastricht (1992)⁴ bestaat ook de verplichting om de bescherming van het milieu, waaronder natuur, tot een integrerend onderdeel te maken van alle beleidssectoren.

Nagoya en Europese biodiversiteitsstrategie 2020

Voor de komende periode zijn richtinggevend de afspraken gemaakt tijdens de tiende bijeenkomst van partijen bij het Verdrag inzake Biologische Biodiversiteit in Nagoya in oktober 2010⁵ en de Europese biodiversiteitsstrategie voor 2020.⁶ In Nagoya is onder meer afgesproken dat alle partijen de noodzakelijke acties in gang zetten om het verlies aan biodiversiteit volledig stop te zetten en te bewerkstelligen dat in 2020 alle ecosystemen weer veerkrachtig zijn. In de Europese biodiversiteitsstrategie voor 2020 wordt aangegeven hoe de Europese Unie zal bijdragen aan het realiseren van de Nagoya-afspraken.

In de biodiversiteitsstrategie staan zes doelen centraal: de volledige uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, de verbetering van ecosysteemdiensten en herstel van minimaal 15% van de gedegradeerde ecosystemen door de ontwikkeling van een groene infrastructuur, bredere

¹ Rio de Janeiro, 15 juni 1992 (Trb. 1992, 164).

² Washington, 3 maart 1973 (Trb. 1975, 23).

³ Vogelrichtlijn: 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). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG 1979, L 103), zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden. Habitatrichtlijn: 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).

⁴ Maastricht, 7 februari 1992 (Trb. 1997, 74).

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 26 407, nr. 49.

⁶ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's «Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020» van 3 mei 2011, COM (2011) 244, eur-lex.europa.eu.

toepassing van biodiversiteitsmaatregelen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het hanteren van het uitgangspunt van een «maximale duurzame opbrengst» voor visserij en gezond visstandbeheer, en de aanpak van invasieve exoten.

De Raad van Ministers van de Europese Unie heeft tijdens de Milieuraad van 21 juni 2011 de biodiversiteitstrategie onderschreven en geconcludeerd dat deze samen met de daarin genoemde doelen en bijbehorende acties een cruciaal instrument is voor het behalen van het overkoepelende doel voor 2020. De Raad heeft daarbij gewezen op de noodzaak van de integratie van biodiversiteit in alle relevante beleidsterreinen, zoals het visserijbeleid, het cohesiebeleid, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het meerjarig financieel kader van de Europese Unie.¹

Nederlandse inzet

Het Nederlandse natuurbeleid is in belangrijke mate gestoeld op de overtuiging dat zowel in het belang van het behoud en een duurzaam gebruik van de biodiversiteit, als in het belang van een internationaal gelijk speelveld voor ondernemingen internationale afspraken en kaders onontkoombaar zijn. Over het belang van een mondiale aanpak en – overeenkomstig de Europese biodiversiteitsstrategie 2020 – van integratie met andere beleidsterreinen bestaat in Nederland weinig discussie. Dat geldt ook voor het uitgangspunt dat bescherming en een duurzaam gebruik van biodiversiteit als een integraal onderdeel moeten worden gezien van de aanpak van andere grotere internationale uitdagingen rond voedselzekerheid, armoedebestrijding, energie, water, klimaat, vrede en stabiliteit. De afgelopen jaren heeft het belang van de uitvoerbaarheid van de concrete maatregelen om aan de biodiversiteitsdoelstellingen invulling te geven in het Nederlandse beleid meer aandacht gekregen: de inzet is gericht op afrekenbare, haalbare en betaalbare doelen en acties, en op een goede balans tussen economie en ecologie.

Wat dit laatste betreft wordt de opvatting dat economische ontwikkeling en behoud en een duurzaam gebruik van de biodiversiteit en natuurlijke bronnen goed samen kunnen gaan steeds breder gedeeld. Het kabinet wijst in dit verband ook op de aanbevelingen van de Taskforce biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen in zijn op 13 december 2011 uitgebrachte eindrapport «Groene groei, Investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen».² Kort samengevat adviseert de taskforce om een omslag te realiseren naar een economie die is gebaseerd op de draagkracht van de aarde. «Groene groei» – de verbinding tussen economie en ecologie – betekent dat de «rente» van het ecologische kapitaal van de aarde efficiënt wordt gebruikt zonder dat kapitaal zelf aan te tasten. Het concept van «groene groei» gaat uit van investeren in natuurlijk kapitaal als het fundament van onze economie en samenleving. Het rapport noemt drie hoofdlijnen om de balans tussen het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en de draagkracht van de aarde te herstellen: bewustwording van de betekenis van biodiversiteit, het beter organiseren van landgebruik en de inzet van economische prikkels om het verlies aan biodiversiteit tot staan te brengen en economische groei te realiseren (vergroening van de economie). Voor de realisatie van het concept van «groene groei» komt een sleutelrol toe aan het bedrijfsleven, waarvan een groeiende groep al ver gaand met verduurzaming bezig is. Het Rijk kan de innovatiekracht, creativiteit en een duurzaam ondernemerschap bevorderen door heldere ambities te formuleren en bij te dragen aan het creëren van een gelijk speelveld en aan kaders om groene groei te verbreden en te versnellen. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft een zogenoemde Green Deal gesloten met het Platform Biodiversiteit, Ecosystemen en Economie³ en met een aantal andere private partijen en mede overheden. Het Rijk ondersteunt zo

¹ Kamerstukken II 2010/11, 21 501-08, nr. 376. Zie ook BNC-fiche: Kamerstukken II 2010/11, 22 112, nr. 1183.

² Aanboden aan de Tweede Kamer bij brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (Kamerstukken II 2011/12, 33 043, nr. 10). In de taskforce waren de wetenschap, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de overheid vertegenwoordigd.

³ In het Platform Biodiversiteit, Ecosystemen en Economie zijn VNO-NCW, MKB Nederland, LTO Nederland en de Internationale Union for the Conservation of Nature (IUCN) vertegenwoordigd.

projecten van het bedrijfsleven, natuurorganisaties, kennisinstellingen of decentrale overheden waarmee concrete stappen naar een duurzame economie worden gezet.

Noodzaak herziening natuurwetgeving

Voor het realiseren van de opgave waarvoor we ons nationaal en internationaal zien geplaatst, zullen het beleidsinstrumentarium (zie paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting) en het wettelijke instrumentarium op orde moeten zijn. Het wettelijke instrumentarium moet heldere kaders voor de bescherming van de biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen bieden, zodat burgers, ondernemers en overheden weten waar zij bij hun handelen, (investerings)beslissingen en beleid rekening moeten houden. Tegelijk moet het niet onnodig belemmerend zijn voor duurzame ontwikkeling en innovatie.

Het kabinet constateert dat het huidige nationale wettelijke stelsel voor de natuurbescherming, zoals neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet, bezien, niet meer is toegesneden op de behoeften van deze tijd.

1. Er is behoefte aan een helder, stabiel wettelijk kader, dat aansluit bij de internationale kaders voor de bescherming van de biodiversiteit. Een krachtige samenhangende internationale aanpak is een conditio sine qua non voor het stoppen van het biodiversiteitsverlies. Relevant daarvoor zijn met name de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, die in de Europese biodiversiteitsstrategie voor 2020 centraal worden gesteld als instrumenten om de biodiversiteitsdoelstellingen te realiseren. Zij beogen in een samenhangend Europees systeem de biologische diversiteit te waarborgen. De Vogelrichtlijn voorziet daartoe in de bescherming van vogels en hun leefgebieden op het Europees grondgebied van de lidstaten. De Habitatrichtlijn voorziet in maatregelen voor het in een gunstige staat behouden of herstellen van andere diersoorten en van plantensoorten, van habitats van deze soorten en van typen natuurlijke habitats, voor zover deze soorten en habitats van communautair belang zijn. De richtlijnen gaan daarbij – zoals door het Europese Hof van Justitie één en andermaal is bevestigd (zie de hoofdstukken 6 en 7 van deze memorie van toelichting) – uit van een hoog beschermingsniveau van de betrokken natuurwaarden.

Een belangrijke tekortkoming van de huidige natuurwetgeving is dat deze nog te zeer is opgezet vanuit het oorspronkelijke nationale wettelijke stelsel, dat primair diende voor de realisatie van nationale beleidsdoelstellingen op het vlak van natuurbescherming. Dat stelsel is steeds aangepast en uitgebreid om het in overeenstemming te brengen met de internationale verplichtingen, waarbij in de loop der tijd in de formele wetten, maar veelal ook in gedelegeerde regelgeving, algemene voorzieningen zijn getroffen en uitzonderingen zijn geformuleerd om binnen de gegeven internationale kaders belemmeringen voor de praktijk waar mogelijk op te heffen. Dat heeft geleid tot een complex, gelaagd wettelijk stelsel, waarbij nationaal beleid en Europese verplichtingen op ondoorzichtige wijze zijn verweven en dat gebruikers – burgers, ondernemers, terreinbeheerders en andere overheden – weinig houvast geeft voor de beoordeling wat wel en wat niet is toegestaan. De complexiteit en de ontoegankelijkheid van het wettelijke systeem vormen een risico voor een goede doorwerking van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Dit terwijl een goede doorwerking van het grootste belang is, gegeven het hoge beschermingsniveau dat bij een goede uitvoering van die richtlijnen is verzekerd; een beschermingsniveau overigens dat aanmerkelijk hoger is dan het beschermingsniveau dat werd geboden door de oorspronkelijke

ationale wetgeving vóór het van kracht worden van het Europese beschermingsregime.

Om te komen tot een helder wettelijk systeem waarmee een goede doorwerking van het Europese recht wordt verzekerd is het aangewezen om de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn als uitgangspunt voor de nationale natuurwetgeving te nemen¹ en om de kern en reikwijdte van de Europese voorschriften op herkenbare wijze op formeel wetsniveau te regelen.

Een en ander doet overigens niet af aan het feit dat ook voor ecosystemen en soorten die niet onder de reikwijdte van deze richtlijnen vallen een adequate bescherming moet worden geboden. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn laten nadrukkelijk de ruimte voor verdergaande of aanvullende nationale maatregelen. Daarbij bestaat echter een grotere afwegingsruimte in de verhouding tot andere maatschappelijke belangen. Het is wenselijk in de wetgeving hier een helder onderscheid in aan te brengen.

2. In de Nederlandse situatie is sprake van een beperkte landoppervlakte, die intensief wordt benut en waarop veel verschillende functies moeten worden gecombineerd: wonen, bedrijvigheid, infrastructuur, recreatie en natuur. Het blijkt in de praktijk soms moeilijk deze functies in te vullen op een wijze die recht doet aan de maatschappelijke en economische behoeften en die tegelijk het belang van natuur voor de langere termijn veilig stelt, overeenkomstig het concept van «groene groei». Met inachtneming van het noodzakelijke hoge beschermingsniveau dat het wettelijke kader moet bieden, zijn verbeteringen mogelijk die het de praktijk gemakkelijker kunnen maken en ontwikkelen en innovatie waar mogelijk faciliteren. Het gaat dan om het versnellen, uniformeren en integreren van plan- en besluitvormingsprocedures, om – waar mogelijk – een integrale en samenhangende benadering van gebieden en projecten, om het schrappen van overbodige regels, om het terugdringen van lasten die gepaard gaan met vergunningaanvragen en onderzoeksverplichtingen en om een betere aansluiting bij de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Een betere aansluiting van de natuurwetgeving op het omgevingsrecht is daarbij wenselijk. Verwezen zij in dit verband naar de eerder met de Tweede Kamer besproken uitgangspunten voor de bundeling, vereenvoudiging en modernisering van het omgevingsrecht: betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving, een ontwikkelingsgericht en integraal instrumentarium, en, tenzij zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten, een decentrale belegging van bevoegdheden.²
3. De bevoegdheidsverdeling in het huidige wettelijke systeem sluit niet optimaal aan bij de huidige inzichten over een doelmatig en doeltreffend bestuur. Volgens deze inzichten moeten bevoegdheden zoveel worden neergelegd bij één bestuurslaag die opereert op een schaal-grootte die aansluit bij de problematiek en die zo dicht mogelijk bij de burgers is gelegen. Bij het natuurbeleid is dat over het algemeen de provinciale bestuurslaag, die op het vlak van natuurbeleid een kerntaak heeft en ook een regisseursrol vervult bij de inrichting en het beheer van het landelijke gebied. Een eenduidige toekenning van samenhangende bevoegdheden aan deze bestuurslaag draagt ook bij aan vermindering van de bestuurlijke lasten.
4. Het handavingsinstrumentarium kan op onderdelen worden versterkt, in het bijzonder waar het de handel in bedreigde diersoorten betreft, onder meer door meer ruimte te creëren voor uitwisseling van gegevens binnen de overheid en door de inzet van bestuurlijke boetes.

In het licht van bovenstaande constateringën is het bestaande wettelijke systeem als neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet en Boswet herijkt. Het kabinet heeft als uitgangspunt gehanteerd dat alle natuur beschermingswaardig is, ook natuur waarvoor geen

¹ Zie ook de moties van de leden Koopmans (CDA) en Lodders (VVD), Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XIII, nrs. 29 en 173.

² Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 40.

specifieke Europese beschermingsregels gelden. Daarbij is het kabinet zich ervan bewust dat veel natuurwaarden in Nederland onder druk staan en dat een adequaat beleidsinstrumentarium en een adequaat wettelijk instrumentarium noodzakelijk zijn om deze natuurwaarden weer in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Bij de keuze voor het wettelijke instrumentarium heeft het kabinet binnen de internationaalrechtelijke kaders de ruimte gezocht om de regeldruk te verminderen en de regelgeving hanteerbaarder te maken voor de praktijk, waar dat uit een oogpunt van natuurbescherming verantwoord is. Het kabinet heeft in dat kader bij de onderscheiden natuurwaarden steeds bezien of deze voldoende worden beschermd door de minimaal ingevolge de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn te stellen regels, het niet in wettelijke voorschriften vervatte natuurbeleid of andere wetgeving. Waar dit niet het geval bleek te zijn, heeft het kabinet bezien of specifieke wettelijke instrumenten aanvullende bescherming kunnen bieden op een wijze die ook recht doet aan sociaaleconomische belangen en aan verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere overheden. Deze exercitie heeft geleid tot de conclusie dat in enkele gevallen bestaande instrumenten kunnen worden geschrapt, dat in sommige gevallen alternatieve instrumenten meer voor de hand liggen en dat in weer andere gevallen bestaande instrumenten meer op de praktijk kunnen worden toegesneden.

Het onderhavige wetsvoorstel – houdende een nieuw integraal stelsel voor de bescherming van natuurgebieden, soorten en houtopstanden – bevat de weerslag van de uitkomsten van deze herijking. Behalve een adequate wettelijke bescherming van de natuurwaarden verzekert het voorgestane nieuwe stelsel een beter werkbaar kader, een doelmatiger inzet van publieke en private middelen en waar mogelijk een gelijk speelveld voor internationaal opererende ondernemingen. Organisaties van ondernemingen hebben in hun adviezen over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel op deze belangen gewezen.¹ In de navolgende hoofdstukken zullen de daartoe voorgestane wijzigingen ten opzichte van het geldende systeem nader worden toegelicht.

1.3. Voortraject, gebruikte bronnen en leeswijzer

Voortraject

Het traject voor het wetsvoorstel is gestart onder het vorige kabinet, naar aanleiding van de eerder uitgevoerde evaluatie van de natuurwetgeving. De oorspronkelijke planning² kon niet worden gerealiseerd, door het demissionair worden van dat kabinet. Het onderhavige kabinet heeft vanuit de behoefte aan een beter werkend en werkbaar wettelijk instrumentarium voor de natuurbescherming het wetsvoorstel weer opgepakt en verder vorm gegeven. Daarvoor is gebruik gemaakt van reflectie vanuit de wetenschap³ en van de uitvoerige inbreng vanuit het maatschappelijke veld.

Het maatschappelijk veld is onder meer betrokken door middel van twee zogenoemde «cocreatiesessies» in maart 2010 over soortenbescherming en exotenbeleid en door informele consultatiebijeenkomsten inzake een voorontwerp van het wetsvoorstel in juni 2011 in het kader van de toepassing van het Integraal Afwegingskader (IAK) overeenkomstig het kabinetsbeleid⁴ ter zake. Vervolgens heeft een brede maatschappelijke consultatieronde over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel plaatsgevonden in de periode van 6 oktober tot 18 november 2011. De maatschappelijke consultatieronde bood eenieder de gelegenheid om via internet op het ontwerp te reageren. Daarvan hebben velen gebruik gemaakt. Uit de binnengekomen reacties blijkt een grote betrokkenheid bij

¹ O.m. VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO-Nederland, NEPROM, NVB (Vereniging voor ontwikkelaars&bouwondernemers), de Regiegroep Recreatie & Natuur (ANWB, HISWA, RECRON, Sportvisserij Nederland, Nederlands Platform voor Waterrecreatie, Horeca Nederland, Watersportverbond) en FODI (Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende industrieën).

² Kamerstukken II 2008/09, 31 536, nr. 10.

³ Een commissie van deskundigen natuurwetgeving heeft in verschillende gesprekken gereflecteerd op het wetsvoorstel. De commissie bestond uit prof. mr. P.C.E. van Wijmen (voorzitter), prof. dr. C.W. Backes, prof. mr. C.J. Bastmeijer, prof. dr. J.H.J. Schaminée, prof. mr. T. Nijmeijer en prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw (Stcrt. 2011, 10608).

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 29 515, nr. 330.

de natuur, welke betrokkenheid van grote waarde is. Tegelijk is aan bijna veertig belangenorganisatie formeel om commentaar gevraagd. Naar aanleiding van de ontvangen commentaren is de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in januari 2012 een verdere dialoog aangegaan met deze organisaties. De reacties die binnen zijn gekomen via de internetconsultatie, de commentaren van de maatschappelijke organisaties, de dialoog met deze organisaties en de reflecties vanuit de wetenschap zijn aanleiding geweest om het wetsontwerp en de memorie van toelichting op tal van onderdelen aan te passen en te verbeteren. De commentaren komen ter bestemder plaatse bij de bespreking van de verschillende onderwerpen in deze memorie van toelichting aan de orde; op de hoofdlijnen van de commentaren wordt voorts nog afzonderlijk ingegaan in hoofdstuk 12 van de memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel geeft het kabinet invulling aan toezeggingen aan en moties van de Tweede en de Eerste Kamer. Deze komen aan de orde in de onderdelen van deze memorie van toelichting waarin het desbetreffende onderwerp wordt behandeld.

Bronnen

Voor het opstellen van het wetsvoorstel is – behalve van de hiervoor genoemde inbreng uit het maatschappelijk veld en de wetenschap – onder meer gebruik gemaakt van:

- het eindrapport van de evaluatie van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet, getiteld «Over wetten van de natuur, Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies»;¹
- het in vervolg op de motie van de leden Jacobi (PvdA) en Jager (CDA)² en de moties van het lid Van der Ham (D66) c.s.³ door het Planbureau voor de Leefomgeving in 2011 uitgebrachte rapport «Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving»;⁴
- het advies van de adviesgroep Huys over rek en ruimte in nationale en Europese regelgeving in relatie tot Natura 2000;⁵
- de inbreng voor de door de toenmalige commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Eerste Kamer georganiseerde expertbijeenkomst over het natuurbeleid d.d. 14 maart 2011;
- het op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde rapport «Natura 2000 in Nederland, juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen»;⁶
- het op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde rapport «Stikstofdepositie en Natura 2000; een rechtsvergelijkend onderzoek»;⁷
- de analyse van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van de implementatie van Natura 2000 in Nederland mede ter uitvoering van de motie van het lid Van der Staaij (SGP) c.s.,⁸ en de op basis van deze analyse voorgestane aanpak van Natura 2000;⁹
- het advies van de adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur van 13 maart 2011 over de samenloop van natuurbescherming, infrastructuur, gebiedsontwikkeling en agrarische sector.¹⁰

Leeswijzer

In deze memorie van toelichting worden eerst de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en de verhouding tot het overige natuurbeleid en de aanpalende wetgeving geschetst (hoofdstuk 2), waarna een bespreking plaatsvindt van de hoofdlijnen van de internationale verplichtingen op het vlak van biodiversiteit (hoofdstuk 3) en de hoofdlijnen van de vigerende

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 536, nr. 1.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 536, nr. 8.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 536, nr. 8 en Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIV, nr. 124.

⁴ Veen, M.P. van et al (2011); Kamerstukken II 2011/12, 31 536, nr. 13.

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 160.

⁶ Rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving en prof.dr. C.W. Backes en prof.mr. A.A. Freriks c.s.; Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 2.

⁷ Rapport prof. dr. Ch. W. Backes e.a.; Kamerstukken II 2010/11, 30 654, nr. 97.

⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XIII, nr. 42.

⁹ Brieven van 23 februari 2011 en 14 september 2011, Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nrs. 1 en 24.

¹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 32 670, nr. 62.

natuurwetgeving (hoofdstuk 4). Vervolgens wordt ingegaan op een aantal algemene voorzieningen in het wetsvoorstel, zoals de natuurvisie, de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, programma's, de zorgplicht van burgers, bedrijven en overheden en de monitoring van de effecten van het natuurbeleid (hoofdstuk 5). Daarop volgt de behandeling van het voorgestelde stelsel voor gebiedsbescherming (hoofdstuk 6), het voorgestelde stelsel voor soortenbescherming (hoofdstuk 7) en het voorgestelde stelsel voor de bescherming van houtopstanden (hoofdstuk 8). Bij de hoofdstukken 6 en 7 worden bij de verschillende onderwerpen eerst de specifieke internationale verplichtingen en de huidige wijze van omzetting van die verplichtingen beschreven, en vervolgens worden de thans voorgestelde wettelijke regeling en de wijzigingen ten opzichte van het geldende wettelijke regime behandeld. Na hoofdstuk 8 komen aan de orde de wijzigingen die dit wetsvoorstel met zich brengt voor besluitvormingsprocedures en de handhaving (hoofdstuk 9), alsook de financiële bepalingen (hoofdstuk 10) en de uitkomsten van de toepassing van het integraal afwegingskader voor beleid en wetgeving (hoofdstuk 11). Na de weergave van de hoofdlijnen van de commentaren in het kader van de maatschappelijke consultatieronden en de verantwoording van de wijze waarop daarmee is omgegaan (hoofdstuk 12), wordt afgesloten met de artikelsgewijze toelichting (hoofdstuk 13).

De memorie van toelichting gaat vergezeld van drie bijlagen. Bijlage 1 bevat tabellen die de relatie tussen de voorgestelde nieuwe wetsartikelen en de bestaande bepalingen uit de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet inzichtelijk maken. Bijlage 2 bevat transponeringstabellen met betrekking tot de omzetting van de bepalingen van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en relevante internationale verdragen. Bijlage 3 bevat een opsomming van diersoorten en plantensoorten die vallen onder de Europese beschermingsregimes voor dier- en plantensoorten (zie hoofdstuk 7 van deze toelichting). In bijlage 4 is het rapport van SIRA Consulting BV «Regeldruk Wet natuur» van 13 oktober 2011 opgenomen.¹

¹ Hiermee wil het kabinet het verzoek in van de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van de Tweede Kamer, gedaan bij brief van 15 februari 2012, kenmerk 31 536-14/2012D06390.

HOOFDSTUK 2. HOOFDLIJNEN WETSVOORSTEL EN SAMENHANG OVERIG BELEID

2.1. Hoofdlijnen wetsvoorstel

Onderstaand worden de hoofdlijnen van het wetsvoorstel geschetst en worden de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de geldende wetgeving aangegeven. Een en ander wordt in de hoofdstukken 5 en volgende van de memorie van toelichting verder uitgewerkt en toegelicht.

Bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling (hoofdstuk 1 e.v. wetsvoorstel)

- De taken en verantwoordelijkheden worden in het wetsvoorstel zoveel mogelijk bij de provincies neergelegd, overeenkomstig het uitgangspunt «decentraal tenzij». Dat geldt ook voor de taken op het terrein van de soortenbescherming en de bescherming van houtopstanden die thans bij het Rijk liggen en voor de taken van het Faunafonds. De provincies hebben de geëigende schaalgrootte voor de uitvoering en regionale invulling van het natuurbeleid, beschikken thans al over belangrijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van de natuurwetgeving en hebben een regierol bij het gebiedsgerichte beleid.
- Voor zover regie op nationaal niveau onmisbaar is, een landelijke aanpak doelmatiger is of meer helderheid biedt, sprake is van regulering van handelsketens, dan wel nationale belangen of internationale verantwoordelijkheden dit vergen, blijft het Rijk (over het algemeen de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) over bevoegdheden beschikken. Het gaat dan met name om:
 - de uitvoering van het eerder aangehaalde CITES-verdrag (internationale handel in beschermde dier- en plantensoorten) en van de Europese regelgeving over het op de markt brengen van hout, houtproducten en zeehondenproducten;
 - de vaststelling van een samenhangende visie op het te voeren rijksbeleid met het oog op het behoud en duurzaam gebruik van de biologische diversiteit, in samenhang met het economische beleid van het Rijk;
 - de vaststelling van lijsten van op landelijke schaal bedreigde dier- en plantensoorten (rode lijsten);
 - de verantwoording in internationaal verband over de staat van de natuur en van de biodiversiteit en over getroffen maatregelen;
 - de aanwijzing van de gebieden die deel uitmaken van het Europese Natura 2000-netwerk en allocatie van natuurdoelen aan deze gebieden;
 - de verlening van vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen, ingeval nationale belangen in het geding zijn die besluitvorming op rijksniveau vergen;
 - de goedkeuring van gedragscodes en de verlening van vrijstelling voor handelingen die overeenkomstig die gedragscode plaatsvinden;
 - het verlenen van vrijstelling aan grondgebruikers voor de bestrijding van diersoorten die in het gehele land schade veroorzaken;
 - de aanwijzing van exoten die een bedreiging voor inheemse soorten vormen en bestreden moeten worden;
 - bevoegdheden ten aanzien van de uitoefening van de jacht.
- De verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de realisatie van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen door middel van actief beleid is verankerd: de totstandbrenging en instandhouding van een op deze doelstellingen gerichte ecologische hoofdstructuur is de

verantwoordelijkheid van de provincies; het Rijk is ervoor verantwoordelijk dat zonodig ook buiten de ecologische hoofdstructuur maatregelen met het oog op deze doelstellingen worden getroffen.

- Het wetsvoorstel bevat geen instrumenten voor provinciale verantwoording en interbestuurlijk toezicht. Het generieke toezichtsinstrumentarium van onder meer de Provinciewet is toereikend. Een en ander doet recht aan de eigen verantwoordelijkheid van provincies en voorkomt bestuurlijke drukte.

Algemene voorzieningen (hoofdstuk 1 wetsvoorstel)

- In een natuurvisie zal het kabinet zijn inzet ten aanzien van het nationale en internationale biodiversiteitsbeleid neerleggen en aangeven hoe daarbij de verbinding met het economisch beleid en andere beleidsvelden wordt bewerkstelligd. Natuurdoelstellingen worden in de visie waar mogelijk gekwantificeerd.
- De Natuurbeschermingswet 1998 voorziet thans in een programmatische aanpak van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden. Het gaat om een samenhangende aanpak die dwingend doorwerkt in het beleid van verschillende overheden en die verbetering van milieu- en watercondities paart aan ruimte voor bedrijfsontwikkeling. In lijn met de inzet voor het toekomstige omgevingsrecht en het streven om economie en ecologie meer met elkaar te verbinden, wordt de programmatische aanpak met dit wetsvoorstel breed inzetbaar voor Natura 2000-gebieden en voor het soortenbeleid, niet alleen door het Rijk maar ook door provincies. Ten behoeve van de nodige flexibiliteit is op rijksniveau voorzien in gedelegeerde wetgeving voor de invulling van het programma, terwijl de essentialia in het wetsvoorstel zelf zijn geregeld. Het programma kan deel uitmaken van een ander programma dat mede van belang is voor de realisatie van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden of het soortenbeleid.
- De verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en overheden voor natuur gaat verder dan de enkele naleving van de voor specifieke soorten en gebieden geformuleerde verbodsbepalingen: er wordt van hen ten algemene een zorgvuldige omgang met de natuur verlangd. Dit komt tot uitdrukking in de in het wetsvoorstel opgenomen zorgplicht, waarin de bestaande zorgplichtbepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet zijn geïntegreerd. Handhaving geschiedt bestuursrechtelijk.
- In het wetsvoorstel is – overeenkomstig de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – bepaald dat bij het treffen van maatregelen op grond van de wet rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsook met de regionale en lokale bijzonderheden. Bij de motivering van besluiten zal aan deze aspecten aandacht moeten worden besteed.

Gebieden (hoofdstuk 2 wetsvoorstel)

- Het wetsvoorstel voorziet in specifieke kaders voor gebieden die op grond van internationale verplichtingen moeten worden beschermd, te weten de Natura 2000-gebieden, bedoeld in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Deze gebieden omvatten tevens de op grond van andere internationale verplichtingen te beschermen gebieden, zoals «wetlands». De voorgestelde wettelijke regeling sluit nauwkeurig aan bij de formuleringen in de richtlijnen.
- Het thans in de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen specifieke beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten kan vervallen. Het overgrote deel van de beschermde natuurmonumenten is vanwege het Europese belang inmiddels opgegaan in de Natura 2000-gebieden en wordt beschermd overeenkomstig de kaders van de

Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De enkele resterende gebieden zijn van een zeer beperkte omvang en vertegenwoordigen niet een zodanig ecologisch belang, dat een specifiek beschermingsregime zoals op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 gerechtvaardigd is. De gebieden kan een adequate planologische bescherming worden geboden door middel van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening; thans valt het overgrote deel van de gebieden al onder de planologische bescherming van de ecologische hoofdstructuur. De toets op de effecten op de leefomgeving vindt overeenkomstig de Wet milieubeheer plaats bij de verlening van een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

- De bestaande mogelijkheid om beschermde landschapsgezichten (Natuurbeschermingswet 1998) en beschermde leefomgevingen (Flora- en Faunawet) aan te wijzen wordt geschrapt: de betrokken instrumenten zijn nooit gebruikt en zijn een dubbeling ten opzichte van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening.
- Voor de Natura 2000-gebieden gelden de instandhoudingsdoelstellingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Andere instandhoudingsdoelstellingen, ontleend aan de doelen voor beschermde natuurmonumenten die zijn opgegaan in de Natura 2000-gebieden, zijn niet langer voorwerp van het specifieke beschermingsregime voor Natura 2000-waarden. Deze doelstellingen kunnen, zoals thans vaak al het geval is, planologisch worden beschermd door inzet door provincies en gemeenten van de instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening. De toets op de effecten op de leefomgeving vindt overeenkomstig de Wet milieubeheer plaats bij de verlening van een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
- Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid tot actualisatie van de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden op basis van monitoring. Kleinere wijzigingen in de aanwijzingsbesluiten kunnen zonder uitgebreide voorbereidingsprocedure worden aangepast.
- Bij de vormgeving van beschermingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden wordt meer flexibiliteit geboden dan thans het geval is. Op de bestaande vergunningplicht voor lichte ingrepen wordt de «lex silencio positivo» van toepassing, wat betekent dat, als het bevoegd gezag niet binnen een bepaalde termijn op de aanvraag van een vergunning heeft besloten, de aangevraagde vergunning geacht wordt te zijn verleend. Dwingende maatregelen ter bescherming van het gebied kunnen individueel – door inzet van de «aanschrijvingsbevoegdheid» in gevallen waarin geen vergunning is verleend, of toepassing van feitelijke maatregelen – en generiek – door het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften in een provinciale verordening of ministeriële regeling – worden vormgegeven.
- De beheerplannen – waarin de uitwerking in omvang, ruimte en tijd van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden plaatsvindt en waarin de voor die gebieden te treffen maatregelen in samenhang worden beschreven – blijven als kaderstellend instrument gehandhaafd. De terreinbeherende organisaties komt bij de opstelling van die plannen een belangrijke rol toe. Het proces van de totstandbrenging van het beheerplan – met betrokkenheid van de bewoners, ondernemers en overheden in en rond het gebied – verzekert een afgewogen maatregelenpakket en draagt bij aan het draagvlak voor die maatregelen.

Het beheerplan is ecologisch getoetst. Ingeval overeenkomstig het beheerplan wordt gehandeld is verzekerd dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet in het geding is. De vergunningplicht is dan sowieso niet van toepassing. Ten opzichte van de bestaande regeling wordt de relatie met het soortenbeschermingsbeleid versterkt, waar, ingeval de instandhouding van de specifieke

Natura 2000-waarden dat vergt, het beheerplan voor maatregelen voor het behoud of herstel van deze waarden een ontheffing kan behelzen van de soortenbeschermingsbepalingen.

Anders dan nu het geval is, wordt voorts uitdrukkelijk geregeld dat de beheerplannen kunnen worden geïntegreerd met een ander plan dat (mede) betrekking heeft op het betrokken gebied. Gedacht kan worden aan een provinciaal milieuplan of een beheer- of ontwikkelplan voor rijkswateren. Hierdoor is – overeenkomstig de uitgangspunten voor het toekomstige omgevingsrecht – een integrale en samenhangende benadering van een gebied mogelijk met het oog op de realisatie van diverse beleidsdoelstellingen, overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke vereisten.

Ook wordt de doorwerking van beheerplannen versterkt: overheden zijn – naar analogie van de regeling van de programmatische aanpak – verplicht om in het beheerplan opgenomen maatregelen waarmee zij hebben ingestemd daadwerkelijk en tijdig te nemen.

De provincies worden – nadat de eerste beheerplannen zijn vastgesteld – bevoegd gezag voor de vaststelling van beheerplannen voor de terreinen van Staatsbosbeheer.

- Voor projecten waarvan de effecten passend zijn beoordeeld en die zijn opgenomen in een plan dat is gericht op een optimalisering van de milieugebruiksruimte en behoud of totstandbrenging van een goede milieukwaliteit in stedelijk gebied of op bedrijventerreinen – bijvoorbeeld een samenhangend omgevingsplan voor het Rotterdamse Haven- en Industriecomplex – kan na instemming van gedeputeerde staten van de betrokken provincie snel en eenvoudig een vergunning worden verleend zonder nieuwe passende beoordeling.
- Instrumenten zijn opgenomen om – overeenkomstig de uitgangspunten voor het toekomstige omgevingsrecht – de praktijk zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vaststellen van rekenmodellen of het aanwijzen van projecten waarbij significante effecten op voorhand zijn uitgesloten.

Soorten (hoofdstuk 3 wetsvoorstel)

- Het wetsvoorstel biedt een helder, niet gedelegeerd kader waarmee op precieze wijze de specifieke voorschriften inzake de bescherming van dier- en plantensoorten als voorzien in de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, het Verdrag van Bern¹ en het Verdrag van Bonn² worden geïmplementeerd en waarmee aanvullend bescherming wordt geboden voor dier- en plantensoorten die niet onder die specifieke voorschriften, maar wel onder de algemene verdragsrechtelijke beschermingsverplichtingen vallen:

1. Voor circa 700 vogelsoorten en 100 andere diersoorten en plantensoorten geldt ingevolge de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en van Bonn een strikt beschermingsregime. De richtlijnen voorzien in concrete verboden ten aanzien van onder meer het vangen en doden van dieren en planten van deze soorten, verstoring van de soorten en aantasting van hun rust- en voortplantingsplaatsen. Daarnaast voorzien zij in limitatief opgesomde gronden voor ontheffing van deze verboden. Bij deze verboden en ontheffingsgronden wordt in het wetsvoorstel nauwkeurig aangesloten.

Dat betekent ook dat – anders dan in de huidige Flora- en faunawet – niet-opzettelijke handelingen niet langer strafbaar zijn. Bij vogels zijn verstoringen bovendien niet langer strafbaar als de staat van instandhouding niet in gevaar komt.

2. Aanvullend geldt als beschermingsregime:
 - a. de eerder genoemde zorgplicht die van toepassing is op alle natuurwaarden in Nederland;

¹ Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving, 19 september 1979 (Trb. 1979, 175).

² Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, 23 juni 1979 (Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6).

- b. een verbod op het opzettelijk doden van de in de bijlage, onderdeel A, bij het wetsvoorstel genoemde dieren (zoogdieren, reptielen, amfibieën en thans op een rode lijst staande vissen, dagvlinders, libellen en kevers) (82 soorten);
- c. een verbod op het vangen van dieren als bedoeld onder b en op het opzettelijk beschadigen van hun vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen (zoals de dassenburcht);
- d. een verbod op het plukken of opzettelijk vernielen van in de bijlage, onderdeel B, bij de wet genoemde – thans op een rode lijst staande – vaatplanten (63 soorten, waaronder orchideeën).

Er wordt voorzien in ruimere ontheffingsmogelijkheden, dan voor de strikt beschermde soorten gelden.

Op ontheffingsaanvragen ten aanzien van de verboden, bedoeld onder c en d, is de hiervoor behandelde «lex silencio positivo» van toepassing. Het wetsvoorstel biedt voorts een kapstok om te regelen dat in plaats van een ontheffingsaanvraag kan worden volstaan met een melding. Naar aanleiding van de melding kan het bevoegd gezag, zo nodig met toepassing van een last onder dwangsom of bestuursdwang, optreden op basis van de zorgplichtbepaling.

Het wettelijke systeem wordt door deze aanpassingen inzichtelijker.

- Er komt een kleine uitbreiding van het aantal soorten dat als ondersteuning van de schadebestrijding en populatiebeheer bejaagbaar is (grouwe gans, kolgans, wild zwijn, ree, damhert en edelhert). Bestrijding van aangewezen exoten wordt – zoals nu al het geval is bij aangewezen schadeveroorzakende inheemse soorten – mogelijk zonder opdracht van gedeputeerde staten.
- Het door faunabeheereenheden opgestelde, door gedeputeerde staten goedgekeurde faunabeheerplan – en het daarvan deel uitmakende afschotplan – wordt sturend bij schadebestrijding, populatiebeheer en jacht. Een meer planmatige en samenhangende regionale aanpak wordt zo verzekerd. Een aansluitplicht bij de lokale wildbeheereenheid voor jachtaktehouders versterkt het streekgebonden karakter van schadebestrijding, beheer en jacht met het geweer nog verder. De wildbeheereenheden zijn gehouden uitvoering te geven aan het door de faunabeheereenheid vastgestelde faunabeheerplan en het daarvan deel uitmakende afschotplan.
- Bestaande nationale regels inzake de handel in en het bezit van beschermde soorten vervallen als zij niet bijdragen aan een effectieve bestrijding van illegale handel. In dat verband zal bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, gezien worden waar de individuele bezitsontheffingen kunnen worden vervangen door algemene regels. Bij de uitvoering van CITES staat het één-document-principe voorop.
- De provincies hebben op grond van de bestaande wetgeving vooral taken op het vlak van beheer en schadebestrijding. Het Rijk heeft nu nog een belangrijke rol bij de uitvoering van het stelsel, bijvoorbeeld ten aanzien van de ontheffingverlening van de soortenbeschermingsbepalingen ingeval van ruimtelijke ingrepen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het voorgestelde nieuwe stelsel van soortenbescherming met inbegrip van de taken van het Faunafonds komt in beginsel volledig bij de provincies te liggen. Een uitzondering geldt voor ontheffingverlening die betrekking heeft op enkele specifieke nationale belangen, die bij het Rijk blijft. Uitzonderingen gelden, omwille van de duidelijkheid en ter voorkoming van onnodige lasten, eveneens voor de vrijstelling verbonden aan handelingen die geschieden overeenkomstig een door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie goedgekeurde gedragscode en voor het

instrument van de landelijke lijst van diersoorten die in het gehele land schade aanrichten en de daaraan verbonden landelijke vrijstelling voor schadebestrijding.

- De huidige regels over de opleiding voor het prepareren van dode exemplaren van beschermde soorten – ingegeven door nationaal beleid – hebben geen meerwaarde uit een oogpunt van bescherming van de biodiversiteit. Zij worden met dit wetsvoorstel afgeschaft. De kooikersakte wordt geschrapt; alleen opleidingseisen blijven gelden.

Houtopstanden (hoofdstuk 4 wetsvoorstel)

- Voor houtopstanden blijven de in de huidige Boswet opgenomen meldingsplicht en herbeplantingsplicht ingeval van houtkap bestaan, evenals de geldende mogelijkheid van een individuele ontheffing van deze verplichtingen.
In het wetsvoorstel wordt evenwel een vrijstelling van de meldings- en de herbeplantingsplicht opgenomen, ingeval de houtkap plaatsvindt met het oog op natuurontwikkeling, met het oog op de aanleg of het onderhoud van brandgangen of overeenkomstig een door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie goedgekeurde gedragscode. Dat voorkomt onnodige lasten voor natuurbeheerders, bedrijven en overheden in gevallen waarin het belang het natuurbehoud genoegzaam is verzekerd.
- Thans liggen de bevoegdheden in het kader van de uitvoering van de regels over houtopstanden goeddeels bij het Rijk. Veel daarmee verband houdende feitelijke vaststellingen geschieden evenwel door de provincies. In het voorgestelde nieuwe stelsel komen ook de formele bevoegdheden (ontheffingverlening, oplegging kapverbod) bij de provincies te liggen.
- Het wetsvoorstel bevat het kader voor de uitvoering van Europese wetgeving die strekt tot bestrijding van de handel in illegaal gekapt hout.

Besluitvormingsprocedures en beroep (hoofdstuk 5 wetsvoorstel)

De besluitvormingsprocedures (voorbereidingsprocedure, termijn beslissing, bevoegd gezag e.d.) en de procedure voor beroep bij de bestuursrechter verschillen in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet. In het wetsvoorstel zijn deze procedures gelijk getrokken. Van belang daarbij is met name:

- dat de gelijkvormige regeling inzake het bevoegd gezag verzekert dat bij een activiteit die besluiten vergt in het kader van meer beschermingsregimes (gebieden, soorten, houtopstanden) een samenhangende belangenafweging is geborgd en sprake is van één loket (zie ook hierna onder het kopje «aansluiting omgevingsrecht»);
- dat voor de op grond van dit wetsvoorstel te nemen besluiten dezelfde beslistermijn geldt van dertien weken, die met ten hoogste zeven weken kan worden verlengd. Deze voorgestelde duur is nodig voor een zorgvuldige besluitvorming gezien de vaststellingen en toetsen die ingevolge de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn moeten worden gedaan, onderscheidenlijk uitgevoerd. Tegelijk wordt met de gestelde termijnen recht gedaan aan de behoefte van burgers en ondernemers om zo snel mogelijk duidelijkheid van de overheid te verkrijgen;
- dat tegen besluiten beroep in twee instanties openstaat: beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zoals dat nu al voor besluiten op grond van de Flora- en faunawet geldt. Hiermee wordt de rechtsbescherming ook gelijk getrokken met de rechtsbescherming tegen besluiten op de aanvraag om een omgevingsvergunning (zie ook hierna onder het kopje «aansluiting omgevingsrecht»).

- Naast de in de huidige wetgeving bestaande handhavingsmogelijkheden wordt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid van bestuurlijke boetes geïntroduceerd. Bestuurlijke boetes zijn mogelijk voor overtredingen van administratieve verplichtingen in het kader van de regels omtrent de handel in dieren en planten van bedreigde soorten en de regels omtrent de handel in illegaal gekapt hout. In andere gevallen zal gebruik kunnen worden gemaakt van de mogelijkheid van afdoening via de bestuurlijke strafbeschikking (Wet OM-afdoening). Met deze instrumenten wordt een adequatere en snellere reactie op wetsovertredingen mogelijk.
- Voor een betere bestrijding van de illegale handel in bedreigde soorten en producten daarvan wordt bovendien een basis gecreëerd voor uitwisseling van databestanden bij de relevante toezichthouders en opsporingsdiensten om gericht en effectiever onderzoek mogelijk te maken.
- Onder meer ter versterking van de aanpak van illegale handel wordt de strafmaat van het aan de handel voorafgaande illegaal doden of vangen van beschermde dieren (stroperijdelicten) verhoogd, zodanig dat deze gelijk wordt getrokken met de strafmaat die voor illegale handel geldt.

Aansluiting omgevingsrecht

- De natuuraspecten moeten, voor zover zij voor ruimtelijke ontwikkelingen relevant zijn, in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen en projecten. De Commissie Elverding wees in haar rapport «Sneller en Beter» uit 2008 al op het belang van investering in het voortraject¹, evenals de adviescommissie Vernelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur in haar in paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting aangehaalde advies van 13 maart 2011. Ook bij de herijking van het omgevingsrecht zal dit een belangrijk ijkpunt zijn. Dit wetsvoorstel voorziet dan ook zoveel mogelijk in procedurele integratie van de uit te voeren natuurtoets in andere planvorming en besluitvorming:²
 - voor locatiegebonden ingrepen die in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn vermeld en die ook effecten op de natuur kunnen hebben, worden de natuuraspecten betrokken bij de omgevingsvergunning die op grond van die wet wordt aangevraagd; een afzonderlijke Natura 2000-vergunning of een soorten-ontheffing op grond van deze wet is niet aan de orde. De initiatiefnemer kan bij de omgevingsvergunning kiezen voor fasering en bijvoorbeeld eerst de natuurtoets uitvoeren en daarna eventuele andere noodzakelijke toetsen;
 - ingeval in andere wetgeving wordt voorgeschreven dat de natuurtoets wordt betrokken bij een in die wetgeving voorzien besluit – zoals in de Tracéwet is gebeurd bij het tracébesluit – vervalt de Natura 2000-vergunningplicht. Dat geldt ook voor projecten die zijn opgenomen in omgevingsprogramma's en die passend zijn beoordeeld;
 - programma's voor de realisatie van doelstellingen voor Natura 2000-gebieden of op het vlak van soortenbeleid kunnen – anders dan in de huidige wetgeving het geval is – deel uitmaken van andere programma's die mede voor die doelen van belang zijn (zie het begin van deze paragraaf, onder het kopje «algemene voorzieningen»). Beheerplannen voor Natura 2000-gebieden kunnen – anders dan in de huidige wetgeving het geval is – onderdeel uitmaken van andere plannen of programma's (zie hiervoor onder het kopje «gebieden»);

¹ Zie Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nrs. 18 en 19.

² Zie in dit verband ook de toezegging van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie naar aanleiding van vragen van de leden Eigenman, Schaap en Smaling, Handelingen I 2010/11, nr. 21, item 6, blz. 51 (toezegging 01273).

- de voor plannen en projecten verplichte passende beoordeling kan onderdeel uitmaken van de milieueffectrapportage.¹ De initiatiefnemer kan er evenwel ook voor kiezen om de milieueffectrapportage los van de passende beoordeling op te stellen en het specifieke onderzoek van de passende beoordeling bijvoorbeeld pas uit te voeren als uit de milieueffectrapportage een beter beeld is verkregen ten aanzien van de voor het milieu meest gunstige uitvoeringsvariant. De initiatiefnemer kan van geval tot geval beslissen wat in de gegeven specifieke omstandigheden het snelst of het best is. In de huidige wetgeving is ten aanzien van plannen nog sprake van een verplichte koppeling;
 - de zorgplicht (zie hiervoor) betekent voor bestuursorganen dat zij de natuuraspecten steeds meewegen in hun handelen en besluitvorming en dat zij zo nodig de geëigende maatregelen treffen om schadelijke effecten te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.
- Overeenkomstig de eerder aangehaalde uitgangspunten voor het toekomstige omgevingsrecht wordt in het wetsvoorstel nauwkeurig aangesloten bij het Europese recht (zie hiervoor onder het kopje «soorten»).
 - De mogelijkheid voor de inzet van een programmatische aanpak wordt verruimd (zie hiervoor onder het kopje «algemene voorzieningen»).
 - Bij het vaststellen van rekenmodellen voor de bepaling van effecten van projecten op Natura 2000-gebieden wordt maximaal ingezet op integratie met rekenmodellen in het omgevingsrecht.
 - De Wet ruimtelijke ordening biedt de nodige instrumenten om de planologische bescherming van natuurwaarden of de ruimtelijke doorwerking van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden te verzekeren. Op provinciaal niveau kan dat bijvoorbeeld door inzet van het provinciaal inpassingsplan. Ook het toekomstige omgevingsrecht zal hiertoe adequate instrumenten bieden. Aanvullende maatregelen op dat vlak zijn derhalve niet in dit wetsvoorstel opgenomen.

Het kabinet heeft vastgesteld dat het voorstel voor de Wet natuurbescherming voldoet aan de – in paragraaf 1.2 van deze memorie van toelichting genoemde – uitgangspunten zoals deze in het kader van de herijking van het omgevingsrecht voor de toekomstige Omgevingswet zijn geformuleerd. Het voorstel draagt bij aan doelstellingen van de Omgevingswet en is afgestemd op de uitgangspunten daarvan. Er doen zich geen conflicten voor die aan een procedurele integratie van essentiële ruimtelijke afwegingen en aan het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van de natuuraspecten bij gebiedsontwikkeling in de weg staan. Omdat de voorgestelde begrippen en definities aansluiten op de Omgevingswet, kunnen relevante onderdelen van het voorstel voor de Wet natuurbescherming relatief eenvoudig worden ingepast in de Omgevingswet. Dat wordt lopende het wetstraject van de Omgevingswet uitgewerkt.

Reikwijdte

Het wetsvoorstel bestrijkt de onderwerpen die nu worden geregeld in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet. Regimes van algemene aard die eveneens van belang zijn voor de bescherming van natuur, zoals de ruimtelijke ordening, vallen hier buiten. Dat betekent bijvoorbeeld dat de bescherming van de ecologische hoofdstructuur, die via bestemmingsplannen wordt verwezenlijkt, buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. De mogelijkheden voor de regeling van de bescherming van de ecologische hoofdstructuur in het onderhavige wetsvoorstel zijn onderzocht, overeenkomstig de op 26 november 2008 door de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwa-

¹ Zie in dit verband ook de toezegging van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie naar aanleiding van een vraag van het lid Tiesinga, Handelingen I 2010/11, nr. 21, item 6, blz. 51 (toezegging 01272).

liteit aan de Tweede Kamer gedane toezegging.¹ Het kabinet heeft geconstateerd dat de voorgestane planologische bescherming op grond van de Wet ruimtelijke ordening volstaat (zie hierna paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting), behalve voor de Natura 2000-gebieden binnen de ecologische hoofdstructuur. Voor deze laatste gebieden moet op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een bijzondere bescherming worden geboden, waartoe het onderhavige wetsvoorstel strekt. Wel wordt de verantwoordelijkheid van de provincies voor de totstandbrenging en instandhouding van de ecologische hoofdstructuur met het oog de realisatie van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen in dit wetsvoorstel verankerd (zie ook paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting), met als pendant de verantwoordelijkheid van het Rijk om zo nodig ook buiten de ecologische hoofdstructuur actieve maatregelen te treffen met het oog op deze doelstellingen (zie paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting). De inzet van het Rijk ten aanzien van de ecologische hoofdstructuur en het actieve soortenbeleid in samenhang met de andere onderdelen van het biodiversiteitsbeleid en het omgevingsrecht zullen onderwerp zijn van de natuurvisie waarin dit wetsvoorstel voorziet (zie paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting).

Het wetsvoorstel is niet van toepassing op het grondgebied van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES). Voor deze delen van Nederland geldt de Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES. Deze wet bevat de grondslagen voor de uitvoering van de verschillende natuurbeschermingsverdragen die op de eilanden gelden.

Voor de handhaving van een separaat regime is gekozen, omdat de flora en fauna op en rond de eilanden zeer verschillend zijn van die op het Europese grondgebied van Nederland en omdat de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Europese verordeningen ter uitvoering van het CITES-verdrag niet op de eilanden van toepassing zijn. De eilanden maken immers geen deel uit van het grondgebied van de Europese Unie. Voor de eilanden gelden voorts verschillende specifieke regionale verdragen, zoals het Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caraïbisch gebied² en het SPAW-protocol bij dat verdrag.³

2.2. Samenhang met overig beleid en andere wetgeving

De kaders voor de bescherming van Natura 2000-gebieden, soorten en houtopstanden als voorzien in dit wetsvoorstel staan niet op zichzelf. Onderstaand wordt ingegaan op de samenhang met de verschillende beleidsinstrumenten, lopende beleidstrajecten en wettelijke kaders die mede van belang zijn voor de realisatie van de doelstellingen van het natuurbeleid zoals geschetst in paragraaf 1.2 van deze memorie van toelichting.

Ecologische hoofdstructuur

De ecologische hoofdstructuur is een stelsel van ecologisch hoogwaardige natuurgebieden; de Natura 2000-gebieden maken daar deel van uit. De ecologische hoofdstructuur is een belangrijk beleidsinstrument voor de bevordering en het behoud van biodiversiteit. In veel reacties op het voorontwerp van het onderhavige wetsvoorstel tijdens de consultatieronde is dit belang benadrukt.⁴ De ecologische hoofdstructuur stelt het leefgebied van soorten veilig en helpt te voorkomen dat planten en dieren in gebieden geïsoleerd raken en uitsterven. De ecologische hoofdstructuur is onderdeel van het actieve beleid om bedreigde diersoorten en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Zij is niet alleen onderdeel van het op grond van onder meer de Vogelrichtlijn en Habitat-

¹ Handelingen II 2009/10, blz. 29-2497/2498. De toezegging geschiedde naar aanleiding van een door het toenmalige lid Cramer (CU) ingediende motie (Kamerstukken II 2009/10, 31 536, nr. 7), die naar aanleiding van de toezegging destijds niet in stemming is gebracht.

² Cartagena de Indias, 24 maart 1983 (Trb. 1983, 152).

³ Protocol betreffende speciaal beschermde gebieden en wilde dieren en planten; Kingston, 18 januari 1990, Kingston (Trb. 1990, 115).

⁴ Onder meer Vereniging Natuurmonumenten, Vogelbescherming Nederland en Soortenbescherming Nederland.

richtlijn vereiste beleid voor het behoud van bedreigde soorten in het algemeen; zij ondersteunt ook de realisatie van de natuurdoelstellingen specifiek in de Natura 2000-gebieden, voor welke gebieden het onderhavige wetsvoorstel overeenkomstig deze richtlijnen een eigenstandig beschermingsregime bevat. Behalve om uitwisseling van soorten en genetische vernieuwing, gaat het om de functie die de ecologische hoofdstructuur heeft als groene buffer tegen schadelijke invloeden en om ondersteunende functies, zoals de uitbreiding van het foerageergebied voor soorten in de Natura 2000-gebieden. De natuurwaarden waarvoor Natura 2000 is ingesteld liggen niet alleen in Natura 2000-gebieden maar ook daarbuiten, in het bijzonder in de ecologische hoofdstructuur. De optelsom van deze natuurwaarden is vaak nodig om landelijk gezonde populaties te realiseren. Een sterke, veerkrachtige ecologische hoofdstructuur creëert ruimte voor economische ontwikkeling, omdat potentieel schadelijke invloeden van die ontwikkelingen dan niet onmiddellijk zo'n sterke impact hebben en de te beschermen dier- plantensoorten in gevaar brengen.

Voor de realisatie van de ecologische hoofdstructuur zijn de provincies verantwoordelijk. Zij subsidiëren de verwerving van gronden, de inrichting en het beheer. De inrichting en het beheer van de tot de ecologische hoofdstructuur behorende natuurgebieden geschieden door terreinbeherende organisaties, particulieren en agrariërs. Subsidiering vindt onder meer plaats op grond van de provinciale Subsidieverordening natuur en landschapsbeheer en de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap. De bekostiging van de provinciale subsidies geschiedde in het verleden voor een belangrijk deel met rijksmiddelen (zie hierna onder «gebiedsgericht beleid en WILG»).

De natuurgebieden die behoren tot de ecologische hoofdstructuur en hun functies worden planologisch beschermd. De planologische bescherming betekent – kort gezegd – dat geen nieuwe bestemmingen worden toegestaan die per saldo leiden tot een significante aantasting van de oppervlakte, de wezenlijke kenmerken en de samenhang van de ecologische hoofdstructuur; daarop wordt getoetst bij de verlening van een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Daarnaast geldt de algemene milieutoets op grond van de Wet milieubeheer, die eveneens via de omgevingsvergunning zijn beslag krijgt. Bovendien is het gros van de betrokken natuurterreinen eigendom van organisaties die als oogmerk natuurbescherming hebben en die als eigenaar beperkingen kunnen stellen aan het gebruik van hun terreinen, zodanig dat dit in overeenstemming is met de nagestreefde natuurdoelstellingen. Voor de delen van de ecologische hoofdstructuur die geen Natura 2000-gebied zijn volstaat deze bescherming, tezamen met het overige beleid en de overige wettelijke instrumenten voor de bescherming van natuurwaarden als geschetst in de volgende onderdelen van de onderhavige paragraaf, waaronder subsidies voor bedrijfsaanpassingen of voor bedrijfsverplaatsingen alsmede de toepassing van landinrichting en de instrumenten van de verschillende milieuwetten. Alleen voor Natura 2000-gebieden is een specifiek aanvullend beschermingsregime aangewezen, overeenkomstig de eisen die de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn op dit punt stellen (zie hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting).

Een van de verschillen met het specifieke beschermingsregime zoals dat uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voortvloeit voor Natura 2000-gebieden is dat het planologische regime ter bescherming van de ecologische hoofdstructuur als zodanig geen externe werking kent: het planologische beschermingsregime geldt alleen voor bestemmingen binnen de ecologische hoofdstructuur. Wel kunnen uiteraard afzonderlijk planologische beperkingen worden gesteld aan bestemmingen in

gebieden die grenzen aan de ecologische hoofdstructuur, zoals bepaalde vormen van bedrijvigheid of bepaalde bouwwerken, als de provincies dat wenselijk achten voor de bescherming van wezenlijke waarden en kenmerken binnen de ecologische hoofdstructuur. Ook hier kunnen de natuurfunctie ondersteunende instrumenten van gebiedsgericht beleid worden ingezet.

De grote wateren (Noordzee, Waddenzee, Eems, Dollard, IJsselmeer, Deltawateren en de grote rivieren) maken ook onderdeel uit van de ecologische hoofdstructuur. Op deze wateren is het planologische beschermingsregime niet van toepassing. Door Rijkswaterstaat wordt een integraal beheer van deze wateren toegepast, waarin de ecologische doelstellingen nadrukkelijk een plaats hebben.

Op 20 september 2011 is tussen het Rijk en de provincies een onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur¹ gesloten, ter uitwerking van de paragraaf over natuur en landelijk gebied in de bestuursafspraken 2011–2015 tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.² In dit akkoord zijn onder meer de uitgangspunten neergelegd aan de hand waarvan de provincies een herijkte ecologische hoofdstructuur realiseren. Ter verduidelijking van en in aanvulling op het onderhandelingsakkoord hebben de partijen op 7 december 2011 een aanvullend akkoord gesloten.³ Bovendien hebben de partijen op 8 februari 2012 uitvoeringsafspraken gemaakt.⁴ Tezamen worden het onderhandelingsakkoord, het aanvullende akkoord en de uitvoeringsafspraken in het navolgende aangeduid als «bestuursakkoord natuur». Het bestuursakkoord natuur is in de Tweede Kamer der Staten-Generaal behandeld.⁵ Op het moment van schrijven van deze memorie van toelichting hadden nagenoeg alle provincies met het akkoord ingestemd of aangegeven mee te werken aan de uitvoering van het akkoord. Het kabinet heeft – daartoe opgeroepen door een motie van de leden Koopmans (CDA), Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP)⁶ – besloten de afspraken in het bestuursakkoord natuur verder bij de invulling van zijn beleid en de vormgeving van de wetgeving als uitgangspunt te nemen, in voorkomend geval ook ten aanzien van de provincies die niet hebben ingestemd.

De herijking van de ecologische hoofdstructuur is ingegeven door de toestand van de overheidsfinanciën, waardoor het belang van meer focus in het natuurbeleid en een meer doelmatige besteding van de beschikbare middelen verder is vergroot, maar ook door de wens om meer tempo te maken met de daadwerkelijke realisatie van de ecologische hoofdstructuur; dat laatste is in het belang van de natuur en in het belang van burgers en ondernemers in en rond de betrokken gebieden die behoefte hebben aan duidelijkheid over eventuele beperkingen die de natuurfunctie van de gebieden met zich kan brengen. De ecologische hoofdstructuur wordt overeenkomstig de afspraken in het bestuursakkoord natuur kleiner dan oorspronkelijk beoogd, maar ook kwalitatief beter. De voldoening aan de internationale verplichtingen op het vlak van biodiversiteit en de Kaderrichtlijn Water,⁷ waaronder begrepen het op orde brengen van de water- en milieucondities, staat bij de herijkte ecologische hoofdstructuur voorop. Op grond van het bestuursakkoord natuur zetten de provincies de door het Rijk gedecentraliseerde middelen voor beheer die voorheen deel uitmaakten van het investeringsbudget landelijk gebied (zie hierna), te weten 105 miljoen euro per jaar, gericht in op de realisatie van deze doelstellingen in, naast circa 65 miljoen euro aan eigen provinciale middelen.

De herijkte ecologische hoofdstructuur moet overeenkomstig het bestuursakkoord natuur in 2021 door de provincies zijn gerealiseerd, dat wil zeggen dat de natuurterreinen dan moeten zijn ingericht en in beheer moeten zijn. In het akkoord is een ontwikkelopgave opgenomen

¹ Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107.

² Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 336.

³ Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153.

⁵ Zie o.m. Handelingen II 2011/2012: nr. 38, item 12, blz. 27 e.v. en II 2011/2012, nr. 55, item 13, blz. 80 e.v.

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XIII, nr. 155.

⁷ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327).

bestaande uit 17 000 hectare verwerving en functieverandering van gronden en 40 000 hectare inrichting van gronden ten behoeve van natuur. De realisatie van deze opgave geschiedt overeenkomstig het akkoord – kort samengevat – door inzet van vrijkomende gronden, herbestemde gronden en ruilgronden die ter beschikking van de provincies en het Rijk staan. De middelen voor het beheer van gronden die deel uitmaken van de herijkte ecologische hoofdstructuur worden naar de provincies gedecentraliseerd. Overeenkomstig het begrotingsakkoord 2013¹ heeft het Rijk met ingang van 2013 extra middelen beschikbaar voor het afronden en inrichten van robuuste natuurgebieden; deze middelen komen naast in het begrotingsakkoord voorziene specifieke middelen voor herstelbeheer in stikstofgevoelige gebieden en hydrologische maatregelen ten behoeve van Natura 2000-gebieden.

Ter beperking van de zogenoemde planologische schaduwwerking is in het bestuursakkoord natuur afgesproken dat de herijkte ecologische hoofdstructuur op 1 juli 2013 door de provincies zal zijn begrensd in een provinciale verordening op grond van artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening; het gaat daarbij om regels waaraan de gemeentelijke bestemmingsplannen moeten voldoen. In de verordening zullen de provincies ook de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden behorende tot de ecologische hoofdstructuur aanwijzen en regels opnemen die de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden verzekeren. Een en ander wordt ook als medebewindstaak aan de provincies opgedragen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening. Verwezen zij naar de in voorbereiding zijnde wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, waarvan het ontwerp op 11 juli 2011 bij beide Kamers der Staten-Generaal is voorgehangen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet voorts in de verankering van de verantwoordelijkheid van de provincies voor de totstandbrenging en instandhouding van een ecologische hoofdstructuur ter realisatie van de internationale biodiversiteitsverplichtingen; deze verantwoordelijkheid komt naast de verantwoordelijkheid die de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie overeenkomstig het bestuursakkoord natuur heeft om zo nodig ook buiten de ecologische hoofdstructuur actief beleid te voeren met het oog op de realisatie van deze doelstellingen (voorgesteld artikel 2.10).

Over de effecten van de voornemens ten aanzien van de ecologische hoofdstructuur heeft het Planbureau voor de Leefomgeving advies aan het kabinet uitgebracht.² Het planbureau onderscheidt voor de prognose van de effecten een minimale en een maximale variant van beleidsuitwerking. Het kabinet gaat ervan uit dat bij de realisatie van de ecologische hoofdstructuur overeenkomstig het bestuursakkoord natuur maximale effecten worden gerealiseerd, onder meer omdat het tempo van inrichting van de ecologische hoofdstructuur overeenkomstig het akkoord aanmerkelijk wordt verhoogd ten opzichte van de afgelopen jaren. Bovendien komt de focus bij inrichting meer te liggen op de voor de internationale natuurdoelstellingen vereiste kwaliteit. Met de maximale variant wordt in ieder geval een beter ecologisch effect gesorteerd dan met het beheer van de ecologische hoofdstructuur zoals dat in 2010 een feit was. Het kabinet gaat ervan uit dat met de herijkte ecologische hoofdstructuur – naast de wettelijke bescherming van habitats en soorten overeenkomstig dit wetsvoorstel – een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen. Het wijst er daarbij op dat met de extra middelen die overeenkomstig het begrotingsakkoord 2013 met ingang van 2013 beschikbaar komen voor onder meer het afronden en inrichten van robuuste natuurgebieden, herstelbeheer en hydrologische maatregelen een extra kwaliteitsimpuls wordt gegeven,

¹ Bijlage 2 bij Kamerstukken II 2011/12, 33 280, nr. 1.

² Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 113.

waarvan de effecten nog niet konden worden meegenomen in het advies van het Planbureau voor de Leefomgeving. In 2016 zal een evaluatie worden uitgevoerd waarbij onder meer getoetst wordt of de ontwikkelopgave van 17 000 hectare verwerving of functieverandering en 40 000 hectare inrichting in combinatie met andere te nemen maatregelen toereikend is voor het realiseren van de internationale verplichtingen.

Onderdeel van de ecologische hoofdstructuur zijn de nationale parken. Deze parken kennen geen eigenstandig wettelijk beschermingsregime. Ook hier zijn de provincies verantwoordelijk voor de planologische bescherming en het beheer. Het Rijk behoudt een verantwoordelijkheid ten aanzien van de toekenning en intrekking van het predicaat «nationaal park». Verwezen zij naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 8.3 in hoofdstuk 13 van deze memorie van toelichting.

Gebiedsgericht beleid

Het gebiedsgerichte beleid – dat ziet op de wijze van fysieke inrichting en beheer van het landelijk gebied – kan een belangrijke ondersteuning bieden voor de realisatie van de natuurdoelstellingen. Het gaat dan niet alleen om de inrichting en het beheer van de natuurgebieden die onderdeel uitmaken van de in het voorgaande besproken ecologische hoofdstructuur, maar ook om de aanleg en het onderhoud van voor de uitwisseling en bescherming van soorten belangrijke landschapselementen, om het creëren van leefgebieden voor bedreigde soorten, om waterbeheer, om afstemming van de aard van agrarische bedrijfsvoering op groene diensten als weidevogelbeheer en onderhoud van landschapselementen, om bedrijfsverplaatsing en ruilverkaveling, om aangepaste vormen van recreatie enzovoorts.

Het gebiedsgerichte beleid is in het verleden in belangrijke mate gedecentraliseerd naar de provincies. Voor de financiering van de uitvoering werd voorzien in de verstrekking van financiële middelen in de vorm van een specifieke uitkering, het «investeringsbudget landelijk gebied». Deze middelen zetten zij deels rechtstreeks in voor grondverwerving en fysieke inrichting van terreinen. Een belangrijk deel van de middelen werd ook uitgekeerd in de vorm van subsidies: subsidies voor grondverwerving aan terreinbeherende organisaties, subsidies voor natuurbeheer aan terreinbeherende organisaties, particulieren en agrariërs, subsidies voor bedrijfsverplaatsing en subsidies aan andere overheden. Het Rijk beperkte zich tot het stellen van door de provincies te realiseren beleidsprestaties op hoofdlijnen; de provincies bepaalden de operationele doelen in het gebied en de maatregelen om deze te realiseren. De regeling van het investeringsbudget landelijk gebied is neergelegd in de Wet inrichting landelijk gebied.

In het bestuursakkoord natuur is voorzien in volledige decentralisatie van de middelen van het investeringsbudget landelijk gebied naar de provincies: het investeringsbudget landelijk gebied wordt afgeschaft en de betrokken middelen worden – na doorvoering van bezuinigingen – ter beschikking gesteld via het provinciefonds. Aan de Afdeling advisering van de Raad van State is een wetsvoorstel om advies voorgelegd dat ertoe strekt om de Wet inrichting landelijk gebied in overeenstemming met de afspraken in het bestuursakkoord natuur te brengen en ook doorwerking te verzekeren ten overstaan van de provincies die niet hebben ingestemd met het akkoord. In het bestuursakkoord natuur is afgesproken dat de beschikbare middelen (105 miljoen euro per jaar aan gedecentraliseerde middelen voor beheer, naast circa 65 miljoen aanvullende autonome provinciale middelen) prioritair worden ingezet voor het bereiken van de internationale doelstellingen in het kader van de

herijkte ecologische hoofdstructuur en Natura 2000. In het bestuursakkoord natuur zijn geen middelen voorzien voor het actieve soortenbeleid buiten de ecologische hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden, afgezien van middelen voor populatiebeheer en schadebestrijding. In het begrotingsakkoord 2013 zijn daarvoor wel rijksmiddelen vrijgemaakt, in het bijzonder middelen voor de financiering van de kosten van beheer van landschappen met hoge natuurwaarden, voor het behoud en herstel van leefgebieden van soorten en voor het behoud en herstel van soorten in het algemeen. De inzet van deze middelen is gericht op de voldoening aan internationale verplichtingen. Het Rijk kent de middelen toe aan initiatiefnemers van projecten op basis van een ecologische prioriteitstelling. Ook vergroening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid kan buiten de ecologische hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden bijdragen aan de realisatie van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen (zie hierna).

De Wet inrichting landelijk gebied bevat naast de regeling van het investeringsbudget ook het wettelijke kader voor landinrichting, waarmee door provincies op dwingende wijze een herverkaveling van eigendomsrechten en gebruiksrechten ten aanzien van grond kan worden doorgevoerd. Daarmee kan een betere inrichting van het gebied worden bereikt in het licht van de daar aanwezige functies, zoals agrarische functies en natuur. Dit instrumentarium blijft intact.

Optimalisatie Natura 2000 en soortenbescherming in praktijk

Het kabinet heeft niet alleen gekeken naar mogelijke verbeteringen van het wettelijke kader ten aanzien van de Natura 2000-gebieden, waarvan dit wetsvoorstel de weerslag bevat, maar ook naar de implementatie van Natura 2000 in de praktijk. Bij de inrichting en het beheer van Natura 2000-gebieden wordt gekozen voor een nuchtere en realistische aanpak, waarbij het ambitieniveau voor de eerste beheerplanperiode wordt afgestemd op wat redelijkerwijs haalbaar en betaalbaar is. Daarbij worden alle passende maatregelen genomen om het behoud van de aanwezige natuurwaarden zeker te stellen. Verder kan bij de uitvoering van het Natura 2000-beleid een doelmatiger en doeltreffender beheer worden gerealiseerd en kan tegelijk meer ruimte voor economische ontwikkeling worden gevonden door Natura 2000-gebieden waartussen een ecologische of beheersmatige samenhang bestaat als één Natura 2000-gebied in plaats van verschillende Natura 2000-gebieden aan te wijzen, door enkele gebieden te schrappen die niet van belang blijken te zijn voor de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen, door doelstellingen te schrappen, door beter werkbare doelstellingen te formuleren voor soorten – zoals ganzen – die overvloedig voorkomen en door een programmatische aanpak van de gebiedsoverschrijdende stikstofproblematiek. De aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden en de daarin opgenomen natuurdoelstellingen zullen regelmatig tegen het licht worden gehouden en zo nodig worden gewijzigd.¹ In hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting worden deze aspecten verder uitgewerkt.

Verder zij erop gewezen dat – in lijn met de eerder aangehaalde aanbevelingen van de Commissie Elverding – een betere voorbereiding van projecten en plannen door de initiatiefnemers knelpunten met Natura 2000, maar ook met het soortenbeschermingsregime buiten Natura 2000-gebieden, kan voorkomen. Het gaat er dan om eerder en beter de natuuraspecten in beeld te brengen en daarmee rekening te houden. Bij ingrijpende projecten in of nabij Natura 2000-gebieden kan een oplossing worden gevonden door het – als onderdeel van het project – versterken van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied (natuurinclusief-ontwerp), zodat per saldo de negatieve effecten van het project worden geneutraliseerd. Ook in het kader van de soortenbescherming kunnen op

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XIII, nr. 42.

voorhand maatregelen worden getroffen, zoals het creëren van een nieuw leefgebied voor de bedreigde soort – bijvoorbeeld paddenpoelen voor de rugstreeppad – die op de projectlocatie wordt aangetroffen en het ondersteunen van de migratie van die soort naar het nieuwe leefgebied. Bij de vaststelling welke bedreigde soorten in een projectgebied aanwezig kunnen zijn kunnen de databestanden van de Stichting gegevensautoriteit natuur ondersteuning bieden.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het huidige Europese landbouwbeleid bevat een aantal elementen die bijdragen aan de realisatie van de natuurdoelstellingen. In de eerste pijler van het gemeenschappelijke landbouwbeleid – kort gezegd het markt- en prijsbeleid – is voorzien in een systeem van toeslagrechten voor agrariërs, waarbij als voorwaarde voor het ontvangen van de toeslagrechten wordt gesteld dat de agrariër voldoet aan bepaalde voorwaarden, waaronder de wetgeving ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.¹ In de tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid – gericht op plattelandsontwikkeling – wordt voorzien in Europese cofinanciering van bepaalde maatregelen ter verduurzaming van de landbouw, zoals agrarisch natuurbeheer.²

Momenteel is in Europees verband de discussie over de hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid gaande. De Europese Commissie heeft op 12 oktober 2011 voorstellen gepresenteerd die moeten leiden tot nieuwe wetgeving die op 1 januari 2014 van kracht wordt. De toeslagrechten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden in deze voorstellen omgevormd naar doelgerichte betalingen. Daarbij wordt 30% van het budget voor directe betalingen aan agrariërs gereserveerd voor zogenoemde «vergroeningsmaatregelen». Het kabinet steunt de vergroening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, maar streeft naar een vormgeving die een meer tastbare biodiversiteitswinst oplevert en minder lasten voor overheid en bedrijven geeft dan de voorstellen van de Commissie. In de verdere onderhandelingen in Europees verband zal het kabinet zich ervoor inzetten dat de vergroening zo wordt vormgegeven, dat deze een stimulans vormt voor het agrarisch natuurbeheer buiten de ecologische hoofdstructuur, overeenkomstig het eerder aangehaalde bestuursakkoord natuur.³

Gemeenschappelijk visserijbeleid en Visserijwet 1963

Het Europese visserijbeleid⁴ heeft onder meer als doelstelling de effecten van visserijactiviteiten op de mariene ecosystemen zo gering mogelijk te houden en maatregelen te nemen die erop zijn gericht de milieueffecten van visserij te beperken. In het kader van dat beleid zijn ook specifieke Europese maatregelen vastgesteld ter bescherming van gebieden en soorten. De Europese Commissie stelt zich op het standpunt dat de kaders van het gemeenschappelijke visserijbeleid ook de geëigende kaders zijn om in de mariene gebieden in de Exclusieve Economische Zone beperkingen te stellen aan visserijactiviteiten ter voldoening aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Voor de implementatie van maatregelen ter uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid biedt de Visserijwet 1963 het kader. Op grond van die wet kunnen regels ten aanzien van de zeevisserij worden gesteld in het belang van de natuurbescherming. In het wetsvoorstel strekkende tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met de uitbreiding van beide wetten naar de exclusieve economische zone⁵ wordt de regulering van visserijactiviteiten dan ook buiten de reikwijdte van die wetten gehouden. Deze afbakening wordt ook in het onderhavige wetsvoorstel gevolgd.

¹ Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003 (PbEU 2009, L 30).

² Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (PbEU 2005, L 277).

³ Kamerstukken II 2011/12, 28 625, nr. 137.

⁴ Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2002 inzake de instandhouding en duurzame exploitatie van visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PbEU 2002, L 358).

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 32 002, nrs. 1–3.

De Europese Commissie heeft in juli 2011 haar voorstellen voor de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid gepresenteerd. Een verdere verduurzaming van dat beleid maakt daar deel van uit.¹

Voor tal van vissoorten die niet vallen onder het gemeenschappelijke visserijbeleid, zoals zoetwatervissen, gelden op grond van de Visserijwet 1963 regels die een duurzaam beheer van de betrokken vissoorten borgen. Dat laat onverlet dat, ingeval de uitoefening van de visserij nadelige effecten kan hebben voor natuurwaarden waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen hoofdstuk 2 van het onderhavige wetsvoorstel van toepassing is op de uitoefening van de visserij. Voor zover zoetwatervissen niet vallen onder de bescherming van de Visserijwet 1963 en wel in hun voortbestaan zijn bedreigd, zijn zij onder het aanvullende beschermingsregime van paragraaf 3.3 van het onderhavige wetsvoorstel gebracht.

Waterbeleid en de Waterwet

Goed waterbeheer door de waterschappen draagt bij aan de realisatie van de natuurdoelstellingen. Het gaat dan om keuzen ten aanzien van het waterpeil, afgestemd op de nattere dan wel juist drogere natuurdoeltypen, en om de kwaliteit van het oppervlaktewater. Daarbij ligt er ook een belangrijke relatie met de stroomgebiedsbeheerplannen en beheerplannen die op grond van de Waterwet ter uitvoering van de eerder aangehaalde Kaderrichtlijn water worden vastgesteld. Ingevolge de Kaderrichtlijn water moeten de watercondities voor Natura 2000-gebieden ten laatste in 2027 op orde zijn.

De Waterwet legt de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van schade aan de waterstaatswerken door de muskusrat en de beverrat – die beide worden beschouwd als invasieve exoten – bij de waterschappen. De waterschappen hebben daartoe de beschikking gekregen over de noodzakelijke financiële middelen. Waar de Waterwet deze taak bij de waterschappen neerlegt, is sprake van een lex specialis ten opzichte van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde regeling, ingevolge welke de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de invasieve exoten bij ministeriële regeling aanwijst en gedeputeerde staten verantwoordelijk zijn voor het treffen van maatregelen om het aantal invasieve exoten zoveel mogelijk te beperken. De waterschappen zullen overigens – zoals zij thans zijn gebonden aan de kaders van de Flora- en faunawet – in de toekomst bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheid moeten handelen in overeenstemming met de kaders van het onderhavige wetsvoorstel, eenmaal wet, bijvoorbeeld waar het de te gebruiken middelen voor het vangen en doden betreft.

Generieke milieukaders en Wet ruimtelijke ordening

De generieke milieuwetgeving (onder meer de regels gesteld bij of krachtens de Meststoffenwet, de Wet bodembescherming, de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Wet milieubeheer en de hiervoor al genoemde Waterwet) stelt grenzen aan de uitstoot en lozing van vervuilende stoffen, gaat vermesting en verzuring tegen, stelt grenzen aan geluidhinder et cetera. Daarmee wordt de algemene kwaliteit van het leefmilieu bevorderd, wat uiteraard ook ten positieve bijdraagt aan de bescherming van natuur. Zoals in het voorgaande werd aangegeven, biedt de Wet ruimtelijke ordening de instrumenten waarmee natuurfuncties – natuurgebieden, leefgebieden, landschapselementen – planologisch kunnen worden beschermd. De betrokken wetten bevatten evenwel niet de specifieke beschermingsmaatregelen die zijn vereist op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en andere internationale verplicht-

¹ Kamerstukken II 2010/11, 21 501-32, nr. 509, en 2011/12, 32 201, nr. 20.

tingen ter bescherming van bedreigde dier- en plantensoorten en van hun leefgebieden. Daarin voorziet het onderhavige wetsvoorstel.

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Behalve voor de milieucondities in het algemeen is de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden ook van belang voor de inzet van middelen die zijn aan te merken als gewasbeschermingsmiddelen of biociden. De inzet van die middelen kan aan de orde zijn bij de bestrijding van bepaalde beschermde dieren of planten die bijvoorbeeld schade veroorzaken of de veiligheid in gevaar brengen, bij populatiebeheer, bij de uitoefening van de jacht en bij exotenbestrijding. Het onderhavige wetsvoorstel bevat hiervoor kaders. Voor zover middelen zijn aan te merken als gewasbeschermingsmiddelen of biociden gelden daarnaast – zoals de Dierenbescherming terecht in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel heeft opgemerkt – evenwel bijzondere eisen op grond van Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Zo kunnen de middelen dan alleen worden gebruikt als daarvoor op grond van die wet een toelating is afgegeven (artikel 20) of een vrijstelling is verleend. Alvorens een toelating of een vrijstelling wordt verleend, toetst het College toelating gewasbeschermingsmiddelen en biociden of een middel voldoende werkzaam is en geen onaanvaardbare effecten heeft op de doelorganismen, zoals onnodig lijden en pijn, op de gezondheid van mens of dier, of op het oppervlaktewater, het grondwater, of anderszins op het milieu. Daarbij wordt in het bijzonder rekening gehouden met onder andere de gevolgen voor niet-doelorganismen. Als het is toegestaan om een middel te gebruiken, dan moet de toepassing geschieden in overeenstemming met de daarvoor op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden geldende kaders. Het besluit tot toelating of vrijstelling regelt limitatief voor welke doelstellingen en ter bestrijding van welke soorten dieren of planten het middel mag worden gebruikt en onder welke condities.

Natuurschoonwet 1928

De Natuurschoonwet 1928 voorziet in fiscale faciliteiten voor landgoedeigenaren die hun landgoed als eenheid in stand houden en daarmee bijdragen aan het natuurschoon. Gezien het specifieke fiscale karakter van deze wet en het ontbreken van een directe samenhang met de beschermingsregimes in het onderhavige wetsvoorstel is ervan afgezien de Natuurschoonwet 1928 in dit wetsvoorstel een plaats te geven.

Wet luchtvaart

Krachtens artikel 8.5, tweede lid, van de Wet luchtvaart is een beperkingengebied vastgesteld ten behoeve van de luchtvaartveiligheid rond Schiphol. Op grond van artikel 10.17, derde lid, van die wet kan ook voor militaire luchthavens een beperkingengebied worden vastgesteld. Binnen een beperkingengebied mogen geen nieuwe vogelaantrekkende activiteiten worden ontplooid, waaronder de instelling van vogel- of natuurreervaten. Gemeenten en provincies zullen daarmee bij de vaststelling van een bestemmingsplan of beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening rekening moeten houden.

Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) voorziet in regels over het houden van dieren. In het wild levende dieren – waarop het onderhavige wetsvoorstel ziet – zijn in de regel geen gehouden dieren,

aangezien niemand feitelijke macht over de dieren uitoefent. Het wetsvoorstel kent echter wel verschillende raakvlakken met de GWWD.

Van belang is in het bijzonder artikel 36 van de GWWD, dat van toepassing is op alle dieren, ongeacht of zij gehouden zijn of in het wild leven. Ingevolge het eerste lid van dat artikel is het verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van een dier te benadelen. Ingevolge het derde lid van dat artikel is eenieder verplicht om hulpbehoevende dieren de nodige zorg te verlenen. Het artikel geeft mede uitdrukking aan de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier, ook van in het wild levende dieren, een waarde waarvoor de Coalitie DierenwelzijnsOrganisaties Nederland (CDON) in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel aandacht heeft gevraagd. Artikel 36 is minder relevant voor zover het gedragingen betreft die in het onderhavige wetsvoorstel als zodanig worden verboden, zoals het doden, vangen of verstoren van bepaalde bedreigde diersoorten. Het artikel is wel relevant voor de invulling van voorwaarden en beperkingen die worden verbonden aan ontheffingen en vrijstellingen waarmee gedragingen op grond van het onderhavige wetsvoorstel worden toegestaan, en voor de handhaving ingeval – aspecten van – gedragingen als zodanig ten aanzien van de betrokken dieren niet zijn verboden of twijfel kan bestaan of deze wordt begrepen onder een verboden gedraging, terwijl deze wel de gezondheid of het welzijn van een dier in het gedrang kunnen brengen. Deels kan het artikel ook worden gezien als een concretisering van de algemene zorgplichtbepaling waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet. Ook de verplichting om zorg te verlenen aan een dier dat hulp behoeft is van belang, waar deze ook ziet op in het wild levende dieren en als zodanig een rechtvaardigingsgrond biedt om handelingen te verrichten die normaliter ingevolge deze wet verboden zouden zijn, bijvoorbeeld omdat zij het dier verstoren.

Als dieren worden gehouden van soorten waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft, kunnen op grond van de GWWD regels gelden ten aanzien van de wijze van houden, de verzorging, het vervoer of het verhandelen van die dieren of producten daarvan. Ook de op artikel 19 van de Landbouwwet gebaseerde Regeling vleeskeuring kan overigens relevant zijn: op grond daarvan moet een jager bijvoorbeeld beschikken over een wildhygiënecertificaat, als hij door hem geschoten wild op de markt wil brengen.

Een ander raakvlak betreft de dierziektebestrijding. De belangen van dier- of volksgezondheid kunnen vergen dat met betrekking tot in het wild levende dieren maatregelen worden getroffen ter voorkoming of bestrijding van besmettelijke dierziekten. In de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is bepaald dat daarbij kan worden afgeweken van de Flora- en faunawet.

De Wet dieren – die de GWWD zal vervangen – brengt op voornoemde punten geen wezenlijke veranderingen met zich in de verhouding tot de geldende natuurwetgeving en de voorgestelde Wet natuurbescherming.

Plantenziektenwet

De Plantenziektenwet bevat voorschriften ter bescherming van planten of plantaardige producten tegen schadelijke organismen. Op grond van die wet kan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de in- en uitvoer van schadelijke organismen – of dragers van die organismen – verbieden of beperken (artikel 2). Hij kan tevens ter

voorkoming van het optreden of verbreiding van schadelijke organismen of ter bestrijding daarvan regels stellen of voorschriften geven (artikel 3). Op grond van deze bepalingen wordt de fytosanitaire EU-regelgeving geïmplementeerd.¹

Voornoemde maatregelen worden genomen ter bescherming van geteelde planten, waar de Plantenziektenwet primair strekt ter bescherming van de belangen van de landbouw. Dergelijke maatregelen kunnen echter ook bijdragen aan het voorkomen van ziekten bij in het wild voorkomende planten en daarmee aan hun instandhouding, een belang dat door onderhavig wetsvoorstel wordt beschermd. Meer in het bijzonder heeft de Plantenziektenwet raakvlakken met het beleid ten aanzien van invasieve exoten. Op grond van de Plantenziektenwet kan de handel in invasieve exoten in het belang van de landbouw worden verboden en kunnen deze worden bestreden, mits het schadelijke organismen in de zin van die wet betreft.

¹ Richtlijn 2000/29/EG van de Raad van 8 mei 2000 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen (PbEG 2000, L 169) en daarop gebaseerde besluiten.

HOOFDSTUK 3. HOOFDLIJNEN INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN

Voor het stelsel van de nationale natuurwetgeving en de inhoud daarvan zijn diverse Europese en internationale verplichtingen leidend. De achtergrond en inhoud daarvan worden op hoofdlijnen in dit hoofdstuk behandeld. In de hoofdstukken 6 en volgende worden deze verplichtingen meer in detail uitgewerkt bij de behandeling van de onderscheiden beschermingsregimes. In de bijlagen bij deze memorie zijn transponeringstabellen opgenomen voor de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn en de verschillende internationale verdragen (bijlage 2), waarin wordt aangegeven in welke bepalingen van onderhavig wetsvoorstel de relevante richtlijn- en verdragsverplichtingen zijn geïmplementeerd en in welke onderdelen van deze memorie deze zijn toegelicht.

Vogelrichtlijn

De Vogelrichtlijn kwam in 1979 tot stand als reactie op de toenemende bezorgdheid over de achteruitgang van de populaties van in het wild levende vogels in Europa als gevolg van vervuiling, verlies aan habitats en schadelijk handelen door de mens. De richtlijn geeft erkenning aan het feit dat wilde vogels, waaronder vele trekvogels, een gemeenschappelijk erfgoed van de Europese volkeren vormen en dat voor de instandhouding van vogelsoorten internationale samenwerking nodig is. De instandhouding van vogelsoorten werd ook nodig geacht voor de verwezenlijking van een verbetering van de levensomstandigheden en een harmonieuze ontwikkeling van de economische activiteiten in de Europese gemeenschap, zoals blijkt uit de overwegingen van de oorspronkelijke richtlijn,¹ zoals deze luiden vóór de nieuwe, gecodificeerde tekst uit 2009.

Omdat het verlies aan leefgebieden voor vogels en de aantasting van de kwaliteit van die gebieden een ernstige bedreiging vormen voor het behoud van de vogelstand, voorziet de richtlijn in de verplichting voor lidstaten om leefgebieden van vogelsoorten, met inbegrip van trekvogelsoorten, te beschermen. Hiertoe moeten speciale beschermingszones worden aangewezen (artikel 4 van de Vogelrichtlijn). Deze beschermingszones worden voorop gezet bij de – actieve – maatregelen die de lidstaten op grond van de artikelen 2 en 3 van de richtlijn moeten treffen ten behoeve van de bescherming, maar nadrukkelijk ook het herstel en de verbetering, van populaties, biotopen en leefgebieden voor de vogels op hun grondgebied. Behalve de instelling van beschermingszones zijn ook andere maatregelen vereist; de richtlijn noemt daarbij in het bijzonder onderhoud en ruimtelijke inrichting overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones, het herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen en het aanleggen van nieuwe biotopen. De beschermingszones zijn sinds 1994 een integraal onderdeel van het ecologisch netwerk Natura 2000 (zie hierna onder het kopje «Habitatrichtlijn»).

De artikelen 5 en volgende van de Vogelrichtlijn voorzien voorts in het verbieden van tal van schadelijke handelingen, zoals het opzettelijk doden of vangen van vogels, de vernietiging van hun nesten of het wegnemen van hun eieren. Ook de handel in levende of dode vogels is in beginsel verboden. Voorzien is in beperkte, limitatief opgesomde afwijkmogelijkheden (artikel 9 van de richtlijn). Dit strikte beschermingsregime geldt ook buiten de speciale beschermingszones.

De richtlijn erkent jacht op vogels als legitieme activiteit, maar voorziet in regulering van de jacht om te voorkomen dat de staat van instandhouding van soorten waarop de jacht wordt uitgeoefend in het geding komt (artikel

¹ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG 1979, L 103).

7, bijlage II). Zo mogen geen vogels worden bejaagd in perioden waarin zij bijzonder kwetsbaar zijn, zoals de broedperiode. Ook verplicht de richtlijn de lidstaten ertoe het gebruik van methoden voor het massaal of niet-selectief vangen of doden van vogels, waardoor een soort plaatselijk kan verdwijnen, te verbieden (artikel 8, bijlage IV).

De Vogelrichtlijn zet de bescherming van de vogelsoorten voorop, maar bepaalt tevens dat bij de te treffen beschermingsmaatregelen rekening wordt gehouden met de economische, culturele en recreatieve vereisten (artikel 2). In artikel 9 van de richtlijn worden op het strikte beschermingsregime mede met het oog op bepaalde sociaaleconomische en publieke belangen uitzonderingen toegelaten, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat.

Habitatrichtlijn

De Habitatrichtlijn is in 1992 vastgesteld. Zij heeft tot doel de biologische diversiteit te waarborgen door het in een gunstige staat behouden of herstellen van natuurlijke habitats en van wilde dier- en plantensoorten van communautair belang op het Europese grondgebied van de lidstaten. Dit in aanvulling op de bescherming van vogels en hun leefgebieden op grond van de Vogelrichtlijn. Bescherming is volgens de overwegingen van de richtlijn nodig, omdat de natuurlijke habitats op het Europese grondgebied van de lidstaten steeds meer achteruitgaan en omdat een toenemend aantal wilde soorten ernstig bedreigd is. Een Europese aanpak is daarbij aangewezen, omdat de bedreigde habitats en soorten tot het natuurlijk erfgoed van de gemeenschap behoren en de bedreiging voor hun voortbestaan vaak van grensoverschrijdende aard is.

Bij de ter uitvoering van de richtlijn te nemen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Het waarborgen van de biologische biodiversiteit wordt daarbij echter voorop gezet (artikel 2, derde lid).

Met het oog op de bescherming van natuurlijke habitats en soorten van communautair belang dienen de lidstaten speciale beschermingszones aan te wijzen, zodat er een coherent Europees ecologisch netwerk tot stand wordt gebracht, «Natura 2000» genaamd (artikelen 3 en 4). De speciale beschermingszones voor de leefgebieden van vogelsoorten maken daar integraal onderdeel van uit. De selectie en aanwijzing van speciale beschermingszones geschiedt uitsluitend op basis van ecologische criteria; sociaaleconomische vereisten spelen hier – anders dan bij de beschermingsmaatregelen – geen rol.

Het beschermingsregime voor de speciale beschermingszones voor habitats en soorten bestaat uit:

- behoud- en herstelmaatregelen («instandhoudingsmaatregelen»), om een gunstige staat van instandhouding te bereiken voor de habitats en soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen (artikel 6, eerste lid);
- «passende maatregelen», om achteruitgang van de kwaliteit van de habitats en significante verstoring van soorten in de gebieden te voorkomen (artikel 6, tweede lid);
- een voorafgaande «passende beoordeling» van nieuwe projecten en plannen die significant negatieve gevolgen kunnen hebben voor het gebied. Alleen als daaruit zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, kan toestemming voor het plan of project worden gegeven (artikel 6, derde lid). Ingeval van dwingende redenen van groot openbaar belang kan een uitzondering worden toegelaten, maar alleen als er geen alternatieven zijn en

adequate compensatie voor de aangetaste natuurwaarden wordt geboden (artikel 6, vierde lid).

Het beschermingsregime strekt zich uit tot schadelijke factoren in en buiten het Natura 2000-gebied; dat laatste wordt ook wel aangeduid als de externe werking van Natura 2000. De artikelen 6, tweede, derde en vierde lid, zijn ook van toepassing op de speciale beschermingszones voor de leefgebieden van vogelsoorten (artikel 7). Het vereiste om instandhoudingsmaatregelen voor die leefgebieden te treffen, vloeit voort uit de artikelen 3 en 4 van de Vogelrichtlijn.

Buiten de instelling van speciale beschermingszones voorziet de Habitatrichtlijn onder meer in een strikte bescherming van dieren en planten van bedreigde soorten die worden genoemd in bijlage IV bij de richtlijn, door het verbieden van tal van schadelijke handelingen ten aanzien van individuen van die soorten (artikelen 12 e.v.). Dit regime is vergelijkbaar met het strikte beschermingsregime voor vogels op grond van de Vogelrichtlijn. De bescherming geldt ook hier ongeacht of de dieren of planten zich binnen of buiten een speciale beschermingszone bevinden. Onder strikte voorwaarden zijn afwijkingen mogelijk voor limitatief opgesomde belangen, waaronder bepaalde sociaal-economische en publieke belangen (artikel 16). Buiten de maatregelen voor Natura 2000-gebieden en de verbodsbepalingen, kunnen ook andere – actieve – maatregelen van lidstaten worden gevraagd, als dat noodzakelijk is voor de bescherming van soorten van communautair belang (artikel 12).

Biodiversiteitsverdragen

In internationaal perspectief dragen de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ertoe bij dat de doelstellingen van relevante internationale verdragen worden gerealiseerd, omdat zij op Europees niveau in een samenhangend systeem invulling geven aan de internationale verplichtingen voor de instandhouding en bescherming van gebieden en soorten. De verplichtingen uit verdragen worden overigens niet helemaal afgedekt door deze richtlijnen. Waar dit het geval is, wordt dit ter bestemder plaatse in de memorie van toelichting aangegeven. De volgende verdragen waarbij Nederland partij is zijn in het bijzonder van belang:

- het eerder aangehaalde Verdrag inzake biologische diversiteit (Rio de Janeiro). Dit verdrag voorziet in een algemene verplichting om voor zover mogelijk en passend, een stelsel van beschermde gebieden in te stellen om de biologische diversiteit te behouden en in de verplichting om de instandhouding van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke leefomgeving te bevorderen;
- de Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (RAMSAR).¹ Deze overeenkomst is gericht op de bescherming van waterrijke gebieden, de zogenoemde «wetlands»;
- het eerder aangehaalde Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (Bern). Dit verdrag heeft als doel de instandhouding van in het wild voorkomende diersoorten en de daarbij behorende leefmilieus en voorziet voor de in de bijlagen bij het Verdrag genoemde bedreigde diersoorten (bijlage II) en plantensoorten (bijlage I) en voor hun habitats in vergelijkbare strikte beschermingsmaatregelen als de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De bijlagen bij het Verdrag van Bern vermelden evenwel enkele diersoorten en plantensoorten die niet zijn genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn;
- het eerder aangehaalde Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Bonn). Dit verdrag heeft de bescherming van trekkende diersoorten tot doel. Het voorziet voor bedreigde diersoorten, genoemd in bijlage I bij het verdrag, in vergelijkbare strikte

¹ RAMSAR, 2 februari 1971 (Trb. 1975, 84).

beschermingsmaatregelen als de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In bijlage I bij het verdrag worden echter enkele diersoorten genoemd die niet zijn genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. Voor soorten waarvan de mate en aard van de bescherming niet gunstig is, genoemd in bijlage II bij het verdrag, geldt voorts een verplichting om alles in het werk te stellen om met andere betrokken staten overeenkomsten te sluiten inzake het behoud en beheer van deze soorten. Nederland is partij bij vier van dergelijke zogenoemde «dochterovereenkomsten»: ¹ de Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in de Waddenzee, ² de Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Baltische Zee, de Noordoost-Atlantische Oceaan, de Ierse Zee en de Noordzee, ³ de Overeenkomst inzake de bescherming van vleermuizen in Europa ⁴ en de Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels. ⁵ De beschermingsregimes die zijn voorzien in deze dochterovereenkomsten worden gedekt door de beschermingsregimes van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn;

- het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR). ⁶ Dit verdrag heeft tot doel om het maritieme milieu te beschermen in de Noord-Oostelijke Atlantische Oceaan. De Europese Unie is partij bij dit verdrag. Voor de uitvoering van dit verdrag is met name de Kaderrichtlijn mariene strategie ⁷ van belang, naast de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Ook de Europese Unie is partij bij de verdragen van Rio de Janeiro, van Bern en van Bonn en bij het OSPAR-verdrag. Dat betekent dat zij integraal onderdeel zijn gaan uitmaken van het Unierecht. Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie moet een bepaling van een door de Europese Unie met derde landen gesloten overeenkomst geacht worden rechtstreeks van toepassing te zijn, wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst voor welke uitvoering en werking geen verdere handeling is vereist. ⁸ Belanghebbenden kunnen zich daarop bij de nationale rechter beroepen. De Verdragen van Bonn en van Bern bevatten dergelijke duidelijke en nauwkeurige bepalingen in ieder geval waar het door de lidstaten te stellen specifieke verboden betreft.

Internationale handel: CITES en hout

De Europese CITES-verordening ⁹ stelt regels over de handel in levende en dode dieren en planten van soorten die met uitsterven worden of kunnen worden bedreigd. De in de verordening neergelegde regels gelden ook voor delen en afgeleide producten van die dieren of planten. De verordening geeft uitvoering aan het eerder aangehaalde CITES-verdrag, waarbij ook de Europese Unie partij is. Het doel van de CITES-regelgeving is om te voorkomen dat er dier- en plantensoorten met uitsterven worden bedreigd als gevolg van de vangst en overmatige exploitatie ten behoeve van de internationale handel.

Sinds 2005 is voor de Europese Unie een tweetal verordeningen vastgesteld houdende verplichtingen voor bedrijven die hout of houtproducten verhandelen. Deze verordeningen maken deel uit van het Europese beleid ter bestrijding van illegale houtkap en het terugdringen van de vraag naar illegaal geoogst hout op de interne markt. Het betreft de zogenoemde FLEGT-verordening ¹⁰ en de zogenoemde «Europese houtverordening». ¹¹

¹ Vogelbescherming Nederland vroeg in haar advies over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel aandacht voor deze overeenkomsten.

² Trb. 1990, 174.

³ Trb. 1992, 137.

⁴ Trb. 1992, 18.

⁵ Trb. 1996, 285.

⁶ Parijs, 22 september 1998 (Trb. 1998, 169).

⁷ Richtlijn 2008/56/EG van het Europees parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEU 2008, L 164).

⁸ HvJ 30 september 1987, zaak C 12/86 (Demirel), ro 14; HvJ 8 mei 2003, zaak C-171/01 (Wählergruppe Gemeinsam), ro 54 en HvJ 15 juli 2004, zaak C-213/03 (Étang de Berre), ro 39.

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

¹⁰ Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad van 20 december 2005 inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PbEU 2005, L 347).

¹¹ Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PbEU 2010, L 295).

Natuurlijk erfgoed en landschappen

Op het terrein van het natuurlijk erfgoed en landschappen bestaan specifieke verdragen, zoals de Overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed,¹ dat onder meer strekt tot bescherming van natuurgebieden van uitzonderlijke universele waarde, en het in het kader van de Raad van Europa gesloten Europees Landschapsverdrag, dat ziet op de bescherming van waardevolle landschappen.² De Europese Unie is geen partij bij deze verdragen.

¹ Parijs, 16 november 1972 (Trb. 1973, 155).

² Florence, 20 oktober 2000 (Trb. 2005, 23).

HOOFDSTUK 4. HUIDIGE NATUURWETGEVING

4.1. Voorgeschiedenis en hoofdlijnen bestaande wetten

De huidige natuurwetgeving heeft – zoals in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting is geschetst – een lange voorgeschiedenis. In eerste instantie diende zij primair voor de implementatie van nationaal natuurbeleid. In de loop der tijd is het accent steeds meer verschoven naar de internationale verplichtingen, waar het bestaande nationale beleid op werd aangepast. Deze internationale verplichtingen brachten op veel punten een veel striktere bescherming voor natuurwaarden dan de bestaande nationale beschermingsregimes, en betekenden ook een grote uitbreiding van het areaal van de natuurgebieden waarvoor een specifiek beschermingsregime geldt.

Natuurbeschermingswet 1998

De Natuurbeschermingswet 1998 regelt, zoals haar voorganger uit 1968, de aanwijzing en bescherming van gebieden vanwege hun natuurwaarden.

De oude Natuurbeschermingswet, die op 1 januari 1968 in werking trad, maakte het mogelijk om terreinen en wateren die van algemeen belang zijn vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis of hun natuurschoon, aan te wijzen als staatsnatuurmonument of beschermd natuurschoon, aan te wijzen als staatsnatuurmonument of beschermd natuurschoon. Hiermee werd uitvoering gegeven aan nationaal natuur- en landschapsbeleid. In de jaren zeventig van de vorige eeuw was aanwijzing van gebieden voornamelijk aan de orde bij een acute, al dan niet dreigende, aantasting van de natuurwaarden van een gebied. Dit als aanvulling op de verwerving van natuurgebieden door de Staat of particuliere organisaties, gevolgd door eigen beheer, een andere belangrijke pijler van het Nederlandse natuurbeschermingsbeleid. Eerst in de jaren tachtig van de vorige eeuw veranderde het nationale beleid voor de aanwijzing van gebieden, als gevolg van nieuwe kennis over processen in de natuur, over de invloed van toekomstige ontwikkelingen en gewijzigde inzichten, en werden meer gebieden aangewezen als nationaal natuurmonument.¹

De Natuurbeschermingswet 1998 kent een lange totstandkomingsgeschiedenis. Zij is gefaseerd in werking getreden.

Op 14 januari 1994 werd een voorstel voor een nieuwe Natuurbeschermingswet bij het parlement aanhangig gemaakt,² waarmee de werking van het instrumentarium in de praktijk moest worden verbeterd, en werd voorzien in decentralisatie van bevoegdheden naar provincies. Dit wetsvoorstel heeft geresulteerd in de Natuurbeschermingswet 1998. Met het instrumentarium inzake de aanwijzing van natuurmonumenten en de daaraan gekoppelde rechtsgevolgen (vergunningplicht, beheerplannen) voorzag deze wet, aldus het toenmalige kabinet, ook in de gewenste basis voor implementatie van de Habitatrichtlijn. Dit tezamen met ander bestaand wettelijk instrumentarium, met name de toenmalige Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer. Het bestendig beleid was om de bescherming van gebieden die worden aangewezen op grond van internationale verplichtingen, te regelen met toepassing van het bestaande wettelijke instrumentarium. Waar nodig zouden, aldus de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de ingevolge de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden worden aangewezen als beschermde natuurmonumenten.³ Er was daardoor geen wettelijk onderscheid tussen gebieden van Europees belang en gebieden van nationaal belang. Op 22 maart 1999, 8 maart 2000

¹ Vgl. Kamerstukken II 1993/94, 23 580, nr. 3, blz. 2 en 3.

² Kamerstukken II 1993/94, 23 580.

³ Kamerstukken II 1996/97, 23 580, nr. 11.

en op 20 september 2000 traden enkele bepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 in werking houdende algemene bevoegdheden ter voldoening aan internationale verplichtingen, een voorziening voor nadeelscompensatie en regels over het natuurbeleidsplan en de natuurbalans.¹

Naar aanleiding van een ingebrekestelling van 24 oktober 2000 door de Europese Commissie² inzake een onvolkomen implementatie van de Habitatrichtlijn moest de wet, alvorens zij verder in werking kon worden gesteld, worden aangepast. De totstandkoming van de wijzigingswet, de wet van 20 januari 2005,³ heeft geruime tijd gevergd. Als gevolg daarvan is de Natuurbeschermingswet 1998 pas op 1 oktober 2005 volledig in werking getreden.⁴ Op dat moment is ook de toen nog vigerende eerdere Natuurbeschermingswet ingetrokken. De noodzaak voor deze wetswijziging werd bevestigd door het arrest van 14 april 2005 van het Europese Hof van Justitie, waarin het hof vaststelde dat de toen in Nederland geldende wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen een onvoldoende en deels onjuiste omzetting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn omvatten.⁵

Later werd de aansluiting van de Natuurbeschermingswet 1998 op de Habitatrichtlijn verder verbeterd.⁶ Aanleiding was het feit dat door de Europese Commissie was geconstateerd dat Natura 2000-gebieden die wel al op de lijst van gebieden van communautair belang waren geplaatst, maar nog niet naar nationaal recht waren aangewezen, niet overeenkomstig artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn wettelijk waren beschermd door bepalingen die toepassing geven aan artikel 6, tweede en derde lid, van die richtlijn. De op dit punt doorgevoerde wetswijziging was voor de Commissie aanleiding om de inmiddels gestarte inbreukprocedure te beëindigen.

Met de volledige inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 op 1 oktober 2005 kwam er in het stelsel van de wetgeving voor het eerst een onderscheid tussen gebieden, aangewezen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, en andere gebieden (artikel 15a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Eerder aangewezen gebieden die ook ter uitvoering van de richtlijnen moesten worden beschermd, waren niet langer een beschermd natuurmonument, maar een Natura 2000-gebied met een separaat beschermingsregime (artikel 15a, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Van de 189 gebieden die vroeger waren aangewezen als beschermde natuurmonument op basis van nationaal beleid, zijn 125 gebieden onderdeel geworden van het Europese Natura 2000-netwerk.

De regimes voor de nationale natuurmonumenten en voor Europese Natura 2000-gebieden vormen het hoofdonderwerp van de wet, en zijn opgenomen in hoofdstuk III van de Natuurbeschermingswet 1998. De kern van de beschermingsregimes bestaat uit een vergunningensysteem voor mogelijk schadelijke activiteiten en – bij Natura 2000 – het beheerplan waarin de voor de gebieden noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen zijn uitgewerkt. Voor de vergunningverlening zijn de provincies over het algemeen bevoegd gezag; dat geldt ook voor de beheerplannen, voor zover deze geen betrekking hebben op gebieden die onder de verantwoordelijkheid van het Rijk worden beheerd. Bij latere wijzigingen werd dit regime verder gedifferentieerd (zie paragraaf 4.2).

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn hebben een grote betekenis voor het areaal natuurgebieden waarvoor een bijzonder beschermingsregime geldt: in 1998 werd nog ruim 320 000 hectare aan natuurgebied op grond van de toenmalige Natuurbeschermingswet beschermd; het areaal van de

¹ Besluiten van 28 december 1998 (Stb. 1999, 15), 29 februari 2000 (Stb. 109) en van 29 augustus 2000 (Stb. 362).

² Nr. SG(2000)D107813.

³ Stb. 195.

⁴ Besluit van 21 september 2005 (Stb. 473).

⁵ Zaak C-441/03 (Commissie tegen Nederland).

⁶ Wet van 29 december 2008, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken (Stb. 2009, 18), voorgaande kamerstukken: 31 038.

te beschermen Natura 2000-gebieden beslaat – inclusief de mariene gebieden – bijna 1 750 000 hectare.

De Natuurbeschermingswet 1998 bevat verder enkele summierië bepalingen inzake de bescherming van gebieden ter uitvoering van internationale verplichtingen (artikelen 27 e.v.). Deze waren oorspronkelijk onder meer bedoeld als basis voor de uitvoering van de Habitatrichtlijn.¹ Na de totstandkoming van een specifieke regeling in de wet voor de bescherming van Natura 2000-gebieden is het oude regime zonder nadere toelichting gehandhaafd, onder uitsluiting van de Natura 2000-gebieden.²

Tevens voorziet de wet in de planologische bescherming van door de provincies daartoe aangewezen landschapsgezichten (artikelen 23 e.v.), in het bijzonder vanwege hun cultuurhistorische betekenis.³ Aan dit regime is nooit uitvoering gegeven. Bescherming van landschapsgezichten geschiedt door inzet van het reguliere instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening.

Flora- en faunawet

De Flora- en faunawet stelt regels met het oog op de bescherming en het behoud van de instandhouding van in het wild levende diersoorten en plantensoorten. Zij is in 2002 in werking getreden en verving de Vogelwet 1936, de Jachtwet, een deel van de oude Natuurbeschermingswet uit 1968, de Nuttige Dierenwet 1914 en de Wet bedreigde uitheemse diër- en plantensoorten. Ook hier brachten de internationale verplichtingen – in het bijzonder die van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – een aanmerkelijk strikter beschermingsregime met zich dan de oorspronkelijke, nationale soortenbeschermingsregeling. Dit strikte beschermingsregime geldt ingevolge de wet ook voor soorten waarvoor deze bescherming in deze striktheid niet op grond van internationale verplichtingen is vereist.

De Flora- en faunawet gaat uit van het zogenoemde «nee, tenzij-beginsel». Handelingen met schadelijke gevolgen voor exemplaren van een beschermde diersoort zijn verboden, zoals het doden, verwonden, vangen, opzettelijk verontrusten, het beschadigen van rust- of verblijfplaatsen, alsook het verhandelen en het bezitten van exemplaren en producten daarvan. Ten aanzien van exemplaren van plantensoorten gelden gelijksoortige bepalingen. Van de verboden kan onder voorwaarden worden afgeweken, door het verlenen van ontheffing of vrijstelling. De bevoegdheid daartoe ligt ten dele bij het Rijk, namelijk bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, en ten dele – waar het gaat om vrijstellingen en ontheffingen in het kader van schadebestrijding en populatiebeheer – bij de provincies.

Er zijn veel diersoorten en plantensoorten aangewezen als beschermde inheemse soort. Overeenkomstig de Vogelrichtlijn zijn ook beschermd alle in Nederland van nature in het wild voorkomende Europese inheemse vogels, met uitzondering van gedomesticeerde individuen van de grauwe gans, de Europese kanarie, de rotsduif en de wilde eend. Verder zijn alle zoogdieren, met uitzondering van de zwarte rat, de bruine rat en de huismuis, beschermd, naast alle soorten amfibieën en reptielen, alsook de inheemse vissoorten; laatste met uitzondering van de vissoorten waarop de Visserijwet 1963 van toepassing is. Voorts is een aantal vaatplantensoorten beschermd, waaronder orchideeën.

Aan onder meer de CITES-verordening is uitvoering gegeven door diersoorten en plantensoorten aan te wijzen als beschermde uitheemse soort.

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23 580, nr. 3, blz. 51.

² Kamerstukken II 2001/02, 28 171, nrs. 1–2 (artikel I, onderdeel R).

³ Kamerstukken II 1993/94, 23 580, nr. 3, blz. 51 e.v.

Voor de jacht en activiteiten die nodig zijn in het kader van schadebestrijding en beheer kent de wet verder afzonderlijke regimes. Ook voorziet de wet in de mogelijkheid voor provincies tot het aanwijzen van beschermde leefomgevingen. Hiermee kunnen kleinere, afzonderlijke elementen veilig worden gesteld die van afzonderlijke betekenis zijn als de leefomgeving van een enkele planten- of diersoort. Van die bevoegdheid is nooit gebruik gemaakt, omdat deze elementen grotendeels al binnen de ecologische hoofdstructuur afdoende bescherming vinden of anderszins afdoende kunnen worden beschermd door inzet van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening.

Boswet

De Boswet heeft tot doel de instandhouding van het bosareaal (oppervlakte bos) in Nederland. Zij geldt voor houtopstanden buiten de bebouwde kom. Binnen de bebouwde kom is het aan gemeenten om op basis van hun autonome bevoegdheid beleid ter zake van het kappen van bomen te voeren.

De Boswet is sinds haar inwerkingtreding in 1962 goeddeels onveranderd gebleven. Wel is de doelstelling van de bescherming van bos in de loop der jaren verschoven. Oorspronkelijk was zij – evenals haar voorganger, de Boschwet 1922 – primair gericht op de belangen van de houtproductie, maar gaandeweg is de veelzijdige functie die bossen en houtopstanden hebben voor de samenleving (klimatologische, landschappelijke en recreatieve waarden) meer voor het voetlicht gekomen, zodat nu aan bossen ook een belangrijke betekenis wordt toegekend voor het behoud van de biodiversiteit, het gebruik van biomassa en de waterhuishouding.

De instandhouding van het bosareaal krijgt in de Boswet vorm door de verplichting tot herbeplanting van een houtopstand die is gevelde of anderszins is tenietgegaan. De eigenaar van de grond waarop de houtopstand zich bevond, of degene die daarop een zakelijke gebruiksrecht heeft gevestigd, moet de grond binnen drie jaar na het vellen of tenietgaan van de houtopstand herbeplanten. Voorafgaand aan het vellen moet het voornemen daartoe worden gemeld aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie met het oog op effectief toezicht op de naleving van de herbeplantingsplicht.

Verder kan voor telkens vijf jaar een kapverbod worden opgelegd door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het opleggen van het kapverbod strekt ter bewaring van natuur- en landschapsschoon. Van deze bevoegdheid is zelden gebruik gemaakt.

De provincies ondersteunen het Rijk in het kader van onder meer het toezicht op een goede nakoming van de verplichtingen van de Boswet.

4.2. Recente stappen ter verbetering van de wetgeving

De jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie over het voorzorgsbeginsel en bestaand gebruik in relatie tot de bescherming van Natura 2000-gebieden,¹ welke jurisprudentie doorwerkt in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, heeft duidelijk gemaakt dat, willen plannen en projecten met potentieel significante effecten kunnen worden toegestaan, hoge eisen moeten worden gesteld aan de onderbouwing dat zij geen significant negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden hebben. Ook is duidelijk geworden dat activiteiten die al sinds jaar en dag plaatsvinden niet zonder meer van een voorafgaande toets op deze effecten kunnen worden uitgesloten. Deze jurisprudentie heeft tot spraakmakende

¹ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro 43 en 44; HvJ 10 januari 2006, zaak C-98/03 (Commissie tegen Duitsland, ro 40; HvJ 20 oktober 2005, zaak C-6/04 (Commissie tegen Verenigd Koninkrijk), ro 54.

uitspraken geleid in gevallen waarin belangrijke infrastructuurprojecten en economische activiteiten moesten worden stopgezet; in de meeste gevallen konden zij overigens later, na een beter onderzoek naar de natuureffecten en eventuele aanvullende waarborgen tegen de aantasting van de natuur, alsnog doorgang vinden.

Naar aanleiding van de maatschappelijke zorg die deze jurisprudentie teweeg bracht, is gezocht om binnen de Europese kaders in de wetgeving meer ruimte te vinden, om onnodige belemmeringen voor menselijke activiteiten en economische ontwikkelingen op te heffen. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen van de Natuurbeschermingswet 1998, deels als onderdeel van de Crisis- en herstelwet, welke wet ook overigens voorzieningen bevat om besluitvorming over belangrijke economische projecten te versnellen.¹

Bestaand gebruik dat niet als project met mogelijke significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied is aan te merken, is uitdrukkelijk buiten de vergunningplicht gebracht; het bevoegd gezag kan via de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid zo nodig beperkingen aan een activiteit stellen. Ook zijn doelstellingen voor Natura 2000-gebieden die niet onmiddellijk voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn maar voortkwamen uit nationaal beleid (beschermde natuurmonumenten), bij de vergunningverlening niet langer beschermd via het strikte voorzorgsbeginsel, maar voorwerp geworden van een meer open belangenafweging.

Daarnaast is in de wet geregeld dat bij vergunningverlening geen toets op stikstofeffecten plaatsvindt, ingeval sprake is van handelingen die niet leiden tot een toename van stikstofdepositie op de daarvoor gevoelige natuurwaarden; ook hier is de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid als alternatief reguleringsinstrument geïntroduceerd. Verder is bij tracébesluiten de natuurtoets procedureel geïntegreerd in de besluitvorming; daarvoor is niet langer de specifieke vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 vereist.

Tegelijk is voorzien in een zogenoemde programmatische aanpak voor stikstof. Deze moet bij gebieden die nu te maken hebben met een overmatige stikstofbelasting de vergunningverlening voor projecten die kunnen leiden tot een stikstoftoename lostrekken. Dit door te verzekeren dat door een samenhangende aanpak van alle betrokken overheden met zekerheid in zijn totaliteit een vermindering van de (effecten) van stikstofdepositie op daarvoor gevoelige natuurwaarden wordt bereikt, waarbij wetenschappelijk wordt onderbouwd dat de doelstellingen in de Natura 2000-gebieden worden gerealiseerd en in ieder geval geen verslechtering plaatsvindt.

Door deze voorzieningen in de Natuurbeschermingswet 1998 in te voegen, zonder het stelsel integraal te herzien, is de wet erg complex geworden.

Het algemene beschermingsregime van de Flora- en faunawet is via de uitvoeringsregelgeving genuanceerd, waardoor er drie regimes zijn ontstaan (Besluit vrijstelling dier- en plantensoorten en Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten). Al naar gelang de soort en de aard van de activiteit geldt een algemene onvoorwaardelijke vrijstelling of een vrijstelling gekoppeld aan het toepassen van een gedragscode, dan wel een ontheffingsmogelijkheid op basis van een lichte of uitgebreide toets. Het wettelijk systeem is door deze gelaagdheid van het soortenbeschermingsregime ontoegankelijk geworden, zoals ook uit de evaluatie van de natuurwetgeving in 2008 naar voren komt.

Tot slot zij vermeld dat sinds 1 oktober 2010 voor de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de ontheffingverlening op grond van de Flora- en faunawet ten aanzien van locatiegebonden

¹ Wet van 29 december 2008, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken (Stb. 2009, 18), in werking getreden op 1 februari 2009, en de op 31 maart 2010 in werking getreden Crisis- en herstelwet (Stb. 2010, 136).

activiteiten wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Daarmee is één loket voor burgers en ondernemers gecreëerd en is sprake van één geïntegreerde besluitvormingsprocedure voor de op grond van verschillende wetten voor locatiegebonden activiteiten vereiste vergunningen en ontheffingen. Het bevoegd gezag voor de verlening van de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of de ontheffing op grond van de Flora- en faunawet blijft wel bevoegd en verantwoordelijk voor de uitvoering van de natuurtoets en voor het op basis daarvan al dan niet – of onder voorwaarden en beperkingen – toestaan van de betrokken activiteit. Dat gebeurt door middel van de door dit bevoegd gezag aan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning af te geven verklaring van geen bedenkingen. Het besluit inzake de toestemmingverlening zelf is evenwel onderdeel van de alomvattende omgevingsvergunning.

HOOFDSTUK 5. ALGEMENE VOORZIENINGEN

5.1. Natuurvisie

Een gewijzigd perspectief

De huidige Natuurbeschermingswet 1998 voorziet in de artikelen 4 en volgende in het ten minste eenmaal in de acht jaar vaststellen van een natuurbeleidsplan. Deze bepalingen geven mede invulling aan de verplichting van artikel 6 van het eerder aangehaalde Biodiversiteitsverdrag om nationale strategieën, plannen of programma's op te stellen voor het behoud van de biodiversiteit. Het natuurbeleidsplan geeft met oog op een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuurlijke en landschappelijke waarden voor de korte en middellange termijn richting aan van rijkswege te nemen beslissingen. Het gaat om een strategische visie, die wordt opgesteld vanuit de behoefte om samenhang te brengen in de hoofdlijnen van het rijksbeleid gericht op het behoud en het duurzaam beheer van de biologische diversiteit. De huidige wettelijke basis legt daarbij de nadruk op de samenhang van het natuurbeleid met het nationale ruimtelijke beleid en het milieubeleid. De visie bindt alleen het Rijk zelf.

Het kabinet stelt vast – mede naar aanleiding van de recente gedachtewisselingen met de Tweede Kamer over de begroting van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, over het bestuursakkoord natuur, over Natura 2000 en over de ecologische hoofdstructuur¹ – dat er onverminderd behoefte blijft aan een strategische rijksvisie op het natuurbeleid. In dit wetsvoorstel wordt in de artikelen 1.5 en 1.6 dan ook opnieuw voorzien in een dergelijke rijksvisie, thans «natuurvisie» genoemd. De natuurvisie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid gericht op het behoud van biodiversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de bescherming van waardevolle landschappen (artikel 1.5, tweede lid).

In de voorgestelde wettelijke regeling wordt rekening gehouden met het gewijzigde perspectief als gevolg van de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies. Vastgesteld moet immers worden dat het nationale ruimtelijke beleid en het milieubeleid, welke beleidsvelden in de huidige wettelijke basis een belangrijke plaats hebben, inmiddels in belangrijke mate zijn gedecentraliseerd. Het Rijk heeft op die terreinen een terughoudende rol te spelen. Een rijksvisie komt daar derhalve minder belang toe. De natuurvisie is vooral van belang voor de terreinen waarvoor het Rijk verantwoordelijk blijft. Behalve om de borging van de realisatie van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen, waarvoor het Rijk in internationaal verband aanspreekbaar blijft (artikel 1.5, derde lid, onderdeel a; zie ook paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting), gaat het dan om de Nederlandse inzet in internationaal verband en om de samenhang met ander rijksbeleid, in het bijzonder het beleid om te komen tot een verduurzaming van de economie. De nationale en internationale inzet is om het biodiversiteitsbeleid zoveel mogelijk in ander beleid van meer economische aard te integreren en om meer dan voorheen de verbinding tussen economie en ecologie te leggen. In de paragrafen 1.2 en 2.2 van deze memorie van toelichting is gewezen op de beoogde verdere «vergroening» van twee belangrijke Europese economische dossiers, te weten het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid. Integratie van het biodiversiteitsbeleid met de handelspolitiek is al langer aan de orde, en nog steeds actueel. CITES is illustratief voor een internationale aanpak die handelsbelangen en biodiversiteitsbelangen dient, omdat de overexploitatie van diersoorten en plantensoorten die daarmee wordt

¹ Zie in dit verband Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XIII, nr. 177, blz. 2; Kamerstukken II 2011/12, 26 407, nr. 63; Handelingen II 2011/12, nr. 61, item 3, blz. 14–15; Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 116, blz. 20, en nr. 169.

tegeengegaan niet alleen een bedreiging vormt voor de soorten zelf, maar ook voor de daarmee te genereren economische opbrengsten in de toekomst. Een ander voorbeeld is het houtdossier (zie het slot van hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting), waarbij uit een oogpunt van onder meer het biodiversiteitsbeleid eisen worden gesteld aan de naleving van duurzaamheidseisen in het land van herkomst bij de houtproductie. Daarbij wordt het begrip «duurzaam» breed opgevat; ook bijvoorbeeld de naleving van sociale wetgeving en wetgeving ter bescherming van de eigendomsverhoudingen worden daaronder gevat.

Het ligt in de rede om juist aan dit soort aspecten, waarvoor binnen het Nederlandse staatsbestel het Rijk primair verantwoordelijk is, in de rijksvisie over het natuurbeleid aandacht te besteden. Daarbij komt ook een belangrijke plaats toe aan de invulling van de aanbevelingen uit het in paragraaf 1.2 aangehaalde rapport van de Taskforce Biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen «Groene groei, Investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen»: bewustwording van de betekenis van biodiversiteit, het beter organiseren van landgebruik en de inzet van economische prikkels om het verlies aan biodiversiteit tot staan te brengen en economische groei te realiseren (vergroening van de economie).

Een en ander wordt tot uitdrukking gebracht in het voorgestelde artikel 1.5, tweede en derde lid, onderdeel b.

Europese biodiversiteitsdoelstellingen

Om een goede doorwerking in het beleid te verzekeren, is het van belang om in de natuurvisie de te realiseren doelstellingen ten aanzien van het behoud en duurzaam beheer van de biologische diversiteit zoveel mogelijk te concretiseren. Daarbij verdienen in het bijzonder aandacht de doelstellingen waarvoor Nederland in internationaal verband een bijzondere verantwoordelijkheid draagt (artikel 1.5, derde lid, onderdeel a). Het gaat dan met name om de habitats en soorten die een bijzondere bescherming moeten krijgen op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, te weten:

- de leefgebieden voor vogels – waaronder geregeld in Nederland voorkomende trekvogels – waarvoor speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden) moeten worden aangewezen op grond van artikel 4 van de Vogelrichtlijn;
- de natuurlijke habitats en de habitats van soorten waarvoor speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden) moeten worden aangewezen op grond van artikel 4 van de Habitatrichtlijn;
- de vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de Vogelrichtlijn, en de niet in die bijlage genoemde geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten, en
- de diersoorten en plantensoorten, genoemd in bijlage IV of V van de Habitatrichtlijn, bijlage I of II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn.

De natuurvisie zou daarbij zoveel mogelijk ook in kwantitatieve zin duidelijkheid moeten verschaffen ten aanzien van de vraag wanneer op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding is bereikt voor de verschillende habitats en soorten die in Natura 2000-gebieden voorkomen en welke stappen er nog moeten worden gezet om deze doelstelling te realiseren (artikel 1.5, vijfde lid). Op basis daarvan kan ook een verdere kwantificering van de doelen op gebiedsniveau plaatsvinden. Hiermee wordt maximaal duidelijkheid verschaft aan overheden en beheerders en aan gebruikers in en rond de gebieden over de ten aanzien van de gebieden geldende opgave, zodat deze daarmee bij hun afwegingen en investeringsbeslissingen rekening kunnen houden (zie paragraaf 6.2.4 van

deze memorie van toelichting). De kwantificering van instandhoudingsdoelstellingen verkrijgt overigens – ter geruststelling van het Havenbedrijf Rotterdam naar aanleiding van zijn commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel – haar juridische doorwerking in het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden uitsluitend door middel van de aanwijzingsbesluiten voor deze gebieden. De in het voorgestelde artikel 1.1, eerste lid, opgenomen omschrijving van het begrip «instandhoudingsdoelstellingen», dat wordt gebruikt in de verschillende wetsartikelen die het beschermingsinstrumentarium regelen, zoals het beheerplan, de aanschrijvingsbevoegdheid en de vergunningverlening, grijpt namelijk nadrukkelijk aan bij de doelstellingen als opgenomen in deze aanwijzingsbesluiten.

Met de voorgestelde voorziening wordt ook tegemoet gekomen aan de Vereniging Natuurmonumenten, die in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel aandacht vraagt voor een sterkere juridische verankering van de op nationaal niveau nagestreefde instandhoudingsdoelstellingen dan thans het geval is.

Rode lijsten

Voor zover soorten in Nederland ernstig in hun voortbestaan worden bedreigd en niet al onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn beschermd, is onder andere het eerder aangehaalde Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa van belang. Dit verdrag verplicht er in de artikelen 1 en 3 toe in het beleid bijzondere aandacht te besteden aan soorten die met uitsterven worden bedreigd en kwetsbaar zijn. Tegen die achtergrond heeft Nederland ervoor gekozen om lijsten vast te stellen van deze met uitsterven bedreigde en kwetsbare soorten, zodat daar in het beleid door de verschillende overheden en natuurbeheerders rekening mee kan worden gehouden¹ (Besluit Rode Lijsten flora en fauna).² De Rode lijsten omvatten verdwenen, ernstig bedreigde, bedreigde, kwetsbare en gevoelige planten en dieren in Nederland, verdeeld over achttien soortgroepen.³ Zij zijn samengesteld aan de hand van twee criteria, te weten trend en zeldzaamheid.⁴ Gelet op de samenhang in het beleid die de natuurvisie beoogt aan te brengen, ligt het in de rede deze lijsten en het daarop gerichte bijzondere beleid onderdeel te laten zijn van de natuurvisie (voorgesteld artikel 1.5, derde lid, onderdeel a, en vierde lid).

¹ Anders dan de Vereniging Stadswerk Nederland in zijn advies over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel vreest, betekent het voorkomen van een soort op de Rode lijst als zodanig niet dat er speciale beschermende bepalingen van kracht zijn, zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd: ABRvS 19 februari 2003, zaaknr. 200201758/1, ro 2.3.4.1.

² Besluit van de Minister van LNV van 4 november 2004 (Stcrt. 218); gewijzigd bij besluit van 28 augustus 2009 (Stcrt. 13201).

³ Te weten: zoogdieren, vogels, reptielen en amfibieën, zoetwatervissen, dagvlinders, krekels en sprinkhanen, libellen, korstmossen, paddenstoelen, bijen, kokerjuffers, steenvliegen, haften en platwormen, land- en zoetwaterweekdieren, vaatplanten en mossen.

⁴ Dit levert acht categorieën op, gerangschikt naar mate van bedreigdheid: (1) uitgestorven op wereldschaal; (2) in het wild uitgestorven op wereldschaal; (3) verdwenen uit Nederland; (4) in het wild verdwenen uit Nederland; (5) ernstig bedreigd; (6) bedreigd; (7) kwetsbaar en (8) gevoelig.

Samenhang tussen ecologische systemen

Zoals in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting is aangegeven, is de verbinding van individuele natuurgebieden door vorming van een ecologische hoofdstructuur van wezenlijk belang voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor de verschillende diersoorten en plantensoorten. Vanwege dat grote, nationale belang worden ook ruimtelijke kaders vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet ruimtelijke ordening. De ijkpunten voor het Rijk voor dit instrument, en voor andere maatregelen die een goed functioneren van ecosystemen in afzonderlijke gebieden in onderlinge samenhang bevorderen, horen uiteraard ook een plaats te krijgen in de natuurvisie (voorgesteld artikel 1.5, derde lid, onderdeel c).

Landschappen

De bescherming en het beheer van landschappen is primair een verantwoordelijkheid van de provincies. Voor zover het evenwel gaat om landschappen met een unieke universele waarde, als zodanig erkend op grond van de eerder aangehaalde Overeenkomst inzake de bescherming

van het cultureel en natuurlijk erfgoed, of om landschappen met hoge natuurwaarden van nationaal belang, ligt er evenwel ook een verantwoordelijkheid bij het Rijk. In het eerder aangehaalde begrotingsakkoord 2013 zijn voor het beheer van de laatstgenoemde categorie landschappen ook extra rijksmiddelen vrijgemaakt. Voorts is de erkenning van het belang van landschappen een belangrijk element in het Europees landschapsverdrag (zie paragraaf 6.6.1 van deze memorie van toelichting). Één van de onderwerpen te behandelen in de natuurvisie zal derhalve het rijksbeleid ten aanzien van landschappen zijn (voorgesteld artikel 1.5, derde lid, onderdeel d).

Bossen

De natuurvisie zal – zoals enkele koepelorganisaties van ondernemers en particuliere grondbezitters in hun commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel terecht onderstrepen¹ – aandacht moeten besteden aan het rijksbeleid gericht op een duurzaam beheer van bossen, mede in het licht van hun betekenis voor de biodiversiteit, de productie van hout en biomassa, hun betekenis voor het klimaat door CO₂-opslag en hun maatschappelijke functie. Dit is thans in het wetsvoorstel expliciet tot uitdrukking gebracht (voorgesteld artikel 1.5, derde lid, onderdeel e).

Samenhang met beleid andere overheden

Waar het bestuursakkoord natuur voorziet in verdere decentralisatie van het natuurbeleid (zie hierna paragraaf 5.2), zal de natuurvisie voorzien in de behoefte aan duidelijkheid over de invulling die het Rijk aan zijn rol en verantwoordelijkheid op het vlak van het biodiversiteitsbeleid geeft, en over de borging – door afspraken, wettelijke kaders of anderszins – van de samenhang tussen het rijksbeleid en het natuurbeleid van provincies en andere overheden (voorgesteld artikel 1.5, derde lid, onderdeel f). Het Rijk is uiteindelijk verantwoordelijk voor de algemene werking en doeltreffendheid van het onderhavige wettelijke systeem en ook aanspreekbaar op de nakoming van internationale verplichtingen, al vindt een belangrijk deel van de invulling en uitvoering van het beleid in de provincie plaats. Het zijn de provincies die – binnen de gegeven wettelijke kaders – de instrumenten inzetten om op provinciaal niveau de natuurdoelstellingen te realiseren. De som van de inzet van de twaalf provincies moet leiden tot een gunstig beeld ten aanzien van de staat van de natuur in Nederland als geheel.

Enkele koepelorganisaties hebben in hun commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel gevraagd om in de natuurvisie aandacht te besteden aan provinciale koppen op internationale verplichtingen.² Het kabinet wijst erop dat de natuurvisie hiervoor niet het geëigende instrument is, aangezien de natuurvisie betrekking heeft op het rijksbeleid en geen bindend kader voor andere overheden behelst. De aandacht in de natuurvisie voor de samenhang van het Rijksbeleid en het beleid van andere overheden kan wel incongruenties of dubbelingen voorkomen, en kan ook aanleiding geven om het gesprek met andere overheden aan te gaan over de regeldruk op het terrein van het natuurbeleid en daarover bijvoorbeeld nadere bestuurlijke afspraken te maken. Overigens lijkt in het licht van de specifieke bevoegdheidsverdeling en de kaders in het onderhavige wetsvoorstel uitgesloten dat provincies of andere overheden ten aanzien de onderwerpen die zijn geregeld in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in eigen normering zullen voorzien, in de vorm van vergunningen en verboden, gekoppeld aan aanvullende doelstellingen voor Natura 2000-gebieden of aan te beschermen diersoorten en dergelijke. Er is echter nadrukkelijk wel ruimte voor eigen provinciaal beleid ten aanzien van de inrichting, het beheer en de planologische

¹ VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland, Federatie Particulier Grondbezit.

² Regiegroep Recreatie & Natuur (ANWB, HISWA, RECRON, Sportvisserij Nederland, Nederlands Platform voor Waterrecreatie, Horeca Nederland, Watersportverbond) en FODI (Federatie van Oppervlakedelfstoffenwinnende industrieën).

bescherming van natuurgebieden en van het landelijk gebied.

Samenhang met andere rijksvisies

Voor de bescherming van natuurwaarden is het instrumentarium van de ruimtelijke ordening van wezenlijk belang. Het gaat daarbij niet alleen om de planologische doorwerking van de Natura 2000-gebieden en de verankering en bescherming van het overige deel van de ecologische hoofdstructuur, maar ook om het toelaten van functies of de verdere ontwikkeling daarvan nabij natuurgebieden op een wijze die in overeenstemming is met natuurdoelstellingen voor die gebieden. Te denken valt aan de wijze van inpassing van agrarische bedrijven, woningbouw, infrastructuur, bedrijventerreinen en windmolenparken. Het ligt voor de hand om dit soort ruimtelijke aspecten – voor zover deze nationale belangen raken – zoveel mogelijk in een integrale visie neer te leggen, zoals de structuurvisie infrastructuur en ruimte op grond van de Wet ruimtelijke ordening of een bredere omgevingsvisie, waarnaar thans in het kader van de eerder aangehaalde herijking van het omgevingsrecht onderzoek wordt gedaan.¹ Tegen deze achtergrond bepaalt het voorgestelde zesde lid van artikel 1.5, dat de ruimtelijke aspecten van het natuurbeleid, in plaats van in de natuurvisie, kunnen worden opgenomen in een andere rijksvisie, in lijn met het pleidooi van verschillende koepelorganisaties voor een samenhangende en integrale ruimtelijke rijksvisie in hun commentaar op het ontwerp van dit wetsvoorstel.²

Het ruimtelijk deel van de natuurvisie wordt sowieso in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu vastgesteld, wat overigens ook het geval is voor andere onderdelen van de natuurvisie die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu primair of mede verantwoordelijkheid draagt (voorgesteld artikel 1.6, derde lid).

De relatie met andere rijksvisies zal bij het opstellen van de natuurvisie nader worden gezien. Hierbij kan worden gedacht aan de relatie met de rijksvisie «Kiezen voor karakter, Visie erfgoed en ruimte»,³ waarin het versterken van de synergie tussen erfgoed, economie en ecologie als rijksprioriteit is benoemd.

Vorbereiding en actualisering natuurvisie

Vanzelfsprekend zal – zoals ook Vogelbescherming Nederland in haar commentaar op het ontwerp van dit wetsvoorstel heeft aangegeven – het maatschappelijk veld worden betrokken bij de totstandkoming van de natuurvisie en bij wezenlijke wijzigingen daarvan.⁴ Gewezen zij in dit verband op artikel 7, vierde volzin, van het Verdrag van Aarhus, dat inspraak van het publiek vereist bij de voorbereiding van beleid dat betrekking heeft op het milieu. In het wetsvoorstel is daarom geregeld dat op de voorbereiding van de natuurvisie, en wijzigingen daarvan, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is (voorgesteld artikel 1.6, tweede lid).

In het onderhavige wetsvoorstel zijn verder geen regels gesteld over de procedure voor het tot stand brengen van de natuurvisie en zijn geen regels gesteld over de periode waarvoor deze heeft te gelden. Deze regels zijn niet strikt noodzakelijk, en het achterwege laten ervan biedt flexibiliteit bij de aansluiting op andere rijksvisies, voor de totstandbrenging en duur waarvan thans nog verschillende regels gelden.

Als meer duidelijkheid bestaat over de regeling van de omgevingsvisie in het toekomstige omgevingsrecht zal daarbij in de toekomst aansluiting

¹ Zie in dit verband ook de toezegging van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie naar aanleiding van vragen van de leden Eigenman, Schaap en Smaling, Handelingen I 2010/11, nr. 21, item 6, blz. 51 (toezegging 01273).

² O.m. Vereniging Natuurmonumenten, VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO-Nederland, NEPROM en Regiegroep Recreatie & Natuur (ANWB, HISWA, RECRON, Sportvisserij Nederland, Nederlands Platform voor Waterrecreatie, Horeca Nederland, Watersportverbond).

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 156, nr. 29.

⁴ O.m. Vogelbescherming Nederland wijst in haar advies over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel op het belang van betrokkenheid van belanghebbenden, waaraan invulling kan worden gegeven door bij de voorbereiding van de natuurvisie toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

kunnen worden gezocht. Volstaan is thans met de bepaling dat de natuurvisie regelmatig moet worden geactualiseerd (voorgesteld artikel 1.6, eerste lid), voor welke actualisatie de monitoring van de staat van de natuur, die is voorzien in de voorgestelde artikelen 1.7, eerste lid, en 1.8, mede van belang zal zijn. Uiteraard wordt de natuurvisie aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden en – om een goede doorwerking in de praktijk te verzekeren – gepubliceerd (voorgesteld artikel 1.6, derde lid).

Doorwerking natuurvisie

Onder meer Vogelbescherming Nederland en Vereniging Stadswerk Nederland hebben in hun adviezen over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel aandacht gevraagd voor de formele status en doorwerking van de natuurvisie.

Evenals bij het «natuurbeleidsplan» het geval is, gaat het bij de natuurvisie om een enkel het Rijk zelf bindende strategische visie, die nadrukkelijk valt te onderscheiden van de veelal voor de besluitvorming meer rechtstreeks dwingend doorwerkende plannen. LTO-Nederland kan dus – naar aanleiding van haar inbreng ten aanzien van het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel – worden gerustgesteld dat de nationale doelstellingen als verwoord in de natuurvisie niet een bovengeschildt belang vertegenwoordigen waaraan provinciale verordeningen en gemeentelijke bestemmingsplannen zonder meer hebben te voldoen. Tegen deze achtergrond is ook bewust gekozen voor het begrip «visie» in plaats van voor het begrip «plan», in aansluiting op de terminologie die in de wetgeving met betrekking tot het omgevingsrecht zal worden gehanteerd.

Doorwerking van de natuurvisie zal op verschillende wijze kunnen plaatsvinden. Het Rijk zal de visie als uitgangspunt nemen bij de bepaling van het standpunt in internationale onderhandelingen en bij het sluiten van internationale verdragen. Doelstellingen van de natuurvisie kunnen worden verwezenlijkt door middel van door het Rijk te sluiten bestuurs-overeenkomsten of privaatrechtelijke overeenkomsten (aankoopbeleid, erfpachtbeleid e.d.). De natuurvisie zal voorts leidend zijn voor het feitelijk handelen van het Rijk (bijvoorbeeld de invulling van het beheer van de rijkswateren), voor de invulling van het rijkssubsidiekader en voor de wijze van invulling van allerlei formele bevoegdheden op grond van de natuurwetgeving en andere wetgeving (bijvoorbeeld aanwijzingsbesluiten Natura 2000-gebieden, vergunningverlening, tracébesluiten, instrumenten Wet ruimtelijke ordening).

5.2. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Overwegingen bij de keuze van decentralisatie naar de provincies

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn in de eerder – in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting – aangehaalde bestuursafspraken 2011–2015 overeengekomen dat de provincies verantwoordelijk worden voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid op het vlak van natuur, recreatie, toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en de leefbaarheid van het platteland. De provincies stemmen volgens deze bestuursafspraken een en ander integraal af met de uitvoering van het provinciale en gemeentelijke ruimtelijke orderings-, water- en milieubeleid en voeren de bovenlokale regie. Het Rijk beperkt zich tot het stellen van kaders op grond van internationale verplichtingen en tot de strategische ruimtelijke planning.

Op het vlak van het natuurbeleid zijn in het verleden veel taken naar de provincies gedecentraliseerd. De provincies zijn verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de uitvoering van de bepalingen voor de bescherming van natuurgebieden van de Natuurbeschermingswet 1998 (beheerplannen, vergunningverlening, oplegging van gebiedsbeperkingen), van de bepalingen voor de bescherming van soorten van de Flora- en faunawet (onthefingverlening in het kader van populatiebeheer en schadebestrijding, erkenning van faunabeheereenheden) en van de bepalingen van de Boswet voor de bescherming van houtopstanden (ondersteuning van het toezicht op de naleving van de meld- en herbeplantingsplicht). Zij hebben op het vlak van de natuurwetgeving de afgelopen jaren dan ook al de nodige deskundigheid opgebouwd. De provincies ontvangen voorts op grond van de Wet inrichting landelijk gebied sinds 2006 een specifieke uitkering – het investeringsbudget landelijk gebied – voor de realisatie van rijksdoelstellingen in het kader van het gebiedsgerichte beleid, welk beleid – zoals in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting is aangegeven – een essentieel onderdeel uitmaakt van het natuurbeleid: verwerving, inrichting en beheer van gronden ten behoeve van natuur, in het bijzonder de realisatie van de ecologische hoofdstructuur, het scheppen van de voor natuur noodzakelijke milieu- en watercondities, actief soortenbeleid en ondersteunende ruimtelijke herstructurering van gebieden door toepassing van landinrichting. Deze middelen zullen overeenkomstig het bestuursakkoord natuur volledig worden gedecentraliseerd. Ook bij de planologische verankering van de ecologische hoofdstructuur hebben de provincies een belangrijke rol: zij dragen zorg voor de exacte begrenzing van de gebieden, de benoeming van de wezenlijke waarden en de verdere invulling van het inhoudelijke beschermingsregime. Daarnaast hebben zij al belangrijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van de Waterwet en de Wet op de waterschappen met betrekking tot de regionale waterplannen, onderscheidenlijk het instellen en het toezicht op het functioneren van de waterschappen, wat niet onbelangrijk is gegeven de onmiddellijke samenhang die er vaak bestaat tussen watercondities en de realisatie van natuurdoelstellingen.

De provincie is de dichtst bij de burger liggende bestuurslaag die in aanmerking komt voor een centrale rol bij de uitvoering van natuurbeleid en de realisatie van gebiedsgericht beleid. Dat hangt samen met de schaal van natuurgebieden en de omvang van de problematiek die hier aan de orde is, de noodzakelijke verzekering van aansluiting op het beleid van andere provincies en de schaal waarop de voor de uitvoering van het beleid relevante organisaties – zoals terreinbeheerders en waterschappen – opereren. Het zijn ook bij uitstek de provincies die op gebiedsniveau de relevante afwegingen kunnen maken, rekening houdend met de specifieke kenmerken van het gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Zij kennen de relevante partijen in het gebied, zijn in staat om synergie met andere relevante gebiedprocessen te bereiken en beschikken over de instrumenten voor een integrale aanpak, waardoor natuurdoelstellingen doelmatig en doeltreffend kunnen worden gerealiseerd.

Dat decentralisatie naar provincies kan leiden tot onderlinge verschillen tussen de provincies bij de uitwerking van het natuurbeleid, zoals in de consultatieronde ten aanzien van het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel naar voren is gebracht, is evident. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat door decentralisatie beter recht wordt gedaan aan regionale verschillen, en beter wordt aangesloten bij de regionale en lokale opvattingen over hoe gebieden het beste kunnen worden ingericht en beheerd voor de onderscheiden functies die daar moeten worden gecombineerd en hoe de natuurdoelstellingen het beste kunnen worden bereikt. Dat bevordert ook de herkenbaarheid van en het draagvlak voor

het beleid bij de burgers en ondernemers van het gebied. Tegelijk moet worden bedacht dat de provincies bij de onderwerpen die worden geregeld in het onderhavige wetsvoorstel niet heel veel speelruimte hebben. Zij zijn immers gehouden te handelen in overeenstemming met de strikte internationale kaders voor de gebiedsbescherming en soortenbescherming, zoals deze zijn omgezet in het onderhavige wetsvoorstel.

Voor aangelegenheden die eenheid van beleid vergen of de provincieschaal overstijgen bevat het onderhavige wetsvoorstel de noodzakelijke waarborgen, door het stellen van algemene kaders, door bij effecten van besluiten voor andere provincies onderlinge afstemming tussen provincies voor te schrijven en door, wanneer de doelmatigheid of nationale belangen daarmee zijn gediend, de bevoegdheid voor het nemen van besluiten op rijksniveau te houden. Ook de instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening en de kaders van de milieu- en waterwetgeving bieden de nodige waarborgen. Daarnaast heeft het Rijk bestuurlijke afspraken met de provincies gemaakt (zie hierna) en zal het Rijk een eenduidige uitleg van de landelijk geldende wettelijke kaders faciliteren. In het navolgende wordt nog nader ingegaan op de resterende rijksverantwoordelijkheid en de instrumenten om daar invulling aan te geven; in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting werd al een korte opsomming gegeven van de bevoegdheden die overeenkomstig dit wetsvoorstel bij het Rijk blijven.

Overigens geven de provincies er in de praktijk blijk van zich bewust te zijn van het belang van samenwerking, onderlinge afstemming, eenduidige kaders en een wijze van uitvoering die voor overheden, burgers en ondernemers zo min mogelijk lasten met zich brengt. Gewezen zij in dit verband bijvoorbeeld op de uniforme, centraal uitgevoerde subsidieregelingen die de provincies de afgelopen jaren hebben vastgesteld voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer. Gewezen zij voorts op het document «Profiel Provincies» van het Interprovinciaal Overleg van 14 april 2010, waarin provincies onderschrijven dat versterking van de onderlinge samenwerking en krachtenbundeling moeten plaatsvinden, zodat de schaal van bestaande provincies geen belemmering kan zijn voor een goede uitoefening van gedecentraliseerde verantwoordelijkheden.¹ Voorts heeft het kabinet voorzien in een uitgebreid communicatie- en implementatietraject voorafgaand aan de daadwerkelijke overgang van taken en bevoegdheden naar provincies. Dat is onderdeel van het traject «implementatie natuurwetgeving». Dat traject is overigens niet alleen van belang voor de bij de uitvoering van de wet betrokken overheden en diensten, maar ook voor het verschaffen van de vereiste duidelijkheid aan en het ontzorgen van burgers en bedrijven. Verwezen zij naar paragraaf 11.8 van deze memorie van toelichting.

¹ www.profielprovincies.nl/documents/ProfielProvincies14april2010.pdf.

² O.m. Vogelbescherming Nederland, Soortenbescherming Nederland, VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO-Nederland, Faunabescherming, NEPROM, Nationale Havenraad, Regiegroep Recreatie & Natuur (ANWB, HISWA, RECRON, Sportvisserij Nederland, Nederlands Platform voor Waterrecreatie, Horeca Nederland, Watersportverbond) Federatie Particulier Grondbezit, CUMELA-Nederland, Koninklijke Nederlandse Bosbouwvereniging, Landschap Overijssel, Dierenbescherming, Vereniging Das en Boom, Netwerk Groene Bureaus, Vereniging Politie Dieren- en Milieubescherming, KNJV, NIOO-KNAW (Nederlands Instituut voor Ecologie).

³ D.d. 4 juni 2008.

Het kabinet deelt derhalve niet de zorg die verschillende organisaties in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel naar voren hebben gebracht over de samenhang en de effectiviteit van het beleid, over belangrijke lastenverzwaringen en – in enkele gevallen – over de deskundigheid van de provincies.² Ook de ervaringen met de uitoefening van thans bij de provincies belegde taken op het vlak van de natuurwetgeving en de inrichting van het landelijk gebied geven geen aanleiding tot zorg. Op de vrees voor provinciale koppen is in paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting ingegaan.

Provinciale taken

Door het vorige kabinet waren in het Bestuursakkoord Rijk-Provincies 2008–2011³ al afspraken met de provincies gemaakt over decentralisatie van de taken van het Faunafonds, de ontheffingverlening voor ruimtelijke

ingrepen op grond van de Flora- en Faunawet en de taken ten aanzien van de meld- en herbeplantingsplicht als opgenomen in de Boswet. Deze te decentraliseren taken komen terug in het op 20 september 2011 tussen het Rijk en de provincies gesloten bestuursakkoord natuur, naast enkele kleinere te decentraliseren wettelijke taken. Zoals in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting bij de behandeling van het onderwerp van de ecologische hoofdstructuur is aangegeven, neemt het kabinet – overeenkomstig de daar aangehaalde motie van de leden Koopmans, Lodders en Dijkgraaf – de in dit akkoord neergelegde afspraken als uitgangspunt voor de invulling van zijn beleid en de vormgeving van de wetgeving. Het bestuursakkoord natuur dient ter uitwerking van de bestuursafspraken 2011–2015 tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. In de bijlage bij het onderhandelingsakkoord van 20 september 2011, onderdeel van het bestuursakkoord, zijn meer precies de taken en bevoegdheden op het vlak van de natuurwetgeving genoemd waarvoor de provincies verantwoordelijk worden of blijven. Een groot deel van de in de bijlage genoemde taken en bevoegdheden ligt ingevolge de thans vigerende wetgeving al bij de provincies. In het akkoord is aangegeven dat de decentralisatie van de taken en bevoegdheden op het vlak van de natuurwetgeving haar beslag zal krijgen met het onderhavige voorstel voor de Wet natuurbescherming.

Uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is dat – overeenkomstig de bestaande situatie en de aanvullende afspraken van het bestuursakkoord natuur – in beginsel alle uitvoeringstaken en bijbehorende bevoegdheden bij de provincies worden neergelegd. Een verdere precisering van deze taken en bevoegdheden vindt plaats in de navolgende hoofdstukken van deze memorie van toelichting. De hoofdlijnen zijn evenwel als volgt.

Voor de gebiedsbescherming zijn de voorgestelde veranderingen op het vlak van bevoegdheden beperkt, aangezien de bevoegdheden hier thans al goeddeels bij de provincies liggen; wel worden de provincies ook bevoegd voor de vaststelling van de Natura 2000-beheerplannen voor terreinen van Staatsbosbeheer, nadat de thans lopende beheerplanprocessen zijn afgerond en tot vaststelling van de eerste generatie beheerplannen hebben geleid. Daarnaast zijn er instrumentele wijzigingen, die op zichzelf echter los staan van de verdeling van bevoegdheden. Zo wordt de vergunningverlening in een aantal gevallen gekoppeld aan toepasselijkheid van de «lex silencio positivo».

Voor het soortenbeleid wordt wel een aanzienlijke verruiming van de bevoegdheden van de provincies voorgesteld. De provincies worden in beginsel bevoegd voor de verlening van alle ontheffingen van de verboden die in het kader van de soortenbescherming gelden, dus ook voor ontheffingen ten behoeve van ruimtelijke ingrepen; thans zijn de provincies uitsluitend bevoegd voor de ontheffingverlening voor populatiebeheer en schadebestrijding. Daarnaast wordt de uitoefening van bevoegdheden op het terrein van populatiebeheer en schadebestrijding – ook ten aanzien van exoten – minder afhankelijk van besluiten op rijksniveau en worden de taken van het Faunafonds gedecentraliseerd. Verder krijgen de provincies, in het verlengde van de feitelijke werkzaamheden die zij thans op het vlak van de bescherming van houtopstanden verrichten, de formele bevoegdheden met betrekking tot de meldingsplicht en de herbeplantingsplicht ten aanzien van gevelde houtopstanden in het landelijke gebied.

De provincies krijgen zo de beschikking over een logisch samenstel van instrumenten. Als de provincies verantwoordelijk worden voor vergoeding van wildschade, ligt het immers in de rede dat zij ook over alle bevoegdheden beschikken in het kader van populatiebeheer en schadebe-

strijding om wildschade te kunnen beperken. En waar de provincies verantwoordelijk zijn voor het beheer van Natura 2000-gebieden en de overige delen van de ecologische hoofdstructuur, ligt het in de rede dat zij de bevoegdheden in het kader van soortenbescherming en houtopstanden hebben, zodat een samenhangend beleid ten aanzien van het natuurbeheer is geborgd.

Dit geeft ook voor burgers en ondernemers meer duidelijkheid. Nu moet degene die een project uitvoert dat potentieel significant negatieve gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied en dat ook schadelijk gevolgen kan hebben voor bepaalde diersoorten of plantensoorten – zoals bijvoorbeeld de aanleg van een bedrijventerrein of een woonwijk nabij een Natura 2000-gebied – een Natura 2000-vergunning aanvragen bij de provincie en de eventueel benodigde ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen aanvragen bij het Rijk. Overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel worden de provincies voor beide bevoegd. Daarmee is sprake van één loket, worden tegenstrijdige beslissingen voorkomen en wordt voorkomen dat de initiatiefnemer – denkende dat met de vergunning dan wel ontheffing voor de natuurwetgeving alles rond is – verzuimt één van beide benodigde besluiten te vragen, waardoor in een later stadium bij de uitvoering alsnog problemen ontstaan. Door de handhaving van de in de Boswet neergelegde meldplicht en herbeplantingsplicht bij kap van houtopstanden en de ontheffingverlening daarvan bij de provincies neer te leggen, wordt verzekerd dat ook die besluitvorming – die aan de orde kan zijn bij dezelfde ruimtelijke ingreep – geschiedt door het bestuursorgaan dat tevens bevoegd is voor de Natura 2000-vergunning en voor de ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen.

Behalve in decentralisatie van taken en bevoegdheden op het vlak van de natuurwetgeving voorziet het bestuursakkoord natuur in decentralisatie van de middelen van het investeringsbudget landelijk gebied naar de provincies, na doorvoering van bezuinigingen. Voor de beëindiging van de systematiek van het investeringsbudget landelijk gebied is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. De te decentraliseren middelen – structureel 105 miljoen euro per jaar – worden met ingang van 2014 gestort in het provinciefonds en gaan daarmee tot de eigen middelen van de provincies behoren. In het bedrag van 105 miljoen euro zijn begrepen de middelen voor het beheer van terreinen van Staatsbosbeheer. Naast de genoemde 105 miljoen euro worden ingevolge het bestuursakkoord natuur de uitvoeringskosten van het Faunafonds in het provinciefonds gestort, alsook de middelen die behoren bij de menskracht van de Dienst landelijk gebied van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie waarover de provincies zeggenschap krijgen. Over de inzet van de Dienst Regelingen en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit voor de uitvoering van de subsidieregelingen voor natuurbeheer zijn in het bestuursakkoord natuur afspraken gemaakt.

Over de besteding van de middelen uit het provinciefonds kunnen de provincies autonoom beschikken, met inachtneming van de wettelijke en internationaalrechtelijke kaders en de afspraken met het Rijk. Het bestuursakkoord natuur bevat nadere afspraken over de gerichte inzet van de financiële middelen voor het beheer van de herijkte ecologische hoofdstructuur, met prioriteit voor de internationale verplichtingen: Natura 2000, actief soortenbeleid binnen de ecologische hoofdstructuur en de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water; verwezen zij naar paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting.

Een aantal bevoegdheden en verantwoordelijkheden blijft bij het Rijk.

Het Rijk blijft overeenkomstig dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en voor het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats en soorten in die gebieden. De aanwijzingen zijn een onmiddellijke omzetting van verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Ook de bepaling en allocatie van instandhoudingsdoelstellingen moet op landelijk niveau plaatsvinden, om zeker te stellen dat landelijk voor de betrokken habitats en soorten een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt. Voor rijkswateren en defensie terreinen zal de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van Natura 2000-beheerplannen bij het Rijk blijven, gezien de noodzaak tot integraal waterbeheer en het feit dat een deel van de rijkswateren niet provinciaal is ingedeeld (Noordzee, Eems-Dollard-gebied), respectievelijk gezien de specifieke defensiebelangen.

Ook voor besluiten met betrekking tot activiteiten waarmee grote nationale belangen zijn gemoeid, is het aangewezen om de bevoegdheid bij het Rijk te houden. Het gaat dan om besluiten als vergunningverlening, de verlening van vrijstellingen en ontheffingen, de inzet van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid en het opleggen van een kapverbod. De activiteiten waarvoor de bevoegdheid bij het Rijk blijft liggen zullen worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 1.3, vijfde lid, van het wetsvoorstel. In deze algemene maatregel van bestuur zal dan tevens worden bepaald welke minister bevoegd wordt. Dat kan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zijn, zoals thans in de natuurwetgeving het geval is, maar desgewenst kan de bevoegdheid voor bepaalde besluiten ook bij een andere minister worden neergelegd, als deze voor de activiteit als zodanig of het gebied waarin deze plaatsvindt een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Bij de invulling van de algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 1.3, vijfde lid, van het wetsvoorstel, zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de thans in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 genoemde activiteiten waarvoor het Rijk bevoegd is, met dien verstande dat de reikwijdte van de algemene maatregel van bestuur zich ook zal uitstrekken tot andere besluiten dan vergunningen. Op onderdelen zullen de formuleringen ten opzichte van het huidige besluit met het oog op een heldere en logische bevoegdheidsafbakening worden aangescherpt, en zullen zij ook worden geactualiseerd in het licht van de huidige beleidscontext. Zo zal bijvoorbeeld ten aanzien van de activiteiten met betrekking tot hoofdwegen, landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen en ten aanzien van bij het Rijk in beheer zijnde primaire waterkeringen tot uitdrukking worden gebracht dat het daarbij gaat om aanleg, verbreding, aanpassing, beheer en onderhoud. Ten aanzien van het graven, uitbreiden, verdiepen, beheren en onderhouden van vaargeulen zal worden verduidelijkt dat het dan niet alleen gaat om de Waddenzee, maar ook om de Noordzee en het Eems-Dollard gebied, beide gebieden die niet provinciaal zijn ingedeeld. Ter actualisering van de huidige omschrijving van allerlei activiteiten met het oog op waterveiligheid zal daarin ook specifiek worden gerefereerd aan maatregelen en voorzieningen ter uitvoering van het Deltaprogramma ten behoeve van de waterveiligheid en de verzekering van de zoetwatervoorziening. Toegevoegd zal worden het vervoer van beschermde dieren door dierenambulances, aangezien dat veelal provinciegrensoverschrijdend van karakter is.

De bevoegdheden met betrekking tot handel en vervoer – onder meer ter uitvoering van de eerder aangehaalde CITES-verordening, FLEGT-verordening en Europese houtverordening – blijven gezien het provincie-overstijgende karakter daarvan eveneens bij het Rijk, te weten de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Het Rijk vertegenwoordigt Nederland in internationaal verband en is verantwoordelijk voor de nakoming van internationale verplichtingen door Nederland. Als sprake is van rapportage- of meldingsverplichtingen aan internationale instellingen (zie hierna paragraaf 5.3), geschieden deze door het Rijk. Het Rijk blijft daarnaast verantwoordelijk voor de algemene wettelijke kaders, zoals die zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel en zoals die op onderdelen verder worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Die wettelijke kaders zijn van belang, waar zij de implementatie van internationaalrechtelijke verplichtingen bevatten en voor de provincieschaal overstijgende belangen een landelijk eenvormig beleid verzekeren. De algemene beschermingsregimes voor gebieden, soorten en houtopstanden zijn dan ook dit wetsvoorstel verankerd. Ook zullen overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel algemene regels over de uitoefening van de jacht en het gebruik van het geweer door het Rijk worden gesteld. Het Rijk zal in regelgeving verder duidelijkheid verschaffen over de soorten die als schadelijke soorten zijn te beschouwen en vallen onder de reikwijdte van de bepalingen inzake schadebestrijding. Het Rijk is tevens verantwoordelijk voor het verlenen van vrijstelling voor de bestrijding van deze diersoorten die in het gehele land schade veroorzaken. Dat geldt ook voor de door de provincies te bestrijden invasieve exoten. Het Rijk rekent het voorts tot zijn taak om ecologisch onderzoek, van belang voor de realisatie van de biodiversiteitsdoelstellingen te bevorderen (zie ook paragraaf 5.3 van deze memorie van toelichting). Actief beleid gericht op behoud en herstel van soorten en habitats buiten de ecologische hoofdstructuur, voor zover dit noodzakelijk is ter voldoening aan internationale verplichtingen, is eveneens een verantwoordelijkheid van het Rijk (voorgesteld artikel 1.10). Voor dat beleid zijn in het bestuursakkoord natuur geen middelen voor de provincies gereserveerd; het begrotingsakkoord 2013 voorziet op dit punt wel in rijksmiddelen. Het soortenbeleid buiten de ecologische hoofdstructuur is bovendien in belangrijke mate verweven met het agrarisch natuurbeheer, dat buiten de ecologische hoofdstructuur eveneens een rijksverantwoordelijkheid blijft.

Het Rijk is er verantwoordelijk voor dat wordt verzekerd dat bij de uitvoering conform die wettelijke kaders wordt gehandeld en wordt voldaan aan de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en andere internationale verplichtingen. Met de instrumenten voor het interbestuurlijk toezicht als verankerd in de Provinciewet¹ en de Wet Naleving Europese regelgeving publiekrechtelijke entiteiten² zijn de provincies door het Rijk aanspreekbaar op een goede uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden, en op handelen in overeenstemming met het algemeen belang en het recht. Uiteraard ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de borging van rechtsconform handelen bij de provincies zelf en zijn het provinciale staten die controle uitoefenen op het handelen van gedeputeerde staten. Gebruikmaking van de genoemde interbestuurlijke instrumenten door het Rijk zal niet aan de orde zijn als de provincies de wettelijke taken overeenkomstig de wettelijke en internationaalrechtelijke kaders uitoefenen en – in het licht van de middelen en instrumenten die hen ter beschikking staan – een reële inspanning plegen om bij te dragen aan de realisatie van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en van Bonn in hun provincie.

¹ Gemoderniseerd overeenkomstig de Wet revitalisering generiek toezicht (Stb. 2012, 233).

² Stb. 2012, 245.

In het bestuursakkoord natuur is ten aanzien van deze Europese doelstellingen afgesproken dat het Rijk de provincies alleen zal aanspreken als zij niet hebben voldaan aan de afspraken over een gerichte inzet voor deze doelstellingen van de voor de uitvoering van het akkoord overeengekomen middelen. Onder deze middelen is begrepen de door de provincies toegezegde eigen bijdrage in het beheer van circa 65 miljoen euro. Tevens is in de aanvullende afspraken verduidelijkt dat het daarbij gaat om het beheer binnen de ecologische hoofdstructuur en de Natura 2000-gebieden. De biodiversiteitsdoelen buiten die gebieden zijn de verantwoordelijkheid van het Rijk. Deze verdeling van verantwoordelijkheden komt ook tot uitdrukking in het voorgestelde artikel 1.10.

Verdeling bevoegdheden tussen de provincies

Voor de bevoegdheidsverdeling bij besluiten met betrekking tot het toestaan van activiteiten of projecten – zoals vergunningen, ontheffingen, aanschrijvingen – geldt als uitgangspunt dat bevoegd zijn gedeputeerde staten van de provincie waar de activiteit plaatsvindt of het project wordt uitgevoerd (voorgesteld artikel 1.3, eerste lid). Hetzelfde geldt voor het stellen van generieke regels ten aanzien van dergelijke projecten en activiteiten, in de vorm van een verordening, met dien verstande dat dan provinciale staten in plaats van gedeputeerde staten – behoudens delegatie – bevoegd zijn (voorgesteld artikel 1.3, tweede lid).

Deze bevoegdheidsverdeling is logisch vanuit het uitgangspunt dat een provincie zeggenschap heeft over wat er in de eigen provincie gebeurt en niet over wat er in een andere provincie gebeurt, en sluit ook het best aan bij de verwachting van burgers en ondernemers. De bevoegdheidsverdeling is overeenkomstig die van de Flora- en faunawet en van het omgevingsrecht in het algemeen. Het kiezen van een eenzelfde wijze van verdeling van bevoegdheden tussen provincies heeft als groot voordeel, dat op deze wijze ten aanzien van één-en-dezelfde activiteit, die op grond van verschillende toetsingskaders moet worden beoordeeld, een samenhangende beoordeling door één bestuursorgaan is verzekerd. Bovendien is voor burgers en ondernemers sprake van één loket voor dezelfde activiteit. Het belang van een en ander voor de burger en de ondernemer is met name aan de orde wanneer het een activiteit betreft die niet locatiegebonden is en die derhalve niet al valt onder de reikwijdte van de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Is een activiteit wel locatiegebonden, dan geldt – ook volgens de vigerende natuurwetgeving – dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning mede besluit over de vergunningen en ontheffingen die in het kader van de natuurwetgeving nodig zijn, na verkrijging van een verklaring van geen bedenkingen van de ingevolge de natuurwetgeving bevoegd gezag. Voor de aansluiting bij de omgevingsvergunning zij verder verwezen naar de paragrafen 6.5.3 en 7.2.3 van deze memorie van toelichting.

Een bijzondere voorziening is in het wetsvoorstel opgenomen voor provinciegrensoverschrijdende activiteiten of projecten (artikel 1.3, vierde lid). Om te voorkomen dat burgers en ondernemers zich dan tot meer provincies moeten wenden voor een besluit, wordt geregeld dat gedeputeerde staten van de provincie waarin de activiteit of het project in hoofdzaak plaatsvindt, onderscheidenlijk wordt uitgevoerd het bevoegd gezag is. Het besluit wordt genomen in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere provincie. Overigens geldt het vereiste van overeenstemming met gedeputeerde staten of – bij generieke regels – provinciale staten van een andere provincie ook voor besluiten met betrekking tot niet-grensoverschrijdende activiteiten en projecten, als deze gevolgen kunnen hebben voor natuurwaarden in die andere provincie

(voorgesteld artikel 1.3, derde lid). Te denken valt aan vergunningverlening aan veehouderijen in Limburg en Noord-Brabant, die stikstofdepositie veroorzaken op de Groote Peel, welke gebied is gelegen in het grensgebied tussen beide provincies en omringd is door veel veehouderijbedrijven in beide provincies.

De voorgestelde bevoegdheidsverdeling wijkt af van de huidige bevoegdheidsverdeling in de Natuurbeschermingswet 1998. Ingevolge de artikelen 2 en 2a van die wet is – voor zover het de vergunningverlening of inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid betreft – bevoegd: gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied waarvoor de activiteit of het project nadelige effecten kan hebben geheel of grotendeels is gelegen; als de effecten van een handeling of project zich evenwel overwegend voordoen in een deel van het Natura 2000-gebied dat in één provincie is gelegen, zijn gedeputeerde staten van die provincie bevoegd. De huidige regeling is weinig eenduidig. Zij heeft niet alleen als bezwaar dat de ene provincie besluiten kan nemen over handelingen en projecten in andere provincies, maar heeft – ingeval van grensoverschrijdende Natura 2000-gebieden – ook als bezwaar dat het in de praktijk niet eenvoudig is om op voorhand te bepalen in welk deel van dat gebied de effecten van een bepaald handelen zich overwegend voordoen. De feitelijke effecten blijken over het algemeen pas in de loop van het traject van besluitvorming op de vergunningaanvraag; hetzelfde geldt voor de inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid ten aanzien van bestaand gebruik in het stadium van informatie-inwinning. Dat kan dan dus leiden tot verschuiving van de bevoegdheid naar een andere provincie dan de provincie die zich in eerste instantie bevoegd achtte. Bovendien kan bij een bepaalde handeling of project sprake zijn van effecten met een heel verschillend karakter, die zich niet goed tegen elkaar laten afwegen. Door de in het onderhavige wetsvoorstel voorziene bevoegdheidsverdeling worden deze bezwaren ondervangen.

Voor het opstellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden is wel het geldende regime van de Natuurbeschermingswet 1998 gevolgd. Bevoegd zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin het gebied grotendeels is gelegen. De vaststelling van het beheerplan geschiedt in overeenstemming met gedeputeerde staten van de provincie waarin het gebied mede is gelegen (voorgestelde artikelen 2.3, eerste lid, en 2.10, derde en vierde lid).

Toegangsbeperkingen en feitelijke handelingen ter bescherming van een Natura 2000-gebied zijn de bevoegdheid van gedeputeerde staten van de provincie waarin het gebied – of gedeelte waarop de toegangsbeperking ziet – is gelegen, onderscheidenlijk waar de feitelijke handeling wordt verricht (voorgestelde artikelen 2.5 en 2.6). De inzet van ook deze bevoegdheden moet geschieden in overeenstemming met de provincie waarin het gebied – mede – is gelegen (voorgesteld artikel 2.10, vijfde lid).

Gemeenten en regionale uitvoeringsdiensten

Gemeenten hebben thans een belangrijke rol bij de uitvoering en handhaving van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet, ingeval sprake is van locatiegebonden activiteiten met gevolgen voor beschermde natuurmonumenten, Natura 2000-gebieden of beschermde soorten. Voor de vergunning- of ontheffingverlening op grond van die wetten wordt bij locatiegebonden activiteiten aangehaakt bij de – over het algemeen door burgemeester en wethouders te verlenen – omgevingsvergunning, welke vergunning is geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het normaliter op grond van de natuurwetgeving bevoegde gezag – gedeputeerde staten of de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – is verantwoordelijk voor de natuurtoets en voor de vraag of op basis daarvan een omgevings-

vergunning wel of niet kan worden verleend en of aan de omgevingsvergunning nadere voorwaarden en beperkingen uit een optiek van bescherming van de betrokken natuurwaarden moeten worden verbonden. Deze verantwoordelijkheid wordt ingevuld door middel van de door dit bevoegd gezag aan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning af te geven verklaring van geen bedenkingen.

Hoewel destijds beoogd werd dat aanhaken bij de omgevingsvergunning de regel zou zijn, is nog de ruimte gelaten dat een initiatiefnemer kiest voor een afzonderlijk vergunningentraject op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of een afzonderlijk ontheffingstraject op grond van de Flora- en faunawet. Bij de omgevingsvergunning is evenwel steeds het uitgangspunt geweest dat, waar mogelijk, integratie van alle omgevings-toetsen in die vergunning zou plaatsvinden. Tegen die achtergrond is in het onderhavige wetsvoorstel voorzien in een verplichte aansluiting voor locatiegebonden activiteiten bij de omgevingsvergunning, overigens nog steeds overeenkomstig het regime van de verklaring van geen bedenkingen (zie de paragrafen 6.5.3 en 7.2.3 van deze memorie van toelichting). Het gaat hier om een kleine en logische volgende stap, die zowel voor burgers en ondernemers als voor overheden meer duidelijkheid schept ten opzichte van de huidige situatie met een keuzemogelijkheid.

Hoewel de gemeenten, gegeven het feit dat in de geldende natuurwetgeving wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning, thans al over de benodigde kennis moeten beschikken, erkent het kabinet dat hier nog een aandachtspunt ligt en dat in kennis en kunde verder zal moeten worden geïnvesteerd. Al behoeven gemeenten overeenkomstig het voorstel niet zelf een natuurtoets uit te voeren – dat blijft de verantwoordelijkheid van de provincies en in sommige gevallen van het Rijk – zij moeten wel kunnen onderkennen dat een natuurtoets aan de orde is en bij de handhaving kunnen constateren of er sprake is van strijdigheid met voorwaarden die uit een oogpunt van natuurbescherming aan de omgevingsvergunning zijn verbonden. Het kabinet vindt het dan ook van groot belang om – overigens ook los van het onderhavige wetsvoorstel – in de kennis en kunde van gemeenten te investeren. Dat gebeurt via het eerder in deze paragraaf genoemde «traject implementatie natuurwetgeving» (zie voorts paragraaf 11.8 van deze memorie van toelichting) en via de regionale uitvoeringsdiensten.

Het kabinet is een warm voorstander van de oprichting van regionale uitvoeringsdiensten¹ en ziet ook een belangrijke rol voor deze diensten weggelegd bij de uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving. Het primaat voor uitbreiding van het basistakenpakket van de regionale uitvoeringsdiensten ligt evenwel nadrukkelijk bij de gemeenten en provincies. Waar de Vereniging Nederlandse Gemeenten in haar advies zelf voor het verzekeren van voldoende deskundigheid een relatie legt met de totstandkoming van de regionale uitvoeringsdiensten, verwacht het kabinet dat de gemeenten en provincies bij de eventuele uitbreiding van het takenpakket de natuurwetgeving nadrukkelijk een plaats zullen geven. Het kabinet zal daar in regio's waar dat niet gebeurt aandacht voor vragen.

Afstemming tussen bestuurslagen

Hoewel dit wetsvoorstel voorziet in een veel eenduidiger en logischer belegging van taken en verantwoordelijkheden bij de verschillende bestuurslagen, is het een feit dat ook met dit wetsvoorstel verschillende bestuurslagen betrokken zullen blijven bij het natuurbeleid en de uitvoering daarvan. Tegen deze achtergrond is afstemming tussen de verschillende bestuurslagen uiteraard van belang. Op gebiedsniveau komt

¹ Zie voor de laatste stand ten aanzien van de oprichting van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) o.m. Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 41 en Kamerstukken II 2011/12, 31 953, nr. 51 en 26 956 / 31 953, nr. 118.

op dit punt een regierol toe aan de provincies. Regionale uitvoeringsdiensten komt een belangrijke functie toe waar het de afstemming van de uitoefening van wettelijke taken op regionaal niveau betreft. Het wetsvoorstel voorziet er in het voorgestelde artikel 1.5 bovendien in dat in de natuurvisie wordt ingegaan op de samenhang tussen het rijksbeleid en het beleid en de verantwoordelijkheden van andere overheden. In het wetsvoorstel is bij concrete besluiten – waar dat van belang is – voorzien in formele afstemmingsverplichtingen tussen betrokken overheden.

Voor de afstemming van het beleid en de uitvoering ten aanzien van Natura 2000-gebieden bestaan specifieke overlegstructuren waarin het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen participeren. Tezamen met de andere overheden zal worden gezien of ook voor andere aspecten van de uitvoering van het natuurbeleid de afstemming genoegzaam is verzekerd, dan wel of daarvoor een specifieke structuur moet worden gecreëerd. In het traject «implementatie natuurwetgeving» zal aan de afstemming verder aandacht worden besteed.

5.3. Monitoring en onderzoek

Monitoring

Bij de uitoefening van de bevoegdheden op grond van het onderhavige wetsvoorstel door provincies en Rijk geldt als uitgangspunt dat de verantwoording daarover geschiedt overeenkomstig de horizontale verantwoordingslijnen van gedeputeerde staten naar provinciale staten en van ministers naar beide Kamers der Staten-Generaal. Verantwoording van, en verstrekking van gegevens door de provincies aan het Rijk worden tot een minimum beperkt, namelijk in principe tot die situaties waarin dat nodig is vanwege de verantwoording die de regering moet kunnen afleggen tegenover de Europese Unie en internationale organisaties. Het gaat dan primair om de verplichtingen voortvloeiend uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Daarmee worden ook de verplichtingen voortvloeiend uit internationale verdragen gedekt.

Artikel 11 van de Habitatrichtlijn bevat de algemene verplichting voor lidstaten om toe te zien op de staat van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten op hun grondgebied. Daarbij besteden zij bijzondere aandacht aan de zogenoemde prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten. Het gaat om habitats en soorten die dreigen te verdwijnen, en voor de instandhouding waarvan de Europese Unie een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke verspreidingsgebied in de Europese Unie ligt. Artikel 11 noopt dus tot monitoring, en zo nodig ook wijziging van de maatregelen die zijn gericht op het behoud of herstel van de betrokken habitats en soorten. De richtlijn verwijst ook in artikel 4, eerste lid, naar dit toezicht, waar het gaat om voorstellen voor wijzigingen ten aanzien van de geselecteerde Natura 2000-gebieden. Het toezicht kan nieuwe inzichten geven die nopen tot actualisatie van de natuurvisie overeenkomstig het voorgestelde artikel 1.6, eerste lid. Het ingevolge artikel 11 van de Habitatrichtlijn bedoelde toezicht behoort in Nederland tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Overeenkomstig de Europeesrechtelijke vereisten voorziet het onderhavige wetsvoorstel in de wettelijke verankering van deze verantwoordelijkheid (voorgesteld artikel 1.7, eerste lid).

Buiten de algemene toezichtbepaling van artikel 11, bevatten de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn verplichtingen tot verstrekking van gegevens aan de Europese Unie, die tot monitoring en gegevensverzameling nopen. Het gaat om de volgende gegevens:

- Informatie over de te treffen compenserende maatregelen ingeval bij gebreke van alternatieven om dwingende redenen van groot openbaar belang plannen of projecten worden toegestaan die de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen aantasten. Het gaat hier om de toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.
- De adviesaanvraag aan de Europese Commissie in het kader van de toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, ingeval typen habitats en soorten in het geding zijn die door de richtlijn wegens hun grote kwetsbaarheid als prioritair zijn aangemerkt en andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd dan redenen die verband houden met de menselijke gezondheid, openbare veiligheid of milieubelangen.
- De verslaglegging over maatregelen en effecten ten aanzien van de vogels op grond van artikel 12 van de Vogelrichtlijn (3-jaarlijks, wordt 6-jaarlijks met ingang van 2013) en ten aanzien van de landelijke staat van instandhouding van habitats en soorten op grond van artikel 17 van de Habitatrichtlijn (6-jaarlijks). Voor deze rapportages wordt een door de Europese Commissie voorgeschreven format gebruikt.
- Informatieverstrekking over wijzigingen in de gegevens ten aanzien van Natura 2000-gebieden ten opzichte van de gegevens die uitgangspunt waren bij de selectie van die gebieden door de Europese Commissie, ter actualisatie van onder meer de aanwezige habitats en soorten, opgenomen op de bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn. Dit overeenkomstig artikel 11 in samenhang met artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. De gegevens worden aangeleverd door middel van het daarvoor door de Europese Commissie vastgestelde standaardgegevensformulier.
- Jaarlijkse verslaglegging over de afwijkingen van de strikte beschermingsbepalingen van de Vogelrichtlijn voor de in het wild levende Europese vogelsoorten op Nederlands grondgebied, op grond van artikel 9, eerste lid, van de Vogelrichtlijn.
Tweejaarlijkse verslaglegging over de afwijkingen van de strikte beschermingsbepalingen voor in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn genoemde soorten, op grond van artikel 16, tweede lid van de Habitatrichtlijn.
Een en ander geschiedt met gebruikmaking van het daarvoor geldende Europese model.

In de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies is het Rijk – meer bepaald de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – verantwoordelijk voor het opstellen van de rapportages en de verstrekking van informatie aan Europese Commissie en internationale organisaties (voorgesteld artikel 1.7, derde lid, eerste volzin). Het Rijk maakt daarvoor zoveel mogelijk gebruik van de bestaande gegevensbestanden. Voor een deel is evenwel onontkoombaar dat de provincies gegevens aan het Rijk verstrekken, omdat uitsluitend zij daarover beschikken of omdat zij het best in staat zijn de gegevens te vergaren. In het eerder aangehaalde bestuursakkoord natuur is daarom tussen het Rijk en de provincies afgesproken dat de ontwikkeling van de stand van soorten en de kwaliteit van habitats wordt gevolgd met gebruikmaking van een gezamenlijk door Rijk en provincies uit te werken eenvoudige monitoringssystematiek; deze gaat niet verder dan de Europese rapportageverplichting. De provincies verzamelen de gegevens, die het Rijk aanbiedt aan de Europese Commissie, aldus het akkoord. Het gaat dan in het bijzonder om de gegevens ten behoeve van de monitoringsrapportages, bedoeld in artikel 17 van de Habitatrichtlijn en artikel 12 van de Vogelrichtlijn, die overeenkomstig de standaardgegevensformulieren moeten worden verstrekt; dit uiteraard voor zover het gegevens betreft met betrekking tot Natura 2000-gebieden voor de beheerplannen waarvan de provincies verantwoordelijk zijn. Deze gegevensverzameling kan

mogelijk worden gekoppeld aan de gegevensverzameling in het kader van de evaluatie van de beheerplannen, die een wettelijke geldigheidsduur van maximaal zes jaar hebben, waarbij tevens aansluiting kan worden gezocht bij het ritme van de monitoringsrapportages die eens in de zes jaar aan de Europese Commissie moet worden gestuurd.

Daarnaast zullen de provincies – voor zover zij het bevoegd gezag zijn voor de ontheffingen van de beschermingsbepalingen voor soorten – de gegevens moeten verzamelen en door moeten geleiden naar het Rijk ten behoeve van het jaarlijkse respectievelijk tweejaarlijkse verslag over de afwijkingen van de beschermingsregimes ten aanzien van vogels, respectievelijk ten aanzien van in bijlage IV van de Habitatrichtlijn opgenomen soorten.

De verplichting voor de provincies om de betrokken gegevens aan het Rijk te verstrekken is tot uitdrukking gebracht in de tweede volzin van het voorgestelde artikel 1.7, derde lid. Het gaat hier nadrukkelijk niet om een verantwoording ten overstaan van het Rijk in het kader van interbestuurlijk toezicht, maar – zoals gezegd – om gegevensverstrekking ten behoeve van de Europese Unie.

Onderzoek

In de artikelen 9a en volgende van de Natuurbeschermingswet 1998 is erin voorzien dat het Planbureau voor de Leefomgeving – thans nog Milieu- en Natuurplanbureau genoemd – eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uitbrengt over de toestand van natuur, bos en landschap, en de ten aanzien daarvan verwachte toekomstige ontwikkelingen. Het betreft de zogeheten Natuurverkenningen. Eenmaal in de twee jaar – volgens de huidige wettekst nog jaarlijks – wordt door het planbureau een zogeheten Balans voor de Leefomgeving – volgens de huidige wettekst nog «natuurbalans» – uitgebracht, waarin (ook) de stand van zaken in de uitvoering van het rijksbeleid, de voortgang en nieuwe ontwikkelingen op het terrein van natuur worden beschreven. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kan het planbureau vragen aan bepaalde onderwerpen of ontwikkelingen bijzondere aandacht te besteden. Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot continuering van deze regeling, onder actualisering van de tekst en aanbrenging van de nodige redactionele vereenvoudigingen (voorgesteld artikel 1.8).

Naast deze opdracht aan het Planbureau voor de Leefomgeving, geeft de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie specifieke opdrachten voor ecologisch onderzoek aan verschillende onderzoeksinstellingen.

Daarmee geeft hij mede invulling aan de in artikel 10, eerste lid, van de Vogelrichtlijn opgenomen verplichting voor de lidstaten om onderzoek en werkzaamheden te bevorderen, nodig voor de bescherming en het beheer van de populaties van natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten.¹ Het gaat daarbij onder meer om de opstelling van rode lijsten voor bedreigde of gevaar lopende soorten, de inventarisatie van relevante gebieden voor trekvogels, de inventarisatie van gegevens over de populaties van trekvogels aan de hand van geringde vogels, onderzoek naar de gevolgen voor populaties van de verschillende methoden voor het aan de natuur onttrekken van vogels, de uitwerking en ontwikkeling van ecologische methoden voor de preventie van vogelschade, de bepaling van de rol van sommige soorten als indicator van verontreiniging en onderzoek naar de schadelijke effecten van chemische verontreiniging op het populatieniveau van de vogelsoorten. Ook artikel 18 van de Habitatrichtlijn bevat een verplichting tot bevordering van onderzoek en wetenschappelijk werk, dit met het oog op het in een gunstige staat van instandhouding brengen van in het wild

¹ HvJ 20 oktober 2005, zaak C-6/04 (Commissie tegen Verenigd Koninkrijk), ro 26 en 65.

levende dier- en plantensoorten, en ten behoeve van het eerdergenoemde toezicht op de staat van instandhouding, bedoeld in artikel 11 van de richtlijn.

De verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie voor het bevorderen van vorenbedoeld onderzoek en wetenschappelijk werk is verankerd in artikel 1.7, tweede lid, van het wetsvoorstel.

5.4. Programmatische aanpak

De Natuurbeschermingswet 1998 (artikelen 19kg tot en met 19km) – zoals deze is gewijzigd met de Crisis- en herstelwet¹ – voorziet in een programmatische aanpak van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden. Het gaat om een samenhangende, overkoepelende aanpak die dwingend doorwerkt in het beleid van verschillende overheden en die verbetering van milieu- en watercondities paart aan ruimte voor bedrijfsontwikkeling.

Aanleiding voor de voorziening was enerzijds de constatering dat voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in veel Natura 2000-gebieden de overbelasting door stikstof een groot probleem is, en anderzijds de constatering dat het hier gaat om een problematiek die niet op gebiedsniveau is aan te pakken. Een belangrijk deel van de stikstofbelasting wordt veroorzaakt door bronnen die ver buiten het gebied zijn gelegen, vaak in heel andere delen van het land. Het succes van de aanpak van de stikstofbelasting is daarom mede afhankelijk van de inzet van instrumenten door andere overheden, in andere gebieden en provincies en deels zelfs op het niveau van het Rijk.

Tegen die achtergrond is destijds geconstateerd dat er behoefte is aan een samenhangende, doelgerichte aanpak om de stikstofbelasting en de effecten daarvan terug te dringen, onder regie van het Rijk. Een aanpak ook waarvan de realisatie is zeker gesteld door een dwingende werking ten opzichte van alle betrokken bestuursorganen en door een systeem van monitoring en bijsturing. Een aanpak waaraan een wetenschappelijke onderbouwing ten grondslag ligt ten aanzien van de met die aanpak te realiseren effecten in termen van behoud en verbetering van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats en soorten in de onderscheiden Natura 2000-gebieden.

Deze zekerheid en onderbouwing moeten ook de handvatten bieden voor de bepaling welke ontwikkelruimte er is voor bedrijvigheid die bijdraagt aan de stikstofbelasting in de overbelaste gebieden, binnen het streven om behoud en herstel van de betrokken natuurwaarden te realiseren. Bij een individueel project dat leidt tot stikstofbelasting in een al overbelast Natura 2000-gebied is door de individuele initiatiefnemer immers vaak nauwelijks te onderbouwen dat een eventuele extra stikstofemissie door een nieuw opgerichte, of uitgebreide inrichting, of door een toename van verkeersbewegingen, met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Het gevolg daarvan is dat de verlening van vergunningen uiterst moeizaam wordt. Dat geldt ook voor de vaststelling van plannen – zoals wijzigingen van bestemmingsplannen – die de basis bieden voor dergelijke projecten. Dit heeft grote economische gevolgen en is fnuikend voor de bestuurlijke besluitvorming over gebiedsontwikkelingen. Geconstateerd is dat in samenhang met een overkoepelende – programmatische – aanpak en de daaraan ten grondslag liggende onderbouwing ten aanzien van individuele projecten en de plannen waarin zij zijn opgenomen een dergelijke zekerheid wel is te bieden. Aldus worden binnen de kaders van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vergunningverlening voor de betrokken projecten en de vaststelling van daarvoor benodigde plannen of wijzigingen daarvan weer

¹ Het voorstel voor de Crisis- en herstelwet werd op dit punt aangevuld door het amendement van de leden Samsom en Koopmans, Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 135.

mogelijk. Verwezen zij in dit verband naar de aanbevelingen van de in paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting genoemde adviesgroep onder leiding van de heer Huys en naar het daar aangehaalde rapport «Stikstofdepositie en Natura 2000; een rechtsvergelijkend onderzoek». Tegen die achtergrond is in de Natuurbeschermingswet 1998 een kader opgenomen voor een zogenoemde programmatische aanpak van de stikstofproblematiek, zowel bron- als effectgericht.

Het kabinet stelt vast dat aan een wettelijke regeling van de programmatische aanpak voor stikstof onverminderd behoefte bestaat. Tegelijk stelt het vast dat de huidige wettelijke regeling wel zeer gedetailleerd is en vereenvoudiging behoeft. Daarnaast kan het zich voorstellen dat in de toekomst ook op ander vlak dan de stikstofbelasting een programmatische aanpak aangewezen kan zijn om problemen die het individuele Natura 2000-gebied overstijgen en waarbij meer dan een bestuursorgaan is betrokken op adequate wijze van een antwoord te voorzien. Dat behoeft niet per se een aanpak op landelijk niveau te zijn, dat kan ook een aanpak op regionaal niveau – eventueel met betrokkenheid van verschillende provincies – zijn. Een dergelijke aanpak kan bijvoorbeeld met de uitstoot van bepaalde stoffen of met het gebruik van grond- en oppervlaktewater te maken hebben.

Ook buiten Natura 2000 kan een programmatische aanpak meerwaarde bieden, bijvoorbeeld voor de vormgeving van een actieve leefgebiedenbenadering op regionaal niveau voor bepaalde soorten waarvoor dat in het licht van de internationale verplichtingen nodig is. Ook dan kan de bundeling van de inzet van de bevoegdheden van verschillende provincies, gemeenten, waterschappen en andere overheden wellicht tot een meer doelmatige aanpak leiden en tegelijk ruimte voor economische en ruimtelijke ontwikkelingen genereren doordat met de programmatische aanpak zekerheid wordt geboden dat het streven naar een gezonde populatie van de betrokken soort daarbij niet in het gedrang komt.

Er is daarom voor gekozen – in lijn met de in paragraaf 1.2 van deze memorie van toelichting aangehaalde voornemens ten aanzien van het toekomstige omgevingsrecht – om in het voorgestelde artikel 1.11 een globaler, breder inzetbaar kader op te nemen. In ieder geval de huidige programmatische aanpak van de stikstofproblematiek zal in een dergelijke regeling zijn plaats krijgen. De voorgestelde wettelijke basis maakt de programmatische aanpak algemeen inzetbaar voor de aanpak van gebiedsoverstijgende factoren die leiden tot belasting van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden of nadelige gevolgen voor in het wild levende diersoorten en plantensoorten. Daarbij maakt het artikel niet alleen een landelijke aanpak onder verantwoordelijkheid van het Rijk mogelijk, maar ook een regionale aanpak onder verantwoordelijkheid van de betrokken provincie of provincies. Gezien het meer generieke karakter is de besluitvorming daaromtrent bij provinciale staten in plaats van gedeputeerde staten neergelegd (voorgesteld zevende lid van artikel 1.11). Voor de doorwerking naar andere bestuursorganen is de instemming van die bestuursorganen met het opnemen van onder hun bevoegdheid vallende maatregelen in het programma een vereiste (voorgesteld vijfde lid van artikel 1.11); de bedoeling is niet dat het bevoegd gezag voor de programmatische aanpak bevoegdheden van andere overheden overneemt.

De essentialia van de programmatische aanpak zijn in het wetsvoorstel zelf geregeld (voorgesteld derde lid van artikel 1.11). Zo moet het programma onder meer geval de te treffen maatregelen bevatten alsook afspraken over tussentijdse monitoring. Op de voorbereiding van het programma is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van

toepassing (voorgesteld vierde lid van artikel 1.11). Met het oog op de noodzakelijke realisering van het resultaat dient het bestuursorgaan stappen te nemen wanneer uit de monitoring blijkt dat de doelstellingen niet kunnen worden gehaald (voorgesteld zesde lid van artikel 1.11). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan verder al naar gelang de behoefte invulling worden gegeven aan de aan een programma te stellen eisen (voorgesteld tweede lid van artikel 1.11).

Vogelbescherming Nederland wijst er in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel terecht op dat de programmatische aanpak als voorzien in het voorgestelde artikel 1.11 in overeenstemming moet zijn met de vereisten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Dat betekent onder meer dat activiteiten op grond van het programma uitsluitend kunnen worden toegestaan als voor elk afzonderlijk Natura 2000-gebied het behoud van de habitats en de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats en soorten in de gebieden verzekerd blijven. Ook zal afwijking van de verboden die gelden in het kader van het strikte beschermingsregime voor vogels en voor soorten vermeld in bijlage IV van de Habitatrichtlijn te allen tijde moeten voldoen aan de daarvoor in de richtlijnen opgenomen criteria. De toegevoegde waarde van de programmatische aanpak in dat verband is dat daarmee de vereiste zekerheid kan worden geboden dat habitats, soorten en populaties niet in het gedrang komen.

De thans in ontwikkeling zijnde programmatische aanpak voor stikstof zal op de voorgestelde nieuwe wettelijke basis worden gebaseerd. Op dat punt is ook een overgangsrechtelijke voorziening getroffen in het voorgestelde artikel 9.3. Waar het in de geldende wettelijke regeling mogelijk is om in het programma projecten vrij te stellen van de vergunningplicht als op basis van een passende beoordeling is vastgesteld dat het betrokken project geen significant negatieve gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden, wordt daarvoor in dit wetsvoorstel een rechtsgrondslag gecreëerd in het voorgestelde artikel 2.9, eerste lid.

5.5. Zorgplicht

Algemeen

Het kabinet acht het van belang om de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven, sectoren en overheden voor het behoud en de bescherming van de natuur tot uitdrukking te brengen. Tegen deze achtergrond voorziet het onderhavige wetsvoorstel in het voorgestelde artikel 1.9 in een zorgplichtbepaling die geldt ten aanzien van alle in het wild levende dieren en planten, dus niet alleen dieren en planten van soorten waarvoor de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en van Bonn specifieke beschermingsmaatregelen eisen. Behalve de dieren en planten zelf, vallen tevens de voor hun voortbestaan relevante – directe – leefomgeving alsook de Natura 2000-gebieden onder de reikwijdte van de zorgplichtbepaling.

Het voorgestelde artikel 1.9 integreert de thans in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet opgenomen zorgplichtbepalingen. Zelfstandige handhaving van de bepaling is mogelijk, wat van belang is voor gevallen die niet worden bestreken door concrete wettelijke verbodsbepalingen. Handhaving geschiedt bestuursrechtelijk, door inzet van de instrumenten van de last onder dwangsom of bestuursdwang.

Inhoud zorgplicht

Het uitgangspunt van de zorgplicht is dat burgers, ondernemers en overheden alle handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor in

het wild levende planten en dieren, hun directe leefomgeving of een Natura 2000-gebied achterwege laten. Dat brengt met zich dat degene die een bepaalde handeling wil verrichten die gevolgen voor natuurwaarden zou kunnen hebben zich daaraan voorafgaand op de hoogte stelt van de aanwezige natuurwaarden, de kwetsbaarheid ervan en de mogelijke gevolgen daarvoor van zijn handelen. Zo nodig raadpleegt hij een ecooloog.

Alleen als het achterwege laten van de handeling redelijkerwijs niet kan worden gevegd, kan betrokkene de handeling toch verrichten. Dan zal hij evenwel alle noodzakelijke maatregelen moeten treffen die in redelijkheid van hem kunnen worden verlangd om nadelige gevolgen te voorkomen en bij de daadwerkelijke verrichting steeds alert moeten zijn op het daadwerkelijk achterwege blijven van de gevolgen. Als nadelige gevolgen niet zijn te voorkomen, moet hij maatregelen treffen om deze gevolgen zoveel mogelijk te beperken of – voor zover toch schade optreedt – ongedaan te maken. Als hij voor de afweging ten aanzien van de te treffen maatregelen niet over de nodige deskundigheid beschikt, zal hij een beroep op de deskundigheid van anderen moeten doen.

Handhaving zorgplicht

Komt degene die een handeling verricht de zorgplicht niet na, dan biedt de zorgplicht de nodige handvatten voor het bevoegd gezag – over het algemeen gedeputeerde staten van de betrokken provincie, soms de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – om op te treden, ook al is de norm open geformuleerd en niet vervat in precieze verboden. Het gaat hierbij om dieren of planten van soorten die buiten één van de specifieke regimes vallen van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

Handhaving is in ieder geval mogelijk in kennelijke gevallen van onzorgvuldig handelen, bijvoorbeeld als de betrokkene zonder zich op de hoogte te stellen van de aanwezige planten en dieren in een natuurterrein graafwerkzaamheden of houtkap verricht en daar in het wild levende dieren doodt of zeldzame planten vernietigt. Ook in op voorhand wellicht minder duidelijke gevallen is evenwel handhaving mogelijk: de instrumenten van bestuurlijke handhaving bieden het bestuursorgaan de mogelijkheid om verder te concretiseren wat van de betrokken burger, ondernemer of andere overheid in het licht van de zorgplicht in het desbetreffende concrete geval wordt verlangd. Het bestuursorgaan zal bij activiteiten of projecten met mogelijk nadelige gevolgen de initiatiefnemer uitnodigen voor overleg om met elkaar vast te stellen of het project of de activiteit op de betrokken locatie redelijkerwijs nodig is en, als dat het geval is, om af te spreken welke concrete maatregelen zullen worden getroffen om schade te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Werkt de betrokkene niet mee dan kan – eventueel na een waarschuwing – een last worden afgegeven waarin concreet staat aangegeven wat van hem wordt verlangd op straffe van verbeurte van een dwangsom dan wel inzet van bestuursdwang. Deze last kan inhouden dat de werkzaamheden of activiteiten worden stilgelegd of dat bepaalde maatregelen worden getroffen om schade te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Heeft de betrokkene de schade al aangericht, dan kan worden gelast om herstelwerkzaamheden ten behoeve van het leefgebied van een of meer bepaalde soorten te verrichten.

Preventief optreden door inzet van bestuursrechtelijke instrumenten vereist uiteraard dat sprake is van bekendheid van het bevoegd gezag met de voorgenomen activiteiten of ontwikkelingen. Die bekendheid is er veelal: bijvoorbeeld omdat de provincie zelf is betrokken bij de betrokken ontwikkelingen in het gebied, omdat op grond van andere wetgeving een vergunning of ontheffing van de overheid is vereist, omdat provinciale

toezichthouders constatering in het veld doen, of omdat belanghebbenden de provincie op de betrokken ontwikkeling attenderen. Om bekendheid van het bevoegd gezag met activiteiten die schadelijk kunnen zijn kan ook een verplichte melding van de activiteit uitkomst bieden, zoals de Afdeling wetgeving van de Raad van State in haar voorlichting over de voorgenomen Omgevingswet heeft aangegeven.¹ Zoals in het navolgende is aangegeven kan daaraan krachtens dit wetsvoorstel invulling worden gegeven voor dieren en planten van in Nederland kwetsbare soorten en hun directie leefomgeving die niet al worden beschermd door het strikte Europese beschermingsregime voor soorten die op Europese schaal onder druk staan, ter vervanging van het voorgestelde stelsel van ontheffingen (voorgesteld artikel 3.11).

Betekenis voor Natura 2000-gebieden

Voor Natura 2000-gebieden heeft de voorgestelde zorgplicht een beperkte zelfstandige betekenis. Het wettelijke kader (hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel) bevat voldoende instrumenten om ingeval sprake is van schadelijke handelingen beperkingen op te leggen, bijvoorbeeld in het kader van de vergunningplicht (zie paragraaf 6.4.3 van deze memorie van toelichting). De zorgplicht heeft hier primair het karakter van het vastleggen van een algemeen beginsel ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheid van eenieder voor een zorgvuldige omgang met de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden en de bij de voorbereiding en verrichting van handelingen te betrachten zorgvuldigheid. In de praktijk – bijvoorbeeld in het kader van het beheer van rijkswateren die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied – is de zorgplicht een aangrijpingspunt voor het verder uitwerken van de in acht te nemen zorgvuldigheid in gedragscodes, bijvoorbeeld voor de recreatievaart.

Betekenis voor soortenbescherming

Voor de bescherming van soorten – los van het Natura 2000-regime – verschilt de betekenis van de zorgplicht naar gelang het wettelijke beschermingsregime voor de betrokken soort.

Soorten beschermd ingevolge hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel

Voor soorten die op grond van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en Bonn strikt beschermd moeten worden heeft de voorgestelde zorgplicht vooral een ondersteunende betekenis: het is in principe voldoende dat wordt voldaan aan de vereisten van dat specifieke beschermingsregime (paragrafen 3.1 en 3.2 van het wetsvoorstel). Hetzelfde geldt voor soorten die weliswaar geen strikte bescherming behoeven op grond van de internationale verplichtingen, maar waarvoor op grond van een nationale belangenafweging – in lijn met veel reacties in het kader van de consultatieronde over het ontwerp van dit wetsvoorstel – in een bijzondere bescherming is voorzien (paragraaf 3.3 van het wetsvoorstel). Het gaat daarbij om soorten die in Nederland in hun voortbestaan zijn bedreigd en daarom zijn geplaatst op de zogenoemde rode lijsten (zie paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting) of waarvoor specifieke bescherming is aangewezen in het licht van de maatschappelijke opvattingen. Onder deze laatste categorie vallen dieren, waarvan in de maatschappij de intrinsieke waarde wordt erkend ongeacht of het om bedreigde soorten gaat, en hun vaste voortplantings- of rustplaatsen; te denken valt bijvoorbeeld aan dassen en dassenburchten. Deze beschermingsregimes worden behandeld in paragraaf 7.2 van deze memorie van toelichting.

¹ Kamerstukken PM.

De toegevoegde waarde van de zorgplicht is er voor de bescherming van deze soorten in de eerste plaats in gelegen dat – zoals tot uitdrukking komt in de zorgplichtbepaling – ook bij de voorbereiding van handelingen al de nodige zorgvuldigheid in acht moeten worden genomen; en ook bij de daadwerkelijke verrichting van de handeling is steeds alertheid geboden om nadelige effecten te zoveel mogelijk te voorkomen. In de tweede plaats kan zij onder omstandigheden worden gebruikt voor preventief handhavend optreden, waarmee overtreding van verbodsbepalingen wordt voorkomen. Wanneer bijvoorbeeld door een handelen of nalaten van een initiatiefnemer nadelige gevolgen kunnen worden veroorzaakt voor beschermde soorten, kan door inzet van het instrument van de last onder dwangsom of bestuursdwang handhavend worden opgetreden, terwijl er nog geen sprake is van overtreding van de voor die soorten geldende verbodsbepalingen.

Andere soorten

Voor de bescherming van dieren en planten van soorten waarvoor geen specifiek beschermingsregime geldt op grond van het voorgestelde hoofdstuk 3, heeft de zorgplicht nadrukkelijk ook zelfstandig betekenis. Hetzelfde geldt voor soorten wanneer ter bescherming daarvan krachtens het voorgestelde artikel 3.11 een meldingsplicht wordt ingevoerd voor schadelijke handelingen, in de plaats van de in het voorgestelde artikel 3.10 opgenomen verboden (zie hierna) .

Op grond van de zorgplichtbepaling moeten schadelijke handelingen van welke aard ook ten aanzien van deze dieren en planten in beginsel achterwege worden gelaten. Mocht dat redelijkerwijs niet kunnen worden gevegd, dan brengt de zorgplicht hier met zich dat maatregelen worden genomen om schadelijke gevolgen te voorkomen, althans zoveel mogelijk te beperken, en – als schade toch is optreedt – ongedaan te maken. Door middel van de bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten kan een en ander zo nodig worden afgedwongen.

Meldingsplicht

Het voorgestelde artikel 3.11 voorziet in een kapstok om voor soorten die vallen onder het beschermingsregime van het voorgestelde artikel 3.10, een meldingsplicht te introduceren, ter vervanging van de anders benodigde ontheffing.

De meldingsplicht stelt zeker dat, als het bevoegde gezag niet al uit anderen hoofde bekend was met de voorgenomen handeling, zij – indien nodig – toch tijdig kan ingrijpen met een beroep op de zorgplichtbepaling. Verwezen zij naar paragraaf 7.2.3 van deze memorie van toelichting.

Het enkele voldoen aan de meldingsplicht betekent uiteraard niet dat degene die de betrokken schadelijke handeling verricht vervolgens van alle verplichtingen is ontslagen, ook al mocht het bevoegd gezag in de melding geen aanleiding zien om gericht actie te ondernemen. De betrokkene kan de handeling sowieso uitsluitend verrichten ten behoeve van de geconcretiseerde belangen; anders is hij strafbaar. Voorts is hij gehouden om de zorgplicht na te komen en alles in het werk te stellen om schade zoveel mogelijk te voorkomen of ongedaan te maken.

HOOFDSTUK 6. BESCHERMING GEBIEDEN

6.1. Inleiding

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel voorziet in bepalingen ter bescherming van natuurgebieden. De voorgestelde wettelijke regeling is sterk vereenvoudigd ten opzichte van de bestaande regeling in de Natuurbeschermingswet 1998. Zij heeft betrekking op gebieden waarvoor op grond van internationale verplichtingen een bijzondere bescherming vereist is, te weten de gebieden die ingevolge de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn moeten worden aangewezen als «speciale beschermingszones». Deze beschermingszones zijn onderdeel van het samenhangende Europese ecologische netwerk dat «Natura 2000» wordt genoemd. In het voorgestelde wettelijke regime wordt zo nauwkeurig mogelijk bij de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn aangesloten. Nationale doelen en het specifieke beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten vervallen.

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel geeft invulling aan deze gebiedsbescherming. In de navolgende paragrafen van deze memorie van toelichting worden de vier elementen van het beschermingsregime en de wijze van omzetting ervan in dit wetsvoorstel verder uitgewerkt, waarbij voor elk element afzonderlijk eerst het Europese kader, vervolgens de huidige implementatiewijze en dan de voorgestelde wettelijke invulling met de overwegingen daarbij worden behandeld:

1. de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden (artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en de artikelen 3, tweede lid, en 4 van de Habitatrichtlijn): paragraaf 6.2;
2. de verplichting om zorg te dragen voor actieve instandhoudingsmaatregelen, zodat de natuurwaarden van Natura 2000-gebieden worden behouden of hersteld; deze maatregelen kunnen beheerplannen behelzen (artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn): paragraaf 6.3;
3. de verplichting om zorg te dragen voor passende maatregelen, zodat verslechtering van de kwaliteit van de natuurwaarden van het gebied wordt voorkomen (de artikelen 6, tweede lid, en 7 van de Habitatrichtlijn): paragraaf 6.4;
4. een regime voor een zorgvuldige beoordeling van nieuwe plannen en projecten, anders dan in het kader van het beheer van Natura 2000-gebieden, die de natuurwaarden van een gebied kunnen aantasten; daarbij worden plannen en projecten die belangrijk zijn vanuit een maatschappelijk perspectief, afgewogen tegen het belang van bescherming van die natuurwaarden (de artikelen 6, derde en vierde lid, en 7 van de Habitatrichtlijn): paragraaf 6.5.

Het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden als voorzien in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn geeft uitvoering aan verschillende verdragsverplichtingen. Zo zijn de zogenoemde «wetlands» onder het verdrag van Ramsar en de «Marine protected areas» onder het OSPAR-verdrag ook aangewezen als Natura 2000-gebied, of met het oog daarop op de communautaire lijst geplaatst. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn geven op dit punt ook uitvoering aan de verplichtingen tot gebiedsbescherming van de verdragen van Bern en Bonn.

Afzonderlijk wordt ingegaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de beschermde natuurmonumenten en de beschermde landschapsgezichten (paragraaf 6.6).

6.2. Aanwijzing gebieden en bepaling instandhoudingsdoelstellingen

6.2.1. Kaders richtlijnen selectie en aanwijzing gebieden

Vogelrichtlijn

De Vogelrichtlijn verplicht de lidstaten er in artikel 3 toe, om voor alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten alle nodige maatregelen te treffen om een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen. Tot de maatregelen die in ieder geval moeten worden getroffen behoort de instelling van beschermingszones, waarvoor speciale beschermingsmaatregelen worden getroffen.

Artikel 4 van de Vogelrichtlijn verplicht ertoe om voor de leefgebieden van op bijlage I bij de richtlijn opgenomen kwetsbare vogelsoorten speciale beschermingsmaatregelen te treffen. Hiertoe worden «de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden» aangewezen als speciale beschermingszones, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten behoeven in de geografische zee- en landzone waarop de Vogelrichtlijn van toepassing is. Bij de kwetsbare vogelsoorten gaat het om soorten die dreigen uit te sterven, om soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied, om soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen, en om andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen. Bij de beoordeling van een en ander wordt rekening gehouden met de tendensen en schommelingen van het populatieniveau.

Ingevolge artikel 4 van de Vogelrichtlijn moeten soortgelijke maatregelen – te weten speciale beschermingsmaatregelen gekoppeld aan speciale beschermingszones – worden getroffen ten aanzien van geregeld voorkomende trekvogels. Daarbij wordt rekening gehouden met de bescherming die deze soorten behoeven in de geografische zee- en landzone waarop de Vogelrichtlijn van toepassing is ten aanzien van broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Speciale aandacht behoeft de bescherming van watergebieden, in het bijzonder watergebieden van internationale betekenis. Deze bepaling komt voort uit de eerder aangehaalde Conventie van Ramsar (wetlands).

De aangewezen speciale beschermingszones voor vogels maken ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Habitatrichtlijn deel uit van het Natura 2000-netwerk.

Aan de selectie en aanwijzing van gebieden gaat evenwel – anders dan bij de speciale beschermingszones van de Habitatrichtlijn (zie hierna) – geen formeel besluit van de Europese Commissie vooraf.

De omzettingstermijn van de Vogelrichtlijn is verstreken twee jaar na de bekendmaking van de oorspronkelijke tekst, dat wil zeggen op 25 april 1981. De verplichting tot het aanwijzen van speciale beschermingszones geldt vanaf die datum, en wel zodra is geconstateerd dat vogels van de soorten van bijlage I bij de richtlijn in de lidstaat voorkomen.

De lidstaten informeren de Commissie over de speciale beschermingszones en de beschermingsmaatregelen overeenkomstig de artikelen 4, derde lid, en 17 van de Vogelrichtlijn.

De Habitatrichtlijn voorziet in artikel 3 in de vorming van een coherent Europees ecologisch netwerk, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk omvat gebieden met de in bijlage I bij die richtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en de habitats van de in bijlage II genoemde soorten. De doelstelling van het netwerk is om de betrokken natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen. Als bijdrage aan de totstandkoming van Natura 2000 wijzen de lidstaten speciale beschermingszones aan voor de betrokken habitats. De speciale beschermingszones van de Vogelrichtlijn maken eveneens deel uit van het netwerk.

De selectie en aanwijzing van speciale beschermingszones voor de habitats en soorten van de bijlagen I en II bij de richtlijn geschiedt overeenkomstig artikel 4 in samenhang met bijlage III bij de richtlijn. Daarbij voorziet de Habitatrichtlijn in een formele betrokkenheid van de Europese Commissie. In de procedure zijn twee fasen te onderscheiden. De eerste fase wordt geregeld in artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. Deze fase behelst de selectie van de vanwege hun communautaire belang aan te wijzen gebieden door de lidstaten. De lidstaten stellen aan de Europese Commissie een lijst van gebieden voor. Zij geven daarbij aan welke typen natuurlijke habitats en welke inheemse soorten van de bijlagen I en II bij de richtlijn in deze gebieden voorkomen. Zij doen dit op basis van de voor deze fase geformuleerde beoordelingscriteria van bijlage III bij de Habitatrichtlijn en op basis van relevante wetenschappelijke gegevens.

De beoordelingscriteria van bijlage III voor de eerste fase hebben betrekking op de mate van representativiteit van de betrokken typen natuurlijke habitats in het gebied, de oppervlakte van de natuurlijke habitats en de omvang van de populaties van de soorten afgezet tegen de totale landelijke oppervlakte en populatieomvang, de mate van hun instandhouding, de herstelmogelijkheden, de mate van isolatie van populaties van soorten ten opzichte van hun natuurlijke verspreidingsgebied, en de algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten. Volgens deze criteria delen de lidstaten de op de nationale lijst voorgestelde gebieden in, al naar gelang hun betekenis voor de instandhouding van de natuurlijke habitats en soorten, genoemd in de bijlagen I en II. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de prioritaire habitats en soorten: de in de richtlijn als zodanig aangeduide habitats en soorten die – kort gezegd – dreigen te verdwijnen, en waarvoor de Europese Unie een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun verspreidingsgebied in de Europese Unie ligt. Aanmelding van alle gegevens met betrekking tot de voorgestelde gebieden geschiedt met gebruikmaking van het daartoe door de Europese Commissie vastgestelde formulier, het zogenoemde standaardgegevens-formulier.

Na de toezending van de lijst van gebieden door de lidstaten aan de Europese Commissie start de tweede fase, die wordt bestreken door artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. In die fase beoordeelt de Europese Commissie het communautaire belang van de op de nationale lijst geplaatste gebieden. Dat gebeurt op basis van de daarvoor opgenomen beoordelingscriteria van bijlage III van de Habitatrichtlijn. Bij de prioritaire habitats en soorten worden ingevolge deze criteria in ieder geval alle door de lidstaten hiervoor geselecteerde gebieden als gebieden van communautair belang beschouwd. Bij de overige gebieden op de

lijsten kijkt de Commissie overeenkomstig de beoordelingscriteria naar de relatieve betekenis op nationaal niveau, het belang in relatie tot trekroutes van soorten en landgrensoverschrijdende samenhangende ecosystemen, de oppervlakte van het gebied, het aantal in het gebied voorkomende natuurlijke habitats en soorten van de bijlagen I en II, en de algemene ecologische waarde van het gebied voor de betrokken biogeografische regio's of voor het Europese grondgebied van de lidstaten waarop de richtlijn van toepassing is; dit zowel wat betreft het karakteristieke of unieke aspect van de bestanddelen als wat betreft de combinatie daarvan.¹

Op basis van de genoemde criteria van bijlage III werkt de Commissie met instemming van elk van de lidstaten per biogeografische regio – Nederland behoort tot de Atlantische Zone – een ontwerprijst van gebieden van communautair belang uit en stelt deze vast overeenkomstig de daarvoor geldende beheerscomitéprocedure. Volgens artikel 4, derde lid, van de Habitatrichtlijn moest deze lijst uiterlijk zes jaar na publicatie van de richtlijn – dus uiterlijk 1 januari 2001 – zijn vastgesteld. Deze termijn is niet gerealiseerd. Voor de Atlantische Zone is de lijst door de Commissie op 7 december 2004 vastgesteld.²

Binnen zes jaar nadat een gebied van communautair belang is verklaard, moet het door de betrokken lidstaat volgens de procedure van nationaal recht worden aangewezen (artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn).

Ingeval de Europese Commissie van mening is dat een lidstaat ten onrechte een bepaald gebied niet heeft aangemeld voor plaatsing op de lijst van communautair belang, voorziet artikel 5 van de Habitatrichtlijn in een procedure om dit meningsverschil te beslechten.

Jurisprudentie

Het is inmiddels vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie dat bij de selectie, aanwijzing en afbakening van Natura 2000-gebieden geen rekening mag worden gehouden met economische vereisten en dat deze niet in aanmerking mogen worden genomen als een algemeen belang van hogere orde dan het door de richtlijn nagestreefde milieu-belang. Uitsluitend ecologische criteria kunnen een rol spelen. Bij vogels geldt als internationale standaard de IBA-lijst (IBA: Important Bird Areas) van Birdlife International, een wereldwijd samenwerkingsverband van vogelbeschermingsorganisaties.³ Het argument dat reeds andere maatregelen zijn vastgesteld voor de bescherming van de habitat of soort ontslaat een lidstaat volgens het Hof niet van de verplichting om speciale beschermingszones aan te wijzen.⁴ Het Hof baseert zich, behalve op de tekst van de bepalingen inzake de selectie en aanwijzing van gebieden, op de ecologische doelstellingen van de richtlijnen. Bij de speciale beschermingszones voor vogels wijst het Hof erop dat deze «gerichte en versterkte regeling» haar rechtvaardiging vindt in het feit dat het gaat om de meest bedreigde soorten (bijlage I bij de richtlijn) en soorten die tot het gemeenschappelijk erfgoed van de Gemeenschap behoren (trekvogels).⁵ Ten aanzien van de termijn waarbinnen speciale beschermingszones moeten worden aangewezen heeft Het Hof uitgemaakt, dat artikel 4, eerste lid, van de Vogelrichtlijn ertoe verplicht om de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones voor vogels aan te wijzen »zodra de in bijlage I genoemde soorten op hun grondgebied voorkomen».⁶

¹ Uitgewerkt in het Commissiedocument «Criteria for assessing national lists of pSCI at biogeographical level», Hab. 97/2 rev. 4 18/11/97.

² Beschikking 2004/813/EG van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio (PbEU 2004, L 387).

³ <http://www.birdlife.org>.

⁴ Zie o.m. HvJ 11 juli 1996, zaak C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), ro 30 en 31 en 42; HvJ 19 mei 1998, zaak C-3/96 (Commissie tegen Nederland), ro 59 en 62; HvJ 7 november 2000, zaak C-371/98 (Corporate Shipping Ltd), ro 14–16, 19, 23 en 24; HvJ 23 maart 2006, zaak C-209/04 (Commissie tegen Oostenrijk), ro 40, 46–48; HvJ 28 juni 2007, zaak C-235 (Commissie tegen Spanje), ro 79; HvJ 14 januari 2010, zaak C-226/08 (Stadt Papenburg), ro 29–33 en HvJ 14 oktober 2010, zaak C-535/07 (Commissie tegen Oostenrijk), ro 24.

⁵ HvJ 13 juli 2006, zaak C-191/05 (Commissie tegen Portugal), ro 9.

⁶ HvJ 17 januari 1991, zaak C-334/89 (Commissie tegen Italië), ro 10; HvJ 19 mei 1998, zaak C-3/96 (Commissie tegen Nederland), ro 56.

6.2.2. Kaders richtlijnen wijziging gebiedsaanwijzing

Vogelrichtlijn

Er geldt voor Vogelrichtlijngebieden een actualiseringsplicht. Het Europese Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de aanwijzingsverplichting niet beperkt is door de stand van de wetenschappelijke inzichten op een bepaald moment. Gelet op het doel, namelijk het in stand houden van bedreigde soorten, moet volgens het Hof een aanwijzing steeds opnieuw worden getoetst aan recente wetenschappelijke inzichten en moet de bestaande speciale beschermingszone eventueel opnieuw worden afgebakend. Immers, vogels kunnen niet doeltreffend worden beschermd wanneer een gebied niet wordt beschermd, enkel omdat zijn uitzonderlijke geschiktheid pas na de omzetting van de Vogelrichtlijn is gebleken, aldus het Hof¹. Het Hof geeft niet aan met welke frequentie deze actualisatie dient plaats te vinden en ziet dit kennelijk als een continu proces in samenhang met daartoe door de lidstaten in te richten onderzoek en monitoring.

Als gebieden niet langer behoren tot de meest geschikte gebieden voor de instandhouding van de (alle) vogelsoorten waarvoor zij zijn aangewezen, kan de aanwijzing overigens ook weer ongedaan worden gemaakt. Ook hier geldt dat de rechtvaardiging hiervoor een – uitsluitend – vogelkundige onderbouwing vergt.²

Habitatrichtlijn

Ten aanzien van gebieden, aangewezen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn, geeft artikel 4, eerste lid, van de richtlijn aan dat lidstaten zo nodig aanpassingen van de communautaire lijst moeten voorstellen, in het licht van het toezicht op de staat van instandhouding. Artikel 9 van de Habitatrichtlijn biedt verder de mogelijkheid dat de Europese Commissie een speciale beschermingszone haar status ontnemt, wanneer de natuurlijke ontwikkelingen dat rechtvaardigen. Het aanpassen van de communautaire lijst en het verwijderen van gebieden van die lijst, gebeurt door de Europese Commissie op voorstel van een lidstaat. Aanpassing van de lijst en het schrappen van gebieden vergt een grondige ecologische onderbouwing: de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en regionale en lokale bijzonderheden kunnen hier geen rol spelen.³

Het afvoeren van bepaalde gebieden, of doelen in gebieden, is in het licht van artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn denkbaar als een bepaald gebied niet (meer) relevant is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de in dat gebied voorkomende habitats en soorten, en andere gebieden qua omvang en spreiding voor die gunstige staat van instandhouding voldoende waarborgen bieden. In het andere geval, wanneer de betrokken habitats en soorten in een ongunstige staat van instandhouding verkeren, zal verwijdering van het gebied van de communautaire lijst niet snel mogelijk zijn, omdat in die situatie elke bijdrage van elk gebied immers van belang kan zijn, hoe klein ook.

Ook wanneer op termijn mocht blijken dat een gebied door natuurlijke oorzaken – bijvoorbeeld gewijzigde klimatologische omstandigheden – niet meer voldoet aan de selectiecriteria, zou dat gebied kunnen worden verwijderd. Uiteraard bestaat die mogelijkheid niet als het gebied na aanmelding is verslechterd, terwijl deze verslechtering had kunnen worden tegengegaan door de lidstaat. Verder bestaat de mogelijkheid om gebieden te verwijderen, wanneer op basis van nieuwe gegevens blijkt

¹ HvJ 23 maart 2006, zaak C-209/04 (Commissie tegen Oostenrijk), ro 43–45.

² HvJ 13 juli 2006, zaak C-191/05 (Commissie tegen Portugal), ro 13 en 16.

³ HvJ 7 november 2000, zaak C-371/98 (Savern Estuary), ro 23–25.

dat een gebied ten tijde van aanmelding niet voldeed aan de criteria voor aanmelding en selectie van bijlage III bij de richtlijn.

6.2.3. Kaders richtlijnen instandhoudingsdoelstellingen

De doelstelling van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn is, om de speciale beschermingszones voor leefgebieden van vogels en de speciale beschermingszones voor de natuurlijke habitats en habitats van soorten, genoemd in de bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Voor elk individueel gebied geldt als ondergrens een behoudsdoelstelling, zoals onder meer tot uitdrukking komt in artikel 6, tweede lid, van Habitatrichtlijn. Het gaat om behoud van de kwaliteit, in termen van oppervlakte en van de specifieke structuren en functies die nodig zijn voor de instandhouding op lange termijn van de leefgebieden voor de vogels en van de natuurlijke habitats en habitats van soorten (zie paragraaf 6.4.1 van deze memorie van toelichting). Bij de speciale beschermingszones voor vogels is voor de behoudsdoelstelling het uitgangspunt de situatie ten tijde van de aanwijzing van de speciale beschermingszone. Bij de speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats en habitats en soorten is het uitgangspunt de situatie ten tijde van plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang. Daarvoor wordt teruggegrepen op de gegevens van het eerder genoemde standaardgegevensformulier dat is gebruikt voor de aanmelding van de gebieden met het oog op plaatsing op de lijst van communautair belang: de blijkens dat formulier ten tijde van de aanmelding aanwezige habitats en populaties van soorten moeten minimaal de kwaliteit die zij toen hadden behouden.¹

Is de staat van instandhouding van de betrokken vogelpopulaties en hun leefgebieden of van de betrokken habitats en soorten niet gunstig, dan zal enkel behoud als doelstelling voor elk van de speciale beschermingszones niet volstaan. Er zal dan herstel moeten plaatsvinden om een gunstige staat van instandhouding te bereiken.

Soms zal in bepaalde gebieden sprake zijn van een situatie waarin het behoud of herstel van de ene natuurwaarde ten koste kan gaan van de andere natuurwaarde. Het kan bijvoorbeeld zijn dat voor de ene natuurwaarde verzilting van het gebied van belang is, terwijl andere natuurwaarden daardoor ernstig achteruit zullen gaan of zelfs zullen verdwijnen. Het Europese Hof van Justitie heeft geaccepteerd «dat de vaststelling van de instandhoudings- en hersteldoelstellingen in het kader van Natura 2000 (...) kan vereisen om bij conflicten tussen verschillende doeleinden een beslissing te nemen».²

De richtlijnen zijn niet geheel eenduidig ten aanzien van de vraag op welke geografische schaal een gunstige staat van instandhouding voor de onderscheiden vogelpopulaties en hun leefgebieden en voor de habitats en soorten moet worden gerealiseerd. Ook het Europese Hof van Justitie heeft zich daar nog niet expliciet over uitgesproken.³ Uit de doelstellingen en systematiek van de richtlijnen (de overwegingen van de richtlijnen, de artikelen 2 en 3 van Vogelrichtlijn en de artikelen 2 en 3 van de Habitatrichtlijn) blijkt dat beoogd wordt om in ieder geval op netwerkniveau een gunstige staat van instandhouding te realiseren.⁴ De richtlijnen maken evenwel geen onderscheid ten aanzien van de door elke lidstaat te leveren inspanning om op netwerkniveau dit resultaat te bereiken, ingeval daarvoor herstelmaatregelen noodzakelijk zijn. Lidstaten zullen in principe derhalve – ook gezien het beginsel van loyale samenwerking als verankerd in artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) – op het eigen grondgebied de nodige maatregelen moeten nemen met het oog op herstel van de vogels en hun leefgebieden en de habitats en soorten die niet in een gunstige staat verkeren. Een uitzon-

¹ Zie ook de Leidraad van de Europese Commissie «Beheer van «Natura 2000»-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)», uitgave Europese Gemeenschappen, 2000, en de brief van de Europese Commissie gevoegd bij de brief aan de Tweede Kamer over de aanpak van Natura 2000, Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 24.

² HvJ 4 maart 2010, zaak C-241/08 (Commissie tegen Frankrijk), ro 53.

³ Ro 54 van de uitspraak HvJ 7 september 2004 in zaak C-127/02 (Kokkelvisserij) lijkt primair uit te gaan van het netwerkniveau en niet van een gunstige staat van instandhouding in elk individueel gebied.

⁴ Zo ook het in paragraaf 1.3 aangehaalde rapport «Natura 2000 in Nederland», blz. 24 e.v.

dering geldt als van een lidstaat om ecologische redenen redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat een bepaalde soort of een bepaald habitattype op termijn landelijk in een gunstige staat van instandhouding wordt gebracht; verwezen zij in dit verband naar het proportionaliteitsbeginsel als verankerd in artikel 5, eerste en vierde lid, VEU. In dat geval moeten wel maatregelen worden getroffen om verder kwaliteitsverlies te voorkomen.¹

De Nederlandse interpretatie van de richtlijn is – in lijn met het voorgaande – dat op landelijk niveau voor de onderscheiden soorten en habitats een gunstige staat van instandhouding moet worden gerealiseerd, maar niet per individueel gebied. De juistheid van deze interpretatie wordt gedeeld door de Europese Commissie² en door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.³ Een landelijke benadering, in plaats van de aanname dat voor elk afzonderlijk gebied een gunstige staat van instandhouding moet worden gerealiseerd, biedt ruimte om herstelopgaven voor soorten en habitats neer te leggen in de gebieden waar zij niet alleen ecologisch, maar ook gezien de menselijke activiteiten in en rond de gebieden, het beste kunnen worden gerealiseerd. Dit wordt ook wel «strategisch lokaliseren» genoemd.

Overigens wordt in het in paragraaf 1.3 aangehaalde rapport «Natura 2000 in Nederland»⁴ ook de mogelijkheid gezien om met andere lidstaten juridisch bindende afspraken te maken, om bepaalde herstelopgaven in plaats van in Nederland in die lidstaat te plegen; deze afspraken ontslaan Nederland niet van de verplichting om voor de betrokken habitats en soorten zelf gebieden aan te wijzen en zich minimaal in te zetten voor het behoud van de vogelpopulaties en hun leefgebieden en van de natuurlijke habitats en habitats van soorten in de staat waarin zij verkeerden ten tijde van de aanwijzing als speciale beschermingszone, onderscheidenlijk de plaatsing van de speciale beschermingszones op de lijst van gebieden van communautair belang.

Artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn is van belang voor de beantwoording van de vraag of voor elk van de speciale beschermingszones voor de habitats en soorten instandhoudingsdoelstellingen moeten worden vastgesteld, in termen van behoud (het minimum) of herstel. De bepaling maakt tevens duidelijk binnen welke termijn die doelstellingen moeten worden vastgesteld. Artikel 4, vierde lid, bepaalt niet alleen dat binnen zes jaar na plaatsing van een gebied op de lijst van gebieden van communautair belang dit gebied naar nationaal recht moet worden aangewezen. Het bepaalt ook dat binnen diezelfde termijn de lidstaat tevens de prioriteiten voor de treffen behoud- of herstelmaatregelen moet hebben vastgesteld. Daarbij moet de lidstaat acht slaan op het belang van het gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van de natuurlijke habitats en habitats van soorten, opgenomen op de bijlagen I en II bij de richtlijn, alsmede op het belang voor de coherentie van Natura 2000 en op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.

Het vereiste van het stellen van prioriteiten ten aanzien van de te treffen behoud- of herstelmaatregelen betekent dat voor elk Habitatrichtlijn-gebied instandhoudingsdoelstellingen zullen moeten worden vastgesteld, voor elk van de onderscheiden habitats en soorten in dat gebied. Het tweede en derde lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn bevestigen dit, waar zij bij de toe te passen beschermingsmaatregelen refereren aan de voor het betrokken gebied geldende instandhoudingsdoelstellingen. Gezien het feit dat artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn ook van toepassing is op speciale beschermingszones voor vogels, moeten ook voor die gebieden instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld (artikel 7 van de Habitatrichtlijn).

¹ Vgl. het in paragraaf 1.3 aangehaalde rapport «Natura 2000 in Nederland», blz. 27.

² Zie de bijlage bij de brief over de aanpak van Natura 2000, Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 24.

³ ABRS 5 november 2008, zaaknr. 200802545/1 (Voordelta) en ABRS 16 maart 2011, zaaknr. 200902380/1/R2 (Noordzeekustzone).

⁴ Blz. 48 e.v.

Los van deze meer legalistische overwegingen is duidelijk dat het onontkoombaar is om voor elk individueel gebied te bepalen wat de bijdrage is die dat gebied levert aan het behalen van de landelijke doelstellingen en dus gebiedsdoelstellingen vast te stellen. Daarzonder zouden de op grond van artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn in de onderscheiden gebieden te treffen behoudmaatregelen of herstelmaatregelen onvoldoende kunnen worden bepaald en zou realisatie van de landelijke doelstellingen onvoldoende zijn zeker gesteld.¹

In welk document of besluit de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen gebeurt, staat de lidstaten vrij, zoals het Europese Hof van Justitie heeft uitgemaakt.²

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn bevatten geen termijn waarbinnen een gunstige staat van instandhouding moet zijn gerealiseerd. Wel zal het eerder aangehaalde beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, derde lid, VEU) met zich brengen dat de lidstaten ernaar moeten streven om dit resultaat zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk – gezien de ecologische mogelijkheden en de sociaaleconomische consequenties – te bereiken.

6.2.4. Implementatiewijze Nederland

Feitelijke situatie nu

Het totale aantal Natura 2000-gebieden in Nederland bedraagt 166 gebieden, inclusief 4 mariene gebieden. Deze 166 gebieden beslaan een oppervlakte op het land en op het water die in het totaal overeen komt met 1 746 511,51 hectare. In de periode tot 1999 zijn dertig speciale beschermingszones voor vogels in het kader van de Vogelrichtlijn aangewezen; in 2000 zijn nog eens 49 speciale beschermingszones aangewezen. Van de 79 speciale beschermingszones voor vogels vallen 59 gebieden geheel of gedeeltelijk samen met de speciale beschermingszones voor habitats en soorten op grond van de Habitatrichtlijn. Van deze laatste beschermingszones zijn er inmiddels 58 aangewezen. De aanwijzing van de overige gebieden zal binnen afzienbare termijn kunnen plaatsvinden. Een pas op de plaats wordt gemaakt voor enkele gebieden ten aanzien waarvan nog grote onzekerheden bestaan uit een oogpunt van de realisatie van de ecologische doelstellingen, de kosten van te treffen hydrologische maatregelen of onduidelijkheid over het samengaan van de natuurdoelstellingen met hoogwaterveiligheid.³

In het in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting aangehaalde rapport «Natura 2000 in Nederland»⁴ wordt aangegeven dat Nederland als het gaat om Natura 2000-gebieden presteert overeenkomstig het Europese gemiddelde, zowel qua aantal gebieden als qua percentage van het totale landoppervlak. De natuurkwaliteit staat in vergelijking met de andere lidstaten van de Europese Unie wel zeer onder druk: Nederland heeft een relatief klein aantal soorten en habitats die in een gunstige staat van instandhouding verkeren.⁵ In vergelijking met buurregio's heeft Nederland relatief grote gebieden aangewezen.⁶

Voorgeschiedenis aanwijzing en selectie Vogelrichtlijngebieden

De aanwijzing van de speciale beschermingszones voor leefgebieden van vogels heeft de nodige voeten in aarde gehad.

Op 19 mei 1998 werd door het Europese Hof van Justitie vastgesteld dat Nederland in gebreke was gebleven bij het aanwijzen van voldoende speciale beschermingszones.⁷

¹ Ook het in hoofdstuk 1 aangehaalde rapport «Natura 2000 in Nederland» leidt uit de context van de verschillende bepalingen van de richtlijnen de noodzaak tot vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen af, zie blz. 38.

² HvJ 14 oktober 2010, zaak C-535/07

(Commissie tegen Oostenrijk), ro 61.

³ Vgl. Kamerstukken II 2011/12, 30 654, nr. 99.

⁴ Blz. 12 e.v.

⁵ Zie de Natura-2000 barometer van de Europese Commissie.

⁶ Bouwma et al. (2008), Natura 2000 Benchmark, a comparative analysis of the discussion on Natura 2000 management issues.

⁷ Zaak C-3/96 (Commissie tegen Nederland).

Het verwijt van de Commissie in de procedure voor het Hof was dat Nederland maar 23 gebieden als speciale beschermingszone had aangewezen, terwijl blijkens een in 1989 gepubliceerde wetenschappelijke inventarislijst van belangrijkste vogelgebieden in Nederland (IBA 1989)¹ 70 gebieden voor aanwijzing in aanmerking kwamen. De 23 gebieden vielen maar met 33 van de 70 gebieden van IBA 1989 geheel of gedeeltelijk samen. Ook de totale oppervlakte van de 23 gebieden was volgens de Commissie ver beneden de maat: 327 602 hectare in plaats van de 797 920 hectare van de 70 gebieden van IBA 1989.

Het Hof stelde vast dat het aantal en de totale oppervlakte van de gebieden die Nederland had aangewezen kennelijk kleiner waren dan het aantal en de totale oppervlakte van de gebieden die daarvoor in aanmerking kwamen. Het Hof maakte ook duidelijk dat zodra een bedreigde vogelsoort van bijlage I bij de Vogelrichtlijn in Nederland voorkomt, daarvoor een speciale beschermingszone moet worden aangewezen. Het verwierp de stelling dat bij de beoordeling van aan te wijzen gebieden economische aspecten mogen worden meegewogen. En het stelde vast dat Nederland zich niet aan de aanwijzingsplicht kan onttrekken door te wijzen op andere beschermingsmaatregelen voor de betrokken vogelsoorten.

Nederland heeft, naar aanleiding van deze inbreukprocedure, meer speciale beschermingszones voor vogels aangewezen. Toepassing van de meest actuele ornithologische inzichten leidde tot een totaal van 79 gebieden. Het proces van aanwijzing van de speciale beschermingszones voor vogels werd in 2000 – behoudens enkele beroepsprocedures bij de bestuursrechter – afgerond.

Voorgeschiedenis aanwijzing en selectie Habitatrichtlijngebieden

De selectie en aanmelding van speciale beschermingszones voor habitats en soorten overeenkomstig de Habitatrichtlijn is gebeurd in drie tranches.

De eerste aanmelding vond plaats in 1996 en betrof 27 gebieden. Deze beperkte aanmelding is gedaan vanuit de veronderstelling dat Nederland met de beschermde natuurmonumenten en de ecologische hoofdstructuur al goeddeels voldeed aan de verplichtingen van de Habitatrichtlijn. Nederland hanteerde bovendien als uitgangspunt dat alleen gebieden groter dan 250 hectare voor aanmelding in aanmerking kwamen. De eerste aanmelding bleek onvoldoende, ook in het licht van de hiervoor aangehaalde jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.

Ook de tweede aanmelding in 1998, die betrekking had op 67 gebieden, werd door de Europese Commissie als onvoldoende beoordeeld. De Commissie dreigde met een inbreukprocedure als Nederland niet alsnog voldoende gebieden zou aanmelden. Zij maakte verder duidelijk dat ook kleinere waardevolle natuurgebieden moeten worden aangemeld. Aan de hand van de door de Europese Commissie in biogeografische seminars gegeven verdere verduidelijking van de wijze waarop zij toepassing geeft aan de beoordelingscriteria van bijlage III bij de Habitatrichtlijn, heeft Nederland opnieuw bekeken welke gebieden in aanmerking kwamen voor de aanwijzing als Natura 2000-gebied. Daarbij moest de ondergrens van 250 hectare worden verlaten.

Deze exercitie heeft geleid tot een selectie van in totaal 141 potentiële speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats en habitats van soorten, die zijn opgenomen op de op 7 december 2004 door de Commissie vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang.

¹ Review of Areas Important for Birds in the Netherlands.

De bevoegdheid tot aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden ligt ingevolge de huidige Natuurbeschermingswet 1998 (artikel 10a) bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. In het aanwijzingsbesluit worden ook de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats en soorten in de betrokken gebieden vastgelegd. Deze worden in termen van behoud of herstel gesteld; herstel kan het karakter hebben van uitbreiding van de oppervlakte van een habitat of van een populatie, verbetering van de kwaliteit van een habitat, of beide. De uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen geschiedt vervolgens per Natura 2000-gebied in de zogenoemde beheerplannen, die op grond van het huidige artikel 19a van de Natuurbeschermingswet 1998 voor de gebieden worden vastgesteld: daarin wordt bepaald waar in het gebied welke inspanning wordt geleverd voor de realisatie van de doelstellingen voor de onderscheiden soorten en habitats, in welke omvang dat gebeurt en volgens welk tijdschema. Bevoegd gezag voor de beheerplannen zijn – behoudens als het rijksterreinen betreft – gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied grotendeels is gelegen (zie verder paragraaf 6.3.3 van deze memorie van toelichting).

Op de aanwijzing van de gebieden is ingevolge het vierde lid van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998 de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Voor de Natura 2000-gebieden kunnen thans op grond van artikel 10a, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 – buiten de doelstellingen die onmiddellijk voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – ook andere doelstellingen worden vastgesteld. Het gaat dan om doelstellingen ten aanzien van het behoud, het herstel of de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied. Het gaat dan bijvoorbeeld ook om waarden als weidsheid en stilte en om doelstellingen ten aanzien van dier- of plantensoorten die niet onmiddellijk van Europese betekenis zijn. Dit soort doelstellingen gelden ingevolge het huidige artikel 15a, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 vaak aanvullend voor beschermde natuurmonumenten die geheel of gedeeltelijk samenvallen met Natura 2000-gebieden en die – voor zover zij samenvallen – van rechtswege opgaan in het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied.

Wijze van bepaling en toedeling Natura 2000-doelen

De landelijke doelen geven – per diersoort, plantensoort en habitatype waarvoor Nederland ingevolge de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een opgave heeft – weer, of het voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding nodig is om voor herstel te zorgen, of dat behoud voldoende is. De doelstellingen voor de habitats en soorten in de individuele gebieden, die aan het realiseren van deze landelijke doelstellingen moeten bijdragen, worden hiervan afgeleid en worden opgenomen in de aanwijzingsbesluiten voor de gebieden. De landelijk te realiseren doelstellingen en de systematiek voor het hiervan afleiden van de gebiedsdoelstellingen zijn neergelegd in het Natura 2000 doelendocument.¹ Uitgangspunt is dat hersteldoelstellingen op strategische wijze worden gelokaliseerd, dus in die gebieden worden neergelegd waar zij het best kunnen worden gerealiseerd, gelet op de specifieke kenmerken van de gebieden en rekening houdend met de menselijke en economische activiteiten in en rond de gebieden. Hoeveel en in welke mate gebieden bij moeten dragen aan herstel is ecologisch bepaald.

¹ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur/natura-2000. Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIV, nr. 15.

Voor zover in de aanwijzingsbesluiten voor de individuele gebieden – behalve de kwalitatieve doelstellingen in termen van behoud of herstel – ook kwantitatieve doelstellingen zijn vastgelegd, zijn deze niet bedoeld als gefixeerde aantallen van bepaalde soorten of gefixeerde oppervlakten van bepaalde habitats die altijd aanwezig moeten zijn. Het gaat om gemiddelden over een bepaalde periode, die in overeenstemming zijn met de aantallen of de oppervlakte die het gebied gezien de natuurlijke processen of door beheermaatregelen op de langere termijn gemiddeld genomen kan dragen. Daarbij is rekening gehouden met natuurlijke dynamiek en processen. In de beheerplannen worden de kwalitatieve instandhoudingsdoelstellingen op vergelijkbare wijze uitgewerkt.

De systematiek van het Natura 2000 doelendocument sluit nauw aan bij de systematiek die de Europese Commissie hanteert voor de beoordeling van de staat van instandhouding van de habitats en soorten in het kader van de monitoringsrapportages op grond van artikel 17 van de Habitatrichtlijn. De staat van instandhouding wordt daarbij op landelijk niveau beoordeeld. Daarbij wordt gekeken naar de soorten en habitats in de Natura 2000-gebieden, maar ook daarbuiten. Er moet in de monitoringsrapportages aan de hand van de best beschikbare gegevens een oordeel worden gegeven over:

- de verspreiding van elk habitatype en elke soort over Nederland;
- de populatiegrootte van elke soort en de waargenomen trend daarbij;
- de oppervlakte van elk habitatype en de waargenomen trend daarbij;
- de kwaliteit van elk habitatype;
- de omvang en kwaliteit van het leefgebied van elke soort en de waargenomen trend daarbij;
- het toekomstperspectief voor elk habitatype en elke soort.

De door de Commissie gehanteerde beoordelingssystematiek brengt met zich dat als voor een of meer criteria het oordeel ongunstig is, de staat van instandhouding voor het betrokken habitatype of de betrokken soort als ongunstig wordt beoordeeld. Dat is veelal ook het geval als sprake is van een negatieve trend. In die gevallen zal er dus voor het betrokken habitatype of de betrokken soort een hersteldoelstelling moeten worden geformuleerd.

Onderdeel van de beoordelingssystematiek van de Europese Commissie zijn ook meer kwantitatieve referentiewaarden, waartegen de waargenomen aantallen, oppervlakten en verwachte trends worden afgezet. Het kabinet laat door Alterra (WUR) de mogelijkheid onderzoeken voor kwantificering van wat landelijk als een gunstige staat van instandhouding voor de onderscheiden habitattypen en soorten kan worden aangemerkt, zodat de resultaten kunnen worden meegenomen bij de evaluatie van het Natura 2000 doelendocument in 2015. De gekwantificeerde doelstellingen behoren tot de onderwerpen die hun beslag krijgen in de eerder behandelde natuurvisie (zie paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting). Als eenmaal in meer kwantitatieve zin is vastgelegd wat landelijk een gunstige staat van instandhouding is, kan daarvan ook een kwantitatieve doelstelling ten aanzien van de herstelopgave voor de onderscheiden habitattypen en soorten in de onderscheiden Natura 2000-gebieden worden afgeleid. Het zal bij de gekwantificeerde doelstellingen nadrukkelijk gaan om indicatieve streefwaarden, zoals de recreatiesector¹ in zijn commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel bepleit. De ten aanzien van habitats en soorten verbeterde doelensystematiek zal doorwerken bij de actualisatie van de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden en de toekomstige beheerplannen (zie hierna). Dat vergroot de duidelijkheid voor overheden en beheerders en voor gebruikers in en rond Natura 2000-gebieden omtrent de nog te realiseren opgave, zodat zij daarmee bij hun afwegingen en investeringsbeslissingen zo goed mogelijk rekening kunnen houden.

¹ De Regiegroep Recreatie & Natuur (ANWB, HISWA, RECRON, Sportvisserij Nederland, Nederlands Platform voor Waterrecreatie, Horeca Nederland, Watersportverbond).

Bij de doelen voor de speciale beschermingszones voor de leefgebieden van vogels is – omdat de stand van de kennis dat toeliet – nu al sprake van kwantificering, in termen van de aantallen vogels waarvoor de leefgebieden in Nederland voldoende draagkracht moeten hebben om te kunnen spreken van een gunstige staat van instandhouding. De genoemde aantallen betekenen niet dat de betrokken aantallen vogels daadwerkelijk in de gebieden aanwezig moeten zijn, net zo min als dat in de toekomst ten aanzien van andere soorten het geval zal zijn.

In de Nederlandse uitvoeringspraktijk wordt overeenkomstig de in paragraaf 6.2.3 van deze memorie van toelichting aangehaalde jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie bij natuurdoelstellingen in een Natura 2000-gebied die zich niet goed tot elkaar verhouden in het Natura 2000 doelendocument gewerkt met een zogeheten «ten gunste van»-bepaling.¹ Daarbij is aangegeven dat voor een bepaalde soort of habitatype enige afname is toegestaan ten gunste van andere soorten of habitatypen die sterk onder druk staan en waarvoor in het concrete gebied doelen in termen van uitbreiding omvang leefgebied of uitbreiding oppervlakte zijn geformuleerd. Dat is onder meer het geval ten aanzien van de duinen en het rivierengebied. Voor vrijwel alle duingebieden gebieden geldt dat het habitatype «duindoornstruwelen» in oppervlakte mag achteruitgang ten gunste van de habitatypen «grijze duinen» of «vochtige duinvalleien». Voor het rivierengebied geldt onder meer dat enige achteruitgang van foerageergebied voor grasetende watervogels, zoals de kolgans, is toegestaan ten gunste van de habitatypen «stroomdalgraslanden», «glanshaver- en vossenstaarthooilanden», «vochtige alluviale bossen» of «droge hardhoutoibossen» of ten gunste van de broedvogelsoorten porseleinhoen of kwartelkoning.

Wijziging en intrekking gebiedsaanwijzingen

Zoals is aangekondigd in de brieven² van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Tweede Kamer over de aanpak van Natura 2000, is bij de Europese Commissie een voorstel ingediend voor het schrappen van de Natura 2000-gebieden «Teese-linkven» en «Boddenbroek», alsook het schrappen van het deel «Achter de Voort» van het Natura 2000-gebied «Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek». De betrokken gebieden zijn slechts van ondergeschikte ecologische betekenis voor de Natura 2000-doelstellingen. De in die gebieden te realiseren doelstellingen zullen in andere gebieden worden gerealiseerd. Naar verwachting zal de Commissie hierover eind 2012, begin 2013 een beslissing nemen. Het schrappen van gebieden of delen ervan heeft niet alleen gevolgen voor de nationale aanwijzingsbesluiten, maar vergt ook dat Nederland – zoals voor de genoemde gebieden is gebeurd – een voorstel doet voor aanpassing van de lijst van gebieden van communautair belang en dat de Europese Commissie de lijst aanpast. Dit overeenkomstig de in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn voorziene procedure. Eerder al was de procedure gestart voor het van de communautaire lijst schrappen van het gebied «Groot Zandbrink» en van het Habitatrichtlijngedeelte van het gebied «Broekvelden, Vettenbroek en Polderstein». In deze gebieden werden destijds natuurwaarden als aanwezig verondersteld, waardoor het gebied voor selectie in aanmerking kwam, terwijl deze waarden achteraf niet aanwezig bleken te zijn geweest. Deze procedure is afgerond: de gebieden zijn inmiddels van de lijst van gebieden van communautair belang geschrapt.

Tevens wordt bezien of een aantal afzonderlijke Natura 2000-gebieden tot één gebied kunnen worden samengevoegd. Dat kan aan de orde zijn als er een ecologische samenhang tussen de gebieden bestaat of als samenvoeging uit een oogpunt van een doelmatig, samenhangend beheer

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIV, nr. 15.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nrs. 1 en 24.

voordelen biedt. Bijkomend voordeel is dat een grotere schaal van het gebied meer ruimte biedt om in te spelen op de gevolgen van menselijke activiteiten. Thans wordt door Alterra (WUR) ten aanzien van Noordoost Twente, het rivierengebied en Laag Holland onderzocht of samenvoeging van de afzonderlijke Natura 2000-gebieden tot één gebied daar daadwerkelijk meerwaarde biedt. De definitieve resultaten van het onderzoek worden in het voorjaar van 2012 verwacht. Voor de toekomst wordt samenvoeging in andere regio's overigens niet uitgesloten.

Ook een samenvoeging van gebieden vergt aanpassing van de lijst van gebieden van communautair belang. Daarnaast moet voor de betrokken gebieden een nieuw aanwijzingsbesluit naar nationaal recht worden genomen.

Zoals in het in paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting aangehaalde rapport «Natura 2000 in Nederland» wordt aangegeven, heeft elke lidstaat een vrij ruime bevoegdheid om instandhoudingsdoelstellingen aan te passen, mits hij kan aantonen dat uiteindelijk voor alle soorten en habitats – op landelijk niveau – een gunstige staat van instandhouding zal worden bereikt.¹ Er zal de komende jaren op basis van de monitoring van de ontwikkeling van de relevante natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden en daarbuiten – in het bijzonder in de ecologische hoofdstructuur – met enige regelmaat worden gezien of de instandhoudingsdoelstellingen in een gebied nog steeds passend zijn. Als door ontwikkelingen in andere gebieden een habitat of soort zich voorspoediger herstelt dan gedacht, zodanig dat er perspectief is op realisatie van een gunstige staat van instandhouding, kan er aanleiding zijn in een bepaald Natura 2000-gebied de instandhoudingsdoelstelling voor die habitat of soort te wijzigen van een herstelopgave in een behoudopgave. Dat biedt in en rond het betrokken gebied meer ruimte voor economische ontwikkelingen. Omgekeerd kan er, ingeval de perspectieven voor herstel in andere gebieden verslechteren, ook aanleiding zijn om in gebieden waarin een behouddoelstelling voor een habitat of soort geldt te bezien of een herstelopgave haalbaar zou zijn. Ook de uitkomst van de hiervoor genoemde evaluatie van het Natura 2000-Doelendocument kan leiden tot wijziging van aanwijzingsbesluiten, onder meer op het punt van kwantificering van doelstellingen.

6.2.5. Regeling in wetsvoorstel

Wettelijke grondslag aanwijzingsbesluiten

In artikel 2.1 van het wetsvoorstel is de bestaande wettelijke regeling voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden grotendeels ongewijzigd overgenomen. De voorgestelde regeling is primair van belang om zeker te stellen dat voor de bestaande aanwijzingsbesluiten ook in de nieuwe wet een afdoende wettelijke grondslag behouden blijft. In het voorgestelde artikel 9.1, eerste lid, van het wetsvoorstel wordt geregeld dat de op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 genomen besluiten na het van kracht worden en in werking treden van de Wet natuurbescherming zijn gebaseerd op artikel 2.1, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is het bevoegd gezag voor de vaststelling van de aanwijzingsbesluiten (voorgesteld artikel 2.1, eerste lid).

Artikel 2.1 is ook van belang voor het geval wijzigingen met betrekking tot de gebiedsaanwijzing aan de orde zijn. Anders dan in de bestaande wettelijke regeling, wordt de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in het voorgestelde zesde lid van artikel 2.1 uitdrukkelijk opgedragen zorg te dragen voor het actualiseren van de aanwijzingsbesluiten. Dat vergt monitoring, zoals ook VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland in hun commentaar op het ontwerp van het onderhavige

¹ Rapport blz. 11 en 37 tot en met 40.

wetsvoorstel aangeven. Aanleiding voor een eventuele wijziging kan bijvoorbeeld worden gevonden in het toezicht op de staat van instandhouding van de habitats en soorten dat de minister op grond van het voorgestelde artikel 1.7, eerste lid uitoefent, door middel van onderzoek en monitoring (zie ook paragraaf 5.3 van deze memorie van toelichting). Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de wijziging van een hersteldoelstelling in een behoudsdoelstelling of vice versa. Nieuwe natuurwetenschappelijke inzichten kunnen ook leiden tot verlegging van de begrenzing, of – meer uitzonderlijk – het geheel of gedeeltelijk laten vervallen van gebieden of van instandhoudingsdoelstellingen. In voorkomend geval kan evenwel ook de aanwijzing van nieuwe gebieden aan de orde zijn.

Ook kan uit de in de natuurvisie op te nemen kwantificering van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden, in samenhang met de staat van instandhouding van de betrokken natuurwaarden, het inzicht komen dat een actualisatie van aanwijzingsbesluiten nodig is (zie ook paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting, onder het kopje «Europese biodiversiteitsdoelstellingen»).

Een en ander moet uiteraard geschieden met inachtneming van de in de voorgaande paragraaf beschreven kaders en procedures van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, zoals Vogelbescherming Nederland terecht in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel aangeeft. Ook is – in het bijzonder waar het gaat om een gewijzigde allocatie van specifieke gebiedsdoelstellingen – een zorgvuldig proces vereist, waarbij de betrokken overheden, beheerders en belanghebbenden nauw worden betrokken. Er dient daarbij – zoals de recreatiesector¹ in zijn commentaar op het ontwerp vraagt – aandacht te zijn voor de rechtszekerheid, ingeval bepaalde activiteiten en ontwikkelingen eerder reeds zijn getoetst en toegestaan.

Vorbereidingsprocedure wijziging en intrekking besluiten

De wijziging en intrekking van besluiten is geregeld in het voorgestelde artikel 2.1, zevende lid. Bij deze besluiten is – anders dan bij het oorspronkelijke besluit (voorgestelde vijfde lid) – de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing bij wijzigingen van ondergeschikte aard, zoals kleine grenscorrecties. In verband met de snelheid en beperking van de bestuurslasten kan door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van de toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt afgezien. Bij meer ingrijpende wijzigingen – wijzigingen die ook ecologische gevolgen kunnen hebben of wijzigingen van de aan een gebied gealloceerde instandhoudingsdoelstellingen die sociaal-economische repercussies kunnen hebben – is de uitgebreide procedure wel van toepassing.

De Vereniging Natuurmonumenten geeft in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel aan dat naar haar oordeel afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht altijd van toepassing zou moeten zijn. Het kabinet deelt dit standpunt niet, omdat een dergelijke eis – die niet voortvloeit uit internationale verplichtingen of het algemene bestuursrecht – bij wijzigingen van ondergeschikte aard onevenredig zou zijn. Het wijst er ook op dat, ingeval de minister afziet van de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, belanghebbenden alle mogelijkheden behouden om na vaststelling en bekendmaking van het wijzigingsbesluit in een bezwaar- en beroepsprocedure eventuele bedenkingen tegen dat besluit naar voren te brengen en het besluit door de bestuursrechter te laten toetsen.

¹ De Regiegroep Recreatie & Natuur (ANWB, HISWA, RECRON, Sportvisserij Nederland, Nederlands Platform voor Waterrecreatie, Horeca Nederland, Watersportverbond).

Decentralisatie naar de provincies van de bevoegdheid tot vaststelling van de aanwijzingsbesluiten is niet aangewezen. Regie op rijksniveau – door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – is onontkoombaar. Uiteindelijk zal immers door de allocatie van behoud- en hersteldoelstellingen aan de individuele gebieden zeker moeten worden gesteld dat op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt voor de natuurwaarden die in het kader van Natura 2000 worden beschermd. Op het bereiken daarvan zal – zoals hiervoor aangegeven – centraal moeten worden toegezien (voorgesteld artikel 1.7, eerste lid), zodat in voorkomend geval doelstellingen voor individuele gebieden in de aanwijzingsbesluiten tijdig kunnen worden bijgesteld. Daarnaast is een rijksbevoegdheid op dit punt aangewezen waar – wat betreft de aanwijzing en begrenzing van de gebieden en de aanwijzing van de te beschermen habitats en soorten – sprake is van een directe implementatie van de door de Europese Commissie vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang en de daaraan ten grondslag liggende, door de lidstaten verstrekte gegevens. Verwezen zij naar paragraaf 6.2.3 van deze memorie van toelichting.

Aansluiting bij Europese doelstellingen

In de in paragraaf 1.3 aangehaalde brieven van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over de aanpak van Natura 2000 is – in lijn met de door de Tweede Kamer aanvaarde moties ter zake van de leden Koopmans (CDA) en Lodders (VVD)¹ – aangegeven dat het voornemen is om de specifieke gebiedsbescherming in het onderhavige wetsvoorstel te beperken tot de doelstellingen die voor de Natura 2000-gebieden hebben te gelden op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Dat betekent dat in de aanwijzingsbesluiten alleen instandhoudingsdoelstellingen worden opgenomen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn: doelstellingen voor de vogels en hun leefgebieden waarvoor de speciale beschermingszones ingevolge de Vogelrichtlijn worden ingesteld en – voor zover het betreft de speciale beschermingszones voorzien in de Habitatrichtlijn voor typen natuurlijke habitats en habitats van soorten – doelstellingen voor de habitats en soorten opgenomen in de bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn.

Tot de te vervallen doelstellingen behoren de in het kader van het Natura 2000-beleid geformuleerde behoud- of hersteldoelstellingen ten aanzien van op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen natuurlijke habitats of soorten in op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones. Hetzelfde geldt voor de zogenoemde «ontwikkeldoelen» voor habitats en soorten in op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones waarin zij ten tijde van de selectie en aanmelding van de gebieden niet – of hooguit in verwaarloosbare mate – aanwezig waren.

Beide categorieën zogenoemde «complementaire doelen» zijn een nationale wijze van invulling van de verplichtingen van de Habitatrichtlijn. De doelen zijn wel van belang voor het streven om op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding voor de natuurlijke habitats en de habitats van soorten opgenomen in de bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn te realiseren, maar de Habitatrichtlijn eist niet dat zij worden gebracht onder het specifieke gebiedsbeschermingsregime van de artikelen 4 en 6 van die richtlijn. Versterking van de betrokken natuurwaarden kan ook op andere wijze worden vorm gegeven, in het bijzonder door een gerichte inzet daarop binnen de herijkte ecologische hoofdstructuur overeenkomstig de afspraken in het eerder aangehaalde onderhandelingsakkoord, maar ook door andere wettelijke en beleidsin-

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nrs. 8 en 19.

strumenten; verwezen zij naar paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting. De betrokken natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden hebben overigens over het algemeen profijt van de bescherming die wordt geboden aan de habitats en soorten waarvoor wel instandhoudingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd. Een specifieke strikte wettelijke bescherming voor de betrokken complementaire natuurwaarden voert naar het oordeel van het kabinet in het licht van andere belangen in en rond de gebieden voorts nog te ver. Mocht in de toekomst op basis van de in het bestuursakkoord natuur in 2016 ten aanzien van de ecologische hoofdstructuur uit te voeren evaluatie of uit de evaluatie van de eerste generatie beheerplannen (zie paragraaf 6.3.3 van deze memorie van toelichting) blijken dat aanvullende maatregelen ten aanzien van de betrokken natuurwaarden noodzakelijk zijn en mochten minder ver gaande alternatieve beschermingsmaatregelen dan niet toereikend blijken te zijn, dan kan uiteraard alsnog een andere afweging worden gemaakt en kunnen de complementaire doelen alsnog worden opgenomen in de aanwijzingsbesluiten. Het voorgestelde artikel 2.1, vierde lid, laat die ruimte.

Ook de niet met Natura 2000-doelstellingen samenvallende doelstellingen, ontleend aan beschermde natuurmonumenten die zijn opgegaan in de Natura 2000-gebieden, komen te vervallen. Voor zover het gaat om natuurwetenschappelijke waarden, betreft het algemeen voorkomende natuurwaarden die geen bijzondere bescherming rechtvaardigen. Voor zover het gaat om waarden als weidsheid, duisternis en stilte en landschappelijke waarden, zij opgemerkt dat deze waarden zich niet goed lenen voor toepassing van het op natuurwaarden gerichte specifieke beschermingsregime en begrippenkader van de Vogelrichtlijn en de Habitat; verwezen zij naar het beschermingsregime als voorzien in artikel 6 van de Habitatrichtlijn en de daarin gebruikte begrippen als een «gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten», «verslechtering van de kwaliteit van habitats», «significante verstoring van soorten», «aantasting van natuurlijke kenmerken» en «compenserende maatregelen ter waarborging van de algehele samenhang van Natura 2000». Deze waarden kunnen – anders dan enkele natuurorganisaties¹ in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel als vrees uiten – bovendien ook heel goed met de inzet van andere instrumenten, in het bijzonder aan de Wet ruimtelijke ordening ontleende instrumenten worden beschermd. Dat laat de huidige praktijk ook zien. De bescherming van dergelijke waarden is onderdeel van provinciale omgevingsvisies en verordeningen voor onder meer gebieden als het Lauwersmeer, de Drentse Aa, het Drents-Friese Wold, het Dwingelderveld, de Loonse en Drunense Duinen, de Wijde Biesbosch en de Brabantse Wal. Voorts vallen dit soort aspecten onder de algemene toets op de effecten voor de leefomgeving overeenkomstig de Wet milieubeheer, welke toets plaatsvindt bij de verlening van een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Het vervallen in de aanwijzingsbesluiten van niet met Natura 2000-doelstellingen samenvallende doelstellingen, ontleend aan de oorspronkelijke beschermde natuurmonumenten, sluit aan bij het voorstel om ook het specifieke beschermingsregime uit de Natuurbeschermingswet 1998 voor de resterende beschermde natuurmonumenten die niet zijn opgegaan in Natura 2000-gebieden te laten vervallen. Verwezen zij naar het dienaangaande gestelde in paragraaf 6.6 van deze memorie van toelichting.

De in voorkomend geval thans in al vastgestelde aanwijzingsbesluiten opgenomen nationale doelstellingen, ook de doelstellingen die voortkomen uit de beschermde natuurmonumenten die geheel of gedeeltelijk

¹ 12 Landschappen, Vereniging Natuurmonumenten, mede namens 44 organisaties op het vlak van natuur- en dierenbescherming, Vogelbescherming Nederland, Waddenvereniging en Staatsbosbeheer.

zijn opgegaan in de Natura 2000-gebieden en de complementaire doelen, komen ingevolge het voorgestelde artikel 9.1, tweede lid, van rechtswege te vervallen.¹ De in artikel 9.1 voorgestelde wettelijke regeling voorkomt dat opnieuw een uitgebreide procedure voor wijziging van de aanwijzingsbesluiten met zienswijzen en eventuele beroepsprocedures moet worden doorlopen, terwijl de wet op dit punt geen beleidsruimte meer biedt. Omwille van de kenbaarheid kan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de gewijzigde besluiten opnieuw publiceren.

6.3. Instandhoudingsmaatregelen

6.3.1. Kaders richtlijnen instandhoudingsmaatregelen

Vogelrichtlijn

De Vogelrichtlijn noemt geen specifieke maatregelen die getroffen moeten worden voor de speciale beschermingszones, buiten de verplichting van artikel 4, vierde lid, om passende maatregelen te nemen om wezenlijke vervuiling en verslechtering van leefgebieden en wezenlijke verstoring van de vogels te voorkomen. Op deze passende maatregelen, die inmiddels door artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn worden bestreken, wordt hierna in paragraaf 6.4 nader ingegaan.

Ten algemene geldt uiteraard de verplichting, neergelegd in de artikelen 2 en 3 van de Vogelrichtlijn: de lidstaten moeten alle nodige maatregelen treffen om de populatie van de vogelsoorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan ecologische wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij tevens rekening wordt gehouden met economische en recreatieve eisen. Met inachtneming van deze eisen nemen de lidstaten (ook) alle nodige maatregelen om de vogelsoorten in een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen.

Voor de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden worden, naast de instelling van de beschermingszones, «in de eerste plaats» ingevolge artikel 3 de volgende maatregelen getroffen: onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones, herstel van biotopen en de aanleg van biotopen.

Habitatrichtlijn

De Habitatrichtlijn schrijft in artikel 6, eerste lid, specifiek ten aanzien van de speciale beschermingszones voor habitats en soorten, voor dat instandhoudingsmaatregelen worden getroffen. De bepaling laat aan de lidstaten de vrijheid om te kiezen welke maatregelen dat zijn: de lidstaten moeten «de nodige instandhoudingsmaatregelen» treffen; «deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke orderingsplannen deel uitmakende beheerplannen en passende wettelijke maatregelen, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen». In artikel 1, onderdeel a, van de richtlijn wordt «instandhouding» omschreven als het geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de natuurlijke habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding. Instandhouding kan dus tevens herstel omvatten, als de betrokken habitat of soort in een ongunstige staat van instandhouding verkeert en in het betrokken gebied een hersteldoelstelling is geformuleerd.

¹ Bij zijn brief van 25 november 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 32 670, nr. 27) heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een onderzoek aan de Tweede Kamer aangeboden waaruit blijkt dat de huidige aanwijzingsbesluiten en ontwerp-aanwijzingsbesluiten in ieder geval geen instandhoudingsdoelstellingen bevatten voor soorten en habitats die niet zijn vermeld op de bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn.

Zoals in paragraaf 6.2.3 van deze memorie van toelichting is aangegeven, bevat de richtlijn geen termijn waarbinnen een gunstige staat van instandhouding – op landelijk niveau – moet zijn bereikt. Dat geldt dus ook voor de termijn waarbinnen een eventuele herstelopgave binnen een gebied moet zijn gerealiseerd. Bij het treffen van instandhoudingsmaatregelen moet artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn in acht worden genomen. Dat bepaalt dat bij de op grond van de richtlijn genomen maatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.

De leidraad van de Europese Commissie voor de toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn¹ wijst ook op deze vereisten van artikel 2, derde lid. De leidraad geeft voorts aan dat artikel 6, eerste lid, ook voorziet in positieve maatregelen, waar de overige leden van dat artikel voorzien in preventieve maatregelen die gericht zijn op de vermindering van kwaliteitsvermindering en aanzienlijke milieueffecten in de Natura 2000-gebieden. De leidraad benadrukt tevens dat het realiseren van een gunstige staat van instandhouding – waartoe de instandhoudingsmaatregelen worden getroffen – een resultaatsverplichting is.

Welke de ecologische vereisten ten aanzien van het gebied zijn waaraan de instandhoudingsmaatregelen moeten beantwoorden, zal volgens de leidraad van de Commissie niet alleen per type habitat en soort verschillen, maar zal ook per gebied kunnen verschillen. Het vaststellen van de ecologische vereisten geschiedt door het bevoegd gezag van de lidstaten op basis van wetenschappelijke informatie. De leidraad benadrukt dat de keuze van de te treffen maatregelen verder primair aan de lidstaten is. De Commissie ziet beheerplannen in ieder geval als een doeltreffend instrument. Voor het geval gekozen wordt voor beheerplannen, bevat de leidraad een aantal aandachtspunten, zoals het rekening houden met de bijzondere kenmerken van het gebied en met alle voorzienbare activiteiten en het verzekeren van goede betrokkenheid van de partijen in het gebied.

Jurisprudentie

Het Europese Hof van Justitie heeft in uitspraken ten aanzien van de Vogelrichtlijn uitgemaakt, dat de bescherming van de speciale beschermingszones niet beperkt mag blijven tot maatregelen om door de mens veroorzaakte externe aantastingen en verstoringen te vermijden. De bescherming dient al naar gelang de situatie ook positieve maatregelen voor de verbetering van de staat van het gebied te omvatten. Overeenkomstig artikel 288, derde alinea, van het Verdrag inzake de werking van Europese Unie, zijn de lidstaten vrij de vorm en de middelen voor de uitvoering van de richtlijn te kiezen. Het Hof benadrukt daarbij wel dat de juistheid van de uitvoering van bijzonder belang is wanneer de vogelrichtlijn in het geding is, waar het beheer van het gemeenschappelijk erfgoed wordt toevertrouwd aan de onderscheiden lidstaten voor hun grondgebied.²

6.3.2. Huidige implementatiewijze Nederland

Niet in de Natuurbeschermingswet 1998 geregelde instrumenten

Bij de instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden gaat het primair om positieve maatregelen die – afhankelijk van de specifieke doelstellingen in het aanwijzingsbesluit van het gebied – moeten leiden tot behoud of herstel van habitats en de soorten in dat gebied. In paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting zijn verschillende algemene instrumenten genoemd die bijdragen aan het behoud of herstel

¹ «Beheer van «Natura 2000»-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)», uitgave Europese Gemeenschappen, 2000.

² HvJ 14 oktober 2010, zaak C-535/07 (Commissie tegen Oostenrijk), ro 59–61; HvJ 13 december 2007, zaak C-418/04 (Commissie tegen Ierland), ro 64, 154, 157 en 159.

van habitats en soorten. Te denken valt aan de mede door de overheid bekostigde verwerving van natuurgebieden, omzetting van landbouwgronden in natuur, inrichtingsmaatregelen en beheer- en effectgerichte maatregelen in en rond Natura 2000-gebieden. Daarbij spelen terreinbeheerende organisaties, zoals de Vereniging Natuurmonumenten, de 12 Landschappen of Staatsbosbeheer, een belangrijke rol, naast particuliere en agrarische beheerders. Essentieel zijn de groene bufferfunctie en de ecologische verbindingsfunctie van de ecologische hoofdstructuur, waarin de Natura 2000-gebieden zijn gelegen, en de wijze waarop het waterbeheer – waterpeil en waterkwaliteit – door de waterschappen wordt ingevuld. Een betere gebiedsinrichting door inzet van het landinrichtingsinstrumentarium van de Wet inrichting landelijk gebied kan de realisatie van de natuurdoelstellingen verder ondersteunen.

Buiten deze actieve maatregelen is er de bescherming die wordt geboden door de instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening, die de planologische bescherming van de natuurwaarden verzekeren, en door de generieke milieuwetgeving (Wet milieubeheer, Meststoffenwet, Wet bodembescherming, Waterwet etc.), die grenzen stellen aan de uitstoot en lozing van vervuilende stoffen, vermesting en verzuring tegengaan, grenzen stellen aan geluidhinder et cetera.

Specifieke instrumenten Natuurbeschermingswet 1998

Naast de in het voorgaande genoemde instrumenten zijn er thans de specifieke instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998. Deze strekken deels tot voorkoming van nadelige effecten – en in zoverre dienen zij ook ter uitvoering van de artikelen 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn (zie de paragrafen 6.3 en 6.4 van deze memorie van toelichting) – en deels tot onderhoud en herstel in Natura 2000-gebieden. Het gaat – kort gezegd – om de volgende instrumenten:

- het beheerplan (artikelen 19a en 19b van de Natuurbeschermingswet 1998). Op dit instrument wordt hierna nader ingegaan;
- de mogelijkheid om in individuele gevallen aan bestaand gebruik dat niet in het beheerplan is geregeld beperkingen op te leggen en preventieve of herstelmaatregelen voor te schrijven. Dit door inzet van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid (artikel 19c van de Natuurbeschermingswet 1998);
- de vergunning die is vereist voor handelingen en projecten – niet zijnde bestaand gebruik – die potentieel schadelijk zijn voor een Natura 2000-gebied (artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998);
- de verplichting om bij de vaststelling van overheidsplannen rekening te houden met potentieel schadelijke effecten voor Natura 2000-gebieden (artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998);
- de passende beoordeling die is vereist voor plannen en projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied en die zekerheid moet bieden dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Deze zekerheid moet – buiten situaties waarin dwingende redenen van groot openbaar belang aan de orde zijn, geen alternatieven voorhanden zijn en natuurcompensatie is verzekerd – zijn verkregen vooraleer de vergunning voor het project kan worden verleend, onderscheidenlijk het plan kan worden vastgesteld (artikelen 19f, 19g en 19j van de Natuurbeschermingswet 1998);
- de mogelijkheid om in individuele gevallen of voor categorieën van gevallen, als sprake is van een gelijkblijvende, niet onder de vergunningplicht van artikel 19d vallende stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats, beperkingen op te leggen en preventieve of herstelmaatregelen voor te schrijven. Dit door inzet van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid (artikel 19ke van de Natuurbeschermingswet 1998);

- een programmatistische, de betrokken overheden bindende aanpak ter reductie van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden (artikelen 19k e.v. van de Natuurbeschermingswet 1998);
- de beperking van de toegang tot Natura 2000-gebieden (artikel 20 van de Natuurbeschermingswet 1998);
- de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om herstel- of behoudmaatregelen te treffen, die eigenaren en gebruikers van het Natura 2000-gebied moeten dulden (artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1998);
- de algemene zorgplicht voor Natura 2000-gebieden (artikel 19l van de Natuurbeschermingswet 1998).

Over het algemeen zijn in de huidige wet het bevoegd gezag voor de inzet van deze instrumenten gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied geheel of grotendeels is gelegen, of – bij de vergunningverlening en aanschrijvingsbevoegdheid – gedeputeerde staten van de provincie waarin het deel van het Natura 2000-gebied is gelegen waarvoor de betrokken handeling of het betrokken project overwegend effecten heeft. Voor de programmatistische aanpak, die samenhang brengt in het beleid van het Rijk, de onderscheiden provincies en andere overheden, is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie primair verantwoordelijk, evenals voor de inzet van de genoemde instrumenten van de artikelen 20 en 21 van Natuurbeschermingswet 1998 in gebieden of gedeelten daarvan die worden beheerd door of onder verantwoordelijkheid van het Rijk. Hij besluit bijvoorbeeld jaarlijks in welke delen van de Waddenzee de toegang wordt beperkt. De bevoegdheid voor de vergunningverlening en aanschrijving ligt in enkele bij algemene maatregel van bestuur genoemde gevallen vanwege daarmee gemoeide nationale belangen eveneens bij de minister. De regeling ter zake is opgenomen in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, dat aan de orde kwam in paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting.

Voor zover de op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 getroffen maatregelen – kort gezegd – een onevenredig nadeel met zich brengen, voorzien de artikelen 30 en volgende van die wet in nadeelscompensatie.

Beheerplannen

In het geheel van wettelijke en andere instrumenten hebben de in de artikelen 19a en 19b van de Natuurbeschermingswet 1998 geregelde beheerplannen een centrale, sturende en verbindende rol. Zij zijn gericht op het operationaliseren en realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Het beheerplan is van grote waarde vanwege de samenhangende aanpak die daarmee door het bevoegd gezag kan worden gerealiseerd, waar het gaat om de inzet van verschillende in het voorgaande genoemde maatregelen en instrumenten voor de realisatie van Natura 2000-doelstellingen. De waarde is mede gelegen in de duidelijkheid die met het beheerplan kan worden verschaft over mogelijkheden en beperkingen voor gebruikers van het Natura 2000-gebied en de burgers en ondernemers daar omheen. Van waarde is ook het gebiedsproces dat erop is gericht om samen met andere betrokken overheden, belangenorganisaties en gebruikers te komen tot het beheerplan. Een goede invulling van het proces draagt in belangrijke mate bij aan het draagvlak voor de te treffen maatregelen en aan de kwaliteit en doeltreffendheid ervan, zoals ook de recreatiesector¹ en VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland² in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel aangeven.

¹ De Regiegroep Recreatie & Natuur (ANWB, HISWA, RECRON, Sportvisserij Nederland, Nederlands Platform voor Waterrecreatie, Horeca Nederland, Watersportverbond).

² VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland onderstrepen in hun advies het belang dat belanghebbenden, waaronder ondernemers, vanaf het begin af aan worden betrokken bij het beheerplanproces. Zij vinden, evenals het kabinet, dat sprake moet zijn van een zorgvuldig proces, waarbij ook de sociaal-economische aspecten goed in beeld worden gebracht (op dit laatste aspect wordt later in deze paragraaf ingegaan), en zij wijzen in dit verband op de in september 2008 door de toenmalige minister, het IPO en een groot aantal maatschappelijke organisaties getekende Intentieverklaring beheerplannen Natura 2000 (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 11).

De huidige regeling voor de beheerplannen is opgenomen in de artikelen 19a en 19b van de Natuurbeschermingswet 1998. Deze regeling schrijft geen format voor: zij volstaat met voorschriften over de procedure voor de totstandbrenging van een beheerplan, de bevoegdheid tot vaststelling en – op hoofdlijnen – de elementen die in het beheerplan moet bevatten of kan bevatten.¹

Het beheerplan wordt voor elk Natura 2000-gebied binnen drie jaar na aanwijzing van het gebied vastgesteld, na toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en na overleg met de eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden.

Het beheerplan geldt voor ten hoogste zes jaar, met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging van de geldingsduur met ten hoogste zes jaar. Na verloop van de geldingsduur van het vigerende beheerplan, moet een nieuw beheerplan zijn vastgesteld.

De regelmatige herziening van het beheerplan verzekert dat steeds wordt uitgegaan van de meest actuele inzichten ten aanzien van de staat van de natuurwaarden en ten aanzien van de meest effectieve maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied te realiseren, ook acht slaand op eventuele nieuwe economische en ruimtelijke ontwikkelingen die voor het gebied van belang kunnen zijn. Monitoring van de werking van de maatregelen als voorzien in het beheerplan in de praktijk en van de ontwikkelingen in en rond het gebied door het bevoegd gezag voor het beheerplan is dus essentieel. De monitoringsgegevens zijn overigens ook van belang in verband met de zesjaarlijks aan de Europese Commissie te zenden rapportage over de effecten van de getroffen maatregelen en de staat van de habitats en soorten in de Natura 2000-gebieden door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, waarvoor de bevoegde gezagen voor de beheerplannen de nodige gegevens verstrekken (zie paragraaf 5.3 van deze memorie van toelichting en het voorgestelde artikel 1.7).

Bevoegd voor de vaststelling van het beheerplan zijn ingevolge de huidige regeling gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied geheel of grotendeels is gelegen. Dit lijdt uitzondering, ingeval het gebieden of gedeelten daarvan betreft die worden beheerd door of onder verantwoordelijkheid van een minister. Voor die gebieden of gedeelten is de betrokken minister bevoegd gezag.

Het beheerplan bevat ingevolge de bestaande regeling in artikel 19a van de Natuurbeschermingswet 1998 en overeenkomstig de huidige praktijk een uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied in omvang, ruimte en tijd. Uitgangspunt daarbij zijn de instandhoudingsdoelstellingen als vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied. In het beheerplan wordt beschreven waar de te beschermen, herstellen of te ontwikkelen natuurwaarden zijn gelegen, welke instandhoudingsmaatregelen worden getroffen, op welke wijze dat gebeurt, en wat daarbij de beoogde resultaten zijn. De maatregelen worden onderscheiden naar de verschillende habitats en soorten. Beschreven wordt wat, waar in het gebied gebeurt en door wie. Ingeval sprake is van een hersteldoelstelling – in termen van uitbreiding van de oppervlakte of populatie of verbetering van de kwaliteit – wordt ook aangegeven welke omvang of mate daarbij voor ogen staat en welke tijd voor het herstel en het op orde brengen van de daarvoor benodigde milieucondities wordt uitgetrokken. Een beheerplan zal veelal ook een doorkijk naar de volgende beheerplanperiode verschaffen.

¹ Voorbeelden van de door verschillende bevoegde gezagen gevolgde aanpak zijn te vinden op <http://www.natura2000.nl/pages/voorbeelden.aspx>.

Uit het beheerplan moet – mede om te komen tot een dragende motivering voor het besluit tot vaststelling van het plan – duidelijk worden welke afweging heeft plaatsgevonden ten aanzien van de noodzaak, evenredigheid en geschiktheid van de in het beheerplan beschreven maatregelen, in samenhang met de te realiseren natuurdoelstellingen. Daarbij moet ook worden aangegeven hoe bij de in het beheerplan op te nemen maatregelen rekening is gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede met de regionale en lokale bijzonderheden.¹ Daarnaast moet worden onderbouwd dat de maatregelen – overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn – beantwoorden aan de ecologische vereisten van de habitats en soorten. Zoals in de eerder aangehaalde leidraad van de Europese Commissie wordt aangegeven, is dit laatste een exercitie van primair natuurwetenschappelijk karakter. Belangrijk ook is dat wordt voorzien in de monitoring van de werking van het beheerplan, zodat het zo nodig tussentijds kan worden bijgesteld en in ieder geval bij het opstellen van het beheerplan voor de volgende periode met de monitoringsgegevens rekening kan worden gehouden.

Het beheerplan kan – in overeenstemming met de eerder aangehaalde leidraad van de Europese Commissie – ook beschrijven welke handelingen en ontwikkelingen in het gebied en daarbuiten het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied niet in gevaar brengen. Het beheerplan kan daarbij aangeven dat deze conclusie alleen geldt als aan bepaalde in het beheerplan omschreven nadere voorwaarden en beperkingen wordt voldaan. Bij de vaststelling dat de instandhoudingsdoelstellingen door de handelingen en ontwikkelingen niet in gevaar worden gebracht, kunnen de positieve effecten van de in het gebied te treffen instandhoudingsmaatregelen worden betrokken. De beschrijving in het beheerplan betekent dat in het vervolg een afzonderlijke beoordeling van de betrokken activiteiten in het kader van een vergunningprocedure niet noodzakelijk is (artikel 19d, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Dit geeft voor de duur van het beheerplan duidelijkheid voor de gebruikers in en rond het gebied en beperkt de administratieve en bestuurlijke lasten.

Beleid is om in de beheerplannen in ieder geval ten aanzien van bestaand gebruik en ten aanzien van voorzienbare plannen en projecten die voor een effectbeoordeling voldoende zijn uitgewerkt zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen in het beheerplan.² Er is hier evenwel – zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bevestigd – geen sprake van een verplichting voor het bevoegd gezag.³ Ingeval in een beheerplan ook projecten worden opgenomen waarvan op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens op voorhand significant negatieve effecten voor het Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten, moet dit project overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn onderworpen zijn geweest aan een passende beoordeling en moet op basis daarvan zonder redelijke wetenschappelijke twijfel zijn vastgesteld dat het project niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken (zie paragraaf 6.5.1 van deze memorie van toelichting).

¹ Zie ook de motie van de leden Cramer (CU) en Koopmans (CDA) (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIV, nr. 159), zie verder Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIV, nr. 139, blz. 6, Kamerstukken II 2009/10, 30 654, nr. 83 en het daarbij gevoegde afwegingskader, en zie de aandachtspunten voor het beheerplan van het lid Koopmans (CDA) (Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 22, blz. 16).

² Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIV, nr. 139.

³ ABRS 16 december 2009, zaaknr. 2008063431/1 (Beheerplan Voordelta), ro 2.19.2.

Het beheerplan heeft uit een juridisch oogpunt verschillende functies:

- Het beheerplan geeft houvast aan burgers, ondernemers en medeoverheden en aan het bevoegd gezag bij de toetsing van activiteiten op hun effecten voor de natuurdoelen in het kader van de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Het fungeert ook als toetsingskader bij de afweging over de inzet van andere maatregelen op grond van die wet ter bescherming van de natuurwaarden – zoals de vergunningverlening, de aanschrijvingsbevoegdheid en beperking van de toegang van gebieden – en het geeft houvast

bij de invulling van de in die wet opgenomen zorgplicht. Op deze vergunningen, maatregelen en zorgplicht wordt later in dit hoofdstuk nader ingegaan. Om daadwerkelijk houvast te bieden is het van belang dat de beoogde resultaten op het vlak van natuurherstel en het op orde brengen van de milieucondities, duidelijk in de tijd worden geplaatst; het maakt voor de vergunningverlening, de inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid of andere instrumenten immers groot verschil of dat beoogd wordt herstel binnen een korte termijn te realiseren of dat daarvoor meer tijd wordt uitgetrokken; in het laatste geval zal er wellicht meer ruimte zijn voor vergunningverlening dan in het eerste geval.

- Daarnaast heeft het beheerplan het karakter van een vrijstelling, waar activiteiten waarvan in het beheerplan is aangegeven dat zij in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen niet langer onder de vergunningplicht van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 vallen.
- Verder kan het bevoegd gezag voor het beheerplan, voor zover het tevens bevoegd gezag is voor de vergunningverlening of andere besluiten op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (meestal gedeputeerde staten), het beheerplan gebruiken voor het neerleggen van het beleid dat bij die vergunningen en besluiten zal worden gehanteerd. In zoverre heeft het beheerplan het karakter van een beleidsregel.¹ Uiteraard hoeven dergelijke beleidsregels geen deel van het beheerplan uit te maken; zij kunnen ook zelfstandig worden vastgesteld.

Buiten deze functies heeft het beheerplan in belangrijke mate het karakter van een beleidsplan en uitvoeringsprogramma: het is de weerslag van het op uitvoering gerichte beleid dat het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt voor het betrokken gebied wenselijk acht. Het in het beheerplan omschreven beleid en de daarin beschreven maatregelen kunnen niet zonder meer met een beroep op het beheerplan worden afgedwongen. Voor zover andere overheden bevoegd zijn ten aanzien van de te nemen maatregelen, zal een goede betrokkenheid bij het beheerplanproces over het algemeen leiden tot commitment en verzekeren dat de maatregelen ook worden getroffen.

De bestaande regeling van beheerplannen voorziet niet in directe doorwerking van het beheerplan in het beleid van andere overheden. Zo nodig kan de overeenstemming die bestaat met andere overheden over de inzet van instrumenten waarvoor zij bevoegd zijn worden neergeslagen in een bestuursovereenkomst, waarin de afspraken over de inzet van de verschillende instrumenten worden neergelegd. Waar het gaat om de planologische bescherming, staan het bevoegd gezag op grond van de huidige Wet ruimtelijke ordening ook dwingende instrumenten ter beschikking om doorwerking in bestemmingsplannen te verzekeren; te denken valt bijvoorbeeld aan het provinciaal inpassingsplan. Tot slot geldt voor handelingen van andere overheden die schadelijk kunnen zijn voor het Natura 2000-gebied en die niet in overeenstemming zijn met het beheerplan, dat deze vallen onder de reguleringsinstrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998, zoals de vergunningplicht.

Inmiddels zijn voor twee Natura 2000-gebieden beheerplannen vastgesteld, namelijk voor de Voordelta en het Oudeland van Strijen. In de meeste gebieden wordt de eerste beheerplanperiode gebruikt om tot een stabilisering van de ecologische toestand van de gebieden te komen en staat dus het behoud van de habitats en soorten in de gebieden als streven voorop.² Dit vergt over het algemeen een forse inspanning, ook voor de gebruikers van het gebied. Zo is, om het verdwijnen van soorten – vogels, vissen, planten – in veenweidegebieden te voorkomen, verhoging

¹ Zie ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: ABRS 16 december 2009, zaaknr. 2008063431/1 (Beheerplan Voordelta), ro 2.14.2 en ABRS 21 april 2010, zaaknr. 200807970/1 (Kokkelvisserij Voordelta), ro 2.6.

² Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 32 670, nr. 27.

van het waterpeil in daar gelegen Natura 2000-gebieden noodzakelijk; ook de waterveiligheid is daarmee overigens gediend, omdat verhoging van het waterpeil bodemdaling door inklinking van de veenlaag tegengaat. Verhoging van het waterpeil heeft onder meer gevolgen voor het gebruik van zwaar materieel in die gebieden door agrariërs, omdat de grond dan drassiger wordt. Deze krijgen derhalve te maken met noodzakelijke aanpassingen in de bedrijfsvoering en zullen een redelijke tijd moeten hebben om hierop in te spelen. Werken aan herstel dat niet urgent is zal dan ook veelal pas in de volgende beheerplanperioden aan de orde zijn.

6.3.3. Regeling in wetsvoorstel

Beheerplannen

In het wetsvoorstel wordt de centrale positie van het in paragraaf 6.3.2 van deze memorie van toelichting besproken beheerplan gehandhaafd (voorgesteld artikel 2.3). Er blijft behoefte aan een instrument dat onder verantwoordelijkheid van één bevoegd gezag een samenhangende, doelmatige en doeltreffende aanpak voor het gebied formuleert en de doelen verder operationaliseert. De wijze waarop dat gebeurt, met betrokkenheid van de belanghebbenden in en rond het gebied, de beheerders en de verschillende overheden, maakt het mogelijk een goede afweging te maken tussen de natuurbelangen en de voor dat gebied aan de orde zijnde sociaal-economische belangen en regionale en lokale bijzonderheden. Investeren in een zorgvuldig voortraject, past bij de uitgangspunten van het eerder aangehaalde rapport «sneller en beter» van de Commissie Elverding. De ervaringen met het al vastgestelde beheerplan voor de Voordelta zijn positief.¹ Zoals blijkt uit het eerder aangehaalde rapport «Natura 2000 in Nederland», wordt het beheerplan in veel van de onderzochte lidstaten in de een of andere vorm gebruikt. De Europese Commissie ziet het als een zeer waardevol instrument, in lijn overigens met artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, dat het beheerplan met name noemt als een mogelijke instandhoudingsmaatregel.

Het kabinet is van oordeel dat bij het opstellen van beheerplannen een belangrijke rol toekomt aan de eigenaren en beheerders van de gebieden, zoals ook door organisaties van terreinbeheerders is benadrukt in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel.² Hun kennis en ervaring bij het opstellen van de beheerplannen is onmisbaar. Zij moeten dan ook nauw worden betrokken bij het opstellen van het beheerplan. Het ligt in de rede dat zij zelf het voortouw nemen bij de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen en bij de beschrijving van instandhoudingsmaatregelen voor hun terreinen. Dat is ook in hun belang, aangezien de maatregelen haalbaar en betaalbaar moeten zijn en aangezien een adequate beschrijving van de instandhoudingsmaatregelen voor hun terreinen verzekert dat de uitvoering ervan kan geschieden zonder Natura 2000-vergunning en – overeenkomstig dit wetsvoorstel (artikelen 3.3, zevende lid, en 3.8, zevende lid) – zonder ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen.

Tegelijk stelt het kabinet vast dat een samenhangende aanpak is vereist, niet alleen binnen elk Natura 2000-gebied afzonderlijk, maar ook in relatie tot het omringende gebied en op het niveau van het netwerk van Natura 2000-gebieden. Daarbij moet de overheid zich ervan verzekerd weten dat op adequate wijze invulling wordt gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Een regierol voor de overheid is derhalve aangewezen. Ook los daarvan zijn een publiek-rechtelijke verankering en vaststelling van het beheerplan door een bestuursorgaan met bijbehorende democratische legitimatie onontkoombaar. Er is immers bij de te nemen maatregelen sprake van een veel

¹ Zie Belangen beheren, Natura 2000 in de Noordzee, uitgave RWS Dienst Noordzee (www.natura2000.nl).

² Stichting Nationaal Park De Hoge Veluwe, de Federatie Particulier Grondbezit en Staatsbosbeheer.

breder belangenafweging dan enkel het natuurbelang en op tal van aspecten heeft het beheerplan ook rechtsgevolgen, zoals in de voorgaande paragraaf is uiteengezet. De gemaakte keuzen ten aanzien van tempo en ambitieniveau bij de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen hebben onmiddellijk gevolgen voor de ruimte voor economische ontwikkeling, niet alleen binnen het Natura 2000-gebied, maar – gezien de externe werking van het in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn neergelegde beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden – ook buiten het gebied. Ook feitelijke maatregelen, zoals maatregelen met betrekking tot het waterpeil, kunnen belangrijke gevolgen hebben voor derden, zoals agrarische ondernemers. Dergelijke afwegingen zijn niet exclusief de verantwoordelijkheid van de eigenaar of beheerder, maar behoren ook tot het publieke domein.

Ten aanzien van de inhoud van de regeling van het beheerplan ziet het kabinet – mede op basis van de ervaringen met het beheerplan tot nu toe en de inbreng van bij de processen betrokken overheden en maatschappelijke organisaties – op een aantal onderdelen reden tot doorvoering van wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling.¹ De wijzigingen houden verband met de door het kabinet voorgestane decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar provincies, een nauwkeuriger omzetting van de Habitatrichtlijn, een betere werkbaarheid en doorwerking van de beheerplannen in de praktijk en een betere aansluiting op het omgevingsrecht. De volgende wijzigingen worden voorgesteld:

- De provincies worden bevoegd voor de vaststelling van de beheerplannen voor terreinen die worden beheerd onder verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het gaat dan meer concreet om de terreinen van Staatsbosbeheer. De overgang van de bevoegdheden hangt samen met de decentralisatie van de beheergelden voor Staatsbosbeheer naar de provincies overeenkomstig het eerder aangehaalde bestuursakkoord natuur. Overeenkomstig het voorgestelde artikel 9.2, derde lid, vindt de overgang plaats nadat het eerste beheerplan voor de terreinen van Staatsbosbeheer heeft plaatsgevonden; de bevoegdheid van de provincies geldt derhalve voor de volgende generaties beheerplannen voor deze gebieden. Dit om de lopende beheerplanprocessen niet te vertragen en om onnodige bestuurlijke drukte en onduidelijkheden voor bij het proces betrokkenen te voorkomen. De overgang van de bevoegdheid ten aanzien van terreinen van Staatsbosbeheer betekent dat in veel gebieden een einde komt aan de versnippering die onder het geldende wettelijke regime aan de orde is. Ingevolge het geldende wettelijke regime stelt de minister voor het deel van het Natura 2000-gebied dat wordt beheerd door Staatsbosbeheer het beheerplan vast; de provincie stelt het beheerplan vast voor de rest van het gebied (zie bijvoorbeeld de Wieden en de Weerribben). Met de noodzakelijke afstemming tussen de beide bevoegde gezagen gaan bestuurlijke lasten gepaard, en voor burgers en ondernemers in en rond het gebied is sprake van een onduidelijke situatie. Met de voorgestelde wettelijke regeling gaan deze nadelen tot het verleden behoren. Voor defensie terreinen en rijkswateren blijven de verantwoordelijke ministers wel bevoegd voor het vaststellen van het beheerplan voor het betrokken deel van het gebied, gezien het militaire karakter van de terreinen, onderscheidenlijk de wenselijkheid van integraal waterbeheer (voorgesteld artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onderdeel a).
- De verplichte inhoud van het beheerplan, als aangegeven in het voorgestelde artikel 2.3, tweede lid, gaat uit van de instandhoudingsdoelstellingen die op grond van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn voor het gebied hebben te gelden. De beheerplannen volgen het

¹ Zie in dit verband ook de toezegging van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit naar aanleiding van een opmerking van het lid Schuurman, Handelingen I 2008/09, nr. 17, blz. 881 (toezegging 01004).

voorgestelde regime voor de aanwijzingsbesluiten, waarop is ingegaan in paragraaf 6.2.5 van deze memorie van toelichting; nationale doelstellingen maken daar geen deel meer van uit. De aansluiting op de aanwijzingsbesluiten wordt verzekerd door de omschrijving van het begrip «instandhoudingsdoelstellingen» in het voorgestelde artikel 1.1, eerste lid.¹

Overigens worden in het tweede lid, behalve de voor het gebied te treffen instandhoudingsmaatregelen, ook de passende maatregelen genoemd waarmee verslechtering van de kwaliteit van de habitats in het gebied en significante verstoring van soorten wordt voorkomen. Eerste voorwaarde voor behoud en herstel is immers het stoppen van achteruitgang. Beide soorten maatregelen hangen nauw met elkaar samen; in het voorgaande is ook aangegeven dat veel van de daar als instandhoudingsmaatregel aangeduide maatregelen tevens strekken tot preventie van nadelige effecten en in zoverre ook het karakter hebben van passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn (zie verder paragraaf 6.4). Een samenhangend beleid ten aanzien van de inzet van beide soorten maatregelen om in het Natura 2000-gebied de doelen te realiseren is aangewezen en het beheerplan is de plaats om die samenhang aan te brengen. Verder beschrijft het beheerplan de beoogde resultaten van de in het plan opgenomen maatregelen ter bescherming van de natuur, zodat inzichtelijk is welke bijdrage de maatregelen leveren aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied.

- In het derde lid van het voorgestelde artikel 2.3 wordt de doorwerking van het beheerplan versterkt. Dit door formulering van een wettelijke plicht voor bestuursorganen om de in het beheerplan opgenomen instandhoudingsmaatregelen waarvoor zij wettelijk bevoegd zijn en waarmee zij bij de totstandkoming van het beheerplan hebben ingestemd daadwerkelijk en tijdig te treffen. Te denken valt aan de gemeenten in en rond het gebied, die onder meer door inzet van planologische instrumenten de werking van het beheerplan kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld door aan de rand van het gebied bepaalde de natuurfunctie ondersteunende bestemmingen te bevorderen en andere bestemmingen tegen te gaan. Te denken valt voorts aan de waterschappen, waarvan de maatregelen ten aanzien waterpeil en waterkwaliteit vaak essentieel zijn voor de realisatie van natuurdoelstellingen. In de enkele gevallen dat het Rijk bevoegd is voor het beheerplan, zal het veelal van belang zijn in het beheerplan ook de inzet van instrumenten van de provincies te betrekken. Instemming van de betrokken bestuursorganen is – anders dan de Vereniging Natuurmonumenten in zijn commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel wenselijk vindt – vereist: het is niet de bedoeling dat wettelijke bevoegdheden van andere bestuursorganen door het bevoegd gezag voor de vaststelling van het beheerplan worden overgenomen. Stemt het bestuursorgaan niet in, dan zullen over het algemeen alternatieve maatregelen moeten worden gevonden om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Verricht het bestuursorgaan evenwel handelingen die schadelijk kunnen zijn voor het betrokken Natura 2000-gebied, dan zal de provincie – en in sommige gevallen het Rijk – beperkingen of voorwaarden opleggen in het kader van de vergunningverlening – ingeval sprake is van een project of een handeling waarvoor een vergunningplicht geldt – of met inzet van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid (zie de paragrafen 6.4 en 6.5 van deze memorie van toelichting). Stelt het betrokken bestuursorgaan een schadelijk plan vast, dan kan worden ingegrepen met inzet van de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht. Dat laatste geldt ook ingeval het betrokken bestuursorgaan wel heeft ingestemd met opname van de maatregelen in het beheerplan, maar in gebreke blijft bij een tijdige uitvoering daarvan. Ten aanzien van

¹ Conform de aandachtspunten voor het beheerplan van het lid Koopmans (CDA), Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 22, blz. 16.

provincies en gemeenten zijn deze instrumenten opgenomen in de Provinciewet en de Gemeentewet. Op grond van de Provinciewet en de Gemeentewet kunnen besluiten van provincies of gemeenten die in strijd komen met de afgesproken maatregelen – uiteraard na het verkennen van minder ver gaande maatregelen – bij Koninklijk Besluit worden geschorst of vernietigd, wegens strijd met het recht. Bij taakverwaarlozing kan «in de plaats treding» plaatsvinden: het Rijk kan de maatregelen treffen op kosten van de betrokken provincie onderscheidenlijk gemeente die in gebreke blijft. Ten aanzien van waterschappen kan worden teruggevallen op de Waterschapswet, die de mogelijkheid biedt dat gedeputeerde staten van de desbetreffende provincies waterschapsbesluiten vernietigen, in casu wegens strijd met het recht.

Het voorstel van de Nationale Havenraad in zijn commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel om beheerders van een gebied een wettelijke resultaatsverplichting op te leggen ten aanzien van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, vanwege het belang daarvoor de economische ontwikkelruimte, voert het kabinet te ver. Het kabinet onderschrijft het belang van realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen, omdat een goede staat van de natuur ook meer ruimte geeft voor economische ontwikkelingen. Het stelt echter ook vast dat de natuur zich niet laat dwingen en dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen veelal mede afhankelijk is van ontwikkelingen en maatregelen buiten het gebied waarop de beheerder niet of slechts beperkt invloed heeft. De verantwoordelijkheid voor het treffen van adequate instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen ligt primair bij de provincie en soms het Rijk, die daarvoor op grond van het onderhavige wetsvoorstel de geëigende instrumenten hebben (zie de paragrafen 2.2, 5.2, 6.4 en 6.5 van deze memorie van toelichting, en het navolgende onder het kopje «andere maatregelen»).

- In het voorgestelde eerste lid van artikel 2.3 is ten aanzien van de voorbereiding van het beheerplan volstaan met het van toepassing verklaren van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Evenals het geval is bij wijzigingen van de aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden, is deze procedure bij wijzigingen van het beheerplan niet van toepassing bij wijzigingen van ondergeschikte aard (voorgesteld zesde lid van artikel 2.3). Verwezen zij naar het hierover gestelde in paragraaf 6.2.5 van deze memorie van toelichting. Ook is, anders dan in de huidige wettelijke regeling, niet meer voorzien in een afzonderlijk procedureel voorschrift ten aanzien van de betrokkenheid van eigenaren en gebruikers en andere belanghebbenden bij de totstandkoming van het beheerplan. Met het schrappen van de specifieke wettelijke verplichting om eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden te betrekken, wordt de vertraging in de besluitvorming voorkomen die kan optreden als in de loop van het proces blijkt dat één of meer eigenaren of gebruikers niet afzonderlijk zijn betrokken, bijvoorbeeld door tussentijdse overgang van de eigendom of het ontstaan van nieuwe gebruiksrechten. De betrokkenheid bij het beheerplanproces zal feitelijk altijd zijn verzekerd ingeval het gaat om eigenaren en beheerders van natuurterreinen, omdat zonder hun kennis en inzet het beheerplan niet kan worden opgesteld en gerealiseerd. Dat is ook het geval bij de kleinere wijzigingen waarbij afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing blijft. Ook de tijdige betrokkenheid – in persoon of via belangenorganisaties – van andere eigenaren, gebruikers en belanghebbenden in en rond het Natura 2000-gebied die kunnen worden geraakt door maatregelen die zijn opgenomen in het beheerplan is in de vaste praktijk van het beheerplanproces verzekerd. Deze

betrokkenheid krijgt invulling voorafgaand aan de inspraakronde die sowieso altijd plaatsvindt door de toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

- In het voorgestelde vijfde lid van artikel 2.3 is voorzien in de mogelijkheid van het opnemen van het beheerplan in een ander plan of programma dat door het bevoegd gezag voor het beheerplan wordt opgesteld. Zo kan het door de Minister van Infrastructuur en Milieu vast te stellen beheerplan voor rijkswateren onderdeel uitmaken van een voor door deze minister voor hetzelfde of voor een groter gebied vast te stellen beheer- of ontwikkelplan, zoals een stroomgebiedsbeheerplan. En zo kunnen gedeputeerde staten het beheerplan opnemen in het provinciaal natuur- of milieubeleidsplan voor het gebied. Dit kan bijdragen aan een optimale afstemming van de in hetzelfde gebied vanuit verschillende invalshoeken en wettelijke doelstellingen in te zetten instrumenten, waarbij uiteraard de Europese kaders altijd leidend zijn.

Ook het opnemen van het beheerplan in plannen of programma's die worden vastgesteld door een ander bevoegd gezag is mogelijk, ingeval daarover tussen het bevoegd gezag voor het beheerplan en het bevoegd gezag voor het andere plan of programma overeenstemming wordt bereikt: het bevoegd gezag voor het beheerplan moet instemmen met de opname van de inhoud van het beheerplan in het andere plan of programma.

De voorgestelde wettelijke voorziening past binnen de eerder aangehaalde voornemens om het omgevingsrecht te vereenvoudigen, onder meer op het vlak van planvorming. Tegelijk is met de onderhavige voorziening verzekerd dat alle essentiële functies van het beheerplan – ook als het deel uitmaakt van een ander plan – intact blijven.

- In het voorgestelde artikel 2.3 is, anders dan in het huidige artikel 19a van de Natuurbeschermingswet 1998, niet meer de mogelijkheid opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën van projecten en andere handelingen van nationaal belang kunnen worden aangewezen, waarvan het beheerplan – op basis van een ecologische toets – kan aangeven dat deze het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen. De betrokken algemene maatregel van bestuur is nooit tot stand gebracht. De betrokken bepaling heeft geen meerwaarde. Opname van de betrokken projecten en andere handelingen in de algemene maatregel van bestuur brengt geen verplichting tot daadwerkelijke opname in het beheerplan met zich. Een dergelijke algemene verplichting zou ook niet kunnen: het bevoegd gezag voor het beheerplan moet immers kunnen bepalen welke effecten het betrokken project of de andere handeling in samenhang met andere projecten en plannen voor de natuurwaarden in het specifieke Natura 2000-gebied heeft, en of significant negatieve effecten op voorhand kunnen worden uitgesloten. De bepaling kan zelfs averechts werken, aangezien zij – onbedoeld – zo kan worden uitgelegd, dat zonder opname van handelingen en projecten van nationaal belang in een algemene maatregel van bestuur, opname in het beheerplan niet mogelijk zou kunnen zijn. Ook om redenen van duidelijkheid en deregulering is schrappen van de bepaling derhalve aangewezen.
- Ingeval het beheerplan maatregelen bevat die noodzakelijk zijn ter realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied maar die ook kunnen leiden tot strijd met de verboden die gelden in het kader van de soortenbescherming, dan behoeft voor de uitvoering daarvan ingevolge de voorgestelde artikelen 3.3, zevende lid, en 3.8, zevende lid, niet meer afzonderlijk een ontheffing te worden verleend: het bevoegd gezag voor het beheerplan – gedeputeerde staten van de betrokken provincie, soms de Minister van Economische

Zaken, Landbouw en Innovatie – zal vóór opname van de maatregelen in het beheerplan moeten vaststellen dat aan de voorwaarden van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor het toestaan van een afwijking is voldaan (zie paragraaf 7.2 van deze memorie van toelichting).

Dat bij de maatregelen waarin het beheerplan voorziet rekening moet worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden is tot uitdrukking gebracht in het voorgestelde artikel 1.12, dat overigens een bredere reikwijdte heeft dan alleen de maatregelen van het beheerplan en daarom als algemene bepaling in hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel is opgenomen.

De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van het beheerplanregime zijn tevens aanleiding geweest om te komen tot een eenvoudiger redactie van de regels over het beheerplan in artikel 2.3.

Andere instrumenten

Op de wettelijke en niet-wettelijke instrumenten die in Nederland ten algemene worden ingezet om de doelstellingen voor de Natura 2000-gebieden in termen van behoud of herstel te realiseren, is ingegaan in de paragrafen 2.2 en 6.3.2 van deze memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen. Met het onderhavige wetsvoorstel worden ter verzekering van de bescherming van de Natura 2000-gebieden door het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium overigens geen specifieke voorschriften gesteld, net zo min als dat in het huidige wettelijke regime het geval is. De bestaande wettelijke kaders bieden voldoende mogelijkheden voor een evenwichtige planologische inpassing van Natura 2000 door de bevoegde gezagen; een centrale afweging op wetsniveau is niet nodig en niet wenselijk,¹ en zou ook een ongewenst voorschot kunnen nemen op de uitkomsten van de eerder aangehaalde herijking van het omgevingsrecht.

Dit wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen ten aanzien van de in paragraaf 6.3.2. van deze memorie van toelichting genoemde specifieke instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998, welke instrumenten – als aangegeven – in belangrijke mate ook invulling geven aan de op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn vereiste passende maatregelen. Genoemd kan worden de verruimde inzetbaarheid van de programmatische aanpak (voorgesteld artikel 1.11). Op deze wijziging is ingegaan in paragraaf 5.4 van deze memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen.

De mogelijkheid om beperkingen op te leggen of preventieve of herstelmaatregelen voor te schrijven door inzet van de zogenoemde «aanschrijvingsbevoegdheid», wordt in dit wetsvoorstel gecontinueerd. Deze bevoegdheid kan in een individueel geval worden ingezet, maar ook voor categorieën van gevallen (voorgesteld artikel 2.4, eerste en derde lid). Zij is van belang in gevallen waarin een project of een andere handeling niet wordt gereguleerd door een vergunning, bijvoorbeeld omdat er sprake is van bestaand gebruik, of omdat een activiteit wordt uitgevoerd overeenkomstig een beheerplan. Deze zogenoemde «aanschrijvingsbevoegdheid» wordt in de navolgende paragrafen 6.4 (passende maatregelen) en 6.5 (passende beoordeling en vergunning) uitvoeriger behandeld.

De instrumenten van de toegangsbeperkingen en de verplichting om als eigenaar herstel- of behoudmaatregelen van het bevoegd gezag te dulden worden ongewijzigd in het wetsvoorstel overgenomen (voorgestelde artikelen 2.5 en 2.6). De algemene zorgplicht voor Natura 2000-gebieden wordt geïntegreerd met de zorgplicht voor soorten. Verwezen zij naar paragraaf 5.5 van deze memorie van toelichting.

¹ Vgl. de in de Eerste Kamer aanvaarde moties van het lid Tiesinga (CDA) c.s. en van het lid Schaap (VVD) c.s., Kamerstukken I 2010/11, 32 500 XIV, D en E.

De specifieke verantwoordelijkheid om ervoor zorg te dragen dat de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen worden getroffen ligt bij de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de betrokken Natura 2000-gebieden: over het algemeen gedeputeerde staten van de provincie en soms de betrokken minister (voorgesteld artikel 2.2, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 2.10, eerste lid, onderdeel a, in samenhang met artikel 2.2, eerste lid). Deze verantwoordelijkheid betekent dat het betrokken bestuursorgaan op dit punt een regierol vervult en er bijvoorbeeld ook op toeziet dat de in het beheerplan voorziene maatregelen daadwerkelijk worden getroffen door de daarvoor bevoegde gezagen en terreinbeheerders en deze partijen daarop aanspreekt.

De te treffen instandhoudingsmaatregelen behelzen ook maatregelen ter voorkoming van nadelige effecten voor in andere landen gelegen Natura 2000 gebieden: de in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, opgenomen begripsomschrijving van «Natura 2000-gebied» omvat ook de in andere lidstaten gelegen gebieden. De verplichting om ook deze buitenlandse gebieden te beschermen, vloeit voort uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.¹ Uiteraard zijn maatregelen alleen aan de orde als er sprake is van een rechtstreeks causaal verband tussen de betrokken activiteit en effecten in het desbetreffende Natura 2000-gebied; het zal dan dus over het algemeen gaan om gebieden die nabij de landsgrens zijn gelegen.

6.4. Passende maatregelen

6.4.1. Kaders richtlijnen passende maatregelen

Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn dienen de lidstaten passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in Natura 2000-gebieden niet verslechtert en dat er geen significant storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Deze bepaling geldt niet alleen voor de speciale beschermingszones voor typen natuurlijke habitats en habitats van soorten die op grond van de Habitatrichtlijn moeten worden aangewezen. Zij geldt ingevolge artikel 7 van de Habitatrichtlijn ook voor de speciale beschermingszones voor vogels, die op grond van de Vogelrichtlijn moeten worden aangewezen.

De bescherming van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn geldt ingevolge artikel 4, vijfde lid, van die richtlijn zodra de speciale beschermingszones zijn geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang, ook als zij naar nationaal recht nog niet zijn aangewezen. Bij Vogelrichtlijngebieden is – zoals eerder aangegeven – niet voorzien in een tussenstap van plaatsing op een communautaire lijst, maar moet een gebied direct volgens nationaal recht worden aangewezen als een gebied kwalificeert voor de bescherming van het leefgebied van een bepaalde vogelsoort. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn geldt dan dus met ingang van het tijdstip van aanwijzing.

¹ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geconstateerd dat de huidige regeling in de Natuurbeschermingswet 1998 op dit punt een leemte bevat: zie ABRS 23 december 2009, zaaknr. 200900893-1-M2 (Belgisch Natura 2000-gebied), ro 2.5.2. Zie ook ABRS 24 augustus 2011, zaaknr. 200900425/1/R2 en 200902744/1/R2 (Kolencentrale Eemshaven), ro 2.4.18. en 2.4.19 en ABRS 7 december 2011, zaaknr. 201011757/1/R1 en 201012728/1/R1 (Buitenring Parkstad Limburg), ro 2.34.1 en 2.41.

² Blz. 24 e.v. van de leidraad.

Zoals de Europese Commissie in haar eerder aangehaalde leidraad meldt, verlangt artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn dat lidstaten alle passende acties ondernemen die redelijkerwijs van hen mogen worden verwacht om te garanderen dat zich geen verslechtering of significante verstoring voordoet.² Deze maatregelen reiken verder dan de reguliere beheermaatregelen die nodig zijn om de instandhouding van het gebied te garanderen en die als instandhoudingsmaatregel zijn voorgeschreven op grond van artikel 6, eerste lid, van de richtlijn. Aan artikel 6, tweede lid, ligt het preventiebeginsel ten grondslag. De te nemen passende maatregelen moeten derhalve een anticiperend karakter hebben. Het is lidstaten

niet toegestaan te wachten met het treffen van maatregelen tot het moment dat de verslechtering of significante verstoring daadwerkelijk plaatsheeft, aldus de leidraad.

Of er al dan niet sprake is van een verslechtering of een significante verstoring, dient – volgens de leidraad – aan de hand van de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken Natura 2000-gebied te worden vastgesteld. Het gaat daarbij overigens om alle habitats en soorten die zijn genoemd op het zogenoemde standaardgegevensformulier waarmee het gebied overeenkomstig artikel 4, tweede lid, ten behoeve van plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang is aangemeld. Op dat formulier dienden alle ten tijde van de aanmelding van het gebied aanwezige habitats en soorten te worden vermeld.

De verplichting tot het treffen van passende maatregelen heeft volgens de leidraad een breed toepassingsbereik. Het kan gaan om verslechteringen of verstoringen die worden veroorzaakt door opzettelijk menselijk handelen, maar ook door andere voorspelbare gebeurtenissen, binnen maar ook buiten het gebied (externe werking). Het treffen van passende maatregelen kan al aan de orde zijn als er een kans is dat de verslechtering of significante verstoring zich voordoet. Het is dus niet noodzakelijk dat eerst wordt aangetoond dat het effect zich daadwerkelijk manifesteert. Verder gaat het niet alleen om verslechteringen en significante verstoringen als gevolg van nieuwe activiteiten en gebeurtenissen, maar ook om de gevolgen van activiteiten en gebeurtenissen in het heden en uit het verleden. Daarbij kan het – blijkens jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie – ook gaan om eerder in overeenstemming met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vergunde activiteiten, die naderhand toch een verslechtering of verstoring blijken mee te brengen, ook als dat niet te wijten is aan een fout van het bevoegd gezag.¹ Van strijdigheid met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn is volgens het Hof in ieder geval sprake als voor activiteiten in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn een vergunning is verleend en vervolgens wordt vastgesteld dat de kwaliteit van een habitat is verslechterd of dat storende factoren zijn opgetreden voor de soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen.² Het Hof heeft voorts verduidelijkt dat niet alleen verslechtering van de kwaliteit door menselijk handelen onder het toepassingsbereik van artikel 6, tweede lid, valt, maar ook verslechtering als gevolg van natuurlijke ontwikkelingen.³ Het proportionaliteitsbeginsel als verankerd in artikel 5, eerste en vierde lid, VEU brengt evenwel mee dat de lidstaat niet gehouden is op dit punt een onevenredige inspanning te leveren.

Onder «verslechtering» wordt – aldus de leidraad – een fysieke aantasting van een habitat verstaan. Daarbij moet worden gedacht aan alle invloeden op het milieu in de desbetreffende habitats, zoals de beschikbare ruimte, water, lucht en bodem. Alles wat afbreuk doet aan de gunstige staat van instandhouding van een habitat of de mogelijkheid om die te bereiken geldt als een verslechtering. Met name gaat het dan om een vermindering van de oppervlakte van de habitat, een verzwakking van de voor het behoud nodige specifieke structuur en functies, of van de staat van instandhouding van de met de habitat geassocieerde typische soorten. Dit wil overigens niet zeggen dat een afname nooit kan worden geaccepteerd. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake gaswinning onder de Waddenzee⁴ is overwogen dat de gunstige staat van instandhouding voor wadplaten niet in het geding is, omdat de tijdelijke afname beperkt is in verhouding tot de natuurlijke variatie en geen nadelige effecten heeft voor het bodemleven. Ook in het in hoofdstuk 1 aangehaalde rapport «Natura 2000 in Nederland» wordt aangegeven dat niet elke achteruitgang van de kwaliteit

¹ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij) ro 37.

² HvJ 20 september 2007, zaak C-304/05 (Commissie tegen Italië), ro. 94 en HvJ 24 november 2011, zaak C-404/09 (Commissie tegen Spanje), ro 212.

³ Uitspraak van 20 oktober 2005, zaak C-6/04 (Commissie tegen VK), ro 34.

⁴ ABR 29 augustus 2007, zaaknr. 200606028/1.

van een gebied is verboden. Deze achteruitgang moet worden beoordeeld in het licht van de doelstellingen van de Habitatrichtlijn en de instandhoudingsdoelstellingen die voor het gebied zijn vastgesteld. Het gaat volgens de auteurs om een verslechtering die een gevaar van een aantasting van de staat van instandhouding van een gebied met zich brengt of tot gevolg heeft dat de kansen tot herstel in een gunstige staat van instandhouding kunnen dalen.¹

Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat een verslechtering – die niet is te beschouwen als een significant effect in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – bijvoorbeeld aan de orde kan zijn bij drainage van een terrein dat grenst aan een Natura 2000-gebied,² bij het omvormen van een beperkt areaal landbouwgrond naar nieuwe natuur,³ bij een tijdelijke afname van het habitatype «schraal grasland» als gevolg van verbreding van een fietspad⁴ en bij een tijdelijke verslechtering van het leefgebied van het «paapje» (een vogelsoort) als gevolg van een herinrichting van het gebied waarbij tegelijk is voorzien in maatregelen voor verbetering van dit leefgebied op termijn.⁵ In al deze gevallen kwamen de instandhoudingsdoelstellingen naar het oordeel van de Afdeling niet in gevaar en was dus geen sprake van een mogelijk significant effect in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Aan deze uitspraken zijn echter moeilijk algemene conclusies te verbinden, aangezien steeds wordt gekeken naar de specifieke omstandigheden waaronder de desbetreffende activiteit plaatsvindt, in samenhang met de specifieke doelstellingen voor en de specifieke kenmerken van het desbetreffende Natura 2000-gebied. Het kan derhalve zo zijn dat onder andere omstandigheden of in een ander gebied verslechtering op voorhand helemaal niet in de lijn der verwachtingen ligt. Maar omgekeerd kan het ook zo zijn dat onder andere omstandigheden of in een ander gebied juist significant negatieve effecten kunnen worden verwacht en artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing is. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie dat direct naast het te draineren perceel een zeldzame plantensoort voorkomt die erg gevoelig is voor de vochtigheidsgraad van de bodem.

Bij «verstoringen» gaat het volgens de leidraad van de Europese Commissie om verstoringen van soorten (lawaaï, licht), en niet de beïnvloeding van de fysieke omstandigheden zoals bij verslechtingen. Passende maatregelen zijn alleen vereist wanneer het gaat om significante verstoringen; een zekere mate van verstoring wordt derhalve aanvaardbaar geacht. Belangrijke parameters zijn de intensiteit, duur en frequentie van verstoringen. Van een significante verstoring is sprake als door de verstoring de staat van instandhouding ongunstig wordt beïnvloed. Elke gebeurtenis die bijdraagt aan de afname op lange termijn van de populatieomvang, van het verspreidingsgebied van de betrokken soort of van de omvang van de habitat van de soort is significant. De beperking tot «significante» invloeden in artikel 6, tweede lid, geldt volgens de jurisprudentie van het Europese Hof uitsluitend voor verstoring en niet voor verslechtering van de kwaliteit van de habitats.⁶ Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat er geen sprake is van een potentieel significante verstoring bij de bestrijding van vossen in een Vogelrichtlijngebied,⁷ bij het zenderen van zeehonden en verrichten van tellingen met een vliegtuig,⁸ bij het oprichten van hoogspanningsmasten tussen een Natura 2000-gebied en de gronden waar lepelaars uit dat gebied foerageren, ook al zullen enkele sterfgevallen optreden door botsingen met de geplande masten,⁹ en bij lichthinder vanuit een geplande woonwijk nabij een watergebied waar vogels foerageren.¹⁰ Ook hier geldt echter dat ingeval het project of de activiteit onder andere omstandigheden of in een ander gebied plaatsvindt, de conclusie ten aanzien van het al dan niet potentieel significant zijn van de verstoring een andere kan zijn.

¹ Blz. 32.

² VzABRS van 25 augustus 2009, zaaknr. 200905293/1 (Dwangsom Bruinehaer).

³ ABRS 1 september 2010, zaaknr. 200909157/1 (Landgoed Pannerdens Waard), ro 2.5.2.1.

⁴ ABRS 23 februari 2011, zaaknr. 200909575/1 (Fietspad Veluwe), ro 2.10.1.

⁵ VzABRS 14 februari 2011, zaaknr. 201008812/2 (herinrichting Dwingelderveld), ro 2.4.5.

⁶ HvJ 4 maart 2010, zaak C-241/08 (Commissie tegen Frankrijk), ro 23 en 24.

⁷ VzABRS 4 augustus 2006, zaaknr. 200604120/1 (Vogelrichtlijngebied Nieuwkoopse plassen).

⁸ ABRS 1 april 2009, 200800020/1.

⁹ ABRS 29 december 2010, zaaknr. 200908100/1 (Zuidring), ro 2.74.2.

¹⁰ VzABRS 31 augustus 2009, 200902644/2 (IJburg II), ro 2.5.2 en 2.6.2.

Een maatregel is volgens de leidraad van de Commissie passend als zij bijdraagt aan een gunstige instandhouding van de betrokken habitats en soorten, rekening houdend met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Wat een maatregel moet inhouden, hangt af van de concrete situatie. Het moet gaan om serieuze inspanningen en alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen om het nagestreefte resultaat te bereiken. Dat vergt doelgericht optreden.

Uit de in paragraaf 6.3.1 van deze memorie van toelichting aangehaalde jurisprudentie van het Europese Hof volgt dat lidstaten vrij zijn om de vorm en de middelen te kiezen waarmee artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn wordt geïmplementeerd. Vereist is wel dat genoemd artikellid in de nationale wetgeving voldoende nauwkeurig moet zijn geïmplementeerd om de uitvoering ervan te kunnen waarborgen. Dat brengt mee dat het bevoegd gezag te allen tijde de bevoegdheid moet hebben om passende maatregelen te nemen om te voorkomen dat zich verslechtingen of significante verstoringen voordoen in enig Natura 2000-gebied. In voorkomend geval moeten dus ook activiteiten van particulier preventief kunnen worden belet. De wetgeving van de lidstaten zal daartoe de nodige instrumenten moeten bevatten.

6.4.2. Huidige implementatiewijze Nederland

In paragraaf 6.3.2 van deze memorie van toelichting is een groot aantal maatregelen genoemd die bijdragen aan het behoud en herstel van habitats en soorten in de Natura 2000-gebieden. Een groot deel van deze maatregelen kan ook als passende maatregel worden gezien om verslechting van de kwaliteit van habitats en significante verstoring van soorten te voorkomen. Het gaat dan om inrichtingsmaatregelen, om reguliere beheermaatregelen, waaronder maatregelen om negatieve effecten van milieubelasting te voorkomen, om maatregelen op het vlak van waterbeheer, om planologische bescherming van gebieden en om maatregelen op grond van de generieke milieuwetgeving.

Daarnaast voorziet de huidige Natuurbeschermingswet 1998 in een aantal specifieke instrumenten die erop gericht zijn schade te voorkomen of herstel te realiseren. Verwezen zij naar de opsomming van deze instrumenten in paragraaf 6.3.2. Een belangrijk deel van deze instrumenten is in de wet opgenomen mede naar aanleiding van de in paragraaf 4.1 van deze memorie van toelichting genoemde inbreukprocedure, die uiteindelijk heeft geleid tot de uitspraak van het Europese Hof van Justitie dat de Nederlandse wetgeving geen adequate omzetting behelsde van onder meer artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

6.4.3. Regeling in wetsvoorstel

6.4.3.1. Algemeen

De zorgplicht, opgenomen in het voorgestelde artikel 1.9, geldt ook voor overheden en brengt onder meer met zich dat elk bestuursorgaan gehouden is om passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn te nemen om schadelijke effecten voor Natura 2000-gebieden die het gevolg kunnen zijn van eigen handelen te voorkomen.

Ingevolge het voorgestelde artikel 2.2, tweede lid, hebben gedeputeerde staten een specifieke verantwoordelijkheid op dit punt, ten aanzien van activiteiten die in hun provincie worden verricht en die in potentie zouden kunnen leiden tot verslechting van de kwaliteit van de habitats of significante verstoring van soorten in een Natura 2000-gebied. Het gaat

dan om de leefgebieden van de vogelsoorten waarvoor het gebied ter uitvoering van de Vogelrichtlijn is aangewezen en de vogelsoorten zelf en – als het gebied (mede) een Habitatrichtlijngebied betreft – om de natuurlijke typen habitats in dat gebied, genoemd in bijlage I bij de Habitatrichtlijn, en de soorten, genoemd in bijlage II bij de Habitatrichtlijn. Zij bewaken vanuit hun regierol de daadwerkelijke uitvoering door andere overheden en terreinbeheerders van de in het beheerplan opgenomen maatregelen en spreken deze partijen daarop aan. Zij zijn ook het bevoegd gezag voor de in het wetsvoorstel voorziene dwingende instrumenten om nadelige effecten voor de Natura 2000-gebieden te voorkomen. De redenen waarom de verantwoordelijkheid ten algemene is belegd bij de provincies, zijn toegelicht in paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting.

In de bijzondere gevallen dat het Rijk verantwoordelijk is voor het beheer van het betrokken Natura 2000-gebied, ligt de verantwoordelijkheid om passende maatregelen te treffen bij de betrokken minister (voorgesteld artikel 2.10, eerste lid). Ook dan kan op de provincies echter een verantwoordelijkheid rusten, voor zover zij bevoegd zijn voor de toepassing van in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten: als er in of buiten het door het Rijk beheerde Natura 2000-gebied een voor dat gebied schadelijke activiteit wordt ontplooid, dan is het aan de provincie om door inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid, of ingeval sprake is van een vergunningplichtig project, door beperkingen en voorwaarden verbonden aan de vereiste vergunning te verzekeren er geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats plaatsvindt en dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komt.

De voorgestelde artikelen 2.4, 2.5 en 2.6 voorzien in drie specifieke instrumenten die gedeputeerde staten of, ingeval algemeen verbindende voorschriften worden gesteld, provinciale staten als passende maatregel kunnen inzetten, naast de in paragraaf 6.4.2 genoemde instrumenten buiten de natuurwetgeving:

- een vergunningplicht voor activiteiten die potentieel schadelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben;
- een algemeen inzetbare aanschrijvingsbevoegdheid om activiteiten te beperken of te verbieden, voor zover die activiteiten niet worden gereguleerd via een vergunning;
- een bevoegdheid om toegangsbeperkingen of -verboden vast te stellen, en
- een bevoegdheid om feitelijke herstel- of behoudmaatregelen te treffen, die door gebruikers en eigenaren moeten worden geduld;

Deze instrumenten worden in het navolgende nader toegelicht.

Bij de inzet van elk van deze instrumenten geldt de – uit artikel 2 van de Vogelrichtlijn en artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn voortvloeiende – algemene verplichting van het voorgestelde artikel 1.12, namelijk dat bij de te treffen maatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. De wijze waarop met deze belangen rekening is gehouden zal moeten blijken uit de motivering van het besluit dat aan de maatregel ten grondslag ligt.

6.4.3.2. Vergunningplicht als passende maatregel

Strekking en achtergrond

Het wetsvoorstel voorziet in een vergunningplicht voor alle projecten en andere handelingen waarvan op voorhand niet geheel kan worden uitgesloten dat zij een nadelige invloed op het Natura 2000-gebied kunnen hebben. Hieronder vallen in de eerste plaats projecten met mogelijk

significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Voor die projecten vereist artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn expliciet een vergunningenregime met een apart beoordelingskader; dat onderdeel wordt behandeld in paragraaf 6.5 van deze memorie van toelichting. Van belang in het kader van het instrumentarium voor het treffen van passende maatregelen is dat ook activiteiten onder de vergunningplicht vallen die tot enige verslechtering van de kwaliteit van habitats kunnen leiden, maar waarover geen discussie mogelijk is dat zij op zichzelf, of in samenhang met andere activiteiten in en rond het Natura 2000-gebied, geen wezenlijke invloed zullen hebben op de aanwezige natuurwaarden. Dat is ook het geval voor activiteiten die kunnen leiden tot een significante verstoring van soorten waarvoor het Natura-2000-gebied is aangewezen, maar die niet zijn aan te merken als «project» in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Te denken valt aan bepaalde recreatieve activiteiten, aan aanpassingen van stallen die niet leiden tot een toename van de stikstofemissie, aan beweiding van percelen nabij het Natura 2000-gebied, aan reguliere onderhoudswerkzaamheden aan wegen, paden en sloten, aan de oprichting van een beperkt aantal woningen waarvoor niet geheid behoeft te worden in de omgeving van een Natura 2000-gebied, aan het leggen van kabels langs bestaande wegen et cetera.

De Habitatrichtlijn laat lidstaten vrij in de keuze voor het instrumentarium om dergelijke activiteiten te reguleren. Het kabinet kiest ervoor deze activiteiten door middel van een vergunningplicht te reguleren, met toepassing van de «lex silencio positivo», en slaat daarbij acht op een maatschappelijk breed gedragen voorkeur voor het vergunninginstrument. Zo heeft het bedrijfsleven in zijn commentaar gewezen op het belang van rechtszekerheid voor ondernemers, terwijl de natuurorganisaties een duidelijke voorkeur hebben voor het vergunninginstrument vanwege zijn sterk preventieve karakter. Provincies achten een vergunningenregime bovendien onontbeerlijk om overzicht te houden van alle activiteiten met een mogelijk nadelige invloed op Natura 2000-gebieden.

Vergunningplicht versus aanschrijvingsbevoegdheid

In de eerste instantie had het kabinet ervoor gekozen om activiteiten met geringe materiële gevolgen voor Natura 2000-gebieden te reguleren door middel van een aanschrijvingsbevoegdheid, in plaats van een vergunningplicht. In eerdere ontwerpen van het wetsvoorstel, met inbegrip van de versie die aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd, was een dergelijk voorstel opgenomen.

Aan dat voorstel lag het beleid ten grondslag om vergunningvereisten in het kader van de vermindering van de regeldruk zoveel mogelijk af te schaffen. Waar het bevoegd gezag het initiatief neemt tot inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid zou een gerichte regulering mogelijk zijn en werd voorkomen dat apart toestemming zou moeten worden verleend voor activiteiten die helemaal geen problemen voor Natura 2000-gebieden blijken te veroorzaken. Dat zou lasten schelen voor de burger en ondernemer en voor de overheid. Volgens het onderzoek naar de regeldruk als gevolg van dit wetsvoorstel door SIRA Consulting BV¹ zou het voorstel om de vergunningplicht voor deze activiteiten te laten vervallen op jaarbasis naar verwachting tot 335 minder vergunningen leiden. Inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid zou dan alleen aan de orde zijn wanneer als gevolg van de betrokken handeling daadwerkelijk – en anders dan zeer kortstondig – een verslechtering van de kwaliteit van habitats zou kunnen optreden. De inschatting in het rapport van SIRA Consulting BV was dat jaarlijks in 35 gevallen een aanschrijving nodig zou zijn. De voorgestelde maatregel zou naar verwachting hebben geleid tot een vermindering van

¹ Zie bijlage 4 bij deze toelichting.

de administratieve lasten die samenhangen met de vergunningplicht met € 2,1 miljoen.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de commentaren van het bedrijfsleven en de natuurorganisaties en het advies van de Interprovinciaal Overleg hebben – als aangegeven – het kabinet evenwel uiteindelijk doen besluiten om – behoudens enkele hierna genoemde uitzonderingen – het vergunninginstrument als reguleringsinstrument voorop te blijven, evenwel met toepassing van de «lex silencio positivo» (zie hierna).

Inhoud vergunningplicht

De voorgestelde vergunningplicht voor activiteiten met geringe gevolgen voor een Natura 2000-gebied – in dit wetsvoorstel aangeduid als «andere handelingen» – is in hoofdzaak gelijk aan het huidige regime van de Natuurbeschermingswet 1998. Dat betekent dat het bevoegd gezag bij zijn beslissing op de aanvraag van een vergunning een open afweging moet maken van de aan de orde zijnde belangen, waaronder die van de bescherming van de natuurwaarden en de economische, sociale en culturele belangen (voorgestelde artikelen 2.8, negende lid, en 1.12; artikel 19e van de Natuurbeschermingswet 1998).

Nieuw is dat de «lex silencio positivo» op aanvragen van vergunningen van toepassing is (voorgesteld artikel 5.2, eerste lid). Dat betekent dat, als het bevoegd gezag niet binnen een bepaalde termijn op de aanvraag van een vergunning heeft besloten, de aangevraagde vergunning geacht wordt te zijn verleend. Daarmee doet het kabinet enerzijds recht aan de maatschappelijk breed gedragen voorkeur voor een formeel toetsingsmoment vooraf, en anderzijds aan de behoefte aan voortvarende besluitvorming.

De vrijstelling voor bestaand gebruik, niet zijnde projecten met significante gevolgen, wordt gecontinueerd in dit wetsvoorstel (voorgesteld artikel 2.9, tweede lid; huidige artikelen 19d, derde lid, en 1, onderdeel m, van de Natuurbeschermingswet 1998). Hierbij blijft voor bestaand gebruik in en rondom de huidige Natura 2000-gebieden als de referentiedatum 31 maart 2010 gelden. Deze datum is in de Natuurbeschermingswet 1998 geïntroduceerd bij amendement van de leden Koopmans en Aptroot.¹ Ingeval er naderhand nieuwe Natura 2000-gebieden worden geïntroduceerd, is het aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om de peildatum vast te stellen. Deze peildatum mag in elk geval niet later zijn dan de dag waarop het gebied een Natura 2000-gebied is geworden. Bij Vogelrichtlijngebieden is dat de datum van het nationale aanwijzingsbesluit; bij Habitatrichtlijngebieden de datum van plaatsing van het gebied op de lijst van gebieden van communautair belang. Voor projecten met mogelijk significante gevolgen geldt – gezien de vereisten van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – de voorgestelde vrijstelling voor bestaand gebruik niet, net als nu het geval is in de Natuurbeschermingswet 1998. Wel gelden voor bestaande projecten uitzonderingen op de vergunningplicht op grond van jurisprudentie. Verwezen zij naar paragraaf 6.5.2 onder het kopje «Jurisprudentie Raad van State».

Ten aanzien van de voorgestelde andere uitzonderingen op de vergunningplicht, de aan een vergunning te verbinden voorschriften en de op te leggen beperkingen zij verwezen naar hetgeen hierover in het navolgende is toegelicht ten aanzien van de vergunningverlening voor projecten met mogelijk significante gevolgen. Hetzelfde geldt voor de

¹ Wet van 22 december 2011 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen), Stb. 675; Kamerstukken II 2010/11, 32 588, nr. 16.

aansluiting bij de omgevingsvergunning en de bijzondere regels met het oog op lastenverlichting en duidelijkheid (paragraaf 6.5.3).

6.4.3.3. Aanschrijvingsbevoegdheid

Inhoud bevoegdheid

De voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid is van toepassing in situaties waarin een activiteit niet wordt gereguleerd via een vergunning. Gedacht kan worden aan de situatie dat een project of een handeling is vrijgesteld van de vergunningplicht omdat zij overeenkomstig het beheerplan wordt uitgevoerd, of omdat een handeling, niet zijnde een project, bestaand gebruik is. In dergelijk gevallen moet het bevoegd gezag de beschikking hebben over een alternatief instrument om passende maatregelen te treffen als de activiteit tot mogelijke verslechtingen of significante verstoringen kan leiden.

Het bevoegd gezag voor de inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin de activiteiten plaatsvinden. Alleen in bepaalde bij algemene maatregel van bestuur genoemde gevallen waarin nationale belangen aan de orde zijn, is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevoegd gezag (voorgesteld artikel 1.3, vijfde lid).

Het bevoegd gezag kan in het kader van de aanschrijvingsbevoegdheid op grond van het voorgestelde eerste lid van artikel 2.4 een plicht opleggen om preventieve maatregelen te treffen, of om herstelmaatregelen te treffen. Het bevoegd gezag kan ook het uitoefenen van een activiteit verbieden, of een verplichting opleggen om die activiteit te beperken. Gedacht kan worden aan geluiddempende maatregelen bij heien, aan beperkingen ten aanzien van het gebruik van kunstlicht bij werkzaamheden, aan het verbod om werkzaamheden te verrichten tijdens het broed-, werp- of zoogseizoen van specifieke soorten, aan limieten ten aanzien van voor onderzoeksdoeleinden op te vissen schelpdieren et cetera. Tevens kan de plicht worden opgelegd om informatie over die activiteit te verstrekken aan het bevoegd gezag. Handelen in strijd met een opgelegde verplichting is een economisch delict (voorgesteld vierde lid van artikel 2.4 en voorgestelde artikel 10.13, onderdeel B).

De verplichtingen en de beperkingen die kunnen worden opgelegd komen overeen met de verplichtingen en beperkingen die in de huidige wetgeving ten aanzien van bestaand gebruik en in het kader van de stikstofaanpak kunnen worden opgelegd (artikelen 19c, tweede lid, en 19ke, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998).

Bij de toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid moet het voorgestelde artikel 1.12 in acht worden genomen. Dat schrijft voor – overeenkomstig artikel 2 van de Vogelrichtlijn en artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn – dat rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

Algemeen verbindende voorschriften

Nieuw in dit wetsvoorstel ten opzichte van de huidige wettelijke regeling voor bestaand gebruik is dat de maatregelen niet alleen voor specifieke gevallen bij beschikking kunnen worden vastgesteld, maar ook generiek, voor categorieën van gevallen. Het gaat dan om de regulering van activiteiten bij algemeen verbindend voorschrift (voorgestelde derde lid van artikel 2.4). Voor de bestaande aanschrijvingsbevoegdheid in het kader van de stikstofaanpak bestaat die mogelijkheid wel al.

Het bevoegd gezag zal wanneer de aanschrijvingsbevoegdheid moet worden toegepast steeds moeten bezien of een specifieke dan wel generieke aanpak het meest doelmatig en doeltreffend is in het licht van de te realiseren instandhoudingsdoelstellingen en om verslechtering te voorkomen.

Wanneer de (dreigende) achteruitgang van een gebied duidelijk is toe te schrijven aan de activiteit van één gebruiker, ligt het voor de hand die activiteit te doen staken of aanpassen door inzet van een individuele aanschrijving. Wanneer het bevoegd gezag constateert dat een bepaalde categorie van activiteiten op een gelijke wijze belastend is voor de natuurwaarden, is het uit een oogpunt van rechtsgelijkheid wenselijk dat voor alle betrokkenen dezelfde regels gelden. Dat is tevens efficiënter ten opzichte van de situatie dat voor veel betrokkenen dezelfde beschikking moet worden vastgesteld.

6.4.3.4. Toegangsbeperkingen

Een andere specifieke passende maatregel is de bevoegdheid om beperkingen te stellen aan de toegang van Natura 2000-gebieden of delen daarvan. De toegang kan worden verboden, beperkt of gereguleerd. Het voorgestelde artikel 2.5, eerste lid, voorziet in deze bevoegdheid, en continueert het huidige artikel 20 van de Natuurbeschermingswet 1998. Niet-naleving van de toegangsbeperkingen is een economisch delict (voorgesteld tweede lid van artikel 2.5).

De toegangsbeperkingen zijn – zo blijkt in de huidige praktijk en uit de eerdere evaluatie van de natuurwetgeving – een effectief instrument om nadelige effecten die het gevolg zijn van de aanwezigheid van mensen en hun activiteiten in een bepaald gebied te voorkomen. Zo kunnen bijvoorbeeld – zoals thans geschiedt onder het regime van de Natuurbeschermingswet 1998 – kwetsbare delen van de Waddenzee worden gesloten voor bepaalde visserijactiviteiten. Ook kunnen bijvoorbeeld in het broedseizoen bepaalde broedgebieden binnen Natura 2000-gebieden voor wandelaars worden afgesloten, of kan worden bepaald dat wandelaars binnen de aangegeven paden moeten blijven of hun hond aangelijnd moeten houden. Uiteraard moeten toegangsbeperkingen alleen worden ingezet als dat echt nodig is; uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat de natuur zoveel mogelijk toegankelijk moet zijn voor mensen. Dat draagt ook bij aan het draagvlak voor het natuurbeleid.

Het bevoegd gezag voor het stellen van toegangsbeperkingen zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin het betreffende deel van het Natura-2000-gebied is gelegen. Voor rijkswateren en defensie terreinen worden de beperkingen gesteld door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (voorgesteld artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onderdeel b).

6.4.3.5. Feitelijke maatregelen voor herstel of behoud

Het voorgestelde artikel 2.6 biedt een rechtsbasis voor het bevoegd gezag om feitelijke preventieve of herstelmaatregelen treffen op terreinen van derden om verslechtingen of significante verstoringen te voorkomen. Deze derden – eigenaren of gebruikers – zullen deze noodzakelijke inbreuken op hun eigendomsrecht of gebruiksrecht moeten gedogen. Bij eenmaal opgetreden schade kan het bevoegd gezag tot herstel daarvan overgaan. Dergelijke maatregelen kunnen niet alleen ad-hoc worden getroffen: ook als in een beheerplan bepaalde maatregelen zijn voorzien met het oog op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, zullen dergelijke maatregelen met toepassing van dit artikel ten laatste kunnen worden gerealiseerd.

Het bevoegd gezag voor het uitvoeren van de feitelijke preventieve of herstelmaatregelen zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin het betreffende deel van het Natura-2000-gebied is gelegen. Voor rijkswateren en defensie terreinen worden de beperkingen gesteld door de Minister van Infrastructuur en Milieu, onderscheidenlijk door de Minister van Defensie (voorgesteld artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onderdeel a).

Anders dan in het huidige artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1998, is de reikwijdte van artikel 2.6 niet beperkt tot terreinen binnen het Natura 2000-gebied – immers ook factoren buiten dat gebied kunnen negatieve gevolgen hebben voor de binnen het Natura 2000-gebied te beschermen natuurwaarden. Daarmee is tegemoet gekomen aan het bezwaar dat volgens het in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting aangehaalde rapport «Natura 2000 in Nederland» kleeft aan de bestaande regeling, waar de bestaande regeling enkel ziet op maatregelen binnen het Natura 2000-gebied.¹ Bovendien kunnen de maatregelen niet alleen worden getroffen om – overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn – verslechtering van de kwaliteit van habitats of een significante verstoring van soorten te voorkomen, maar ook – overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn – ten behoeve van natuurherstel. Het treffen van maatregelen op terreinen van derden op grond van het voorgestelde artikel 2.6 betreft – evenals de toepassing van de huidige bevoegdheid op grond van artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1998 – een ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM² geoorloofde inbreuk op het eigendomsrecht, namelijk een wettelijk geregelde beperking van het gebruik van het eigendomsrecht in het algemeen belang: het belang van natuurbescherming. Waar sprake is van een inbreuk op het eigendomsrecht, is – zoals onder meer ook het Havenbedrijf Rotterdam in zijn commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel aangeeft – terughoudendheid bij de inzet van dit instrument aangewezen. Een inbreuk moet te allen tijde een redelijk evenwicht («fair balance») bewaren tussen het nagestreefde algemene belang en de beperking van het eigendomsrecht. De beperking moet noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn; een eventueel onevenredig nadeel dat de eigenaar lijdt moet door het bevoegd gezag worden vergoed.³ Een en ander geldt evenzeer ten aanzien van beperkingen die op grond van het voorgestelde artikel 2.5 ten aanzien van de toegang tot een gebied kunnen worden gesteld, ingeval deze het genot van de eigendom of van het gebruiksrecht aantasten. De aantasting zal over het algemeen gering zijn, aangezien een uitzondering geldt voor de eigenaar of gebruiker van het terrein, voor zover het de toegang tot zijn eigen grond betreft.

6.5. Passende beoordeling plannen en projecten

6.5.1. Kaders richtlijnen passende beoordeling

Bepalingen richtlijnen

Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vereist een specifieke toets vooraf ten aanzien van projecten en plannen die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied, en die op zich zelf of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het gebied. Voor dergelijke plannen en projecten moet een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen mogen de bevoegde nationale instanties slechts toestemming geven voor dat plan of project, nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. De toestemming geven zij ook pas, nadat zij in voorkomend

¹ Blz. 60.

² Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

³ Zie de jurisprudentie van het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM): 20 juni 1989, Serie A, Vol. 169 (Melcher), 18 februari 1991, Serie A, Vol. 192 (Fredin); 9 december 1994, Serie A, Vol. 159 (Tre Traktörer); 9 december 1994, Serie A, Vol. 301 (Griekse Kloosters).

geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.¹

Artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn bevat een uitzondering ten aanzien van de vereiste zekerheid: als een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang toch moeten worden gerealiseerd, kan toch toestemming worden verleend. Voorwaarde is dan wel dat de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Europese Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Onder dwingende redenen van groot openbaar belang worden volgens artikel 6, vierde lid, ook begrepen redenen van sociale of economische aard. Wanneer het betrokken gebied evenwel een gebied met een op bijlage I of II bij de Habitatrichtlijn als prioritair aangeduid type habitat of soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid of de openbare veiligheid worden aangevoerd. Voor het aanvoeren van andere dwingende redenen van groot openbaar belang is dan advies van de Europese Commissie nodig.

Artikel 6, derde en vierde lid, geldt niet alleen voor de speciale beschermingszones voor typen natuurlijke habitats en habitats van soorten die op grond van de Habitatrichtlijn moeten worden aangewezen. Zij geldt ingevolge artikel 7 van de Habitatrichtlijn ook voor de speciale beschermingszones voor vogels, die op grond van de Vogelrichtlijn moeten worden aangewezen.

De bescherming van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn geldt ingevolge artikel 4, vijfde lid, van die richtlijn zodra de speciale beschermingszones zijn geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang, ook als zij naar nationaal recht nog niet zijn aangewezen. Bij Vogelrichtlijngebieden is plaatsing op een communautaire lijst niet aan de orde, maar vindt direct een nationale aanwijzing plaats als een gebied kwalificeert voor de bescherming van het leefgebied van een bepaalde vogelsoort. Artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn geldt dan dus met ingang van het tijdstip van aanwijzing.

Uitleg Hof en Commissie

Het aan artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn ten grondslag liggende voorzorgsbeginsel wordt door het Hof strikt uitgelegd.²

Het Hof geeft aan dat op grond van artikel 6, derde lid, een plan of project passend moet worden beoordeeld als het risico bestaat dat dit plan of project significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied. Dit risico moet volgens het Hof worden uitgelegd in het licht van het voorzorgsbeginsel. Het wijst er daarbij op dat dit beginsel een van de grondslagen van het beleid van de Gemeenschap is om op milieugebied een hoog beschermingsniveau na te streven en dat de Habitatrichtlijn tegen de achtergrond van dat beginsel moet worden uitgelegd. Volgens het Hof bestaat het risico van significante gevolgen «wanneer op basis van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten» dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied. Het Hof overweegt daarbij, dat deze uitleg het mogelijk maakt om aantasting van beschermde gebieden als gevolg van plannen of projecten op efficiënte wijze te voorkomen, en dat de uitleg aldus bijdraagt aan de verwezenlijking van het voornaamste doel van de richtlijn, namelijk het waarborgen van de

¹ In zoverre kunnen ook ten aanzien van ruimtelijke ordeningsplannen bijzondere eisen gelden op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, maar deze communautaire eis is wat anders dan een algemene bovenschiktheid van de nationale natuurwetgeving ten opzichte van de ruimtelijke ordeningswetgeving als bedoeld in de in de Eerste Kamer aanvaarde motie van het lid Tiesinga (CDA) c.s. (Kamerstukken I 2010/11, 32 500 XIV, D).

² HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro 43, 44, 58, 59. Zie ook zo: HvJ 10 januari 2006, zaak C-98/03 (Commissie tegen Duitsland, ro 40; HvJ 20 oktober 2005, zaak C-6/04 (Commissie tegen Verenigd Koninkrijk), ro 54.

biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

Als de passende beoordeling van het plan of het project is uitgevoerd, is vervolgens de vraag aan de orde of op basis van de uitkomsten daarvan voor het plan of project toestemming kan worden verleend. Het Hof geeft aan dat het – strikt uit te leggen – voorzorgsbeginsel ook in het toestemmingsvereiste van artikel 6, derde lid, ligt besloten. De bevoegde nationale autoriteiten mogen volgens het Hof voor een plan of project met mogelijk significante gevolgen dan ook slechts toestemming geven, indien zij zekerheid hebben verkregen dat het plan of project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn, aldus het Hof. Met een minder streng toestemmingscriterium zou volgens het Hof de verwezenlijking van de doelstelling van de bescherming van de gebieden, het doel van artikel 6, derde lid, niet even goed kunnen worden gegarandeerd.

De beoordeling of van mogelijk significante gevolgen sprake is, geschiedt volgens het Hof in het licht van de doelstellingen van het Natura 2000-gebied. Wanneer een plan of project weliswaar gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied, maar de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt, kan het niet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen heeft voor het gebied. Omgekeerd moet een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied in gevaar dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor dat gebied. Dit moet volgens het Hof met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.¹

Het Hof geeft aan dat een passende beoordeling inhoudt dat, op basis van de beste wetenschappelijke informatie ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied in gevaar kunnen brengen moeten worden geïnventariseerd. De doelstellingen waaraan moet worden getoetst kunnen met name worden vastgesteld aan de hand van het belang van het gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II bij de Habitatrichtlijn, alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor het gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.² De Commissie preciseert in de eerder aangehaalde leidraad³ dat de bij de aanmelding van de gebieden op het standaardgegevensformulier vermelde gegevens van de aanwezige habitats en soorten, genoemd in de bijlagen I en II van de richtlijn, de basis zijn voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen. Op dat formulier is in de paragrafen 6.2.1 en 6.2.2 van deze memorie van toelichting ingegaan; alle habitats en soorten, genoemd in de bijlagen I en II bij de Habitatrichtlijn, die in het gebied feitelijk aanwezig zijn ten tijde van de aanmelding van het gebied voor opname op de lijst van gebieden van communautair belang moeten op dat formulier worden vermeld.

Ten aanzien van de passende beoordeling geeft de leidraad aan dat zij moet resulteren in een schriftelijk verslag en met redenen moet worden omkleed.⁴ De leidraad suggereert om gebruik te maken van de methodiek van de mer-richtlijn⁵ en bij het onderzoek ook mogelijke verzachtende maatregelen en alternatieve oplossingen te betrekken. Voor de beoordeling of de «natuurlijke kenmerken van een gebied» worden aangetast

¹ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro 46 tot en met 49.

² HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro 52, 53 en 54.

³ Blz. 38. Zie ook de brief van de Europese Commissie die is opgenomen als bijlage bij de brief over de aanpak van Natura 2000, Kamerstukken 2010/11, 32 670, nr. 24.

⁴ Blz. 35 e.v.

⁵ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG 1985, L 175).

moet volgens de leidraad worden gekeken naar de ecologische functies van het gebied, waarbij de beoordeling moet worden toegespitst op en beperkt tot de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. Van aantasting van natuurwaarden is sprake als het ecosysteem zich na verstoring niet kan herstellen noch het vermogen bezit zich te ontwikkelen in een voor de instandhouding gunstige zin.¹ Dat sluit aan bij «het in gevaar brengen van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied» waarop het Hof terugrijpt voor de interpretatie van het begrip «significants».

Het Europese Hof interpreteert het begrip «project» ruim en zoekt daarbij aansluiting bij het projectbegrip van de mer-richtlijn: de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken en andere ingrepen in het natuurlijke milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten. Een activiteit als mechanische kokkelvisserij valt volgens het Hof onder de reikwijdte van dat begrip.² Dat geldt ook voor onderhoudswerkzaamheden aan een vaargeul, waarbij het Hof ook aangeeft dat periodieke werkzaamheden onder omstandigheden als één project kunnen worden beschouwd waarvoor maar één keer toestemming noodzakelijk is. Overigens is volgens het Hof geen nieuwe toestemming vereist, ingeval voor het project al toestemming is verleend voor het verstrijken van de omzettingstermijn van de richtlijn.³

In de jurisprudentie van het Europese Hof wordt voor de uitleg van het begrip «project» in de mer-richtlijn een koppeling gelegd met een fysieke ingreep. Zo oordeelde het Hof⁴ dat er sprake is van een project voor zover er sprake is van een «materieel» werk, van een activiteit die ter plaatse – kennelijk onmiddellijk – «reële fysieke veranderingen meebrengt», van werken of ingrepen die de «materiële toestand van de plaats veranderen». Ook bij wijzigingen van eerder getoetste fysieke ingrepen – zoals de aanleg van een weg – vallen blijkens het oordeel van het Hof alleen fysieke wijzigingen onder de verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapportage. Ook de in de bijlagen bij de MER-richtlijn genoemde projecten duiden op ingrepen van fysieke aard.

Over het begrip «plan» heeft het Hof zich nog niet uitgesproken. Gelet op het voorgaande mag evenwel worden verwacht dat dit begrip ook ruim moet worden uitgelegd. Volgens de leidraad van de Europese Commissie⁵ gaat het bij «plannen» in de eerste plaats om bestemmingsplannen en andere instrumenten op het vlak van de ruimtelijke ordening, ook instrumenten die niet rechtstreeks ten uitvoer worden gelegd, maar de basis vormen voor meer gedetailleerde plannen of die dienen als kader voor het verlenen van vergunningen voor projecten. Onder het planbegrip vallen volgens de leidraad ook sectorale plannen, zoals plannen voor vervoersnetwerken, plannen voor het beheer van afvalstoffen en plannen inzake waterbeheer. Plannen die het karakter hebben van een beleidsnota worden daarentegen niet beschouwd als een plan in de zin van artikel 6, derde lid. Plannen en projecten die onmiddellijk samenhangen met en nodig zijn voor het op instandhouding gerichte beheer van een Natura 2000-gebied vallen in het algemeen, gelet op de tekst van artikel 6, derde lid, eveneens buiten het bestek van die bepaling, ongeacht of zij op zichzelf staan dan wel deel uitmaken van andere plannen of projecten.

¹ Blz. 39–40.

² HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro 24 e.v.

³ HvJ 14 januari 2010, zaak C-226/08 (Stadt Papenburg), ro 38, 39, 40, 48 en 51.

⁴ HvJ 17 maart 2011 (Brussels Hoofdstedelijk Gewest en anderen tegen Vlaamse Gewest), zaak C-275/09.

⁵ Blz. 31.

In essentie moet de in artikel 6, derde lid, voorziene plantoets naar het oordeel van het kabinet dus zo worden begrepen, dat die delen van plannen beoordeeld worden die kaderstellend of voorwaardenscheppend zijn voor concrete toekomstige activiteiten. Als in een bestemmingsplan een gebied wordt bestemd voor woningbouw, is sprake van een concrete kaderstellende beslissing, die alleen genomen kan worden als significante

effecten voor Natura 2000-gebieden op voorhand op basis van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten, dan wel een passende beoordeling heeft plaatsgevonden waaruit blijkt dat de woningbouw met zekerheid de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Het in een plan beschrijven van een voornemen om de waterhuishouding in een bepaald gebied op orde te brengen, waartoe onderzoek naar verschillende mogelijkheden zal worden uitgevoerd, is onvoldoende concreet om te vallen onder de plicht tot het opstellen van een passende beoordeling.

Bij de passende beoordeling zal onvermijdelijk moeten worden geoordeeld op het abstractieniveau van het plan. Veelal betekent dit dat als concrete uitvoeringsvarianten denkbaar zijn waarbij het plan zeker niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken, er geen bezwaar is tegen de vaststelling van het plan.

De leidraad van de Commissie gaat ook in op de verhouding tussen de beoordeling van plannen en de beoordeling van daarin voorziene projecten: wanneer één of meer specifieke projecten deel uitmaken van een plan maar daarin niet nader worden uitgewerkt, sluit een beoordeling op planniveau niet uit dat die specifieke projecten op zichzelf ook moeten worden onderworpen aan de voorschriften van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn, voor zover het gaat om de details die bij de beoordeling van het plan niet aan de orde zijn gekomen.

6.5.2. Huidige implementatiewijze Nederland

Wetgeving

De huidige wettelijke regeling voor de implementatie van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn is verspreid over een aantal artikelen van de Natuurbeschermingswet 1998 (in de artikelen 19f, 19g en 19h in samenhang en met artikel 19d en in artikel 19j). Specifieke voorzieningen zijn daarbij getroffen voor projecten die in beheerplannen of het programma voor de stikstofaanpak zijn opgenomen (artikelen 19a, tiende lid, en 19h, vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). De ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vereiste voorafgaande toestemming heeft in artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 de vorm gekregen van een vergunning.

Bevoegd gezag voor de vergunningverlening zijn in beginsel gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied, waarvoor het project of plan gevolgen heeft, geheel of grotendeels is gelegen, tenzij de gevolgen zich hoofdzakelijk voordoen voor in een deel van een Natura 2000-gebied dat is gelegen binnen de grenzen van één provincie. In dat laatste geval zijn gedeputeerde staten van die laatste provincie bevoegd gezag (artikelen 2, eerste lid, en 2a, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Een afwijkende bevoegdheidsverdeling geldt voorts voor projecten of categorieën van gebieden die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen; voor die projecten en gebieden is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevoegd gezag (artikel 19d, vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Hieraan is invulling gegeven met het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. In de Tracéwet is voorts voorzien in integratie van de passende beoordeling in de door de Minister van Infrastructuur en Ruimte genomen tracébesluiten.

Voor locatiegebonden projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen kan worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dat betekent dat de vergunning wordt geïntegreerd met de omgevingsvergunning en dat de omgevingsvergunning alleen wordt verleend als het bevoegd gezag voor

de vergunning van de Natuurbeschermingswet 1998 – over het algemeen gedeputeerde staten – een verklaring van geen bezwaar geeft aan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, veelal burgemeester en wethouders; daarbij kunnen zo nodig beperkingen en voorwaarden worden gesteld die in de omgevingsvergunning moeten worden overgenomen. Wanneer een verklaring van geen bedenkingen door het bevoegd gezag wordt geweigerd, zal de omgevingsvergunning niet kunnen worden verleend en zal zo nodig de aanvraag moeten worden gewijzigd om tegemoet te komen aan de bij het bevoegd gezag gerezen bedenkingen. De initiatiefnemer kan overigens afzien van een koppeling met de omgevingsvergunning en een afzonderlijke vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 aanvragen (artikel 19d, vierde lid, en hoofdstuk X, titel 2, van de Natuurbeschermingswet 1998).

Het is de verantwoordelijkheid van de vergunningaanvrager om bij de vergunning de weerslag van de passende beoordeling over te leggen, zodat het bestuursorgaan op basis daarvan kan beslissen op de vergunningaanvraag.

Bij plannen ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de passende beoordeling bij het bevoegd gezag dat het plan vaststelt. De passende beoordeling maakt ingevolge artikel 19j, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 deel uit van de milieueffectrapportage, als deze voor het plan is voorgeschreven. Het bevoegd gezag zal het plan alleen mogen vaststellen als de vereiste zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet worden aangetast, dan wel sprake is van het ontbreken van alternatieven, dwingende redenen van groot openbaar belang vaststelling van het plan vergen en in adequate natuurcompensatie is voorzien (artikel 19j, tweede en derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998).

Jurisprudentie Raad van State

De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt nauwkeurig de lijn van het Europese Hof. Dat geldt ook op het punt van het strikte voorzorgsbeginsel, zoals dat hiervoor is weergegeven. Dat betekent dat de nodige eisen worden gesteld aan de wetenschappelijke onderbouwing dat significante gevolgen van een plan of project zijn uit te sluiten. Daarbij moet worden uitgegaan van de beste wetenschappelijke kennis van dat moment. Als er onderzoek mogelijk is om onzekerheden in de onderzoeksresultaten verder te verminderen, dan dient dat te zijn uitgevoerd. Absolute zekerheid hoeft er echter niet gegeven te worden. Als er na al het mogelijke onderzoek om de onzekerheden te verkleinen nog enige onzekerheid bestaat over de te verwachten gevolgen van een project, en prognoses ten aanzien de effecten van het project ongunstiger kunnen uitvallen, betekent dat niet op voorhand dat niet de vereiste zekerheid kan worden geboden dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Het is dus niet nodig dat alles wordt geweten, maar wel dat een reële wetenschappelijke inschatting kan worden gemaakt wat het risico is van vastgestelde kennislacunes. Dit risico moet zodanig beperkt zijn, dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied plaatsvindt. Redelijke twijfel verwijst naar de binnen de wetenschap gehanteerde en geaccepteerde zekerheidsmarges. De Afdeling bestuursrechtspraak kent belang toe aan het feit dat in verband met de resterende onzekerheid is voorzien in een systeem van monitoring van de gevolgen en bijsturing («hand aan de kraan»), waarbij dan wel moet vaststaan dat door tijdige bijsturing onomkeerbare ecologische gevolgen ook daadwerkelijk kunnen worden voorkomen.¹

¹ Vgl. ABRs 29 augustus 2007, zaaknr. 200606028/1 (Waddengas), ABRs 31 december 2008, zaaknr. 200802225/1 (import schelpdieren Oosterschelde), ABRs 20 september 2009, zaaknr. 200803225/1 (kokkelvisserij Oosterschelde) en ABRs 10 februari 2010, zaaknr. 200809435/1 (ontgronden Brunssummerheide), ro 2.16.

Bij de bepaling van de mogelijke gevolgen van een plan of project voor een Natura 2000-gebied worden veelal rekenmodellen gebruikt. Een rekenmodel kan, omdat het nu eenmaal een modelmatige wijze van effectbepaling behelst, leiden tot afwijkende waarden ten opzichte van de werkelijke waarden. Als het model evenwel door deskundigen algemeen is erkend en veel wordt gebruikt, en als het model zo goed mogelijk is aangepast aan de specifiek te toetsen activiteit en verder – aan de hand van meetgegevens – waar mogelijk is verbeterd, ziet de Afdeling bestuursrechtspraak geen bezwaar om dit model bij de bepaling van de effecten van een project voor een Natura 2000-gebied te gebruiken.¹ Generieke instrumenten om de effecten van een project te beoordelen kunnen worden gebruikt, mits bij de toepassing ervan rekening mee wordt gehouden dat de reikwijdte van de gevolgen van een activiteit niet alleen afhankelijk is van de aard en de omvang van de activiteit, maar ook van de gebiedsspecifieke omstandigheden en de gevoeligheid van de betrokken soorten en habitattypen.²

Voor de bepaling of gevolgen van een project significant zijn kijkt de Afdeling bestuursrechtspraak naar verschillende factoren, ook in meer kwantitatieve zin, zoals de afname van de oppervlakte van een habitat of de afname van de omvang van een populatie. De weging van het belang van de afname geschiedt mede in relatie tot de zeldzaamheid van die habitat of soort en tot de algemene condities van het gebied voor behoud en herstel van de habitat of soort.³

De Afdeling bestuursrechtspraak gaat uit van de ruime uitleg van het begrip «project», zoals deze door het Europese Hof van Justitie nader is geconcretiseerd in de hiervoor aangehaalde arresten in de Kokkelvisserijzaak en de kwestie van Stadt Papenburg. Het gaat volgens de Afdeling bestuursrechtspraak evenwel niet alleen om fysieke ruimtelijke ingrepen. Ook bijvoorbeeld de wijziging of uitbreiding van een bestaande intensieve veehouderij is een project dat mogelijk significante gevolgen kan hebben,⁴ evenals het organiseren van Powerboatraces in een gebied dat direct grenst aan een Natura 2000-gebied.⁵ Het enkele gebruik van gronden als parkeerterrein, valt niet aan te merken als project.⁶ De autonome groei van wegverkeer is als zodanig ook geen «project», en overigens evenmin een «plan».⁷ Over het uitrijden van dierlijke mest heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitgesproken dat het een op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 vergunningplichtige «activiteit» is, maar niet of deze activiteit moet worden beschouwd als «project» dan wel als «andere handeling» in de zin van dat artikel.⁸ Het kabinet gaat ervan uit – in het licht van de definitie van «project» in de MER-richtlijn – dat het niet gaat om een project, maar om een andere handeling.

Bij de beoordeling van de vraag of voor een project een passende beoordeling moet worden opgesteld, mogen eventuele positieve effecten van mitigerende maatregelen niet worden betrokken: het gaat er immers om of de ingreep op zichzelf gezien – zonder aanvullende maatregelen – dergelijke significante effecten zou kunnen hebben. De effecten van de mitigerende maatregelen kunnen vervolgens wel worden meegewogen in de passende beoordeling en bijdragen aan de conclusie dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende Natura 2000-gebied met zekerheid niet worden aangetast en dat dus toestemming voor het project of plan kan worden gegeven.⁹ Ook externe saldering – bijvoorbeeld uitbreiding van de ene veehouderij en beëindiging van een andere veehouderij – kan onder voorwaarden als mitigerende maatregel worden geaccepteerd; van belang is dat er een directe samenhang bestaat tussen de uitbreiding en de beëindiging.¹⁰

Voor de vraag of verschillende activiteiten tezamen als één project kunnen worden beschouwd kijkt de Afdeling naar de feitelijke onderlinge

¹ ABRS 10 februari 2010, zaaknr. 200809435/1 (ontgronden Brunssummerheide), ro 2.12.2–2.12.5.

² Vgl. ABRS 15 april 2009, zaaknr. 200800669/1 (recreatiewoningen Woensdrecht), ro 2.5.3.

³ Vgl. ABRS 15 april 2009, zaaknr. 200800669/1 (Recreatiewoningen Woensdrecht), ABRS 1 april 2009, zaaknr. 200801465/1 (Windturbinepark Overijssel) en ABRS 29 december 2009, zaaknr. 200908100/1 (Zuidring), ro 2.74.2.

⁴ ABRS 31 maart 2010, zaaknr. 200903784/1 (Heeze Leende II), ro 3.5.3, en ABRS 1 december 2010, zaaknr. 200906747/1 (Varkensbedrijf Zwolle).

⁵ VzABRS 25 juli 2011, zaaknr. 201107498/1/R2.

⁶ ABRS 5 maart 2008, zaaknr. 200606949/1 (BNM Schoorlse duinen), ro 2.4.1.

⁷ ABRS 28 februari 2007, zaaknr. 200506917/1 (Truckstarfestival), ro 2.13.4.

⁸ ABRS 18 januari 2008, zaaknummer 201012793/1/H4 (uitrijden drijfmest Eilandspolder), ro 2.7.

⁹ ABRS 7 mei 2008, zaaknr. 200604924/1, (Zuiderklip) en ABRS 21 juli 2010, zaaknr. 200902644/1 (IJburg II), ro 2.5.3.

¹⁰ ABRS 16 maart 2011, zaaknr. 200909282/1 (Kempenland-West), ro 2.5.

verbondenheid, waarbij behalve de aard van de activiteit ook tijdfasering een rol kan spelen. Bij de bouw van een elektriciteitscentrale kunnen de bouwvoorbereidende werkzaamheden, de bouw zelf en de exploitatie van de centrale als één project worden gezien.¹ Als voor de realisatie en exploitatie van die centrale in de voorgestelde vorm een uitbreiding van de aangrenzende haven een conditio sine qua non is, moet die havenuitbreiding eveneens als onderdeel van het project worden beschouwd.² Het gebruik en onderhoud aan een spoorlijn zijn eveneens als één project te beschouwen.³ Voorjaars- en najaarsmosselzaadvisserij zijn naar hun aard en in de tijd in voldoende mate van elkaar te onderscheiden om deze als aparte projecten te beschouwen.⁴ Dat geldt zelfs voor de vestiging van een kwekerij en de drainage en het gedeeltelijk ophogen van de betrokken percelen.⁵ Bij plannen kijkt de Afdeling op gelijke wijze: de herontwikkeling van twee verschillende locaties waarbij geen sprake is van een onlosmakelijke samenhang in ruimtelijk opzicht en die ook naar de aard van de voorgenomen handelingen zijn te onderscheiden is niet te beschouwen als één plan.⁶

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 31 maart 2010⁷ verder invulling gegeven aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie, waarin is uitgemaakt dat projecten waarvoor vóór de omzettingstermijn van de richtlijn toestemming is verleend, niet passend behoeven te worden beoordeeld. De afdeling heeft in lijn hiermee uitgemaakt dat het vereiste van de passende beoordeling niet van toepassing is als voor het project toestemming is verleend vóór de datum van vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de richtlijn. Voor de huidige gebieden, aangewezen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn, is dat 7 december 2004, toen de Europese Commissie de lijst van gebieden van communautair belang heeft vastgesteld.⁸ Voor gebieden die sedert begin jaren tachtig van de vorige eeuw zijn aangewezen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn, geldt dat de passende beoordeling niet behoeft te worden uitgevoerd als toestemming is verleend vóór 10 juni 1994, de datum waarop het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn voor projecten met mogelijk significante gevolgen op aangewezen Vogelrichtlijngebieden van toepassing werd (artikel 7 van de Habitatrichtlijn in samenhang met artikel 4 van de Vogelrichtlijn). Voor Vogelrichtlijngebieden die eerst na 10 juni 1994 zijn aangewezen, geldt het beschermingsregime vanaf de datum van aanwijzing.⁹

6.5.3. Regeling in wetsvoorstel

Algemeen

Het huidige wettelijke regime bevat een volledige implementatie van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Het regime is evenwel gecompliceerd en weinig transparant, onder meer door de spreiding over een groot aantal artikelen en de verwevenheid met artikelen die invulling geven aan de passende maatregelen van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de wettelijke regeling teruggebracht tot drie wetsartikelen (voorgestelde artikelen 2.7, 2.8 en 2.9). Er is daarbij – in samenhang met het voorgestelde derde lid van artikel 1.1 – gekozen voor verwijzing naar de begrippen en vereisten van de Habitatrichtlijn, waardoor zeker wordt gesteld dat de interpretatie die het Europese Hof daaraan geeft, onmiddellijk doorwerkt in de uitleg in van de betrokken wetsartikelen in de Nederlandse rechtspraak; dat voorkomt dat voortdurend op basis van nieuwe jurisprudentie de wet zal moeten worden aangepast.

¹ VzABRS 28 februari 2008, zaaknr. 200801057/1 en 200801058/1, ro 2.4.

² ABRS 24 augustus 2011, zaaknr. 200900425/1/R2 en 200902744/1/R2 (Kolencentrale Eemshaven).

³ ABRS 25 februari 2009, zaaknr. 200800511/1 en 200800675/1 (spoorlijn Budel-Weert), ro 2.6.

⁴ ABRS 24 december 2008, 200705874/1 (Najaarsmosselzaadvisserij), ro 2.5.1.

⁵ ABRS 2 maart 2011, zaaknr. 200908667/1 (Sarsven en De Banen), ro 2.9.2.

⁶ ABRS 16 december 2009, 200900916/1 (Bedrijventerrein De Kolk) ro 2.10.8

⁷ ABRS 31 maart 2010, zaaknr. 200903784/1/R2 (uitbreiding varkenshouderij bij Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux), ro 2.5.4.

⁸ PB L 387 van 29 december 2004.

⁹ Zie ook ABRS 7 september 2011, zaaknr. 201003301/1/R2 (uitbreiding varkenshouderij bij Gelderse Poort).

De voorgestelde artikelen 2.7, eerste lid, en 2.8, eerste lid, regelen het vereiste van een voorafgaande passende beoordeling voor plannen die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Gelet op de omschrijving van het begrip «Natura 2000-gebied» in artikel 1, eerste lid, van het wetsvoorstel kan het – overeenkomstig de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – ook gaan om Natura 2000-gebieden die in andere lidstaten zijn gelegen; in de Nederlandse situatie zijn dan in het bijzonder Natura 2000-gebieden Duitsland of België relevant.

Het voorgestelde artikel 2.7, tweede en derde lid, voorziet in een vergunningplicht voor projecten en andere handelingen met mogelijk verslechterende of significant verstorende effecten. Daaronder vallen in elk geval projecten die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Op grond van het voorgestelde artikel 2.8, eerste lid, geldt voor projecten met mogelijk significante gevolgen het vereiste van een voorafgaande passende beoordeling.

De passende beoordeling betreft de gevolgen van de het plan of project voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied (voorgesteld eerste lid van artikel 2.8); het gaat dan om de uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voortvloeiende instandhoudingsdoelstellingen die zijn opgenomen in het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied. Alleen als uit de passende beoordeling zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast, kan het plan worden vastgesteld, onderscheidenlijk kan een vergunning voor het project worden verleend. Is deze zekerheid niet verkregen, dan kan het plan alleen worden vastgesteld, of de vergunning worden verleend, indien is voldaan aan het bepaalde in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn (zie hierna onder het kopje «dwingende redenen van groot openbaar belang»). De vergunning kan niet worden geweigerd vanwege gevolgen voor andere natuurwaarden of doelstellingen dan waarvoor het gebied is aangewezen; in de Nederlandse situatie zijn alleen de doelstellingen als opgenomen in het aanwijzingsbesluit relevant.

In het voorgestelde artikel 2.8, tweede lid, is overeenkomstig de huidige wet (artikel 19f, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998) bepaald in welke gevallen een passende beoordeling achterwege kan blijven. Het betreft gevallen waarin voor het plan of project in een eerdere fase van de besluitvormingsketen een passende beoordeling is gemaakt. Gedacht kan worden aan projecten waarvoor in de planfase een passende beoordeling is uitgevoerd. Uit de zinsnede «(ingeval ...) de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens of inzichten kan opleveren» volgt dat als er wel nieuwe elementen zijn een (aanvullende) passende beoordeling wel degelijk gemaakt moet worden. Dit geldt bijvoorbeeld als er voor een plan in een eerdere (plan)fase een passende beoordeling is gemaakt, maar ter uitvoering daarvan concrete activiteiten worden ondernomen die niet of niet volledig bij die eerdere beoordeling zijn betrokken.

Een enkele belangenorganisatie¹ heeft in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel gevraagd of van begrippen als «significant» en andere open begrippen een definitie in het wetsvoorstel kan worden gegeven; ook anderen hebben daar bij bijeenkomsten over het wetsontwerp om gevraagd. Het kabinet wijst erop dat het hier gaat om Europeesrechtelijke begrippen, die zijn opgenomen in de Vogelrichtlijn en in de Habitatrichtlijn. In het licht van vaste jurisprudentie van het

¹ O.m. Netwerk Groene Bureaus.

Europese Hof van Justitie kunnen deze niet in nationale wetgeving nader worden gedefinieerd. Het gaat om begrippen die binnen de Europese Unie op uniforme wijze moeten worden uitgelegd en toegepast en waarvan de interpretatie uiteindelijk aan het Europese Hof van Justitie is voorbehouden.¹ Volstaan is dan ook met te wijzen op het feit dat de betekenis van dit soort begrippen de betekenis is die daaraan in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn wordt gegeven (voorgesteld artikel 1.1, derde lid).

Het Hof heeft – zoals in paragraaf 6.5.1. is aangegeven – in het Kokkelvisserijarrest een nadere duiding van het begrip «significant» gegeven, die duidelijk maakt dat het begrip zich ook niet leent voor een generieke invulling. Wat significant is, is volgens het Hof namelijk afhankelijk van de omstandigheden van het geval, van de specifieke kenmerken van het gebied en van de staat van de betrokken habitat of soort waarvoor een plan of project nadelige gevolgen kan hebben afgezet tegen de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstelling.² Het voordeel is dat hiermee ook ruimte wordt geboden: wat in het ene gebied significant is, hoeft dat in het andere gebied niet te zijn.

Dit laat onverlet dat dit wetsvoorstel de ruimte laat om bij provinciale verordening of ministeriële regeling aan te geven welke activiteiten in ieder geval niet significant zijn (zie hierna onder het kopje «Bijzondere regels met het oog op lastenverlichting en duidelijkheid»). In de Nederlandse situatie is het beheerplan een belangrijk instrument om op gebiedsniveau duidelijkheid te verschaffen over de ruimte die de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden habitats en soorten laten voor bepaalde activiteiten en economische ontwikkelingen.

Door het Rijk zijn voorts samen met de provincies hulpmiddelen ontwikkeld die helpen bij de beoordeling van de significantie van effecten, zoals de «leidraad significantie» en de «effectenindicator».³ Deze zullen, zoals VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland in hun commentaren op het ontwerp van het wetsvoorstel hebben verzocht, regelmatig worden geactualiseerd en zo nodig worden aangevuld. In dat verband wijst het kabinet op het traject «implementatie natuurwetgeving», dat is gericht op het ontzorgen van burgers en bedrijven bij de uitvoering van de natuurwetgeving. In dit traject zullen Rijk, provincies en gemeenten samen met het bedrijfsleven en natuurorganisaties gaan voorzien in een vergroting van kennis over de vereisten van de natuurwetgeving in de praktijk, zowel bij bedrijven en burgers als bij overheden, zodat het voor burgers en bedrijven duidelijk en voorspelbaar is wat de natuurwetgeving van hen in een concreet geval vereist (zie paragraaf 11.8 van deze memorie van toelichting).

Op grond van artikel 5.3 van dit wetsvoorstel kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden en kan de vergunning onder beperkingen worden verleend. Deze voorschriften en beperkingen zullen worden gesteld als deze noodzakelijk zijn om te waarborgen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet in gevaar komen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om bepaalde eisen aan de uitvoering van het project, zoals eisen die voorkomen dat bij de bouw van een bepaalde installatie, bijvoorbeeld door heien, een significante verstoring van soorten door trillingen of lawaai kan plaatsvinden. Het kan ook gaan om eisen met betrekking tot de inrichting, bijvoorbeeld technische voorschriften aan stallen om de ammoniakuitstoot terug te dringen of af te vangen. Maar ook denkbaar is dat bepaalde monitoringsverplichtingen worden opgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van de bodemdaling bij gaswinning, en dat als beperking wordt opgenomen dat de activiteit, bijvoorbeeld de gaswinning, op aangeven van het bevoegd gezag onmiddellijk wordt stopgezet als zich grotere effecten voordoen dan op voorhand op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis in redelijkheid kon worden verwacht (hand-aan-de-kraan). Evenals thans in artikel 19kf, tweede lid,

¹ Zie o.m. HvJ 28 maart 1990, gevoegde zaken C-206/88 en C-207/88.

² In de rechtspraak van de ABRS wordt ook gekeken naar de specifieke omstandigheden van het geval; zie paragraaf 6.4.1 van deze memorie van toelichting.

³ www.natura2000.nl en www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur/natura-2000.

van de Natuurbeschermingswetwet is geregeld, zal aan de verlening van een vergunning de voorwaarde kunnen worden verbonden om de depositie van stikstof te salderen met gebruikmaking van een in een provinciale depositiebank geregistreerde hoeveelheid stikstof, die is gerelateerd aan beëindigde of gewijzigde activiteiten; deze mogelijkheid is overigens verruimd tot andere schadelijke stoffen dan stikstof (voorgesteld artikel 5.5, eerste lid).

Artikel 5.4, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk om een eenmaal verleende vergunning in een later stadium te wijzigen of zelfs geheel in te trekken. Dat kan onder meer als de omstandigheden sedert het tijdstip waarop de vergunning is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze niet, niet zonder beperkingen of voorwaarden of slechts onder andere beperkingen en voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning is verleend zouden hebben bestaan. Deze eis vloeit niet onmiddellijk voort uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, maar – volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof – wel uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, dat passende maatregelen eist om verslechtering van de kwaliteit van habitats en significante verstoring van soorten te voorkomen (zie paragraaf 6.4.1 van deze memorie van toelichting). Overigens bevat het huidige artikel 43 van de Natuurbeschermingswet 1998 vergelijkbare regels als de voorgestelde artikelen 5.3 en 5.4.

De bevoegdheid ten aanzien van de vergunningverlening wordt in het wetsvoorstel (voorgesteld artikel 2.7, tweede en derde lid, in samenhang met het voorgestelde artikel 1.3) belegd bij gedeputeerde staten van de provincie waarin het project wordt uitgevoerd. Alleen in bepaalde bij algemene maatregel van bestuur genoemde gevallen waarin nationale belangen aan de orde zijn, is de bij de betrokken maatregel aangewezen minister bevoegd gezag (voorgesteld vijfde lid van artikel 1.3; zie paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting).

Anders dan in de huidige wettelijke regeling ten aanzien van vergunningen het geval is, hoeft deze laatste niet de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie te zijn. Het kan doelmatiger zijn, gelet op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die een andere minister ten aanzien van de betrokken categorie projecten of categorie gebieden al heeft, om de bevoegdheid tot verlening van de onderhavige vergunning bij diezelfde minister te beleggen.

Overigens is in de Tracéwet (artikel 13, zevende lid) en in de Spoedwet wegverbreding (artikel 9, vierde lid) thans al voorzien dat de Minister van Infrastructuur en Milieu de natuurtoets meeneemt in het tracébesluit, waarmee op dat punt een aparte vergunningenprocedure op grond van het huidige artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 overbodig is. Het voorgestelde artikel 2.7, vierde lid, verwijst duidelijkheidshalve naar deze voorziening en naar eventueel in andere wetten nog te treffen vergelijkbare voorzieningen.

Bij plannen is – zoals ook nu het geval is (artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998) – het bevoegd gezag voor de vaststelling van het plan te allen tijde zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de passende beoordeling en voor het trekken van conclusies daaruit voor het al dan niet ongewijzigd kunnen vaststellen van het plan (voorgesteld artikel 2.7, eerste lid). Via de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht als onder meer verankerd in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet en als voorgesteld in het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel voor de Wet Naleving Europese regelgeving publiekrechtelijke entiteiten¹ zijn de betrokken overheden die een plan vaststellen aanspreekbaar op onder meer handelen in overeenstemming met de nationaal- en internationaalrechtelijke kaders.

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 157, A.

Wanneer uit de passende beoordeling de conclusie volgt dat het plan of het project schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied of wanneer hierover twijfels blijven bestaan, in voorkomend geval ondanks de te treffen mitigerende maatregelen, dan mag volgens de hoofdregel van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn het plan niet worden vastgesteld, en de vergunning voor het project niet worden verleend. Dit lijdt slechts uitzondering wanneer het plan of het project nodig is om dwingende redenen van groot openbaar belang, en er geen alternatieven zijn. Alsdan dienen compenserende maatregelen te worden getroffen met het oog op de natuurwaarden die als gevolg van het plan of het project verloren gaan (artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn). Het voorgestelde artikel 2.8, vierde lid, regelt deze uitzonderingsmogelijkheid. De aanvrager van een vergunning voor een project wordt door het bevoegd gezag tijdig tevoren in de gelegenheid gesteld om voorstellen voor compenserende maatregelen te doen (voorgesteld artikel 5.1, derde lid).

De terminologie «dwingende redenen van groot openbaar belang» in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn geeft aan dat niet elk willekeurig plan of project dat in dienst staat van dat belang, een grond mag zijn om toch het plan vast te stellen of toch de vergunning voor het project te verlenen. Door de Europese Commissie wordt in dat verband in de eerder aangehaalde leidraad gewezen op de zeer grote belangen die met de richtlijn worden beschermd. Daaraan wordt de conclusie verbonden dat het slechts kan gaan om «op lange termijn persistente openbare belangen». Economische belangen en andere belangen die voor de samenleving slechts voordelen voor de korte termijn opleveren behoren daartoe niet. 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.¹

Zoals in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn is aangegeven, kan, ingeval bij de realisatie van een plan of project prioritaire habitats of soorten in het geding zijn, als grond voor de vaststelling van het plan of verlening van de vergunning aan het project slechts beroep worden gedaan op de drie genoemde, voor het leven van burgers fundamentele waarden. Indien andere dwingende redenen van groot openbaar belang aan de orde zijn, kan in dat geval pas na advies van de Europese Commissie tot vergunningverlening worden besloten.

Door de Commissie geaccepteerde dwingende redenen van groot openbaar belang zijn de aanleg van een autosnelweg ten behoeve van de ontsluiting van een regio met een uitzonderlijke hoge werkloosheid in Duitsland, de aanleg van een hogesnelheidslijn in Frankrijk bij gebreke van alternatieven en als prioritair infrastructureel project en de aanleg van een waterreservoir in Spanje als onmisbaar voor de watervoorziening. Ook achtte de Commissie dwingende redenen van groot openbaar belang aan de orde bij het Project Mainportontwikkeling Rotterdam en de ontwikkeling van het omvangrijke woningbouwproject IJburg.

¹ Ook activiteiten die van belang zijn voor de lokale economie, in casu mijnbouwactiviteiten, kunnen daar volgens het Europese Hof van Justitie onder vallen: HvJ 24 november 2011, zaak C-404/09 (Commissie tegen Spanje), ro. 109.

Bij de realisatie van een project met significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied dienen compenserende maatregelen – volgens de leidraad van de Commissie – in beginsel tijdig gereed te zijn teneinde te verzekeren dat de samenhang van het Natura 2000 concept wordt bewaard. Dit betekent dat de compenserende maatregelen moeten zijn

gerealiseerd en effect moeten hebben op het moment dat de schade aan het gebied ontstaat. Daarbij kan uiteraard voor een fasering van de maatregelen worden gekozen, als de positieve effecten daarvan maar ten minste gelijk opgaan met de negatieve effecten waarvoor compensatie wordt geboden. Compensatie kan de vorm aannemen van het creëren van nieuwe geschikte leefgebieden, grenzend aan het bestaande Natura 2000-gebied of in een ander gebied, die in het Natura 2000-netwerk worden geïntegreerd. Het kan ook bijvoorbeeld gaan om maatregelen ter verbetering van de habitats in een deel van een gebied of in een ander «Natura 2000-gebied», evenredig aan het door het plan of project veroorzaakte verlies aan habitats. In uitzonderlijke gevallen kan ook een gebied dat eerder niet in aanmerking kwam voor de selectie als Natura 2000-gebied, alsnog voor die status in aanmerking komen. De Europese Commissie dient op de hoogte te worden gesteld van de compenserende maatregelen. Daarmee wordt zij in staat gesteld toe te zien op blijvende cohesie van het Natura 2000- stelsel. De informatieverschaffing aan de Europese Commissie over de compenserende maatregelen geschiedt, evenals de adviesaanvraag ingeval prioritaire soorten in het geding zijn, door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (voorgesteld artikel 2.8, zesde en zevende lid).

Een goede en tijdige compensatie zal moeten worden geborgd in het vast te stellen plan zelf, of, bij een project, via de voorwaarden verbonden aan de vergunning voor dat project (voorgestelde zevende lid van artikel 2.8). Bij compensatie in de vorm van leefgebieden of habitats zal – overeenkomstig de leidraad van de Commissie – moeten zijn verzekerd dat de compenserende natuurwaarden worden geïntegreerd in het Natura 2000-netwerk. Om hetzelfde beschermingsregime te bieden als voor de aan te tasten habitats of soorten waarvoor compensatie dient, en om het behoud van samenhang van het Natura 2000-netwerk te verzekeren, zullen deze compenserende natuurwaarden deel moeten uitmaken van het Natura 2000-gebied waarvoor de compensatie wordt getroffen, dan wel van een ander of nieuw Natura 2000-gebied (voorgestelde achtste lid van artikel 2.8).

Aansluiting bij milieueffectrapportage

Het kan voorkomen dat voor een plan of een project niet alleen een passende beoordeling moet worden gemaakt, maar ook een milieueffectrapportage op grond van de Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde Besluit milieueffectrapportage. Deze verplichting vloeit voor plannen voort uit de zogenoemde SMB-richtlijn,¹ die voorziet in een strategische milieubeoordeling. Voor projecten vloeit zij voort uit de eerder aangehaalde MER-richtlijn. Voor plannen waarvoor vanwege een daarin voorgenomen activiteit een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn moet worden gemaakt, geldt op grond van artikel 3, tweede lid, van de SMB-richtlijn de verplichting ook een milieu-effectrapportage op te stellen voor dat plan. Op grond van artikel 5, eerste lid, van de SMB-richtlijn dient deze rapportage tevens de informatie te bevatten, die vanuit een milieuoogpunt van bijzonder belang is voor de Natura 2000-gebieden. Dit is informatie die ook nodig is voor de passende beoordeling.

Om extra lasten te voorkomen kan het wenselijk zijn dat het bestuursorgaan dat een plan vaststelt, of de initiatiefnemer van het project de nodige onderzoeken daarvoor tezamen laat uitvoeren en de passende beoordeling daarmee onderdeel laat uitmaken van de milieueffectrapportage. Dat is niet alleen van belang ter voorkoming van de lasten, maar ook ter waarborging van de kwaliteit van het onderzoek en de weging van de gevolgen voor het gebied, waarbij de Commissie m.e.r. een belangrijke

¹ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197).

rol speelt. Een koppeling kan ertoe leiden dat de natuurinformatie beter wordt gestroomlijnd, op hetzelfde moment beschikbaar is als de milieueffectrapportage en daardoor ook in samenhang kan worden gezien door het bevoegd gezag en belanghebbenden.

Het voorgestelde artikel 2.8 bevat geen vormvereisten of procedurele vereisten voor de passende beoordeling die in de weg zouden staan aan een koppeling tussen beide onderzoeken. Er is dus alle ruimte om de passende beoordeling te combineren met het opstellen van een milieueffectrapportage.¹ Anders dan in de huidige wetgeving (artikel 19j, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998) bevat dit wetsvoorstel evenwel geen verplichte koppeling voor de passende beoordeling van plannen waarvoor tevens een milieueffectrapportage moet worden opgesteld. Voor projecten geldt op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 al geen verplichte koppeling met de milieueffectrapportage. Het kabinet gaat ervan uit dat het bestuursorgaan dat een plan vaststelt of de initiatiefnemer van een project zelf een afweging maakt. Het vertrouwt erop dat de gunstige werking van een koppeling voor de onderzoekslasten en de kwaliteit van onderzoek, het bestuursorgaan en de initiatiefnemer er over het algemeen vanzelf toe zal doen besluiten de onderzoeken tezamen te laten uitvoeren. Daarbij moet wel worden bedacht dat de milieueffectrapportage en de passende beoordeling een wezenlijk ander karakter hebben: de eerste dient primair om de milieugevolgen van een project en eventuele alternatieven in beeld te brengen; de tweede moet zekerheid verschaffen over het uitblijven van aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied als gevolg van een plan of project, zonder welke zekerheid geen toestemming voor het plan of project kan worden gegeven.

Het voorgestelde artikel 2.8, eerste lid, laat aan het bevoegd gezag voor de vaststelling van een plan – evenals aan de initiatiefnemer van een project – evenwel nadrukkelijk de ruimte om te komen tot een andere afweging. Het kan immers – zeker bij complexe en omvangrijke projecten – ook aantrekkelijk zijn om het proces in een aantal stappen op te knippen en bijvoorbeeld de passende beoordeling pas uit te voeren als op grond van de milieueffectrapportage duidelijk is geworden of het oorspronkelijke plan of project dan wel een alternatief het meest in de rede ligt; in dat laatste geval kan de passende beoordeling worden beperkt tot het alternatief, in plaats van dat tweemaal een passende beoordeling moet worden uitgevoerd. De wetgeving moet een dergelijke flexibele en kosteneffectieve benadering niet in de weg staan en ruimte laten voor de eigen verantwoordelijkheid en afwegingen van bevoegd gezag, burger en ondernemer. Het bevoegd gezag voor de vergunningverlening zal de initiatiefnemer van een project bij de vergunningaanvraag over het algemeen wijzen op de mogelijke voordelen van integratie van de passende beoordeling met de milieueffectrapportage; de bevoegde gezagen zijn in het verleden – bij brief van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 22 juni 2010 – op deze voordelen gewezen.¹ De bevoegde gezagen is hierbij verzocht de initiatiefnemers van projecten actief te wijzen op de voordelen van opname van de passende beoordeling in de milieueffectrapportage. Ook in de voorlichting over de natuurwetgeving voor bestuursorganen die plannen vaststellen zal aandacht worden besteed aan de voordelen om de passende beoordeling en de milieueffectrapportage te integreren.

Aansluiting bij omgevingsvergunning

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt ook de aansluiting bij de omgevingsvergunning versterkt: bij locatiegebonden projecten en andere handelingen zal niet meer gekozen kunnen worden voor een aparte

¹ Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 31 755, nr. 34.

vergunning voor de natuuraspecten, maar zullen de natuuraspecten te allen tijde deel uitmaken van de omgevingsvergunning (voorgesteld artikel 2.7, vierde lid, en artikel 10.7).¹

Daarbij wordt – overeenkomstig de bestaande wettelijke regeling – uitgegaan van het systeem van de verklaring van geen bedenkingen waar het gaat om projecten met mogelijk significante gevolgen. Zonder deze verklaring kan de omgevingsvergunning niet worden verleend. Deze verklaring wordt afgegeven door het bevoegd gezag voor de vergunning die is vereist voor projecten op grond van het voorgestelde artikel 2.7, tweede lid. Over het algemeen is dat de provincie, in enkele specifieke gevallen het Rijk (voorgesteld artikel 1.3, vijfde lid). Krachtens artikel 2.27 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht worden in het Besluit omgevingsrecht de activiteiten aangewezen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen is vereist.

Voor andere handelingen dan projecten met mogelijk significante gevolgen zal bij het verlenen van de omgevingsvergunning een bevoegdheid aan gedeputeerde staten en in specifieke gevallen aan het Rijk worden toegekend om advies uit te brengen, in plaats van een afgifte van een verklaring van geen bedenkingen. Dat is binnen het systeem van de omgevingsvergunning een voorziening die in zwaarte gelijkwaardig is aan de toepassing van de *lex silencio positivo* voor handelingen waarvoor op grond van dit wetsvoorstel een zelfstandige vergunning is vereist. Het bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning kan immers, wanneer het adviserend orgaan binnen de gestelde termijn geen advies geeft, anders dan bij het systeem van verklaringen van geen bedenkingen, over gaan tot het nemen van een besluit over de verlening van de aangevraagde omgevingsvergunning. Op grond van artikel 2.26 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zullen de handelingen, niet zijnde projecten, worden aangewezen ten aanzien waarvan advies wordt gevraagd bij de verlening van een omgevingsvergunning.

Hoewel bij locatiegebonden projecten of handelingen de natuuraspecten overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel altijd deel zullen uitmaken van de omgevingsvergunning en geen afzonderlijke vergunning of ontheffing op grond van deze wet kan worden aangevraagd, behoudt de ondernemer de ruimte om desgewenst de uitvoering van de op grond van de verschillende wetten vereiste toetsen voor onderscheiden activiteiten die deel uitmaken van eenzelfde project te faseren. Verschillende organisaties – waaronder het Havenbedrijf Rotterdam – hebben in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel aangegeven hieraan belang te hechten, omdat projecten soms te complex en omvangrijk zijn om alle activiteiten en aspecten integraal op één moment in de vergunningtoets te betrekken.

Er zij in dit verband op gewezen dat een ondernemer ervoor kan kiezen zogenoemde deelvergunningen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aan te vragen. In dat geval neemt hij niet alle activiteiten waarvoor hij een omgevingsvergunning nodig heeft in één aanvraag op, maar dient hij voor de verschillende activiteiten die onderdeel zijn van het project verschillende aanvragen in. Ingevolge artikel 2.7 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan er alleen geen deelvergunning worden aangevraagd wanneer sprake is van onlosmakelijk samenhangende activiteiten, dat wil zeggen activiteiten die fysiek niet van elkaar te scheiden zijn; in dat geval moeten die activiteiten in één aanvraag worden opgenomen. Gelet op de recente inwerking-treding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, is er nog niet veel jurisprudentie over de vraag wanneer een aanvraag voor een omgevingsvergunning kan worden gesplitst in verschillende delen. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag hanteert als criteria of de aangevraagde activiteiten als zelfstandige handeling kunnen worden gezien en of de activiteit die als eerste is aangevraagd kan worden

¹ Zie in dit verband ook de toezegging van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie naar aanleiding van een vraag van het lid Tiesinga, Handelingen I 2010/11, nr. 21, item 6, blz. 51 (toezegging 01272).

gerealiseerd zonder de tweede activiteit uit te voeren. In het voorliggende geval oordeelde de voorzieningenrechter dat kabel- en leidingbruggen weliswaar worden aangelegd voor de bouw van een parkeergarage, maar daarmee niet onlosmakelijk zijn verbonden. De twee bruggen kunnen worden gerealiseerd zonder de rest van het plan – de bouw van de parkeergarage – ooit uit te voeren.¹ Een ander voorbeeld van activiteiten die niet onlosmakelijk samenhangen zijn het aanleggen van een weg en het met het oog daarop kappen van bomen.²

Een andere mogelijkheid – die ook een oplossing kan bieden ingeval activiteiten van een project of een handeling onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden – is dat een ondernemer kiest voor een gefaseerde omgevingsvergunning. De eerste fase van de omgevingsvergunning heeft daarbij slechts betrekking op door de aanvrager aan te geven aspecten (artikel 2.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). De ondernemer kan bijvoorbeeld eerst de natuurtoets uitvoeren en daarna eventuele andere noodzakelijke toetsen. Het bevoegd gezag geeft in dat geval twee beschikkingen, die tezamen worden aangemerkt als één omgevingsvergunning. De beschikking met betrekking tot de tweede fase kan niet eerder worden verleend dan de beschikking voor de eerste fase, wel is gelijktijdige verlening van beide beschikkingen mogelijk.

In dit stadium is een volledige integratie met de omgevingsvergunning – in die zin dat het bevoegd gezag ten aanzien van de omgevingsvergunning te allen tijde verantwoordelijk is voor de volledige natuurtoets – niet aan de orde. Een volledige integratie zou vergen dat ook bij de individuele gemeenten inhoudelijke deskundigheid over de Natura 2000-aspecten zou moeten worden georganiseerd en zou moeten worden voorzien in een coördinatiestructuur die een eenduidige en samenhangende aanpak ten aanzien van – over het algemeen meerdere gemeenten omvattende – Natura 2000-gebieden te borgen. Dat is niet doelmatig en leidt tot nieuwe bestuurlijke drukte. Het kabinet wijst er evenwel op dat op het moment dat in alle provincies de regionale uitvoeringsdiensten een feit zijn, op dit punt mogelijk een andere afweging zal worden gemaakt.

Bijzondere regels met het oog op lastenverlichting en duidelijkheid

Het voorgestelde artikel 2.9 bevat een aantal voorzieningen die kunnen bijdragen aan een betere praktische toepasbaarheid van de artikelen 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn in de praktijk, aan minder lasten en meer duidelijkheid. Het gaat om de volgende voorzieningen:

- Het voorgestelde eerste lid van artikel 2.9 maakt het mogelijk om in een beheerplan, een ander plan of in een programma duidelijkheid te verschaffen over projecten met mogelijk significante gevolgen of andere handelingen die – in voorkomend geval onder nadere voorwaarden en beperkingen – in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied waarop het beheerplan betrekking heeft, of de Natura 2000-gebieden waarvoor het programma komt te gelden. Het voordeel hiervan is dat de vereiste beoordeling van de betrokken projecten en handelingen kan meelopen met de samenhangende beoordeling van de positieve ecologische effecten van het beheerplan of het programma. Dat scheelt lasten voor de initiatiefnemer en verschaft de initiatiefnemer duidelijkheid. Om een adequate beoordeling van de effecten mogelijk te maken zal het project of de handeling wel al voldoende uitgewerkt moeten zijn. De voorziening is overeenkomstig de thans ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 geldende voorzieningen ten aanzien van beheerplannen en de programmatische aanpak stikstof (artikel 19a, eerste en tiende lid, in samenhang met artikel 19d, derde lid, en artikel 19kh, vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Ten opzichte van de huidige regeling is verduidelijkt dat het bevoegd gezag voor het

¹ Vz. Rb. Den Haag, 10 maart 2011, LJN BP9765, AB 2011, 202.

² Vz. Rb. Utrecht, 3 februari 2011, LJN BP2987, M&R 2011, 88.

beheerplan of het programma hetzelfde moet zijn als het bevoegd gezag voor de vergunningverlening, dan wel daarmee in overeenstemming moet handelen. Het bevoegd gezag voor het beheerplan of het programma kan immers niet zonder meer in de uitoefening van de bevoegdheden van een ander bestuursorgaan treden; zou dat wel het geval zijn dan zou de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuursorganen onduidelijk en diffuus worden, wat ook de democratische controle op de uitoefening van die bevoegdheden zou bemoeilijken. Voor de toelichting op de regeling van de beheerplannen en programma's zij verder verwezen naar de paragrafen 6.3.2 en 6.3.3 en paragraaf 5.4 van deze memorie van toelichting.

- Het voorgestelde tweede lid van artikel 2.9 maakt het mogelijk om burgers en ondernemers meer duidelijkheid te verschaffen over de reikwijdte van de vergunningplicht van het voorgestelde artikel 2.7, tweede lid. Op grond van dit artikellid kunnen bij provinciale verordening bepaalde categorieën van projecten en handelingen worden aangewezen die in ieder geval niet onder de vergunningplicht vallen, indien ten aanzien van deze projecten is voldaan aan de bij of krachtens de provinciale verordening gestelde voorwaarden en beperkingen. Gaat het om projecten en handelingen waarvoor het Rijk normaliter bevoegd is tot vergunningverlening, dan zullen dergelijke regels in voorkomend geval bij ministeriële regeling moeten worden gesteld (voorgesteld artikel 1.3, zesde lid).

Een vergelijkbare mogelijkheid bevat het huidige artikel 19da van de Natuurbeschermingswet 1998, maar dat artikel vereist in alle gevallen een algemene maatregel van bestuur. Dat is onlogisch als het gaat om projecten en handelingen waarvoor normaliter de provincies bevoegd gezag voor de vergunningverlening zijn. En, als het Rijk wel bevoegd gezag is voor de vergunningverlening ten aanzien van de projecten of handelingen, is het huidige artikel 19da inflexibel, waar een zwaar wetgevingsinstrument als een algemene maatregel van bestuur wordt voorgeschreven. Dat laatste is ook niet in overeenstemming met het feit dat vrijstellingen van verboden in de Nederlandse wetgeving over het algemeen aan regeling bij ministeriële regeling wordt overgelaten. Met het onderhavige voorstel worden beide imperfecties van het bestaande artikel 19da van de Natuurbeschermingswet 1998 hersteld. De op grond van het tweede lid te treffen voorzieningen zullen in overeenstemming moeten zijn met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Dat betekent dat voor de betrokken projecten op voorhand op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens moet kunnen worden uitgesloten dat sprake is van significant negatieve effecten (voorgestelde vierde lid van artikel 2.9).

Overigens verwacht het kabinet niet dat op korte termijn tot invulling van de in het tweede lid voorziene mogelijkheid zal worden overgegaan. Bedacht moet worden dat het vereiste maatwerk – dat in de praktijk veelal ook meer ruimte zal verschaffen dan generieke regimes – bij de beoordeling van projecten zich op voorhand moeilijk verhoudt met de introductie van algemene regels ter vervanging van deze individuele toets. Onder meer enkele natuurorganisaties wijzen daar in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel op.¹ Het kabinet ziet dan ook eerst op de langere termijn, wanneer er meer ervaring is opgedaan met de toetsing van individuele projecten of handelingen, dat zich mogelijk een algemene lijn ontwikkelt voor bepaalde categorieën, die zich leent voor uitwerking in generieke voorschriften.

- Het voorgestelde derde lid ligt in het verlengde van het voorgestelde tweede lid van artikel 2.9. Het gaat hier evenwel niet om de benoeming van complete projecten die buiten de vergunningplicht vallen, maar om de benoeming van bepaalde gevolgen die op voorhand – ook in combinatie met andere factoren – als niet-significant kunnen worden

¹ Vogelbescherming Nederland, Waddenvereniging, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Netwerk Groene Bureau's.

beschouwd en daarmee buiten de passende beoordeling kunnen blijven. Gelet op de aard van de voorziening, die op zichzelf los staat van de bevoegdheid ten aanzien van de vergunningverlening voor bepaalde projecten, is het treffen van deze voorziening aan een ministeriële regeling overgelaten. Ook hier geldt dat het op voorhand niet gemakkelijk zal zijn om aan deze voorziening invulling te geven. De significantie van bepaalde gevolgen hangt immers nauw samen met de specifieke instandhoudingsdoelstellingen en milieukenmerken van een gebied. En bovendien kan een bepaald gevolg over het algemeen wellicht als niet significant hebben te gelden, in combinatie met andere gevolgen kan het gevolg wellicht alsnog significant worden. De ecologische onderbouwing – te leveren op grond van het voorgestelde vierde lid van artikel 2.9 – zal derhalve ook hier essentieel zijn, om strijdigheid met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn te voorkomen.

Het voornemen van het kabinet is om in ieder geval de thans in artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen regeling in de algemene maatregel van bestuur een plaats te geven. Het gaat dan dus om de stikstofbelasting van projecten, waarbij – in voorkomend geval door maatregelen als saldering met andere activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken – verzekerd is dat de stikstofbelasting ten aanzien van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden niet toeneemt. Waar sprake is van een gelijkblijvende belasting, kan in de ogen van het kabinet immers per definitie geen sprake zijn van een significant effect, ook niet in combinatie met andere factoren: er verandert immers feitelijk niets.

- Het voorgestelde vijfde lid van artikel 2.9 biedt een basis om bij ministeriële regeling regels te stellen over de wijze waarop de gevolgen voor Natura 2000-gebieden worden vastgesteld, met het oog op de vergunningverlening en de vaststelling van plannen. In die regels kunnen onder meer rekenmodellen, onderzoeksmethoden of meetmethoden worden voorgeschreven die bij de beoordeling van de effecten moeten worden gehanteerd. Ook kunnen, op grond van een ecologische onderbouwing, geografische beperkingen aan het te onderzoeken gebied worden gesteld. Door het voorschrijven van modellen en methoden kunnen de effecten van projecten eenvoudiger worden bepaald, hetgeen tot gevolg heeft dat de onderzoekslasten kunnen dalen. Het streven is een situatie te creëren dat de consequenties van de externe werking voor onder meer infrastructuurprojecten eenduidiger en consequent kunnen worden bepaald.
- Naar aanleiding van het commentaar van het Havenbedrijf Rotterdam op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel is een voorziening opgenomen voor projecten en handelingen die in andere plannen dan beheerplannen zijn opgenomen en ten aanzien waarvan de voorgestelde wettelijke beoordelingen zijn uitgevoerd (voorgesteld artikel 5.6). Het gaat dan om een plan dat betrekking heeft op een bestaand of te ontwikkelen stedelijk gebied of bedrijventerrein, en dat is gericht op een optimalisering van de milieugebruiksruimte met het oog op een duurzame ruimtelijke en economische benutting of ontwikkeling van dat gebied of terrein in samenhang met het behoud of de totstandbrenging van een goede milieukwaliteit. Te denken valt aan een omgevingsplan dat betrekking heeft op het gehele haven- en industrie-complex. Voor zover het plan niet wordt vastgesteld door het bevoegd gezag dat normalerwijze de vergunning voor een dergelijk project zou verlenen – over het algemeen gedeputeerde staten van de betrokken provincie, soms de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – moet dat bevoegd gezag instemmen met het betrokken onderdeel van het plan.

Het plan bevat de voorwaarden waaronder een vergunning wordt verleend, en de voorschriften en beperkingen die moeten zijn

verbonden aan de vergunning, wat maakt dat de vergunning een gebonden karakter heeft. De in het plan opgenomen voorwaarden, voorschriften en beperkingen worden aan de wettelijk vereiste beoordeling onderworpen, zodat op voorhand de zekerheid is verkregen dat projecten en handelingen aan deze vereisten voldoen.¹

6.6. Beschermde natuurmonumenten en landschapsgezichten

6.6.1. Beschermde natuurmonumenten

Er zijn momenteel 64 beschermde natuurmonumenten, waarvoor de Natuurbeschermingswet 1998 een specifiek beschermingsinstrumentarium bevat. Dat instrumentarium is neergelegd in de artikelen 10 (gebiedsaanwijzing), 16 (vergunningplicht voor potentieel schadelijke activiteiten) en 17, 18 en 19 (mogelijkheid beheerplan).

Het gaat bij de 64 gebieden in totaal om 3 422 hectare, waarvan – blijkens onderzoek van Alterra (WUR) in opdracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – het overgrote deel binnen de ecologische hoofdstructuur is gelegen.² Van de 64 gebieden vallen vier gebieden – Antjesholt (3 hectare), Eendennest (6 hectare), Overcingel (5 hectare) en Kavelen (2 hectare) – geheel buiten de ecologische hoofdstructuur. Van vier beschermde natuurmonumenten ligt een deel buiten de ecologische hoofdstructuur. Buiten de ecologische hoofdstructuur liggen 23,1 hectare van de Geerpolderplas (in totaal 36 hectare groot), 8 hectare van de Oeverlanden Braassemmermeer (in totaal 22 hectare groot), 6,6 hectare van de Oude Dijk Waal en Burg (in totaal 14 hectare groot) en 5 hectare van de Schraallanden Utrecht (in totaal 8 hectare groot). De 64 natuurmonumenten worden thans op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 beschermd vanwege waarden als natuurschoon (stilte, weidsheid, ongereptheid, nachtelijk duister), of vanwege de natuurwetenschappelijke betekenis (flora en fauna) van nationaal belang. De natuurschoonwaarden vallen niet onder de waarden die op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn worden beschermd. De daarnaast in de 64 gebieden voorkomende waarden van natuurwetenschappelijke betekenis zijn niet van een zodanige betekenis, dat – anders dan bij veel andere, al vóór het ontstaan van het concept van het Natura 2000-netwerk bestaande beschermde natuurmonumenten – kwalificatie van het gebied als Natura 2000-gebied aangewezen werd geacht. Dit laat onverlet dat volgens het rapport in een aantal beschermde natuurmonumenten van Europees belang zijnde habitattypen voorkomen; de bescherming daarvan staat evenwel ook centraal in de herijkte ecologische hoofdstructuur, waarop is ingegaan in paragraaf 2.2. van deze memorie van toelichting. In het onderzoek van Alterra is vastgesteld dat ten aanzien van een aantal gebieden een ten opzichte van het planologische regime aanvullende instrumenten wenselijk zijn om specifieke natuurwaarden in deze gebieden te kunnen beschermen tegen invloeden van activiteiten die buiten het gebied plaatsvinden, zoals een toename van de stikstofdepositie of het waterbeheer.

¹ Vgl. het amendement van de leden Kuiken en Wiegman-Van Meppelen Scheppink (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 54) op het voorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht.

² Zie Alterra-rapport nr. 2132 «Beschermde natuurmonumenten. Stand van zaken 2010 en toekomstige bescherming», M.E.A. Broekmeyer, R.J. Blijnsma en W. Nieuwenhuizen (www.alterra.nl).

De aspecten die in het bijzonder het natuurschoon betreffen kunnen van belang zijn in het licht van het in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting aangehaalde Europees Landschapsverdrag, dat is gesloten in het kader van de Raad van Europa. Dat verdrag strekt tot erkenning van het belang van landschappen als een essentieel onderdeel van de omgeving van mensen, als uitdrukking van de diversiteit van hun gezamenlijk cultureel en natuurlijk erfgoed, en als grondslag van hun identiteit. Het bevat onder meer afspraken over de formulering en uitvoering van landschapsbeleid gericht op het identificeren, beschermen en beheren van landschappelijke waarden, over de bewustmaking en

betrokkenheid van het publiek, over de opleiding en onderwijs en over internationale samenwerking. Daarbij wordt – verwijzend naar het subsidiariteitsbeginsel en het Europees Handvest inzake lokale autonomie – aan partijen nadrukkelijk de ruimte gelaten om het verdrag uit te voeren in overeenstemming met het eigen beleid van het betrokken land, conform zijn eigen verdeling van bevoegdheden, grondwettelijke beginselen en administratieve procedures.

Het kabinet stelt vast dat aan de natuurmonumenten een adequate bescherming kan worden geboden door inzet van andere instrumenten dan de hiervoor genoemde specifieke wettelijke instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998. Het kabinet deelt dan ook niet de zorg die enkele natuurorganisaties in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel over de bescherming van de natuurmonumenten hebben geuit.¹ Het is aan de provincies om in samenspraak met de beheerders van de gebieden, met de gebruikers van deze gebieden en aangrenzende gebieden en met andere overheden te bezien of een dergelijke aanvullende bescherming wenselijk en noodzakelijk is, en op welke wijze het best invulling aan deze bescherming kan worden gegeven. Voorop moet worden gesteld dat een belangrijke waarborg voor de bescherming uiteraard is gelegen in het feit dat veel van de betrokken natuurterreinen eigendom zijn van organisaties of particulieren die het behoud van natuur- en landschapswaarden centraal stellen en het beheer van het gebied daarop richten. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in de hoofdstukken 3 en 4 in een specifieke bescherming van bedreigde dier- en plantensoorten en van houtopstanden in en rond de natuurmonumenten. Voorts zij gewezen op de volgende instrumenten.

- Bescherming van de natuurschoonwaarden, waaronder landschappelijke waarden, en van de natuurwetenschappelijke waarden kan door de provincies en gemeenten worden geboden met inzet van de planologische instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening. De bestaande natuur heeft thans in bestemmingsplannen vrijwel altijd de bestemming van bos of natuur. In het bestemmingsplan kunnen regels worden gesteld ten aanzien van toegelaten functies en bouwmogelijkheden – waarbij ook beperkingen kunnen worden gesteld aan de omvang van bouwblokken en daarmee aan de omvang van bijvoorbeeld veehouderijen – alsmede ten aanzien van de uitvoering van werken en werkzaamheden in bijvoorbeeld de bodem (afgraven, diepploegen, egaliseren e.d.), in de waterhuishouding (drainage, dammen, bemalen e.d.), bij beplanting (aanplant) en bij infrastructuur en ontsluiting (aanbrengen verhardingen, leidingen e.d.). De betrokken regels kunnen worden afgestemd op specifiek benoemde wezenlijke landschappelijke waarden en natuurwaarden. Bij de herziening van bestemmingsplannen kunnen, indien dat echt nodig is in het belang van een goede ruimtelijke ordening, bestaande functies zelfs worden «wegbestemd», waarbij uiteraard – zoals bij de inzet van alle wettelijke instrumenten, ook die van de huidige Natuurbeschermingswet 1998 is vereist – aan de belangen van de bestaande gebruiker door middel van het overgangsrecht en planschadevergoeding tegemoet moet worden gekomen om onevenredig nadeel te voorkomen. Op de naleving van het bestemmingsplan wordt getoetst via de omgevingsvergunning, die is vereist voor bouwactiviteiten en de genoemde «aanlegwerkzaamheden». Bij provinciale verordening op grond van artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening kunnen specifieke eisen aan de bestemmingsplannen worden gesteld.
- De inzet van deze planologische instrumenten kan het beschermde natuurmonument zelf betreffen, maar ook het aangrenzende gebied; daarmee kan de bescherming van het natuurmonument als het ware een externe werking verkrijgen. Door ook in het aangrenzende gebied beperkingen te stellen kan bijvoorbeeld de stikstofbelasting uit dat

¹ 12 Landschappen, Vereniging Natuurmonumenten, mede namens 44 organisaties op het vlak van natuur- en dierenbescherming, Vogelbescherming Nederland, Waddenvereniging en Staatsbosbeheer.

gebied worden aangepakt en kunnen regels over ingrepen in de waterhuishouding worden gesteld.

- Bescherming gaat voorts uit van de milieutoets bij de verlening van een omgevingsvergunning voor de oprichting of aanpassing van inrichtingen in of nabij beschermde natuurmonumenten, overeenkomstig de Wet milieubeheer en de Omgevingswet. Voor het verzekeren van de goede watercondities voor de betrokken natuurwaarden zijn de instrumenten van de Waterwet ten aanzien van de borging van de waterkwaliteit en waterkwantiteit van belang, naast goede afspraken met de waterbeheerder. Voorts zij gewezen op de bescherming die uitgaat van de instrumenten van de Wet bodembescherming, de Meststoffenwet, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet gewasbescherming en biociden. Ten aanzien van stikstof zij nog opgemerkt dat de meeste gebieden profijt zullen hebben van de algemene aanpak die moet leiden tot een vermindering van de stikstofbelasting, neergelegd in het programma stikstof, dat in de toekomst zijn grondslag zal vinden in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11 van het wetsvoorstel, eenmaal wet.
- Bescherming kan ook worden geboden door inzet in de beschermde natuurmonumenten en aangrenzende gebieden van de verschillende instrumenten van het gebiedsgerichte beleid. Te denken valt aan de verwerving en inrichting van gronden, subsidieverlening voor natuurbeheer, voor bedrijfsaanpassingen of voor bedrijfsverplaatsing, en aan de inzet van de natuurfunctie ondersteunende landinrichting.

Tegen deze achtergrond acht het kabinet continuering van een specifiek eigenstandig beschermingsregime voor natuurmonumenten zoals nu is opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998 in dit wetsvoorstel niet nodig. Door het laten vervallen van de specifieke beschermingsregime wordt bijgedragen aan het kabinetsstreven om het aantal verschillende beschermingsregimes voor groene gebiedscategorieën op rijksniveau terug te brengen en wordt recht gedaan aan de eigenstandige afwegingen die provincies en gemeenten ten aanzien van de bescherming van dergelijke gebieden hebben te maken. Het niet-continuëren van het specifieke beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten wordt gesteund door de koepelorganisaties voor ondernemingen en voor de recreatie.¹ Een en ander is ook in overeenstemming met het genoemde Europese landschapsverdrag, dat nadrukkelijk de partijen de vrijheid laat om te bepalen welke gebieden met landschappelijke waarden met welke instrumenten worden beschermd en welke bestuurslaag daarvoor primair verantwoordelijk is. Het is overigens niet zo dat het Rijk zijn handen geheel van het landschapsbeleid aftrekt; in de navolgende paragraaf wordt nader ingegaan op de resterende rijksbemoedienissen.

6.6.2. Beschermde landschapsgezichten

In hoofdstuk IV van de Natuurbeschermingswet 1998 is thans een regeling opgenomen voor de bescherming van landschapsgezichten. Gedeputeerde staten kunnen een landschapsgezicht aanwijzen als beschermd landschapsgezicht. Het besluit daartoe bevat een beschrijving van de uiterlijk waarneembare kenmerken van het landschapsgezicht en een aanduiding van handelingen die deze kenmerken kunnen aantasten. Het rechtsgevolg van het aanwijzingsbesluit is dat de gemeenten waarin het beschermde landschapsgezicht is gelegen, ter bescherming daarvan een bestemmingsplan moeten vaststellen. Tot op heden is door de provincies aan deze mogelijkheid geen invulling gegeven.

¹ VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO-Nederland, de Regiegroep Recreatie & Natuur (ANWB, HISWA, RECRON, Sportvisserij Nederland, Nederlands Platform voor Waterrecreatie, Horeca Nederland, Watersportverbond), FODI (Federatie van Oppervlaktedelstoffenwinende industrieën) en NVB (Vereniging voor ontwikkelaars&bouwondernemers).

Het toenmalige kabinet heeft in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de natuurwetgeving aangegeven dat het instrument van het beschermde landschapsgezicht ongewijzigd blijft en dat het aan de provincies is om met behulp van onder meer dit instrument aan de bescherming van belangrijke landschapsgezichten invulling te geven.¹ Door het huidige kabinet is opnieuw naar de voorziening gekeken. Het kabinet onderschrijft de conclusie dat bescherming van landschapsgezichten een verantwoordelijkheid is van de provincies. Tegelijk stelt het vast dat het instrument zoals dat thans is opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998 geen meerwaarde heeft naast het reguliere ruimtelijke ordeningsinstrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening. Dat biedt met artikel 4.1 dezelfde mogelijkheden voor de provincies om de bescherming van belangrijke landschapsgezichten te verzekeren: bij provinciale verordening kunnen op dit punt regels worden gesteld waaraan de bestemmingsplannen moeten voldoen. In het licht van het streven naar vereenvoudiging van het omgevingsrecht ligt het niet in de rede in de natuurwetgeving een specifiek provinciaal planologisch instrument te handhaven, terwijl de provincies met het generieke instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening precies dezelfde bescherming kunnen bereiken; het bestaande beschermingsregime is derhalve niet meer opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Ook hier is het Europese landschapsverdrag niet in het geding.

Dat de huidige Natuurbeschermingswet 1998 en het onderhavige wetsvoorstel geen specifieke instrumenten voor het Rijk bevatten op het vlak de bescherming van landschappelijke waarden, buiten de in paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting behandelde rijksnatuurvisie, betekent overigens niet dat het Rijk hier geen enkele bemoeienis mee heeft. Voor landschappen die zijn erkend op grond van de Werelderfgoed Conventie en door UNESCO zijn geplaatst op de werelderfgoedlijst – thans de Beemster en de Stelling van Amsterdam – of die genomineerd zijn om op de werelderfgoedlijst te worden geplaatst – de Nieuwe Hollandse Waterlinie en het Nederlandse deel van de Romeinse Limes – worden in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening door het Rijk regels gesteld ter verzekering van een adequate planologische bescherming (ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening). Dat geldt ook voor de als natuurlijk werelderfgoed door UNESCO erkende Waddenzee, die behoudens belangrijke natuurwaarden ook bijzondere landschappelijke betekenis heeft.

De genoemde landschappen met een door UNESCO verleende status behoren tot de twintig in de rijksstructuurvisie infrastructuur en ruimte genoemde nationale landschappen, die tezamen de diversiteit en ontstaansgeschiedenis van het Nederlandse cultuurlandschap weerspiegelen. Een deel van deze landschappen alsook van de landschappen zonder UNESCO-status valt binnen de ecologische hoofdstructuur, waarvoor planologische bescherming is voorzien van in ieder geval de wezenlijke natuurwaarden, welke bescherming door de provincies ook kan worden uitgebreid tot landschappelijke waarden. Ook de in de Wet milieubeheer voorziene toets op de effecten van activiteiten voor de leefomgeving in het kader van de verlening van de omgevingsvergunning is in dit verband relevant. Een deel van de landschappen valt samen met Natura 2000-gebieden, in welk kader voor het landschap van betekenis zijnde habitattypen tevens worden beschermd door het specifieke Natura 2000-regime van dit wetsvoorstel. Daarnaast worden landschapselementen in de vorm van houtopstanden beschermd door de regels van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel (zie hoofdstuk 8 van deze memorie van toelichting). Op deze plaats zij voorts gememoreerd dat het onderhoud van landschapselementen door agrariërs in het kader van agrarisch

¹ Zie het in paragraaf 1.3 aangehaalde rapport «Over wetten van de natuur», blz. 45.

natuurbeheer als onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt gestimuleerd. In het toekomstige gemeenschappelijke landbouwbeleid zal dat niet anders zijn. Daarbij komt ook betekenis toe aan de rijksmiddelen die voor het beheer van landschappen met belangrijke natuurwaarden zijn vrijgemaakt in het in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting aangehaalde begrotingsakkoord 2013. Tot slot zij erop gewezen dat de provincies met provinciaal beleid tot op heden de bescherming van de nationale landschappen op goede wijze hebben geborgd en dat het kabinet er alle vertrouwen in heeft dat zij dat ook in de toekomst zullen doen. Het schrappen van de instrumenten gekoppeld aan de aanwijzing van beschermde landschapsleefomgeving uit de huidige Natuurbeschermingswet 1998 zal daar in ieder geval niets in veranderen, nu deze instrumenten nooit zijn gebruikt en de Wet ruimtelijke ordening dezelfde instrumenten biedt.

6.7. Bijzondere beschermingsgebieden

Het voorgestelde artikel 2.11 voorziet in de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om, in aanvulling op de bescherming van Natura 2000-gebieden, extra gebieden te beschermen door het treffen van passende maatregelen. Dit kan in de volgende vier situaties nodig zijn:

1. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat lidstaten gebieden die door hen zijn aangemeld voor plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang (artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn), alvast moeten beschermen in afwachting van plaatsing van die gebieden op deze lijst. Dit om te voorkomen dat het bereiken van de doelen van de richtlijnen in de periode tot de vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang wordt gefrustreerd.¹ Het voorgestelde artikel 2.11, eerste lid, onderdeel a, voorziet in de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, om deze gebieden te beschermen met toepassing van specifieke wettelijke instrumenten in afwachting van definitieve Europese besluitvorming. Daarbij zal de minister uiteraard steeds moeten bezien in hoeverre inzet van de betrokken specifieke instrumenten daadwerkelijk noodzakelijk is, in het licht van de aard, het gebruik en het beheer van het gebied en de bescherming die door andere maatregelen al wordt geboden of kan worden geboden.
2. In artikel 5 van de Habitatrichtlijn is voorzien in de procedure voor geschillen tussen de Europese Commissie en een lidstaat over de aanmelding van gebieden door de lidstaat. Ingevolge artikel 5, vierde lid, is gedurende die procedure artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing op het betrokken gebied. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de toepasselijkheid van dit beschermingsregime gedurende de procedure van het geschil in nationaal recht moet worden omgezet.² Het voorgestelde artikel 2.11, eerste lid, onderdeel a, voorziet hierin. Ook hier geldt dat de daadwerkelijke inzet van de in die bepaling opgenomen bevoegdheid af zal hangen van de vraag of dat in het licht van de te bieden bescherming en de inzet van eventuele andere beschermingsmaatregelen noodzakelijk is.
3. Zoals in paragraaf 6.5.3 onder het kopje «Dwingende redenen van groot openbaar belang» is aangegeven, kan het voorkomen dat bij de realisatie van projecten met significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied compenserende maatregelen moeten worden getroffen die alleen mogelijk zijn in een gebied dat op dat moment geen deel uitmaakt van het Natura 2000-netwerk. Dat gebied zal dan alsnog onderdeel moeten gaan uitmaken van dat netwerk, hetzij door aanwijzing van dat gebied als nieuw gebied, hetzij door opname van

¹ Arresten van Hof van Justitie EG 13 januari 2005, C-117/03, Dragaggi, Hof van Justitie EG 14 september 2006, C-244/05, Bund Naturschutz en Hof van Justitie EU 15 maart 2012, C-340/10, Commissie/Cyprus.

² Hof van Justitie EG, 13 februari 2003, C-75/01 (Luxemburg).

dat gebied in een bestaand Natura 2000-gebied. Het voorgestelde artikel 2.8, achtste lid, voorziet in de opdracht daartoe aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. In afwachting van het moment waarop het aanwijzingsbesluit daartoe onherroepelijk is geworden, is het wenselijk het gebied al de nodige bescherming te bieden. Het voorgestelde artikel 2.11, eerste lid, onderdeel c, biedt daarvoor specifieke instrumenten.

4. Zoals in paragraaf 2.2 uiteen is gezet, zijn er in aanvulling op het instrumentarium van dit wetsvoorstel aanvullende beschermingsmaatregelen nodig voor het bereiken van de resultaatsverplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn. Het kabinet is van mening dat het scala aan maatregelen, aanvullend op de voorgestelde wettelijke regimes, een adequate bescherming van natuurwaarden biedt. Dat neemt niet weg dat het kabinet het op voorhand niet uit te sluiten acht dat na verloop van tijd, bijvoorbeeld naar aanleiding van de in het bestuursakkoord natuur in 2016 ten aanzien van de ecologische hoofdstructuur uit te voeren evaluatie of de evaluatie van de eerste generatie beheerplannen, aanvullende bescherming van andere gebieden met gebruikmaking van de specifieke instrumenten als voorzien in dit wetsvoorstel, eenmaal wet, noodzakelijk kan blijken te zijn om de Europese resultaatsverplichtingen te realiseren. Het voorgestelde artikel 2.11, eerste lid, onderdeel d, voorziet hierin.

Op het besluit tot aanwijzing van deze gebieden is de procedure voor het nemen van besluiten tot aanwijzing van Natura 2000-gebieden van overeenkomstige toepassing (voorgesteld artikel 2.11, tweede lid).

Wanneer een gebied op één van de voornoemde gronden is aangewezen als bijzonder beschermingsgebied, is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevoegd om verschillende passende maatregelen, waarin dit wetsvoorstel voorziet ter bescherming van Natura 2000-gebieden, toe te passen (voorgesteld artikel 2.11, derde lid). Daarbij kan het gaan om het treffen van maatregelen op basis van de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid (voorgesteld artikel 2.4), om toegangsbeperkingen of -verboden (voorgesteld artikel 2.5) of om het treffen van feitelijke behoud- of herstelmaatregelen (voorgesteld artikel 2.6).

Wanneer dit uit een oogpunt van een efficiënte uitvoering van het wetsvoorstel, eenmaal wet, wenselijk is, kan de uitoefening van deze bevoegdheden en taken worden overgedragen aan provincies, gegeven hun algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van natuurbeleid en de realisatie van gebiedsgericht beleid (zie paragraaf 5.2 van deze toelichting). Zolang dit niet het geval is, stemt de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de te treffen maatregelen af met de provincies waarin het betrokken gebied is gelegen.

Waar het gaat om gebieden die vooruitlopend op hun aanwijzing als Natura 2000-gebied zijn aangewezen als bijzonder beschermingsgebied (voorgesteld eerste lid, onderdeel a, b of c), geldt uiteraard dat zodra zij daadwerkelijk een Natura 2000-gebied zijn geworden, de hoofdregel dat provincies het bevoegd gezag zijn (zie voorgestelde artikelen 2.4, 2.5 en 2.6).

6.8. Rechtsbescherming

Ingevolge artikel 39 van de Natuurbeschermingswet 1998 staat tegen op grond van die wet genomen besluiten beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open. In het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel zoals dat voor advies aan verschillende organisaties is voorgelegd, was deze lijn ten aanzien van alle besluiten als voorzien in het wetsvoorstel doorgevoerd, ook ten

aanzien van besluiten die betrekking hebben op de soortenbescherming. Thans is tegen op grond van de Flora- en faunawet genomen besluiten in het kader van de soortenbescherming overeenkomstig de Algemene wetbestuursrecht beroep in twee instanties mogelijk, te weten beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Raad van State.

De Raad voor de Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State reageren in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel kritisch op de voorgestelde regeling van de rechtsbescherming. De Raad voor de Rechtspraak wijst op het algemene uitgangspunt in het bestuursrecht dat beroep in twee instanties plaatsvindt. Voor afwijking van deze hoofdregel is slechts ruimte indien daartoe zwaarwegende redenen bestaan. De Raad voor de Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak hebben ook beide gewezen op de verwevenheid van dit wetsvoorstel met het omgevingsrecht.

Het kabinet heeft in deze adviezen aanleiding gezien om in het onderhavige wetsvoorstel uit te gaan van rechtsbescherming in twee instanties. Veel besluiten als voorzien in dit wetsvoorstel – alle besluiten op aanvragen van vergunningen en ontheffingen ten aanzien van locatiegebonden activiteiten en handhavingsverzoeken ter zake – worden namelijk geïntegreerd in de besluiten met betrekking tot de omgevingsvergunning. Tegen deze laatste besluiten staat rechtsbescherming in twee instanties open. De rechtbanken hebben op het vlak van de omgevingsvergunning inmiddels expertise opgebouwd, ook ten aanzien van de vereisten die ten aanzien van gebiedsbescherming voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn; ten aanzien van de soortenbescherming hadden zij deze expertise al. Het kabinet acht het – in lijn met de adviezen – bij nadere overweging niet wenselijk dat tegen besluiten met betrekking tot locatiegebonden activiteiten die zijn geïntegreerd met besluiten inzake de omgevingsvergunningen een andere rechtsgang openstaat dan tegen vergelijkbare afzonderlijke besluiten voor niet-locatiegebonden activiteiten. De rechtsbeschermingsregeling zou daarmee weinig inzichtelijk worden voor burgers, ondernemers, maatschappelijke belangenorganisaties en overheden. Daarbij neemt het kabinet in aanmerking dat tegen sommige besluiten als voorzien in dit wetsvoorstel sowieso beroep in twee instanties moet worden opengesteld, namelijk tegen besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Dat vloeit voort uit artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Het ligt in de rede omwille van de duidelijkheid ten aanzien van alle besluiten als voorzien in het wetsvoorstel in één-en-dezelfde rechtsbeschermingsregeling te voorzien.

HOOFDSTUK 7. BESCHERMING VAN DIER- EN PLANTEN-SOORTEN

7.1. Inleiding

Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel voorziet in voorschriften ter bescherming van in het wild levende diersoorten en plantensoorten.

Het hoofdstuk omvat:

1. drie algemene beschermingsregimes:
 - a. regels ter bescherming van vogels, ter implementatie van de artikelen 5 tot en met 9 van de Vogelrichtlijn;
 - b. regels ter bescherming van dieren en planten, ter implementatie van de artikelen 12 tot en met 16 van de Habitatrichtlijn, alsmede van de verdragen van Bern en van Bonn;
 - c. regels ter bescherming van niet onder b vallende zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, dagvlinders, libellen, kevers en vaatplanten van bedreigde en ernstig bedreigde soorten;
2. regels over de bestrijding van schade of overlast veroorzakende in het wild levende dieren van beschermde soorten en regels over populatiebeheer;
3. regels over de jacht;
4. regels over de toegestane middelen voor schadebestrijding, populatiebeheer en de uitoefening van de jacht;
5. regels over de bestrijding van invasieve exoten;
6. overige bepalingen ter bescherming van dieren;
7. de regels over de handel in planten en dieren van bedreigde soorten ter uitvoering van de CITES-verordeningen.

Deze regimes worden in de volgende paragrafen behandeld, waarbij bij elk van de onderscheiden onderwerpen achtereenvolgens wordt ingegaan op de Europese en internationale kaders, op de huidige wettelijke regeling in de Flora- en faunawet en op de voorgestelde regeling in dit wetsvoorstel. Bij de behandeling van de Europese regelgeving en de huidige nationale wetgeving is aandacht besteed aan de relevante jurisprudentie van respectievelijk het Europese Hof van Justitie en de nationale rechter.

7.2. Algemene beschermingsregimes voor dieren en planten

7.2.1. Europese en internationale kaders

7.2.1.1. Inleiding

De relevante internationale kaders ten aanzien van de soortenbescherming zijn vervat in de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, het Verdrag van Bern, het Verdrag van Bonn, het Biodiversiteitsverdrag en de Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming. In het navolgende wordt nader ingegaan op de inhoud en reikwijdte van deze kaders.

7.2.1.2. Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Vogelrichtlijn

Behalve in de bescherming van leefgebieden van bedreigde vogelsoorten en van trekvogels in speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden), waarop is ingegaan in hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting, voorziet de Vogelrichtlijn ook in een algemeen beschermingsregime voor alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten dat is neergelegd in de

artikelen 5 tot en met 9 van de richtlijn. Dit regime geldt ook buiten de Natura 2000-gebieden.

Artikel 5 van de Vogelrichtlijn verplicht lidstaten ertoe de nodige maatregelen te nemen om een algemene regeling voor de bescherming van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten in te voeren. Deze bescherming omvat met name de volgende verboden: een verbod om vogels opzettelijk te doden of te vangen (onderdeel a), een verbod om vogels opzettelijk te storen, met name in de broedperiode (onderdeel d) en een verbod om – behoudens bepaalde uitzonderingen – vogels te houden (onderdeel e). Het verbod op het storen van vogels ziet alleen op verstoringen die van wezenlijke negatieve invloed zijn op de staat van instandhouding van een vogelsoort in het licht van de doelstellingen als neergelegd in artikel 1 van de Vogelrichtlijn: het duurzaam instandhouden van de populaties van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten. Ook ter bescherming van de nesten en eieren van vogels voorziet artikel 5 in de instelling van verboden: een verbod om nesten en eieren opzettelijk te vernielen of te beschadigen en om nesten weg te nemen (onderdeel b) en een verbod om in de natuur eieren te rapen of om deze, zelfs als zij leeg zijn, in bezit te hebben (onderdeel c).

Artikel 6, eerste lid, van de Vogelrichtlijn verplicht de lidstaten tot het verbieden van diverse activiteiten in het kader van de handel in vogels. Ook dode vogels vallen onder de reikwijdte van dit verbod, evenals gemakkelijk herkenbare delen van vogels en producten van vogels. Voor in bijlage III, onderdeel A, van de richtlijn genoemde vogelsoorten geldt een uitzondering op dit verbod, onder de voorwaarde dat de vogels van de betrokken soorten op legale wijze zijn gevangen of gedood (artikel 6, tweede lid). Voor in onderdeel B van die bijlage genoemde vogelsoorten geldt dat het aan lidstaten is om te bepalen of vogels van die soorten die op legale wijze zijn verkregen, mogen worden verhandeld (artikel 6, derde lid). Als lidstaten de handel in vogels van die soorten willen toestaan, moeten zij eerst met de Europese Commissie in overleg treden. Dit overleg heeft – kort gezegd – tot doel om na te gaan of de staat van instandhouding van de desbetreffende soort door het toestaan van handel in gevaar kan komen.

Artikel 8 van de Vogelrichtlijn verplicht de lidstaten ook tot het verbieden van het gebruik van middelen waarmee een grootschalige of niet-selectieve vangst kan worden bereikt, waardoor een vogelsoort plaatselijk kan verdwijnen. Het gaat dan in het bijzonder om gebruikmaking van de middelen genoemd in bijlage IV bij de richtlijn, te weten: strikken, lijn, haken, blindgemaakte of verminkte levende vogels, bandopnemers, elektrocutieapparatuur, kunstmatige lichtbronnen, spiegels, explosieven, (mist)netten, vallen en vergiftigd lokaas, alsook vliegtuigen, motorvoertuigen en snelle vaartuigen.

Het in het voorgaande beschreven algemene beschermingsregime van de Vogelrichtlijn gaat uit van het «nee, tenzij-principe»: de genoemde schadelijke handelingen zijn verboden, tenzij door het bevoegd gezag van de betrokken lidstaat een afwijking van het verbod wordt toegestaan op één of meer van de in artikel 9, eerste lid, van de richtlijn limitatief opgesomde gronden: de volksgezondheid, de openbare veiligheid, de veiligheid van het luchtverkeer, de voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren, en de bescherming van de flora en fauna (onderdeel a). Ook kunnen op grond van dat artikellid afwijkingen worden toegestaan met het oog op onderzoek, onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten en de daarmee samenhangende teelt (onderdeel b), en met het oog op het vangen, houden en gebruik van

vogels in kleine hoeveelheden onder strikt gecontroleerde omstandigheden (onderdeel c).

Algemene voorwaarde voor het kunnen toestaan van een afwijking van een verbod is dat er geen andere bevredigende oplossing voorhanden is (artikel 9, eerste lid, aanhef) en dat het toestaan van de afwijking niet leidt tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de betrokken vogelsoort in Nederland (artikel 13 van de richtlijn).

Wanneer een schadelijke handeling in afwijking van een van de genoemde verboden wordt toegestaan, moet daarbij worden bepaald op welke soort de afwijking betrekking heeft, welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan, welke voorwaarden gelden ter beperking van de risico's en met betrekking tot het tijdstip en de plaats van handeling, wie de bevoegde autoriteit is en welke controles worden uitgevoerd (artikel 9, tweede lid, van de richtlijn).

De lidstaten moeten de Europese Commissie jaarlijks rapporteren over de toegestane afwijkingen (artikel 9, derde lid, van de richtlijn).

Habitatrichtlijn

De Habitatrichtlijn voorziet buiten de speciale bescherming van habitats en soorten in Natura 2000-gebieden ook in een algemeen toepasselijk strikt beschermingsregime voor in hun voortbestaan bedreigde diersoorten en plantensoorten van communautair belang. Lidstaten zijn ingevolge de artikelen 12 en 13 van de richtlijn gehouden om de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming voor deze soorten in hun verspreidingsgebied, waarbij een aantal strikte verboden moeten worden ingesteld. Het gaat hier om diersoorten en plantensoorten die zijn opgesomd in bijlage IV bij de richtlijn. Voor de soorten, genoemd in bijlage V bij de richtlijn, moeten de lidstaten op grond van artikel 14 van de richtlijn maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat het aan de natuur onttrekken en de exploitatie verenigbaar zijn met een goede staat van instandhouding van deze soorten.

Het in artikel 12 van de Habitatrichtlijn voorziene strikte beschermingsregime voor dieren van soorten van communautair belang komt goeddeels overeen met het beschermingsregime voor vogelsoorten. Het opzettelijk vangen of doden van dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onderdeel A, bij de richtlijn, moet door de lidstaten worden verboden (artikel 12, eerste lid, onderdeel a). Dat geldt ook voor het opzettelijk verstoren van dieren, vooral tijdens de voortplantingsperiode, de periode dat ze jongen grootbrengen, de winterslaap en de trek (artikel 12, eerste lid, onderdeel b). Voorts moet het opzettelijk vernielen of rapen van eieren, alsook het beschadigen of het vernielen van voortplantings- en rustplaatsen worden verboden (artikel 12, eerste lid, onderdelen c en d), evenals – kort gezegd – het verhandelen van dieren van soorten van communautair belang (artikel 12, tweede lid).

Artikel 13 van de Habitatrichtlijn voorziet voor planten van soorten van communautair belang in een gelijksoortig strikt beschermingsregime. Het gaat om de planten van soorten, genoemd in onderdeel B van bijlage IV bij de richtlijn. De lidstaten moeten voorzien in een verbod om exemplaren van deze soorten opzettelijk te plukken en verzamelen, af te snijden, ontwortelen of vernielen (artikel 13, eerste lid, onderdeel a). Ook moet – kort gezegd – het verhandelen van planten van deze soorten worden verboden (artikel 13, eerste lid, onderdeel b).

Voor de soorten op bijlage V bij de Habitatrichtlijn moeten de lidstaten maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat het aan de natuur onttrekken en de exploitatie verenigbaar zijn met een goede staat van instand-

houding van deze soorten (artikel 14, eerste lid, van de richtlijn). Artikel 14, tweede lid, van de richtlijn bepaalt dat deze maatregelen onder meer kunnen inhouden: een toegangsbeperking tot gebieden, een verbod op het onttrekken van dieren en planten aan de natuur en het exploiteren van populaties, het instellen van een onttrekkingsvergunning en het opleggen van beperkingen aan de handel.

Op grond van artikel 15 van de Habitatrichtlijn moeten de lidstaten het gebruik van niet-selectieve middelen voor het aan de natuur onttrekken, vangen of doden van dieren van soorten van communautair belang verbieden, als deze middelen de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van populaties van deze soorten tot gevolg kunnen hebben. Het gaat om een soortgelijke bepaling als artikel 8 van de Vogelrichtlijn voor vogels bevat.

In het eerste lid van artikel 16 van de Habitatrichtlijn zijn de afwijkingsmogelijkheden van de verboden geregeld. De mogelijkheden en voorwaarden komen voor een groot deel overeen met die van artikel 9 van de Vogelrichtlijn. De Habitatrichtlijn kent echter meer uitzonderingsgronden. Zo kan niet alleen van de verboden worden afgeweken wegens het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid, maar ook vanwege andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten (onderdeel c). Ook mag worden afgeweken van de verboden om ernstige schade te voorkomen aan andere vormen van eigendom dan gewassen, vee, bossen, visgronden en wateren (onderdeel b).

Lidstaten mogen op grond van de aanhef van artikel 16, eerste lid, van de Habitatrichtlijn afwijkingen van de verboden alleen toestaan als er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven om de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Volgens artikel 1, onderdeel i, van de Habitatrichtlijn is sprake van een gunstige staat van instandhouding als aan drie criteria wordt voldaan:

- uit populatiedynamische gegevens moet blijken dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven;
- het natuurlijk verspreidingsgebied van die soort mag niet kleiner worden of binnen afzienbare tijd kleiner te lijken worden, en
- er bestaat een voldoende grote habitat, die waarschijnlijk zal blijven bestaan, om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

De lidstaten dienen ingevolge het tweede lid van artikel 16 van de Habitatrichtlijn elke twee jaar aan de Europese Commissie verslag uit te brengen over de toegestane afwijkingen van de verboden.

Uitleg Europese Hof van Justitie en Europese Commissie

Reikwijdte richtlijnen

Het Europese Hof van Justitie heeft diverse arresten gewezen die betrekking hebben op de reikwijdte van het algemene soortenbeschermingsregime van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Zo oordeelde het Hof, in een zaak over het verhandelen van vogels, dat lidstaten ook vogels dienen te beschermen wanneer het grondgebied van de betrokken lidstaat niet als natuurlijk leefgebied voor die vogelsoort

fungeert.¹ In datzelfde arrest oordeelde het Hof dat de Vogelrichtlijn daarentegen niet van toepassing is op vogels die in gevangenschap zijn geboren en op gefokte vogels.

Het beschermingsregime van de artikelen 12 tot en met 16 van de Habitatrichtlijn is voor Nederland alleen relevant voor zover het gaat om dieren en planten waarvoor delen van Nederland zijn aan te merken als natuurlijk verspreidingsgebied. Een uitzondering geldt, zoals hiervoor is aangegeven, voor het verbod op het verhandelen; dat heeft betrekking op alle soorten, vermeld in bijlage IV bij de richtlijn. Het natuurlijk verspreidingsgebied is het gebied waarin de betrokken soort van nature voorkomt. Het natuurlijke verspreidingsgebied kan in de loop der tijd aan verandering onderhevig zijn, zoals de Europese Commissie in haar richtsnoer over de toepassing van dit Europese beschermingsregime opmerkt.² Ook als een dier op eigen kracht een nieuw gebied of territorium bezet of als het is geherintroduceerd binnen het verspreidingsgebied waar dieren van de betrokken soort voorheen voorkwamen, moet dat gebied of territorium worden beschouwd als onderdeel van het natuurlijk verspreidingsgebied, aldus de Commissie. Wanneer een dier als dwaalgast een gebied op eigen kracht bereikt en daar weer vertrekt, behoort dat gebied evenzeer tot het natuurlijk verspreidingsgebied van de desbetreffende soort. Het beschermingsregime geldt, zo stelt de Commissie in het aangehaalde richtsnoer, niet voor dieren die door uitzetting of uitzaaiing, anders dan een bedoelde herintroductie, voorkomen in gebieden waar dieren van de betrokken soort eerder niet van nature zijn voorgekomen. Afhankelijk van de betrokken soort, kan het natuurlijke verspreidingsgebied ook in stedelijk gebied liggen. Een voorbeeld is de muurhagedis, die in Maastricht voorkomt.

Opzetvereiste verboden

Ten aanzien van het opzetvereiste dat is opgenomen in een groot aantal van de verboden waarin de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voorzien, heeft het Europese Hof van Justitie bepaald dat hieraan ook is voldaan als er sprake is van voorwaardelijke opzet.³ Daarvan is sprake als iemand een handeling verricht en daarbij bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn gedragingen schadelijke gevolgen hebben voor een dier of een plant, zoals de vangst of de dood van een dier, het verstoren van een dier, en het afsnijden, ontwortelen of vernielen van een plant.

Het Hof heeft tevens bevestigd dat handelingen die worden verricht in het kader van normaal gebruik van de bodem voor landbouw-, bosbouw- en visserijdoeleinden vallen onder de reikwijdte van het opzetvereiste in de verbodsbepalingen van artikel 5 van de Vogelrichtlijn.⁴ Zulke handelingen moeten, indien zij worden verricht in strijd met de verbodsbepalingen van artikel 5 van de Vogelrichtlijn, voldoen aan de vereisten van artikel 9 van de richtlijn.

Verboden inhoudelijk

Het Europese Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de in artikel 5, onderdelen b en c, voorziene verboden ten aanzien van het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten of eieren van vogels en het wegnemen van nesten of rapen van eieren zonder beperking in de tijd dienen te gelden. Een onafgebroken bescherming van het leefgebied van de vogels is volgens het Hof noodzakelijk, aangezien vele soorten de in vorige jaren gebouwde nesten jaarlijks opnieuw benutten.⁵

De Commissie gaat in haar richtsnoer in op het verbod op verstoringen zoals opgenomen in artikel 12, eerste lid, onder b, van de Habitatrichtlijn.⁶

¹ HvJ 8 februari 1996, zaak C-149/94 (D. Vergy), ro 18.

² Europese Commissie, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, final version, februari 2007, blz. 11.

³ HvJ 30 januari 2002, zaak C-103/00 (Commissie tegen Griekenland), ro 36, 39, 43 e.v.; HvJ 18 mei 2006, zaak C-221/04 (Commissie tegen Spanje), ro. 71. Zie ook het hiervoor aangehaalde guidance document, blz. 36.

⁴ HvJ 17 september 1987, zaak C-412/85 (Commissie tegen Duitsland), ro 15–17.

⁵ HvJ 27 april 1988, zaak C-252/85 (Commissie tegen Frankrijk), ro. 9.

⁶ Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 37–38.

Verstoringen moeten per soort worden beoordeeld in het licht van de intensiteit, duur en frequentie van herhaling van de verstoring. De Commissie geeft tevens aan dat de verstoring moet worden beoordeeld in het licht van het effect op de staat van instandhouding van de soort. Sporadische verstoringen zonder waarschijnlijke negatieve invloed vallen daarmee niet onder de reikwijdte van deze bepaling.

Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat artikel 12, eerste lid, onder d, van de Habitatrichtlijn ook ziet op onopzettelijke beschadiging of vernietiging van voortplantings- of rustplaatsen.¹ De Commissie interpreteert deze bepaling in haar richtsnoer zodanig dat het verbod ziet op de ecologische functionaliteit van de voortplantings- en rustplaatsen.² De Commissie gaat ook in op mitigerende maatregelen: maatregelen die verzekeren dat de ecologische functionaliteit van voortplantings- of rustplaats gewaarborgd blijft. Het nemen van dergelijke mitigerende maatregelen kan er volgens de Commissie voor zorgen dat de verbodsbepaling niet wordt overtreden en de handeling dus doorgang kan vinden zonder een beroep te doen op de afwijkmogelijkheid van artikel 16 van de Habitatrichtlijn.³ De Commissie maakt bovendien een onderscheid tussen mitigerende en compenserende maatregelen. Laatstgenoemde maatregelen zijn aan de orde indien lidstaten op grond van artikel 16 van de Habitatrichtlijn een uitzondering toestaan van het verbod op beschadiging en vernietiging van voortplantings- of rustplaatsen. Compenserende maatregelen zijn maatregelen die de aangerichte schade compenseren of ongedaan maken. Artikel 16 noemt deze maatregelen niet en er bestaat dan ook als zodanig geen verplichting tot het nemen ervan, maar zij kunnen wel bijdragen aan de noodzakelijke onderbouwing van een door een lidstaat toegestane afwijking, van de verboden in het licht van de vereisten dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.⁴

Afwijkingen beschermingsregimes

Lidstaten zijn op grond van artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn bevoegd om afwijkingen toe te staan op de strikte beschermingsregimes. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de afwijkmogelijkheden in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn strikt moeten worden geïnterpreteerd. De in de artikelen 2 van beide richtlijnen genoemde sociaal-economische vereisten bieden geen zelfstandige afwijkingsgrond buiten de limitatieve opsomming van afwijkingsgronden in artikel 9 van de Vogelrichtlijn, onderscheidenlijk artikel 16 van de Habitatrichtlijn. Afwijkingen op grond van de artikelen 9 Vogelrichtlijn en 16 van de Habitatrichtlijn moeten worden beperkt tot het strikt noodzakelijke en de artikelen moeten een concrete en gerichte toepassing vinden teneinde tegemoet te komen aan nauwkeurige eisen en specifieke situaties.⁵ Daarbij moet de nationale wetgeving – waar bevoegdheden aan decentrale overheden worden overgelaten – de nodige waarborgen bieden: een nationale regeling die decentrale overheden machtigt om het gebruik van vangmiddelen en installaties voor vogels toe te staan, evenwel zonder de toegestane middelen, methoden of installaties voor het vangen of doden te vermelden, is in strijd met artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn.⁶

De lidstaten moeten waarborgen dat elke ingreep die de beschermde vogelsoorten raakt, slechts wordt toegestaan op basis van besluiten die steunen op een nauwkeurige en treffende motivering, die verwijst naar de in artikel 9, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn opgesomde redenen, voorwaarden en vereisten.⁷

¹ HvJ 10 januari 2006, zaak C-98/03 (Commissie tegen Duitsland), ro 55.

² Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 41.

³ Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 47 en 48.

⁴ Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 63.

⁵ O.m. HvJ 8 juli 1987, zaak C-262/85 (Commissie tegen Italië), ro 7 en 8; HvJ 20 oktober 2005, zaak C-6/04 (Commissie tegen Verenigd Koninkrijk), ro 111; HvJ 8 juli 1987, zaak C-247/85 (Commissie tegen België), ro 8. Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 9, 50 en 51.

⁶ HvJ 7 maart 1996, zaak C-118/94 (WWF tegen Italiaanse Staat), ro 23 en 29. Zie ook ABRS 4 januari 2012, zaaknr. 201103334/1/H3 (vergassen ganzen).

⁷ HvJ 8 juni 2006, zaak C-60/05 (WWF tegen Veneto), ro 34.

Artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn stellen beide als voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing mogelijk is, willen de lidstaten een afwijking van de verbodsbepalingen kunnen toestaan. Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat het feit dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat, nog niet betekent dat een uitzondering zonder meer is toegestaan. De gekozen oplossing moet geschikt zijn en strikt evenredig aan de door de richtlijn nagestreefde doelstelling van instandhouding van de soorten.¹

De Europese Commissie geeft in haar richtsnoer een toelichting op het begrip «geen andere bevredigende oplossing».² Dit begrip veronderstelt dat er een probleem is dat moet worden opgelost. De oplossing die wordt gekozen moet de beste bescherming van de betreffende soorten verzekeren. Om de strikte bescherming van soorten te verzekeren, moeten de alternatieven worden beoordeeld in relatie tot de verbodsbepalingen. Dit moet worden onderbouwd met objectief verifieerbare factoren, zoals wetenschappelijke en technische feiten. Een bevredigend alternatief lost het probleem op, terwijl de verbodsbepalingen van de richtlijn zoveel mogelijk worden gerespecteerd.

Gronden voor afwijking

De afwijkingsgrond «ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren» in artikel 9 van de Vogelrichtlijn strekt er niet toe dreigende schade van geringe omvang te voorkomen. Dat voor deze afwijking van de algemene beschermingsregeling schade van een zekere omvang vereist is, beantwoordt immers aan de omvang van de bescherming die de richtlijn wil bieden.³ Wat tot het normale bedrijfsrisico behoort valt niet onder de schade die tot een afwijking kan leiden.

De afwijkingsgrond «bescherming van flora en fauna» in artikel 9 van de Vogelrichtlijn heeft volgens het richtsnoer van de Europese Commissie, in het licht van de doelstelling van de richtlijnen, met name tot doel kwetsbare, zeldzame, bedreigde of inheemse soorten en natuurlijke habitats te beschermen, hoewel andere soorten en habitats niet volledig kunnen worden uitgesloten.⁴

De Habitatrichtlijn kent, in tegenstelling tot de Vogelrichtlijn, de mogelijkheid een uitzondering te maken wegens «andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten» (artikel 16, eerste lid, onderdeel c). Voor de interpretatie van deze bepaling is het richtsnoer van de Commissie relevant, waarvan hier de hoofdlijnen worden aangestipt.⁵ In de eerste plaats kunnen alleen publieke belangen worden afgewogen tegen de instandhoudingsdoelstellingen van de verbodsbepalingen. Projecten die alleen het belang van een bedrijf of van individuen dienen, zijn niet als «groot openbaar belang» aan te merken. In de tweede plaats moet het openbare belang van groter gewicht zijn dan de belangen die door de Habitatrichtlijn worden beschermd. Er moet een zorgvuldige afweging van het belang van soortenbescherming tegen het openbare belang plaatsvinden. Publieke belangen die alleen voordelen voor de korte termijn opleveren zullen niet voldoende kunnen opwegen tegen het langetermijnbelang van soortenbescherming.

Lidstaten mogen ook uitzonderingen toestaan om «onder strikt gecontroleerde omstandigheden op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt aantal dieren of planten van beschermde soorten te vangen onderscheidenlijk te plukken of onder zich te hebben» (artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Vogelrichtlijn en artikel 16, eerste lid, onderdeel e, van

¹ HvJ 10 september 2009, zaak C-76/08 (Commissie tegen Malta), ro 65.

² Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 58 en 59.

³ HvJ 8 juli 1987, zaak C-247/85 (Commissie tegen België), ro 56.

⁴ Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 54.

⁵ Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 55 e.v.

de Habitatrichtlijn). Uit vaste jurisprudentie van het Hof blijkt dat het criterium «kleine hoeveelheden» moet worden gerelateerd aan het populatieniveau van een soort en zijn staat van instandhouding.¹ De Europese Commissie heeft in een nadere toelichting op dit criterium in haar richtsnoer aangegeven dat een drempelwaarde moet worden vastgesteld waaronder een uitzondering kan worden verleend.² Een uitzondering is niet mogelijk als het risico bestaat dat de uitzondering een significant negatief effect heeft op de populatie van de betrokken soort, hetzij in kwantitatieve, hetzij in kwalitatieve zin.

Maatregelen door de lidstaten

Het Europese Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie uitgemaakt dat de verplichting tot het treffen van de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming voor soorten van communautair belang op grond van artikel 12, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, niet alleen inhoudt dat lidstaten een volledig rechtskader met de betreffende verboden dienen in te stellen, maar ook dat zij gehouden zijn om concrete en specifieke beschermingsmaatregelen ten uitvoer te leggen.³

Het Hof heeft tevens bepaald dat het systeem van strikte bescherming het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen veronderstelt.⁴ Het Hof van Justitie heeft recentelijk een uitspraak gedaan over de omvang van de plicht voor lidstaten tot het nemen van dergelijke maatregelen, in een zaak waarin de Commissie Frankrijk verweet de verplichtingen krachtens artikel 12 eerste lid, onder d, van de Habitatrichtlijn niet nagekomen te zijn. Frankrijk had ter bescherming van de rust- en verblijfplaatsen van de hamster een drietal prioritaire actiegebieden en een herkolonisatiegebied aangewezen. De prioritaire actiegebieden bestreken echter een te klein oppervlak en de streefcijfers voor hamstergunstige landbouwteelten werden slechts in één van de drie prioritaire actiegebieden gerealiseerd. De planologische borging van het kolonisatiegebied was bovendien ontoereikend om verslechtering of vernietiging van de rust- en verblijfplaatsen van de hamster door urbanisering te voorkomen. Het Hof van Justitie oordeelde daarom dat het maatregelenpakket dat Frankrijk had vastgesteld onvoldoende was om daadwerkelijk de verslechtering of vernietiging van voortplantings- of rustplaatsen van hamsters tegen te gaan.⁵

7.2.1.3. Andere internationale kaders

Verdragen van Bern en van Bonn

Nederland en de Europese Unie zijn beide partij bij het Verdrag van Bern, inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu, en het Verdrag van Bonn, inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten. Beide verdragen zien op dieren en planten in Europa. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vormen de omzetting in EU-regelgeving van beide verdragen. De materie van de Verdragen van Bern en Bonn wordt in overwegende mate gedekt door het bepaalde in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Er bestaat echter ook een aantal verschillen. Zo beschermt het Verdrag van Bern, anders dan de Vogelrichtlijn, niet alleen nesten van vogels maar ook hun rustplaatsen tegen vernieling of beschadiging. Het grootste gedeelte van de in bijlagen I en II bij het Verdrag van Bern opgenomen dier- en plantensoorten komt ook voor op de lijst van soorten van bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. Zeven soorten worden echter niet in bijlage IV genoemd, waaronder de mercuruurwaterjuffer, de liggende raket en de tonghaarmuts. Het grootste gedeelte van de in bijlage III bij het Verdrag van Bern genoemde dier- en

¹ HvJ 27 april 1988, zaak C-252/85 (Commissie tegen Frankrijk), ro 28.

² Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 56.

³ HvJ 30 januari 2002, zaak C-103/00 (Commissie tegen Griekenland), ro 39.

⁴ HvJ 11 januari 2007, zaak C-183/05 (Commissie tegen Ierland), ro 30.

⁵ HvJ 9 juni 2011, zaak C-383/09 (Commissie tegen Frankrijk), ro 37.

plantensoorten komt ook voor op de lijst van soorten van bijlage V bij de Habitatrichtlijn maar circa veertig soorten niet, waaronder de das, de eekhoorn, de adder, de beekprik en het vliegend hert. Op de monarchvlinder na vallen alle soorten die worden beschermd op grond van het Verdrag van Bonn onder het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern.

Uitvoering van beide verdragen geschiedt in de eerste plaats door implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft daarover overwogen dat «de bescherming van diersoorten als bedoeld in het Verdrag van Bern wordt beheerst door het Unierecht, nu onder meer de Habitatrichtlijn hierin door middel van soortenbescherming voorziet».¹ Ook heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitgesproken dat het Verdrag van Bern, voor zover de Habitatrichtlijn daarmee in overeenstemming is, via deze richtlijn tot gelding komt en de rechtsgevolgen van het verdrag binnen de Europese Unie door deze richtlijn worden beheerst.²

Nederland is echter als verdragsluitende partij ook gehouden om het gedeelte van de verdragen te implementeren dat niet wordt gedekt door de richtlijnen. De richtlijnen staan immers verdergaande beschermingsmaatregelen toe, waar de Vogelrichtlijn voorziet in minimumharmonisatie, zoals tot uitdrukking komt in artikel 14 van de Vogelrichtlijn.³ De onderdelen van de verdragen die niet gedekt worden door de richtlijnen, zijn ook niet in strijd met de bepalingen van de richtlijnen. Bovendien is de Europese Unie zelf partij bij de verdragen, waarmee zij deel zijn gaan uitmaken van het Unierecht; op duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichtingen die geen nadere uitvoeringshandelingen vergen kunnen belanghebbenden zich rechtstreeks bij de nationale rechter beroepen (zie ook hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting).

Biodiversiteitsverdrag

Het te Rio de Janeiro gesloten Verdrag inzake biologische diversiteit voorziet onder meer in een algemene verplichting voor de verdragsluitende staten om, voor zover mogelijk en passend, regels te stellen om bedreigde dier- en plantensoorten te beschermen (artikel 8, onderdeel k, van het verdrag). Er worden – anders dan in de voornoemde richtlijnen en verdragen – geen concrete beschermingsmaatregelen voorgeschreven. Het is primair aan de verdragsluitende partijen – waartoe ook de Europese Unie behoort – om te beziën voor welke soorten voorschriften nodig zijn, en wat de inhoud van die voorschriften moet zijn.

De in dit wetsvoorstel opgenomen beschermingsregimes, ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en van de verdragen van Bern en van Bonn, tezamen met het voorgestelde aanvullende beschermingsregime voor soorten die niet specifiek zijn genoemd in die richtlijnen en verdragen, vormen een adequate invulling van de verplichtingen van het Biodiversiteitsverdrag ten aanzien van de bescherming van bedreigde dier- en plantensoorten in Europa.

Benelux-overeenkomst jacht en vogelbescherming

De Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming⁴ is tot stand gekomen onder het Benelux-Unieverdrag en beoogt harmonisatie tussen de wettelijke bepalingen van Nederland, België en Luxemburg op het gebied van jacht en vogelbescherming te bereiken. Deze harmonisatie werd noodzakelijk geacht om de douanecontroles aan de binnengrenzen te kunnen opheffen en zo te komen tot een vrij verkeer van geschoten of gevangen wild en producten daarvan.

¹ ABRS 24 november 2004, zaaknr. 200404115/1, ro 2.3.3.

² ABRS 13 november 2002, zaaknr. 200200050/1, ro 2.3.3.9.

³ ABRS 22 mei 2002, zaaknr. 200001109/1, ro 2.2.3.

⁴ Overeenkomst van 10 juni 1970 (Trb. 1970, 155).

Daartoe bevat de overeenkomst ook een beschermingsregime voor in het wild levende vogels, dat overeenkomt met het beschermingsregime van de Vogelrichtlijn en dus geen zelfstandige betekenis heeft. Wel relevant is dat de overeenkomst, anders dan de Vogelrichtlijn, de partijen ook verplicht tot het verbieden van het onder zich hebben van uit het wild afkomstige vogels, anders dan voor verkoop.

7.2.2. Huidige implementatiewijze Nederland

Wetgeving

De Flora- en faunawet bevat thans de bepalingen inzake de bescherming van in het wild levende dieren en planten. Voor alle in Nederland in het wild levende dieren en planten geldt op grond van artikel 2 van de Flora- en faunawet een zorgplicht. De zorgplicht houdt in dat een ieder voldoende zorg in acht moet nemen voor de in het wild levende dieren en planten, alsmede voor hun directe leefomgeving. Overtreding van de zorgplicht is niet strafbaar gesteld; de zorgplicht kan wel door toepassing van bestuursdwang (artikel 112) worden gehandhaafd.

Als beschermde inheemse diersoort zijn aangewezen alle van nature op het Europese grondgebied voorkomende vogelsoorten en alle van nature in Nederland voorkomende zoogdieren, amfibieën, reptielen en vissen, met uitzondering van de vissoorten die zijn aangewezen onder de Visserijwet 1963 en de zwarte rat, bruine rat en huismuis (artikel 4, eerste lid). Bij algemene maatregel van bestuur is voorts een aantal insecten- en vaatplantsoorten aangewezen als beschermde inheemse soorten (artikel 3, eerste lid, en artikel 4, tweede lid).¹ Onder de Flora- en faunawet zijn ook soorten aangewezen als beschermde inheemse soort die niet vallen onder de beschermingsregimes van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en Bonn. Dit komt met name door de categorische aanwijzing van zoogdieren, amfibieën, reptielen en vissen. In totaal zijn circa 700 vogelsoorten en 250 andere diersoorten en plantensoorten aangewezen als beschermde inheemse soort.

Op de beschermde inheemse soorten zijn de verboden gesteld in de artikelen 8 tot en met 11 van de Flora- en faunawet van toepassing. Daarbij zijn de verbodsbepalingen van artikel 5 van de Vogelrichtlijn en artikel 12 van de Habitatrichtlijn geïntegreerd tot één verbodenkader, waardoor de verboden in de Flora- en faunawet voor sommige diersoorten een bredere toepassing hebben dan de richtlijnen vereisen. Bovendien is het opzetvereiste dat onderdeel uitmaakt van de meeste verboden die zijn voorzien in de genoemde bepalingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn niet overgenomen in de Flora- en faunawet, waardoor meer handelingen verboden zijn dan de richtlijnen vereisen.

De Flora- en faunawet voorziet in de mogelijkheid om ontheffing of vrijstelling te verlenen van de wettelijke verbodsbepalingen voor mogelijk schadelijke activiteiten jegens beschermde inheemse soorten. Deze uitzonderingen gelden in de eerste plaats in het kader van de wettelijke regimes voor jacht, schadebestrijding en faunabeheer (artikelen 31, 65, tweede lid, 67, eerste lid en 68, tweede lid; zie paragraaf 7.3 van deze memorie van toelichting). Voor de overige gevallen, waaronder ruimtelijke ingrepen, kan op grond van artikel 75 vrijstelling worden verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, of bij ministeriële regeling indien de vrijstelling dient ter uitvoering van internationale verplichtingen of EU-besluiten.² Indien geen vrijstelling is verleend, kan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ontheffing verlenen.

¹ Besluit van 28 november 2000, houdende aanwijzing van dier- en plantensoorten ingevolge de Flora- en faunawet (Stb. 2000, 523).

² Besluit van 28 november 2000 houdende regels voor het bezit en vervoer van en de handel in beschermde dier- en plantensoorten (Stb. 2000, 525) en Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet (Stcrt. 2002, 51).

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn bevatten beide de mogelijkheid voor afwijking van de verboden voor het vangen, houden en verstandig gebruik van vogels en het vangen, plukken en in bezit hebben van beschermde dieren en planten, mits in kleine hoeveelheden onder strikt gecontroleerde omstandigheden. In de Flora- en faunawet is de uitzondering voor een tweetal onderwerpen ingevuld: het rapen van kievitseieren en het prepareren van dode dieren. Op grond van de Flora- en faunawet kunnen alleen erkende samenwerkingsverbanden van weidevogelbeschermers toestemming krijgen voor het rapen van kievitseieren (artikel 60). Voor het prepareren van dode dieren geldt een lijst met soorten waarvan het prepareren van exemplaren verboden is (artikel 62, vierde lid). Voor andere diersoorten kan bij algemene maatregel van bestuur de verplichting gelden om een verklaring van de korpschef te verkrijgen dat het te prepareren dier een natuurlijke dood is gestorven en om merktekens aan te brengen aan het preparaat en administratie bij te houden (artikel 63).¹

Artikel 75 van de Flora- en faunawet bevat de voorwaarden waaronder vrijstellingen en ontheffingen kunnen worden verleend. Zo mag de verlening van een ontheffing of vrijstelling geen afbreuk doen aan de staat van instandhouding van de betreffende soort en – ingeval sprake is van soorten die vallen onder het beschermingsregime van de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn – mag er geen andere bevredigende oplossing zijn (vijfde en zesde lid). De gronden voor het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen zijn deels opgenomen in artikel 75, zesde lid, en deels krachtens dat lid in het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten. Dat besluit bevat ook een vrijstelling ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden in het kader van bestendig beheer of onderhoud van vaarwegen, watergangen, waterkeringen, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen en bermen en in het kader van natuurbeheer, landbouw en bosbouw, bestendig gebruik en ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Voor bij ministeriële regeling aangewezen soorten geldt deze vrijstelling zonder voorwaarden, voor andere soorten geldt de vrijstelling uitsluitend indien de werkzaamheden geschieden op basis van een door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie goedgekeurde gedragscode. Een dergelijke gedragscode waarborgt dat de werkzaamheden op een zorgvuldige wijze geschieden, overeenkomstig de zorgplicht in artikel 2 van de Flora- en faunawet.

De Flora- en faunawet bevat de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om een plaats die van wezenlijke betekenis is als leefomgeving voor een beschermde dier- of plantensoort aanwijzen als beschermde leefomgeving (artikel 19). Hiermee kunnen kleinere, afzonderlijke elementen worden beschermd die van betekenis zijn als leefomgeving van een enkele planten- of diersoort, bijvoorbeeld een houtwal, een solitaire boom of groep bomen of een ruïne. In een aanwijzingsbesluit worden handelingen vermeld die kunnen leiden tot een aantasting van de betekenis van de aangewezen plaats als leefomgeving van de in het besluit vermelde beschermde dier- of plantensoort. Het rechtsgevolg van de aanwijzing is dat de in het aanwijzingsbesluit vermelde handelingen zijn verboden, zonder voorafgaande kennisgeving daarvan aan gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten kunnen voorschriften verbinden aan het verrichten of doen verrichten van de gemelde handelingen. Van dit instrument is nooit gebruik gemaakt.

Jurisprudentie Raad van State

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraken bevestigd dat de verboden van de Flora- en faunawet zien op individuen van beschermde soorten en niet op populaties. Het aantal

¹ Besluit van 28 november 2000 houdende regels ten aanzien van het prepareren van dieren (Stb. 2000, 524).

exemplaren van een beschermde inheemse soort dat in een bepaald geval wordt verstoord, is voor de vaststelling van de overtreding van het verbod op verstoring niet relevant, ook niet indien er geen afbreuk wordt gedaan aan de staat van instandhouding van de soort.¹ Het is echter wel standaardjurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat niet iedere handeling die tot gevolg heeft dat een beschermde diersoort zich moet aanpassen aan de veranderde omgeving reeds daarom moet worden opgevat als een opzettelijke verontrusting.²

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft tevens geoordeeld dat het enkele feit dat er in een gebied waar een ruimtelijke ontwikkeling zal gaan plaatsvinden exemplaren van een beschermde inheemse diersoort zijn waargenomen, als zodanig niet voldoende is om te concluderen dat sprake is van overtreding van het verbod op het beschadigen of vernielen van de vaste rust- of verblijfplaatsen van die soort.³ Wel kan het zo zijn dat er in gevallen waarin dergelijke waarnemingen worden gedaan een plicht op de initiatiefnemer rust om nader veldonderzoek te doen naar de aanwezigheid van beschermde inheemse soorten in het gebied waar hij zijn activiteiten wil ontplooiën.⁴ De Afdeling bestuursrechtspraak heeft ten aanzien van de bescherming van nesten uitgemaakt dat als een vogel elk jaar een nieuw nest in dezelfde omgeving maakt, die omgeving buiten het broedseizoen niet is beschermd.⁵

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar jurisprudentie bevestigd dat het nemen van mitigerende maatregelen kan voorkomen dat het verbod op verstoring wordt overtreden, bijvoorbeeld door de werkzaamheden te verrichten buiten het broedseizoen van de betreffende vogels⁶ of door de wijze van ontgronden zo te laten plaatsvinden dat slecht een geringe verstoring door geluid en trillingen te verwachten is.⁷

Het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten bevat gronden voor vrijstelling en ontheffing die niet in artikel 16 van de Habitatrichtlijn worden genoemd en daar ook niet uit af te leiden zijn, in casu de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling. De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog dat het in strijd is met de Habitatrichtlijn om op deze grond ontheffing te verlenen ten aanzien van soorten op bijlage IV van de Habitatrichtlijn.⁸ Het feit dat de verboden van de Flora- en faunawet ruimer zijn geformuleerd dan de verboden van de Habitatrichtlijn, door het ontbreken van het opzetver-eiste, doet daar niets aan af.

Tot eenzelfde conclusie kwam de Afdeling bestuursrechtspraak in een zaak waarin het goedkeuringsbesluit van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de gedragscode voor de Unie van Waterschappen werd betwist.⁹ De betreffende gedragscode had niet mogen berusten op de grondslag ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling, omdat die grondslag niet voorkomt in artikel 9 van de Vogelrichtlijn. De Afdeling bestuursrechtspraak ging in deze uitspraak ook in op de vraag of gedragscodes voldoende kunnen waarborgen dat zorgvuldig wordt gehandeld ten aanzien van de betreffende beschermde inheemse soorten. Met name was door de appellant ter discussie gesteld of waterschappen de gedragscode nader in kunnen vullen door middel van individuele werkprotocollen en onderhoudsplannen, die niet door de minister worden goedgekeurd. Ook bevat de gedragscode termen als «redelijk» en «indicatief» en zou de gedragscode te weinig onderzoeksverplichtingen bevatten.

De Afdeling bestuursrechtspraak stelt dat gedragscodes naar hun aard een collectief karakter hebben en een sectorbreed handelingskader

¹ ABRS 20 april 2005, zaaknr. 200407562/1, ro 2.6.

² O.a. ABRS 12 mei 2004, zaaknr. 200305190/1, ro 2.3.5.

³ ABRS 21 december 2005, zaaknr. 200501042/1, ro 2.7.1.

⁴ ABRS 12 januari 2006, zaaknr. 200507763/2, ro 2.6.

⁵ ABRS 25 februari 2009, zaaknr. 200803873/1, ro 2.4.1 en ABRS 15 februari 2012, zaaknr. 201102473/1/A3, ro 2.3.1.

⁶ ABRS 23 juni 2010, zaaknr. 200903885/1/R2, ro 2.16.4.

⁷ ABRS 24 maart 2010, zaaknr. 200902415/1/M1, ro 2.9.2.

⁸ ABRS 21 januari 2009, zaaknr. 200802863/1, ro 2.6.5 – 2.6.7.

⁹ ABRS 30 juni 2010, zaaknr. 200909427/1/H3.

kunnen bieden, in welk licht niet alle denkbare situaties vooraf concreet behoeven te worden ingevuld. In gedragscodes kan worden volstaan met het voorschrijven van minimumnormen waaraan individuele deelnemers in concrete gevallen aantoonbaar moeten voldoen. De Afdeling achtte ook de bepalingen van de gedragscode voldoende geconcretiseerd en zij achtte het in het licht van het voorzorgsbeginsel voldoende dat waterschappen op grond van de gedragscode moeten zorgen voor een voldoende dekkend en actueel overzicht van beschermde soorten.¹

Uitvoering

Uit de evaluatie van de natuurwetgeving blijkt dat het huidige wettelijke systeem in de praktijk als ingewikkeld wordt ervaren en dat er een gebrek is aan eenheid en transparantie.² Ook in het kader van de evaluatie uitgevoerde verdragenonderzoek blijkt dat in vergelijking met de internationale verdragen de Flora- en faunawet een ingewikkelde structuur heeft. De complexiteit is in belangrijke mate het gevolg van de gelaagde structuur van de regelgeving. De wet bevat de algemene bepalingen over de bescherming van soorten, maar aanwijzingen van beschermde soorten, uitzonderingen en vrijstellingen zijn neergelegd in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Als knelpunt wordt ervaren dat het binnen het huidige wettelijke systeem moeilijk is te achterhalen of, en zo ja onder welke voorwaarden, voor een bepaalde soort uitzonderingen op de algemene beschermingsverboden mogen worden gemaakt.

In het rapport houdende de uitkomsten van de evaluatie van de natuurwetgeving wordt geconcludeerd dat gedragscodes een goed instrument zijn en wordt de verwachting uitgesproken dat de gedragscode zal bijdragen aan een structurele naleving op maat. Enerzijds zijn immers de voorwaarden vooraf bekend, anderzijds bestaat de ruimte om deze via werkplannen voor de uitvoering van concrete projecten nader in te vullen. In de praktijk worden gedragscodes gezien als een goed instrument om processen op gang te brengen.³ Thans zijn er dertig gedragscodes van kracht.⁴

Een van de aanbevelingen van het interdepartementale beleidsonderzoek naar de uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn was de oprichting van een database van natuurgegevens, omdat de beschikbaarheid van voldoende gegevens noodzakelijk is voor een goede uitvoering.⁵ Naar aanleiding van deze aanbeveling heeft de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in 2006 een project gestart met betrokkenheid van de belanghebbenden,⁶ dat heeft geresulteerd in de oprichting van de stichting Gegevensautoriteit Natuur. De stichting beheert de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF), waarin, in samenwerking met particuliere gegevensbeherende organisaties, zoveel mogelijk beschikbare natuurgegevens zijn opgenomen, gekoppeld aan een geografisch informatiesysteem. Gebruikers betalen een vergoeding voor de toegang tot de databank. De borging van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens geschiedt door de Gegevensautoriteit Natuur, die wordt benoemd door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.⁷ Het staat burgers en bedrijven uiteraard vrij om gebruik te maken van informatie van andere organisaties, zoals gemeenten, waterschappen, provincies, groenbureaus.

Bij de uitvoering van de Flora- en faunawet is gezocht naar ruimte binnen de wetgeving voor activiteiten en nieuwe ontwikkelingen. Een goed voorbeeld is de aanpak in het kader van de zogeheten tijdelijke natuur⁸ op gronden die een aantal jaren braak liggen in afwachting van de realisatie van hun definitieve bestemming, zoals een woonwijk of een bedrijven-

¹ Idem, ro 2.7.1.

² Zie de hiervoor aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving, blz. 47.

³ Zie de hiervoor aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving, blz. 52.

⁴ Zie het DR-loket voor een overzicht (http://www.hetInVloket.nl/portal/page?_pageid=122,1780644&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=289267&p_node_id=17718940&p_mode=).

⁵ «Nederland op Slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien», Kamerstukken II 2002/03, 29 043, nr. 1.

⁶ Kamerstukken II 2005/06, 29 043, nr. 2.

⁷ Besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 28 september 2010 (Stcrt. 2010, nr. 15265).

⁸ Kamerstukken II 2008/09, 30 690, nr. 13.

terrein. Wanneer de terreineigenaar de natuur op die terreinen gedurende die periode tot ontwikkeling laat komen, en dus afziet van versturende acties als het omploegen van het terrein, wordt hem op voorhand ontheffing verleend om beschermde soorten die zich gedurende die periode op het terrein vestigen, te verwijderen op het moment dat het gebied zijn uiteindelijke bestemming krijgt. Dit is in het belang van de terreineigenaar, maar ook in het belang van de natuur. De rechter heeft geoordeeld dat deze vorm van ontheffingverlening in overeenstemming is met de wet.¹

Ook kunnen bedrijven en overheden ruimte creëren voor activiteiten en ontwikkelingen door op voorhand te investeren in leefgebieden van dieren en planten, bijvoorbeeld in het kader van de zogeheten leefgebiedenbenadering,² of door het nemen van preventieve maatregelen. In de leefgebiedenbenadering worden in bepaalde gebieden optimale leefomstandigheden voor een of meer diersoorten of plantensoorten tot stand gebracht waarmee hun voortbestaan kan worden gegarandeerd. Hierdoor zullen schadelijke activiteiten die plaatsvinden buiten de leefgebieden over het algemeen geen afbreuk doen aan de gunstige staat van instandhouding van de betrokken diersoort of plantensoort, en kan een afwijking van de verboden eenvoudig worden toegestaan. Een voorbeeld van de leefgebiedenbenadering is het managementplan van de provincie Flevoland voor de rugstreeppad in de Noordoostpolder, op basis van een convenant met maatschappelijke partijen.³ Dit managementplan biedt een kader waarbinnen een duurzaam voortbestaan van de rugstreeppad in de Noordoostpolder is gegarandeerd en waarbij tegelijkertijd economische ontwikkelingen niet worden gestremd. Een ander voorbeeld van de leefgebiedenbenadering is het beschermingsplan voor de grauwe kiekendief in Oost-Groningen, waarbij een specifiek akkerrandenbeheer als onderdeel van het agrarisch natuurbeheer en braaklegging een belangrijke functie toekomen. Preventieve maatregelen worden in Nederland bijvoorbeeld getroffen om de beschadiging of vernieling van voortplantings- of rustplaatsen van hamsters te voorkomen. Hamsters leven in graanakkers.⁴ In Zuid-Limburg ten zuiden van Roermond bestaat 7 300 ha van het akkerareaal uit graanteelt. Het kernleefgebied voor hamsters bestaat momenteel uit ongeveer 400 hectare. Nederland streeft naar een geleidelijke uitbreiding van het kernleefgebied tot ongeveer 750 hectare. De kernleefgebieden zijn ruimtelijk geborgd, onder andere als onderdeel van de ecologische hoofdstructuur. Daarnaast is er een fok- en uitzetprogramma voor hamsters en worden hamstergunstige teelten gesubsidieerd.

7.2.3. Regeling in wetsvoorstel

Algemeen

In de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 van het wetsvoorstel zijn de algemene beschermingsregimes voor dieren en planten opgenomen, te weten:

- het beschermingsregime voor vogels ter implementatie van de Vogelrichtlijn (paragraaf 3.1),
- het beschermingsregime voor dieren en planten, ter implementatie van de Habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en van Bonn (paragraaf 3.2), en
- het beschermingsregime voor niet onder de reikwijdte van paragraaf 3.2 vallende zoogdieren, amfibieën en reptielen, en tot bedreigde en ernstig bedreigde soorten behorende vissen, dagvlinders libellen, kevers en vaatplanten (paragraaf 3.3).

¹ Rechtbank Amsterdam, Sector bestuursrecht, 27 mei 2011, AWB 10/2356 WET en AWB 10/2389 WET.

² Kamerstukken II 2005/06, 26 407, nr. 23, en Kamerstukken II 2007/08, 26 407, nr. 26.

³ Zie <http://www.flevoland.nl/producten-en-diensten/rugstreeppaddenmanagement/index.xml>.

⁴ Zie voor een beschrijving Alterra en Provincie Limburg (2011), *Perspectieven voor een duurzame bescherming van de hamster in Nederland*, Wageningen.

Uitgangspunt is dat voor elk beschermingsregime op het niveau van de wet duidelijk is welke verboden er gelden en op grond van welke criteria uitzondering kan worden verleend door het bevoegd gezag. Op deze manier zijn de eenheid en transparantie van het wetsvoorstel op het punt van de soortenbescherming gewaarborgd en wordt een gelaagde structuur vermeden, de oorzaak van de ervaren complexiteit van de Flora- en faunawet.

In het navolgende worden deze regimes toegelicht, waarbij tevens wordt ingegaan op de relatie met de algemeen geldende zorgplicht voor soorten. Daarna wordt ingegaan op de decentralisatie naar de provincies en de aansluiting op de omgevingsvergunning. Tot slot worden de gevolgen voor de praktijk toegelicht.

Omzetting Europees beschermingsregime

In de regeling van de soortenbescherming in de voorgestelde paragrafen 3.1 en 3.2 staan de verplichte instrumenten van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en van Bonn centraal.

De verboden, afwijkingsmogelijkheden en andere beschermingsmaatregelen, opgenomen in de voorgestelde artikelen 3.1 tot en met 3.9, zijn direct overgenomen uit de hiervoor beschreven richtlijnen en verdragen. Verwezen wordt naar hetgeen hierover is vermeld in paragraaf 7.2.1.2 van deze memorie van toelichting. Er worden door de onmiddellijke aansluiting bij de internationale verplichtingen minder handelingen verboden dan thans het geval is. Voor de praktijk is met name van belang dat de gestelde verboden alleen van toepassing zijn op schadelijke handelingen die met opzet plaatsvinden, behoudens in het enkele geval dat een in de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn voorzien verbod zich ook uitstrekt tot niet-opzettelijke handelingen. Tevens is niet meer elke verstoring van een vogel verboden, maar enkel een verstoring die van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort.

De voorgestelde verbodsbepalingen en afwijkingsmogelijkheden zijn uitsluitend van toepassing op de soorten waarvoor dit onmiddellijk voortvloeit uit de vereisten van de genoemde richtlijnen en verdragen. Het gaat daarbij om alle op het Europees grondgebied in het wild levende vogels en voorts om de dieren en planten van de soorten van Europees belang die van nature op het Nederlands grondgebied voorkomen. In totaal betreft het circa zevenhonderd vogelsoorten¹ en honderd andere diersoorten en plantensoorten,² waaronder de bever, de hamster, de otter, de knoflookpad, de rugstreeppad, alle vleermuissoorten en een aantal insectensoorten. Ten opzichte van de reikwijdte van het huidige beschermingsregime van de Flora- en faunawet betekent dit dat dieren en planten van 149 soorten niet langer onder het beschermingsregime naar het model van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zullen vallen. Voor deze laatste dier- en plantensoorten wordt een eigenstandig beschermingsregime voorgesteld, dat een adequate bescherming aan de betrokken soorten biedt, maar op een wijze die meer ruimte biedt voor een nadere belangenafweging door het bevoegd gezag in het concrete voorliggende geval (zie hierna onder het kopje «aanvullend beschermingsregime»).

¹ Lijst van Europese vogels, gebruikt door de Europese Unie; zie www.ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/eu_species/index_en.htm.

² Zie tabel 1 van bijlage 3 bij deze toelichting voor een volledige opsomming van deze honderd diersoorten en plantensoorten.

Een aantal koepelorganisaties heeft bij de advisering over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel gevraagd of het wetsvoorstel zich richt op de bescherming van individuele dieren en planten of op de bescherming van de soort. Naar aanleiding daarvan zij het volgende opgemerkt. De verbodsbepalingen in de paragrafen 3.1 en 3.2 van het wetsvoorstel grijpen – overeenkomstig de Vogelrichtlijn en de Habitat-

richtlijn waaruit zij zijn overgenomen – aan bij de individuen van een soort. Bij de afweging of – overeenkomstig het eveneens uit de richtlijnen overgenomen afwijkingsregime – een afwijking van het verbod kan worden toegestaan wordt evenwel niet naar de gevolgen van deze afwijking voor het individuele dier of de individuele plant gekeken, maar naar de gevolgen voor de instandhouding van de betrokken soort. De in paragraaf 7.2.2 van deze memorie van toelichting besproken leefgebiedenbenadering en preventieve maatregelen kunnen – zoals dat ook nu al het geval is – eraan bijdragen dat wordt voorkomen dat de afwijking afbreuk doet aan de gunstige staat van instandhouding van de betrokken soort.¹

In het voorgestelde wettelijke systeem zal het instrument van de door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie goedgekeurde gedragscodes worden gehandhaafd. Voor werkzaamheden die met het oog op bepaalde belangen worden verricht op basis van een door de minister goedgekeurde gedragscode geldt een vrijstelling van de onderscheiden verboden opgenomen in de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 (voorgesteld artikel 3.29). De gedragscodes kunnen rekenen op een breed draagvlak bij maatschappelijke organisaties en overheden, zoals bleek uit de eerder aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving en de consultatie van maatschappelijke organisaties over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel.

Het onderhavig wetsvoorstel voorziet – anders dan de Flora- en faunawet – niet meer in een specifieke wettelijke regeling voor het rapen van kievitseieren en voor het prepareren van dieren. Toestemming voor deze activiteiten kan worden verleend op grond van de in de paragrafen 3.1 en 3.2 opgenomen bases voor het verlenen van een vrijstelling van de verboden.

Het rapen van kievitseieren is een cultureel-historisch bepaald gebruik in Friesland. Het regelen van de voorwaarden en beperkingen waaronder dat kan is bij uitstek een Friese provinciale aangelegenheid, en niet iets om in wetgeving op rijksniveau te verankeren. Dat kan prima vorm krijgen met een provinciale vrijstelling. Het voorgestelde artikel 3.3, tweede lid, biedt daarvoor de basis, zoals de Bond Friese Vogelwachten in zijn commentaar op het ontwerp van het wetsvoorstel ook veronderstelt.

Ten aanzien van de preparateurs is er – zeker sinds het vervallen op 28 december 2009 van het wettelijke vergunningvereiste voor preparateurs² – geen reden waarom juist voor deze doelgroep, anders dan voor andere doelgroepen, de uitwerking van de voorwaarden en beperkingen waaronder een uitzondering op het verbod op het bezit van dode beschermde dieren wordt toegestaan op formeel wettelijk niveau zou moeten worden geregeld. Het regelen van dit soort specifieke uitzonderingen in de wet, zou de toegankelijkheid van het wettelijke stelsel niet ten goede komen. Overigens kan de Nederlandse Vereniging van Preparateurs – naar aanleiding van haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel – worden gerustgesteld dat het bezitten en prepareren van dieren onverminderd mogelijk zal blijven. De vrijstelling hiervoor zal worden verleend door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op grond van de voorgestelde artikelen 3.3, derde lid, en 3.8, derde lid. Een vrijstelling wordt verleend bij ministeriële regeling. Bij de invulling van de vrijstellingsregeling zal worden bezien of ten opzichte van de huidige regeling vereenvoudigingen kunnen worden doorgevoerd.

¹ VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO-Nederland, en de Regiegroep Recreatie & Natuur (ANWB, HISWA, RECRON, Sportvisserij Nederland, Nederlands Platform voor Waterrecreatie, Horeca Nederland, Watersportverbond).

² Aanpassingswet dienstenrichtlijn (Stb. 2009, 616).

Naast de concrete Europese en internationale verplichtingen ten aanzien van soortenbescherming, zoals die zijn omgezet in de voorgestelde artikelen 3.1 tot en met 3.9, bevatten verschillende verdragen waar Nederland partij bij is algemene verplichtingen tot instandhouding van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij behorende leefmilieus. Het Biodiversiteitsverdrag verplicht partijen om wetgeving of andere regelgeving te ontwikkelen en te handhaven die nodig is voor de bescherming van bedreigde soorten en populaties (artikel 8, onderdeel k). Het Verdrag van Bern verplicht partijen om de nodige maatregelen te nemen om de populaties van in het wild levende dier- en plantensoorten te handhaven of te brengen op een niveau dat met name overeenkomt met hetgeen vanuit ecologisch, wetenschappelijk en cultureel standpunt is vereist (artikel 2). Aan deze verplichtingen wordt invulling gegeven met verschillende instrumenten. Zo worden in het kader van de natuurvisie rode lijsten opgesteld met bedreigde dier- en plantensoorten, en is er een ecologische hoofdstructuur.

De zorgplicht, waarop in paragraaf 5.5 van deze memorie van toelichting nader is ingegaan, is tevens een belangrijk instrument om daaraan invulling te geven. Zoals ook door verschillende organisaties op het vlak van natuur- en dierenbescherming is aangegeven in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel,¹ wordt een aantal soorten evenwel niet voldoende beschermd door enkel de zorgplicht. Voor de bescherming van die soorten stelt het kabinet aanvullende instrumenten voor. Het gaat daarbij in het bijzonder om soorten die in Nederland in hun voortbestaan worden bedreigd en die daarom op de rode lijsten zijn geplaatst. Daarnaast gaat het – in het licht van hun intrinsieke waarde – om dieren, ongeacht of het om bedreigde soorten gaat of niet.

Voorgesteld wordt te voorzien in een afzonderlijk strafrechtelijk gehandhaafd verbod op het opzettelijk doden of vangen van in het wild levende zoogdieren, amfibieën en reptielen die niet vallen onder de reikwijdte van de artikelen 3.1 tot en met 3.9, ook van dieren die niet in hun voortbestaan worden bedreigd. Deze verboden komen voorts te gelden voor in het wild levende vissen, dagvlinders, libellen en kevers van bedreigde of ernstig bedreigde soorten die op de rode lijsten zijn geplaatst (artikel 3.10, eerste lid, van het wetsvoorstel). Alle onder het verbod vallende dieren worden opgesomd in onderdeel A van de bijlage bij het wetsvoorstel. Een toekomstige wijziging van de rode lijsten heeft dus als zodanig geen onmiddellijke gevolgen voor de reikwijdte van het verbod: een beperking of verruiming van de reikwijdte van het verbod vergt een wijziging van de bijlage door middel van de formele wetsprocedure.

Tevens wordt voorzien in een verbod op het beschadigen of vernielen van de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren van deze soorten (voorgesteld artikel 3.10, eerste lid, onderdeel b). Het belang van de expliciete bescherming van de voortplantings- en rustplaatsen – zoals bijvoorbeeld dassenburchten – is ook bij de advisering over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel benadrukt.²

Voor niet onder de reikwijdte van de artikelen 3.5 tot en met 3.9 vallende planten van soorten die in hun voortbestaan worden bedreigd en daarom op de rode lijsten zijn geplaatst, voorziet het voorgestelde artikel 3.10, eerste lid, onderdeel c, in een verbod om deze in hun natuurlijke verspreidingsgebied opzettelijk te plukken en te verzamelen, af te snijden, te ontwortelen of te vernielen. Het gaat daarbij meer specifiek om bepaalde vaatplantsoorten die zijn opgenomen in onderdeel B van de bijlage bij het wetsvoorstel, waaronder een aantal orchideeënsoorten.

¹ Vereniging Natuurmonumenten, mede namens 45 andere organisaties op het vlak de natuur-, landschaps- en dierenbescherming, Vogelbescherming Nederland, de Vlinderstichting, de Waddenvereniging, de Vereniging Das & Boom, Dierenbescherming, Faunabescherming, Soortenbescherming Nederland, De12Landschappen en Staatsbosbeheer.

² De Vereniging Das & Boom.

Een ontheffing of vrijstelling van deze voorgestelde verboden kan – overeenkomstig het thans op grond van de Flora- en faunawet geldende regime – op meer gronden worden verleend dan het geval is bij soorten die vallen onder het strikte beschermingsregime van de Habitatrichtlijn (voorgesteld artikel 3.10, tweede lid). Te denken valt aan ontheffingverlening ten behoeve van werkzaamheden in het kader van de ruimtelijke inrichting of ontwikkeling van gebieden, werkzaamheden in het kader van bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of bosbouw of aan (vaar)wegen, vliegvelden, waterkeringen, aan ontheffingverlening ter voorkoming van schade of overlast, en aan ontheffingverlening met het oog op het algemeen belang. Het bevoegd gezag zal het belang van de bescherming van de betrokken soort en het belang waarvoor een ontheffing wordt aangevraagd tegen elkaar moeten afwegen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden die in het concrete voorliggende geval aan de orde zijn; daarbij wordt getoetst of er geen redelijke alternatieven aan de orde zijn en of door de ontheffing of vrijstelling geen afbreuk wordt gedaan aan de staat van instandhouding van de betrokken soorten. Als het doden van de betrokken dieren geheel of gedeeltelijk verijdzaam is door het treffen van geschikte en proportionele mitigerende maatregelen, is het niet verlenen van de ontheffing of vrijstelling, of het daarbij voorschrijven van dergelijke maatregelen, uitgangspunt. De zwarte rat, de bruine rat en de huismuis zijn niet opgenomen in de bijlage, onderdeel A, bij het wetsvoorstel, omdat een effectieve en efficiënte ongediertebestrijding onmogelijk zou worden ingeval het doden van deze dieren onder de reikwijdte van de verboden van artikel 3.10, eerste lid, zou vallen. Hetzelfde geldt voor de mol. Mollen kunnen grote schade aanrichten aan onder andere gazonnen, groenstroken, golfbanen en sportvelden. Het bestrijden van mollen ter voorkoming van dergelijke schade is algemeen aanvaard. De zwarte rat, de bruine rat, de huismuis en de mol behoren tot algemeen voorkomende soorten in Nederland, waardoor de staat van instandhouding niet in gevaar komt. De regeling in het wetsvoorstel op dit punt betekent een voortzetting van het geldende regime op grond van de Flora- en faunawet.

Daarnaast gelden de voorgestelde verboden op opzettelijk doden of vangen niet voor bosmuizen, huisspitsmuizen en veldmuizen, en voor het beschadigen van hun vaste voortplantings- of rustplaatsen voor zover die zich in of op gebouwen of daarbij behorende erven of roerende zaken bevinden (voorgesteld artikel 3.10, derde lid). Ook voor deze diersoorten geldt dat bestrijding in die gevallen algemeen wordt aanvaard en dat de gunstige staat van instandhouding daardoor niet in gevaar komt. Buiten genoemde gevallen zijn de genoemde verboden wel van toepassing, behoudens een ontheffing.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat ingevolge artikel 3.22, eerste lid, bij het doden van een in het wild levend dier onnodig lijden moet worden voorkomen, ook als het een soort betreft waarvoor het verbod van artikel 3.10, eerste lid, onderdeel a, niet geldt. Ook het verbod van artikel 3.22, tweede lid, op het buiten gebouwen voorhanden hebben van aangewezen middelen, indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat die middelen zullen worden gebruikt voor het doden of vangen van dieren, geldt uit de aard der zaak onverkort.

Anders dan bij aanvragen van ontheffing van de verboden ter bescherming van soorten die binnen de reikwijdte van de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn of het Verdrag van Bern vallen, is op aanvragen van ontheffingen van de verboden ter bescherming van de andere soorten de «lex silencio positivo» van toepassing (voorgesteld artikel 5.2, eerste lid). Wanneer het bevoegd gezag niet binnen een bepaalde termijn op de aanvraag van een ontheffing heeft besloten, wordt de aangevraagde ontheffing geacht te zijn verleend. Hiermee ontstaat voor burgers en ondernemers vooraf en tijdig duidelijkheid over de vraag of hun voorge-

nomen activiteit is toegestaan, en tegelijkertijd heeft het bevoegd gezag voldoende gelegenheid om te reageren en zonodig door middel van voorschriften verbonden aan een ontheffing de bescherming van de soort te verzekeren.

Met de keuze om deze handelingen te verbieden en het toestaan ervan te koppelen aan een formeel besluit daarover, doet het kabinet recht aan de behoefte aan rechtszekerheid en duidelijkheid bij burgers en bedrijven, en aan de wens tot formele preventieve bescherming bij diverse natuurorganisaties, zoals naar voren gebracht tijdens de consultatieronde. In het voorontwerp van het wetsvoorstel waarop de consultatie betrekking had, had het kabinet uit het oogpunt van vermindering van regeldruk en vermindering van administratieve lasten, gekozen ervoor deze handelingen alleen te reguleren via de zorgplicht.

Voor categorieën van handelingen waarvoor een lichtere procedure van enkel een voorafgaande melding aan gedeputeerde staten, gekoppeld aan toepassing van de zorgplicht werkbaar is, biedt het voorgestelde artikel 3.11 de mogelijkheid voor invoering van een meldingsplicht. Gedacht kan worden aan de situatie dat mede door de kennis die in het kader van het traject «implementatie natuurwetgeving» in kaart is gebracht, er geen onduidelijkheid voor burgers, ondernemers en overheden is over de wijze waarop het vangen en verplaatsen van dieren of planten van een bepaalde soort op een verantwoorde wijze kan plaatsvinden – als invulling van de zorgplicht. Een formele toets vooraf zou in dat geval geen toegevoegde waarde hebben. Op basis van de melding kunnen gedeputeerde staten tijdig vaststellen of de zorgplicht wordt nageleefd. Als door de gemelde activiteit nadelige gevolgen kunnen worden veroorzaakt voor de betrokken soorten, kan de zorgplicht bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Met gebruikmaking van de instrumenten van de last onder dwangsom en bestuursdwang, kunnen schadelijke activiteiten worden voorkomen of beëindigd. Ook wanneer ten onrechte is nagelaten een melding te doen, kunnen negatieve gevolgen voor de betrokken soorten worden voorkomen of beëindigd door inzet van deze instrumenten. Als preventief optreden niet meer mogelijk is, dan zal de last onder dwangsom of bestuursdwang kunnen worden gebruikt om schade zoveel mogelijk ongedaan te maken.

De melding is in het wetsvoorstel vormvrij gelaten om de lasten voor burgers en bedrijfsleven zo laag mogelijk te houden; provinciale staten kunnen evenwel op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 3.11 desgewenst regels over de melding stellen.

De meldingsplicht kan op grond van dit wetsvoorstel alleen worden ingevoerd voor handelingen waarbij dieren worden gevangen of waarbij hun voortplantings- of rustplaats wordt beschadigd, of waarbij planten worden beschadigd. Voor handelingen waarbij dieren moeten worden gedood blijft vanwege het ver strekkende karakter ervan een ontheffing vereist.

Voor de vaststelling welke rode lijstsoorten – door vermelding op de bijlage bij het wetsvoorstel – onder de reikwijdte van het voorgestelde artikel 3.10 moeten worden gebracht, is aangesloten bij de soortgroepen die ook op grond van de Habitatrichtlijn zijn aangewezen. Hiermee sluit het kabinet aan bij het commentaar van Soortenbescherming Nederland.

Van de verboden in het voorgestelde artikel 3.10, eerste lid, en van de krachtens het voorgestelde artikel 3.11, eerste lid, in te stellen meldingsplicht, geldt een vrijstelling voor handelingen die worden verricht overeenkomstig een door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie goedgekeurde gedragscode (voorgesteld artikel 3.29).

Uit artikel 12, eerste lid, van de Habitatrichtlijn vloeit, blijkens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, voort dat een lidstaat coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen moet nemen om de gunstige staat van instandhouding van een diersoort te behouden of te herstellen, aldus het Europese Hof van Justitie (zie paragraaf 7.2.1.2, onder het kopje «Maatregelen door lidstaten»). Nederland kan dus niet volstaan met het enkel stellen en handhaven van de verbodsbepalingen waarin dit wetsvoorstel voorziet. Aangenomen mag worden dat deze uitleg van het Hof ook geldt voor de bescherming van vogels en planten, aangezien respectievelijk artikel 5 van de Vogelrichtlijn en artikel 13 van de Habitatrichtlijn net als artikel 12 van de laatstgenoemde richtlijn bepalen dat lidstaten «de nodige maatregelen» treffen. Ook het Verdrag van Bern en het Biodiversiteitsverdrag voorzien in algemene bewoordingen in een verplichting tot het zonodig nemen van maatregelen voor de instandhouding van diersoorten.

Het voorgestelde artikel 1.10, eerste lid, geeft gedeputeerde staten daarom de opdracht om zorg te dragen voor de ecologische hoofdstructuur in hun provincie, met het oog op de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor diersoorten waarop de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn van toepassing is, en andere soorten die op een rode lijst zijn geplaatst (zie voorgesteld artikel 1.5, vierde lid). Waar het gaat om actieve maatregelen buiten de ecologische hoofdstructuur wordt in het tweede lid van het voorgestelde artikel 1.10 aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een opdracht gegeven.

Evenzeer van belang zijn het aanpalende gebiedsgerichte beleid en de planologische bescherming van gebieden, in het bijzonder de ecologische hoofdstructuur, waarvoor de provincies – binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen – in belangrijke mate verantwoordelijk zijn (zie paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting). Hiermee kunnen ook de condities worden geschapen waardoor nieuwe ontwikkelingen en activiteiten in minder gevallen afbreuk zullen doen aan de staat van instandhouding van beschermde dieren en planten. Duidelijk is dat de mogelijkheden op dit vlak in belangrijke mate worden bepaald door de financiële ruimte bij de overheid. Ten aanzien van het rijksbeleid dienaangaande is ook de natuurvisie (voorgesteld artikel 1.5) van belang; deze is behandeld in paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting.

Decentralisatie naar provincies

De bevoegdheid voor het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen van de verboden als voorzien in de voorgestelde artikelen 3.3, 3.4, tweede lid, 3.8, 3.9, tweede lid, en 3.10, tweede lid komt in principe toe aan respectievelijk gedeputeerde staten en provinciale staten, overeenkomstig de uitgangspunten van dit wetsvoorstel. Verwezen zij naar paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting, waarin ook is ingegaan op de uitzonderingen die zullen worden geregeld in de algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 1.3, vijfde lid. Op grond van de Flora- en faunawet is over het algemeen de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevoegd gezag voor het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen; gedeputeerde staten zijn enkel bevoegd voor de verlening van ontheffingen en vrijstellingen in het kader van schadebestrijding voor soorten die niet landelijk maar in delen van het land schade aanrichten en in het kader van populatiebeheer.

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie blijft krachtens de voorgestelde artikelen 3.3, derde lid, en 3.8, derde lid, bevoegd gezag voor het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen van de verboden inzake het bezit van en de handel in planten en dieren. Dit vanwege het provinciegrens overschrijdende en vaak internationale karakter van handel en de samenhang met de regels inzake CITES. In gevallen waarbij de ontheffing of vrijstelling van het verbod voor handel en bezit onmiddellijk samenhangt met een activiteit waarvoor de provincie bevoegd gezag is – bijvoorbeeld het verplaatsen van een aantal dieren of planten als voorwaarde voor het verrichten van een activiteit in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling – zullen de provincies wel bevoegd worden om die ontheffing of vrijstelling te verlenen. Ook verleent de minister in voorkomend geval de ontheffingen voor het gebruik van vaartuigen voor het achtervolgen van vogels op volle zee (artikel 3.4, derde lid), omdat de zee niet provinciaal ingedeeld is.

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zal bevoegd blijven voor de goedkeuring van gedragscodes, waaraan een vrijstelling van de verschillende verboden is verbonden ingeval sprake is van bepaalde werkzaamheden voor bepaalde belangen die overeenkomstig de gedragscode worden uitgevoerd (voorgesteld artikel 3.29). Het kabinet heeft hiertoe besloten, omdat er – zoals is gebleken bij de consultatie over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel – zowel bij natuurorganisaties als bij ondernemersorganisaties veel weerstand bestaat tegen het decentraliseren van de goedkeuring van gedragscodes naar de provincies. In veel gevallen gaat het om gedragscodes die een landelijke reikwijdte hebben, waarbij het ondoelmatig zou zijn de beoordeling daarvan te laten geschieden door twaalf afzonderlijke provincies.

Aansluiting op de omgevingsvergunning

Evenals bij de gebiedsbescherming, wordt bij de soortenbescherming de aansluiting bij de omgevingsvergunning versterkt: bij locatiegebonden projecten zal niet meer gekozen kunnen worden voor een aparte vergunning voor de natuuraspecten, maar zullen de natuuraspecten te allen tijde deel uitmaken van de omgevingsvergunning (voorgesteld artikel 10.7). Hetgeen in paragraaf 6.5.3 van deze memorie van toelichting is opgemerkt over de aansluiting bij de omgevingsvergunning, is van overeenkomstige toepassing op ontheffingen voor locatiegebonden activiteiten die worden verleend op grond van de voorgestelde artikelen 3.3, 3.8 en 3.10, tweede lid. Voor soorten die worden beschermd op grond van het voorgestelde paragrafen 3.1 of 3.2, geldt het systeem van een verklaring van geen bedenkingen; voor soorten die worden beschermd op grond van het voorgestelde artikel 3.10 zal bij de besluitvorming over de verlening van de omgevingsvergunning worden gewerkt met advisering door gedeputeerde staten dan wel het Rijk – als equivalent van de *lex silencio positivo*.

Gevolgen van het wetsvoorstel voor de praktijk

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat er voor schadelijke activiteiten in een minder aantal gevallen dan nu een ontheffing nodig zal zijn. Dit komt in het bijzonder omdat het in de paragrafen 3.1 en 3.2 van het wetsvoorstel neergelegde Europese beschermingsregime uitsluitend van toepassing is op dier- en plantensoorten ten aanzien waarvan de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn of de verdragen van Bern en van Bonn dit vereist. Niet onder de reikwijdte van dit Europese beschermingsregime vallende zoogdieren, amfibieën, reptielen en in hun voortbestaan bedreigde andere diersoorten en plantensoorten worden op grond van het voorgestelde artikel 3.10 beschermd door enkele zeer gerichte verboden, naast de

algemeen geldende zorgplicht (voorgesteld artikel 1.9). Daarbij is in het voorgestelde artikel 3.11 voorzien in de mogelijkheid van een procedure van melding in plaats van ontheffing. Ook is van belang dat in de verbodsbepalingen steeds het opzetvereiste is opgenomen, behalve in de enkele gevallen waarin de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn ook niet-opzettelijke handelingen onder de reikwijdte van een verbod beoogt te brengen. Zonder opzet is dan geen ontheffing meer nodig. Hierbij is wel van belang dat het Hof van Justitie in zijn jurisprudentie heeft bepaald dat onder opzet ook voorwaardelijk opzet moet worden begrepen.¹ Ook zal geen ontheffing of vrijstelling meer nodig zijn voor verstoringen van vogels die geen wezenlijke invloed op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort hebben.

Deze voorstellen zullen daardoor in de praktijk leiden tot minder lasten en ruimte kunnen bieden voor menselijke activiteiten en economische ontwikkelingen, zonder afbreuk te doen aan een adequate natuurbescherming. Deze veranderingen zullen bijvoorbeeld gunstig zijn voor de uitvoering van reguliere landbouwwerkzaamheden, waar LTO-Nederland de aandacht voor vraagt in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel. Deze werkzaamheden zullen in meer gevallen dan nu zonder ontheffing of vrijstelling op basis van een gedragscode kunnen plaatsvinden. In hoofdstuk 11 van deze memorie van toelichting worden de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de administratieve lasten uiteengezet.

In paragraaf 7.2.2 zijn de leefgebiedenbenadering en de ontheffingverlening ten behoeve van tijdelijke natuur genoemd als instrumenten die binnen de wettelijke kaders ruimte bieden voor activiteiten en nieuwe ontwikkelingen. Organisaties van ondernemers hebben in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel gewezen op het belang van continuering van deze instrumenten.² Het onderhavige wetsvoorstel biedt daartoe met de in de artikelen 3.3, 3.8 en 3.10, tweede lid, voorziene ontheffingsmogelijkheden onverminderd de ruimte.

Overigens ligt hier ook een belangrijke opgave voor de ondernemers zelf. Zij kunnen onnodige belemmeringen voorkomen door tijdig te onderzoeken welke gevolgen voorgenomen activiteiten kunnen hebben voor beschermde dieren en planten en zo nodig preventieve mitigerende maatregelen nemen. In dat kader is – zoals eerder aangegeven – ook de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) van de Gegevensautoriteit Natuur (GaN) van belang. Deze voorzien burgers, ondernemers en overheden van informatie over de aanwezigheid van beschermde soorten in gebieden. Het kabinet hecht daar groot belang aan. Het kabinet heeft tot en met 2013 aan de Stichting GaN een exploitatiesubsidie ter beschikking gesteld, ervan uitgaande dat de stichting daarna voldoende inkomsten uit de markt kan genereren. In het kader van het aangehaalde traject «implementatie natuurwetgeving» (paragraaf 11.8) zal nader worden gezien hoe de informatievoorziening ook voor de toekomst verzekerd kan blijven en zo nodig kan worden versterkt. Ook van de ondernemersorganisaties wordt verwacht dat zij ten aanzien van de verzekering van een goede gegevensvoorziening hun verantwoordelijkheid nemen. In hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel onderstrepen deze organisaties het belang van de beschikbaarheid van de natuurgegevens voor ondernemers. De kwaliteitsborging door de GaN is – zoals zij terecht aangeven – van groot belang voor de juridische houdbaarheid van de gegevens in gerechtelijke procedures. Het doen van bindende uitspraken door de GaN – zoals enkele van deze organisaties wensen³ – met het oog op de houdbaarheid van de gegevens in procedures is evenwel niet aan de orde. Dat is voorbehouden aan de rechter in de betrokken procedure. Het moet de wederpartij daarbij vrij staan met tegenbewijs te komen. Anders dan tijdens de consultatieronde door een

¹ Anders dan de Vereniging Stadswerk Nederland in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel veronderstelt, kan het doden van een dier wanneer dat niet bewust gebeurt, onder omstandigheden als voorwaardelijk opzettelijk doden worden aangemerkt. Ook is het niet zo dat voor reguliere landbouwactiviteiten geen verbodsbepalingen meer gelden, zoals LTO-Nederland in haar commentaar meent. Wel maakt het wetsvoorstel een vrijstelling van de verboden mogelijk voor activiteiten die volgens een gedragscode plaatsvinden. Zie verder paragraaf 7.2.1.2 van deze memorie van toelichting.

² VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO-Nederland, Havenbedrijf Rotterdam, de Nationale Havenraad, de Regiegroep Recreatie en Natuur (ANWB, HISWA, RECRON, Sportvisserij Nederland, Nederlands Platform voor Waterrecreatie, Horeca Nederland, Watersportverbond) en NEPROM.

³ VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland.

enkeling naar voren werd gebracht is ook geen sprake van gedwongen winkelnering: het staat eenieder vrij om gebruik te maken van gegevens die niet afkomstig zijn van de Gegevensautoriteit Natuur, als de kwaliteit daarvan maar is verzekerd.

Beschermde leefomgeving

In het wetsvoorstel is niet de bestaande mogelijkheid van de Flora- en faunawet opgenomen om een beschermde leefomgeving aan te wijzen. Van die bevoegdheid is nooit gebruik gemaakt. Dat hangt samen met het feit dat provincies en gemeenten elementen die van specifieke betekenis zijn als de leefomgeving van een enkele dier- of plantensoort voldoende bescherming kunnen bieden door de inzet van de planologische instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening, onder meer als onderdeel van de ecologische hoofdstructuur. Daarnaast kan bescherming worden geboden door maatregelen in het kader van gebiedsinrichting (verwerving, inrichting en beheer, zo nodig ondersteund door landinrichting), door agrarisch natuurbeheer en in voorkomend geval door regels gesteld bij provinciale milieuverordening. Voor zover de leefomgeving bestaat uit houtopstanden wordt bescherming geboden door hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Het kabinet acht continuering van het in de Flora- en faunawet geregelde eigenstandige beschermingsregime voor de beschermde leefomgeving in dit wetsvoorstel in het licht van het voorgaande dan ook niet aangewezen.

7.3. Schadebestrijding, beheer en jacht

7.3.1. Inleiding

Het vangen en doden van dieren moet voldoen aan de eisen van verstandig en duurzaam gebruik. Duurzaam gebruik wordt in het eerder aangehaalde Biodiversiteitsverdrag gedefinieerd als het gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit op een wijze en in een tempo die niet leiden tot achteruitgang van de biologische diversiteit op de lange termijn. Het vangen en doden van in het wild levende dieren is in onderhavige wetsvoorstel slechts toegestaan, als dat geschiedt met het oog op nauwkeurig omschreven doelstellingen die betrekking hebben op het natuurbeheer en op bepaalde maatschappelijke belangen, en als de staat van instandhouding van de betrokken diersoorten niet in het geding komt. Dit principe ligt ook ten grondslag aan de in dit wetsvoorstel uitgewerkte regimes voor schadebestrijding, uitgevoerd door grondgebruikers, beheer, uitgevoerd door faunabeheereenheden en wildbeheereenheden, en jacht, uitgevoerd door jachthouders.

Voor degenen die bij schadebestrijding, beheer en jacht zijn betrokken, voorziet dit wetsvoorstel in regels over het effectief voorkomen en bestrijden van schade, het deskundige gebruik van middelen, en over het goed jachthouderschap. Onder de begrippen schadebestrijding, beheer en jacht wordt het volgende verstaan. Bij schadebestrijding gaat het om de maatregelen die een grondgebruiker mag nemen tegen dieren die schade aan zijn eigendommen veroorzaken. Beheer houdt in op basis van een planmatige en langdurige aanpak de omvang van populaties van diersoorten wordt beperkt als dat nodig is vanwege de ernst of omvang van de schade of de bedreiging van een publiek belang – zoals de volksgezondheid of verkeersveiligheid. Jacht is het vangen en doden van wild ter uitoefening door een jachthouder van zijn jachtrecht.

Niet alleen beheer, maar ook schadebestrijding en jacht dienen op grond van dit wetsvoorstel op een planmatige en gebiedsgerichte wijze te worden uitgevoerd, op basis van faunabeheerplannen, opgesteld door

faunabeheereenheden en goedgekeurd door provincies. Jachthouders maken verplicht onderdeel uit van wildbeheereenheden, die de uitvoering van het faunabeheerplan bevorderen en coördineren.

In de navolgende paragrafen worden de regimes voor schadebestrijding, beheer en jacht toegelicht. Eerst wordt ingegaan op de internationale kaders, met name de Vogelrichtlijn en de Benelux-overeenkomst inzake jacht en vogelbescherming (paragraaf 7.3.2). Vervolgens wordt de huidige regeling van de Flora- en faunawet toegelicht (paragraaf 7.3.3). Daarna wordt de regeling in het wetsvoorstel behandeld (paragraaf 7.3.4).

7.3.2. Internationale kaders

Vogelrichtlijn

Binnen het beschermingsregime van de Vogelrichtlijn is er ruimte, zowel voor de bestrijding van schadelijke vogels (artikel 9) als voor de jacht op vogels (artikel 7). De Europese Commissie geeft in haar gidsdocument over de interpretatie van de Vogelrichtlijn met betrekking tot de jacht¹ aan dat de vogeljacht een hulpmiddel kan zijn om schade veroorzaakt door bepaalde vogelsoorten te beperken.

Artikel 9 van de Vogelrichtlijn geeft lidstaten de bevoegdheid om afwijkingen toe te staan van de in de artikelen 5 tot en met 8 van de richtlijn opgenomen verboden ter bescherming van vogels. Verwezen zij naar paragraaf 7.2.1.2. van deze memorie van toelichting. Hier is van belang is dat artikel 9 in het eerste lid, onderdeel a, ook afwijkingen ten behoeve van het bestrijden van schadelijke vogels toelaat. De Commissie geeft in haar gidsdocument over de jacht aan dat artikel 9 zich niet verzet tegen het toestaan van afwijkingen van de verboden aan een algemene categorie van personen, zoals grondbezitters en personen die in opdracht van de grondbezitter handelen. Het Europese Hof van Justitie heeft bevestigd dat – ook – een dergelijke uitzondering voor een algemene categorie van personen betrekking moet hebben op specifieke situaties in de zin van het eerste lid van artikel 9 van de richtlijn en moet voldoen aan de eisen van het tweede lid van dat artikel.²

Artikel 7 van de Vogelrichtlijn bepaalt onder welke voorwaarden jacht is toegestaan op de ingevolge de richtlijn beschermde vogelsoorten. Ingevolge het eerste lid van artikel 7 is de mogelijkheid van jacht beperkt tot de soorten, genoemd in bijlage II bij de richtlijn. De soorten, opgenomen in bijlage II, zijn geselecteerd op basis van hun populatieniveau, hun geografische verspreiding en de omvang van hun voortplanting in de hele gemeenschap. Onderscheid wordt gemaakt tussen vogelsoorten waarop in alle lidstaten mag worden gejaagd (tweede lid in samenhang met onderdeel A van bijlage II) en vogelsoorten die alleen mogen worden bejaagd in de lidstaten waarbij de betrokken soort zijn vermeld (derde lid in samenhang met onderdeel B van bijlage II). De richtlijn laat aan de lidstaten geen ruimte om de jacht op andere vogelsoorten te openen, zo heeft het Europese Hof van Justitie bevestigd.³ Los daarvan moet de jacht plaatsvinden volgens de eigen jachtwetgeving van de lidstaten. De lidstaten moeten daarbij borgen dat de jacht op vogelsoorten de pogingen tot instandhouding die in hun verspreidingsgebied worden ondernomen, niet in gevaar brengt.

Het vierde lid van artikel 7 bevat een aantal uitgangspunten en kaders waaraan de jacht op vogelsoorten dient te voldoen. Zo moeten de principes van verstandig gebruik en een ecologisch evenwichtige regulering in acht worden genomen. De Commissie geeft in haar gidsdocument aan dat zij onder «verstandig gebruik» verstaat: duidelijk

¹ Europese Commissie (2008), «Gidsdocument voor de jacht in het kader van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand».

² HvJ 8 juli 1987, zaak C-247/85 (Commissie tegen België), ro 34.

³ HvJ 8 juli 1987, zaak C-247/85 (Commissie tegen België), ro 14; HvJ 8 juli 1987, zaak C-262/85 (Commissie tegen Italië), ro 12.

duurzaam consumptief gebruik, met de nadruk op het handhaven van populaties van soorten in een gunstige staat van instandhouding. Dit begrip komt volgens de Commissie overeen met het begrip «duurzaam gebruik» in de zin van artikel 2 van het Biodiversiteitsverdrag: het gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit op een wijze en in een tempo die niet leiden tot achteruitgang van de biologische diversiteit op de lange termijn, aldus in stand houdend het vermogen daarvan om te voorzien in de behoeften en te beantwoorden aan de verwachtingen van huidige en toekomstige generaties. Onder verstandig gebruik kan mede worden gevat het nemen van positieve maatregelen in de zin van wildbeheer, aldus de Commissie.

De Commissie interpreteert in het gidsdocument het begrip «ecologisch evenwichtige regulering», onder verwijzing naar artikel 2 van de Vogelrichtlijn, aldus dat regulering onder meer verwijst naar het houden van populaties op een niveau dat beantwoordt aan economische eisen, bijvoorbeeld het voorkomen van schade. De toegestane maatregelen moeten echter wel ecologisch betrouwbaar zijn en in verhouding staan tot het op te lossen probleem. De Commissie wijst ten aanzien van dit begrip ook op het vereiste van een demografisch evenwichtige exploitatie van een soort en zij geeft aan dat bejaging niet mag leiden tot onevenwichtigheden in het ecosysteem.

Het vierde lid van artikel 7 van de Vogelrichtlijn bevat tevens beperkingen ten aanzien van de toegestane jachtseizoenen. Zo mogen vogelsoorten niet worden bejaagd zolang de jonge vogels het nest nog niet hebben verlaten of gedurende de verschillende fasen van de broedperiode. Trekvogels mogen bovendien niet worden bejaagd tijdens de trek naar hun nestplaatsen. Volgens het Europese Hof van Justitie is met deze voorschriften beoogd een volledig stelsel van bescherming te garanderen gedurende de perioden waarin de in het wild levende vogels in het bijzonder in hun voortbestaan worden bedreigd; derhalve kan de bescherming niet worden beperkt tot de gemiddelde reproductiecyclus en migratiebewegingen van de meerderheid van de vogels van een bepaalde soort.¹

Het in artikel 8 van de Vogelrichtlijn voorziene verbod op het gebruik van niet-selectieve middelen geldt – behoudens een overeenkomstig artikel 9 van de richtlijn toegestane afwijking – ook ten aanzien van schadebestrijding en jacht.

Habitatrichtlijn

De Habitatrichtlijn staat geen jacht toe op de soorten van communautair belang, genoemd in bijlage IV bij de richtlijn, omdat deze soorten bedreigd, kwetsbaar of zeldzaam zijn. Bestrijding van deze soorten vanwege schade zou kunnen worden toegestaan op grond van artikel 16 van de richtlijn, maar in de praktijk zullen deze soorten vanwege hun bedreigde of zeldzame staat weinig schade kunnen aanrichten en zal vanwege die staat niet snel voldaan zijn aan de eis dat bestrijding geen afbreuk mag doen aan de staat van instandhouding van de betreffende soort.

Op de soorten die worden genoemd in bijlage V bij de richtlijn is in principe wel jacht mogelijk en deze soorten mogen ook worden bestreden. Wel zijn lidstaten gehouden om de nodige maatregelen te nemen om te zorgen dat het onttrekken aan de natuur en de exploitatie van dieren van deze soorten verenigbaar zijn met het behoud van deze soorten in een gunstige staat van instandhouding (artikel 14). Voor zover het vangen of doden van soorten, genoemd in de bijlage IV of V bij de richtlijn, door een lidstaat wordt toegestaan, mag geen gebruik worden

¹ HvJ 17 januari 1991, zaak C-157/89 (Commissie tegen Italië), ro 14.

gemaakt van niet-selectieve middelen (artikel 15), behoudens ingeval overeenkomstig artikel 16 van de richtlijn – ook – daarvoor een afwijking is toegestaan.

Verdragen van Bern en van Bonn

Voor de soorten, genoemd in bijlage II bij het Verdrag van Bern, geldt hetzelfde regime als voor soorten, genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, en voor de soorten, genoemd in bijlage III bij het Verdrag van Bern, geldt hetzelfde regime als voor de soorten, genoemd in bijlage V bij de Habitatrichtlijn. Korthedshalve wordt verwezen naar de toelichting op de Habitatrichtlijn in het voorgaande. Het Verdrag van Bonn voorziet in een verbod op het onttrekken aan de natuur van de trekkende diersoorten, genoemd in bijlage I bij het verdrag. Van dit verbod mag alleen worden afgeweken indien bijzondere omstandigheden zulks vereisen.

Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming

Aan de in paragraaf 7.2.1.3. van deze memorie van toelichting aangehaalde Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming is invulling gegeven door op de overeenkomst gebaseerde beschikkingen van het Comité van Ministers van de Benelux. De overeenkomst en de daarop gebaseerde beschikkingen bevatten een lijst van soorten waarop de jacht kan worden uitgeoefend en bepalingen over de jachtseizoenen, de afmeting van jachtvelden, de toegestane jachtmiddelen en de handel in wild.

7.3.3. Huidige implementatiewijze Nederland

Schadebestrijding

Artikel 65 van de Flora- en faunawet bevat een regeling voor de bestrijding door de grondgebruiker van dieren die op zijn grond of aan zijn opstallen schade veroorzaken. Bij algemene maatregel van bestuur – het Besluit beheer en schadebestrijding – zijn op grond van dat artikel zes soorten aangewezen die op landelijke schaal schade veroorzaken en negentien soorten die in delen van het land schade aanrichten.¹ Aanwijzing kan geschieden ingeval sprake is van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren, of van schade aan de fauna.² Voor de bestrijding van dieren van aangewezen soorten die op landelijke schaal schade veroorzaken, kan bij ministeriële regeling aan grondgebruikers vrijstelling worden verleend van de verboden op onder meer het doden en vangen van dieren; voor aangewezen soorten die in delen van het land schade aanrichten, kan deze vrijstelling bij provinciale verordening worden verleend. Zowel voor de aanwijzing van soorten bij algemene maatregel van bestuur als voor de verlening vrijstelling aan grondgebruikers geldt als vereiste dat er geen andere bevredigende oplossing mag bestaan en dat er geen afbreuk mag worden gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de betrokken soort. De vrijstelling geldt voor het verrichten van handelingen ter voorkoming van in het huidige of komende jaar dreigende schade binnen de grenzen van het werkgebied van de wildbeheereenheid waarin de gronden of opstallen zijn gelegen.³ De grondgebruiker kan bij schriftelijke toestemming zijn recht op schadebestrijding door derden laten uitoefenen.

¹ Zie de bijlagen 1 en 2 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren. Soorten die in het hele land schade aanrichten: Canadese gans, houtduif, konijn, kauw, vos en zwarte kraai. Soorten die in delen van het land schade aanrichten: brandgans, ekster, fazant, grauwe gans, haas, holenduif, huismus, kleine rietgans, knobbelzwaan, kolgans, meerkoet, rietgans, ringmus, roek, rotgans, smient, spreeuw, wilde eend en woelrat.

² Schade aan fauna is in de wet opgenomen naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aanvaarde motie van het toenmalige lid Schreier-Pierik (CDA) c.s. (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XIV, nr. 17). Op deze grond zijn de vos, de zwarte kraai en de kauw aangewezen als landelijk schadeveroorzakende soorten.

³ In de wet opgenomen door een amendement van de lid Schreier-Pierik (CDA) c.s. (Kamerstukken II 2005/06, 29 448, nr. 13).

Voor gevallen die niet gedekt worden door de – generieke – ministeriële of provinciale vrijstelling, kan op grond van artikel 68 van de Flora- en faunawet door gedeputeerde staten een ontheffing worden verleend om populatiebeheer toe te passen. Deze ontheffing wordt verleend met het oog op de daar genoemde belangen, waaronder schadebestrijding, die een afwijking van de verboden op onder meer het doden of vangen van dieren rechtvaardigen.

In de Flora- en faunawet is in vergelijking met de daarvoor geldende Jachtwet gekozen voor een meer gedecentraliseerde en planmatige invulling van het populatiebeheer. Als uitgangspunt geldt dat een ontheffing in beginsel slechts wordt verleend aan faunabeheereenheden op basis van een faunabeheerplan. De faunabeheereenheden hebben aldus op grond van de Flora- en faunawet een centrale taak toegekend gekregen bij het waarborgen van een planmatig beheer.¹

Faunabeheereenheden zijn erkende samenwerkingsverbanden, waarin jachthouders, te weten degenen die gerechtigd zijn tot de uitoefening van de jacht in een jachtveld (zie hierna), en ook anderen, zoals bijvoorbeeld organisaties op het vlak van natuurbescherming en dierenbescherming, zijn vertegenwoordigd. Bij de jachthouders gaat het om grondeigenaren, waaronder agrariërs en terreinbeherende organisaties. Op grond van de Flora- en faunawet zijn regels gesteld waaraan faunabeheereenheden moeten voldoen (artikel 29). Deze regels – neergelegd in het Besluit faunabeheer – zien op de rechtsvorm van de eenheden, de omvang van hun werkgebied en het gedeelte van dat gebied ten aanzien waarvan de aangesloten jachthouders het jachtrecht dienen te bezitten. De bij een faunabeheereenheid aangesloten jachthouders kunnen het beheer slechts uitvoeren voor zover zij beschikken over jachtrechten dan wel over de toestemming van de grondgebruikers tot het verrichten van de beheers-handelingen.

Het faunabeheerplan, goed te keuren door gedeputeerde staten, moet eveneens aan een aantal eisen voldoen (artikel 30). Faunabeheerplannen moeten blijkens de wetsgeschiedenis zijn gericht op een duurzame instandhouding van de betreffende populaties tegen de achtergrond van een natuurlijke omvang van die populaties en de draagkracht van de biotoop, zowel op de korte als op de lange termijn.² Faunabeheerplannen gelden voor ten hoogste vijf jaar. Gedeputeerde staten kunnen ter uitvoering van het faunabeheerplan één omvattende ontheffing verlenen voor alle werkzaamheden gedurende deze periode van vijf jaar, ter beperking van de bestuurlijke lasten.

Thans heeft elke provincie één faunabeheereenheid, alleen Provincie Gelderland heeft er drie. Een faunabeheereenheid werkt doorgaans de meerjarige faunabeheerplannen uit in eenjarige werkplannen, die worden uitgevoerd door de wilfbeheereenheden (zie hierna) of door individuele jachtaktehouders. In het kader van verantwoord faunabeheer verzamelen de jachtaktehouders veel informatie uit het veld, die wordt gebundeld in registratiesystemen als het Faunaregistratiesysteem en het Nederlands Wild Registratie Systeem, die als basis kunnen dienen voor het faunabeheerplan.³ Het Landelijk overleg faunabeheereenheden heeft in 2006 een evaluatie laten uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de faunabeheereenheden.⁴ Deze evaluatie geeft aan dat de bestuurders van de faunabeheereenheden en de gedeputeerden van de provincies in het algemeen tevreden zijn over het functioneren van de faunabeheereenheden.

¹ Kamerstukken II 1996/97, 23 147, nr. 7, blz. 28.

² Kamerstukken II 1996/97, 23 147, nr. 7, blz. 27.

³ Onderscheidenlijk www.faunaregistratie.nl en www.nwrs.nl.

⁴ Balanceren in het faunabeheer, landelijke evaluatie van het functioneren van de faunabeheereenheden (FBE's), Amsterdam, 1 december 2006, DSP-groep BV.

In 2005 werd – in aanvulling op de regeling van de faunabeheereenheden – een grondslag voor de wildbeheereenheden in de Flora- en faunawet opgenomen.¹ In artikel 1, eerste lid, van die wet zijn de wildbeheereenheden gedefinieerd als rechtspersoonlijkheid bezittende samenwerkingsverbanden van jacht(akte)houders en anderen, die tot doel hebben te bevorderen dat jacht, beheer en schadebestrijding, al dan niet ter uitvoering van het door de faunabeheereenheid opgestelde faunabeheerplan, worden uitgevoerd, mede in samenwerking met en ten dienste van grondgebruikers of terreinbeheerders. Er zijn in Nederland ongeveer 300 wildbeheereenheden, met een fysiek werkgebied variërend in omvang van 5 000 tot 25 000 hectares. In artikel 65 van de wet wordt ten aanzien van de schadebestrijding ook verwezen naar de schade binnen de grenzen van de wildbeheereenheid.

De positie van deze samenwerkingsverbanden van jachthouders en andere betrokkenen in de vorm van faunabeheereenheden en wildbeheereenheden hangt mede samen met het feit dat in de Flora- en faunawet is bepaald dat een jachtake alleen kan worden verkregen door een jachthouder. Deze akte is nodig voor het gebruik van het geweer en van jachtvogels, niet alleen bij de jacht (zie hierna) maar ook bij schadebestrijding en beheer. Dat betekent dat de jachthouder een belangrijke rol heeft in de uitvoering van alle drie de regimes.

In 2003 heeft de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het Beleidskader Faunabeheer vastgesteld en aan de Tweede Kamer gezonden,² na overleg met provincies en vertegenwoordigers van grondgebruikers, terreinbeherende organisaties, natuurorganisaties en jagers. Het beleidskader benadrukt dat faunabeheereenheden en -plannen van groot belang zijn voor een goede uitvoering, waarbij relevante organisaties en instanties op gebiedsniveau gezamenlijk invulling geven aan een zorgvuldig en planmatig faunabeheer. Het beleidskader heeft inhoudelijk betrekking op het beheer van ganzen en smienten en het populatiebeheer van damherten, edelherten, reeën en wilde zwijnen. Ten aanzien van het beheer van ganzen en smienten bevat het kader afspraken over verjaging met ondersteunend afschot door de faunabeheereenheden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de situatie in en buiten de ganzenfoeragegebieden. Het populatiebeheer van damherten, edelherten, reeën en wilde zwijnen dient ook te geschieden door faunabeheereenheden en wordt beschreven als het reguleren van het aantal grote hoefdieren, niet alleen gemotiveerd door de schadehistorie ter plaatse en het omringende gebied, maar ook door kennis omtrent de relatie tussen maximale populatieomvang en de draagkracht van het terrein waarop de dieren zich bevinden.

In de Flora- en faunawet is, naar aanleiding van overleg met de Tweede Kamer,³ een verbod opgenomen om bij de uitoefening van de bevoegdheden in het kader van beheer en schadebestrijding hoefdieren op te drijven (artikel 74, eerste lid, onderdeel b).⁴ Dit verbod is opgenomen vanwege de mate van verstoring die deze methode veroorzaakt. Bij algemene maatregel van bestuur kan wel de zogenoemde drukmethode worden toegestaan in het kader van beheer en schadebestrijding ten aanzien van wilde zwijnen. Daarbij verontrust één persoon opzettelijk wilde zwijnen met het oogmerk de dieren binnen het schootsveld van één geweerdrager te brengen en daarbij worden geen honden ingezet.

Sluitstuk van de regeling van beheer en schadebestrijding in de Flora- en faunawet is artikel 67. Op grond van dit artikel kunnen gedeputeerde staten personen of groepen van personen aanwijzen om de stand van populaties dieren terug te brengen. Gedeputeerde staten kunnen bepalen

¹ Door het eerdergenoemde amendement van lid Schreijer-Pierik c.s. (Kamerstukken II 2005/06, 29 448, nr. 13).

² Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIV, nr. 58.

³ O.m. Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XIV, nr. 59.

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28 020.

dat deze personen toegang hebben tot gronden, ook tegen de wens van de rechthebbende van de grond in.

Jacht

De Wet, houdende bepalingen op het Stuk der Jagt en Visscherij¹ en haar opvolgers hebben sinds de negentiende eeuw regels gesteld over de uitoefening van het jachtrecht: het recht om zich zoogdieren en vogels toe te eigenen die zich op of in de grond bevinden. Deze regels hebben in de loop der tijd tot doel gekregen te waarborgen dat het jachtrecht verstandig gebruikt werd. Zo was de jacht alleen toegestaan binnen het jachtseizoen en had de jachthouder de verplichting zich als een goed jachthouder te gedragen en voor een redelijke wildstand in zijn veld te zorgen. Ook was hij aansprakelijk voor schade die werd aangericht door wild in zijn veld. Tot slot was het gebruik van middelen voor het vangen of doden gereguleerd. Voor de uitoefening van de jacht met het geweer, jachtvogels en de eendenkooi was een opleiding en een akte vereist, zodat een kundige uitoefening van de jacht werd verzekerd. Er waren in de Jachtwet, zoals deze gold totdat de Flora- en faunawet in werking trad in 2002, 46 soorten als bejaagbaar aangewezen, hoewel de jacht niet op al deze soorten werd geopend.

Met de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet is het aantal wildsoorten waarop de jachthouder binnen het jachtseizoen mag jagen sterk beperkt, namelijk tot zes soorten: wilde eend, fazant, patrijs, haas, konijn en houtduif (artikel 32). Dit aantal is kleiner dan de wildlijst van de Benelux-overeenkomst en bevat minder vogelsoorten dan waarop Nederland op grond van de Vogelrichtlijn de jacht zou mogen openen. Blijkens de Nota naar aanleiding van het eindverslag uit 1997 inzake het voorstel van de Flora- en faunawet zijn op de wildlijst alleen soorten opgenomen die mede om reden van benutting worden bejaagd en die bovendien algemeen voorkomen en bejaging verdragen.² Het wilde zwijn, edelhert, damhert en ree zijn niet op de wildlijst opgenomen, omdat het afschot van deze soorten door de overheid bepaald moet worden op grond van beheeroverwegingen.³ Trekwild, dat wil zeggen verschillende ganzensoorten en de smient, zijn niet op de wildlijst geplaatst wegens de bijzondere internationale verantwoordelijkheid die Nederland heeft ten aanzien van deze soorten en omdat ingrijpen bij deze soorten daarom uitzondering dient te zijn.⁴ De jacht op de patrijs is nooit geopend onder de Flora- en faunawet, omdat deze soort wegens zijn slechte staat van instandhouding voorkomt op de Rode Lijst.

Consequentie van de beperking van de wildlijst is dat de kans op schade aan eigendommen veroorzaakt door wild groter is. De eerder besproken regimes voor schadebestrijding en populatiebeheer buiten de jacht zijn daarom in belang toegenomen.⁵

In de Flora- en faunawet is een verbod op het jagen in beschermde natuurmonumenten en Natura 2000-gebieden geïntroduceerd, vanwege het potentieel verstorende effect van de jacht op de in die gebieden aanwezige natuurwaarden. De Tweede Kamer heeft een motie van het toenmalige lid Schrijer-Pierik (CDA) c.s. aanvaard⁶ waarin de regering werd gevraagd om door middel van een wijziging van de Flora- en faunawet dit verbod op te heffen. In het rapport houdende de uitkomsten van de evaluatie van de natuurwetgeving wordt de conclusie getrokken dat het verbod onder voorwaarden kan worden opgeheven, omdat afhankelijk van de kenmerken van het gebied, de specifieke gebiedsdoelstellingen en de wijze waarop de jacht wordt ingevuld niet zonder meer sprake behoeft te zijn van nadelige effecten van jacht in een Natura 2000-gebied. Voor de gebiedsbescherming zijn voldoende instrumenten

¹ Stb. 1814, 41.

² Kamerstukken II 1996/97, 23 147, nr. 12, blz. 12.

³ Idem, blz. 13.

⁴ Idem.

⁵ Zie voor een uiteenzetting over aansprakelijkheid bij schade door wilde dieren onder de Flora- en faunawet: Kamerstukken II 1997/98, 23 147, nr. 100.

⁶ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XIV, nr. 18.

voorhanden – in de vorm van onder meer beheerplannen en vergunningen – om per gebied maatwerk te leveren.¹

Middelen voor vangen of doden

Het vangen en het doden van in het wild levende dieren dienen op een kundige en effectieve wijze plaats te vinden, met inachtneming van de vereisten op het vlak van natuurbescherming en dierenwelzijn. Om die reden bevat de Flora- en faunawet bepalingen inzake het gebruik van middelen voor het vangen of doden van dieren. Zo is het gebruik van bepaalde middelen verboden vanwege de bijkomende schade die ze kunnen veroorzaken aan natuurwaarden (artikelen 15, 15a, 15b en 16). Voorts is op limitatieve wijze bepaald welke middelen mogen worden gebruikt voor schadebestrijding op grond van de ministeriële of provinciale vrijstellingsregeling, voor beheer op basis van een provinciale opdracht en ontheffing (artikel 72) en voor de jacht (artikelen 50, 51 en 52). De middelen die bij de vrijstelling of ontheffing kunnen worden toegestaan voor beheer en schadebestrijding zijn aangewezen in het Besluit beheer en schadebestrijding.

Specifieke voorschriften gelden op grond van de Flora- en faunawet voor het gebruik van het geweer, jachtvogels en eendenkooien, gelet op de aard van deze middelen. Een schutter moet het geweer gericht en kundig kunnen gebruiken om onbedoelde schade aan natuurwaarden te voorkomen en om de openbare veiligheid te waarborgen. Een valkenier moet zijn vogel doelgericht kunnen aanwenden. Het is daarbij ongewenst dat jachtvogels verkeerde prooien slaan of ongewenste onrust veroorzaken. Dat vereist oefening voor zowel de valkenier als voor zijn vogel. De eendenkooi is een niet-selectief vangmiddel in de zin van de Vogelrichtlijn, dat uitsluitend op basis van een ontheffing of vrijstelling kan worden gebruikt, en vergt specifieke kundigheid voor een verantwoord gebruik.

De vereiste kennis en kunde voor het gebruik van de betrokken middelen maken onderdeel uit van een verplichte opleiding voor schutters, valkeniers en kooikers, afgerond met een examen waarin zowel de theorie als de praktijk worden getoetst. Deze opleiding is een vereiste voor het verkrijgen van een jacht-, valkeniers- of kooikersakte (artikelen 38 tot en met 45 van de Flora- en faunawet). De akten kunnen worden geweigerd, geschorst of ingetrokken als de aanvrager of houder ongeschikt blijkt. Voor geweren is in de Flora- en faunawet voorts bepaald dat zij alleen mogen worden gebruikt op jachtvelden met minimaal een bepaalde omvang (artikelen 49 en 72), zodat de jachttakthehouder voldoende grond heeft om tot een goed wildbeheer te kunnen komen. Om het geweer te mogen gebruiken is het afsluiten van een schadeverzekering vereist. De verzekering dient ter schadeloosstelling van eventuele slachtoffers van ongevallen met het geweer in het veld (artikelen 54 en 55). Het slachtoffer heeft bovendien een eigen recht op schadevergoeding ten opzichte van de verzekeraar en er kunnen geen gebreken aan de verzekeringsovereenkomst aan het slachtoffer worden tegengeworpen.

De korpschef is ingevolge artikel 42 van de Flora- en faunawet het bevoegd gezag voor de verlening van de jachttakte. Deze bevoegdheid hangt samen met het feit dat op het bezit van geweren en munitie de Wet wapens en munitie (WWM) van toepassing is. De doelstellingen van de WWM zijn beheersing van het legale wapenbezit en bestrijding van het illegale wapenbezit. Om die doelstellingen te bereiken bepaalt de WWM limitatief in welke gevallen wapenbezit is toegestaan. Het is personen onder meer toegestaan een geweer en munitie voorhanden te hebben en te dragen, indien zij de beschikking hebben over een jachttakte, afgegeven door de korpschef (artikelen 26, tweede lid, onderdeel b, en 28, tweede lid,

¹ Zie de hiervoor aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving, blz. 60.

onderdeel b, WWM). Ook kan de korpschef verlof geven tot verkrijging van een jachtgeweer (artikel 32, eerste lid, WWM).

Voor valkeniers geldt op grond van de Flora- en faunawet een numerus fixus (artikel 77). Tevens is het gebruik van jachtvogels beperkt tot twee soorten, te weten haviken en slechtvalken. Eendenkooien dienen ingevolge de Flora- en faunawet geregistreerd te zijn en er kunnen geen nieuwe eendenkooien worden geregistreerd (artikel 56); daarbij stelt de wet tevens regels over het afpalingsrecht, een oud zakelijk recht dat anderen dan de kooiker belet om verstoringen te veroorzaken binnen de afpalingskring van de eendenkooi (artikel 59).

In het rapport houdende de uitkomsten van de evaluatie van de natuurwetgeving¹ wordt ten aanzien van het gebruik van de middelen voor het vangen of doden geconcludeerd dat de kooikersakte kan vervallen, omdat door registratie voldoende zicht bestaat op het gebruik van eendenkooien. Ook verzet zich blijkens de evaluatie niets tegen registratie van nieuwe eendenkooien. De numerus fixus voor valkeniers kan volgens het evaluatierapport vervallen en het gebruik van meer jachtvogelsoorten kan worden toegestaan. De risico's bij ontsnapping van jachtvogels zijn gering en de risico's op de illegale onttrekking van vogels uit de natuur zal klein zijn: er mogen uitsluitend gefokte vogels worden gebruikt en deze vogels zijn geregistreerd.

7.3.4. Regeling in wetsvoorstel

7.3.4.1. Planmatige, gebiedsgerichte aanpak

Algemeen

In de Flora- en faunawet is een planmatige en gebiedsgerichte aanpak van het beheer geïntroduceerd, in de vorm van faunabeheereenheden, faunabeheerplannen en daarop gebaseerde provinciale ontheffingen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze aanpak verbreed naar de vrijstelling voor schadebestrijding en het afschot in het kader van de jacht.

Met een planmatige en gebiedsgerichte aanpak wordt geborgd dat alle inspanningen in het kader van schadebestrijding, beheer en jacht op elkaar worden afgestemd en ten dienste staan van het gebied waarin die inspanningen worden verricht. Daarbij is verzekerd dat recht wordt gedaan aan de specifieke omstandigheden in het betrokken gebied en aan de gevoelens en verwachtingen van de bewoners van de streek, vanuit hun betrokkenheid bij en beleefde verantwoordelijkheid voor hun directe leefomgeving en het beheer daarvan. Verbondenheid met de streek leidt ook tot weerwoord vanuit de streek ingeval van onzorgvuldig handelen.

De uitvoering van de schadebestrijding, het beheer en de uitoefening van de jacht moet, gelet hierop, hun basis vinden in faunabeheerplannen (artikel 3.12, eerste lid). Voor het opstellen en uitvoeren van deze plannen wordt – net als onder de Flora- en faunawet – aangesloten bij de bestaande samenwerkingsverbanden van jachthouders en anderen, zoals maatschappelijke organisaties: de faunabeheereenheden. Verschillende organisaties hebben zich in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel positief uitgesproken over het functioneren van de faunabeheereenheden en hebben gepleit voor het handhaven van een centrale rol voor deze eenheden.² Het wetsvoorstel gaat uit van een beoordeling van de noodzaak, proportionaliteit en uitvoering van het faunabeheerplan door gedeputeerde staten, zodat het publieke belang en de samenhang met het algehele natuurbeleid van de provincie is gewaarborgd. De waarborging van dit publieke belang vergt een invulling

¹ Zie de hiervoor aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving, blz. 53–61.

² O.m. Vereniging Natuurmonumenten en de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging. Ook het Interprovinciaal Overleg is in zijn advies positief over de werking van faunabeheereenheden.

van de publieke verantwoordelijkheid die verder gaat dan het enkel in handen leggen van taken bij private rechtspersonen, zoals de Vereniging het Edelhert bepleit in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel.

In deze planmatige en gebiedsgerichte aanpak is er ook plaats voor de jacht in traditionele zin, omdat wordt gewaarborgd dat de uitoefening van de jacht op een maatschappelijk en ecologisch aanvaardbare wijze plaatsvindt en ten dienste staat aan het voorkomen van schade en het beheer van populaties. Om die reden zijn in onderhavig wetsvoorstel meer soorten op de wildlijst geplaatst dan thans in de Flora- en faunawet (zie hierna onder het kopje «jacht»).

Faunabeheereenheden en faunabeheerplannen

Provinciale faunabeheereenheden vervullen in het huidige faunabeleid een essentiële rol, omdat zij zorgen voor een maatschappelijke en gebiedsgerichte inbedding van het faunabeheer. In het bestuur van de faunabeheereenheden zijn de maatschappelijke geledingen vertegenwoordigd die belang hebben bij de uitvoering van het faunabeleid, zoals jagers, de landbouwsector en de organisaties die natuurterreinen beheren. Voorts is het publieke belang bij de faunabeheereenheden geborgd, waar de provincies bevoegd gezag zijn voor het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen voor schadebestrijding en beheer en een goede aansluiting op het provinciaal faunabeleid borgen. Faunabeheereenheden zijn door hun schaalgrootte in staat om binnen de provincies een samenhangende aanpak van het faunabeheer te verzekeren en daarover verantwoording af te leggen aan de provincie.

De positie van de faunabeheereenheden en faunabeheerplannen is versterkt. Uitgangspunt is dat er in alle provincies faunabeheereenheden zijn die in beginsel – buiten bijvoorbeeld defensie-terreinen – werkzaam zijn op het gehele provinciale grondgebied. Nieuw ten opzichte van de Flora- en faunawet is dat de erkenning van overheidswege van faunabeheereenheden is vervallen ten faveure van een aantal wettelijke eisen aan de organisatie van de faunabeheereenheden (artikel 3.12, tweede lid). Zo dienen faunabeheereenheden de rechtsvorm van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of een stichting te hebben. In het bestuur zijn de jachthouders vertegenwoordigd, waarbij net als nu onderscheid gemaakt zal worden tussen de verschillende achtergronden van de jachthouders: jagers, landbouwers en terreinbeherende organisaties. Voorts is uitdrukkelijk bepaald dat op uitnodiging van de partijen, vertegenwoordigd in het bestuur van de faunabeheereenheid, ook andere maatschappelijke organisaties kunnen deelnemen aan de vergaderingen van het bestuur of het bestuur kunnen adviseren. Daarbij kan het ook gaan om organisaties die de belangen van natuur of dieren behartigen, mits hun doelstellingen niet haaks staan op de uitgangspunten van het faunabeheerplan. Tot slot kunnen bij provinciale verordening nadere regels worden gesteld over de organisatie van de faunabeheereenheid (voorgesteld artikel 3.12, achtste lid). Bij het opstellen van deze regels kan de provincie rekening houden met de regionale bijzonderheden en omstandigheden.

De faunabeheereenheden blijven verantwoordelijk voor het opstellen van faunabeheerplannen, goed te keuren door gedeputeerde staten (voorgesteld artikel 3.12, eerste, derde en zesde lid). Het faunabeheerplan is de basis voor de uitvoering van een vrijstelling voor schadebestrijding (artikel 3.14, vierde lid), de verlening van ontheffingen voor faunabeheer (artikel 3.15, tweede lid) en de uitoefening van de jacht (artikel 3.18, vijfde lid). Voor het beheer van populaties zullen de lange termijndoelen voor

het werkgebied van de faunabeheereenheid moeten worden omgezet naar werkplannen, die een vertaling van de doelen naar een concrete inzet op streekniveau bevatten. Daarbij kan samenhang worden aangebracht tussen beheer, schadebestrijding en jacht.

Vereniging het Reewild en Vereniging het Edelhert wijzen in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel op het bestaan van diersoorten, waarvan het leefgebied het werkgebied van een faunabeheereenheid kan overstijgen, zoals het ree, damhert, edelhert en wild zwijn. Voor deze gevallen is een voorziening in het wetsvoorstel opgenomen, zodat er een overkoepelend beheerplan kan worden opgesteld. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kan dergelijke diersoorten aanwijzen, waarna het aan de betrokken faunabeheereenheden is om gezamenlijk een faunabeheerplan voor die soort op te stellen (artikel 3.12, derde lid). Ingeval het leefgebied in verschillende provincies is gelegen, keuren gedeputeerde staten van de provincie waarin het leefgebied in hoofdzaak is gelegen, het plan goed, in overeenstemming met gedeputeerde staten van de overige betrokken provincies (artikel 3.12, zesde lid).

Het faunabeheerplan zal overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel een nieuw element bevatten, namelijk een afschotplan voor schadebestrijding, beheer of jacht met gebruikmaking van het geweer. De impact die gebruikmaking van het geweer kan hebben in het gebied waarin schadebestrijding, beheer en jacht plaatsvinden – zowel op de populaties van in het wild levende dieren als op de inwoners – en het feit dat het afschot in alle gevallen uitgevoerd dient te worden door jachthouders, maken het wenselijk dat de afschotplannen onderdeel gaan uitmaken van de door gedeputeerde staten goed te keuren faunabeheerplannen. Handelen in strijd met het faunabeheerplan op dit punt leidt tot een strafbaar feit: het leidt er bij schadebestrijding toe dat de daarvoor vereiste vrijstelling niet van toepassing is, waardoor het verbod op het verstoren of op het doden van dieren wordt overtreden (voorgesteld artikel 3.14, tweede en derde lid), het leidt er bij populatiebeheer toe dat een voorschrift verbonden aan de daarvoor vereiste ontheffing niet wordt nageleefd, wat als zodanig verboden is en bovendien leidt tot overtreding van het verbod op het verstoren of op het doden van dieren (voorgesteld artikel 3.15 in samenhang met voorgesteld artikel 5.3, vierde lid) en het leidt bij jacht tot overtreding van het verbod, neergelegd in het voorgestelde artikel 3.18, zesde lid. In de faunabeheerplannen zal – met inachtneming van de schadehistorie en de draagkracht van de populaties – het afschot in het kader van beheer en jacht moeten worden gepland, gestructureerd en gemaximeerd. Voor schadebestrijding geldt dat de faunabeheerplannen ruimte moeten laten voor grondgebruikers om flexibel te reageren op het optreden van schade. Binnen de kaders van het afschotplan kunnen jachthouders zelf invulling geven aan de jacht op hun jachtveld en zullen zij zorg moeten dragen voor een redelijke wildstand (voorgesteld artikel 3.18, derde lid). De faunabeheereenheid zal bij het vaststellen van het faunabeheerplan moeten bezien welk detailniveau voorschriften moeten worden opgenomen voor de uitoefening van de jacht, dit kan per soort verschillen om onnodige lasten te voorkomen.

Wildbeheereenheden

In het onderhavige wetsvoorstel hebben de wildbeheereenheden een meer prominente rol gekregen dan in de Flora- en faunawet. Het zijn over het algemeen de wildbeheereenheden die uitvoering zullen geven aan het faunabeheerplan. Zij zullen in de praktijk de beheerdaden verrichten op grond van de provinciale ontheffing voor beheer en zij bevorderen dat de aangesloten jachthouders de jacht en de schadebestrijding uitvoeren overeenkomstig het faunabeheerplan en ten dienste van de grondge-

bruikers. Voorts adviseren zij de faunabeheereenheid over de inhoud van de faunabeheerplannen en leveren zij – op basis van tellingen en een afschotregistratie – de gegevens aan ten behoeve van het faunabeheerplan. Wildbeheereenheden voeren in de praktijk deze taken thans al veelal uit, maar deze taken worden geformaliseerd in dit wetsvoorstel (voorgestelde artikelen 3.13, eerste lid, 3.14, zesde lid, en 3.15, derde en vierde lid, aanhef en onderdeel b).

De toekenning van deze taken en verantwoordelijkheden aan de wildbeheereenheden vindt haar rechtvaardiging in het feit dat deze samenwerkingsverbanden bij uitstek streekgebonden zijn. Om de wildbeheereenheden deze taken effectief te kunnen laten uitvoeren, is erin voorzien dat alle van het geweer gebruikmakende jachthouders – jachthouders met een jachtakte – binnen het werkgebied van een wildbeheereenheid zich bij deze eenheid moeten aansluiten (voorgesteld artikel 3.26, tweede lid, aanhef en onderdeel b). Deze werkgebieden dienen bovendien van voldoende omvang te zijn voor een effectieve invulling van de werkzaamheden; de provincies kunnen daaromtrent regels stellen (artikel 3.13, tweede lid). Gezien het belang dat anderen bij de werkzaamheden van de wildbeheereenheden kunnen hebben, zoals grondgebruikers – niet zijnde jachtaktehouders – uit de streek, is voorzien dat ook zij lid kunnen worden van een wildbeheereenheid (voorgesteld artikel 3.13, eerste lid, tweede volzin).

Voor grote terreinbeherende organisaties zal de verplichting om zich aan te sluiten bij wildbeheereenheden veelal weinig meerwaarde hebben: een samenhangend en verantwoord beheer van hun terreinen is verzekerd gelet op de aard van de organisatie en de omvang van hun terreinen. Het voorgestelde artikel 3.13, tweede lid, onderdeel b, biedt dan ook de mogelijkheid aan provincies om deze organisaties van de aansluitplicht vrij te stellen.

7.3.4.2. Schadebestrijding

De grondgebruiker kan net als onder de Flora- en faunawet worden vrijgesteld van de verboden van de beschermingsregimes, neergelegd in de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 van het wetsvoorstel, met het oog op de bestrijding van schadelijke dieren op zijn grond en in of aan zijn opstallen. Schadebestrijding is aan de orde ingeval preventieve maatregelen onvoldoende soelaas bieden en jacht niet mogelijk is, bijvoorbeeld bij vogelsoorten waarop de Vogelrichtlijn geen jacht toestaat of als het noodzakelijk is om deze buiten de jachtseizoenen te bestrijden.

Op grond van het voorgestelde artikel 3.14 kunnen – evenals thans op grond van de Flora- en faunawet – ten aanzien van dieren van bij algemene maatregel aangewezen soorten die landelijk schade veroorzaken door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bij ministeriële regeling landelijke vrijstellingen voor schadebestrijding worden verleend; ten aanzien van dieren van bij de algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten die alleen in delen van het land schade aanrichten worden vrijstellingen voor schadebestrijding verleend door provinciale staten. Op dit punt wijkt het onderhavige wetsvoorstel af van het ontwerp dat ter consultatie aan het maatschappelijk veld is voorgelegd. Dat bevatte alleen een grondslag voor vrijstelling door provinciale staten. Met een landelijke vrijstelling worden onnodige bestuurlijke lasten voorkomen en wordt duidelijkheid voor de praktijk gecreëerd.

Het Interprovinciaal Overleg spreekt in zijn advies over het ontwerp van het wetsvoorstel op dit punt als voorkeur uit om zowel de aanwijzing van soorten als het verlenen van vrijstellingen aan provinciale staten te laten, zodat provincies maatwerk kunnen leveren. Het wijst er daarbij op dat de provincies ook verantwoordelijk worden voor de schadeloosstelling voor niet te bestrijden faunaschade (zie verder paragraaf 10.2 van deze memorie van toelichting), en dat zij tegen die achtergrond in principe ook dienen te gaan over de vrijstelling waarmee de wildschade kan worden bestreden en de schadeloosstellingen kunnen worden beperkt. Het kabinet onderkent dat hier over het algemeen sprake is van een provinciale verantwoordelijkheid. Het wijst er evenwel op dat dit anders kan liggen ingeval sprake is van soorten die in meer provincies of zelfs landelijk schade veroorzaken, omdat het dan niet alleen op lokaal of regionaal niveau te maken afwegingen betreft. Het gaat bij de betrokken soorten immers om een provinciegrensoverstijgend probleem en een effectieve aanpak daarvan zal vaak gebaat zijn bij een gelijksoortige aanpak in alle betrokken provincies. Tegen die achtergrond ligt het in de rede dat het Rijk de mogelijkheid heeft regie te voeren door de betrokken soorten bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen en voor de bestrijding van schade door die soorten te voorzien in een door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie te verlenen vrijstelling van beschermingsbepalingen onder door hem te stellen voorwaarden. Toepassing van deze in het voorgestelde artikel 3.14, eerste en tweede lid, geboden mogelijkheid is evenwel geen automatisme. Ingeval het Rijk na overleg met de provincies vaststelt dat de verlening van vrijstelling voor de bestrijding van schade door een bepaalde diersoort beter op provinciaal niveau kan plaatsvinden, wordt deze diersoort niet aangewezen bij de in artikel 3.14, eerste lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur en behouden de provincies al hun bevoegdheden. Hiertoe is een overlegverplichting tussen Rijk en provincies in het wetsvoorstel opgenomen (artikel 3.14, zevende lid).

Het voorgestelde artikel 3.14 geeft de kaders aan waarbinnen de minister en provinciale staten voornoemde vrijstellingen kunnen verlenen. Deze landelijk uniforme kaders verzekeren dat de vrijstellingen worden verleend overeenkomstig de vereisten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Of de vrijstellingen verleend kunnen worden voor de bestrijding van schadelijke dieren hangt af van de reikwijdte van de verboden en de mogelijkheden tot afwijking van de verboden die deze richtlijnen bieden. Verwezen zij naar de paragrafen 7.2.1.2 en 7.2.3 van deze memorie van toelichting. Omwille van de uniformiteit zijn de kaders als voorzien in het voorgestelde artikel 3.14 ook van toepassing op vrijstellingen voor de bestrijding van andere schadelijke dieren dan die vallen onder de reikwijdte van de Europese beschermingsregimes als uitgewerkt in de paragrafen 3.1 en 3.2 van het wetsvoorstel, zij het dat daarvoor ruimere schadebestrijdingsmogelijkheden kunnen worden toegelaten dan de mogelijkheden die de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor vogels en strikt beschermde diersoorten bieden (voorgesteld vijfde lid, aanhef en onderdeel c, van artikel 3.14).

Ingevolge het voorgestelde eerste tot en met derde lid van artikel 3.14 kan een vrijstelling uitsluitend worden verleend voor de bestrijding van dieren van bij algemene maatregel aangewezen vogelsoorten en andere diersoorten. Voorwaarden voor aanwijzing zijn dat dieren van de betreffende soort in delen van het land schade aanrichten en dat de soort niet in zijn voortbestaan wordt bedreigd of dat gevaar loopt. Bij een voorgenomen aanwijzing zal steeds moeten worden gezien of een soort de bestrijding kan verdragen.

Op grond van het voorgestelde tweede tot en met vierde lid van artikel 3.14 geldt de vrijstelling voor de grondgebruiker ten behoeve van bestrijding van schadelijke dieren op door hem gebruikte grond of in of

aan door hem gebruikte opstallen. De schade waarvoor vrijstelling kan worden verleend is daarbij beperkt tot schade die door de schadelijke dieren binnen bepaalde geografische grenzen wordt veroorzaakt, namelijk schade op de gronden en aan de opstallen van de gebruiker en in de directe omgeving; het gaat dan om gronden binnen de grenzen van het werkgebied van de wildbeheereenheid waarin zij zijn gelegen en in voorkomend geval de grenzen van het werkgebied van een andere wildbeheereenheid die onmiddellijk grenst aan de betrokken gronden. Het gaat bovendien om schade die binnen een afzienbare termijn dreigt op te treden, namelijk in het huidige en volgende jaar.

In het voorgeschreven afschotplan voor schadebestrijding, onderdeel van het faunabeheerplan, kunnen voornoemde beperkingen ten aanzien van de verwachte schade in tijd en naar plaats worden uitgewerkt. Gedeputeerde staten kunnen het faunabeheerplan voorts beoordelen op de overeenstemming met de voorwaarden voor de vrijstelling. Het plan zal overigens ook ruimte moeten laten voor het bestrijden van acuut optredende schades.

Onder meer de Faunabescherming heeft in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel kritiek geuit op de in haar ogen te ruime formulering van de voorwaarden voor vrijstelling op grond van artikel 3.14. Zij acht met name de voorwaarde te onbepaald dat schade mag worden bestreden die het komende jaar kan optreden in de omgeving van de grondgebruiker. Het kabinet acht deze kritiek niet terecht. De grondgebruiker zal in elk concreet geval waarin hij gebruik maakt van de vrijstelling moeten kunnen aantonen dat aan de voorwaarden is voldaan en de te verwachten schades kunnen onderbouwen. Op dit punt kunnen provinciale staten ook nadere voorwaarden en beperkingen in de vrijstellingsregeling opnemen. Voor de bestrijding van dieren met het geweer gelden voorts de waarborgen van het door gedeputeerde staten, als onderdeel van het faunabeheerplan, goedgekeurde afschotplan in overeenstemming waarmee bij de schadebestrijding moet worden gehandeld.

In vergelijking met de Flora- en faunawet bevat het onderhavige wetsvoorstel ten aanzien van de onderhavige vrijstelling voor schadebestrijding niet meer de bepaling dat elk beding dat de grondgebruiker belet gebruik te maken van zijn rechten op grond van een vrijstelling voor schadebestrijding, nietig is. Verschillende organisaties hebben kritiek geuit op dit zogenoemde nietigheidsbeding.¹ Zo zou deze bepaling het aangaan van overeenkomsten tussen terreinbeherende organisaties en agrariërs voor het beheer van natuurgebieden bemoeilijken, omdat schadebestrijding vanuit ecologische overwegingen daar niet altijd gewenst is. Daar staat tegenover dat andere organisaties vrezen dat grondgebruikers in deze gevallen niet zullen kunnen optreden tegen schade en eventuele onvoorziene schade zelf zullen moeten dragen.² Het is volgens het kabinet aan de grondgebruiker om in de overeenkomst tot gebruik van de grond een lagere prijs te bedingen indien hij uit hoofde van die overeenkomst in bepaalde gevallen geen gebruik zal kunnen maken van een vrijstelling voor schadebestrijding. Voorts heeft – in het geval van de pachtovereenkomst – de pachter aanspraak op een vermindering van de pachtprijs als hij ten gevolge van buitengewone omstandigheden de opbrengst van zijn bedrijf aanzienlijk minder is geweest dan bij het aangaan van de pachtovereenkomst te verwachten was (artikel 330 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek).

¹ O.m. Staatsbosbeheer en de Federatie Particulier Grondbezit.

² O.m. LTO-Nederland, de Platteland Alliantie Nederland en de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer.

7.3.4.3. Beheer

In de gevallen dat de vrijstelling voor schadebestrijding door de grondgebruiker en de jacht (zie hierna) onvoldoende soelaas bieden, kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen voor populatiebeheer met het oog op de belangen waarvoor in het kader van de onderscheiden beschermingsregimes kan worden afgeweken van de verboden op onder meer het vangen en doden van dieren. Het uitgangspunt bij deze ontheffing is – zoals ook nu het geval is – dat zij voor een meerjarige periode worden verleend op basis van een faunabeheerplan. Op deze wijze kan er planmatig en gebiedsgericht beheer worden gevoerd. Nu overeenkomstig dit wetsvoorstel ook schadebestrijding en jacht onderwerpen zijn van het faunabeheerplan, kan het beheer op samenhangende wijze vorm worden gegeven.

Ingevolge het voorgestelde artikel 3.15, eerste en tweede lid, kunnen gedeputeerde staten de ontheffingen met het oog op beheer alleen verlenen aan faunabeheereenheden die voldoen aan bij provinciale verordening gestelde eisen en die handelen op basis van een door gedeputeerde staten goedgekeurd faunabeheerplan. De voorwaarden waaronder gedeputeerde staten kunnen overgaan tot ontheffingverlening komen overeen met de in de voorgestelde artikelen 3.5, 3.8 en 3.10, tweede lid, opgenomen voorwaarden voor afwijking van de onderscheiden beschermingsregimes. Het voorgestelde derde lid biedt de basis voor de faunabeheereenheden om de wildbeheereenheden te vragen de daadwerkelijke beheermaatregelen overeenkomstig de ontheffing ter hand te nemen; zoals in het voorgaande is aangegeven, zal dat de praktijk zijn.

Het voorgestelde vierde lid bevat een grondslag om in uitzonderingssituaties ontheffingen te verlenen aan anderen dan faunabeheereenheden. Dit kan aan de orde zijn als een langjarige planmatige aanpak niet nodig is naar het oordeel van gedeputeerde staten. De voorziening voor het geval er geen faunabeheereenheid in het betreffende gebied actief is, ziet bijvoorbeeld op het beheer van terreinen die vallen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Defensie.

Als sluitstuk van het beheer kunnen provincies op grond van artikel 3.16 van dit wetsvoorstel ook zelf het initiatief nemen tot het beheer van populaties van dieren, zoals zij dat thans op grond van artikel 67 van de Flora- en faunawet kunnen doen. Daarbij kunnen zij, zoals ook thans het geval is, bepalen dat aangewezen personen toegang hebben tot terreinen, zodat in voorkomende gevallen ook zonder toestemming van de eigenaar van de grond opgetreden kan worden. Ook bij deze opdracht voor beheermaatregelen ten aanzien van populaties gelden de voorwaarden en beperkingen die van toepassing zijn bij afwijkingen van de onderscheiden beschermingsregimes neergelegd in de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 van dit wetsvoorstel.

7.3.4.4. Jacht

Wildlijst

De wildlijst met soorten waarop ingevolge de Flora- en faunawet kan worden gejaagd – de wilde eend, de fazant, de haas, het konijn en de houtduif – is in dit wetsvoorstel aangevuld met een beperkt aantal soorten, namelijk: de grauwe gans, de kolgans, het damhert, het edelhert, de ree en het wilde zwijn (artikel 3.18, tweede lid). De patrijs wordt van de wildlijst geschrapt. De beperkte uitbreiding van de wildlijst voldoet aan de ook bij de totstandkoming van de Flora- en faunawet gehanteerde criteria voor de plaatsing van soorten op de wildlijst. Het gaat bij de toegevoegde soorten om soorten die zich lenen voor benutting, die algemeen

voorkomen en die bovendien de jachtdruk kunnen verdragen. Als aanvullend criterium is gehanteerd dat de jacht de bestrijding van schade door de betrokken soort en het voor de soort noodzakelijke populatiebeheer kan ondersteunen, welk criterium ook van belang is in het licht van het maatschappelijk draagvlak voor de uitoefening van de jacht. Naar het oordeel van het kabinet is de uitoefening van de jacht enkel als vorm van recreatie naar de huidige maatschappelijke opvattingen niet aanvaardbaar.

Enkele organisaties hebben in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel gepleit voor uitbreiding van de wildlijst tot alle soorten waarop de Vogelrichtlijn en de Beneluxovereenkomst de jacht toestaan.¹ Een dergelijke invulling van de wildlijst sluit echter niet aan bij voornoemde criteria. Andere organisaties hebben in hun commentaren aangegeven dat de jacht op de nieuw aangewezen soorten,² of zelfs de jacht in haar geheel,³ zou moeten worden vervangen door een planmatige aanpak in het kader van bestrijding en beheer. Mede naar aanleiding daarvan heeft het kabinet gekozen voor een meer planmatige en gebiedsgerichte invulling van de jacht in het onderhavige wetsvoorstel ter ondersteuning van schadebestrijding en beheer.

Ten aanzien van de soorten die zijn toegevoegd aan de wildlijst heeft, onder toepassing van voornoemde criteria, de volgende afweging plaatsgevonden.

De grauwe gans en de kolgans komen thans algemeen voor in Nederland, waardoor zij de jachtdruk kunnen verdragen.⁴ Bij de totstandkoming van de Flora- en faunawet was dit niet het geval, reden waarom deze soorten toen niet op de wildlijst waren opgenomen, mede in het licht van de bijzondere verantwoordelijkheid die Nederland heeft ten aanzien van deze trekvogelsoorten. Door de positieve populatieontwikkeling is de schade die dieren van deze soorten veroorzaken toegenomen. Uit gegevens van het Faunafonds blijkt dat zij veel schade aan gewassen en grasland aanrichten door bijvoorbeeld vraat, vertrapping en vervuiling.⁵ Daarnaast veroorzaken de ganzen ecologische schade en veiligheidsrisico's. De jacht op deze soorten kan een effectief hulpmiddel zijn ter ondersteuning van het beleid gericht op schadebestrijding en populatiebeheer. Hierop wordt in paragraaf 7.3.4.5. nog nader ingegaan.

Naar aanleiding van dezelfde commentaren heeft het kabinet afgezien van het oorspronkelijke voornemen om de smient op de wildlijst te plaatsen.⁶ Voor de smient geldt dat deze soort zich nu grotendeels op grote wateren ophoudt en 's nachts foerageert op landbouwgronden. De evaluatie van het opvangbeleid voor overwinterende ganzen en smienten heeft duidelijk gemaakt dat verstoring overdag – bijvoorbeeld door de jacht – ertoe zal leiden dat smienten vooral 's nachts gaan foerageren. Bovendien zal verstoring leiden tot verspreiding van de dieren van het water naar de landbouwgronden, waar zij dan ook overdag zullen verblijven, met een toegenomen foeragedruk en schade op de landbouwgronden tot gevolg. Het bejaagbaar maken van de smient zou derhalve averechts werken en de schade voor de landbouw doen toenemen.⁷

Het kabinet is het eens met de organisaties die in hun commentaren stellen dat een planmatig beheer van populaties damherten, edelherten, reeën en wilde zwijnen noodzakelijk is.⁸ Het onderhavige wetsvoorstel voorziet dan ook in continuering van de mogelijkheden voor het beheer van deze populaties. Ten aanzien van de wilde zwijnen geldt daarbij, buiten hun leefgebieden in de Meinweg en op de Veluwe, een nulstandbeleid vanwege het risico op verspreiding van dierziekten.⁹ Sinds de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet zijn de populaties van de

¹ O.m. de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer en de Plattelands Alliantie Nederland.

² O.m. LTO-Nederland.

³ O.m. Dierenbescherming en De12Landschappen.

⁴ Bron: SOVON, CBS (www.sovon.nl), en Vogelbescherming Nederland (www.vogelbescherming.nl).

⁵ Faunafonds jaarverslag 2010 en Handreiking Faunaschade 2009 (www.faunafonds.nl). Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 32 372, nr. 84.

⁶ De12Landschappen, de Federatie Particulier Grondbezit, de Stichting Agrarisch en Particulier Natuur- en Landschapsbeheer Nederland, LTO-Nederland, de Vereniging Natuurmonumenten, Vogelbescherming Nederland en Staatsbosbeheer.

⁷ In het bijzonder Staatsbosbeheer wees op deze bezwaren.

⁸ O.m. LTO-Nederland, Staatsbosbeheer en De12Landschappen.

⁹ Zie ook de Nationale Agenda Diergezondheid 2007–2015, Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 76.

genoemde soorten grote hoefdieren in omvang toegenomen.¹ Met deze positieve populatieontwikkeling is ook de schade toegenomen die dieren van deze soorten veroorzaken, met name schade aan gewassen en bomen door vraat en wroeten. Ook kunnen zij een gevaar vormen voor de verkeersveiligheid. De jacht op deze soorten kan de schadebestrijding en het beheer ondersteunen, waarbij een samenhangende aanpak is verzekerd door middel van de afschotplannen en de faunabeheerplannen waar de afschotplannen zijn ingebed. In de faunabeheerplannen kan tevens voor de wilde zwijnen invulling worden gegeven aan de gewenste verhouding van de inspanning in het kader van schadebestrijding, beheer en jacht, met inachtneming van het nulstandbeleid buiten de twee genoemde leefgebieden.

Enkele grote terreinbeherende organisaties geven in hun commentaren over het ontwerp van dit wetsvoorstel aan bezorgd te zijn dat dieren van de betrokken soorten schuw zullen worden als gevolg van een toeneemende jachtdruk, waardoor bezoekers van de natuurterreinen deze soorten niet meer zullen kunnen waarnemen.² Het kabinet deelt deze zorg niet. Een planmatige invulling van de jacht voor deze soorten zal dat risico beperken. Bovendien kunnen de terreinbeherende organisaties als jachthouder zelf beslissen of zij al dan niet invulling te geven aan de jacht, als deze is opengesteld.

Van de soorten die thans al op de wildlijst staan, bevinden de wilde eend, de fazant, de houtduif, het konijn en de haas zich in een goede staat van instandhouding, met de laatste jaren een stabiele of zelfs toenemende populatieomvang.³ Ook voor deze soorten geldt dat zij schade veroorzaken.⁴ Daarom blijven zij op de wildlijst opgenomen. De patrijs bevindt zich echter niet in een gunstige staat van instandhouding. Daarom is op grond van de Flora- en faunawet de jacht op deze vogelsoort nooit geopend. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de patrijs dan ook niet langer op de wildlijst opgenomen.

De jachthouder, een redelijke wildstand, schade en het faunabeheerplan

Het recht om te jagen komt toe aan de jachthouder. De jachthouder is degene die krachtens eigendom, een beperkt recht, een pachtovereenkomst of een huurovereenkomst gerechtigd is tot het jagen in een veld (voorgesteld artikel 3.21). De jachthouder kan onder voorwaarden aan andere personen toestaan dat zij in of buiten zijn gezelschap de jacht in zijn jachtveld uitoefenen (voorgesteld artikel 3.18, vierde lid). Het wetsvoorstel bevat op deze punten geen inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de artikelen 33, 34 en 36 van de Flora- en faunawet.

In paragraaf 3.5 van het wetsvoorstel worden beperkingen gesteld aan de uitoefening van het jachtrecht, die er voor zorgen dat de jacht voldoet aan de eisen van verstandig gebruik en die zorgen voor een planmatige en streekgebonden uitvoering. Deze beperkingen vloeien voor de bejaagbare vogelsoorten deels voort uit artikel 7 van de Vogelrichtlijn en dienen voorts deels ter uitvoering van de Benelux-overeenkomst op het gebied van jacht en de vogelbescherming.

De jachthouder is ingevolge het voorgestelde artikel 3.18, derde lid, gehouden om – zoals een goed jachthouder betaamt – een redelijke stand van het wild in zijn veld te bewerkstelligen; zulks overeenkomstig het huidige artikel 37 van de Flora- en faunawet. Deze verplichting betekent dat de jachthouder overmatige benutting moet voorkomen, rekening houdt met een goede leeftijdsopbouw van de wildpopulaties in zijn veld en, in overleg met de grondgebruiker, zonodig biotoopverbeterende maatregelen neemt teneinde een redelijke wildstand in zijn veld te bereiken.⁵ Hierin komt de verantwoordelijkheid van de jachthouder voor de natuur tot uitdrukking.

¹ Bron: het Nederlandse wild registratie systeem (www.nwrs.nl).

² O.m. Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en De12Landschappen.

³ Bron: SOVON, CBS (www.sovon.nl), en Vogelbescherming Nederland (www.vogelbescherming.nl); Compendium voor de leefomgeving (www.compendiumvoordeleefomgeving.nl) voor haas en konijn.

⁴ Faunafonds jaarverslag 2010 en Handreiking Faunaschade 2009 (www.faunafonds.nl).

⁵ Vgl. Kamerstukken II 1992/93, 23 147, nr. 3, blz. 44.

Een goed jachthouderschap brengt – volgens dezelfde bepaling – aan de andere kant ook de verplichting met zich om schade door wild in zijn veld te voorkomen, voor zover dat door uitoefening van de jacht kan. Indien hij dat nalaat en er schade ontstaat in de omgeving van zijn jachtveld, dan kan er sprake zijn van gehoudenheid tot schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad (artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek), omdat de jachthouder in strijd met zijn wettelijke plicht handelt. Daartoe zal wel een causaal verband moeten worden aangetoond tussen de nalatigheid van de jachthouder en de ontstane schade. De betekenis van de plicht tot het nemen van de nodige maatregelen om schade door in het jachtveld aanwezig wild te voorkomen zal per diersoort kunnen verschillen, onder meer ook naar gelang de voorspelbaarheid van de aanwezigheid in het jachtveld van dieren van de desbetreffende soort. In gebieden waarvoor het nulstandbeleid ten aanzien van wilde zwijnen geldt, zal de jachthouder ten aanzien van wilde zwijnen redelijkerwijs alles in het werk moeten stellen om het aantal tot nul terug te brengen; in dat geval zal voor het wilde zwijn de hiervoor besproken «redelijke wildstand» overigens ook nul bedragen.

Het afschotplan – onderdeel van het faunabeheerplan – dient voor de jacht een vertaling van een redelijke wildstand naar het niveau van de provincie en de streek te zijn. De faunabeheereenheden zullen per wildsoort moeten bezien welk detailniveau gewenst is, waarbij voor wild als het konijn en de wilde eend minder beperkingen zullen hoeven te gelden dan voor grofwild als het ree en het wilde zwijn; provinciale staten kunnen hieromtrent regels stellen (artikel 3.12, achtste lid). Het afschotplan moet voorts waarborgen dat de jacht bijdraagt aan het beperken van schade en overlast, dat jachthouders voor een redelijke wildstand kunnen zorgen in hun veld en dat de wildpopulaties niet onder druk komen te staan. De jachthouder kan als lid van de wildbeheereenheid invloed uitoefenen op de inhoud van het afschotplan (voorgesteld artikel 3.12, vijfde lid). Indien een afschotplan niet de ruimte geeft aan een jachthouder om door middel van jacht schade te voorkomen, dan kan hij niet aansprakelijk worden gesteld voor de schade die optreedt. De schadeveroorzakende dieren zullen dan op grond van de besproken regeling ten aanzien van schadebestrijding en populatiebeheer moeten worden bestreden; als dat onvolgende mogelijkheden biedt, zal onder voorwaarden de schade vergoed kunnen worden door provincies (zie verder paragraaf 10.2 van deze memorie van toelichting).

Onder meer de Federatie Particulier Grondbezit en de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer hebben in hun commentaren op het ontwerp van het wetsvoorstel als zorg uitgesproken dat de jachthouder aansprakelijk wordt voor schade aangericht door nieuw op de wildlijst geplaatste soorten, gelet op hun omvangrijke schadehistorie. In de afschotplannen, onderdeel van het faunabeheerplan, zal aan dit risico aandacht moeten worden besteed, in de vorm van afstemming van de inspanningen in het kader van schadebestrijding, beheer en jacht. Voorts zal de aansprakelijkheid van de jachthouder in het concrete geval naar redelijkheid en in termen van toerekenbaarheid moeten worden beoordeeld.

Opening van de jacht

De jacht is ingevolge het voorgestelde artikel 3.20 slechts toegestaan tijdens het jachtseizoen. De opening van de jacht geschiedt – zoals ook nu het geval is – bij ministeriële regeling, zodat flexibel kan worden ingespeeld op de omstandigheden zoals deze in een bepaald jaar met betrekking tot een bepaalde soort aan de orde zijn. In vergelijking met artikel 46 van de Flora- en faunawet wordt in dit wetsvoorstel meer

expliciet tot uitdrukking gebracht dat bij de opening van de jacht per soort en naar plaats en naar tijd kan worden gedifferentieerd; aldus kan maatwerk worden geboden. De jacht op soorten waarvan de staat van instandhouding in het geding is zal niet worden geopend. Ook is denkbaar dat de jacht in sommige gebieden die mede van belang zijn voor de realisatie van doelstellingen in Natura 2000-gebieden – bijvoorbeeld nabij gelegen foerageergebieden – niet wordt geopend (zie hierna).

In het voorgestelde derde lid van artikel 3.20 wordt voor de bejaagbare vogelsoorten uitvoering gegeven aan artikel 7 van de Vogelrichtlijn, dat bepaalt dat lidstaten de jacht niet mogen openen op vogels tijdens de meest kwetsbare periodes van de jaarlijkse cyclus van soorten.

Gedeputeerde staten kunnen de jacht sluiten in verband met bijzondere weersomstandigheden, bijvoorbeeld bij extreem winterweer (zo ook artikel 46, vijfde lid, van de Flora- en faunawet).

Het onderhavige wetsvoorstel noemt – anders dan artikel 46, tweede lid, van de Flora- en faunawet – geen data waartussen de jacht niet wordt geopend. Het voornemen bestaat om in de ministeriële regeling waarin de opening van de jacht wordt geregeld voor soorten die thans al op de wildlijst staan – de wilde eend, fazant, houtduif, haas en konijn – niet in betekende mate af te wijken van de huidige situatie onder de Flora- en faunawet. Ten aanzien van de verschillende nieuw op de wildlijst geplaatste soorten zal nader moeten worden gezien welke periode voor de uitoefening van de jacht in de rede ligt.

Het Interprovinciaal Overleg pleit er in zijn advies over het ontwerp van het wetsvoorstel voor om de bevoegdheid voor het openen van de jacht aan de provincies te attribueren, omdat deze bevoegdheid ook van belang is in verband met de provinciale verantwoordelijkheid voor het verlenen van tegemoetkomingen in de schade veroorzaakt door wilde dieren.

Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie zijn «nationale autoriteiten ingevolge de richtlijn niet bevoegd per vogelsoort gespreide sluitingsdata voor de jacht te bepalen, behalve wanneer de betrokken lidstaat het bewijs kan leveren, gebaseerd op specifieke wetenschappelijke en technische gegevens met betrekking tot ieder bijzonder geval, dat een spreiding van de sluitingsdata van de jacht niet in de weg staat aan een volledige bescherming van de vogelsoorten die deze spreiding kan betreffen».¹ De desbetreffende Hofzaak ging over verschillende sluitingsdata, maar er is geen aanwijzing dat het Hof anders zal redeneren ten aanzien van de opening van de jacht. Op zichzelf wordt in deze uitspraak decentralisatie niet uitgesloten, maar waar uniformiteit voorop staat en differentiatie in periode een specifieke en adequate wetenschappelijke onderbouwing vergt, lijkt een decentrale benadering hier niet goed werkbaar. Tegen deze achtergrond en in het licht van de eerder aangehaalde jurisprudentie van het Hof inzake de waarborgen die de nationale wetgeving ingevolge de Vogelrichtlijn moet bevatten ingeval van toekenning van bevoegdheden aan decentrale overheden, acht het kabinet het aangewezen op nationaal niveau het jachtseizoen te regelen. Ter verzekering van de noodzakelijke afstemming tussen het Rijk en de provincies is in het voorgestelde artikel 3.20, zesde lid, bepaald dat de ministeriële regeling inzake de opening van de jacht niet wordt vastgesteld dan nadat de provincies zijn gehoord.

Jacht in Natura 2000-gebieden

Ingevolge dit wetsvoorstel kan, anders dan ingevolge de Flora- en faunawet, de jacht worden geopend in Natura 2000-gebieden, overeenkomstig de uitkomsten van de evaluatie van de natuurwetgeving op dit punt en de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van het lid Schreijer-Pierik (zie paragraaf 7.3.3 van deze memorie van toelichting). De afweging over de toelaatbaarheid van jacht in Natura 2000-gebieden moet worden

¹ HvJ 19 januari 1994, zaak C-435/92 (Association pour la protection des animaux sauvages en anderen tegen Préfet de Maine-et-Loire en Préfet de Loire-Atlantique), ro 21–22.

gemaakt in het licht van de specifieke te beschermen natuurwaarden en te realiseren instandhoudingsdoelstellingen in het desbetreffende gebied. Deze afweging vergt maatwerk en kan het beste op gebiedsniveau in het kader van het beheerplanproces worden gemaakt, waarbij ook invulling kan worden gegeven aan mitigerende maatregelen waarmee ongewenste effecten worden voorkomen; de verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het bevoegd gezag voor de vaststelling van het beheerplan, over het algemeen gedeputeerde staten van de betrokken provincie en soms de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Verwacht mag overigens worden dat de beheerder van het gebied – veelal een terreinbeherende natuurorganisatie die ook jachthouder is – in voorkomend geval zonder meer op een verstandige wijze invulling zal geven aan het jachtrecht. Ingeval jacht ongewenste effecten voor te beschermen natuurwaarden kan hebben, kan zij door het bevoegd gezag – gedeputeerde staten en soms de minister – worden verhinderd door inzet van de individuele of generieke aanschrijvingsbevoegdheid op grond van het voorgestelde artikel 2.4, dan wel, als de jacht zou moeten worden aangemerkt als een project met mogelijk significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied, door de op grond van het voorgestelde artikel 2.7, tweede lid, vereiste vergunning te weigeren. Dat geldt overigens ook voor eventueel schadelijke jacht buiten het Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld in nabij gelegen gebieden die van belang zijn als foerageergebied voor soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen.

Blijkens de commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel wordt verschillend over dit onderwerp gedacht. Sommige organisaties steunen het mogelijk maken van jacht in Natura 2000-gebieden.¹ Andere organisaties vrezen dat de jacht in deze gebieden te verstoring zal werken.² Het kabinet deelt deze vrees niet, waar, zoals in het voorgaande is aangegeven, het beheerplan, de aanschrijfbevoegdheid en de vergunning adequate instrumenten bieden om op gebiedsniveau de jacht zodanig te reguleren dat schadelijke effecten worden voorkomen en de jacht op evenwichtige wijze wordt ingepast in het beheer van de betrokken habitats en soorten.

In het ontwerp dat ter consultatie aan het maatschappelijk veld is voorgelegd was de verplichting voor de jachthouder om schade door wild uit zijn jachtveld te voorkomen niet van toepassing in Natura 2000-gebieden, zodat de keuze om te jagen in deze gebieden zou kunnen worden gemaakt op basis van ecologische afwegingen en niet om aansprakelijkheid voor schades te voorkomen. Verschillende organisaties van jagers en grondgebruikers hebben in hun commentaren op over het wetsontwerp bezwaar gemaakt tegen deze bepaling, vanwege de gevolgen voor grondgebruikers met grond grenzend aan Natura 2000-gebieden, die hun schades niet zouden kunnen verhalen op jachthouders in Natura 2000-gebieden die niet voor een redelijke wildstand zorgen.³ Het kabinet heeft dienaangaande besloten om de verplichting voor de jachthouder om schade door wild uit zijn jachtveld te voorkomen wel van toepassing te laten zijn in Natura 2000-gebieden. Zoals hiervoor uiteengezet, is het beheerplan het kader waarbinnen de toelaatbaarheid van jacht in Natura 2000-gebieden zou moeten worden beoordeeld op ecologische gronden. Indien het beheerplan – in combinatie met het daarop afgestemde faunabeheerplan – er toe zou leiden dat een jachthouder geen redelijke wildstand zou kunnen bewerkstelligen, dan is die jachthouder niet aansprakelijk zijn voor de schade. Die schade zou dan op basis van het beheerplan of met een beroep op het voorgestelde artikel 6.1 vergoed kunnen worden voor zover sprake is van schade die redelijkerwijs niet of niet geheel geheel ten laste van de grondgebruiker zou behoren te blijven.

¹ O.m. Nationaal Park de Hoge Veluwe en de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging.

² O.m. Natuurmonumenten, Vogelbescherming, Dierenbescherming, Faunabescherming en de Waddenvereniging.

³ O.m. de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer en de Plattelands Alliantie Nederland.

7.3.4.5. Ganzenbeheer

Ganzen hebben – gezien de omvang van hun populaties die het gevolg is van het succesvolle beschermingsbeleid van de afgelopen decennia – in het faunabeleid bijzondere aandacht. Dat moge blijken uit het eerder aangehaalde Beleidskader Faunabeheer en de op 16 december 2011 door de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Tweede Kamer gezonden brief inzake het ganzenbeleid.¹ In de commentaren van verschillende maatschappelijke organisaties over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel wordt op het beleid ten aanzien van deze soorten ingegaan. Zeven organisaties die de belangen van grondgebruikers, terreinbeherende organisaties en vogels vertegenwoordigen² wijzen daarbij op het door hen op 23 mei 2011 gesloten akkoord «Nederland Ganzenland; een gezamenlijke landelijke en regionale visie».³ Dit zogenoemde «G-7 akkoord» is gesloten vanuit het besef dat er maatregelen moeten worden genomen om de omvang van de populaties van standganzen te verkleinen, mede gezien de schade aan landbouwgewassen, bedreiging van andere inheemse dieren en planten, en risico's voor de luchtvaart die samenhangen met de huidige omvangrijke ganzenpopulaties.

Uitgangspunt van het akkoord is om te komen tot een evenwicht tussen de omvang van van nature voorkomende populaties ganzen en de risico's voor ecologische en economische belangen en voor de veiligheid van de luchtvaart die daarmee samengaan. Het akkoord ziet op maatregelen om de populaties van standganzen – dat wil zeggen de zomerpopulaties van grauwe ganzen en brandganzen en populaties verwilderde ganzen en exoten – terug te brengen. Tussen 1 november en 1 maart van het jaar volgend op de maatregelen in het kader van schadebestrijding en populatiebeheer dient volgens de gemaakte afspraken geen afschot plaats te vinden, behoudens afschot van verwilderde ganzen en exoten en afschot ter ondersteuning van de verjaging van ganzen ter bescherming van kwetsbare gewassen buiten foerageergebieden. De organisaties die het akkoord hebben gesloten staan een samenhangende aanpak van het ganzenvraagstuk voor, door oprichting van regionale ganzenafstemmingskaders waarin de zeven deelnemende organisaties vertegenwoordigd zijn. Tot slot roept het akkoord de overheid op om de tegemoetkomingen in de schade veroorzaakt door ganzen te verruimen en om de indeling van de ganzenfoerageergebieden te herzien.

De door de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Van Veldhoven (D66) en Jacobi (PvdA) roept het kabinet op om de uitvoering van het akkoord op basis van het onderhavige wetsvoorstel, eenmaal wet geworden, mogelijk te maken.⁴ Naar het oordeel van het kabinet biedt het onderhavige wetsvoorstel daarvoor de nodige handvatten. Daarbij zijn op regionaal niveau maatwerk en samenhang in de aanpak verzekerd. Het zijn de provincies die bevoegd zijn voor de verlening van vrijstellingen voor schadebestrijding door grondgebruikers (voorgesteld artikel 3.14, derde lid), voor de verlening van ontheffingen voor populatiebeheer en voor het geven van opdrachten voor populatiebeheer en voor bestrijding van verwilderde ganzen en exoten (voorgestelde artikelen 3.15 en 3.16). De samenhangende regionale aanpak die in het akkoord wordt voorgestaan is daarbij geborgd met de door de faunabeheereenheden opgestelde faunabeheerplannen en de daarvan onderdeel uitmakende afschotplannen, die worden uitgevoerd door de wildbeheereenheden (voorgestelde artikelen 3.12 en 3.13); de vrijstellingen, ontheffingen en opdrachten sluiten hierbij aan. De wildbeheereenheden krijgen ingevolge dit wetsvoorstel een versterkte positie en hebben tot doel om alle op regionaal niveau bij de schadebestrijding en het beheer betrokken partijen te verenigen; zij zijn ook betrokken bij de totstandkoming van het

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 372, nr. 84.

² De zogenoemde Ganzen 7:

De12Landschappen, de Federatie Particulier Grondbezit, de Landbouw- en Tuinbouworganisatie Nederland, Natuurmonumenten, Stichting Agrarisch en Particulier Natuur- en Landschapsbeheer Nederland, Staatsbosbeheer en Vogelbescherming Nederland.

³ Het akkoord is te vinden op de websites van de deelnemende organisaties.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 32 372, nr. 81.

faunabeheerplan en het afschotplan. Ook vertegenwoordigers van de organisaties die betrokken zijn bij het G-7 akkoord kunnen daarin participeren. Het faunabeheerplan en het afschotplan vormen bij uitstek het kader om invulling te geven aan de afschotvrije periode en uit te werken op welke wijze rekening wordt gehouden met het bestaan van ganzenfoerageergebieden; daarin kan bijvoorbeeld worden geregeld dat afschot van kolganzen en grauwe ganzen in die periode of in die gebieden niet plaatsvindt. Waar de provincies regels over de faunabeheerplannen kunnen stellen en deze goed moeten keuren en bovendien de voorwaarden van vrijstellingen en ontheffingen bepalen, kunnen zij hierop sturen. De provincies worden tevens bevoegd gezag voor het verlenen van tegemoetkomingen in schades en het is aan hen om in hun beleid daaromtrent rekening te houden met de wensen van de organisaties betrokken bij het G-7 akkoord; daarbij kunnen zij ook kijken naar de indeling van de ganzenfoerageergebieden, voor zover zij beheersubsidies voor deze gebieden verlenen.

De jacht op ganzen kan in beginsel de schadebestrijding en het populatiebeheer ondersteunen. De bevoegdheden op dit vlak liggen op rijksniveau. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft een belangrijk instrument om maatwerk te bieden en in te spelen op regionale initiatieven. Hij kan immers de opening van de jacht naar plaats en tijd beperken en naar diersoort differentiëren. Het ligt in de rede om daar waar het gaat om de gevraagde ondersteuning van het G-7 akkoord, de jacht op de kolgans en de grauwe gans niet te openen in de gebieden waarin provincies uitvoering geven aan de afspraken in dat akkoord. Om de provincies de ruimte te bieden om een aanpak voor de reductie van de standganzenpopulaties in de verschillende regio's te ontwikkelen, ligt het in de rede om de jacht op de kolgans en de grauwe gans in elk geval tot 2015 in het hele land niet te openen. In 2014 zal nader worden gezien op welke wijze het Rijk in de jaren 2015 en volgende invulling kan geven aan zijn bevoegdheid om de jacht gesloten te houden of gedifferentieerd open te stellen, al naar gelang de gewenste ondersteuning van de regionale aanpak op dit vlak.

7.3.4.6. Middelen voor het vangen of doden

De voorgestelde bepalingen inzake handelingen met middelen voor het vangen of doden van dieren komen in belangrijke mate overeen met de bepalingen van de Flora- en faunawet. Zo is het gebruik van een aantal middelen verboden, waaronder de niet-selectieve middelen (voorgestelde artikelen 3.4, 3.9 en 3.22). De bepalingen verzekeren een verantwoord gebruik van middelen, welk gebruik overigens uitsluitend aan de orde kan zijn in situaties waarin een afwijking van de verboden op het doden en vangen van dieren is toegestaan, bijvoorbeeld ingevolge de vrijstelling voor schadebestrijding of de ontheffing voor populatiebeheer. Ten aanzien van de uitoefening van de jacht is op limitatieve wijze bepaald welke middelen daarbij mogen worden gebruikt (voorgesteld artikel 3.19).

Het is aan de provincies om bij de verlening van een vrijstelling voor schadebestrijding en een ontheffing voor beheer de middelen aan te wijzen die daarbij mogen worden gebruikt (voorgesteld artikel 3.23). Op dit punt zal niet ten algemene een landelijke lijst worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, zoals op grond van artikel 72 van de Flora- en faunawet het geval is. Het kabinet is, anders dan de Dierenbescherming en de Faunabescherming in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel, van mening dat de provincies zelf deze afweging kunnen maken bij het verlenen van een vrijstelling of ontheffing. Overeenkomstig de eisen die blijken uit de aangehaalde jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie worden gesteld door artikel 9 van de

Vogelrichtlijn, kunnen de provincies voor het bejagen van vogels wel alleen middelen toelaten die in de nationale regelgeving zijn aangewezen; de aanwijzing geschiedt op grond van het voorgestelde artikel 3.3, vijfde lid, bij algemene maatregel van bestuur. Bij het verlenen van de vrijstelling of ontheffing zullen respectievelijk provinciale staten en gedeputeerde staten ter zake van de bij gebruikmaking van die vrijstelling of ontheffing toegestane middelen steeds een nadere afweging moeten maken en hun besluit terzake moeten onderbouwen.

Overeenkomstig de eerder aangehaalde conclusies uit de evaluatie van de natuurwetgeving is bij gebrek aan meerwaarde en ter voorkoming van onnodige administratieve lasten in het wetsvoorstel niet langer voorzien in de verplichting voor kooikers om over een kooikersakte te beschikken; wel geldt voor hen als verplichting dat zij met goed gevolg een door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie erkende opleiding voor het gebruik van de eendenkooi hebben gevolgd. Ook de numerus fixus voor de registratie van eendenkooien komt overeenkomstig de conclusies uit de evaluatie niet meer terug in het wetsvoorstel. Voor het gebruik van jachtvogels blijft – om eventuele misstanden te voorkomen – continuering van de verplichting tot het bezit van een valkeniersakte wel gehandhaafd; dit mede naar aanleiding van het commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel van het Nationaal Overleg Valkerij Organisaties (voorgesteld artikel 3.28).

Het gebruik van het geweer en jachtvogels blijft gebonden aan een akte, die alleen is te verkrijgen indien het jachtexamen is behaald (voorgestelde artikelen 3.24, eerste lid, 3.26, tweede lid, en 3.28, eerste en tweede lid). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de aktes en hun geldingsduur. Het voornemen is de geldingsduur van één jaar te handhaven.¹ Ook de verplichte schadeverzekering voor het gebruik van het geweer blijft bestaan (voorgesteld artikel 3.26).

Overeenkomstig de uitkomsten van de evaluatie van de natuurwetgeving wordt het overeenkomstig dit wetsvoorstel mogelijk om meer soorten – gefokte – jachtvogels te gebruiken (voorgesteld artikel 3.19). Deze zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. De regels inzake het bezit en verhandelen gelden ook voor deze soorten. Het Nationaal Overleg Valkerij Organisaties benadrukt in zijn commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel de cultuurhistorische waarde van de valkerij, de jacht met gebruik van havik of slechtvalk. Het kabinet kan bevestigen dat deze soorten aangewezen zullen als jachtvogels waarmee gejaagd mag worden. Vogelbescherming Nederland pleit in haar commentaar tegen het toestaan van uitheemse vogelsoorten als jachtvogels. Zij wijst daarbij op het gevaar van hybridisatie. Het kabinet deelt deze zorg niet.² Een aantal niet van nature in Nederland voorkomende jachtvogels beschikt over eigenschappen die van belang kunnen zijn voor een effectieve uitvoering van schadebestrijding, beheer en jacht. Er zijn bijvoorbeeld uitheemse soorten waarvan de vogels beschikken over een groter uithoudingsvermogen. Ook zijn er buizerds van enkele niet van nature in Nederland voorkomende soorten die zo te trainen zijn dat ze hun prooi wel veel schrik aanjagen maar niet doden. Er zijn geen gevallen bekend van hybridisatie.

Artikel 3.22, eerste lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat voor zover het vangen en doden van dieren is toegestaan op grond van dit wetsvoorstel, daarbij onnodig lijden wordt voorkomen. Deze verplichting betekent dat de degene die handelt op grond van deze wet telkens een afweging zal moeten maken of er andere en meer diervriendelijke methoden en middelen bestaan om zijn doel te bereiken. Naast deze verplichting geldt

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 033, nr. 7, blz. 6.

² Zie in dit verband ook de toezegging van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit naar aanleiding van een opmerking van het lid Koffeman, Handelingen I 2008/09, nr. 17, blz. 889 (toezegging 01006).

overigens ook het verbod op dierenmishandeling dat is neergelegd in artikel 36 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, nu deze bepaling ook ziet op in het wild levende dieren.

7.4. Exoten

7.4.1. Inleiding

In 2007 heeft de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Tweede Kamer een nota toegezonden over het beleid om de inheemse biodiversiteit te beschermen tegen invasieve exoten.¹ Invasieve exoten zijn dier- en plantensoorten die, wanneer zij zich eenmaal gevestigd hebben in de Nederlandse natuur, een bedreiging vormen voor het voortbestaan van inheems dieren of planten. Aangezien invasieve exoten die zich eenmaal hebben gevestigd zeer moeilijk zijn weg te krijgen, is preventie van introducties van nieuwe soorten invasieve exoten een eerste vereiste, aldus de beleidsnota. Als dat niet lukt en invasieve exoten eenmaal geïntroduceerd zijn in de Nederlandse natuur dienen maatregelen ter uitroeiing te worden genomen, als populaties nog klein zijn en definitieve vestiging nog kan worden voorkomen. Is dat laatste niet meer het geval en moet de aanwezigheid van de invasieve exoten als een gegeven worden beschouwd, dan moet door middel van populatiebeheer schade zoveel mogelijk worden voorkomen. Deze strategie, waarbij de nadruk ligt op preventie, is in overeenstemming met de verplichtingen dienaangaande uit het Biodiversiteitsverdrag.

Naast de bestrijding van invasieve exoten, kan ook de bestrijding van niet-invasieve exoten wenselijk zijn; weliswaar over het algemeen niet zozeer vanwege het belang van bescherming van de flora en fauna, maar vanwege andere in het geding zijnde belangen, bijvoorbeeld ter voorkoming van schade aan waterkeringen of landbouwgewassen.

Het wetsvoorstel biedt in de paragrafen 3.4 tot en met 3.8 verschillende instrumenten om het beleid ten aanzien van exoten op een effectieve wijze uit te voeren. Hierna worden eerst de internationale verplichtingen op dit vlak toegelicht, waarna de huidige wetgeving wordt beschreven en de voorgestelde regeling in onderhavig wetsvoorstel wordt behandeld.

7.4.2. Internationale kaders

Verschuillende internationale kaders verplichten tot de aanpak van exoten, ter bescherming van de biodiversiteit.

De Vogelrichtlijn verplicht de lidstaten in artikel 11 ertoe om erop toe te zien dat de eventuele introductie van vogelsoorten die niet van nature in het wild voorkomen op het Europese grondgebied geen enkele schade toebrengt aan de lokale flora en fauna. De Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten in artikel 22, onderdeel c, ertoe om bij de uitvoering van de richtlijn erop toe te zien dat de opzettelijke introductie in de vrije natuur van een soort die op hun grondgebied niet inheems is, zodanig aan voorschriften wordt gebonden dat daardoor geen schade wordt toegebracht aan de natuurlijke habitats in hun natuurlijke verspreidingsgebied of aan de inheemse wilde flora en fauna; lidstaten moeten zonodig een dergelijke introductie verbieden. De introductie van uitheemse soorten kan daarnaast ook vallen onder de reikwijdte van de specifieke beschermingsbepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, ingeval nadelige effecten voor Natura 2000-gebieden aan de orde kunnen zijn (zie hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting). Onder omstandigheden kan ook overtreding van de in de paragrafen 3.1 en 3.2 gestelde verboden aan de orde zijn, bijvoorbeeld als de introductie leidt tot een versterking

¹ Kamerstukken II 2007/08, 26 407, nr. 27.

van met die verboden beschermde diersoorten en degene die de soort introduceert zich bewust was van de kans dat dit zou gebeuren.

Op de lijst van bijlage B van de in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting aangehaalde CITES-verordening zijn soorten opgenomen waarvan vaststaat dat het binnenbrengen van levende specimens in het natuurlijk milieu van de Europese Unie een ecologische bedreiging vormt voor inheemse, in het wild levende dier- en plantensoorten (artikel 3, tweede lid, onderdeel d). De handel in deze soorten is vervolgens overeenkomstig het regime van de verordening gereguleerd (zie paragraaf 7.5 van deze memorie van toelichting).

Het Biodiversiteitsverdrag verplicht de partijen bij dat verdrag ertoe om de bedreiging door invasieve exoten tegen te gaan door, voor zover mogelijk en passend, de binnenkomst van uitheemse soorten die bedreigend zijn voor ecosystemen, habitats of soorten te voorkomen, dan wel deze uit te roeien of te beheersen (artikel 8, onderdeel h). De Conferentie van Partijen bij het Verdrag heeft in een nadere verklaring vastgesteld dat invasieve exoten één van de grootste bedreigingen van de wereldwijde biodiversiteit vormen, en dat die bedreigingen worden vergroot door de toename van de internationale handel, het internationale transport, het toerisme en de klimaatverandering.¹ Met het oog op een succesvolle exotenaanpak bevat de verklaring – niet-bindende – aanbevelingen en strategieën en voorziet zij in internationale samenwerking.

De Europese Commissie heeft in 2008 een mededeling uitgebracht over een EU-strategie ten aanzien van invasieve soorten (COM(2008) 789 def). In de mededeling wordt de hiervoor genoemde verklaring van de Conferentie van Partijen bij het Biodiversiteitsverdrag als uitgangspunt genomen, zoals ook de nationale beleidsnota invasieve exoten dat doet, en worden verschillende strategieën genoemd, die de Commissie thans uitwerkt.

Artikel 11, tweede lid, onderdeel c, van het Verdrag van Bern verplicht de verdragspartijen ertoe het uitzetten van niet-inheemse soorten aan strenge controle te onderwerpen. Artikel III, vierde lid, onderdeel c, van het Verdrag van Bonn verplicht de verdragspartijen waarvan het grondgebied onderdeel uitmaakt van het verspreidingsgebied van een trekkende soort die is vermeld in bijlage I bij het verdrag, ertoe om alles in het werk te stellen om, voor zover dit mogelijk en passend is, invloeden die deze soort bedreigen of ernstiger kunnen gaan bedreigen te voorkomen, te verzachten of in de hand te houden, met name door toezicht te houden op het uitzetten van uitheemse soorten of door reeds aanwezige uitheemse soorten strikt in de hand te houden of uit te roeien.

De Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie inzake de introductie in de natuur van niet-inheemse diersoorten verplicht de verdragspartijen tot het instellen van een verbod op het uitzetten van exoten, met het oog op het tegengaan van faunavervalsing en een oncontroleerbare ontwikkeling van die soorten.² De beschikking bepaalt voorts dat van dat verbod alleen mag worden afgeweken na vergunning van de bevoegde minister.

7.4.3. Huidige wetgeving

De Flora- en faunawet bevat verschillende bepalingen die worden gebruikt om uitvoering te geven aan de internationale verplichtingen ten aanzien van exoten. Artikel 14 van de Flora- en faunawet verbiedt het uitzetten van dieren of eieren van dieren en het planten of uitzaaien van planten in de vrije natuur en maakt het mogelijk om het handelen in en het in bezit

¹ COP Decision VI/23, te vinden op www.cbd.int.

² Trb. 1984, 114.

hebben van aangewezen planten en dieren te verbieden om schade aan flora en fauna te voorkomen. Voor zover de exoten zijn aan te merken als beschermde uitheemse soorten, geldt voorts het handelsverbod dat is neergelegd in artikel 13 van de wet, waarmee ook invulling wordt gegeven aan de eerder genoemde CITES-verordening. Artikel 67 van de Flora- en faunawet biedt de mogelijkheid aan gedeputeerde staten om personen of groepen van personen aan te wijzen om de stand van door de minister aangewezen exoten terug te brengen.

Uit de evaluatie van de natuurwetgeving is gebleken dat de Flora- en faunawet onvoldoende instrumenten bevat om in alle gevallen snel te kunnen ingrijpen als de populaties invasieve exoten nog klein en beheersbaar zijn.¹ Tevens is daaruit gebleken dat er in de praktijk bij jagers en handhavers, zoals de politie, onduidelijkheden bestaan over de wettelijke regeling inzake de exotenbestrijding. Het rapport houdende de uitkomsten van de evaluatie concludeert dat het wenselijk zou zijn om te komen tot een meer transparante regeling van de exotenbestrijding, waarbij duidelijk wordt aangegeven onder welke voorwaarden welke maatregelen mogelijk zijn ter bestrijding van exoten.

7.4.4. Regeling in wetsvoorstel

Algemeen

In het onderhavige wetsvoorstel is in vergelijking met de Flora- en faunawet een duidelijker regeling ten aanzien van exoten opgenomen en zijn instrumenten opgenomen voor:

- de preventie van de binnenkomst van invasieve exoten;
- de uitroeiing van kleine populaties invasieve exoten voordat zij zich definitief gevestigd hebben, en
- populatiebeheer om schade door eenmaal gevestigde exoten zoveel mogelijk te voorkomen.

De instrumenten voor preventie en uitroeiing in dit wetsvoorstel beperken zich tot preventie en uitroeiing van invasieve exoten; met deze instrumenten wordt uitvoering gegeven aan artikel 8, onderdeel h, van het Biodiversiteitsverdrag. Voor zover invasieve exoten een probleem vormen voor de gezondheid van de mens, van gehouden dieren of van geteelde planten, bieden de Warenwet, de Wet publieke gezondheid, de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Plantenziektenwet de noodzakelijke instrumenten voor preventie en bestrijding. De Nationale Havenraad wijst in zijn commentaar in dit verband ook op de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, op basis waarvan ter uitvoering van het Ballastwaterverdrag² regels worden gesteld die de introductie van exoten voorkomen. Voor het beheer van populaties van – al dan niet invasieve – exoten, bijvoorbeeld om schade aan eigendommen te voorkomen maar ook met het oog op andere belangen, krijgen gedeputeerde staten vergelijkbare bevoegdheden als voor populaties van soorten die van nature voorkomen in Nederland.

De bescherming die voor inheemse in het wild levende soorten uitgaat van de verbodsbepalingen, opgenomen in paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 van het wetsvoorstel, geldt niet voor exoten. Het belang van de instandhouding van inheemse soorten, met het oog waarop deze verboden worden gesteld, is immers naar zijn aard niet toepasselijk op exoten. Exoten vallen wel onder de reikwijdte van de zorgplicht, neergelegd in het voorgestelde artikel 1.9; het zonder een redelijk doel doden of verwonden van dieren of ontwortelen of vernielen van planten en dergelijke is ten algemene ongewenst, ook wanneer het gaat om exoten.

¹ Zie de hiervoor aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving, blz. 61.

² Trb. 2005, 44.

Ook zijn de voorgestelde wettelijke bepalingen inzake het gebruik van middelen mede van toepassing op het vangen en doden van exoten. Zo mag het geweer alleen worden gebruikt voor aangewezen exoten. En bij de toepassing van middelen voor het vangen of doden van exoten mag geen onnodig lijden aan de betrokken dieren worden toegebracht. Ook het gebruik van niet-selectieve middelen – zoals vergif – ten aanzien van exoten is niet toegestaan, voor zover op grond van de paragrafen 3.1 en 3.2 beschermde soorten ook het slachtoffer van het gebruik van deze middelen kunnen worden; het gebruik van de middelen kan dan leiden tot schending van een of meer van de verboden, neergelegd in de voorgestelde artikelen 3.1, 3.4, 3.5 en 3.9.

In haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel vraagt de Stichting Het Nationaal Park De Hoge Veluwe aandacht voor de bescherming van exoten die worden ingezet voor beheer, zoals grazende runderen en paarden, en – op de Hoge Veluwe – moeflons. Het kabinet wijst erop dat de bescherming van deze dieren met dit wetsvoorstel niet in het gedrang komt. Voor deze dieren gelden verschillende regels, afhankelijk van de vraag of zij als gehouden dieren of als in het wild levende dieren moeten worden beschouwd.¹ Sinds de Nota jacht en wildbeheer uit 1992 wordt de beleidslijn gehanteerd dat dieren, zoals de door de Stichting genoemde exoten, als gehouden moeten worden beschouwd als zij leven in een omrasterd terrein van minder dan 5 000 hectare.² Op het doden van deze dieren is de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren van toepassing en niet de Flora- en faunawet of het regime als voorzien in het onderhavige wetsvoorstel. Bevinden de dieren zich op terreinen groter dan 5 000 hectare, dan geldt dat zij wel als in het wild levend moeten worden beschouwd. Het recht om de dieren te vangen of te doden komt aan de eigenaar of gebruiker van de grond toe. Deze heeft dus altijd zelf in de hand wat er met deze dieren gebeurt. De dieren vallen daarnaast onder de zorgplicht van het voorgestelde artikel 1.9 van dit wetsvoorstel en van het ook op in het wilde levende dieren toepasselijke artikel 36 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, wat betekent dat de eigenaar of gebruiker van de grond en ook derden, bijvoorbeeld bezoekers van de terreinen, op zorgvuldige wijze met de dieren moeten omgaan.

Preventie

Mede met het oog op het voorkomen van de introductie van invasieve exoten in de Nederlandse natuur wordt in het wetsvoorstel het thans geldende verbod op het uitzetten van dieren en van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen exotische plantensoorten, behoudens ontheffing van de minister, gehandhaafd (voorgesteld artikel 3.32). Voorts kan een invasieve exoot door aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur worden gebracht onder de reikwijdte van het verbod om exoten te verhandelen (voorgesteld artikel 3.37). Op grond van de Flora- en faunawet is dat gebeurd met de grote watervanell en de muntjak, en zal dat gebeuren met de huiskraai, de Pallas-eekhoorn en de grijze eekhoorn. Voordat nieuwe soorten onder het handelsverbod worden gebracht, zal uiteraard worden gekeken of het doel van preventie van de introductie van exoten in de Nederlandse natuur niet even goed kan worden bereikt door minder vergaande instrumenten, zoals convenanten met de brancheorganisaties en voorlichting.

Uitroeiing

Als de preventie van de binnenkomst van een bepaalde exoot niet is gelukt en de populatie van deze exoot in de Nederlandse natuur nog klein en beheersbaar is, dan moet snel ingegrepen kunnen worden. Het kan dan

¹ Gehouden dieren kunnen niet als in het wild levend worden beschouwd, zo heeft de Hoge Raad in zijn jurisprudentie bevestigd: HR 23 juni 1941, NJ 1941, nr. 724.

² Kamerstukken II 1992/93, 22 980, nr. 1.

ter bescherming van de biodiversiteit noodzakelijk zijn om de stand van deze exoten tot nul te brengen om grotere schade in de toekomst te voorkomen. Om dit mogelijk te maken is in het voorgestelde artikel 3.17, eerste lid, bepaald dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie invasieve exoten kan aanwijzen die in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna of in het belang van de instandhouding van natuurlijke habitats worden bestreden. Na aanwijzing van de invasieve exoten zijn de provincies verantwoordelijk voor de bestrijding ervan: zij dragen zorg voor het nemen van de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen op hun grondgebied om het aantal dieren of planten van de betrokken invasieve exoten zoveel mogelijk terug te brengen, indien redelijkerwijs mogelijk tot nul (voorgesteld tweede lid van artikel 3.17). Zoals het Interprovinciaal Overleg in zijn advies over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel opmerkt, gaat het hierbij om een inspanningsverplichting, niet om een resultaatsverplichting. De provincies kunnen bij de bestrijding van de invasieve exoten uiteraard ook gebruikmaken van instrumenten die zij bij niet-invasieve exoten of eenmaal gevestigde exoten kunnen inzetten, zoals de verlening van een opdracht aan personen of samenwerkingsverbanden van personen om aantallen dieren of planten terug te brengen (voorgestelde artikelen 3.16, vierde lid, en 3.17, vierde lid; zie ook hierna onder het kopje «populatie-beheer»). Waar de provincies in de praktijk van de afgelopen jaren altijd hebben zorg gedragen voor het populatiebeheer van soorten exoten die niet meer geëlimineerd kunnen worden op grond van artikel 67 van de Flora- en faunawet, ligt de verantwoordelijkheid voor het gericht elimineren van kleine populaties in een vroegtijdig stadium in het logische verlengde hiervan: het tijdig elimineren voorkomt dat in een later stadium – grotere – beheerinspanningen nodig zijn en moet dus leiden tot voorkoming van latere beheerlasten.

De beslissing tot aanwijzing van een invasieve exoot zal afhangen van de aard en omvang van het probleem dat door de betrokken exoot kan worden veroorzaakt en van de verwachte maatschappelijke en financiële inspanningen die de bestrijding zal vergen, ingeval de exoot zich eenmaal definitief in de Nederlandse natuur heeft gevestigd. Dit vergt een afweging die het belang van individuele provincies overstijgt, reden waarom de bevoegdheid tot aanwijzing bij de minister is neergelegd. De aanwijzing geschiedt evenwel niet dan nadat daarover overleg heeft plaatsgevonden met gedeputeerde staten van de betrokken provincies (voorgesteld derde lid van artikel 3.17). Op jaarbasis worden niet meer dan 2 à 5 gerichte acties op dit punt verwacht.

Populatiebeheer

Niet alle exoten hebben een invasief karakter en niet alle invasieve exoten kunnen worden geweerd uit de Nederlandse natuur. Exoten die zich een plek verwerven in de Nederlandse natuur kunnen schade aan eigendommen veroorzaken of bijvoorbeeld de openbare veiligheid bedreigen, net als van nature voorkomende soorten dat kunnen doen. Dat is de reden dat gedeputeerde staten aan personen de opdracht kunnen geven om de stand van populaties exotische dieren in hun provincie terug te brengen tot een uit het oogpunt van de in het geding zijnde belangen aanvaardbare omvang (voorgesteld artikel 3.16, vierde lid, van het wetsvoorstel). Zij hebben daartoe toegang tot alle gronden (zie paragraaf 7.3.4. van deze memorie van toelichting).

Uit een oogpunt van bescherming van de biodiversiteit is er geen bezwaar tegen dat grondgebruikers dieren of planten van exotische soorten op hun grond bestrijden, indien deze schade of overlast veroorzaken. Zij zullen daarbij wel de zorgplicht in acht moeten nemen (voorgesteld artikel 1.9)

en het verbod op het toebrengen van onnodig lijden (voorgesteld artikel 3.22, eerste lid). Dit brengt met zich dat bestrijding alleen is toegestaan als daarmee een redelijk doel is gediend, de noodzakelijke maatregelen worden getroffen om nadelige gevolgen zo veel mogelijk te voorkomen, en geen onnodig lijden wordt veroorzaakt. Tevens mogen geen verboden middelen worden gebruikt (artikel 3.22, tweede lid).

Voor het gebruik van het geweer en jachtvogels gelden op grond van dit wetsvoorstel aanvullende bepalingen (artikelen 3.24 en 3.28). Houders van een jachtakte of valkeniersakte mogen respectievelijk het geweer en de jachtvogel gebruiken voor het bestrijden van bij ministeriële regeling aan te wijzen exoten, mits zij gerechtigd zijn om op de betreffende grond die middelen te gebruiken.

De Dierenbescherming en de Faunabescherming hebben in hun commentaren gevraagd op basis van welke criteria deze aanwijzing van exoten zal plaatsvinden. Er zal per soort een inschatting worden gemaakt van de schadelijkheid van de soort nu en in de toekomst. Daarnaast zal worden bezien of de betreffende soort gelijkenissen vertoont met beschermde soorten, om verwarring in het veld te voorkomen. Tot slot speelt ook dierenwelzijn een rol bij deze aanwijzing, in de zin dat het geweer een effectief middel moet zijn om dieren van de betreffende soort te bestrijden. Soorten waarvan aanwijzing wordt overwogen zijn bijvoorbeeld de Canadese gans en de muskusrat. Het voorgaande is van overeenkomstige toepassing op verwilderde dieren.

7.5. Bezit van en handel in bedreigde soorten

7.5.1. Inleiding

Overmatige exploitatie van dier- en plantensoorten is een belangrijke oorzaak van de wereldwijde achteruitgang van de biodiversiteit. Daarom zijn er internationaal verschillende afspraken gemaakt over de regulering van de handel in bedreigde dier- en plantensoorten en producten daarvan. Ook gelden er verboden voor de handel in soorten die op dierenvriendelijke wijze zijn gevangen of gedood. In het bijzonder van belang zijn in dit verband de eerder aangehaalde CITES-verordening alsook de verordening inzake de handel in producten van zeehonden.¹ Een effectieve bestrijding van illegale handel in deze soorten vergt effectieve instrumenten voor de handhaving. Paragraaf 3.8 van het wetsvoorstel bevat de grondslag voor de implementatie en uitwerking van de EU-regelgeving. Deze bepalingen worden toegelicht in deze paragraaf. Op de handhaving wordt ingegaan in hoofdstuk 9 van deze memorie van toelichting.

7.5.2. Internationale kaders

Het eerder aangehaalde CITES-verdrag heeft tot doel te voorkomen dat de handel in planten en dieren een bedreiging vormt voor het in stand houden van de soort in het wild. De verdragspartijen committeren zich aan het controleren en monitoren van de handel in beschermde dier- en plantensoorten die in de bijlagen I, II en III bij het verdrag zijn genoemd. Dat gebeurt door een stelsel van invoer- en uitvoervergunningen. Dit stelsel heeft betrekking op levende en dode planten en dieren en delen en producten daarvan. De mate van bedreiging van de betrokken soort bepaalt in welke bijlage de soort wordt opgenomen en dat bepaalt weer of een zwaarder of een lichter beschermingsregime van toepassing is.

De Europese Unie is – evenals Nederland – partij bij het CITES-Verdrag. Het verdrag is op het niveau van de Europese Unie uitgewerkt in de eerder aangehaalde CITES-verordening en in de CITES-uitvoeringsverordening.² In de CITES-verordening zijn de drie bijlagen bij

¹ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG 1997, L 61) en Verordening (EG) nr. 1007/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de handel in zeehondenproducten (PbEU 2009, L 286).

² Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie van 4 mei 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEU 2006, L 166).

het CITES-verdrag vertaald naar vier bijlagen, vanwege een verdere differentiatie in het beschermingsregime. Bijlage A bevat soorten die ernstig worden bedreigd. De handel in dieren of planten van deze soorten is in principe verboden. De bijlagen B en C bevatten kwetsbare soorten. De handel in dieren of planten van deze soorten is gereguleerd. Bijlage D bevat soorten ten aanzien waarvan het wenselijk is de handelsontwikkelingen te volgen. Voor het binnenbrengen uit en de uitvoer naar landen buiten de Europese Unie zijn vergunningen noodzakelijk; voor het vervoer binnen de Europese Unie zijn certificaten voorgeschreven.

De CITES-verordening gaat op een aantal punten verder dan het CITES-verdrag:

- een aantal soorten, zoals een aantal roofvogelsoorten, is onder een strenger beschermingsregime gebracht;
- er zijn meer soorten in de bijlagen opgenomen dan in de bijlagen bij het CITES-Verdrag, omdat naar het oordeel van de Europese Unie de omvang van de invoer in de Unie controle op deze soorten rechtvaardigt;
- de invoer uit bepaalde landen kan worden verboden op grond van de schorsingsverordening.¹

Ten aanzien van zeehonden, zeehondenproducten, pelzen van andere diersoorten en producten van dieren die zijn gevangen met een wildklem voorziet de Europese regelgeving in specifieke handelsbeperkingen. Richtlijn 83/129/EEG verplicht de lidstaten tot het verbieden van de invoer voor handelsdoeleinden van producten van zeehondenjongen. Verordening nr. 1007/2009 verbiedt het op de markt brengen en invoeren van zeehondenproducten; daarbij geldt een uitzondering voor producten van zeehonden die op traditionele wijze door Eskimogemeenschappen zijn gevangen.² Verordening nr. 3254/91 en uitvoeringsverordening nr. 35/97 voorzien in een verbod op het binnenbrengen van pelzen en andere goederen van bepaalde diersoorten die zijn gevangen met gebruik van de wildklem.³

De beschermingsregimes van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn bevatten ook bepalingen inzake de handel in en bezit van de op grond van die richtlijn beschermde soorten. Deze bepalingen zijn in paragraaf 7.1 van deze memorie toegelicht.

7.5.3. Huidige uitvoeringswijze Nederland

Op grond van artikel 13, eerste lid, onderdeel a, van de Flora- en faunawet is onder meer het onder zich hebben en verhandelen van alle beschermde inheemse of uitheemse dier- of plantensoorten en producten daarvan verboden. Ter uitvoering van internationale verplichtingen worden de beschermde soorten die onder de reikwijdte van onder meer voornoemd verbod vallen aangewezen bij ministeriële regeling (artikelen 3, tweede lid, 4, derde lid, en 5, tweede lid, van de Flora- en faunawet). Daartoe strekt de Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet. In beginsel geldt het handelsverbod niet voor in bijlage B, C of D bij de CITES-verordening genoemde uitheemse dier- of plantensoorten en producten daarvan, voor zover de legale herkomst kan worden aangetoond (artikel 13, vierde lid). Voor het overige zijn bezit van en handel in beschermde inheemse of uitheemse soorten en producten daarvan uitsluitend toegestaan ingevolge een vrijstelling of ontheffing op grond van artikel 75 van de Flora- en faunawet. Op deze wijze wordt uitvoering gegeven aan de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de CITES-verordeningen en de andere voornoemde EU-maatregelen ten aanzien van zeehonden, zeehondenproducten, pelzen en producten van met de wildklem gevangen dieren.

¹ Verordening (EG) nr. 1037/2007 van de Commissie van 29 augustus 2007 tot schorsing van het binnenbrengen in de Gemeenschap van specimens van bepaalde in het wild levende dier- en plantensoorten (PbEU 2007, L 238).

² Richtlijn 83/129/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende de invoer in de Lid-Staten van huiden van bepaalde zeehondenjongen en daarvan vervaardigde producten (PbEG 1983, L 91) en Verordening (EG) nr. 1007/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de handel in zeehondenproducten (PbEU 2009, L 286).

³ Verordening (EEG) nr. 3254/91 van de Raad van 4 november 1991 houdende een verbod op het gebruik van de wildklem in de Gemeenschap en op het binnenbrengen in de Gemeenschap van pelzen en producten die vervaardigd zijn van bepaalde in het wild levende diersoorten uit landen waar gebruik wordt gemaakt van de wildklem of andere vangmethoden die niet stroken met de internationale normen voor humane vangst met behulp van vallen (PbEG 1991, L 308) en Verordening (EG) nr. 35/97 van de Commissie van 10 januari 1997 tot vaststelling van bepalingen betreffende de certificatie van pelzen en goederen die vallen onder Verordening (EEG) nr. 3254/91 van de Raad (PbEG 1997, L 8).

De vrijstellingen ter uitvoering van de CITES-verordeningen zijn opgenomen in de Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet. De overige vrijstellingen zijn geregeld in het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten. Laatstgenoemde vrijstellingen zien bijvoorbeeld op aantoonbaar gefokte en gekweekte dieren en planten. Aan voornoemde vrijstellingen zijn verplichtingen verbonden, ook verplichtingen die niet, of niet uitsluitend, voortvloeien uit de betrokken Europese regelgeving. Daarbij gaat het om verplichtingen die het de houder of handelaar van een dier of plant vergemakkelijken om aan te tonen dat hij onder de vrijstelling valt, zoals het voeren van een administratie of het aanbrengen van merktekens. Een voorbeeld van laatstgenoemde verplichting is het ringen van gefokte vogels.

Het CITES-verdrag en de CITES-verordening schrijven voor dat de verdragspartijen, respectievelijk de lidstaten, overgaan tot het aanwijzen van een managementautoriteit, in de verordening «administratieve instantie» genoemd, en een wetenschappelijke autoriteit. Eerstgenoemde is verantwoordelijk voor de uitvoering, waaronder het verlenen van vergunningen en certificaten, en laatstgenoemde adviseert ten aanzien van de uitvoering. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is in het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten aangewezen als administratieve instantie. De Commissie bedreigde dier- en plantensoorten is op grond van artikel 82 van de Flora- en faunawet aangewezen als wetenschappelijke autoriteit. De Commissie heeft op grond van artikel 82 van de Flora- en faunawet tevens de taak om regering en parlement te adviseren ten aanzien van de uitvoering van die wet, de afstemming met de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de totstandkoming van Europese regelgeving.

7.5.4. Regeling in wetsvoorstel

Paragraaf 3.8 van het wetsvoorstel strekt ertoe uitvoering te geven aan de internationale verplichtingen op het vlak van de regulering van de handel ter bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten. In het voorgestelde artikel 3.34 worden de verordeningen opgesomd waar paragraaf 3.8 van het wetsvoorstel betrekking op heeft. Daarbij is ruimte gelaten om bij algemene maatregel van bestuur ook andere Europese verordeningen en richtlijnen aan te wijzen ter uitvoering waarvan het kader van paragraaf 3.8 kan dienen. Zo kan in het bijzonder ook worden voorzien in de uitvoering van eventuele nieuwe Europese regelgeving op dit terrein.

Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie zijn verordeningen rechtstreeks werkend; zij behoeven dus geen implementatie. Wel zijn lidstaten gehouden om aanvullende zaken als strafbaarstellingen, toezicht en handhaving en de noodzakelijke uitvoeringsbepalingen in hun wetgeving op te nemen ten aanzien van rechtsreeks werkende bepalingen van verordeningen, zodat deze op effectieve wijze kunnen worden uitgevoerd en gehandhaafd. Het wetsvoorstel beoogt in de voorgestelde paragraaf 3.8 een bestendige grondslag te bieden voor het stellen van de noodzakelijke regels bij gedelegeerde regelgeving ter uitvoering van deze verordeningen.

Het voorgestelde artikel 3.35, eerste lid, verbiedt in strijd te handelen met rechtstreeks werkende bepalingen van de betrokken EU-verordeningen. Omwille van de kenbaarheid worden deze bepalingen aangewezen bij ministeriële regeling.

Bij die regeling kunnen krachtens het voorgestelde tweede lid van artikel 3.35 ook regels worden gesteld die overigens noodzakelijk zijn ter uitvoering van de verordeningen; dat kan voor zover de verordeningen

geen ruimte voor beleidskeuzes laten, zoals bij de meeste bepalingen van de in het voorgestelde artikel 3.34 specifiek genoemde verordeningen het geval is. Ook administratieve en procedurele regels kunnen op grond van artikel 3.35, tweede lid, bij ministeriële regeling worden vastgesteld, ook wanneer deze niet als zodanig in de verordeningen of richtlijnen zijn voorzien; het gaat dan in het bijzonder om regels ter ondersteuning van het toezicht en de handhaving en regels die nodig zijn voor een ordelijk verloop van aanvraag- en controleprocedures en dergelijke.

Op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 3.35 is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de bevoegde instantie die is belast met de uitvoering van de verordeningen, tenzij hij een andere bevoegde instantie aanwijst. Op grond van deze bepaling zal de minister bijvoorbeeld managementautoriteit voor de CITES-verordening zijn.

Ter uitvoering van onderdelen van bestaande of eventuele toekomstige Europese verordeningen die beleidsruimte laten en ter uitvoering van bestaande of toekomstige Europese richtlijnen kunnen op grond van het voorgestelde artikel 3.36 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld. Deze grondslag maakt het ook mogelijk om – net als op grond van de Flora- en faunawet – regels te stellen die niet of niet dwingend door de Europese Unie worden voorgeschreven, maar waarmee wel een goede uitvoering en een effectieve handhaving mogelijk worden gemaakt. Bij dergelijke aanvullende regels valt bijvoorbeeld te denken aan de plicht tot het merken van gefokte dieren en planten en een verbod op het in bezit hebben van planten of dieren of producten van die planten of dieren van soorten, waarvan de handel is op grond van de CITES-verordening is gereguleerd, ter ondersteuning van het toezicht en de handhaving (onderdelen a en c).

Bij het stellen van uitvoeringsregels zal ten opzichte van de bestaande uitvoeringsregelgeving worden gezien of de lasten voor burgers en bedrijfsleven kunnen worden verminderd. De voorgestelde bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling en ontheffing (voorgesteld artikel 3.38) biedt hiervoor mogelijkheid, binnen de Europese kaders. Zo zal de vrijstelling van het bezitsverbod – anders dan het geval is op grond van de Flora- en faunawet – voor alle gevallen gelden waarin een CITES-document aanwezig is waaruit de legale herkomst van het dier, de plant of het product blijkt. De noodzaak voor het verlenen van een aparte bezitsonthefving verdwijnt daarmee. Aldus kan een substantiële administratieve lastenverlichting worden bereikt.

In het kader van het bestendige beleid om het aantal wettelijke adviescolleges terug te brengen, worden de taken van de CITES-commissie – voorheen de Commissie bedreigde dier- en plantensoorten – in dit wetsvoorstel beperkt tot de taken die rechtstreeks voortvloeien uit het CITES-Verdrag en de CITES-verordening. Daarmee vervalt de eerder genoemde aanvullende taak die de commissie thans als adviescollege heeft (voorgesteld artikel 3.39). Uiteraard zal ten aanzien van kwesties die onmiddellijk samenhangen met de uitvoering van het CITES-Verdrag en de CITES-verordening te allen tijde de opvatting van de commissie kunnen blijven worden gevraagd.

De in de voorgestelde paragraaf 3.8 voorziene implementatie van Europese regelgeving op het vlak van handel in uit het wild afkomstige dieren, planten en producten daarvan in gedelegeerde regelgeving wijkt af van de wijze van implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, die zoveel mogelijk op formeel wetsniveau geschiedt. Bij de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn is gekozen voor regeling in de wet omdat zij de kern van dit wetsvoorstel vormen, relevant zijn voor tal van handelingen waar ook te lande en door wie ook verricht

en regelmatig onderwerp zijn van politiek-maatschappelijk debat. De richtlijnen zoals zij thans luiden zullen de komende jaren centraal staan in het Europese en nationale beleid ter realisatie van de biodiversiteitsdoelstellingen. Daar komt bij dat de richtlijnen niet rechtstreeks werken en de keuze ten aanzien van de precieze instrumenten aan de lidstaten laten, buiten de in ieder geval te stellen verboden en toe te passen toetsen. De Europese regelgeving die zien op de handel in dieren en planten en producten daarvan laten weinig beleidsruimte, zijn relevant voor een afgebakende doelgroep en afgebakende handelingen en zijn regelmatig onderhevig aan wijzigingen en aanvullingen waarop in de nationale wetgeving flexibel moet kunnen worden ingespeeld. Delegatie naar lagere regelgeving ligt dan in de rede.

7.6. Rechtsbescherming

De rechtsbescherming tegen besluiten in het kader van de soortenbescherming blijft ongewijzigd ten opzichte van de rechtsbescherming die tegen besluiten op grond van de Flora- en faunawet wordt geboden. Tegen besluiten zal beroep kunnen worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Verwezen zij naar paragraaf 6.8 van deze memorie van toelichting.

HOOFDSTUK 8. BESCHERMING HOUTOPSTANDEN EN REGULERING HANDEL HOUT EN HOUTPRODUCTEN

8.1. Inleiding

Het kabinet hecht aan het behoud en duurzaam gebruik van bossen, in Nederland en in de rest van de wereld. Bossen vormen een uniek natuurstype, waar zij verschillende nuttige en unieke maatschappelijke functies van natuur vaak gelijktijdig en in onderlinge samenhang vervullen. Naast de «klassieke» functies van natuur, landschap, productie in de vorm van houtoogst, cultuurhistorie en recreatie, wordt de afgelopen decennia ook steeds meer belang gehecht aan andere functies van het bos, zoals het vastleggen van CO₂, het leveren van ecosysteemdiensten als het bergen en bufferen van water, het dempen van grote temperatuurschommelingen in en nabij stedelijke gebieden, het filteren van fijn stof en het bijdragen aan de kwaliteit van het leven en aan een aangename leefomgeving. Een aantal van deze functies zijn van extra belang in dichtbevolkte gebieden als Nederland en dragen ook bij aan de volksgezondheid. Er is ook steeds meer oog voor het gebruik van hout als milieuvriendelijke, hernieuwbare grondstof die weinig energieverbruik vergt. Dat geldt ook voor de mogelijkheden voor het gebruik van biomassa afkomstig uit bos en natuur als bron voor diverse toepassingen in de Biobased Economy, in de (petro)chemie en bij de productie van duurzame energie.

Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel ziet op de duurzame instandhouding van bossen. Paragraaf 4.1 bevat regels ter bescherming van houtopstanden, waarmee wordt bijgedragen aan de instandhouding van het Nederlandse bosareaal. Paragraaf 4.2 bevat de bepalingen ter uitvoering van de EU-verordeningen inzake de handel in hout en houtproducten, waarmee illegale houtkap op internationaal niveau wordt tegengegaan en duurzaam bosbeheer wordt gestimuleerd.

In het onderstaande wordt eerst nader ingegaan op de internationale verplichtingen inzake bossen (paragraaf 8.2). Daarna worden Nederlandse beleid alsook het bestaande wettelijke kader voor de bescherming van houtopstanden beschreven (paragraaf 8.3). Tot slot wordt de thans voorgestelde wettelijke regeling toegelicht (paragraaf 8.4).

8.2. Internationale kaders

De internationale kaders ten aanzien van de bescherming en een duurzaam gebruik van bossen zijn van meer recente datum dan de internationale verplichtingen die betrekking hebben op de bescherming van bedreigde dier- en plantensoorten en hun leefgebieden. Buiten de Europese verplichtingen die betrekking hebben op de handel in hout en houtproducten, laten de internationale kaders de landen ook alle vrijheid ten aanzien van de invulling van de bescherming van bossen in beleid en juridische instrumenten, voor zover zij überhaupt al een juridisch dwingend karakter hebben.

Voor zover het gaat om algemene internationale verplichtingen ten aanzien van de bescherming van bossen is met name van belang het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC).¹ Dat verdrag verplicht partijen tot het beschermen van reservoirs van broeikasgassen, waaronder – zoals expliciet in het verdrag wordt aangegeven – het bevorderen van het duurzame beheer, de instandhouding en de uitbreiding van bossen (artikel 4, eerste lid, onder d, van het verdrag). Het verdrag laat de wijze van invulling van deze verplichting aan de verdragspartijen over. Behalve Nederland is ook de Europese Unie partij bij dit Raamverdrag.

¹ Verdrag, gesloten te New York in 1992 (Trb. 1992, 189).

Op het terrein van duurzaam bosbeheer zijn voorts van belang de besluiten, verklaringen, aanbevelingen en werkdocumenten van een aantal internationale gremia waarin Nederland participeert.¹ Zo participeert Nederland – evenals de Europese Unie – in het United Nations Forum on Forests,² in welk verband in 2007 onder meer een niet-bindend instrument voor het duurzaam beheer van alle typen bossen tot stand is gebracht, en in de pan-Europese ministersconferentie voor de bescherming van bossen in Europa,³ in welk verband niet-bindende gemeenschappelijke principes, criteria en handreikingen voor een duurzaam bosbeheer zijn geformuleerd. Ook zijn Nederland en de Europese Unie partij bij de Internationale Overeenkomst inzake Tropisch Hout (ITTA), die tot stand is gekomen onder auspiciën van de Verenigde Naties (UNCTAD) en die tot doel heeft de bevordering van de uitbreiding en diversificatie van de internationale handel in tropisch hardhout afkomstig uit duurzaam beheerde en legaal geëxploiteerde bossen en de bevordering van het duurzame beheer van houtproducerende tropische bossen. Daartoe voorziet het verdrag onder meer in internationale intergouvernementele samenwerking en consultatie in het kader van de bij het verdrag opgerichte Internationale Organisatie voor Tropisch Hout (ITTO).⁴ De besluiten en aanbevelingen van deze organisatie zijn niet bindend. Relevant is tevens het – niet bindende – werkprogramma met betrekking tot de Bossenbiodiversiteit dat tot stand is gebracht in het kader van het Biodiversiteitsverdrag.⁵

Ten aanzien van de handel in hout en houtproducten is van belang het door de Europese Commissie in 2003 gepresenteerde zogenoemde FLEGT-actieplan.⁶ Dit actieplan is gericht op verduurzaming van bosbeheer binnen en buiten de Europese Unie en het terugdringen van de handel in illegaal gekapt hout op de interne markt. Daarmee wordt mede invulling gegeven aan de hiervoor genoemde kaders op dit vlak die tot stand zijn gekomen in het verband van de Verenigde Naties. Ter uitvoering van het actieprogramma heeft de Europese Commissie voorstellen voor twee verordeningen gedaan, die de Raad van de Europese Unie heeft aangenomen: de FLEGT-verordening en de Europese houtverordening. Beide verordeningen zijn aangehaald in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting.

De in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting aangehaalde FLEGT-verordening verplicht de lidstaten tot het verbieden van de invoer van hout of houtproducten uit deze partnerlanden zonder een door deze landen voor de betrokken lading afgegeven FLEGT-exportvergunning. Bij de partnerlanden gaat het om houtproducerende derde landen waarmee de Europese Unie op vrijwillige, bilaterale basis partnerschapovereenkomsten heeft gesloten. De door deze landen afgegeven FLEGT-exportvergunning moet verzekeren dat de betrokken lading hout of houtproducten een legale herkomst heeft, dat wil zeggen dat het hout is geoogst en de producten zijn vervaardigd overeenkomstig de nationale wetgeving van het houtproducerende land. De lidstaten van de Europese Unie controleren bij ladingen hout afkomstig uit de partnerlanden aan de grens op de aanwezigheid van de FLEGT-exportvergunning, alvorens de lading voor het vrije verkeer binnen de Europese Unie vrij te geven. De uitwerking van een en ander heeft plaatsgevonden in een uitvoeringsverordening.⁷

De Europese houtverordening vult het FLEGT-vergunningstelsel aan. De verordening verplicht de lidstaten tot het instellen van een verbod op het op de markt brengen van illegaal gewonnen hout of producten daarvan. Daarnaast bevat de verordening bepalingen over de traceerbaarheid van hout en houtproducten in de gehele distributieketen en over een stelsel van zorgvuldigheidseisen waar marktdeelnemers zich aan dienen te houden. Hout dat overeenkomstig de FLEGT-verordening of de eerder

¹ Kamerstukken II 2008/09, 26 407, nr. 37 en Kamerstukken II 2010/11, 26 407, nr. 53.

² UNFF (<http://www.un.org/esa/forests>).

³ MCPFE, thans Forest Europe (www.foresteurope.org).

⁴ Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout, Genève 2006 (Trb. 2006, 213) en de Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout, Genève 1994 (Trb. 1995, 194). De afkorting ITTA staat voor International Tropical Timber Agreement, de afkorting ITTO voor International Tropical Timber Organization.

⁵ COP 6 Decision VI/22, zie: <http://www/cbd.int/decision/cop/?id=7196>.

⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT) – Voorstel voor een EU-actieplan, COM(2003) 251.

⁷ Verordening (EG) nr. 1024/2008 van de Europese Commissie van 17 oktober 2008 tot vaststelling van gedetailleerde maatregelen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PbEU 2008, L 277).

aangehaalde CITES-verordening is binnengebracht in de Europese Unie wordt op grond van de houtverordening als legaal gewonnen hout beschouwd. De houtverordening moet in nationale wetgeving zijn omgezet op 3 maart 2013. De Europese Commissie bereidt op het moment twee uitvoeringsverordeningen voor, die naar verwachting in 2012 worden vastgesteld.

8.3. Bescherming Nederlands bosareaal

Feitelijke gegevens

Uit het Meetnet Functievervulling bos (2001–2005) blijkt dat het Nederlandse grondgebied thans voor ongeveer 10% bestaat uit bos (359 845 ha).¹ Dit is relatief weinig in vergelijking met het gemiddelde in de Europese Unie, dat neerkomt op 42% van het landoppervlak. Van de bomen in Nederland is 57% naaldboom en 43% loofboom. Veel Nederlandse bossen zijn gemengd (naaldbomen en loofbomen), bevatten een behoorlijke variatie aan boomsoorten en herbergen bijzondere natuurwaarden. Ongeveer de helft van de Nederlandse bossen wordt beheerd door overheden, waaronder Staatsbosbeheer en gemeenten; een aanzienlijk deel van de Nederlandse bosterreinen is in beheer bij de Minister van Defensie; deze terreinen worden veelal gebruikt voor militaire activiteiten. De andere helft van de Nederlandse bossen wordt beheerd door particuliere terreinbeherende organisaties, zoals de Vereniging Natuurmonumenten en De Provinciale Landschappen, en tal van andere particuliere eigenaren.

De bossen in Nederland zijn relatief jong. Het grootste deel is na het einde van de negentiende eeuw aangelegd. In de twintigste eeuw is het bosareaal in Nederland aanzienlijk toegenomen: van 3% van het landoppervlak naar ongeveer 10%. De laatste decennia is deze toename met name het gevolg van nationaal en provinciaal beleid ter stimulering van de aanleg van bossen en van natuurlijke bosopslag in duinen, heidevelden en moerassen.

Het bos in Nederland combineert veel van de in de paragraaf 8.1 genoemde maatschappelijke functies. Ten aanzien van de duurzame productie van hout en biomassa zij aangetekend dat Nederland nog steeds meer dan 90% van het gebruikte hout importeert. Mede om die reden is hout opgenomen in de grondstoffennotitie die het kabinet 15 juli 2011 naar de Tweede Kamer zond.²

Ontwikkeling bosbeleid in de loop der tijd

De bescherming van bossen in Nederland kent een lange geschiedenis. In de kabinetsreactie op het door de Europese Commissie uitgebrachte groenboek «Bosbescherming en bosinformatie in de EU: onze bossen voorbereiden op de klimaatverandering»³ is de ontwikkeling van het bosbeleid in de loop van de afgelopen vijftig jaar beschreven. Aanvankelijk lag in het beleid de nadruk op sectorale houtoogst en de economische betekenis van bos en hout. Met de Boswet uit 1961 werd primair tegen deze economische achtergrond de instandhouding van het Nederlandse bosareaal beoogd. Het door het toenmalige kabinet in 1986 vastgestelde Meerjarenplan Bosbouw⁴ strekte tot een uitbreiding van het bosareaal, niet alleen ten behoeve van houtproductie maar ook ten behoeve van natuur en recreatie. In het Bosbeleidsplan uit 1993⁵ werd de uitbreidingstaakstelling geïntensiveerd. Daarnaast was er sprake van meer aandacht voor de duurzame instandhouding van bosecosystemen en de relatie tussen bos en milieu. In de kabinetsnota »Natuur voor mensen, mensen voor natuur« uit 2000 volgde een verbreding naar de sociaaleco-

¹ Vijfde Nederlandse Bosstatistiek, Ministerie van LNV 2006.

² Kamerstukken II 1986/87, 18 630, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 442, nr. 1.

⁴ Kamerstukken II 1993/94, 23 565, nr. 1.

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 852, nr. 1.

nomische aspecten van het natuurbeleid. Beleid ten aanzien van bossen en houtproductie werd hoofdzakelijk geïntegreerd in het verbrede natuurbeleid. Het Rijk stuurt sindsdien niet meer op bosaanleg buiten de – in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting besproken – ecologische hoofdstructuur. De bestaande nationale productiedoelstelling is in de nota »Natuur voor mensen, mensen voor natuur« losgelaten.

Boswet

De vigerende Boswet strekt tot instandhouding van het bosareaal in Nederland. Deze doelstelling krijgt in artikel 3 van de Boswet vorm door de verplichting tot herbeplanting van een houtopstand die is geveld of anderszins is tenietgegaan. De eigenaar van de grond waarop de houtopstand zich bevond, moet die grond binnen drie jaar herbeplanten, overeenkomstig de regels gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Deze regels zijn neergelegd in het Besluit herbeplanting artikel 3 Boswet. Eenieder die voornemens is om een houtopstand te vellen, moet de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie daarvan melding doen (artikel 2 van de Boswet). De melding vergemakkelijkt de controle op de uitvoering van de plicht tot herbeplanting en maakt het mogelijk voor de minister om een kapverbod op te leggen (artikel 13 van de Boswet). Het kapverbod kan worden opgelegd ter bewaring van natuur- of landschapsschoon. Het verbod wordt opgelegd voor telkens ten hoogste vijf jaar. Als de gebruiker van de grond schade lijdt door het verbod die redelijkerwijs niet tot zijn last behoort te blijven, dan heeft hij recht op schadevergoeding. Er wordt zelden gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot het opleggen van een kapverbod.

De plicht tot melding en herbeplanting geldt voor houtopstanden die een zelfstandige eenheid vormen en een bepaalde omvang hebben. De oppervlakte moet groter zijn dan 10 are of – als het een rijbeplanting betreft – meer dan 20 bomen beslaan (artikel 5, tweede lid, van de Boswet).

De reikwijdte van de Boswet is in een aantal opzichten beperkt. Zo is de Boswet alleen van toepassing buiten de bebouwde kom van gemeenten; de grenzen daarvan worden door de gemeenteraad vastgesteld. Ook is de Boswet niet van toepassing op een aantal categorieën houtopstanden, waaronder geteelde kerstbomen en wegbeplantingen bestaande uit populieren of wilgen. De velling van een houtopstand ter uitvoering van een bestemmingsplan is ook uitgezonderd van de plicht tot melding en herbeplanting (artikel 5, eerste lid, van de Boswet).

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is bevoegd tot het verlenen van een ontheffing of vrijstelling van de meldings- en herplantplicht (artikel 6 van de Boswet). Thans zijn houtopstanden die zijn gekweekt met het oog op de houtproductie onder voorwaarden vrijgesteld in de Regeling meldings- en herplantplicht. In aanvulling daarop geeft de Nota Open Bos uit 1992 invulling aan de bevoegdheid tot de verlening van een ontheffing of vrijstelling voor bepaalde terreintypen met het oog op omvorming van bos naar andere natuurtypen. Ook is aan Staatsbos-beheer en Rijkswaterstaat een voorwaardelijke ontheffing verleend van met name de meldplicht.

Ter uitvoering van de FLEGT-verordening en de daarop gebaseerde uitvoeringsverordening zijn thans overtredingen van de bepalingen van de verordening strafbaar gesteld en is een bevoegde autoriteit aangewezen in hoofdstuk 3 van het Algemeen douanebesluit en de Algemene douaneregeling krachtens artikel 3.1 van de Algemene douanewet. De

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit is aangewezen als bevoegde autoriteit.

Evaluatie

De regels ter bescherming van bos in de thans vigerende Boswet dragen in betekenende mate bij aan het behoud van het bosareaal, zoals is gebleken uit de in paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving. In de eerste plaats werkt de daarin opgenomen herbeplantingsplicht ingeval van houtkap landsdekkend en bewerkstelligt zij dat in Nederland geen afname plaatsvindt van de oppervlakte bos en houtopstanden; dat geldt ook voor de landschappelijke beplantingen waarop in paragraaf 6.6 van deze memorie van toelichting is ingegaan. In de tweede plaats is de herbeplantingsplicht een relatief simpel en effectief instrument dat weinig administratieve lasten met zich brengt en dat op een breed maatschappelijk draagvlak kan rekenen. Dit bleek onder meer tijdens de evaluatie van de natuurwetgeving uit reacties van het Bosschap, de stichting Probos en het Platform Hout in Nederland. De in de Boswet neergelegde regels ter bescherming van bossen en houtopstanden zijn mede van belang ter voldoening aan de verplichtingen neergelegd in het in paragraaf 8.2 aangehaalde Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de in die paragraaf aangehaalde andere internationale afspraken.

8.4. Voorgestelde wettelijke regeling

8.4.1. Inleiding

In het licht van de uitkomsten van de evaluatie van de natuurwetgeving heeft het kabinet ervoor gekozen om in paragraaf 4.1 van dit wetsvoorstel een landelijk kader voor de bescherming van bossen en andere houtopstanden op te nemen. Het instrumentarium wordt in verband met Europese verplichtingen aangevuld met bepalingen inzake de handel in hout en houtproducten, die op rijksniveau worden uitgevoerd (paragraaf 4.2 van het wetsvoorstel).

8.4.2. Bescherming houtopstanden

Gezien het goed functionerende systeem van de Boswet is het in paragraaf 4.1 van het wetsvoorstel neergelegde kader hoofdzakelijk een voortzetting van het bestaande instrumentarium. Overeenkomstig de huidige Boswet wordt de kern van de voorgestelde regeling voor de bescherming van houtopstanden gevormd door de meldings- en herbeplantingsplicht en de mogelijkheid tot opleggen van een kapverbod (voorgestelde artikelen 4.2 en 4.3). De uitvoeringstaken en bevoegdheden die in de Boswet bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zijn neergelegd worden in de voorgestelde regeling evenwel neergelegd bij de provincies, wat aansluit bij de adviestaak die de provincies thans al bij de uitvoering van de Boswet hebben (zie paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting). Alleen ingeval sprake is van terreinen waarvan het beheer valt onder de verantwoordelijkheid van het Rijk, met uitzondering van de terreinen van Staatsbosbeheer, zal de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie of een andere betrokken minister bij algemene maatregel van bestuur als bevoegd gezag worden aangewezen (voorgesteld artikel 1.3, vijfde lid). Er is in het wetsvoorstel naar gestreefd om tot een grotere werkbaarheid van de regeling voor de bescherming van houtopstanden in samenhang met de regels voor gebiedsbescherming en de soortenbescherming te komen. Tegen die achtergrond heeft het kabinet gezien of voor houtkap

ten behoeve van natuurontwikkeling in een uitzondering op de meld- en herbeplantingsplicht kan worden voorzien. Hierbij is ook de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van het lid Jacobi (PvdA)¹ betrokken, waarin de regering wordt verzocht om ingeval van boskap ten gunste van biodiversiteit op de Waddeneilanden de mogelijkheid te bieden dat de herbeplantingsplicht vervalt.

In het bijzonder in en rondom Natura 2000-gebieden kan het in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuurlijke habitats en habitats van soorten noodzakelijk zijn om bos om te vormen tot andere natuur, om zo de natuurwaarden die behoren bij de betrokken habitats te realiseren of functies ter ondersteuning van de betrokken soorten – zoals foerageergebieden – te creëren. Eén derde van de Natura-2000 gebieden bestaat uit bos, dus omvorming kan regelmatig aan de orde zijn. Het gaat dan om instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, waarvoor het beheerplan voor het betrokken gebied veelal het kader zal bieden. Dergelijke maatregelen worden in samenwerking met alle betrokkenen ingevuld in het kader van het beheerproces. Velling maakt veelal deel uit van een samenhangend pakket aan maatregelen. In de Natura 2000-gebieden Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux en Strabrechtse Heide & Beuven is bijvoorbeeld in het recente verleden jaarlijks kleinschalig geplagd, worden diverse begrazingsmethoden toegepast en is bos gekapt. Hierdoor moet de natte heide worden hersteld en moet vergrassing van de droge en vochtige heidevegetaties worden tegengegaan. Het vellen van bos draagt substantieel bij aan het herstel van de waterhuishouding in deze gebieden ten behoeve van de instandhouding en het herstel van habitattypen. Velling van bos kan ook een mitigerende maatregel zijn die als voorwaarde is verbonden aan een vergunning voor een project ter voorkoming van mogelijk significante effecten voor een Natura 2000-gebied.

De omvorming van houtopstanden in andere natuurwaarden kan verder eveneens aan de orde zijn als voorwaarde voor een ontheffing in het kader van de soortenbescherming, ingeval wordt voorzien in compensatie op een andere plek. Voorts kan het wenselijk zijn houtopstanden te vellen voor de aanleg van brandgangen met het oog op brandpreventie, wat van wezenlijk belang is voor het natuurbehoud.

Een te strikte toepassing van de herbeplantingsplicht zou in de genoemde situaties natuurbehoud en -ontwikkeling afremmen en de vergunningverlening en ontheffingverlening voor belangrijke economische ontwikkelingen onnodig kunnen belemmeren.

Tegen die achtergrond acht het kabinet het wenselijk om voor deze situaties te voorzien in een generieke uitzondering op de herbeplantingsplicht (voorgesteld artikel 4.4). Deze generieke uitzondering geldt niet alleen voor Staatsbosbeheer, zoals thans het geval is, maar ook voor andere beheerders van natuurterreinen. Een generieke uitzondering voorkomt dat telkens voor dit soort situaties individuele ontheffingen moeten worden aangevraagd en draagt bij aan de gewenste vermindering van bestuurlijke en administratieve lasten.

Een verantwoorde afweging daarbij is verzekerd. Het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor de instandhoudingsmaatregelen, de passende maatregelen en vergunningverlening ten aanzien van Natura 2000-gebieden en het bevoegd gezag voor de ontheffing van de soortenbeschermingsregels, is hetzelfde bevoegd gezag dat normalerwijze – ingeval niet in een generieke uitzondering zou worden voorzien – gaat over de ontheffing van de meldings- en de herbeplantingsplicht, over het algemeen gedeputeerde staten. Bij projecten wordt de omvorming van de houtopstand in een Natura 2000-gebied tot andere natuurwaarden

¹ Kamerstukken II 2009/10, 23 123 XIV, 36.

bovendien getoetst in het kader van de voorgeschreven passende beoordeling (voorgestelde artikelen 2.7 en 2.8).

Een aantal organisaties, waaronder Stichting IQuatro, is er geen voorstander van dat er een generieke uitzondering van de herplantplicht geldt in voornoemde gevallen. Deze organisaties wijzen er op dat het Nederlandse bosareaal daardoor kan afnemen en vinden dat ook in deze gevallen herbeplanting binnen of boscompensatie buiten het gebied behoort plaats te vinden. Het kabinet deelt deze zorgen niet, in het licht van de verantwoorde afweging die het bevoegde gezag zal moeten maken.

Voor situaties waarvoor een afwijking van de meldplicht en herbeplantingsplicht wenselijk is en die niet worden bestreken door de in artikel 4.4 geregelde generieke uitzondering is er de mogelijkheid van een provinciale ontheffing of vrijstelling op grond van het voorgestelde artikel 4.5.

Nieuw is de in het voorgesteld artikel 4.4, eerste lid, onderdeel d, voorziene vrijstelling van de meldplicht en de plicht om dezelfde grond binnen drie jaar te herbeplanten ingeval het vellen en het herbeplanten plaatsvinden overeenkomstig een door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie goedgekeurde gedragscode. De goedkeuring van de gedragscode en de in het voorgestelde tweede lid van artikel 4.4 geformuleerde vereisten voor goedkeuring verzekeren dat het vellen en herbeplanten op een verantwoorde wijze geschieden. De vereisten voor goedkeuring borgen onder meer dat geen afbreuk wordt gedaan aan bijzondere natuur- of landschapswaarden en dat herbeplanting op bosbouwkundig verantwoorde wijze plaatsvindt. De herbeplanting hoeft niet plaats te vinden op de grond waarop de gevelde houtopstand zich bevond, maar de grond waarop wordt herbeplant moet wel tenminste een gelijke oppervlakte en dezelfde kwaliteit hebben als de grond waarop de gevelde houtopstand zich bevond. De gedragscode voorkomt dat organisaties die regelmatig houtopstanden moeten vellen steeds individuele ontheffingen moeten aanvragen, en draagt derhalve bij aan de gewenste vermindering van bestuurlijke en administratieve lasten. De gedragscode is al bekend als basis voor vrijstelling van de verboden die soortenbescherming als doel hebben. Een gedragscode voor het vellen van houtopstanden kan deel uitmaken van een gedragscode voor soorten.

Buiten de hiervoor besproken generieke uitzondering op de meldings- en herbeplantingsplicht zijn in de voorgestelde regeling enkele kleinere verduidelijkingen en verbeteringen ten opzichte van de Boswet doorgevoerd, die in de artikelsgewijze toelichting, opgenomen in hoofdstuk 13 van deze memorie van toelichting, worden besproken. Veel commentaren van maatschappelijke organisaties hebben betrekking op de gebruikte definities ten aanzien van houtopstanden en verzoeken om de gebruikte definities van de Boswet te behouden. Hieraan is gevolg gegeven. Mede naar aanleiding van de adviezen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel heeft het kabinet afgezien van het in dat ontwerp opgenomen voorstel om voor de bebouwde kom aan te sluiten bij de begrenzing op grond van de Wegenverkeerswet. De komgrens als bedoeld in die laatste wet wordt bepaald met een ander oogmerk dan de komgrens voor de houtopstanden. Daarbij aansluiten zou als gevolg hebben dat veel meer houtopstanden binnen de bebouwde kom zouden komen te vallen en zouden worden onttrokken aan de reikwijdte van het in het onderhavige wetsvoorstel voorziene beschermingsregime. Dat is ongewenst. De bestaande regeling in de Boswet is in het wetsvoorstel derhalve gehandhaafd (voorgesteld artikel 4.1, onderdeel a). De provincies zijn op grond van de Gemeentewet bevoegd om in het kader van

interbestuurlijk toezicht zo nodig maatregelen te treffen als een gemeente heeft verzuimd om de begrenzing van de bebouwde kom vast te stellen, of deze heeft vastgesteld op een wijze die in strijd komt met het recht of het algemeen belang. Een begrenzing van de bebouwde kom die is vastgesteld op grond van artikel 1, vijfde lid, van de Boswet geldt ingevolge het overgangsrecht overigens tevens als begrenzing van de bebouwde kom voor de toepassing van het beschermingsregime voor houtopstanden op grond van het wetsvoorstel natuurbescherming, eenmaal wet (voorgesteld artikel 9.9, eerste lid).

Zowel het Bosschap als Staatsbosbeheer vragen in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel om onder de handeling «dunnen» ook te verstaan het vellen van bomen die een open ruimte in het bos creëren met als beoogd effect structuurvariatie en de ontwikkeling van de overblijvende houtopstand. Het kabinet kan bevestigen dat deze handelingen vallen onder de begripsomschrijving van dunnen. Deze handelingen kunnen uitgevoerd worden zonder dat het leidt tot een herbeplantingsplicht. Staatsbosbeheer vraagt tevens of het toegestaan is om het bij dunning weggehaalde hout te vermarkten. Het hout verkregen uit dunningen mag altijd worden vermarkt, mits het dunnen geschiedt als verzorgingsmaatregel ter bevordering van de groei van de overblijvende houtopstand.

Het Interprovinciaal Overleg zou graag zien dat een artikellid wordt toegevoegd aan het voorgestelde artikel 4.3. Dit artikellid zou de rechthebbende moeten verplichten om op percelen, waarop een herplantplicht rust, handelingen achterwege te laten die nadelig zijn voor de houtopstand of een bosbouwkundig verantwoorde herbeplanting. Hiermee moet worden voorkomen dat percelen na de velling oneigenlijk gebruikt zullen worden door bemesting, beweiding of door maïsteelt en daardoor ecologische schade wordt toegebracht aan het perceel en herbeplanting feitelijk onmogelijk wordt. Het kabinet meent dat een dergelijke bepaling niet wenselijk is, omdat deze in de praktijk moeilijk handhaafbaar zal zijn.

Stichting Het Nationaal Park de Hoge Veluwe vraagt in haar commentaar aandacht voor het zogenoemde «wandeland bos». Wandeland bos is een type van beheer waarin de beheerder de vrijheid heeft om bos op de ene plaats te vellen en op de andere plaats te laten ontstaan, zonder dat het oppervlakte bos afneemt. Hierdoor kan meer variatie in het bos worden gecreëerd. Onder de Boswet kan deze vorm van beheer plaatsvinden op basis van een ontheffing. Het kabinet merkt op dat onder onderhavig wetsvoorstel in deze gevallen ook met een gedragscode kan worden gewerkt, voor zover het bos niet gelegen is in een gebied dat valt onder de generieke uitzonderingen van het voorgestelde artikel 4.4.

De algemene bescherming van bossen en andere houtopstanden door middel van de herbeplantingsplicht geldt in aanvulling op de specifieke bescherming die sommige delen van het bosareaal genieten op grond van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel als onderdeel van het Natura 2000-netwerk. Voorts geldt zij in aanvulling op de bescherming die hoofdstuk 3 biedt, voor zover het bos fungeert als rust- of voortplantingsplaats van beschermde vogels en dieren of als het een functioneel deel uitmaakt van de groeiplaats van beschermde planten en het kappen van het bos zou leiden tot vernietiging van die planten. Een deel van het bosareaal maakt ook deel uit van de ecologische hoofdstructuur en wordt uit dien hoofde planologisch beschermd.

8.4.3. Handel in hout en houtproducten

Het wetsvoorstel biedt in de voorgestelde paragraaf 4.2 een grondslag voor het stellen van de noodzakelijke regels bij gedelegeerde regelgeving ter uitvoering van de FLEGT-Verordening, de Europese houtverordening en de ter uitwerking van deze verordeningen door de Europese Commissie vastgestelde uitvoeringsverordeningen. Aan de bindende, rechtstreeks werkende bepalingen van die verordeningen en de met het oog op de uitvoering daarvan te stellen voorschriften van administratieve en procedurele aard zal uitvoering worden gegeven bij ministeriële regeling (voorgesteld artikel 4.8, eerste en tweede lid). Tevens is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aangewezen als de bevoegde instantie voor de uitvoering van de verordeningen; hij kan evenwel ook een andere bevoegde instantie aanwijzen (voorgesteld derde lid van artikel 4.8).

Het voorgestelde artikel 4.8 ziet overigens niet alleen op de uitvoering van de genoemde houtverordeningen en de daarop gebaseerde uitvoeringsverordeningen. In voorkomend geval kunnen ook andere – onder meer eventuele toekomstige – Europese verordeningen en richtlijnen op dit terrein onder de reikwijdte van paragraaf 4.2 van het wetsvoorstel worden gebracht (voorgesteld artikel 4.7, aanhef en onderdeel d). Naast het uitvoeren van bindende onderdelen van EU-verordeningen bevat het wetsvoorstel een grondslag om aanvullende nationale regels te stellen of regels te stellen waar verordeningen en richtlijnen beleidsruimte laten ten aanzien van de precieze wijze waarop aan de Europese verplichtingen invulling wordt gegeven (voorgesteld vierde lid van artikel 4.8), en om ontheffing en vrijstelling van die regels te verlenen (voorgesteld artikel 4.9). Aanvullende nationale regels kunnen onder meer noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering en een effectieve handhaving.

8.4.4. Rechtsbescherming

De Boswet voorziet in artikel 8 in de mogelijkheid van beroep tegen besluiten bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Deze voorziening wijkt af van de rechtsbeschermingsregeling die geldt voor besluiten op grond van de Flora- en faunawet, waarbij beroep in twee instanties openstaat. Ook is met het College van Beroep voor het bedrijfsleven sprake van een ander rechtscollege dan de rechtscolleges die bevoegd zijn ten aanzien van beroepen tegen besluiten op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 – de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en hoogste instantie – en beroepen tegen besluiten op grond van de Flora- en faunawet – de rechtbank in eerste aanleg en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in hoger beroep. Gelet op de samenhang die besluiten ten aanzien van houtopstanden kunnen hebben met andere besluiten voor dezelfde activiteit op het vlak van gebiedsbescherming of soortenbescherming, en gelet op de wenselijke inzichtelijkheid en eenduidigheid van het wettelijke rechtsbeschermingsregime, heeft het kabinet ervoor gekozen om één-en-hetzelfde rechtsbeschermingsregime te hanteren voor alle besluiten die op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, worden genomen. Aangesloten is bij de gebruikelijke regeling van beroep in twee instanties, waarbij de rechtbank oordeelt in eerste aanleg en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt in hoger beroep. Deze regeling sluit ook aan bij de rechtsbeschermingsregeling voor besluiten met betrekking tot de omgevingsvergunning en is overeenkomstig de adviezen van de Raad voor de Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het ontwerp van dit wetsvoorstel. Verwezen zij op dit punt naar paragraaf 6.8 van deze memorie van toelichting.

HOOFDSTUK 9. HANDHAVING

9.1. Algemeen

Een goede naleving van de regels ter bescherming van de natuur door burgers en bedrijven is essentieel om de doelstellingen op het vlak van het natuurbeleid te realiseren. Hiervoor is een adequaat handhavingsinstrumentarium nodig. Handhaving komt uiteraard naast andere instrumenten die bijdragen aan een goede naleving van de regelgeving, zoals voorlichting en communicatie over de voorschriften en over het belang van initiatiefnemers om natuuraspecten in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de uitwerking van projecten, en stimulering van de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens over aanwezige natuurwaarden.

De handhavingsinstrumenten waarin de huidige natuurwetgeving voorziet, worden in dit wetsvoorstel gecontinueerd. Zoals in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting is opgemerkt, voorziet dit wetsvoorstel bovendien in de introductie van de mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen voor overtreding van bepaalde administratieve en procedurele vereisten in het kader van de regels waarmee uitvoering wordt gegeven aan de CITES-verordening en de Europese regelgeving inzake handel in hout en houtproducten. Voorts wordt voorzien in verruimde mogelijkheden voor gegevensuitwisseling tussen bij het toezicht op de naleving betrokken instanties ter versterking van de bestrijding van illegale handel in bedreigde dier- en plantensoorten (ketendossier CITES).

In het navolgende wordt achtereenvolgens ingegaan op de handhavingsinstrumenten die in de huidige wetgeving zijn opgenomen (paragraaf 9.2) en op het instrumentarium als voorzien in het onderhavige wetsvoorstel (paragraaf 9.3).

9.2. Internationale kaders

Ten algemene geldt voor de lidstaten van de Europese Unie het beginsel van loyale samenwerking (voorheen gemeenschapstrouw genoemd), op grond waarvan zij alle maatregelen treffen die geschikt zijn om de verplichtingen van het gemeenschapsrecht na te komen.¹ Daartoe behoort nadrukkelijk ook het voorzien in en toepassen van adequate handhavingsinstrumenten. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het beginsel van gemeenschapstrouw betekent dat de lidstaten verplicht zijn alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren.² Zij dienen er daarbij met name op toe te zien dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Dit arrest betreft de situatie waarin een gemeenschapsregeling geen specifieke strafbepaling met betrekking tot een overtreding bevat of daarvoor verwijst naar de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Voor de strafbaarstelling van ernstige milieudelicten is het beginsel van loyale samenwerking gespecificeerd in de Richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht,³ die in 2008 tot stand is gekomen. Deze richtlijn heeft tot doel het milieu doeltreffend te beschermen door strafrechtelijke sanctionering voor te schrijven van delicten die in de richtlijn zijn vermeld. De achtergrond van de richtlijn is dat voor ernstige milieudelicten alleen strafrechtelijke sancties een voldoende afschrikkend effect hebben. De lidstaten moeten de in de richtlijn vermelde handelingen strafbaar stellen als deze wederrechtelijk en opzettelijk of ten minste uit grove nalatigheid worden begaan. Verder moet de strafbaarstelling doeltreffend en effectief tegen

¹ Vastgelegd in artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

² HvJ 21 september 1989, zaaknr. C-68/88, ro 22–28.

³ Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van strafrecht (PbEU 2008, L 328).

rechtspersonen kunnen worden ingezet indien zij de genoemde regels overtreden. Voor dit wetsvoorstel is relevant dat handelingen die zijn verboden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de CITES-verordening moeten worden strafbaar gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende strafrechtelijke sancties. De verplichting tot strafbaarstelling in de richtlijn laat overigens onverlet dat ook andere handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet ter handhaving van de in de richtlijn vermelde overtredingen. In individuele gevallen kan een afweging worden gemaakt of strafrechtelijk wordt gehandhaafd op op andere wijze (bijvoorbeeld door middel van bestuursdwang of het opleggen van een bestuurlijke boete).

Hierna worden de verschillende handhavingsinstrumenten toegelicht.

9.3. Huidige wetgeving

Toezicht op de naleving en opsporing van strafbare feiten

Bij de verrichting van handhavingsactiviteiten ten aanzien van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet moet onderscheid worden gemaakt tussen de uitoefening van toezicht op de naleving van bij of krachtens deze wetten gestelde voorschriften en de opsporing van strafbare feiten, zijnde handelingen in strijd met voorschriften waarop een strafrechtelijke sanctie is gesteld. De toezichthouders voeren de reguliere controles uit op de naleving van de voorschriften, met toepassing van de daarvoor in de Algemene wet bestuursrecht geregelde bevoegdheden. De opsporing van strafbare feiten geschiedt door opsporingsambtenaren, die bij een vermoeden van een strafbaar feit beschikken over opsporingsbevoegdheden op grond van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering. De artikelen 49, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en 104, eerste lid, van de Flora- en faunawet voorzien in de aanwijzing van toezichthouders. Artikel 17, eerste en tweede lid, van de Wet op de economische delicten voorziet in de aanwijzing van opsporingsambtenaren. De voor de opsporing van strafbare feiten in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet bevoegde opsporingsambtenaren zijn op grond van de artikelen 49, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en 104, eerste lid, van de Flora- en faunawet tevens belast met het toezicht op de naleving van deze wetten.

Een belangrijk deel van de taken van de Natuurbeschermingswet 1998 is neergelegd bij de provincies. Het toezicht op de naleving van de voorschriften gesteld bij of krachtens die wet en de opsporing van strafbare feiten geschieden primair door buitengewone opsporingsambtenaren van de provincies en buitengewone opsporingsambtenaren van terreinbeherende organisaties als Staatsbosbeheer en de Vereniging Natuurmonumenten. Ingeval de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevoegd gezag is voor de vergunningverlening, de aanschrijving of de vaststelling van toegangsbeperkingen geschieden het toezicht op de naleving en de opsporing van strafbare feiten over het algemeen door ambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

De douane controleert – met gebruikmaking van haar specifieke bevoegdheden op grond van de Algemene douanewet – aan de buitengrenzen de invoer van dieren en planten van de op grond van de Flora- en faunawet beschermde soorten en producten daarvan. Deze controles geschieden onder andere in het kader van de handhaving van de CITES-regelgeving. De politie en de opsporingsambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit controleren in het kader van het toezicht op de handel in

en het bezit van dieren en planten van beschermde soorten en producten daarvan binnen Nederland; zij zijn ook belast met de opsporing van strafbare feiten in dat verband. De politie is voorts belast met het toezicht en de opsporing ten aanzien van de in de Flora- en faunawet gestelde verboden met betrekking tot het opzettelijk vangen en doden van dieren bij wijze van stroperij; zij werkt daartoe vaak samen met buitengewone opsporingsambtenaren van de provincies, gemeenten en de terreinbeheerende organisaties. Ambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en – in het bijzonder op het terrein van vrijstellingen en ontheffingen voor schadebestrijding en populatiebeheer – buitengewone opsporingsambtenaren van de provincies zijn voor het overige belast met het toezicht op de naleving van de soortenbeschermingsbepalingen van de Flora- en faunawet en de opsporing van strafbare feiten, naast buitengewone opsporingsambtenaren van gemeenten, van terreinbeheerende organisaties en van de Landelijke Inspectiedienst van de Dierenbescherming.

De Boswet bevat geen basis voor het aanwijzen van toezichthouders. Er is dus enkel sprake van onderzoek ingeval sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit. Dat geschiedt vooral door buitengewone opsporingsambtenaren van de provincies. De opsporingsambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit worden primair ingezet ingeval sprake is van strafbare feiten op terreinen van het Rijk.

Ingeval een belanghebbende in plaats van een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vraagt waarin de natuuraspecten worden betrokken, is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning – over het algemeen burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente – ook verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en zijn de buitengewone opsporingsambtenaren van het betrokken bestuursorgaan belast met de opsporing van strafbare feiten.

Strafrechtelijke handhaving

Gedragingen in strijd met de voorschriften, gesteld bij of krachtens de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet zijn als economische delicten strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten (artikel 1a).

Handelingen in strijd met de verboden inzake het bezit en het verhandelen van dieren en planten van beschermde soorten en producten daarvan (artikel 13, eerste lid, van de Flora- en faunawet), zijn aangewezen als economisch delict als bedoeld in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten. Als er sprake is van opzet, is er sprake van een misdrijf waarvoor de rechter een gevangenisstraf van maximaal zes jaar, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie kan opleggen (€ 78 000,-; voor rechtspersonen € 780 000,-).¹ Wanneer de gedraging niet opzettelijk heeft plaatsgevonden, is er sprake van een overtreding en kan ten hoogste een hechtenis van een jaar worden opgelegd, een taakstraf of een boete van de vierde categorie (€ 19 500,-; € 78 000,- voor rechtspersonen).²

Gedragingen die in strijd zijn met andere voorschriften gesteld bij of krachtens de Flora- en faunawet zijn aangewezen als economisch delict als bedoeld in artikel 1a, onder 3°, van de Wet op de economische delicten. Deze gedragingen, al dan niet opzettelijk begaan, zijn in die wet aangewezen als overtredingen, waarvoor de overtreder een hechtenis kan worden opgelegd van maximaal zes maanden, een taakstraf of een boete van de vierde categorie.³

¹ Artikel 6, eerste lid, onder 1°, van de Wet op de economische delicten.

² Artikel 6, eerste lid, onder 3°, van de Wet op de economische delicten.

³ Artikel 6, eerste lid, onder 4°, van de Wet op de economische delicten.

Gedragingen in strijd met voorschriften gesteld bij of krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 of de Boswet, zijn aangewezen als economisch delict als bedoeld in artikel 1a, onder 2°, van de Wet op de economische delicten. Delicten die opzettelijk zijn begaan, worden als misdrijf bestraft met ten hoogste twee jaar gevangenisstraf, een taakstraf of een boete van de vierde categorie.¹ Bij gebreke van opzet worden zij als overtreding bestraft met hechtenis van maximaal zes maanden, een taakstraf of een boete van de vierde categorie.²

In de Richtlijn voor strafvordering regelgeving ministerie van economische zaken, landbouw en innovatie (2011R027)³ zijn de beleidsregels van het College van procureurs-generaal opgenomen met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van overtredingen van de Flora- en faunawet. Daarin is ook het beleid neergelegd ten aanzien van het door de Officier van Justitie – overeenkomstig artikel 74c van het Wetboek van Strafrecht – aanbieden van transactiebesluiten, door het aanvaarden waarvan de verdachte strafvervolgning kan voorkomen. Op grond van artikel 37 van de Wet op de economische delicten is in het Transactiebesluit milieudelicten geregeld dat de inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit in enkele situaties de bevoegdheid heeft om overtredingen af te doen door middel van het aanbieden van transacties, onder meer ingeval sprake is van enkele nader omschreven gedraging in strijd met de Flora- en faunawet of de Boswet. Het Transactiebesluit milieudelicten wordt ingetrokken zodra het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking is ingevoerd.

De strafbeschikking, welk instrument is geïntroduceerd in het Wetboek van Strafvordering (artikel 257a en verder) via de Wet OM-afdoening, biedt de officier van justitie of een opsporingsambtenaar de mogelijkheid om zelf delicten te bestraffen, zonder tussenkomst van de rechter. De strafbeschikking kan onder meer een geldboete inhouden. Op grond van artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering kan ook aan andere «lichamen of personen, met een publieke taak belast» bij algemene maatregel van bestuur de bevoegdheid worden verleend om, onder het toezicht en volgens de richtlijnen van het College van procureurs-generaal, voor bepaalde overtredingen een strafbeschikking uit te vaardigen – de bestuurlijke strafbeschikking. De inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit zal op grond van het Besluit OM-afdoening de bevoegdheid krijgen om de bestuurlijke strafbeschikking op te leggen ter handhaving van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet en de Boswet.

Overtredingen van voorschriften gesteld bij of krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 zijn door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit de afgelopen jaren nauwelijks geconstateerd. Dit hangt samen met de beperkte rol die de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit hier heeft, gegeven het feit dat de bevoegdheden in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 grotendeels bij de provincies zijn neergelegd. Wel zijn in 2010 enkele overtredingen vastgesteld in verband met het uitzaaien van schelpdieren.

Ten aanzien van voorschriften gesteld bij of krachtens de Flora- en faunawet heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit in 2011 84 overtredingen vastgesteld, leidende tot 44 processen-verbaal en 40 waarschuwingen. Bij deze overtredingen gaat het vooral om illegale handel in en het bezit van dieren of planten van bedreigde soorten en producten daarvan.

De meldingen van overtredingen van de Boswet bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit ten aanzien van rijksterreinen hebben de afgelopen jaren niet geleid tot strafrechtelijk optreden. De hier toegepaste

¹ Artikel 6, eerste lid, onder 2°, van de Wet op de economische delicten.

² Artikel 6, eerste lid, onder 4°, van de Wet op de economische delicten.

³ Stcrt. 2010, nr. 20096;

<http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/milieu/@154628/richtlijn-0>.

prioritering is gebaseerd op een door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit uitgevoerde risico-analyse.

Bestuursrecht

Artikel 112, eerste lid, van de Flora- en faunawet en artikel 57 van de Natuurbeschermingswet 1998 voorzien in de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang, of in plaats daarvan een dwangsom, op te leggen ter handhaving van deze wetten. De Boswet voorziet hier niet in. De oplegging van een last onder bestuursdwang heeft tot doel om degene die een voorschrift overtreedt, ertoe te bewegen de overtreding weer ongedaan te maken of, wanneer dat niet lukt, de overtreding zelf ongedaan te maken op kosten van de overtreder.

Op basis van de Flora- en faunawet heeft de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in 2008 edelherten die illegaal op Terschelling waren uitgezet, laten vangen, tijdelijk laten huisvesten en uiteindelijk laten verwijderen van dat eiland, op kosten van degene die deze dieren had uitgezet. Het betrokken besluit is door de bestuursrechter getoetst en is in stand gebleven.¹

Een last onder bestuursdwang is recentelijk door de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ook opgelegd in een situatie waarin door werkzaamheden aan vloeivelden, waarvoor geen ontheffing op grond van de Flora- en faunawet was verleend, het waterpeil van de betrokken bassins zodanig laag was geworden dat vogels en vissen zijn gedood, dat vogels zijn verstoord, en rust- en verblijfplaatsen van vogels zijn vernietigd. Om de overtreding ongedaan te maken is de overtreder de last opgelegd om kadavers te verwijderen uit de betreffende bassins, en om het waterpeil weer te verhogen tot de wenselijke hoogte.

Ten aanzien van de Natuurbeschermingswet 1998 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de last onder bestuursdwang in 2010 ingezet om overtredingen die werden begaan door het zonder vergunning uitzaaien van schelpdieren te beëindigen.

Ook de provincies hebben met succes gebruik gemaakt van het instrument van de last onder bestuursdwang. Zo hebben gedeputeerde staten van Utrecht in 2010 aan een horecaondernemer een last onder dwangsom opgelegd wegens het niet-naleven van de voorschriften van de door hen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 verleende vergunning voor de exploitatie van de A12 studio en het aanpassen en het gebruik van het daarbij behorende parkeerterrein.² Gedeputeerde staten van Zuid-Holland hebben een veehouder een last onder dwangsom opgelegd vanwege het zonder vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 houden van een varkenshouderij.³

De Flora- en faunawet verleent in artikel 112, tweede tot en met vijfde lid, voorts de bevoegdheid aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om planten, dieren, of producten daarvan, die in strijd met de wet op Nederlands grondgebied zijn gebracht, terug te zenden naar het land van uitvoer of herkomst, op kosten van de eigenaar, vervoerder, importeur of diens gemachtigde. Dieren behorende tot inheemse soorten kunnen op kosten van de eigenaar of degene die het dier onder zich heeft in vrijheid worden gesteld in hun natuurlijke leefomgeving. Ingeval niet tot terugzending of invrijheidstelling wordt besloten kan worden besloten tot het op kosten van de eigenaar, de vervoerder, de importeur of diens gemachtigde verzorgen en huisvesten van de betrokken dieren of planten of opslaan van de betrokken producten. Deze bepaling is onder meer van belang ter uitvoering van de verplichtingen op grond van de CITES-verordening. Op basis van deze bevoegdheid worden bijvoorbeeld met succes partijen planten die zonder

¹ ABRS 27 april 2011, zaaknr. 201008436/1/H3.

² Voorzitter ABRS 19 augustus 2010, zaaknr. 201007837/1/R2.

³ ABRS 14 januari 2009, zaaknr. 200707325/1.

uitvoervergunning van het land van herkomst en zonder Nederlandse CITES-invoervergunning op het Nederlands grondgebied worden gebracht, in beslag genomen en eventueel teruggezonden naar het land van herkomst, waarbij de kosten worden verhaald op de importeur.¹ Zij is echter ook relevant voor bijvoorbeeld het op Nederlands grondgebied brengen van zeehondenproducten, pelzen of producten van dieren die met de klem zijn gevangen.

Een andere herstelsanctie waarin de huidige wetgeving voorziet, is de mogelijkheid om verleende vergunningen of ontheffingen in te trekken in situaties waarin betrokkene in strijd met de vergunning of ontheffing of met de daaraan verbonden voorschriften handelt (artikel 43, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, en de artikelen 41 en 80 van de Flora- en faunawet).

9.4. Wetsvoorstel

Toezicht op de naleving en opsporing van strafbare feiten

De aanwijzing van toezichthouders wordt in het wetsvoorstel geregeld in artikel 7.1. Het gaat daarbij om de uitoefening van toezicht op de naleving van alle onderdelen van de wet, ook de bepalingen inzake de bescherming van houtopstanden. De leemte op dit punt van de huidige Boswet wordt daarmee recht gezet. Artikel 7.1 is gelijklopend aan artikel 49, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 104, eerste lid, van de Flora- en faunawet. De voor de opsporing van strafbare feiten bevoegde ambtenaren zijn zonder meer toezichthouder. Daarbuiten kunnen de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en gedeputeerde staten van de provincies ook andere ambtenaren als toezichthouder aanwijzen.

De belangrijkste consequentie van het onderhavige wetsvoorstel voor het toezicht en de opsporing van strafbare feiten, is dat de verdergaande decentralisatie van bevoegdheden in het kader van de soortenbescherming en de bescherming van houtopstanden naar de provincies met zich zal brengen dat de provincies in meer gevallen verantwoordelijk zullen zijn voor de uitoefening van het toezicht. In het verlengde daarvan zullen het ook veelal de buitengewone opsporingsambtenaren van de provincies zijn die de opsporingsonderzoeken verrichten. De eenduidige toekenning van bevoegdheden op het vlak van gebiedenbescherming, soortenbescherming en bescherming van houtopstanden aan steeds één-en-hetzelfde bevoegde gezag voor één-en-dezelfde activiteit (zie paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting), betekent ook meer eenduidigheid op het vlak van de handhaving: in beginsel zal één toezichthouder controleren op de naleving van de drie beschermingsregimes bij de uitvoering van een project of verrichting van een andere handeling.

De verplichte aansluiting voor locatiegebonden activiteiten bij de omgevingsvergunning betekent dat in alle gevallen het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning verantwoordelijk is voor de uitoefening van toezicht, ook in gevallen waarin verzuimd is een ingevolge dit wetsvoorstel vereiste vergunning of ontheffing aan te vragen.

Strafrecht

Met het voorgestelde artikel 10.13 worden – door wijziging van artikel 1a van de Wet op de economische delicten – gedragingen in strijd met de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels aangewezen als economisch delict; de strafmaat kan daarbij verschillen naar gelang het onderdeel van

¹ Zie Kamerstukken II 2008/09, 31 379, nr. 3.

artikel 1a waarin de gedragingen wordt opgenomen. Voor een belangrijk deel blijven de thans voor de gedragingen geldende strafbedreigingen ongewijzigd, op de navolgende uitzonderingen na.

Voorgesteld wordt om de strafmaat bij overtreding van de in de voorgestelde artikel 3.1, eerste lid, 3.5, eerste lid, 3.10, eerste lid, vervatte verboden op het opzettelijk vangen of doden van dieren te verhogen. In het huidige wettelijke regime is sprake van een incongruentie, waar overtreding van de verboden op het vangen of doden van dieren van beschermde diersoorten met een lagere straf wordt bedreigd dan overtreding van de verboden inzake het verhandelen of in bezit hebben van levende of dode dieren van beschermde soorten. Het ligt in de rede om de handel bij de bron aan te pakken en dus voor het opzettelijk vangen en doden van beschermde dieren in een op zijn minst gelijkwaardige strafmaat te voorzien. Daarbij dient te worden bedacht dat – anders dan in de Flora- en faunawet het geval is – het opzetvereiste onderdeel is van de verbodsbepalingen in de voorgestelde artikelen 3.1, eerste lid, 3.5, eerste lid, en 3.10, eerste lid. Door overeenkomstig dit wetsvoorstel de strafmaat gelijk te trekken kan de rechter ook bij het opzettelijk vangen of doden van dieren van beschermde soorten een gevangenisstraf van maximaal zes jaar, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie opleggen (€ 78 000,-; voor rechtspersonen € 780 000,-). Ook wordt daardoor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij dit soort stroperijdelicten mogelijk. De verhoging van de strafmaat geldt alleen voor vangen en doden van dieren die beschermd worden op grond van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, het Verdrag van Bern of het Verdrag van Bonn, omdat de handel in die soorten is verboden.

Verder wordt voorgesteld de strafmaat op overtreding van de in de voorgestelde artikelen 3.1, vierde lid, en 3.5, tweede lid, opgenomen verboden om dieren opzettelijk te storen te verhogen. Voor deze delicten zal de rechter daardoor een gevangenisstraf van maximaal twee jaar of een geldboete van de vierde categorie kunnen opleggen (€ 19 500,-; voor rechtspersonen € 78 000,-). Zoals in hoofdstuk 7 van deze memorie van toelichting is uiteengezet is niet iedere handeling waardoor een vogel wordt verstoord strafbaar: de verstoring moet worden beoordeeld in het licht van het effect op de staat van instandhouding van de betrokken vogelsoort. Daarmee wordt de strafmaat ook dezelfde als de strafmaat voor vergelijkbare gedragingen die in het kader van gebiedsbescherming – zonder vergunning – zijn verboden, zoals het uitvoeren van een project dat kan leiden tot een significante verstoring van vogels waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen.

De voorgestelde strafmaat bij het opzettelijk vangen of doden en het opzettelijk verstoren van dieren is een passende strafbedreiging gelet op de ernst van de feiten. Deze zijn zodanig afschrikkend dat de strafmaat een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van het plegen van dergelijke feiten.

Herstelsancties

De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom waarin thans de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet voorzien, wordt in dit wetsvoorstel gecontinueerd (voorgesteld artikel 7.2). Een versterking ten opzichte van de huidige handhavingsmogelijkheden is dat ook een last onder bestuursdwang zal kunnen worden opgelegd met het oog op nakoming van de regels ter bescherming van houtopstanden. Te denken valt aan situaties waarin er na de kap van bomen geen activiteiten voor herbeplanting worden ondernomen. Inzet van de last onder dwangsom kan – anders dan de enkele oplegging van

straffen – onmiddellijk tot actie leiden en zo de continuïteit van de houtopstanden verzekeren.

De Raad voor de rechtspraak geeft in zijn advies over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel aan een duidelijke herstelplicht van door overtreding van de verbodsbepalingen ontstane schade in het wetsvoorstel te missen. Het kabinet wijst erop dat bij schade voor Natura 2000-gebieden de aanschrijvingsbevoegdheid als voorzien in het voorgestelde artikel 2.4 kan worden ingezet. Bij schade wegens overtreding van de soortenbeschermingsbepalingen, kan de last onder dwangsom worden gebruikt om herstel af te dwingen.

Ook de bevoegdheid om een vergunning of ontheffing in te trekken als herstelsanctie wordt in dit wetsvoorstel gecontinueerd (voorgesteld artikel 5.4).

Nieuw ten opzichte van de Flora- en faunawet is dat op grond van dit wetsvoorstel ook vergunningen en certificaten die ter uitvoering van de CITES-verordening zijn verleend, de zogeheten CITES-documenten, kunnen worden ingetrokken. Deze bevoegdheid zal kunnen bijdragen aan een effectieve bestrijding van de illegale handel in exotische soorten.

Het voorgestelde artikel 7.4 continueert de bevoegdheid om planten en dieren van beschermde uitheemse soorten of producten daarvan, die in strijd met de wet op Nederlands grondgebied zijn gebracht op kosten van de eigenaar, vervoerder, importeur of diens gemachtigde terug te zenden, om op kosten van de eigenaar of houder levende dieren van inheemse beschermde soorten in de natuur uit te zetten en om dieren of planten beschermde soorten of producten daarvan te verzorgen of op te slaan op kosten van de eigenaar, vervoerder, importeur of diens gemachtigde. In het voorgestelde artikel 7.5 wordt een vergelijkbare voorziening getroffen voor hout en houtproducten die in strijd met de eerder aangehaalde FLEGT-verordening of Europese houtverordening de Europese Unie zijn binnengebracht.

Bestuurlijke boete

Onderhavig wetsvoorstel introduceert de bevoegdheid voor het opleggen van een bestuurlijke boete voor administratieve vergrijpen op het vlak van de handel in dieren en planten van beschermde soorten en producten daarvan en op het vlak van de handel in illegaal gekapt hout en producten daarvan (voorgesteld artikel 7.6, eerste lid). Voor dergelijke vergrijpen is het wenselijk dat een lik-op-stuk-beleid kan worden gevoerd en dat overtredingen snel worden bestraft. Wie zijn administratie niet of onvoldoende bijhoudt, niet of niet-tijdig gegevens verstrekt, of onjuiste gegevens verstrekt, bemoeilijkt een goed toezicht op de naleving van de regels. Handhaving van de administratieve voorschriften en het eenvoudig kunnen onderscheiden tussen handel die zonder meer rechtmatig is en handel die mogelijk in strijd is met de regels is van groot belang voor een doelmatige en doeltreffende aanpak van illegale handel. Tegelijkertijd is het wenselijk om het Openbaar Ministerie niet te belasten met het vervolgen of afdoen van dergelijke vaker voorkomende en relatief lichtere vergrijpen. Het gaat om duidelijk afgebakende feiten, waarbij een uniforme bestraffing naar gelang op voorhand onderscheiden categorieën van meer of minder ernstige gedragingen mogelijk is en voor de vaststelling waarvan geen inzet van opsporingsbevoegdheden vereist is, maar die op eenvoudige wijze kunnen worden geconstateerd. Het ligt het in de rede om de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie hiervoor de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete te geven, in aansluiting op de in het voorgaande beschreven bestuurlijke bevoegdheden die hij op dit vlak heeft. Een zorgvuldig

gebruik van de bevoegdheid is verzekerd, gezien de deskundigheid die op zijn ministerie beschikbaar is ten aanzien van de desbetreffende regelgeving en ten aanzien van het voorbereiden en nemen van dit soort besluiten.

Bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld voor welke concrete overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, en welk maximum daarvoor zal gelden (voorgesteld derde lid van artikel 7.6). Als algemeen maximumbedrag voorziet dit wetsvoorstel in een boetebedrag van € 380,- per overtreding, verhoogd tot € 3 800,- wanneer de overtreder een rechtspersoon of een vennootschap is. Dat sluit aan bij de strafrechtelijke boetes van de eerste categorie, die over het algemeen van toepassing zijn op dit soort economische delicten van administratieve aard.

De overtredingen die op grond van dit wetsvoorstel door oplegging van een bestuurlijke boete kunnen worden gehandhaafd, zijn ook aangewezen als economisch delict. Er kunnen zich immers altijd situaties voordoen waarbij de aard van de overtreding zo ernstig is dat berechting via het strafrecht aangewezen is in plaats van een bestuurlijke afdoening. Met het oog daarop is in artikel 7.6, zesde lid, van het wetsvoorstel geregeld dat in dergelijke gevallen de overtreding aan het Openbaar Ministerie zal worden voorgelegd. Te denken valt aan gevallen waarbij sprake is van een opzettelijk vervalsen van gegevens dat deel uitmaakt van een gehele constellatie van strafbare gedragingen gericht op gewin uit illegale handel. Voorts valt te denken aan recidive. Over de voor te leggen zaken zullen nadere afspraken met het Openbaar Ministerie worden gemaakt.

Om duidelijk te maken dat de bevoegdheden om een bestuurlijke boete en een bestuurlijke strafbeschikking in de zin van artikel 257ba van het Wetboek van Strafrecht niet gelijktijdig op hetzelfde feit van toepassing kunnen zijn, is in het voorgestelde artikel 7.6, zesde lid, bepaald dat geen bestuurlijke strafbeschikking kan worden opgelegd voor feiten die zijn aangewezen krachtens het eerste lid van dat artikel 7.6.

Gegevensuitwisseling

Voor een effectieve bestrijding van met de CITES-regels strijdige handel in dieren en planten van bedreigde uitheemse dier- of plantensoorten en producten daarvan is van belang dat alle bij de uitvoering en handhaving betrokken instanties – de Dienst Regelingen, de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, de politie, het Openbaar Ministerie en de douane – snel en eenvoudig kunnen beschikken over alle relevante gegevens ter zake. Gedacht kan worden aan informatie over verleende vergunningen, aan rapportages opgesteld in het kader van het toezicht, aan processen-verbaal en andere gegevens die bij de opsporing van strafbare feiten aan het licht zijn gekomen, en aan gegevens over de strafrechtelijke of bestuursrechtelijke afhandeling van overtredingen. Als een douaneambtenaar bijvoorbeeld vermoedt dat een vergunning voor het uitvoeren van een dier is vervalst, dan moet hij eenvoudig kunnen nagaan of door de Dienst Regelingen voor de uitvoer al dan niet een vergunning is verleend.

Deze gegevens zijn over het algemeen opgeslagen in elektronische databestanden. Om een systematische uitwisseling tussen de betrokken instanties van de elektronisch beschikbare gegevens met behulp van de inzet van de informatie- en communicatietechnologie mogelijk te maken, wordt een systeem opgebouwd, onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – het zogenoemde «ketendossier CITES». De opbouw van dit dossier verkeert in een proeffase.

Aangezien de gegevens in het ketendossier veelal persoonsgebonden gegevens zijn – zoals gegevens over verleende vergunningen en processen-verbaal – moet het gebruik van deze gegevens voldoen aan de grondwettelijke en internationale vereisten voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en artikel 17 van het Internationale Verdrag inzake burger en politieke rechten).¹ Uit deze vereisten volgt onder meer dat een beperking van het recht op persoonlijke levenssfeer wettelijk moet zijn verankerd. Het voorgestelde artikel 7.7 voorziet daarin ten aanzien van de gegevens voor de verstrekking waarvan nog geen wettelijke voorziening is getroffen.

Politiegegevens en justitiële en strafvorderlijke gegevens

Voor drie soorten gegevens gelden exclusieve wettelijke regimes inzake de verstrekking van gegevens. Het gaat dan om de politiegegevens, de strafvorderlijke gegevens en de justitiële gegevens.

De verstrekking van politiegegevens is geregeld in de Wet bescherming politiegegevens. Politiegegevens zijn gegevens die door de politie zijn verzameld in het kader van de politietaak (artikel 1, onderdeel a, van de Wet bescherming persoonsgegevens). De politietaak bestaat uit de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (artikel 2 Politiewet 1993). In het «ketendossier CITES» zijn de volgende politiegegevens van belang: meldingen, processen-verbaal en zogenoemde «opsporingsonderzoekshits» – nieuwe inzichten ten behoeve van de opsporing, verkregen door vergelijking van verschillende gegevens.

De verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens is geregeld via de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Justitiële gegevens zijn de gegevens van zaken over overtredingen van CITES-regels waarvan het proces-verbaal door het Openbaar Ministerie in behandeling is genomen en rechterlijke beslissingen inzake overtredingen van CITES-regels voor zover het gaat om een taakstraf, een vrijheidtijdstraf of een strafbeschikking en zaken waarin een bijkomende straf is opgelegd. Het gaat dan onder meer om gegevens waarmee de overtreder kan worden geïdentificeerd, zoals zijn naam, adres en geboortedatum en alle beslissingen die het Openbaar Ministerie of de rechter ten aanzien van hem hebben genomen (artikel 2, tweede lid, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en artikel 3 e.v. van het Besluit justitiële gegevens). Voor het «ketendossier CITES» worden de volgende justitiële gegevens verstrekt door het Openbaar Ministerie: de gegevens over in beslag genomen goederen en over de strafrechtelijke afhandeling van overtredingen van CITES-regels.

Strafvorderlijke gegevens zijn gegevens over een persoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het Openbaar Ministerie in een strafdossier of in bewerkte elektronische databestanden (artikel 1, onderdeel b, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Voor het «ketendossier CITES» wordt enkel het proces-verbaal door het Openbaar Ministerie verstrekt.

Andere gegevens

Voor het ketendossier zijn meer gegevens nodig dan alleen politiegegevens, justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens. Voor de verstrekking daarvan bevat het voorgestelde artikel 7.6 een regeling. Het gaat dan om gegevens die samenhangen met of bestaan in de vorm van:

¹ Zie ook de motie van het lid Franken van 17 mei 2011, Kamerstukken I 2010/11, 31 051, D.

- meldingen, «opsporingsonderzoekhits» en processen-verbaal, verzameld door de buitengewoon opsporingsambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit;
- processen-verbaal, gegevens verstrekt bij het passeren van de grenzen van de Europese Unie, toezichtsrapportages en toezichtsonderzoeken, verzameld door de buitengewoon opsporingsambtenaren van de douane;
- toezichtsrapportages, verzameld door de politie in haar hoedanigheid van toezichthouder ten aanzien van CITES-regels; die gegevens zijn geen politiegegevens en vallen dus niet onder het regime van de Wet bescherming politiegegevens, en
- EU-certificaten, import- en exportvergunningen, de bestuurlijke afhandeling van overtredingen van CITES-regels en over in bewaring genomen goederen, verzameld door de Dienst Regelingen.

Op de verstrekking van deze gegevens ten behoeve van het ketendossier is de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing. Die wet staat toe dat gegevens worden verstrekt als dat noodzakelijk is voor de goede invulling van een publiekrechtelijke taak, zoals in dit geval de handhaving van de wetgeving (artikel 8, onderdeel e, van die wet). Daarbij geldt een aantal voorwaarden (artikel 9 van genoemde wet).

Van bijzonder belang voor het «ketendossier CITES» is de voorwaarde dat wanneer de verwerker een geheimhoudingsplicht heeft, hij de persoonsgegevens alleen verder mag verwerken wanneer daaraan geen geheimhoudingsplicht in de weg staat (artikel 9, vierde lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens). Aangezien de personen die gebruik maken van het ketendossier ambtenaren zijn, geldt voor hen de geheimhoudingsplicht van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat brengt mee dat een aparte wettelijke regeling nodig is om te verzekeren dat de genoemde geheimhoudingsplicht niet in de weg staat aan verstrekking van gegevens ten behoeve van het ketendossier.¹ Het voorgestelde artikel 7.7 voorziet hierin. Op grond van het voorgestelde eerste lid zullen door de Minister de hiervoor opgesomde overige gegevens en betrokken ambtenaren worden aangewezen. Het voorgestelde tweede lid sluit politiegegevens, de strafvorderlijke gegevens en de justitiële gegevens van deze bepaling uit, omdat op die gegevens de hiervoor genoemde exclusieve wettelijke kaders van toepassing zijn.

Inrichting «ketendossier CITES»

Bij de verstrekking van persoonsgegevens gelden – zoals terecht opgemerkt door het College Bescherming Persoonsgegevens in zijn commentaar – afhankelijk van de aard van de gegevens, de waarborgen van de Wet politiegegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet bescherming persoonsgegevens. Zo mogen er enkel strafvorderlijke gegevens worden verstrekt door het College van procureurs-generaal als dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang (artikel 39f, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Verder mogen strafrechtelijke gegevens die door de buitengewoon opsporingsambtenaren zijn verzameld, enkel worden verstrekt ten behoeve van het ketendossier als dat noodzakelijk is voor de handhaving en er bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad (artikel 22, zesde lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens).

Bij de inrichting van het «ketendossier CITES» wordt met deze vereisten rekening gehouden. Het systeem voorziet daartoe in een individuele toets wanneer wordt verzocht om toegang tot bijvoorbeeld strafrechtelijke gegevens. Er zullen bovendien enkel persoonsgegevens worden verstrekt

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 70, bijlage, paragraaf 5.3.10.

aan derden met inachtneming van de waarborgen van de Wet politiegegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet bescherming persoonsgegevens.

HOOFDSTUK 10. FINANCIËLE BEPALINGEN

10.1. Inleiding

Het zesde hoofdstuk van het wetsvoorstel voorziet in regels van financiële aard, te weten:

- regels over de tegemoetkoming in schade die burgers of bedrijven kunnen ondervinden als gevolg van besluiten die worden genomen op grond van dit wetsvoorstel, nadat dit kracht van wet heeft verkregen en in werking is getreden, en
- regels over retributies.

In het navolgende worden eerst de financiële bepalingen van de huidige natuurwetgeving beschreven (paragraaf 10.2), waarna de bepalingen in het voorliggende wetsvoorstel worden behandeld (paragraaf 10.3).

10.2. Tegemoetkoming in schade

10.2.1. Huidige wetgeving

De Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet voorzien in bepalingen inzake de tegemoetkoming in schade die burgers of bedrijven ondervinden als gevolg van op grond van die wetten genomen besluiten. De Boswet kent hiervoor geen specifieke bepaling.

Natuurbeschermingswet 1998

Hoofdstuk VI van de Natuurbeschermingswet 1998 voorziet in de toekenning van een naar billijkheid te bepalen vergoeding van schade die het gevolg is van een krachtens die wet genomen besluit. Te denken valt aan een besluit houdende aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument of een Natura 2000-gebied, een besluit houdende vaststelling van een beheerplan voor een dergelijk gebied, een besluit houdende weigering van een vergunning of houdende verlening – al dan niet onder voorwaarden en beperkingen – van een vergunning, een besluit inzake het al dan niet toepassen van de aanschrijvingsbevoegdheid, een besluit houdende toegangsbeperkingen voor een gebied, een besluit strekkende tot het treffen van feitelijke handelingen op gronden of aan opstallen die de eigenaar of gebruiker moet gedogen of een besluit naar aanleiding van een handhavingsverzoek. De toekenning van de vergoeding geschiedt op aanvraag van de belanghebbende door het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Het besluit op de aanvraag staat open voor beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Alleen schade als gevolg van een rechtmatig genomen besluit, die redelijkerwijs niet, of niet geheel, ten laste hoort te blijven van een belanghebbende, geeft hem recht op een naar billijkheid te bepalen tegemoetkoming door het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (artikel 31, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Een dergelijke tegemoetkoming in de schade – ook nadeelcompensatie genoemd – is volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State alleen vereist wanneer de schade moet worden aangemerkt als buiten het normaal maatschappelijk risico vallende schade. Volgens deze jurisprudentie gaat het bij normaal maatschappelijk risico «om onder meer algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee degenen die daardoor worden geraakt rekening moeten houden, ook al bestaat geen zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze zich zal concretiseren en de omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien. Hoe groot het normaal

maatschappelijk risico is, moet worden bepaald met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval, waaronder de aard van het gesteld schadeveroorzakende besluit.» Zo behoort volgens de Afdeling de schade als gevolg van de weigering van een vergunning voor het mechanisch vissen van kokkels in het natuurmonument Oosterschelde-buitendijks tot het normaal maatschappelijk risico van de betrokken kokkelvisser. De Afdeling weegt daarbij mee dat deze beroepsgroep al lange tijd werd geconfronteerd met beperkingen van de visserij als gevolg van de kwetsbaarheid van dat gebied, hetgeen maakt dat er sprake was van een geleidelijke en voorzienbare ontwikkeling.¹ Belangrijk is ook dat er een duidelijk causaal verband is tussen het rechtmatig genomen besluit en de geleden schade.²

Mede in het licht van het causaliteitsvereiste zal een concreet besluit zoals een weigering van een vergunning of het vaststellen van een beheerplan eerder als schadeveroorzakend besluit moeten worden aangemerkt, dan het besluit houdende aanwijzing van een beschermd gebied. Aan laatstbedoeld besluit zijn immers nog geen concrete gevolgen voor activiteiten verbonden. Die concrete gevolgen zijn pas aan de orde bij de vaststelling van het beheerplan waarin is uitgewerkt welke maatregelen waar binnen het gebied en binnen welke tijdspanne worden getroffen om de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied te realiseren en bij het besluit over een vergunningaanvraag waarbij wordt beoordeeld of een specifieke activiteit in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het concrete gebied, zoals deze in het beheerplan verder worden uitgewerkt, kan worden toegestaan.³

Flora- en faunawet

Anders de Natuurbeschermingswet 1998 bevat de Flora- en faunawet geen algemene bepaling voor tegemoetkomingen in schade die het gevolg is van op grond van die wet genomen besluiten. De wet voorziet in artikel 28 wel in een specifieke regeling inzake tegemoetkomingen in schade die wordt geleden door de aanwijzing van de zogenoemde beschermde leefomgeving en in dat verband genomen maatregelen. Artikel 84, eerste lid, van de Flora- en faunawet voorziet voorts in een specifieke regeling voor de tegemoetkoming in schade die wordt aangericht door in het wild levende dieren van beschermde inheemse diersoorten. In beide gevallen gaat het – net als in de Natuurbeschermingswet 1998 – om een tegemoetkoming die naar billijkheid wordt bepaald, voor schade die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste behoort te blijven van degene die de schade heeft geleden of dreigt te lijden. Het instrument van de beschermde leefomgeving is in de praktijk evenwel nooit gebruikt en komt in dit wetsvoorstel ook niet terug, zoals is aangegeven in paragraaf 7.2.2 en 7.2.3 van deze memorie van toelichting. In het navolgende zal derhalve uitsluitend worden ingegaan op de tegemoetkomingen in de schade veroorzaakt door in het wild levende beschermde dieren.

Deze laatste tegemoetkomingen worden verleend door het Faunafonds, een bij artikel 83 van de Flora- en faunawet ingesteld zelfstandig bestuursorgaan. Uitgangspunt van het beleid daarbij is dat de bescherming van eigendommen tegen schade door dieren primair de verantwoordelijkheid van de burger zelf is. Deze moet waar mogelijk – volgens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak⁴ «naar eisen van redelijkheid en billijkheid» – maatregelen nemen en inspanningen verrichten om schade aan zijn eigendommen te voorkomen. Als preventiemaatregelen tekortschieten, kunnen maatregelen in het kader van schadebestrijding en populatiebeheer uitkomst bieden. Jacht kan daarbij een ondersteunende functie hebben. Verwezen zij dienaangaande naar de paragrafen 7.3 en 7.4

¹ ABRS 27 april 2011, zaaknr. 201006337/1/H2 (Kokkelvisserij in Oosterschelde-buitendijks).

² ABRS 4 juni 2008, zaaknr. 200706399/1 (melkveehouderij in Westplaat buitengronden & Meneersche plaat), ro 2.4.2; ABRS 27 augustus 2008, zaaknr. 200707276/1 (Kokkelvisserij in Waddenzee), ro 2.4.1.

³ Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 171, nr. 3, blz. 27.

⁴ Zie bijvoorbeeld ABRS 18 januari 2012, zaaknr. 201103944/1/H3 (reeënschade boomgaard).

van deze memorie van toelichting. Wanneer schadebestrijding, beheer en jacht niet in enigerlei vorm zijn of kunnen worden toegestaan, zal het Faunafonds op verzoek van degene die schade heeft geleden kunnen besluiten tot toekenning van schadevergoeding als de schade redelijkerwijs niet ten laste van de verzoeker behoort te blijven.¹ Het bestuur van het Faunafonds heeft zijn beleid ter zake vastgelegd in de Regeling vaststelling beleidsregels schadevergoeding Faunafonds.² Op grond artikel 2 van die regeling kan het Faunafonds een grondgebruiker op diens verzoek een tegemoetkoming verlenen in schade aan de landbouw, de bosbouw of de visserij. Het besluit op de aanvraag staat open voor beroep bij de bestuursrechter, in eerste instantie de rechtbank en in hoger beroep de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In het in paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting aangehaalde rapport houdende de uitkomsten van de evaluatie van de natuurwetgeving wordt geconcludeerd dat het voor een doelmatige en consistente uitvoering van de taken van het Faunafonds logisch is om de uitvoering ervan te decentraliseren en in handen van de provincies te leggen. De kern van de taken van het Faunafonds is namelijk gerelateerd aan de verantwoordelijkheden die de provincies hebben met betrekking tot beheer en schadebestrijding en Natura 2000. De omvang van faunaschade wordt voorts voor een belangrijk deel bepaald door het provinciale beleid inzake de vrijstelling voor schadebestrijding en de ontheffing- en opdrachtverlening voor populatiebeheer. In het in paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting aangehaalde Bestuursakkoord 2008–2011 is door het toenmalige kabinet dan ook met de provincies overeengekomen dat de taken van het Faunafonds worden gedecentraliseerd. In het in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting aangehaalde onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur is deze afspraak door het huidige kabinet bevestigd.

10.2.2. Wetsvoorstel

Schade veroorzaakt door dieren

In het voorgestelde artikel 6.1 is het wettelijk kader opgenomen voor de tegemoetkoming in de schade die wordt veroorzaakt door dieren van soorten die op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, zijn beschermd. Een tegemoetkoming wordt op diens verzoek aan een belanghebbende verleend voor zover die schade niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven. De tegemoetkoming wordt naar billijkheid bepaald. Een en ander komt inhoudelijk overeen met artikel 84 van de Flora- en faunawet, met dien verstande dat ingevolge dit wetsvoorstel gedeputeerde staten het bevoegd gezag voor het verlenen van tegemoetkomingen in schade worden.

De provincies zullen binnen de gegevens kaders het beleid voor de verlening van tegemoetkomingen vaststellen, zoals het Faunafonds dat thans in de vorm van beleidsregels doet. Het is ook aan de provincies om te bezien op welke wijze zij de toekenning van tegemoetkomingen organiseren en of zij daarmee bijvoorbeeld een bepaald orgaan voor in het leven roepen. Dat geldt ook voor de wijze van invulling van andere taken die het Faunafonds op grond van de Flora- en faunawet heeft: het bevorderen van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade door dieren en het adviseren van provincies over de taken die hen bij de Flora- en faunawet zijn opgedragen. Een wettelijke regeling is daarvoor niet nodig. De provincies hebben overigens aangegeven te overwegen om één organisatie de tegemoetkomingen in de schade te laten verlenen namens de provincies, om zo een doelmatige een uniforme uitvoering te verzekeren.

¹ Kamerstukken I 1997/98, 23 147, nr. 104b.

² Regeling van 14 maart 2002; laatstelijk gewijzigd op 4 mei 2011, no. FF/2011/090.

Ten aanzien van de tegemoetkoming in schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen, is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig dat voorziet in een algemene regeling, op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht.¹ Dat wetsvoorstel bevat een algemene grondslag voor de vergoeding van schade door rechtmatig overheidsoptreden en een regeling van de daarmee samenhangende materiële en procedurele aspecten.

De voorgestelde regeling in de Algemene wet bestuursrecht maakt grosso modo op dezelfde voet als het huidige artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998 de verlening van een tegemoetkoming in de schade mogelijk, namelijk ingeval door handelen van een bestuursorgaan – feitelijk of door het nemen van een besluit met rechtsgevolgen – ter uitoefening van een publieke taak schade is veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft. De tegemoetkoming kan door de belanghebbende worden aangevraagd bij het betrokken bestuursorgaan; tegen het besluit op de aanvraag staat beroep bij de bestuursrechter open, in eerste instantie bij de rechtbank en – in casu – in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In het voorgestelde artikel 6.3 is een op artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998 gebaseerde voorziening opgenomen. Deze voorziening zal vervallen zodra het aangehaalde wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt (voorgesteld artikel 11.5).

Dat voor tegemoetkomingen in schade veroorzaakt door in het wild levende dieren in het voorgestelde artikel 6.1 een specifieke regeling is opgenomen houdt verband met het feit dat hier niet goed valt aan te sluiten bij een handelen van een bestuursorgaan ter uitoefening van een publieke taak, overeenkomstig de voorgestelde nadeelcompensatieregeling in de Algemene wet bestuursrecht. Het voorgestelde artikel 6.1 maakt dan ook zonder dit nadere overheidshandelen een schadeverzoek mogelijk. De schade vloeit hier immers goeddeels voort uit beperkingen die de voorgestelde wettelijke regeling zelf met zich brengt, welke regeling veelal weinig ruimte laat voor een andere afweging door het bevoegd gezag. Het zou te omslachtig zijn als eerst een specifiek handelen van het bevoegd gezag noodzakelijk zou zijn – bijvoorbeeld een ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen in gevallen waarin de wet geen mogelijkheid tot ontheffing biedt en een aanvraag dus enkel kan worden afgewezen – vooraleer een belanghebbende schadevergoeding zou kunnen vragen. Tegelijk kan ook niet worden gezegd dat de wettelijke regeling zelf onmiddellijk schade veroorzaakt die tot nadeelcompensatie noopt: het gaat hier immers juist om schade die zich – afhankelijk van tal van onzekere factoren – nog moet voordoen ten aanzien van een onbepaalde groep van belanghebbenden. Was dit anders geweest, dan zou nadeelcompensatie overigens niet vallen onder de reikwijdte van de voorgestelde regeling in de Algemene wet bestuursrecht, aangezien die regeling niet ziet op schade door wetgeving in formele zin.

10.3. Retributies

Huidige wetgeving

De Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet bevatten geen basis voor het heffen van retributies door de Minister van de Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Dat is anders bij de Flora- en faunawet.

¹ Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten), Kamerstukken II 2010/11, 32 621.

Op grond van artikel 78 van de Flora- en faunawet is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevoegd om een vergoeding van de kosten te vragen overeenkomstig een door hem vastgesteld tarief voor de afgifte van ontheffingen van de verboden ter bescherming van dieren en planten, de afgifte van preparateursvergunningen en de afgifte van documenten, ringen, merken of merktekens die ingevolge bepaalde krachtens de wet verleende vrijstellingen benodigd zijn. Op grond van artikel 44 van de Flora- en faunawet moeten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de te betalen vergoeding voor de kosten voor de afgifte van een jachtakte, valkeniersakte of kooikersakte. Daaraan is invulling in het Jachtbesluit en de Jachtregeling. Voor de verstrekking van ringen of merktekens, nodig om het rechtmatige bezit van beschermde vogels of dieren van beschermde soorten te bewijzen, kan op grond van artikel 102, tweede lid, van de Flora- en faunawet ook door organisaties die zijn belast met de uitreiking van die ringen en merktekens een vergoeding van kosten worden gevraagd. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie stelt de hoogte van die vergoeding vast.

Provincies kunnen op grond van de artikelen 223 en volgende van de Provinciewet rechten heffen voor door of vanwege het provinciebestuur verleende diensten. Op grond daarvan kunnen zij ook vergoedingen vragen ter dekking van de kosten voor de behandeling door gedeputeerde staten van aanvragen van vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en aanvragen van ontheffingen op grond van de Flora- en faunawet.

Wetsvoorstel

Voor door de rijksoverheid aan derden geleverde diensten worden zoveel mogelijk kostendekkende tarieven in rekening gebracht. Dit overeenkomstig het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport «Maat houden, een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten».¹ Het voorgestelde artikel 6.2, eerste lid, voorziet tegen die achtergrond in de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om overeenkomstig een door hem vastgesteld tarief een vergoeding te vragen van de kosten voor de behandeling van aanvragen van vergunningen of ontheffingen en aanvragen tot verlenging of wijziging – toelating – alsook voor de controlehandelingen die worden verricht met het oog op de instandhouding van vergunningen en ontheffingen -post-toelating – voor activiteiten ingeval hij het bevoegd gezag is (zie paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting onder het kopje «rijkstaken»). Tegen die achtergrond is een wettelijke vastlegging van criteria, waarnaar door VNO-NCW, MKB Nederland, LTO Nederland en Regiegroep Recreatie en Natuur in hun commentaren wordt gevraagd, niet nodig naar het oordeel van het kabinet.

Op grond van de voorgestelde bevoegdheid kan ook een vergoeding worden gevraagd voor de kosten voor de afgifte van een valkeniersakte, of andere documenten die benodigd zijn voor het gebruik van jachtmiddelen, de kosten voor de afgifte van documenten die benodigd zijn op grond van onder meer de CITES-verordening, de FLEGT-verordening en de Europese houtverordening en de kosten voor de afgifte van krachtens het wetsvoorstel, eenmaal wet, voorgeschreven ringen, merken of merktekens. Ook kan een vergoeding worden gevraagd voor de kosten voor de ter uitvoering van de Europese wetgeving noodzakelijke verificatie van documenten en andere controles bij het binnen de Europese Unie brengen van dieren of planten van beschermde diersoorten, of producten daarvan, of van hout of houtproducten. Anders dan op grond van de vigerende wetgeving zal de Minister van Economische Zaken,

¹ Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 64; Stcrt. 10 mei 2000, nr. 90, p. 9.

Landbouw en Innovatie overeenkomstig dit wetsvoorstel dus ook een vergoeding kunnen vragen voor de behandeling van aanvragen van vergunningen voor projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied (voorgesteld artikel 2.7, tweede lid, in samenhang met artikel 1.3, vijfde lid), en voor de behandeling van aanvragen voor ontheffingen van de meldingsplicht en van de herbeplantingsplicht ten behoeve de bescherming van houtopstanden (voorgestelde artikelen 4.5, eerste en derde lid, in samenhang met artikel 1.3, vijfde lid).

Het tweede van het voorgestelde artikel 6.2 voorzien in een grondslag voor de korpschef om een vergoeding voor de kosten van het verlenen van een jachtakte te vragen, overeenkomstig een door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vast te stellen tarief. Het derde lid regelt eenzelfde voor rechtspersoonlijkheid bezittende organisaties die op grond van artikel 3.36, onderdeel d, zijn belast met de taak van het uitgeven van ringen, merken of merktekens.

In de meeste gevallen zijn gedeputeerde staten overigens het bevoegd gezag voor het behandelen van de aanvragen van ontheffingen en vergunningen. De provincies kunnen op grond van de artikelen 223 en volgende van de Provinciewet rechten een vergoeding van de kosten vragen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft daarvoor dus geen voorziening te treffen.

HOOFDSTUK 11. INTEGRAAL AFWEGINGSKADER

11.1. Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel is opgesteld met gebruikmaking van het zogenoemde Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving.¹ In dat verband zijn er in juni 2011 verschillende sessies georganiseerd met het maatschappelijk veld, de bij de uitvoering betrokken overheden, en handhavers, om de in dit wetsvoorstel gemaakte keuzen te toetsen. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft daarbij ondersteuning geboden. De noodzaak om met een vereenvoudigd en geïntegreerd wettelijk kader te komen – overeenkomstig de aanbeveling in het in paragraaf 1.3 aangehaalde rapport houdende de uitkomsten van de evaluatie van de natuurwetgeving – werd daarbij vrij algemeen gedeeld. De specifieke inhoudelijke wensen ten aanzien van de inhoud van het wetsvoorstel verschilden uiteraard al naar gelang de belangen waarvoor de onderscheiden organisaties staan. De inbreng van de organisaties heeft aanleiding gegeven om eerder gemaakte keuzen bij te stellen of scherper te motiveren. De formele adviesronde en maatschappelijke consultatie in het najaar van 2011 en de naar aanleiding daarvan in januari 2012 tussen de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie met maatschappelijke organisaties gevoerde dialoog hebben op onderdelen tot verdere bijstellingen en verduidelijkingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting geleid (zie ook hoofdstuk 12 van deze memorie van toelichting).

Het Integraal Afwegingskader is een hulpmiddel bij de voorbereiding en verantwoording van beleid en regelgeving, waarin aan de hand van zeven vragen alle relevante kwaliteitsaspecten zijn opgenomen die bij een voorstel een rol spelen. De zeven vragen vallen uiteen in een analytisch gedeelte over de probleemanalyse en instrumentkeuze en een gevolgenbeoordeling. In paragraaf 11.2 worden de uitkomsten van de probleemanalyse en instrumentkeuze gepresenteerd. Deze uitkomsten vormen een samenvatting van de hoofdstukken 1 en 2 van deze memorie. In de paragrafen 11.3 tot en 11.6 wordt achtereenvolgens ingegaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de lasten voor burgers en bedrijven, voor het milieu, voor de bestuurlijke lasten en voor de rechterlijke macht, en op het advies van de Commissie voor Effecttoetsing.

11.2. Probleemanalyse en instrumentkeuze

Aanleiding

In 2008 heeft het kabinet Balkenende IV de door het kabinet Balkenende III gestarte evaluatie van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet afgerond. De uitkomsten daarvan zijn neergelegd in het eerder aangehaalde rapport «Over wetten van natuur, Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies». In dit rapport werd vastgesteld dat verbeteringen in de wetgeving mogelijk en wenselijk zijn om te komen tot vereenvoudiging van regelgeving, vermindering van administratieve lasten en terugdringing van bestuurlijke drukte. Aanbevolen werd om deze verbeteringen te betrekken bij een voorstel tot herziening en bundeling van de natuurwetgeving. Naar aanleiding daarvan en naar aanleiding van het Bestuursakkoord Rijk-provincies 2007–2011 dat voorzag in een verdergaande decentralisatie van bevoegdheden uit de natuurwetgeving naar de provincies is het kabinet Balkenende IV gestart met een traject voor een herziening van de natuurwetgeving.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 29 515, nr. 330.

De doelstellingen van dat traject sloten naadloos aan bij de ambities van het huidige kabinet om te komen tot een verbeterde aansluiting van beleid en wetgeving bij de internationale verplichtingen, om economie en ecologie meer met elkaar te verbinden, om bevoegdheden waar mogelijk te decentraliseren en neer te leggen bij bestuurslagen die dicht bij de burger staan, in casu de provincies, om regeldruk te verminderen, om een grotere verantwoordelijkheid bij het maatschappelijk veld te leggen, om regelgeving op het vlak van het omgevingsrecht te bundelen en te vereenvoudigen en om de aanpak van de illegale handel in bedreigde diersoorten te versterken. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet besloten het traject van de herziening van de natuurwetgeving verder op te pakken en invulling te geven.

Betrokkenen

Er is een grote diversiteit aan maatschappelijke actoren betrokken bij de toepassing van de natuurwetgeving. Zo zijn er de actoren die activiteiten ontplooiën die consequenties kunnen hebben voor natuur, zoals activiteiten in de bouw, de landbouw, de bosbouw, de visserij, de industrie, de mijnbouw, het midden- en kleinbedrijf en het verkeer en vervoer. Een andere categorie van actoren wordt gevormd door eigenaren van grond waarop zich in het wild levende planten en dieren en habitats bevinden. Tot deze categorie behoren de terreinbeherende organisaties en particuliere eigenaren. Voorts vormen jagers, valkeniers en kooikers, al dan niet georganiseerd in fauna- en wildbeheereenheden, een voor de toepassing van de natuurwetgeving relevante categorie actoren. Bezitters van en handelaren in levende en dode planten en dieren van beschermde soorten, waaronder ook de preparateurs, vormen als actoren eveneens een te onderscheiden categorie. Verder zijn er specifieke organisaties die zich richten op de bescherming van natuur en dieren.

Verschillende overheden zijn relevant waar het de formulering van beleid en wetgeving en de inzet van instrumenten ter bescherming van de natuur en van andere maatschappelijke belangen betreft. Het Rijk en de provincies zijn over het algemeen bevoegd voor de uitoefening van de in de natuurwetgeving opgenomen bevoegdheden, de gemeenten zijn bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning. Buitengewone opsporingsambtenaren, de politie, de douane en aangewezen andere ambtenaren van Rijk en provincies dragen zorg voor het toezicht en de handhaving van de natuurwetgeving. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen kunnen ook activiteiten ontplooiën die consequenties kunnen hebben voor natuur. In het bijzonder Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer vervullen verder een belangrijke rol bij het beheer van natuur, te weten van grote wateren en van natuurterreinen die onder de verantwoordelijkheid van het Rijk vallen.

Probleemanalyse

Natuur is op veel manieren van waarde, in zichzelf en voor de mensen, ook in economische zin. De natuur is kwetsbaar; zij staat onder druk als gevolg van negatieve menselijke invloeden. Daarom heeft de natuur bescherming nodig, ook door middel van wetgeving. Aangezien ecosystemen en nadelige effecten een grensoverschrijdend karakter hebben is voor de bescherming een internationale aanpak aangewezen. Op Europees niveau zijn de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn centraal gesteld als de wetgevinginstrumenten waarmee de Europese Unie in de periode tot 2020 invulling wil geven aan de internationale afspraken om biodiversiteitsverlies te stoppen (Nagoya). In Nederland zijn deze richtlijnen omgezet in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet; voor de voldoening aan de internationale afspraken strekkende

tot het behoud en een duurzame exploitatie van bossen is de Boswet van belang. Naast deze wetten zijn tal van andere maatregelen van belang voor het natuurbehoud; te denken valt aan het concept van de door middel van het planologische instrumentarium en de omgevingsvergunning beschermde ecologische hoofdstructuur, gebiedsinrichting en -beheer en de generieke milieuwetgeving.

De genoemde natuurwetten vereisen veel inspanningen van alle betrokkenen. Die inspanningen worden bemoeilijkt door de huidige opzet en inhoud van de wetgeving. De natuurbeschermingswetgeving wordt – zo blijkt uit de evaluatie – als zeer ingewikkeld ervaren. Internationale verplichtingen zijn moeilijk te onderscheiden van nationale beleidskeuzes en de wetgeving is soms zeer gelaagd van opzet. De natuurbeschermingswetgeving wordt daarnaast ook als onnodig belastend ervaren, in de zin van administratieve lasten en nalevingskosten. Voorts is de bevoegdheidsverdeling tussen het Rijk en provincies niet eenduidig en consequent, wat leidt tot onnodige bestuurlijke lasten en drukte. Tal van taken die beter belegd zouden kunnen worden bij de provincies liggen nog op het niveau van het Rijk. Tot slot is de natuurbeschermingswetgeving niet in alle opzichten optimaal aangesloten op de wetgevingscomplexen binnen het omgevingsrecht, waardoor de besluitvorming over de inrichting van de fysieke leefomgeving in sommige gevallen minder efficiënt is en langer duurt dan nodig is.

In hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting zijn de aanleiding voor dit wetsvoorstel en de daaraan ten grondslag liggende probleemanalyse verder uitgewerkt.

Doel

Doel van onderhavig wetsvoorstel is te komen tot een bestendig, vereenvoudigd en geïntegreerd wettelijk instrumentarium ter bescherming van de biodiversiteit, waarin op herkenbare wijze de concrete verplichtingen uit de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en van Bonn zijn geïmplementeerd. Het doel is tevens, mede ter uitvoering van de internationale afspraken over een duurzaam bosbeheer, regels te stellen ter bescherming van de houtopstanden.

Bij het opstellen van dit wettelijk kader is een aantal uitgangspunten leidend.

Het wettelijke kader wordt – in vergelijking met de huidige natuurbeschermingswetgeving – vereenvoudigd, voor zover dit mogelijk is binnen de internationale kaders. Er wordt zo nauwkeurig mogelijk aangesloten bij de Europese richtlijnen en de concrete verplichtingen uit de verdragen van Bern en van Bonn, om een goede doorwerking van het daarin voorziene hoge beschermingsniveau te verzekeren. Waar ten opzichte van deze richtlijnen en concrete Europese verdragsverplichtingen aanvullende bescherming is vereist, wordt met het oog op de transparantie van de wettelijke regeling daarvoor een specifieke, als zodanig herkenbare voorziening getroffen.

Waar mogelijk worden administratieve lasten en nalevingskosten verminderd.

Het wettelijke kader biedt een efficiënte en consequente bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincies, waarbij – overeenkomstig het uitgangspunt dat het beleid op het terrein van natuur, ruimte en economie tot de kerntaken van de provincie behoort – het uitgangspunt is dat de bevoegdheden op provinciaal niveau worden neergelegd, tenzij er bijzondere redenen zijn waarom een landelijke aanpak vereist is. Dat laatste is onder meer het geval bij de verdeling van de natuuropgaven

over de provincies en bij handelsbeperkingen, of als bijzondere nationale belangen een rijksbevoegdheid vereisen. Zo worden bestuurlijke lasten en bestuurlijke drukte verminderd.

Het wettelijke kader sluit optimaal aan op de andere delen van het omgevingsrecht. Zo wordt de besluitvorming in dat kader versneld en verbeterd.

In paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting («Hoofddijnen wetsvoorstel») is een vertaling van deze doelstellingen naar de inhoud van het wetsvoorstel te vinden.

Rechtvaardiging overheidsinterventie

De rechtvaardiging van overheidsinterventie is gelegen in het feit dat de bescherming van de natuur een publiek belang vormt. De natuur is een collectief goed, omdat de baten van de natuur – te denken valt aan baten voor welzijn, recreatie, landbouw en visserij, ecosysteemdiensten en grondstoffen – iedereen ten goede komen en voor veel van deze baten het gebruik door de één het gebruik door de ander niet uitsluit. Daarbij is de natuur een schaars en kwetsbaar goed. De gevolgen van schade aan de natuur voor de maatschappij als geheel kunnen groot zijn. Schade aan de natuur kan ontstaan doordat er veel partijen bij betrokken zijn en niemand direct de rekening gepresenteerd krijgt, wat ook wel wordt aangeduid als complexe externe effecten verbonden aan free-rider gedrag. Door het stellen en handhaven van regels kan de overheid ervoor zorgen dat de verschillende partijen de gevolgen voor de natuur meewegen in hun beslissingen, zodat zij hun activiteiten op een wijze uitvoeren die rekening houdt met de waarde van de natuur, en dat handelingen die zonder meer bedreigend zijn voor de biodiversiteit worden beperkt of geen doorgang vinden. De Nederlandse overheid is sowieso gehouden om regels te stellen ter uitvoering van EU- en internationaalrechtelijke verplichtingen op het vlak van natuurbescherming.

Instrumentkeuze

Waar de internationale verplichtingen als uitgangspunt zijn genomen, is in de memorie van toelichting in de hoofdstukken 6 en 7 ten aanzien van de bescherming van gebieden en soorten steeds eerst ingegaan op de internationale verplichtingen, vervolgens op de huidige implementatiewijze en daarna op de met dit wetsvoorstel beoogde wijzigingen en verbeteringen, met inachtneming van het internationale kader en de wens om te komen tot een praktischer en voor burgers, ondernemers en overheden minder belastende natuurwetgeving. In hoofdstuk 8 is gemotiveerd waarom voor houtopstanden – ook al zijn de internationale afspraken over een duurzame houtproductie minder concreet ten aanzien van de door landen te treffen maatregelen – het beschermingsregime als neergelegd in dit wetsvoorstel aangewezen is. Het gaat daarbij overigens om een beschermingsregime dat in beginsel niet prohibitief is voor economische en ruimtelijke ontwikkelingen, aangezien het – behoudens ingeval van de oplegging van een kapverbod – het voor dergelijke ontwikkelingen noodzakelijke kappen van houtopstanden als zodanig niet wordt belet, mits voldaan wordt aan de verplicht tot herbeplanting, eventueel – na ontheffing – op een andere locatie.

Voor de instrumentkeuze is steeds uitgegaan van de voor de burger en ondernemer minst belastende instrumenten waarmee de bescherming van de natuurwaarden adequaat kan worden geborgd, uitgaande van het hoge beschermingsniveau dat uitgangspunt is van de Europese richtlijnen en de verdragen van Bern en van Bonn. Verboden en – daaraan gekoppeld – vergunningen en ontheffingen zijn in het kader van de gebieds- en

soortenbeschermingsregimes alleen gesteld als zij uit een internationaal-rechtelijk oogpunt of vanwege de bescherming die bepaalde diersoorten of planten vergen onontkoombaar zijn. Daardoor kunnen meer ontwikkelingen doorgang vinden zonder dat een voorafgaand overheidsbesluit noodzakelijk is en zonder de daarmee soms gepaard gaande juridische procedures. Voor het overige is de bescherming overgelaten aan specifieke of generieke maatregelen die het bevoegde gezag noodzakelijk acht ter bescherming van de betrokken natuurwaarden, rekening houdend met de sociaaleconomische en culturele vereisten en de regionale en lokale bijzonderheden. Het gaat dan om instrumenten als de aanschrijvingsbevoegdheid en – in samenhang met de zorgplicht – bestuursdwang of dwangsom, naast – voor Natura 2000-gebieden – beperkingen van de toegang tot gebieden en feitelijke preventieve of herstelmaatregelen. Dit betekent wel dat meer verantwoordelijkheid bij de burger en de ondernemer wordt neergelegd om zorgvuldig met de natuur om te gaan. Zij kunnen zich echter altijd wenden tot het bevoegd gezag, om zekerheid te verkrijgen dat hun handelen in overeenstemming is met de wettelijke normen, of om overleg te plegen over het soort maatregelen waarmee nadelige effecten voor natuurwaarden kunnen worden voorkomen. De gegevens over aanwezige natuurwaarden van de gegevensautoriteit natuur kunnen de burger en de ondernemer bij deze oriëntatie helpen. Daarbij bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid om via instrumenten als de ministeriële goedkeuring van sectorale gedragscodes – die zekerheid geven dat de verboden in het kader van de soortenbescherming niet worden overtreden – goede praktijken op dit punt bij grotere groepen ingang te doen vinden. Ook voorlichting is uiteraard een wezenlijk instrument om praktische handvatten en duidelijkheid te verschaffen, en te zorgen voor een goede integratie van de natuurgevolgen in de afwegingen die burgers, ondernemers en overheden maken.

11.3. Lasten bedrijven en burgers

Administratieve lasten

Naar de reductie in administratieve lasten die wordt bereikt met het wetsvoorstel is een onderzoek uitgevoerd door SIRA Consulting BV, op basis van een ontwerp dat uiteindelijk in oktober 2011 voor consultatie aan maatschappelijke organisaties is voorgelegd (bijlage 4 bij deze memorie van toelichting).

Dat ontwerp voorzag niet alleen in het voorstel om het specifieke beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten af te schaffen, maar ook in een voorstel om de vergunningplicht voor handelingen met licht schadelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden af te schaffen, en een voorstel om de verboden ter bescherming van soorten die niet specifiek worden genoemd door de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern, af te schaffen en te reguleren via de zorgplicht. Zoals uiteen is gezet in de paragrafen 6.4.3.2 en 7.2.3, heeft het kabinet ervoor gekozen om toch de vergunningplicht te handhaven, en om meer soorten te beschermen via een verbodstelsel met een ontheffingsmogelijkheid.

Dat maakt dat alleen het voorstel tot het laten vervallen van het beschermingsregime voor natuurmonumenten nog leidt tot een belangrijke daling van administratieve lasten, te weten 1,3 miljoen euro, ten opzichte van de huidige administratieve lasten die voortvloeien uit de natuurwetgeving, te weten ruim 24 miljoen euro.

Het aangehaalde onderzoek laat zien dat voor bedrijven in totaal een reductie van 21% – te weten ruim 5,2 miljoen euro – zou kunnen worden bereikt, wanneer ook de twee andere genoemde voorstellen zouden zijn uitgevoerd.

De met gedragscodes thans en in de toekomst voor bedrijven te realiseren administratieve lastenverlichting is niet verdisconteerd in de genoemde bedragen van 24 miljoen euro, het bedrag voor de administratieve lasten voortvloeiend uit de huidige natuurwetgeving, en de 1,3 miljoen euro lastenvermindering die overeenkomstige het onderhavige wetsvoorstel wordt gerealiseerd.

Er geldt voor de reductie van de administratieve lasten een groeiperspectief. De reductie die het gevolg kan zijn van de uitvoering van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is bijvoorbeeld nog niet in het genoemde bedrag verdisconteerd. Ook voor andere schadelijke stoffen en factoren wordt ingevolge dit wetsvoorstel overigens een programmatische aanpak mogelijk, wat tot een verdere lastenreductie zou kunnen leiden. Het groeiperspectief zit ook in onderdelen van het wetsvoorstel als de mogelijkheid om meer met rekenmodellen te werken en het vervallen van de ontheffingplicht in het kader van het soortenbeleid, ingeval sprake is van maatregelen ter verzekering van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden.

Het kabinet ziet voorts kansen in de uitkomsten van het traject van implementatie van natuurwetgeving, gericht op het ontzorgen van bedrijven en burgers. Verwezen zij naar paragraaf 11.8 van deze toelichting.

Voor burgers zijn de administratieve lasten thans al beperkt. De wijzigingen voor burgers zorgen volgens SIRA Consulting BV voor een afname van de lasten met bijna 18 000 uren, ofwel 8% ten opzichte van de huidige situatie. De resterende lasten komen overeen met ruim 42 000 uren. De afname heeft te maken met het ingevolge de op te stellen uitvoeringsregelgeving vervallen van de bezitonthefingen voor burgers die beschikken over een document waaruit de legale herkomst van beschermde dieren, planten en producten daarvan blijkt, met het in de op te stellen uitvoeringsregelgeving verlengen van de geldigheidsduur van de jachtake van één jaar naar vijf jaar en met het vervallen van de kooikersakte en de verplichte registratie van eendenkooien. De aan derden te vergoeden financiële lasten voor burgers blijven ongewijzigd en komen neer op in totaal ruim 500 000 euro.

Nalevingskosten

Ten aanzien van de nalevingskosten voor de natuurwetgeving voor bedrijven ondernemers – thans bedragen deze ruim 4,6 miljoen euro – wordt een daling met 375 000 euro, ofwel 8%, verwacht. Deze daling is volgens SIRA Consulting BV met name te danken aan het vervallen van de herbeplantingsplicht ingeval sprake is van houtkap ten behoeve van de realisatie van Natura 2000-doelen.

11.4. Milieueffecten

De milieueffecten van dit wetsvoorstel beperken zich primair tot natuurwaarden. Indirect kunnen ten behoeve van deze natuurwaarden getroffen maatregelen ook gunstige effecten hebben voor andere aspecten van de leefomgeving. Zo kunnen maatregelen om met het oog op natuurdoelstellingen de stikstofdepositie terug te dringen in bepaalde gebieden ook leiden tot minder nitraat in het grondwater, maar dergelijke bijkomstige effecten worden hier verder buiten beschouwing gelaten. Van negatieve bijkomstige effecten als gevolg van dit wetsvoorstel is in ieder geval geen sprake. Ten aanzien van het instrumentarium voor de instandhouding van houtopstanden zij opgemerkt dat dit wel een bredere doelstelling dan het behoud van natuurwaarden heeft, zoals bijvoorbeeld een positieve bijdrage aan de CO₂-doelstellingen, maar dat instrumentarium blijft in de

kern ongewijzigd ten opzichte van het bestaande instrumentarium van de Boswet.

Dit wetsvoorstel voorziet anders dan de Natuurbeschermingswet 1998 niet meer in een specifiek wettelijk beschermingsregime voor nationale natuurmonumenten. Tevens worden overeenkomstig dit wetsvoorstel de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden die zijn ontleend aan de natuurmonumenten die in deze gebieden zijn opgegaan niet langer beschermd door middel van het specifieke beschermingsregime dat heeft te gelden voor de in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn genoemde Natura 2000-doelstellingen, voor zover de doelstellingen van de beschermde natuurmonumenten daarmee niet samenvallen (voorgesteld artikel 9.1, tweede lid). Verwezen zij naar de paragrafen 6.2.5 en 6.6 van deze memorie van toelichting.

Een en ander wil echter niet zeggen dat daarmee de doelstelling van behoud en een duurzaam beheer van de biologische biodiversiteit onder druk komt te staan. Bescherming van natuurwaarden wordt geboden door inzet van tal van instrumenten, niet alleen door het specifieke instrumentarium van deze wet. Voor de grote groep natuurwaarden die van Europees belang zijn en die als zodanig zijn genoemd in de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en van Bonn wordt met dit wetsvoorstel de overeenkomstig die kaders vereiste bescherming geboden, uitgaande van een hoog beschermingsniveau. Dat is ook van belang waar de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – zoals in paragraaf 1.2 van deze memorie van toelichting is aangegeven – door de Europese Commissie ook centraal worden gesteld in de biodiversiteitsstrategie 2020. De doorwerking van het hoge beschermingsniveau waarvan de genoemde Europese kaders uitgaan wordt ook beter verzekerd, aangezien het voorgestelde wettelijke regime duidelijker en minder gelaagd is. Voor die soorten waarvoor de Europese kaders geen specifiek beschermingsregime voorzien, maar waarvoor bescherming wel is aangewezen vanwege de intrinsieke waarde van dieren of omdat de soorten in Nederland onder druk staan, is een heldere aanvullende voorziening getroffen. Per saldo is de reikwijdte van de bescherming van soorten ook niet heel verschillend ten opzichte van de bestaande wetgeving, die in lagere regelgeving immers veel uitzonderingen bevat. De inrichting van het voorgestelde stelsel is evenwel minder belastend, omdat niet voor alle situaties een ontheffing wordt gevraagd, maar soms ook met een melding kan worden volstaan, en omdat op bepaalde vergunningen en ontheffingen de *lex silencio positivo* van toepassing is. De overige instrumenten die van belang zijn voor de bescherming van natuurwaarden, zoals de planologische bescherming, de instrumenten van het gebiedsgerichte beleid, de instrumenten van de generieke milieuwetgeving en de verduurzaming van de landbouw en visserij overeenkomstig de kaders van het gemeenschappelijke landbouw- en visserijbeleid worden door dit wetsvoorstel onverlet gelaten.

Het Planbureau voor de Leefomgeving en Alterra (WUR) hebben – ter uitvoering van de in paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting aangehaalde moties van de leden Jacobi, Jager en Van der Ham c.s. – onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de bestaande natuurwetgeving, de Boswet, de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998. In het – eveneens in paragraaf 1.3 aangehaalde – rapport «Ecologische effectiviteit natuurwetgeving» doen het planbureau en Alterra op basis van het uitgevoerde onderzoek vooral aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering. Eerder, in het kader van de evaluatie van de natuurwetgeving, constateerde het planbureau – toen nog Milieu- en Natuurplanbureau geheten – in een quick scan¹ dat de ecologische effectiviteit van wetgeving als zodanig moeilijk meetbaar is, omdat de wetgeving één van de factoren is die inwerkt op de staat van instandhouding van natuur.

¹ MNP rapport nr. 500402009/2007, 15 november 2007, www.pbl.nl.

In het rapport «Ecologische effectiviteit natuurwetgeving» constateren het Planbureau voor de Leefomgeving en Alterra dat natuurwetgeving in ecologisch opzicht effectief is. De Natuurbeschermingswet 1998 beschermt Natura 2000-gebieden en reguleert daarbij ook effecten van bronnen buiten het gebied (externe werking). De Flora- en faunawet beschermt bedreigde inheemse en uitheemse dier- en plantensoorten. In een vergunningaanvraag voor Natura 2000-gebieden of een ontheffing-aanvraag in het kader van de soortenbescherming voor nieuwe activiteiten wordt de aanwezigheid van beschermde kwetsbare natuurwaarden meegewogen. De gedragscodes op grond van de Flora- en faunawet leiden tot meer bewustwording en tot een betere gegevensverzameling, aldus het rapport. De onderzoekers constateren dat Nederland niet op slot gaat door de bescherming van soorten en habitats: slechts bij een klein deel van de vergunning- en ontheffingsaanvragen kan de desbetreffende activiteit niet doorgaan vanwege ontoelaatbare effecten. Om de balans te vinden tussen bescherming en uitvoering legt het bevoegd gezag in de praktijk mitigerende maatregelen op – maatregelen die schade voorkomen of beperken – en compenserende maatregelen – maatregelen om het leefgebied elders te herstellen – bij toepassing waarvan de activiteit doorgang kan vinden.

Het Planbureau voor de Leefomgeving en Alterra maken over de uitvoering enkele kritische opmerkingen. Zo vinden zij de naleving van mitigerende en compenserende maatregelen en van voorwaarden in de gedragscodes zwakke punten in de uitvoering. Compenserende maatregelen worden naar hun oordeel in veel gevallen onvoldoende en niet op tijd uitgevoerd. Bij gedragscodes worden volgens hen niet altijd de afgesproken aanvangsgegevens verzameld. Ook laat de bescherming van beschermde soorten overeenkomstig de werkprotocollen die verder invulling geven aan de gedragscodes naar hun oordeel soms te wensen over. Beschermde soorten die extra kwetsbaar zijn omdat zij in ongunstige staat van instandhouding verkeren en een dalende trend in hun populatie vertonen, worden, zo stellen zij vast, niet extra ontzien in termen van de aard of de zwaarte van de mitigerende en compenserende maatregelen. De onderzoekers constateren ook dat de aanvragen van ontheffingen voor deze soorten niet vaker worden afgewezen dan andere aanvragen van ontheffingen.

Het kabinet onderschrijft het belang van een zorgvuldige naleving van mitigerende en compenserende maatregelen door de initiatiefnemer dan wel de opdrachtgever van de werkzaamheden. Zij behoren over de vereiste kunde en vaardigheid te beschikken om werken zodanig uit te voeren dat geen wezenlijke schade aan de soorten wordt toegebracht. Gedragscodes en werkprotocollen kunnen dat ondersteunen, maar het is aan de initiatiefnemer en de opdrachtgever van de werkzaamheden om erop toe te zien dat de uitvoerders de gedragscodes en werkprotocollen ook daadwerkelijk en op een goede wijze toepassen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid voor de ontheffingverlening en verlening van vrijstellingen – al dan niet gekoppeld aan gedragscodes – over het algemeen bij de provincies en in een enkel geval bij het Rijk neergelegd. Het Rijk keurt de gedragscodes goed. Het is aan de provincie om de vinger aan de pols te houden ten aanzien van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan vergunning- en ontheffingvoorschriften en voor de vaststelling of wordt voldaan aan de gedragscodes en werkprotocollen en dus aanspraak kan worden gemaakt op de daaraan verbonden wettelijke vrijstelling van soortenbeschermingsbepalingen.

Waar het gaat om de vraag of voor extra kwetsbare soorten zwaardere eisen aan mitigatie en compensatie moeten worden verbonden, zijn de vereisten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn doorslaggevend,

zowel ten aanzien van de bescherming van Natura 2000-gebieden als ten aanzien van het soortenbeschermingsregime.

De landelijke staat van instandhouding van de onderscheiden habitats en soorten waarvoor Natura 2000-gebieden worden aangewezen is bepalend voor de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze habitats en soorten in termen van behoud of herstel. Deze doelstellingen, zoals deze per gebied zijn uitgewerkt in aanwijzingsbesluiten en beheerplannen, zijn niet alleen bepalend voor de te treffen feitelijke beheer- en herstelmaatregelen, maar ook voor de ruimte voor het kunnen toestaan van mogelijk schadelijke activiteiten. In alle gevallen moet verslechtering van staat van instandhouding van habitats en soorten in de gebieden worden voorkomen. Plannen en projecten die significante effecten kunnen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen in de gebieden kunnen voorts alleen worden toegestaan als er geen alternatieven zijn, sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en adequate compensatie wordt geboden voor de aangetaste natuurwaarden. Voor habitats en soorten die als prioritair zijn aangemerkt, gelden zwaardere eisen ten aanzien van de belangen met het oog waarop plannen of projecten met mogelijk significante gevolgen alsnog kunnen worden toegestaan. Op deze wijze wordt een hoog beschermingsniveau voor alle habitats en soorten verzekerd en is de bescherming van extra kwetsbare habitats en soorten door middel van de scherpere instandhoudingsdoelstellingen en de toetsing daaraan bij het toestaan van activiteiten verzekerd.

Ook bij het soortenbeschermingsregime van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn is de staat van instandhouding van de soort een belangrijk criterium bij het toelaten van afwijkingen van de in dat verband geldende verbodsbepalingen. Artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn formuleren strikte eisen ten aanzien van de belangen waarvoor en de voorwaarden waaronder afwijkingen van de verboden kunnen worden toegestaan. Duidelijk is dat daarbij voor extra kwetsbare soorten striktere eisen hebben te gelden dan voor minder kwetsbare soorten. Artikel 16 van de Habitatrichtlijn bepaalt in dit verband ook met zoveel woorden dat voor het toestaan van een afwijking als voorwaarde geldt dat de ontheffingverlening geen afbreuk mag doen aan het streven om de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Als dit niet zonder meer is verzekerd, zal aan de ontheffing als voorwaarde moeten worden verbonden dat bepaalde mitigerende of compenserende maatregelen worden getroffen, zodanig dat van een dergelijke afbreuk geen sprake zal zijn. Het onderhavige wetsvoorstel biedt hier het kader voor. In het onderhavige wetsvoorstel worden de door de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ten aanzien van afwijkingen gestelde eisen één-op-één overgenomen, zodat ook op dit punt een hoog beschermingsniveau is verzekerd, waarbij rekening wordt gehouden met de mate van kwetsbaarheid van de soort.

Het wetsvoorstel voorziet, net als thans de Flora- en faunawet, ook in de bescherming van andere inheemse soorten dan de soorten waarvoor de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en van Bonn specifieke beschermingsmaatregelen eisen. Mede naar aanleiding van de commentaren van de maatschappelijke organisaties op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel en de vele reacties die via de internetconsultatie zijn ontvangen, heeft het kabinet voor circa 100 diersoorten en plantensoorten die extra kwetsbaar zijn en geplaatst zijn op een Rode Lijst in een aanvullende bescherming voorzien door opname van een verbod op het doden en vangen van dieren van de betrokken kwetsbare soorten, een verbod op het vernielen van vaste voortplantings- of rustplaatsen van deze dieren en een verbod op het plukken en vernielen van planten van de betrokken kwetsbare soorten.

De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt naar het oordeel van het kabinet niet het beeld dat in de huidige vergunningen en andere besluiten die potentieel schadelijke handelingen toestaan ten aanzien van de te treffen mitigerende of compenserende maatregelen over het algemeen onvoldoende eisen zouden worden gesteld of dat – gezien de extra kwetsbaarheid van habitats of soorten – ten onrechte vergunningen zouden worden verleend. Ook de jurisprudentie van de bestuurskamers van de rechtbanken en van de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van ontheffingen van soortenbeschermingsbepalingen geeft naar het oordeel van het kabinet niet een dergelijk beeld te zien. De bevindingen van het Planbureau voor de Leefomgeving en Alterra zullen evenwel in het kader van de implementatie van de natuurwetgeving (paragraaf 11.8 van deze toelichting) onder de aandacht van de provincies en de met de uitvoering van de natuurwetgeving belaste rijksdiensten worden gebracht, alsook het door deze instituten terecht benadrukte belang om de naleving van voorschriften verbonden aan vergunningen en ontheffingen adequaat te controleren.

De onderzoekers van het Planbureau voor de Leefomgeving en Alterra constateren voorts dat de natuurwetgeving is gebaat bij evaluatie van de uitvoering en monitoring van de effecten. Dit leert het bevoegd gezag de toepassing in de praktijk en daarmee ook de ecologische effectiviteit te verbeteren. De huidige natuurwetgeving stimuleert dit onvoldoende volgens de onderzoekers. Zij wijzen erop dat met de decentralisatie de gegevens bij de provincies komen te liggen, en zonder regie komen deze gegevens landelijk moeilijk beschikbaar. Een risico van decentralisatie is naar hun oordeel bovendien dat de provincies de op rijksniveau aanwezige kennis, bijvoorbeeld die van de Dienst Landelijk Gebied of de Dienst Regelingen, niet ten volle benutten.

Het belang van monitoring, evaluatie en onderzoek wordt door het kabinet onderschreven. Het onderhavige wetsvoorstel bevat op dit vlak de nodige bepalingen (zie ook paragraaf 5.3 van deze memorie van toelichting). Het voorgestelde artikel 1.7 van het wetsvoorstel voorziet in monitoring en onderzoek en rapportering aan de Europese Commissie, overeenkomstig de eisen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Het voorgestelde derde lid van dat artikel regelt de verstrekking van de noodzakelijke gegevens door de provincies. In het eerder aangehaalde bestuursakkoord natuur tussen Rijk en provincies is in dit verband afgesproken dat de ontwikkeling van de stand van soorten en de kwaliteit van habitats wordt gevolgd via een gezamenlijk door het Rijk en de provincies uit te werken eenvoudige monitoringsystematiek. Het voorgestelde artikel 1.8 is een continuering van de bestaande basis voor de tweejaarlijkse natuurbalans en de vierjaarlijkse natuurverkenningen van het Planbureau voor de Leefomgeving over de ontwikkelingen ten aanzien natuur, bos en landschap. De inzichten die uit deze gegevens en rapportages ontstaan kunnen bijdragen aan verbetering van de ecologische effectiviteit door een verbeterde wijze van uitvoering van de wetgeving. Zij kunnen voorts gebruikt worden voor de actualisatie van de natuurvisie, de actualisatie van de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden en de actualisatie van de beheerplannen voor die gebieden als voorzien in onderscheidenlijk de voorgestelde artikelen 1.5, 2.2 en 2.3.

Ook de door de Stichting GaN (Gegevensautoriteit Natuur) beheerde databank met gegevens over de aanwezigheid van kwetsbare soorten in de verschillende gebieden alsook het monitoringssysteem Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) vervullen daarbij een belangrijke functie, naast de operationele soortenstandaards van de Dienst Landelijk Gebied en de soortendatabase die op internet staan. De gegevens over de aanwezigheid, de kwaliteit en de ontwikkeling van kwetsbare natuur-

waarden die daarmee zijn te verkrijgen zijn niet alleen van belang voor de monitoring van de effecten en bijstelling van beleid en uitvoeringspraktijk. Zij zijn – zoals de instituten benadrukken – ook van belang voor het in de dagelijkse praktijk anticiperen op en adequaat meewegen van natuuraspecten door burgers, bedrijven en overheden bij de invulling van activiteiten, projecten en plannen, alsook bij de vergunning- en ontheffingverlening en het treffen van andere maatregelen door het bevoegd gezag. VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland hebben in hun commentaren over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel gewezen op het belang van de beschikbaarheid van dit soort gegevens voor bedrijven.

Het kabinet stelt tot en met 2013 aan de Stichting GaN een exploitatiesubsidie ter beschikking, ervan uitgaande dat de stichting daarna voldoende inkomsten uit de markt kan genereren. Het NEM is een samenwerkingsverband van onder meer het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de provincies. Deze partijen financieren in principe hun eigen informatiebehoefte. Daarnaast betaalt het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie jaarlijks ongeveer 1 miljoen euro aan het Centraal Bureau voor de Statistiek voor de Natuurstatistiek. De statistisch verwerkte gegevens worden gebruikt voor de hiervoor genoemde rapportages.

Het kabinet onderkent voorts het belang om, mede ter verzekering van de ecologische effectiviteit van de wetgeving, te investeren in voorlichting van burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden en in een goede implementatie van het wettelijke systeem in de uitvoeringspraktijk. De afgelopen jaren hebben de betrokken overheden gezamenlijk veel geïnvesteerd in handreikingen en voorlichtingsmateriaal, onder andere binnen het verband van het Steunpunt Natura 2000 en het interbestuurlijke Regiebureau Natura 2000. Ook handreikingen van het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, zoals de handleiding «Buiten aan het werk» over de Flora- en faunawet, worden in de uitvoeringspraktijk veel gebruikt. In het implementatietraject natuurwetgeving (paragraaf 11.8 van deze toelichting) wet heeft verkregen, zal worden voorzien in nieuwe handreikingen voor bevoegde gezagen. Hierin zal ook worden ingegaan op de begrippen mitigatie en compensatie, de invulling daarvan naar gelang de kwetsbaarheid van de soort, en de «best practices» op dit punt in de uitvoeringspraktijk. Daarvoor worden ook de ervaringen met de bestaande uitvoeringspraktijk gebruikt. In dat traject zullen voorts het behoud en gebruik van de bij rijksdiensten opgebouwde expertise ten aanzien van onder meer de ontheffingverlening van soortenbeschermingsbepalingen de aandacht hebben.

11.5. Bestuurlijke lasten - artikel 2 Financiële-verhoudingswet

Algemeen

In het navolgende wordt nader ingegaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de bestuurlijke lasten. De gevolgen voor de rechterlijke macht worden afzonderlijk, in paragraaf 11.6 van deze memorie van toelichting, behandeld. De onderhavige paragraaf geeft mede invulling aan het bepaalde in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Dat artikel schrijft voor dat, indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, wordt aangegeven welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn. Het Interprovinciaal Overleg en de

Vereniging Nederlandse Gemeenten hebben in hun adviezen over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel gevraagd hier in de memorie van toelichting de nodige aandacht aan te besteden.

Het schrappen en vereenvoudigen van regels overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel leidt voor alle bij de uitvoering van de natuurwetgeving betrokken overheden tezamen – het Rijk, de provincie en, gekoppeld aan de omgevingsvergunning, de gemeenten – tot een reductie van de bestuurlijke lasten. Van belang in dit verband zijn onder meer:

- het vervallen van het specifieke beschermingsregime voor de beschermde natuurmonumenten met bijbehorende vergunningen;
- het vervallen van de meldings- en herbplantingsplicht voor houtopstanden die worden gekapt ter realisatie van Natura 2000-doelstellingen;
- het vervallen van bezitonthefingen voor burgers;
- het vervallen van de kooikersakte en de verplichte registratie van eendenkooien, en
- het vervallen van de goedkeuring door gedeputeerde staten van de vaststelling van de grenzen van de bebouwde kom in het kader van het beschermingsregime voor houtopstanden, welke goedkeuring thans is vereist op grond van de Boswet.

Ook de vergrote toegankelijkheid van het wettelijke stelsel en het verplicht aanhaken bij de omgevingsvergunning dragen daaraan bij. Waar de bevoegdheden voor de besluiten met betrekking tot gebieden, soorten en houtopstanden worden neergelegd bij één-en-hetzelfde bevoegd gezag en ook de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het vlak van beheer en schadebestrijding en de toekenning van tegemoetkomingen in faunaschade in één hand komen, zullen de bestuurlijke drukte en daarmee de bestuurlijke lasten voor de verschillende overheden eveneens afnemen.

Provincies

Wanneer de lasten van de provincie in beschouwing worden genomen, dan leidt met name het vervallen van het beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten tot een vermindering van de bestuurlijke lasten. Uitgaande van het eerder aangehaalde onderzoek van SIRA Consulting BV naar de administratieve lasten wordt verwacht dat het vervallen van het beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten leidt tot 195 minder vergunningen op jaarbasis voor Rijk en provincies gezamenlijk. Uit eerder onderzoek naar de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 blijkt dat ten minste 80% van de vergunningen wordt verleend door de provincies.¹ Als dat percentage wordt afgezet tegen het getal van 195, betekent dit dat de provincies 156 minder vergunningen op jaarbasis zullen behoeven af te geven. Uitgaande van een gemiddeld bedrag voor het afhandelen van een vergunning van 4 000 euro (een zeer voorzichtige inschatting, gebaseerd op een inzet van 40 uur per vergunning en een uurtarief van 100 euro), is bij de provincies sprake van een besparing van bijna 625 000 euro ten opzichte van de huidige situatie.²

Tegenover deze besparing staat een verschuiving van taken van rijksniveau naar provincies. Het gaat om:

1. de taken van het Faunafonds. In het eerder aangehaalde bestuursakkoord natuur is afgesproken dat het Rijk de middelen overeenkomend met de gemiddelde uitvoeringskosten (apparaatskosten) in de jaren 2007 tot en met 2010 met ingang van 2014 toevoegt aan de algemene uitkering van het provinciefonds; in de jaren daaraan voorafgaand

¹ Zie paragraaf 3.4 van het rapport «Vergunningverlening Natuurbeschermingswet 1998», bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 12.

² De bestuurlijke lasten zullen nog nader worden vastgesteld in overleg met provincies.

worden zij ter beschikking gesteld via een decentralisatie-uitkering.¹ Tevens is in het bestuursakkoord natuur voorzien in toevoeging aan het provinciefonds van het bedrag benodigd voor de toekenning van onder meer de tegemoetkomingen in de schade veroorzaakt door dieren van beschermde inheemse soorten. De middelen voor de tegemoetkomingen zijn begrepen in het bedrag van 105 miljoen euro dat overeenkomstig het bestuursakkoord natuur en de daaraan verbonden uitvoeringsafspraken van 8 februari 2012 met ingang van 2014 aan de algemene uitkering van het provinciefonds wordt toegevoegd. Dat geldt ook voor de vergoedingen die agrariërs in het kader van de subsidieregeling voor agrarisch natuurbeheer ontvangen voor onder meer de ganzenopvang binnen de ecologische hoofdstructuur;

2. de ontheffingverlening van de soortenbeschermingsbepalingen, buiten de ontheffingverlening in het kader van schadebestrijding en beheer waarvoor de provincies thans al bevoegd zijn en de daaraan verbonden taken op het vlak van toezicht en handhaving. Thans worden door het Rijk aan de uitvoering van dergelijke taken voor de Flora- en faunawet circa 60 205 uren besteed. Uitgaande van een gemiddeld uurtarief van 100 euro bedragen de daarmee gepaard gaande totale kosten 6 miljoen euro. Er wordt van uitgegaan, naar analogie van de verdeling die aan de orde is bij de vergunningverlening (80% wordt afgegeven door de provincies en 20% door het Rijk), dat na decentralisatie nog 20% van de betrokken ontheffingen door het Rijk blijft worden verleend. Na correctie met deze percentages resteert een bedrag van 4,8 miljoen euro aan uitvoeringskosten. Daarbij is niet in rekening gebracht de ten aanzien van de eigen rijksuitvoeringsdiensten voorziene korting van 12,5%, die door de rijksdiensten onder meer worden ingevuld door doelmatigheidsverbetering, goedkopere huisvesting et cetera.
3. de bevoegdheden in het kader van de bescherming van de houtopstanden, zoals de registratie van meldingen in het kader van de houtkap, ontheffingverlening van de herbeplantingsplicht en het in voorkomend geval opleggen van een kapverbod. Deze taken brengen voor de Dienst Regelingen thans ruim 350 000 euro aan uitvoeringskosten met zich. De feitelijke taken ten aanzien van de controle op de naleving van de meldplicht- en de herbeplantingsplicht liggen thans al goeddeels bij de provincies. Het regime wordt vereenvoudigd door de algemene vrijstelling voor houtkap ten behoeve van Natura 2000-doelstellingen en de algemene vrijstelling voor houtkap en herbeplanting die geschieden overeenkomstig een door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie goedgekeurde gedragscode. De interbestuurlijke lasten worden verminderd doordat het verkeer tussen de Dienst Regelingen en de provincies wegvalt en doordat de provinciale goedkeuring van de gemeentelijke begrenzing van de bebouwde kom – zoals de Boswet die nog kent – komt te vervallen. Voorts kan doelmatigheidswinst worden geboekt doordat activiteiten die gevolgen hebben voor gebieden, soorten en houtopstanden in samenhang door de provincies kunnen worden beoordeeld. Per saldo zal naar verwachting van het kabinet op dit punt geen sprake zijn van een toename van de bestuurlijke lasten.

¹ Het kabinet wijst erop dat ook voor de figuur van de integratie-uitkering kan worden gekozen in plaats van een – tijdelijke – decentralisatie-uitkering. De afspraken in het bestuursakkoord natuur verzekeren evenwel op gelijke wijze de eindigheid van de decentralisatie-uitkering en het opgaan van die uitkering in de algemene uitkering van het provinciefonds. Niettemin zal het kabinet samen met provincies bezien voor welke vorm uiteindelijk wordt gekozen.

Wat betreft de in het wetsvoorstel voorziene bestrijding van invasieve exoten door de provincies, zij verwezen naar het gestelde in paragraaf 7.4.4 van deze memorie van toelichting: het gericht elimineren van kleine populaties in een vroegtijdig stadium voorkomt dat in een later stadium – grotere – beheerinspanningen door de provincie nodig zijn en moet dus leiden tot een besparing in plaats van extra lasten. Op jaarbasis wordt maar een beperkt aantal gerichte acties op dit punt verwacht.

Samenvattend is op jaarbasis sprake van een toename van de bestuurlijke lasten van de provincies met een bedrag van 4,8 miljoen euro (onder 2), waartegenover een afname van de provinciale lasten met 625 000 euro staat wegens vervallen vergunningen, zodat per saldo een toename van 4 175 000 euro op jaarbasis resteert. Voor ongeveer 800 000 euro bestaan deze lasten uit kosten voor toezicht en handhaving, uitgaande van de huidige lasten op dit punt van de Dienst Regelingen en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. De overige lasten kunnen door de provincies geheel worden gedekt door de kosten voor de behandeling van aanvragen door te berekenen aan de aanvrager van een ontheffing.

Gemeenten

Voor de gemeenten zal het onderhavige wetsvoorstel naar verwachting structureel leiden tot een vermindering van de lasten. Het aantal omgevingsvergunningen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen moet worden afgegeven vermindert gezien het vervallen van het specifieke beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten. In totaal gaat het om een vermindering met 195 natuurvergunningen op jaarbasis, waarvan een belangrijk deel locatiegebonden activiteiten zal betreffen waarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist. Deze vermindering leidt derhalve ook tot vermindering van het aantal omgevingsvergunningen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen is vereist. Ook behoeven de gemeenten geen goedkeuring aan gedeputeerde staten meer te vragen voor de begrenzing van de bebouwde kom in het kader van het beschermingsregime voor houtopstanden.

Tegenover deze daling van lasten staat een toename van de lasten vanwege het feit dat het niet langer mogelijk is om voor locatiegebonden activiteiten een afzonderlijke vergunning of ontheffing op grond van de natuurwetgeving aan te vragen, maar te allen tijde een omgevingsvergunning dient te worden aangevraagd. De specifieke aanvullende werkzaamheden voor gemeenten vanwege het aanhaken van de natuurwetgeving bij de omgevingsvergunning zijn overigens van een beperkt karakter als zij worden afgezet tegen de handelingen die de gemeenten ook al moeten verrichten voor de verlening, het toezicht op de naleving en de handhaving van de omgevingsvergunning voor andere aspecten. De inhoudelijke natuurtoets, die de grootste last veroorzaakt, wordt niet uitgevoerd door de gemeenten maar door het reguliere bevoegd gezag voor de vergunning- of ontheffingverlening, meestal gedeputeerde staten en soms de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Daar komt bij dat het Rijk ervan uitgaat dat gemeenten de kosten voor de behandeling van aanvragen op de aanvrager verhalen. Met het oog daarop is door het Rijk samen met het IPO en de VNG in 2009 een leidraad opgesteld.¹ Het toezicht op de naleving en de handhaving kan in de praktijk wel een beperkte lastenverzwaring betekenen. Het kabinet acht de veronderstelling dat deze extra lasten worden gecompenseerd door de aangegeven lastenvermindering reëel.

Uiteraard zal wel eenmalig moeten worden geïnvesteerd in de wijzigingen van het «omgevingsloket on line», de daarmee samenhangende programmatuur en in voorlichting in verband met de wijzigingen die het onderhavige wetsvoorstel met zich zal brengen. Daarin zal het Rijk voorzien.

11.6. Gevolgen voor rechterlijke macht

Het wetsvoorstel brengt ten opzichte van de huidige situatie veranderingen met zich voor de werklust van de betrokken rechterlijke instanties, en de verdeling daarvan. Over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de werklust van rechterlijke instanties heeft de Raad voor de Rechtspraak

¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 953, nr. 27.

advies uitgebracht ten aanzien van de gevolgen voor de rechtbanken en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. De Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State heeft advies uitgebracht over de gevolgen voor de werklast van de afdeling.

Huidige wetgeving

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is als enige instantie belast met de behandeling van beroepen tegen besluiten, genomen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, zoals aanwij-zingsbesluiten van Natura-2000-gebieden, de vaststelling van beheer-plannen, en de verlening van vergunningen voor handelingen en projecten die schadelijk kunnen zijn voor een Natura 2000-gebied of een beschermd natuurmonument.

Voor besluiten, genomen op grond van de Flora- en faunawet, is beroep in twee instanties mogelijk: in eerste aanleg bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hierbij gaat het vooral om beroepen tegen besluiten over het verlenen van ontheffingen van de beschermingsbepalingen voor soorten.

Tegen besluiten met betrekking tot de verlening, de wijziging en de intrekking van jachtakten staat administratief beroep open bij de Minister van Veiligheid en Justitie, ingeval de redenen om een akte niet te verlenen of in te trekken, zijn gelegen in misbruik van de jachtbevoegdheid die aan de akte verbonden is.

Tegen besluiten, genomen op grond van de Boswet – de oplegging van een kapverbod, de verlening van een ontheffing – kan beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Er is geen hoger beroep mogelijk.

Wetsvoorstel

Tegen besluiten op grond van dit wetsvoorstel staat beroep in twee instanties open: beroep in eerste aanleg bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat is de hoofdregel voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming, die in de Algemene wet bestuursrecht is neergelegd. Voor besluiten ten aanzien van jachtakten blijft administratief beroep mogelijk onder dezelfde voorwaarden als thans ingevolge de Flora- en faunawet, (voorgesteld artikel 8.1, eerste lid). Tegen een programma als bedoeld in artikel 1.11 kan geen beroep worden ingesteld, net zo min als dat op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 kan. Wel is beroep mogelijk tegen het besluit om in dat programma toestemming te geven voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied (voorgesteld artikel 8.1, tweede lid). De verwachting van het kabinet is dat per saldo de belasting van de rechterlijke macht ongewijzigd zal blijven.

De volgende voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de huidige natuurwetgeving zullen naar verwachting leiden tot een afname van de belasting van de rechterlijke instanties:

- de afschaffing van het regime voor beschermde natuurmonumenten, waardoor de vergunningplicht voor handelingen met mogelijk schadelijke gevolgen voor een natuurmonument zal vervallen (zie paragraaf 6.6 van de toelichting). Hierdoor zal naar verwachting het aantal besluiten met betrekking tot de verlening van vergunningen dalen met 195 per jaar;
- de vrijstelling van meldplicht en de herbeplantingsplicht ingeval van houtkap ten behoeve van de realisatie van Natura 2000-doelstellingen.

Een mogelijke toename van de belasting van de rechterlijke instanties kan zijn gelegen in de volgende voorstellen:

- de uitvoering van nieuwe Europese verordeningen over de handel in hout (voorgestelde artikelen 4.7 en volgende; zie paragraaf 8.4.2 van deze memorie van toelichting);
- de introductie van de bevoegdheid tot het oplegen van bestuurlijke boeten voor overtredingen van de regels over de handel in beschermde dieren en planten, en van illegaal gekapt hout (voorgesteld artikel 7.5; zie paragraaf 9.4 van deze memorie van toelichting).

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verwacht dat de verplichte koppeling van de vergunningverlening in het kader van de bescherming van Natura 2000-gebieden en de ontheffingverlening van de soortenbeschermingsbepalingen bij locatiegebonden activiteiten met de omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet zonder meer tot een vermindering van de werkbelasting zal leiden, onder meer vanwege kwesties over het zich al dan niet voordoen van samenloop tussen de die laatste wet en het wetsvoorstel natuurbescherming, als dit eenmaal kracht van wet heeft verkregen. Het kabinet verwacht dat het gelijktrekken van de rechtsbeschermingsregeling in dit wetsvoorstel met de rechtsbeschermingsregeling zoals die geldt voor de omgevingsvergunning – overeenkomstig de adviezen van de Raad voor de Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak – in ieder geval de kans op conflicten die samenhangen met het toepasselijke rechtsbeschermingsregime kleiner maakt.

De Afdeling bestuursrechtspraak verwacht verder dat de zwaarte van zaken over beheerplannen zal toenemen, omdat de beheerplannen een dwingender karakter krijgen. Het kabinet kan de Afdeling hierin niet volgen. Het karakter van het beheerplan blijft ten opzichte van de bestaande regeling ongewijzigd, buiten het feit dat in de wet wordt bepaald dat bestuursorganen die instemmen met het opnemen in het beheerplan van maatregelen waarvoor zij bevoegd zijn gehouden zijn daaraan ook uitvoering te geven (verwezen zij naar paragraaf 6.3.3. van deze memorie van toelichting).

Ook verwacht de Afdeling bestuursrechtspraak meer zaken ten aanzien van bestemmingsplannen, vanwege een door de Afdeling gesignaleerde wijziging van de regeling van de natuurtoets bij de vaststelling van plannen. Het kabinet wijst erop dat de toets van plannen met het onderhavige wetsvoorstel niet wijzigt. Zoals ook volgt uit het geldende artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 dient het bestuursorgaan dat een plan vaststelt rekening te houden met de effecten van dat plan voor Natura 2000-gebieden (voorgesteld artikel 1.9) en dient het, ingeval het plan significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben, een passende beoordeling uit te voeren. In dat laatste geval mag het betrokken bestuursorgaan het bestemmingsplan alleen vaststellen als uit deze passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, dan wel, ingeval van dwingende redenen van openbaar belang en bij ontstentenis van alternatieven, als is voorzien in adequate compensatie van de aangetaste natuurwaarden (voorgestelde artikelen 2.7 en 2.8; zie paragraaf 6.5.3. van deze memorie van toelichting).

Tot slot verwacht de Afdeling bestuursrechtspraak een toename van het aantal zaken vanwege de grotere betekenis die toekomt aan de zorgplichtbepaling. Het kabinet verwacht dat aan deze vrees tegemoet is gekomen door de voorziening in een aanvullend beschermingsregime voor soorten, die ten opzichte van het consultatieontwerp in paragraaf 3.3 van het wetsvoorstel is opgenomen (zie paragraaf 7.2.3. van het wetsvoorstel).

Het wetsvoorstel zal leiden tot de volgende verschuivingen ten aanzien van de werkbelasting tussen de rechterlijke instanties:

- omdat tegen besluiten in het kader van de gebiedsbescherming – anders dan thans – beroep in twee instanties mogelijk wordt, zullen beroepen die momenteel in enige en hoogste instantie worden behandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State primair door de rechtbanken worden behandeld. Het aantal door de Afdeling bestuursrechtspraak te behandelen zaken op het vlak van gebiedsbescherming zal daardoor afnemen, waar slechts in een deel van deze zaken ook hoger beroep bij de Afdeling zal worden ingesteld.
- het College van Beroep voor het Bedrijfsleven is overeenkomstig dit wetsvoorstel niet langer bevoegd voor beroepen tegen besluiten op het vlak van de bescherming van houtopstanden. Beroep in eerste aanleg wordt ingesteld bij de rechtbank, hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Raad voor de Rechtspraak verwacht geen grote gevolgen van deze wijziging, aangezien het aantal beroepszaken op grond van de Boswet altijd zeer gering is geweest.

11.7. Advies Commissie voor Effecttoetsing

Zoals in paragraaf 11.1 is vermeld is het wetsvoorstel opgesteld met gebruikmaking van het zogenoemde Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Dit wetsvoorstel is één van de eerste wetsvoorstellen, welke door de ambtelijke Commissie voor Effecttoetsing is beoordeeld. Het kabinet past vanaf 1 september 2011 voor wetsvoorstellen met grote effecten voor de samenleving het Integraal Afwegingskader toe bij de voorbereiding en verantwoording van beleid en regelgeving. Nieuwe voorstellen voor beleid en regelgeving, die aan beide Kamers worden voorgelegd, moeten een adequaat antwoord bevatten op een aantal centrale vragen die de kwaliteitseisen en de informatie uit het Integraal Afwegingskader structureren. Deze vragen maken onderdeel uit van bestaande toetsen en effectanalyses die verplicht zijn bij de voorbereiding van beleid en regelgeving. De adequate beantwoording van de vragen dient voldoende te blijken uit de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel.

Over een eerdere ambtelijke versie van dit wetsvoorstel heeft de Commissie voor de Effecttoetsing op 28 oktober 2011 een advies uitgebracht. Het algemeen oordeel is dat het digitale Afwegingsdossier dat onderdeel uitmaakt van het Integraal Afwegingskader goed en structureel is toegepast bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. In dit afwegingsdossier zijn ook de lasten voor burgers en bedrijven en de milieueffecten aan de orde gesteld. De effecten hiervan zijn volgens de commissie duidelijk afleidbaar bij de beantwoording van de vragen die deel uitmaken van het Integraal Afwegingskader in de memorie van toelichting, de adequate onderbouwing van de beleidskeuzen en de toepassing van de verplichte kwaliteitseisen. De commissie vindt dat het wetsvoorstel mede hierdoor de benodigde beslisinformatie bevat en een goed voorbeeld is voor andere wetsvoorstellen als het gaat om het werken met het Integraal Afwegingskader.

De Commissie voor de Effecttoetsing adviseert de volgende verbeteringen door te voeren in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. De reactie van het kabinet wordt onder het betreffende punt vermeld.

1. Onderbouw de kosten voor provincies ten gevolge van toegenomen apparaatslasten en geef aan hoe deze kosten gedekt worden. Maak ook expliciet hoe de financiering is geregeld als het Rijk in de aanwijzingsbesluiten wijzigingen aanbrengt (hieruit vloeien mogelijk extra kosten voor provincies voort).

De beschrijving van de financiële gevolgen voor provincies en gemeenten en de wijze waarop in de financiering wordt voorzien is verder uitgewerkt en onderbouwd in paragraaf 11.5 van deze memorie van toelichting.

Het vaststellen van een aanwijzingsbesluit voor Natura 2000-gebieden is en blijft een bevoegdheid van het Rijk. Uit de eventuele wijziging van aanwijzingsbesluiten vloeien daarom geen lasten voor de provincies voort.

2. Geef een nadere onderbouwing van de keuze voor het geven van een aanwijzing aan bedrijven die niet aan de regels voldoen in plaats van het invoeren van vergunningverlening.
Zoals in paragraaf 6.4.3 van deze memorie van toelichting is toegelicht, is ervoor gekozen dit voorstel te laten vervallen.
3. De verwachte procentuele reducties in administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven en administratieve lasten voor burgers worden in het afwegingsdossier genoemd. Benoem ook het verwachte resultaat van 2% vermindering van de toezichtskosten voor bedrijven. Dit punt is verduidelijkt in paragraaf 11.2 van deze memorie van toelichting.
4. Bepalend voor de merkbaarheid van de lastenreducties uit het voorstel is de uitvoering van het beleid door de provincies. Benoem criteria waarmee vastgesteld kan worden of sprake is van een goede uitvoering.

Overeenkomstig het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie Oosting over de inrichting van het interbestuurlijk toezicht moet worden uitgegaan van vertrouwen en moet de rijksbemoeienis zoveel mogelijk worden beperkt. Decentralisatie betekent dat provincies een zekere ruimte hebben voor een eigen afweging ten aanzien van de wijze van uitvoering van de wettelijke taken. Het is ook nadrukkelijk de bedoeling dat door decentralisatie beter recht wordt gedaan aan regionale verschillen, en beter wordt aangesloten bij de regionale en lokale opvattingen over hoe gebieden het beste kunnen worden ingericht en beheerd voor de onderscheiden functies die daar moeten worden gecombineerd en hoe de natuurdoelstellingen het beste kunnen worden bereikt. Het ligt tegen deze achtergrond niet in de rede dat het Rijk aanvullende criteria benoemt aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of sprake is van goede uitvoering. Het kabinet heeft vertrouwen in de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken door de provincies, ook gezien de wettelijke taken die zij thans al vervullen.

Overigens is de ruimte voor eigen provinciaal beleid op grond van dit wetsvoorstel niet groot. Voor aangelegenheden die eenheid van beleid vergen of de provincieschaal overstijgen bevat het onderhavige wetsvoorstel algemene kaders. Dit wetsvoorstel biedt geen ruimte voor bijvoorbeeld het stellen van aanvullende provinciale doelen voor Natura 2000-gebieden. De provincies zijn gehouden te handelen in overeenstemming met de strikte internationale kaders voor de gebiedsbescherming en soortenbescherming, zoals deze zijn omgezet in het onderhavige wetsvoorstel.

Voor alle overheidslagen is het een belangrijke opgave om de lastendruk te verminderen. In het overleg tussen het Rijk en andere overheden, waarbij het voortouw ligt bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden wordt daarvoor ook stelselmatig aandacht gevraagd. Verwezen zij ook naar de paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting aangehaalde bestuursafspraken 2011–2015 tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, die hieraan aandacht besteden. De lastenreductie door provincies kan vooral worden gevonden in een effectieve en efficiënte uitvoering van de natuurwetgeving.

5. Beschrijf in de toelichting de relatie met de Omgevingswet die in voorbereiding is, zodat de verhouding tussen beide wetsvoorstellen duidelijker wordt.

De aansluiting van dit wetsvoorstel op het traject voor de bundeling en vereenvoudiging van regelgeving op het vlak van het omgevingsrecht in een nieuwe Omgevingswet is beschreven in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting.

11.8. Implementatie natuurwetgeving

Uit de in paragraaf 11.1 aangehaalde sessies met het maatschappelijk veld van juni 2011 werd door het bedrijfsleven aangegeven dat er bij bedrijven behoefte bestaat aan duidelijkheid over de inhoud van wettelijke begrippen, zoals «significantie». Ook is er de behoefte aan toegankelijke en betrouwbare kennis voor de praktijk over de natuur. Uit het door SIRA Consulting BV uitgevoerde onderzoek naar administratieve lasten (zie paragraaf 11.3) kwam naar voren dat onduidelijkheid over de inhoud van begrippen van kennis een belangrijke oorzaak is van de door ondernemers gevoelde regeldruk, en dat de administratieve lasten vooral voortvloeien uit de ecologische onderzoeken die nodig zijn bij de beoordeling van aanvragen van vergunningen en ontheffingen. Deze kosten kunnen hoog oplopen als gevolg van het gebrek aan kennis en informatie, zowel bij de initiatiefnemer als bij de overheid. De zorgen hierover kwamen ook in diverse commentaren tijdens de consultatieronde van oktober 2011 terug. Voorts wijst de Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur in haar advies op een gebrek aan geautoriseerde recente natuurgegevens als belemmering voor een snelle en goede besluitvorming.¹

Het kabinet heeft omwille van een goede implementatie van de natuurwetgeving in de praktijk een gezamenlijk traject opgezet van Rijk, provincies en gemeenten, met betrokkenheid van het bedrijfsleven en natuurorganisaties, met als doel de bedrijven en burgers te ontzorgen bij de uitvoering van de natuurwetgeving. Het traject heeft de volgende doelstellingen:

- voor bedrijven en burgers moet de toepassing van de natuurwetgeving eenduidig, helder en voorspelbaar zijn. Op basis van de informatiebehoefte van de te onderscheiden doelgroepen worden checklists, stappenplannen en handreikingen opgesteld, die via een digitale helpdesk beschikbaar zullen zijn;
- bedrijven en burgers moeten op eenvoudige wijze en tegen de laagst mogelijke kosten toegang hebben tot informatie over de aanwezige natuurwaarden, met het oog op een snelle en goedkope procedure voor verlening van vergunningen en ontheffingen. Hierbij gaat het onder meer om informatie over in een gebied aanwezige dieren en planten, de functie van dat gebied voor die dieren en planten, de staat van instandhouding van soorten, en de gevolgen van een handeling voor bepaalde natuurwaarden;
- de dienstverlening aan bedrijven en burgers door de overheid bij de uitvoering van de natuurwetgeving moet van kwalitatief hoog niveau zijn, aan de hand van het normenkader «bewijs van goede dienst». Met het oog daarop wordt de uitvoering door de betrokken overheden – Rijk, provincies en gemeenten – onderzocht om te bezien waar de dienstverlening sneller, goedkoper en effectiever kan plaatsvinden, en zal worden geïnvesteerd in de deskundigheid van medewerkers, onder meer via opleidingen;
- de toezichtlasten voor bedrijven en burgers als gevolg van de natuurwetgeving moeten worden verminderd: wie het goed doet, krijgt vertrouwen; wie een risico vormt, krijgt nalevingshulp. Deze actie krijgt

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 670, nr. 62.

onder meer gestalte via samenwerking tussen handhavingspartners en met het bedrijfsleven via gebruikmaking van het digitaal ondernemersdossier, en het opstellen van risico-analyses.

Met het oog op een goede en efficiënte dienstverlening aan bedrijven en burgers zal het traject voor de implementatie van de natuurwetgeving nauw aansluiten op het door de Minister van Infrastructuur en Milieu geleide traject voor de uitvoering van de nieuwe omgevingswetgeving.

HOOFDSTUK 12. ZIENSWIJZEN

12.1. Inleiding

Een ontwerp van het wetsvoorstel is door de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op 6 oktober 2011 aan maatschappelijke organisaties toegezonden met het verzoek om schriftelijk commentaar te leveren op het ontwerp. Op diezelfde dag is het ontwerp op het internet¹geplaatst.

Overzicht reacties²

Een schriftelijke reactie is ontvangen van de volgende organisaties, in willekeurige volgorde: VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland, de Vereniging Natuurmonumenten, de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging, Vogelbescherming Nederland, Staatsbosbeheer, de Dierenbescherming, de Regiegroep Recreatie & Natuur (namens ANWB, HISWA, RECRON, Sportvisserij Nederland, Nederlands Platform voor Waterrecreatie, Horeca Nederland, Watersportverbond), de Vereniging Stadswerk Nederland, de Nationale Havenraad, het Bosschap, het Netwerk Groene Bureaus, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Platteland Alliantie Nederland, de Faunabescherming, de Vereniging Politie Dieren- en Milieubescherming, de Federatie Particulier Grondbezit, de Waddenvereniging, de Nederlandse Vereniging van Preparateurs, Stichting Fast Forward Foundation, Havenbedrijf Rotterdam, Stichting Das & Boom, de Federatie van Oppervlaktedelstofwinnende Industrieën (FODI), de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer, Nationaal Overleg Valkerij Organisaties, de Bond Friese Vogelwachten, Stichting De12Landschappen, Stichting iQuatro, de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (Vewin), de Vlinderstichting. Voorts is een gezamenlijke reactie is ontvangen van een aantal natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties (de Coalitie DierenwelzijnsOrganisaties Nederland, De12Landschappen, de Natuur en Milieufederaties, de Vlinderstichting, EIS, Floron, Goois Natuurreservaat, Greenpeace, International Union for the Conservation of Nature, de Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging, Natuurmonumenten, Milieudefensie, RAVON, Soortenbescherming Nederland, Stichting de Noordzee, Stichting Duinbehoud, de Unie van Bosgroepen, Vogelbescherming Nederland, de Waddenvereniging, het Wereld Natuurfonds en de Zoogdiervereeniging).

Voorts is een reactie ontvangen van het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, het College Bescherming Persoonsgegevens, de Raad voor de Rechtspraak en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een groot aantal organisaties heeft naar aanleiding van de internetconsultatie op eigen initiatief schriftelijk of via de internetsite gereageerd, waaronder Stichting Nationaal Park de Hoge Veluwe, Cumela, Fryske Gea, de Provinciale Vereniging voor Natuurbescherming in Fryslân, de Koninklijke Nederlandse Bosbouw Vereniging, de Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging, Kontakt Milieubeheer Zaanstreek, de Gelderse Milieufederatie, de Natuur- en Vogelwacht «De Alblasserwaard», Nederlands Instituut Voor Ecologie, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond, de NVB Vereniging voor Ontwikkelaars & Bouwondernemers, het Overlegorgaan Kleine Vogelasielen, Recreatie Noord-Holland NV, Soortenbescherming Nederland, Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied, Stichting Dassenwerkgroep Limburg, Stichting Dassenwerkgroep Brabant, Stichting Gooisch Natuurreservaat, Stichting Milieuzorg Zeist e.o., Stichting Natuur en Landschap Zuid Limburg, Stichting Reeënopvang Nederland, Stichting Staring Advies, de Unie van Bosgroepen, het

¹ www.internetconsultatie.nl/wetnatuur.

² De ontvangen reacties zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Verbond Van Verzekeraars, Vereniging Vrienden van het Gooi, Vereniging Wildbeheer Veluwe, Vereniging Het Edelhert, Vereniging Het Reewild, Vereniging voor Milieubescherming, Werkgroep Boommarker Nederland, Werkgroep Europese Orchideeën, Werkgroep voor Vogel en Natuurbescherming Midden-Brabant. Landschap Overijssel, Landschap Noord-Holland, Landschapsbeheer Nederland, Landschapszorg Texel, Samenwerkende Aquarium & Terrarium Organisaties, Gierzwaluwbescherming Nederland, de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart, de Nederlandse Gasunie, de Nederlandse Wind Energie Associatie. Ook enkele gemeenten hebben een reactie gestuurd.

De internetconsultatie heeft 10 795 reacties opgeleverd; enkele particulieren hebben naar aanleiding van de internetconsultatie bij brief gereageerd in plaats van via het internet.

Hieronder wordt in meer algemene zin op de commentaren ingegaan, met in achtneming van en onder verwijzing naar het over de commentaren gestelde in de voorafgaande hoofdstukken en de artikelsgewijze toelichting. Op het commentaar van het College Bescherming Persoonsgegevens is ingegaan in hoofdstuk 9 (gegevensuitwisseling); de opmerkingen van de Raad voor de Rechtspraak en van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn behandeld in paragraaf 11.6.

12.2. Hoofdthema's van commentaren

Duidelijkheid

Veel organisaties zijn van oordeel dat het wetsvoorstel duidelijker en leesbaarder is in vergelijking met de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet.

Tegelijkertijd wordt in diverse commentaren signaleerd dat het desondanks in de praktijk voor ondernemers en burgers toch lastig zal zijn om te bepalen wat de consequenties van hun handelen zal zijn voor de natuur, en hoe zij schade aan de natuur kunnen voorkomen. De NEPROM merkt in haar commentaar op dat dergelijke onduidelijkheden verband houden met het noodzakelijke maatwerk, en niet met onwil van ondernemers. VNO-NCW, MKB-Nederland, Bouwend Nederland, LTO-Nederland, de Regiegroep Recreatie en Natuur en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wijzen voorts op het belang van aanwezigheid van betrouwbare objectieve kennis over aanwezige natuurwaarden, van beschermde dieren en planten, en over de gevolgen die activiteiten voor de natuur kunnen hebben. Het Netwerk Groene Bureaus pleit tegen die achtergrond voor een wettelijke mogelijkheid om regels te stellen om goede onderzoekspraktijk te waarborgen. Onder meer het Netwerk Groene Bureaus, de Plattelands Alliantie Nederland en de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondgebruik pleiten voor duidelijke definities van begrippen.

Het kabinet is het met deze organisaties eens dat duidelijkheid voor ondernemers en burgers essentieel is, ook voor een goede bescherming van de natuur. Omwille van een goede implementatie van de natuurwetgeving heeft het kabinet een traject voor implementatie natuurwetgeving in het leven geroepen. Verwezen wordt naar paragraaf 11.8 van deze toelichting.

Natuurbeleid

Veel maatschappelijke organisaties hebben in hun bijdrage hun zorgen geuit over de gevolgen die het wetsvoorstel en andere maatregelen van het huidige kabinet ten aanzien van het natuurbeleid zullen hebben voor

de bescherming van natuurwaarden in Nederland. Ook in de vele reacties die via het internet zijn gemaakt wordt hiervan blijk gegeven.

Aan het natuurbeleid van dit kabinet heeft steeds het besef ten grondslag gelegen dat de natuur van grote waarde is voor de samenleving, voor én van de mensen. De maatregelen zijn daarom gericht op de verbetering van de natuur, ook binnen de beperkingen als gevolg van de bezuinigingstaakstelling op het natuurbeleid die nu eenmaal noodzakelijk is vanwege de situatie van 's Rijks financiën. Uiteraard zijn de Europees en internationaal verplichte doelstellingen daarbij een gegeven. Verbetering betekent verder ook dat de uitvoering van het natuurbeleid en van de regels dicht bij de natuur en de mens worden belegd.

Via de herijking van de ecologische hoofdstructuur, het gebiedsgerichte beleid en de vergroening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden, zoals uiteengezet in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van deze toelichting, het behoud en de bevordering van de biodiversiteit in Nederland gerealiseerd. Het voorliggende wetsvoorstel draagt daar evenzeer aan bij. Net als de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet zal het wetsvoorstel, eenmaal wet, bedreigde habitats, dier- en plantensoorten beschermen. De door natuur- en dierbeschermingsorganisaties geplaatste kritische kanttekeningen over de invulling van het beschermingsregime voor dier- en plantensoorten en het regime van de jacht in de consultatieversie van het wetsvoorstel zijn voor het kabinet wel aanleiding geweest de voorgestelde invulling ervan nog eens goed tegen het licht te houden. Hierop wordt verderop in deze paragraaf ingegaan.

Decentralisatie, gedragscodes

Verschillende organisaties uiten hun zorg over de gevolgen van de voorgestelde decentralisatie van taken en bevoegdheden naar provincies. Hierop is ingegaan in hoofdstuk 5, paragraaf 2, van de memorie.

In de consultatieversie van het wetsvoorstel waren, overeenkomstig de hoofdregel, de provincies het bevoegd gezag voor de goedkeuring van gedragscodes en de verlening van de daaraan gekoppelde vrijstellingen van de soortenbeschermingsverboden. Verscheidene organisaties (w.o. NEPROM, Staatsbosbeheer, Vereniging Stadswerk Nederland, Vereniging Natuurmonumenten, Unie van Waterschappen) hebben ervoor gepleit om de goedkeuring van gedragscodes met een landelijk toepassingsbereik, en de verlening van de daaraan gekoppelde vrijstellingen, niet te decentraliseren naar de provincies. Wanneer dezelfde code twaalf keer zou moeten worden goedgekeurd, kan dat belemmerend werken, wat de aantrekkingskracht van dit nuttige instrument zou kunnen verminderen.

Tegen die achtergrond is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om de goedkeuring van gedragscodes met een landelijk toepassingsbereik en de verlening van daaraan gekoppelde vrijstellingen op rijksniveau te houden.

Eigen verantwoordelijkheid eigenaren en terreinbeheerders

Onder meer de Federatie van Particulier Grondbezit en de Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe benadrukken in hun bijdragen het belang om eigenaren en beheerders van Natura 2000-gebieden zoveel mogelijk ruimte te geven om hun terreinen naar eigen inzicht te kunnen beheren. In dat licht pleit de laatstgenoemde stichting ervoor om daartoe gekwalificeerde, deskundige eigenaren en beheerders vrij te stellen van gedragsvoorschriften.

Vooropstaat dat eigenaren en terreinbeheerders vanwege hun deskundigheid en het feit dat zij hun eigen gebied als geen ander kennen, een vooraanstaande rol hebben bij de invulling van de beheersmaatregelen in hun gebied. Het ligt dan ook in de rede dat een eigenaar of beheerder van een terrein dat deel uitmaakt van een Natura 2000-gebied, het initiatief

neemt om voor dat deel het beheerplan op te stellen. Dit is mogelijk op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en dat blijft in dit wetsvoorstel onveranderd. Het is vervolgens uiteraard wel aan de provincie om het gehele beheerplan formeel vast te stellen, vanwege de noodzaak om overzicht en samenhang te waarborgen met de beheermaatregelen op de andere terreinen binnen het Natura 2000-gebied. Wanneer het beheerplan is vastgesteld, en de eigenaar of beheerder handelt overeenkomstig het plan, is hij vrijgesteld van de vergunningplicht ter bescherming van het Natura 2000-gebied.

Naar aanleiding van het commentaar van voornoemde organisaties is het kabinet tot de slotsom gekomen dat het ook mogelijk moet zijn om eigenaren of beheerders van een gebied vrij te stellen van de verboden ter bescherming van soorten, opgenomen in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel, als zij hun beheermaatregelen overeenkomstig het beheerplan uitvoeren. Uiteraard moet de beschrijving van de beheermaatregelen in het beheerplan dan wel voldoen aan de vereisten voor ontheffing en vrijstelling (voorgesteld artikel 3.3 voor vogels, 3.8 voor Europese dier- en plantensoorten, en 3.10 voor andere soorten). Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast.

Soortenbescherming

Anders dan in dit wetsvoorstel voorzag de consultatieversie van het wetsvoorstel voor dieren en planten die niet onder de strikte bescherming van de Vogel- of Habitatrichtlijn of de verdragen van Bern of Bonn vielen, alleen in een algemene zorgplicht, aangevuld met een verbod op het opzettelijk doden van zoogdieren, amfibieën en reptielen.

Veel organisaties hebben op dit onderdeel van de consultatieversie in hun commentaren kritiek geuit.¹ Ook de meeste reacties op de consultatieversie die via de internetconsultatie zijn ontvangen, zijn hierop gericht. Kort samengevat houdt de kritiek in dat de voorgestelde zorgplicht als enige bepaling ter bescherming van in het wild levende dieren en planten tegen schadelijk menselijk handelen te onbepaald is. Bovendien is zij door het ontbreken van een toets vooraf te vrijblijvend om in de praktijk effectief te zijn. Het in de consultatieversie opgenomen aanvullende verbod op het doden van zoogdieren, amfibieën en reptielen schiet volgens de kritieken bovendien te kort om de nodige bescherming te bieden. Zo worden andere bedreigde soorten zoals vissen, insecten en planten niet beschermd tegen het doden dan wel het plukken, maar ook andere schadelijke handelingen zijn niet specifiek verboden. De bescherming van dassenburchten is vaak genoemd, evenals de bescherming van orchideeën.

Verscheidene organisaties merken in dit verband op dat de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, het Verdrag van Bern en het Biodiversiteitsverdrag Nederland een algemene verplichting opleggen om in het wild levende dieren en planten te beschermen, die verder gaat dan alleen de bescherming van Europese soorten, en dat ter uitvoering van die verplichting niet met alleen een zorgplicht mag worden volstaan.

Alle reacties op dit onderdeel van de consultatieversie laten zien dat de bescherming van dier- en plantensoorten veel Nederlanders ter harte gaat. De opmerkingen zijn voor het kabinet aanleiding geweest om de invulling van de soortenbescherming in dit wetsvoorstel te heroverwegen, in het bijzonder de zelfstandige rol van de zorgplicht als beschermingsmaatregel.

Het uitgangspunt is dat daadwerkelijke bescherming moet worden geboden aan dieren en planten die dat nodig hebben. In het voorliggende wetsvoorstel zijn nu ook vissen, dagvlinders, libellen, kevers en vaatplanten beschermd die bedreigd of ernstig bedreigd zijn, en zijn andere schadelijke handelingen verboden, waaronder de vernietiging van

¹ Waaronder de Vereniging Natuurmonumenten namens een groot aantal natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties, Stichting Das & Boom, de Vogelbescherming, de Dierenbescherming, de Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging, de Vlinderstichting, de Faunabescherming, Stichting iQuatro, Stichting De12Landschappen, Staatsbosbeheer en het Netwerk Groene Bureaus.

vaste rust- of verblijfplaatsen van beschermde dieren (voorgesteld artikel 3.10). In paragraaf 7.2.3 is nader toegelicht hoe de voorgestelde algemene beschermingsregimes voor dier- en plantensoorten zijn vormgegeven.

Intrinsieke waarde van het dier

Verscheidende natuur- en dierenbeschermingsorganisaties vinden dat in het wetsvoorstel de intrinsieke waarde van dieren expliciet moet worden erkend. Dit in navolging van de Wet dieren, die een bepaling hierover bevat met betrekking tot gehouden dieren.

Een expliciete bepaling hierover in dit wetsvoorstel heeft evenwel geen toegevoegde waarde. In het wetsvoorstel komt de intrinsieke waarde van het dier al genoegzaam tot uitdrukking in de zorgplicht (voorgesteld artikel 1.9), in de bepaling dat een ieder die een in het wild levend dier doodt of vangt voorkomt dat het dier onnodig lijdt (voorgesteld artikel 3.22, eerste lid) en in de beschermingsregimes voor in het wild levende dieren en planten (voorgestelde paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 van het wetsvoorstel). Ook het in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren opgenomen verbod op dierenmishandeling, waaraan de intrinsieke waarde van het dier ten grondslag ligt, is onverkort van toepassing is op in het wild levende dieren.

Beschermde natuurmonumenten

De natuurorganisaties pleiten in hun commentaren om handhaving van het beschermingsregime voor natuurmonumenten, en de bescherming van natuurwaarden van Natura 2000-gebieden die verband houden met natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied. Hierop is in de paragrafen 6.2.5 en 6.6 van deze toelichting ingegaan.

Jacht

Veel ontvangen commentaren gaan in op de voorgestelde uitbreiding van de wildlijst. In de consultatieversie van het wetsvoorstel was niet alleen voorzien in de mogelijkheid tot het bejaagbaar maken van de grauwe gans, de kolgans, het wild zwijn, de ree, het damhert en het edelhert, maar ook van de smient.

De Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging, de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer en de Platteland Alliantie Nederland geven aan dat hiermee weliswaar in enige mate recht gedaan wordt aan de mogelijkheden die Benelux-overeenkomst op het gebied van jacht biedt, maar dat er nog meer soorten als bejaagbaar kunnen worden aangewezen binnen voornoemd internationaal kader. Natuur- en dierenbeschermingsorganisaties als Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, De12Landschappen, Vogelbescherming en Dierenbescherming zijn daarentegen tegen de voorgestelde uitbreiding van de wildlijst.

De naar voren gebrachte argumenten zijn voor het kabinet aanleiding geweest om de smient anders dan in de consultatieversie niet op de voorgestelde wildlijst op te nemen (zie paragraaf 7.3.4 van deze memorie van toelichting).

12.3. Adviezen namens decentrale overheden

Interprovinciaal Overleg

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft namens de provincies geadviseerd over het ontwerp van onderhavig wetsvoorstel. De provincies krijgen onder dit wetsvoorstel – in vergelijking met de huidige natuurwetgeving – nieuwe taken en verantwoordelijkheden, zoals is toegelicht in

hoofdstuk 5 van deze memorie. De afspraken over deze nieuwe taken en verantwoordelijkheden zijn onderdeel van het eerder aangehaalde onderhandelingsakkoord. Het IPO gaat in zijn advies in op vier aspecten van het wetsvoorstel en het onderhandelingsakkoord, te weten de financiële gevolgen, de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de doelen van het biodiversiteitsbeleid, de verdeling van bevoegdheden en de uitvoerbaarheid.

Het IPO is van mening dat het onderhandelingsakkoord onvoldoende basis geeft voor de overdracht van deze taken en verantwoordelijkheden, omdat er geen afspraken zijn gemaakt over de financiële middelen voor de uitvoering daarvan en omdat het akkoord geen betrekking heeft op de aanschrijvingsbevoegdheid (artikel 2.4 van onderhavig wetsvoorstel) en op de handhaving van de zorgplicht (artikel 1.8). Zoals afgesproken met het IPO zijn, overeenkomstig artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, de financiële gevolgen van de overdracht van taken en verantwoordelijkheden naar provincies toegelicht in paragraaf 11.3 van deze memorie inzake de bestuurlijke lasten. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat, indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens wordt gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.

Artikel 1.6 van het consultatieontwerp van onderhavig wetsvoorstel droeg aan Provinciale Staten de zorg op voor de vaststelling en uitvoering van een samenhangend beleid gericht op het behoud en duurzaam beheer van de biologische diversiteit in hun provincie. Het IPO acht deze bepaling in strijd met het onderhandelingsakkoord, waarin is afgesproken dat de provincies kunnen worden aangesproken op de effectiviteit van de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen, en vindt dat de financiële en wettelijke instrumenten ontbreken om aan dit beleid invulling te geven. Het kabinet onderkent de discrepantie tussen de inhoud van artikel 1.6 van het consultatieontwerp en de inhoud van het onderhandelingsakkoord en heeft diensgevolge het betreffende artikel geschrapt uit onderhavig wetsvoorstel. Ook ten aanzien van artikel 1.7 van het consultatieontwerp – inzake de rapportageverplichtingen van provincies aan het Rijk – is het IPO van mening dat deze ruimer is verwoord dan overeengekomen in het onderhandelingsakkoord. Deze rapportages zouden beperkt moeten zijn tot gegevens die nodig zijn voor de rapportageverplichtingen aan de EU. Artikel 1.7 is dienovereenkomstig aangepast.

Het IPO heeft het consultatieontwerp van onderhavig wetsvoorstel getoetst aan het uitgangspunt dat de verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en provincies duidelijk en doelmatig moet zijn. Het IPO is van mening dat provincies – en niet het Rijk – verantwoordelijk zouden moeten zijn voor het openen van de jacht en voor het goedkeuren van afschotplannen, vanwege de relatie van deze instrumenten met de vergoedingen van overheidswege voor schade veroorzaakt door beschermde in het wild levende dieren.

In onderhavig voorstel zijn provincies bevoegd voor de goedkeuring van afschotplannen voor de jacht, als onderdeel van faunabeheerplannen. Op deze wijze kunnen provincies, naar de mening van het kabinet, voldoende invloed uitoefenen op de uitvoering van de jacht op hun grondgebied. Voorts acht het IPO het niet doelmatig dat het Rijk de soortenlijst vaststelt waarvoor de provincies vrijstellingen kunnen verlenen voor schadebestrijding door de grondgebruiker (artikel 3.14 van onderhavig voorstel) en de lijst van invasieve exoten ten aanzien waarvan de provincies dienen zorg te dragen voor hun eliminatie (artikel 3.17). Eerstgenoemde lijst

wordt vastgesteld om – op verzoek van de praktijk – duidelijkheid te verschaffen; tevens kan op deze wijze worden verzekerd dat te allen tijde wordt voldaan aan de eisen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In vergelijking met de consultatieversie op dit punt is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om vrijstelling te geven voor landelijk schadeveroorzakende diersoorten. De lijst van invasieve exoten wordt door het Rijk vastgesteld vanwege haar internationale verantwoordelijkheid – op grond van het Biodiversiteitsverdrag – om de introductie en vestiging van dergelijke dieren en planten in de Nederlandse natuur te voorkomen.

Het wetsvoorstel voorziet verder in een formele verplichting van het Rijk om voorafgaand aan de opening van de jacht, aan de vaststelling van de lijst van landelijk schadeveroorzakende diersoorten, en aan de aanwijzing van lijst van invasieve exoten overleg te voeren met de betrokken provincies (respectievelijk voorgestelde artikelen 3.20, zesde lid, 3.14, zevende lid, en 3.17, derde lid).

Het IPO maakt voorts ten aanzien van de bescherming van houtopstanden bezwaar tegen de generieke uitzonderingen van de meld- en herplantplicht in artikel 4.4 van het consultatieontwerp. Het acht deze bepaling onnodig, omdat provincies in voorkomende gevallen vrijstelling of ontheffing kunnen verlenen van de herplantplicht. Artikel 4.4 is volgens het IPO verder onwenselijk omdat de in deze bepaling genoemde handelingen niet allemaal bevoegdheden van provincies betreffen. Het kabinet wijst er evenwel op dat een stelsel met generieke uitzonderingen bijdraagt aan een vermindering van bestuurlijke en administratieve lasten. Tevens is een verantwoorde afweging verzekerd door het bevoegde gezag dat ook bevoegd zou zijn voor het verlenen van een ontheffing of vrijstelling op grond van artikel 4.5, in de meeste gevallen de provincies. Wel zijn – in vergelijking met het consultatieontwerp – de uitzonderingen ten aanzien van plannen en subsidies geschrapt, omdat in die gevallen de bevoegdheden voor het vaststellen van die plannen en subsidies niet in alle gevallen de provincies zijn. Voorts werd in de consultatieversie van het wetsvoorstel voorgesteld om de reikwijdte van de bescherming van houtopstanden in paragraaf 4.1 van het wetsvoorstel te beperken tot gebieden buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenverkeerswet 1994. Het IPO stelt dat de vaststelling van de bebouwde kom niet een geheel grondoppervlak in het landelijk gebied bestrijkt, maar uitgaat van de bestaande infrastructuur. Het IPO stelt voor om provincies deze grens te laten vaststellen. Het kabinet heeft naar aanleiding van deze reacties besloten dat de hanteerbaarheid van de wet beter gediend is door de bepaling van de grens van de bebouwde kom door de gemeenten, overeenkomstig de situatie onder de Boswet. Vanuit de gedachte van vertrouwen in medeoverheden is er geen aanleiding om de huidige situatie te veranderen, te meer daar provincies via de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht in uitzonderlijke gevallen zouden kunnen ingrijpen.

Het IPO heeft het consultatieontwerp tevens getoetst op uitvoerbaarheid. Zo pleit het IPO voor handhaving van de rol en taken van de faunabeheereenheden. Deze rol en taken zijn in het onderhavige voorstel versterkt in vergelijking met het consultatieontwerp. Voorts bepleit het IPO aanpassing van de Benelux-overeenkomst inzake jacht en vogelbescherming – teneinde het gebruik van meer middelen voor beheer en schadebestrijding mogelijk te maken – en om de provincies de bevoegdheid te verlenen om drijfjacht toe te staan. Voor dit wetsvoorstel vormt de Benelux-overeenkomst inzake jacht en vogelbescherming een gegeven en aanpassing van die overeenkomst ligt niet binnen het bereik van dit wetsvoorstel. Het verbod op de drijfjacht wordt breed gedragen en is met instemming van de voltallige toenmalige Tweede Kamer onderdeel

geworden van de Flora- en faunawet; derhalve wordt het verbod gecontinueerd in het wetsvoorstel. Het IPO zet in dit verband vraagtekens bij de effectiviteit en handhaafbaarheid van de zorgplicht voor planten en dieren en bij de aanschrijvingsbevoegdheid bij verstoringen en verslechtingen in Natura 2000-gebieden. Het beschermingsregime is in dit wetsvoorstel – in vergelijking met het consultatieontwerp – aangepast, waardoor de vraagtekens bij de effectiviteit en handhaafbaarheid van de zorgplicht in betekenende mate zijn weggenomen. Verwezen wordt naar de paragrafen 6.4.3 en 7.2.3 van deze memorie van toelichting. Het IPO benadrukt in zijn advies ook het belang van een duidelijke regeling voor de bescherming van in het buitenland gelegen Natura 2000-gebieden. In vergelijking met het consultatieontwerp is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld en verduidelijkt. Tot slot verzoekt het IPO om bij het besluit over het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel de provincies voldoende tijd te gunnen voor het opstellen van de noodzakelijke provinciale uitvoeringsregelgeving. Het kabinet is het met het IPO eens dat goede afstemming met de provincies wenselijk is met betrekking tot het moment van inwerkingtreding.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft geadviseerd over het ontwerp van het wetsvoorstel. De gemeenten zijn ingevolge de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verreweg de meeste gevallen het bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen en zijn verantwoordelijk voor de handhaving van die vergunningen, en spelen daarmee een belangrijke rol bij de uitvoering van het natuurbeleid. De VNG acht de rol van de gemeenten in het wetsvoorstel onderbelicht. Zij heeft er in dat verband op gewezen dat de omgevingsvergunning verplicht wordt voor de natuuraspecten van plaatsgebonden activiteiten. De gemeenten staan daar vanuit natuurbeschermingsoogpunt positief tegenover, maar wijzen op de werklast die dat voor de gemeenten meebrengt. Het kabinet verwijst naar de ten opzichte van het consultatieontwerp aangepaste paragraaf 5.2, onder het kopje «Gemeenten en regionale uitvoeringsdiensten» en naar paragraaf 11.5 van deze toelichting.

De VNG vindt de verklaring van geen bedenkingen, die provincies moeten afgeven voordat een omgevingsvergunning kan worden verleend, erg complex. Zij is van mening dat deze constructie de kans op vertraging bij de verlening van een omgevingsvergunning vergroot en wijzen op de mogelijkheid dat geen omgevingsvergunning kan worden verleend, als de provincie geen verklaring van geen bedenkingen kan afgeven. De verklaring van geen bedenkingen is een bestaand instrument in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Vooralsnog wordt dit systeem gecontinueerd onder dit wetsvoorstel. In dit stadium is een volledige integratie met de omgevingsvergunning – in die zin dat de gemeenten zelf de volledige natuurtoets zouden moeten uitvoeren – niet aan de orde. Eerder in deze memorie heeft het kabinet er op gewezen dat op het moment dat de instelling van regionale uitvoeringsdiensten een feit is, op dit punt mogelijk een andere afweging zal worden gemaakt. De VNG wijst er terecht op dat een omgevingsvergunning niet kan worden verleend, wanneer een verklaring van geen bedenkingen wordt geweigerd. In de huidige situatie kan weliswaar een omgevingsvergunning worden verleend, wanneer een separate natuurvergunning is aangevraagd en geweigerd, maar in de praktijk maakt dat geen verschil, omdat de aanvrager in beide gevallen de activiteit niet op de aangevraagde wijze kan worden uitgevoerd. In dat geval kan worden bezien of de aanvraag kan worden gewijzigd, zodat tegemoet kan worden gekomen

aan de bedenkingen die bij het bevoegd gezag voor de verklaring van geen bedenkingen zijn gerezen. Hier wordt nog gewezen op de mogelijkheid om bij de aanvraag van een omgevingsvergunning te kiezen voor fasering, zodat bijvoorbeeld eerst de natuurtoets kan worden uitgevoerd en daarna eventuele andere noodzakelijk toetsen.

De VNG stelt dat gemeenten een betrouwbare databank met populatiegegevens nodig hebben voor hun uitvoeringspraktijk. Het kabinet onderschrijft het belang van de beschikbaarheid van goede gegevens voor burgers, ondernemers en overheden over de aanwezigheid van dieren en planten van beschermde soorten in gebieden en gaat ervan uit dat de beschikbaarheid van natuurgegevens via de Nationale Databank Flora en Fauna (NDDF) verzekerd zal blijven. Verwezen wordt naar paragraaf 11.8 van deze toelichting.

Tenslotte dringt de VNG erop aan de natuurwetgeving en het omgevingsrecht in één geïntegreerde aanpak te herzien.

Zoals in paragraaf 1.2 van deze memorie is uiteengezet, is een betere aansluiting van de natuurwetgeving op het omgevingsrecht mede aanleiding voor dit wetsvoorstel. De uitgangspunten voor de bundeling, vereenvoudiging, modernisering en versobering van het omgevingsrecht liggen evenzeer ten grondslag aan dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel voorziet dan ook zoveel mogelijk in procedurele integratie van de uitvoering natuurtoets in andere planvorming en besluitvorming. Hiervoor is al vermeld dat voor de natuuraspecten van locatiegebonden activiteiten een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Een ander voorbeeld is de mogelijkheid van het opnemen van een beheerplan in een ander plan of programma. Daarnaast worden ruimtelijke aspecten van het natuurbeleid zoveel mogelijk in een integrale rijksvisie neergelegd, zoals een brede omgevingsvisie, waarnaar in het kader van de herijking van het omgevingsrecht onderzoek wordt gedaan. Paragraaf 2.1 bevat meer voorbeelden van de aansluiting van dit wetsvoorstel op het omgevingsrecht.

Unie van Waterschappen

De Unie van Waterschappen (UvW) gaat in haar advies over het ontwerp van onderhavig wetsvoorstel in op de gevolgen van het voorstel voor haar werkzaamheden. Zo vindt zij dat het bepaalde in het wetsvoorstel – en met name de bescherming van houtopstanden – niet in de weg mag staan aan het borgen van de waterveiligheid en het uitvoeren van projectplannen in de zin van de Waterwet.

Wat betreft de bescherming van Natura 2000-gebieden en dier- en plantensoorten zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld welk belang prevaleert op grond van de toepasselijke EU-rechtelijke kaders, neergelegd in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en in de Kader-richtlijn Water. Wel kan ten algemene worden gesteld dat de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn uitzonderingen toestaan ter bescherming van de openbare veiligheid, mits aan de voorwaarden van de richtlijnen is voldaan. Ten aanzien van de bescherming van houtopstanden kan het bevoegd gezag – doorgaans de provincies – maatwerk verlenen door het verlenen van vrijstelling of ontheffing.

Ten aanzien van de bescherming van dier- en plantensoorten is de UvW in beginsel positief over de zorgplicht. Voorts dringt zij erop aan om in het wetsvoorstel te regelen dat vrijstellingen op grond van gedragscodes landelijk kunnen worden verleend. Dit is – in vergelijking met het consultatieontwerp – onder dit wetsvoorstel het geval.

De UvW vraagt zich voorts af waarom de visserij – als vorm van oogsten uit de natuur – niet is opgenomen in het wetsvoorstel. Het kabinet acht het

vanwege de bijzondere kenmerken van de sport- en beroepsvisserij gerechtvaardigd om voor deze onderwerpen een apart wettelijk kader in stand te houden, te weten de Visserijwet 1963.

Tot slot gaat de UvW in op de instrumenten in onderhavig wetsvoorstel voor de bestrijding van exoten. De waterschappen dragen op grond van de Waterwet zorg voor de bestrijding van muskusratten ter bescherming van de waterveiligheid. De UvW wenst dat het wetsvoorstel ten aanzien van deze bestrijding voldoende instrumenten biedt. Voor exoten als de muskusrat geldt op grond van dit wetsvoorstel een zorgplicht. Het ligt ook in de rede dat de muskusrat zal worden aangewezen als exoot waarvoor bestrijding met het geweer is toegestaan. Daarmee hebben de waterschappen voldoende instrumenten om de zorg voor de bestrijding van muskusratten in te vullen.

HOOFDSTUK 13. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1.1

Eerste lid

Dunnen

Verskillende organisaties hebben in hun commentaar op het ontwerp van onderhavig wetsvoorstel opmerkingen gemaakt over het begrip «dunnen» en verzocht om de definitie uit de Boswet over te nemen. Dit is gebeurd.

Exoten

Het begrip «exoten» heeft uitsluitend betrekking op dieren en planten en niet op micro-organismen, hoewel die wel vallen onder veel gangbare definities van exoten. Reden hiervoor is dat micro-organismen als zodanig niet door dit wetsvoorstel als onderdeel van de biodiversiteit worden beschermd, net zo min als door de internationale kaders waaraan dit wetsvoorstel uitvoering geeft. Zij leiden ook niet tot verdringing van overeenkomstig dit wetsvoorstel beschermde dier- of plantensoorten. De onder het begrip «exoten» vallende soorten dieren en planten die niet van nature in Nederland voorkomen of zijn voorgekomen zijn soorten waarvan de dieren of planten Nederland niet op eigen kracht hebben kunnen bereiken, maar door menselijke tussenkomst in Nederland zijn terechtgekomen; soorten waarvoor Nederland niet behoort tot hun natuurlijke verspreidingsgebied. Soorten waarvan de dieren of planten Nederland op eigen kracht bereiken, bijvoorbeeld door klimaatverandering, vallen dus buiten deze definitie. Soorten die ooit van nature voorkwamen in Nederland maar zijn uitgestorven, en weer worden geïntroduceerd, zijn evenmin exoten.

Onder het begrip «exoten» vallen ook soorten dieren of planten die Nederland op eigen kracht bereiken vanuit de ons omringende landen, maar die in de ons omringende landen door menselijke tussenkomst zijn binnengekomen. Zonder deze menselijke tussenkomst waardoor zij in de nabijheid van Nederland zijn gekomen zouden zij Nederland niet op eigen kracht Nederland hebben kunnen bereiken. De menselijke tussenkomst kan zowel intentioneel als niet-intentioneel handelen betreffen.

De vraag kan rijzen wanneer een gevestigde exotische soort deel gaat uitmaken van de Nederlandse biodiversiteit en ophoudt een exotische soort te zijn. Voor dit vraagstuk is in dit wetsvoorstel een pragmatische oplossing gekozen. Indien soorten dieren of planten op grond van de Flora- en faunawet worden aangemerkt als exoten, dan geldt dat ook voor het regime als voorzien in dit wetsvoorstel. Een voorbeeld is de Nijlgans, die inmiddels al tientallen jaren in Nederland als broedvogel is gevestigd. Deze heeft op grond van de Flora- en faunawet geen beschermde status, omdat het een exoot is. Dat verandert met dit wetsvoorstel niet. Voor het konijn en de fazant geldt dit niet. Het konijn en de fazant zijn door de Romeinen in Nederland geïntroduceerd, maar maken onderdeel uit van de Nederlandse biodiversiteit en hebben ook de status van beschermde inheemse soort ingevolge de Flora- en faunawet. Zij vallen dus niet onder de reikwijdte van het begrip «exoot» in dit wetsvoorstel.

Faunabescherming Nederland geeft in haar commentaar op het ontwerp van onderhavig wetsvoorstel aan dat zij de omschrijving van het begrip «exoten» te onduidelijk vindt. Zij pleit voor een lijst van in de Nederlandse natuur voorkomende exoten. Het kabinet vindt het niet nodig in dit wetsvoorstel in een dergelijke lijst te voorzien. Gebruikmaking van het geweer en de verplichting de stand zoveel mogelijk terug te brengen, geldt, zoals is toegelicht in paragraaf 7.4 van deze memorie van

toelichting, op basis van een aanwijzing van de betrokken soorten. Voorts zijn alle soorten die op grond van dit wetsvoorstel – buiten de zorgplicht – een specifieke bescherming verkrijgen als zodanig benoemd. Deze specifieke bescherming geldt niet voor andere soorten, en dus ook niet voor exoten. Een algemene lijst van exoten zou tegen deze achtergrond niets aan duidelijkheid toevoegen.

Organisaties die grondeigenaren en -gebruikers vertegenwoordigen vragen in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel aandacht voor het feit dat ook waardevolle boomsoorten onder de definitie van exoot vallen.¹ Het kabinet wijst erop dat het enkele feit dat een soort onder de definitie van exoot valt niet voldoende is om de instrumenten voor preventie, uitroeiing en bestrijding als voorzien in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel op deze soorten toe te passen. Dat zal pas het geval zijn als het invasieve of anderszins schadelijke exoten betreft, hetgeen in het geval van de door de organisaties genoemde bomen niet aan de orde zal zijn. De betrokken bomen vallen onder het beschermde eigendomsrecht van de eigenaar van de grond waarop zij staan. Als zij deel uitmaken van een houtopstand buiten de bebouwde kom, niet zijn aan te merken als kweekgoed en zich niet bevinden op erven of in tuinen, dan geldt voorts de bescherming als voorzien in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel.

Houtopstand

Nieuw ten opzichte van de Boswet is de omschrijving van het begrip «houtopstand». De omschrijving is een samentrekking van het bepaalde in artikel 5, tweede lid, van Boswet (onderdelen a en b van de definitie) en van de omschrijving die het Bosschap in haar registratieverordening aanhoudt ten aanzien van de daarin opgenomen opsomming van typen houtopstanden. Die typering is gebaseerd op de «Index Natuur en Landschap; Onderdeel natuurbeheertypen», die wordt gebruikt bij de uitvoering van het provinciale Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer.²

Het Bosschap en de Vereniging Natuurmonumenten vragen in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel aandacht voor het feit dat spontane opslag in graslanden en heiden valt onder de definitie van «houtopstanden» en daarmee onder het beschermingsregime van hoofdstuk 4, terwijl het bestrijden van deze spontane opslag aangewezen kan zijn in het licht van de natuurdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden. Het zonder meer uitzonderen van spontane houtopslag op de genoemde terreintypen van de bescherming als voorzien in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel voert naar het oordeel van het kabinet te ver en is ook niet nodig. Velling van houtopstanden – en dus ook van spontane opslag – ter realisatie van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden is uitgezonderd van de meldings- en herbeplantingsplicht ingevolge het voorgestelde artikel 4.4. Buiten Natura 2000-gebieden kunnen provincies gebruik maken van de mogelijkheid van de verlening van ontheffing of vrijstelling op grond van het voorgestelde artikel 4.5.

Het Bosschap stelt verder in zijn commentaar op aan het begrip «houtopstand» toe te voegen dat de bedekkingsgraad van de bosoppervlakte of de houtachtige gewassen tenminste 60 procent van de bosoppervlakte beslaat of zal beslaan, overeenkomstig de in hoofdstuk 8 van deze memorie van toelichting aangehaalde «Nota open bos». Het kabinet is van mening dat een dergelijke toevoeging niet wenselijk is, omdat het in de praktijk niet altijd gemakkelijk zal zijn om vast te stellen of aan deze norm is voldaan.

Exclusieve economische zone

Verwezen zij naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 1.2.

¹ O.m. de Federatie Particulier Grondbezit, de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland en de Plattelands Alliantie Nederland.

² Zie: http://www.natuurbeheer.nu/Subsidies/Provincie/Subsidiestelsel_Natuur_en_Landschapsbeheer/Index_natuur_en_landschap/.

Instandhoudingsdoelstellingen

Het begrip «instandhoudingsdoelstellingen» heeft betrekking op de doelstellingen voor de Natura 2000-gebieden, in termen van behoud of herstel, als vastgelegd in het aanwijzingsbesluit voor het betrokken gebied. Bij de speciale beschermingszones voor leefgebieden van vogels – onderdeel van het Natura 2000-netwerk – gaat het om doelstellingen ten aanzien van de populatie van de kwetsbare vogelsoorten en trekvogels die de aanleiding vormden voor aanwijzing van het gebied op grond van de Vogelrichtlijn. Bij de speciale beschermingszones die op grond van de Habitatrichtlijn zijn aangewezen als onderdeel van het Natura 2000-netwerk gaat het om doelstellingen ten aanzien van de typen natuurlijke habitats en habitats van soorten, opgenomen in bijlage I onderscheidenlijk bijlage en II bij de Habitatrichtlijn, die in het gebied aanwezig zijn. De basis voor de vaststelling om welke habitattypen en habitats van soorten het gaat vormen de gegevens van het standaardgegevensformulier, waarmee het gebied destijds op grond van artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn bij de Europese Commissie is aangemeld met het oog op plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang. In de aanwijzingsbesluiten voor de gebieden worden geen nationale doelstellingen opgenomen. Verwezen zij naar de paragrafen 6.2.1, 6.2.3 en 6.2.5 van deze memorie van toelichting.

Jacht en wild

De Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging pleit in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel voor het overnemen van de jachtgerelateerde begrippen uit de Flora- en faunawet. Mee naar aanleiding daarvan is in onderhavig voorstel weer het begrip «wild» geïntroduceerd in plaats van «bejaagbare soorten». Anders dan in de Flora- en faunawet wordt in onderhavig wetsvoorstel gesproken over «jacht» in plaats van «jagen». Hiermee is echter geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Kernbegrippen Habitatrichtlijn

De kernbegrippen van de Habitatrichtlijn die in dit wetsvoorstel gebruikt worden, zijn in het voorgestelde eerste lid overgenomen. Het gaat hier om de begrippen «gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat», «gunstige staat van instandhouding van een soort», «habitat van een soort», «instandhouding», «natuurlijke habitat», «prioritair type natuurlijke habitat», «prioritaire soort», «speciale beschermingszone», «staat van instandhouding van een natuurlijke habitat» en «staat van instandhouding van een soort».

Tweede lid

De in het tweede lid voorziene uitbreiding ten opzichte van de gebruikelijke betekenis van de begrippen «dieren» en «planten» betekent dat de in de hoofdstukken 2 en 3 neergelegde beschermingsregimes – voor zover in bepalingen de begrippen «dieren» of «planten» worden gebruikt gelden voor dieren en planten in al hun ontwikkelingsstadia. Bij «dieren» gaat het dus onder meer ook om larven, poppen of eieren van dieren, zoals de Vlinderstichting terecht heeft opgemerkt; bij «planten» gaat het ook om bijvoorbeeld zaden of kiemen van planten. Evenals thans in de Flora- en faunawet het geval is, zijn ook (korst)mossen en paddenstoelen onder het begrip «planten» begrepen. Daarbij zij opgemerkt dat de specifieke beschermingsregimes als voorzien in de hoofdstukken 2 en hoofdstukken 3 uitsluitend betrekking hebben op dieren en planten van bij of krachtens de wet nader aangeduide soorten.¹ De gehanteerde begrippen met een extensieve invulling van hun betekenis sluiten aan bij de begrippen als gehanteerd in de Habitatrichtlijn (zie de omschrijving van het begrip

¹ Zie Kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 7, blz. 41.

«specimen» in artikel 1 en zie artikel 13, tweede lid, van de Habitatrichtlijn) en in de CITES-Verordening.

Derde lid

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel strekt ter implementatie van het regime voor de bescherming van leefgebieden voor vogels en voor natuurlijke habitats en habitats van soorten als neergelegd in met name de artikelen 3 en 4 van de Vogelrichtlijn en de artikelen 3 tot en met 7 van de Habitatrichtlijn. Hoofdstuk 3, paragrafen 3.1 en 3.2 en in samenhang daarmee onderdelen van de artikelen 3.14 en 3.15, van het wetsvoorstel strekt ter implementatie van het regime voor de bescherming van soorten als neergelegd in met name de artikelen 5 tot en met 9 van de Vogelrichtlijn en de artikelen 12 tot en met 16 van de Habitatrichtlijn. De in de genoemde onderdelen van het wetsvoorstel gebruikte formuleringen en begrippen sluiten volledig aan bij de formuleringen en begrippen in die richtlijnen en moeten dienovereenkomstig worden uitgelegd. Het onderhavige derde lid verduidelijkt dat. De begrippen die nader zijn omschreven in artikel 1 van de Habitatrichtlijn zijn – voor zover gebruikt in onderhavig wetsvoorstel – overgenomen in het voorgestelde eerste lid van onderhavig artikel. Andere begrippen, zoals «passende maatregelen», «significant», «verstoren», «natuurlijke kenmerken» en «dwingende redenen van groot openbaar belang» en de in de verbodsbepalingen en afwijkingsbepalingen van het soortenbeschermingsregime gebruikte begrippen als «verstoren», «voortplantings- of rustplaatsen», «natuurlijk verspreidingsgebied», «ernstige schade» zijn in die richtlijnen niet omschreven. In het licht van vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie gaat het om begrippen die binnen de Europese Unie op uniforme wijze moeten worden uitgelegd en toegepast en waarvan de interpretatie uiteindelijk aan het Europese Hof van Justitie is voorbehouden.¹ Om die reden is in het derde lid bepaald dat onder voornoemde begrippen moet worden verstaan datgene wat er onder de richtlijnen onder die begrippen wordt verstaan.

Het voorgaande neemt niet weg dat het voorgestelde artikel 2.9 mogelijkheden biedt om een begrip als «significant» in de praktijk beter hanteerbaar te maken. Verwezen zij naar paragraaf 6.5.3. van deze memorie van toelichting. Bij de soortenbeschermingsbepalingen van hoofdstuk 3 bieden de gedragscodes een belangrijk instrument voor de praktijk om duidelijkheid te verschaffen (voorgesteld artikel 3.29 en paragraaf 7.2.3 van deze memorie van toelichting).

Artikel 1.2

Eerste lid

Het voorgestelde eerste lid regelt de toepasselijkheid van de bepalingen ter bescherming van Natura 2000-gebieden en van soorten in de exclusieve economische zone (hierna: EEZ). De Nederlandse EEZ is het gebied, gelegen in de Noordzee, dat grenst aan de territoriale zee – het gedeelte van de zee tot 12 mijl vanaf de kustlijn – en samenvalt met het Nederlandse gedeelte van het continentaal plat. Dat de werkingssfeer de Habitatrichtlijn zich uitstrekt tot de EEZ, is door het Europese Hof van Justitie in 2005 bevestigd.¹ Hoewel in die zaak de omzetting van de Habitatrichtlijn aan de orde was, moet de uitspraak – gezien de overwegingen van het Hof ter zake – een bredere betekenis worden toegekend en moet zij geacht worden evenzeer te gelden voor de Vogelrichtlijn.

¹ HvJ 20 oktober 2005, zaak C-6/04 (Commissie tegen Verenigd Koninkrijk), ro 117.

De voorgestelde regeling is overeenkomstig de regeling in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet als voorzien in het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met de uitbreiding van de werkingssfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone.¹ Als dat laatste wetsvoorstel kracht van wet verkregen en in werking is getreden en op grond van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet besluiten zijn genomen ten aanzien van natuurwaarden in de EEZ, dan verkrijgen deze een nieuwe rechtsgrondslag in de Wet natuurbescherming, als het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet verkrijgt (voorgesteld artikel 9.1).

Over de aanwijzing door de lidstaten van Natura 2000-gebieden in de EEZ zijn in Europees verband afspraken gemaakt. In de Nederlandse EEZ gaat het om de Doggersbank, de Klaverbank en het Friese Front. De Doggersbank en de Klaverbank zijn Habitatrichtlijngebieden, die in december 2009 door de Europese Commissie zijn geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang. Het Friese Front is een Vogelrichtlijngebied, waarvoor ingevolge de Vogelrichtlijn geen formele procedure van een voorafgaande beoordeling van gebieden door de Europese Commissie aan de orde is.

Tweede lid

Het voorgestelde tweede lid regelt dat regulering in de EEZ van visserijactiviteiten ter bescherming van natuurwaarden, via het gemeenschappelijk visserijbeleid zal plaatsvinden. De beschermingsmaatregelen – waaronder de vergunningplicht – als voorzien in het onderhavige wetsvoorstel zijn niet van toepassing op visserijactiviteiten in de EEZ. Zoals verwoord in de richtsnoeren van de Europese Commissie zal de Europese Unie de voor de bescherming van de mariene natuurwaarden benodigde regels voor de visserij opstellen.² Dat geldt overigens niet alleen voor de bescherming van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden, maar ook voor de ondervanging van eventuele negatieve effecten van visserijactiviteiten voor beschermde soorten zoals zeezoogdieren. Verwezen zij op dit punt ook naar paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting.

Door regulering van visserijactiviteiten op communautair niveau in plaats van op nationaal niveau kan een betere bescherming van de natuurwaarden in de EEZ worden gerealiseerd, omdat zo ook een effectievere handhaving ten aanzien van buitenlandse vissers is verzekerd. Bovendien is zo een gelijk speelveld voor Nederlandse en buitenlandse vissers verzekerd. Tegen deze achtergrond ontwikkelt Nederland thans samen met de andere betrokken Noordzeelidstaten een maatregelenpakket ten behoeve van de op communautair niveau te stellen regels. Dat gebeurt in het kader van het zogenoemde FIMPAS-project (Fisheries Measures in Protected Areas). Het gaat daarbij om algemene regels, niet om aan vergunningen verbonden voorschriften. Gedacht wordt aan de introductie van een zonering voor de uitoefening van visserijactiviteiten in de Natura 2000-gebieden in de EEZ, naast maatregelen die leiden tot verduurzaming van de visserij.³

De voorbereiding van de voorstellen voor de algemene regels voor visserijactiviteiten in de betrokken Natura 2000-gebieden vindt zoveel mogelijk plaats in samenhang met de formulering van de overige maatregelen voor andere activiteiten in het kader van het beheerplan voor die gebieden. Hierdoor zal in het beheerplan rekening kunnen worden gehouden met de cumulatieve effecten van activiteiten, zodat het mogelijk is een integrale afweging van die effecten te maken met het oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in de betrokken

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 002.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 536, nr. 10, bijlage 6.

³ Zie voor laatste stand van zaken: Kamerstukken II 2010/11, 32 002, nr. 10.

gebieden. In het beheerplan voor de Natura 2000-gebieden in de EEZ kan, omwille van de transparantie, aandacht worden besteed aan de Europese visserijmaatregelen, zodat er een volledig beeld wordt neergezet ten aanzien van de instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor de gebieden. Als de communautaire maatregelen voor de visserij ten behoeve van de bescherming van de Natura 2000-gebieden zijn vastgesteld, zijn deze maatregelen en de daarmee samenhangende effecten vervolgens uitgangspunt bij de beoordeling van de – cumulatieve – effecten van andere projecten.

Artikel 1.3

Eerste en tweede lid

Bij dit wetsvoorstel geldt als uitgangspunt dat het verlenen van vergunningen, ontheffingen en andere beschikkingen geschiedt op provinciaal niveau, door gedeputeerde staten (eerste lid). Algemene voorschriften worden gesteld door provinciale staten (tweede lid). De bevoegdheid ligt altijd bij de provincie waarin de activiteit plaatsvindt. In paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting is deze keuze nader toegelicht. Het gelijktrekken van het bevoegd gezag voor de verschillende beschikkingen in het kader van de gebiedsbescherming, de soortenbescherming en de bescherming van houtopstanden betekent dat de initiatiefnemer voor een activiteit die relevant is voor elk van de beschermingsregimes zich maar tot één bevoegd gezag hoeft te wenden. Dit maakt het mogelijk om de beschikkingen gelijktijdig te nemen, waardoor het besluitvormingsproces wordt versneld, een samenhangende beoordeling is verzekerd en een initiatiefnemer eerder duidelijkheid heeft of zijn activiteit doorgang kan vinden. Bij locatiegebonden activiteiten was dit overigens al geregeld via de procedurele integratie van de vergunningverlening ten aanzien van Natura 2000-gebieden en de ontheffingverlening van soortenbeschermingsbepalingen met de in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geregelde omgevingsvergunning.

Derde lid

Het derde lid borgt de afstemming van besluiten door gedeputeerde staten, ingeval verschillende provincies betrokken zijn bij de bescherming van een Natura 2000-gebied of van dieren of planten van beschermde soorten.

Vierde lid

Ingeval sprake is van een provinciegrensoverschrijdend project of -overschrijdende handeling, moet voorkomen worden dat in elk van de betrokken provincies een vergunning of ontheffing moet worden aangevraagd, indien de regimes voor gebiedsbescherming, soortenbescherming en bescherming van houtopstanden een dergelijke vergunning of ontheffing nodig maken. Ook zou het onwenselijk zijn dat vanuit verschillende provincies ten aanzien van dezelfde handeling bij aanschrijving beperkingen worden opgelegd. Daarom worden in het vierde lid gedeputeerde staten van de provincie waarin het grootste deel van het project of de handeling wordt uitgevoerd aangewezen als bevoegd gezag, waarbij het betrokken besluit aan instemming van gedeputeerde staten van de andere betrokken provincies is onderworpen. Het gaat bij het «grootste deel» om de fysieke omvang en niet om de effecten.

In afwijking van het uitgangspunt dat gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor het verlenen van vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen op grond van deze wet, kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën van projecten en andere handelingen worden aangewezen ten aanzien waarvan besluiten worden genomen door het Rijk. Dit vanwege de in het geding zijnde nationale belangen. Hetzelfde geldt voor handelingen en projecten die plaatsvinden in of gevolgen hebben voor aangewezen categorieën van gebieden, zoals niet provinciaal ingedeelde gebieden, waaronder de Noordzee. In paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting wordt daarop ingegaan. Er zij op gewezen dat ingeval het Rijk het bevoegd gezag is, het voorgestelde eerste, tweede, derde en vierde lid niet van toepassing zijn.

Op grond van het voorgestelde vijfde lid kunnen voor de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen aangewezen activiteiten de volgende bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen bij het Rijk worden belegd:

- de verlening van vergunningen ten behoeve van projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied (voorgestelde artikelen 2.7, tweede en derde lid, en 2.8, derde lid), met inbegrip van procedurele stappen, te weten de indiening van een verzoek tot het starten van een adviesaanvraag bij de Europese Commissie in het kader van de zogenoemde «adc-toets» (voorgesteld artikel 2.8, zesde lid), de indiening van het verzoek om de Europese Commissie op de hoogte te stellen van de compenserende maatregelen (voorgesteld artikel 2.8, zevende lid), en het stellen van de bijzondere voorschriften ter vermindering van de depositie van schadelijke stoffen (voorgesteld artikel 5.5, eerste lid);
- het vaststellen van generieke voorschriften ter vervanging van de vergunningplicht voor de hiervoor genoemde projecten (voorgesteld artikel 2.9, tweede lid);
- de verlening van ontheffingen en vrijstellingen van verboden ter bescherming van vogels (voorgesteld artikel 3.3, eerste en tweede lid);
- de verlening van ontheffingen en vrijstellingen van het verbod op het gebruik van niet-selectieve vangmiddelen (voorgestelde artikel 3.4, tweede lid, en 3.9, tweede lid);
- de verlening van ontheffingen en vrijstellingen van verboden ter bescherming van dieren en planten, genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn (voorgesteld artikel 3.8, eerste en tweede lid);
- de verlening van ontheffingen en vrijstellingen van de verboden ter bescherming van dieren, genoemd in de bijlage, onderdeel A, bij dit wetsvoorstel (voorgesteld artikel 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, eerste of tweede lid);
- de behandeling van meldingen van bepaalde handelingen die schadelijk zijn voor dieren en planten, genoemd in de bijlage bij dit wetsvoorstel en het stellen van regels ten aanzien van die melding (voorgesteld artikel 3.11, eerste en tweede lid);
- de goedkeuring van faunabeheerplannen, het ontvangen van verslagen over de uitvoering van het faunabeheerplan en het stellen van regels aan faunabeheereenheden en faunabeheerplannen (voorgesteld artikel 3.12, zesde en achtste lid);
- het stellen van regels aan wildbeheereenheden (voorgesteld artikel 3.13, tweede lid);
- het verlenen van vrijstellingen ten behoeve van de bestrijding van schadeveroorzakende dieren die in delen van het land schade veroorzaken (voorgesteld artikel 3.14, derde lid);
- het verlenen van ontheffingen ten behoeve van de beperking van de omvang van een populatie (voorgesteld artikel 3.15, eerste lid);

- het geven van een opdracht ter beperking van de omvang van een populatie (voorgesteld artikel 3.16);
- het sluiten van de jacht bij bijzondere weersomstandigheden (voorgesteld artikel 3.20, vierde lid);
- het aanwijzen van middelen ten behoeve van de bestrijding van schadeveroorzakende dieren die in delen van het land schade veroorzaken (voorgesteld artikel 3.23, tweede lid);
- het verlenen van ontheffingen van het verbod om het geweer te gebruiken op een jachtveld dat niet voldoet aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels (artikel 3.24, derde lid);
- het verlenen van ontheffingen om wild bij te voeren (voorgesteld artikel 3.30, tweede lid);
- het toestaan van de methode van één-op-één drijven om wilde zwijnen te vangen of doden (voorgesteld artikel 3.31, tweede lid);
- het verlenen van ontheffingen op het verbod op het uitzetten van dieren of eieren (voorgesteld artikel 3.2, derde lid);
- de behandeling van meldingen van houtkap en het stellen van regels ten aanzien van die melding (voorgesteld artikel 4.2, eerste en tweede lid);
- het verbieden van houtkap ter bescherming van bijzondere natuur- of landschapswaarden (voorgesteld artikel 4.2, derde lid);
- het stellen van regels over de bosbouwkundig verantwoorde wijze van herbeplanting (voorgesteld artikel 4.3, derde lid);
- het verlenen van ontheffingen om de herbeplanting op een andere dan de oorspronkelijke grond te laten plaatsvinden en het stellen van regels aan die herbeplanting (voorgesteld artikel 4.5, eerste lid);
- het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen van de meldingsplicht bij houtkap en de herbeplantingsplicht (voorgesteld artikel 4.5, derde en vierde lid);
- het opleggen van verplichtingen ten aanzien van handelingen ter bescherming van Natura 2000-gebieden (voorgesteld artikel 2.4, eerste, tweede en derde lid) en de daarbij te stellen bijzondere voorschriften ter vermindering van de depositie van schadelijke stoffen (voorgesteld artikel 5.5, tweede lid).

Ook bij deze afwijkende bevoegdheidstoedeling is geborgd dat de categorieën van gevallen waarin het Rijk bevoegd gezag is dezelfde zijn, ongeacht of het gaat om bescherming van gebieden, van soorten of van houtopstanden, zodat een optimale afstemming van de besluitvorming mogelijk is, omdat alle besluiten die op grond van dit wetsvoorstel voor een activiteit zijn vereist, steeds door hetzelfde bevoegd gezag moeten worden genomen.

Als bevoegd gezag voor de bedoelde handelingen zal doorgaans de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie worden aangewezen. Het is echter ook mogelijk om een andere minister – bijvoorbeeld de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Defensie – aan te wijzen als bevoegd gezag, bijvoorbeeld als zij op grond van andere wetgeving ten aanzien van dezelfde handeling bevoegdheden hebben waarmee de besluiten op grond van dit wetsvoorstel procedureel kunnen worden geïntegreerd.

Zevende lid

Het voorgestelde zevende lid strekt ertoe om – in het licht van artikel 10.15 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 152, eerste lid, van de Provinciewet – buiten twijfel te stellen dat de in het wetsvoorstel aan provinciale staten toegekende bevoegdheden door hen staten kunnen worden overgedragen aan gedeputeerde staten. Zonder deze bepaling

zou er onder omstandigheden discussie mogelijk zijn of de «aard van de bevoegdheid» zich al dan niet tegen de overdracht verzet.

Artikel 1.4

Het onderhavige wetsvoorstel bevat dynamische verwijzingen naar onder meer bepalingen van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de CITES-verordening, wat betekent dat wijzigingen in deze Europese wetgeving direct in het wettelijke regime doorwerken. Het voorgestelde artikel 1.4 bevat een regeling voor de bepaling met ingang van welk tijdstip die doorwerking een feit is. In beginsel is dat het uiterste tijdstip waarop aan de richtlijn of verordening uitvoering moet zijn gegeven, wat aan de bevoegde gezagen, burgers en ondernemers de volledige door de richtlijn of verordening geboden termijn laat om zich op de wijziging voor te bereiden. Het tweede lid biedt evenwel de mogelijkheid dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een eerder tijdstip kiest. Dat kan bijvoorbeeld aangewezen zijn als de wijziging van de maatregel een belangrijke lastenverlichting met zich brengt.

Artikelen 1.5 en 1.6

Voor de toelichting op de regeling van de natuurvisie zij verwezen naar paragraaf 5.1 van deze memorie toelichting.

Artikelen 1.7 en 1.8

Artikel 1.7, eerste lid, geeft uitvoering aan de in artikel 11 van de Habitatrichtlijn neergelegde verplichting inzake de monitoring van de staat van instandhouding van de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen habitats en soorten van communautair belang. Om adequaat invulling te kunnen geven aan artikel 4 van de Vogelrichtlijn, dat voorziet in de aanwijzing van speciale beschermingszones voor leefgebieden van – kort gezegd – onder druk staande vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de richtlijn en van geregeld voorkomende trekvogelsoorten, zal ook daarvoor in adequate monitoring moeten worden voorzien. Het eerste lid geldt daarom ook voor deze vogelsoorten. De door middel van de monitoring verkregen gegevens zijn behalve voor de invulling en bijstelling van de beschermingsmaatregelen voor de onderscheiden natuurwaarden, ook van belang voor de voldoening aan de rapportageverplichtingen die zijn neergelegd in ondermeer de artikelen 4, derde lid, en 12 van de Vogelrichtlijn en artikel 17 van de Habitatrichtlijn. Het derde lid van artikel 1.7 legt de verantwoordelijkheid voor de voldoening aan de rapportageverplichtingen bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, maar regelt tevens dat de provincies hem daarvoor de noodzakelijke gegevens verstrekken. Verwezen zij dienaangaande naar paragraaf 5.3 van deze memorie van toelichting. Die paragraaf gaat tevens in op de onderzoeksverplichting als voorzien in het tweede lid van artikel 1.7 en op de in artikel 1.8 voorziene regeling van de vierjaarlijkse natuurverkenning en de tweejaarlijkse natuurbalans van het Planbureau voor Leefomgeving, welke regeling een voorzetting is van de huidige regeling in de artikelen 9a en volgende van de Natuurbeschermingswet 1998.

Artikel 1.9

De zorgplichtbepaling – een integratie van de bestaande zorgplichtbepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet – is toegelicht in de paragrafen 5.5 en 7.2.3 van deze memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen. De bepaling wordt, zoals daar is aangegeven, bestuursrechtelijk gehandhaafd. De zorgplicht heeft betrekking op al

datgene wat belangrijk is om nadelige effecten voor de habitats en soorten te voorkomen; bij soorten gaat het dan niet alleen om de dieren of planten zelf, maar ook om hun directe leefomgeving. Bij dieren gaat het ook om foerageergebieden, rust- en voortplantingsplaatsen en plaatsen voor het grootbrengen van jongen. De rustplaatsen van vogels en de voortplantings- en rustplaatsen van het overgrote deel van de overige soorten dieren zijn overigens ook beschermd op grond van de voorgestelde artikelen 3.1, eerste lid, 3.5, vierde lid, en 3.10, eerste lid, aanhef en onderdeel b. De zorgplichtbepaling biedt bescherming aan aanwezige dieren en planten en hun directe leefomgeving en niet aan plaatsen die als zodanig zeer geschikt zouden zijn als leefgebied voor bepaalde soorten of dieren en planten die zich daar evenwel nog niet hebben gevestigd: een grot die geschikt is voor vleermuizen maar daar niet door wordt gebruikt en een wand waarop bepaalde muurplanten zouden kunnen groeien die daar evenwel nog niet zijn worden niet door de zorgplichtbepaling beschermd. Onder «zoveel mogelijk» in het tweede lid, onderdeel c, moet niet alleen worden verstaan hetgeen fysisch, qua resultaat mogelijk is, maar ook hetgeen redelijkerwijs van degene die de schade veroorzaakt kan worden gevergd.

Artikel 1.10

Verwezen zij naar paragraaf 7.2.3 van deze memorie van toelichting. Er zij op gewezen dat deze voorgestelde bepaling een opdracht bevat om actief beleid te voeren ten aanzien van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de soorten waartoe de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn verplicht. Het gaat dan niet alleen om beleid over de inzet van bevoegdheden die in andere wetten zijn opgenomen, bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening, maar ook om de verlening van subsidies of om het nemen van bestuurlijke maatregelen zoals het sluiten van een convenant. Deze voorgestelde bepaling voorziet dus niet in een extra, op zichzelf staande bevoegdheid voor provincies en Rijk om algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels vast te stellen, als aanvulling op bestaande bevoegdheden.

Artikel 1.11

Dit artikel biedt de basis voor de programmatische aanpak stikstof. Desgewenst kan op grond van dit artikel evenwel ook een programmatische aanpak van andere factoren die de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden bedreigen of bemoeilijken worden vastgesteld, of een op een gunstige staat van instandhouding van soorten gerichte programmatische aanpak; bij dat laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verbetering of herstel van het leefgebied van een bepaalde soort. Verwezen zij naar de toelichting in paragraaf 5.4 van deze memorie van toelichting.

Op grond van het voorgestelde zevende lid kan ook een concreet programma op provinciaal niveau worden vastgesteld. VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland vragen zich in hun commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel af of het niet in de rede zou liggen deze provinciale bevoegdheid bij gedeputeerde staten neer te leggen, zoals dat ook bij de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden gebeurt. Het kabinet wijst erop dat het beheerplan betrekking heeft op één gebied en sterk is ingekaderd door het in artikel 6 van de Habitatrichtlijn geformuleerde beschermingsregime, als omgezet in het onderhavige wetsvoorstel. Een programmatische aanpak kan een verdergaande, gebiedsoverstijgende reikwijdte hebben en ook zien op de bescherming van soorten buiten Natura 2000-gebieden. Tegen deze achtergrond en gezien het algemene, kaderstellende karakter van het programma en de bevoegdheidsverdeling tussen provinciale staten en gedeputeerde staten

als geregeld in de Provinciewet ligt het in de rede om de bevoegdheid tot het vaststellen van een programma primair bij provinciale staten neer te leggen. Op grond van het voorgestelde artikel 1.3, zevende lid, kunnen provinciale staten deze bevoegdheid evenwel ten algemene of voor nader omschreven categorieën van gevallen overdragen aan gedeputeerde staten.

De binding van bestuursorganen die maatregelen in het kader van het programma moeten treffen – welke binding een essentieel onderdeel is van de programmatische aanpak – is geregeld in het voorgestelde vijfde lid.

Artikel 1.12

De in dit artikel neergelegde vereisten waarmee rekening moet worden gehouden bij de maatregelen ter bescherming van Natura 2000-gebieden en het verlenen van ontheffingen of vrijstellingen in het kader van het soortenbeschermingsregime zijn direct ontleend aan artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Het artikel geeft mede invulling aan de in artikel 2 van de Vogelrichtlijn in iets andere bewoordingen geformuleerde vergelijkbare vereisten, die bij de te nemen beschermingsmaatregelen ter uitvoering van die richtlijn in acht moeten worden genomen. Het gaat dan om de instandhoudingsmaatregelen, zoals deze worden uitgewerkt in het beheerplan, om de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid, beperkingen ten aanzien van de toegang tot Natura 2000-gebieden, het treffen van feitelijke preventieve of herstelmaatregelen die eigenaren en grondgebruikers moeten gedogen, en de aan vergunningen voor projecten en andere handelingen te verbinden voorschriften en beperkingen. De wijze waarop met deze belangen is omgegaan zal in voorkomend geval onderdeel zijn van de motivering van de betrokken besluiten. In het bijzonder zal aan dit soort aspecten nadrukkelijk aandacht worden geschonken in een sociaaleconomische paragraaf. De door het bestuursorgaan gemaakte belangenafweging wordt door de bestuursrechter marginaal getoetst: deze toetst of het bestuursorgaan in het licht van de aan de orde zijnde belangen in redelijkheid tot zijn besluit kon komen. Naar aanleiding van de reactie van Vogelbescherming Nederland op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel is in artikel 1.12 tot uitdrukking gebracht dat het artikel geen afbreuk doet aan de specifieke eisen die de richtlijnen stellen ten aanzien van het toestaan van projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen (artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn) en ten aanzien van afwijkingen van de verbodsbepalingen in het kader van het soortenbeschermingsregime (artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn).

In de motivering van besluiten die worden genomen op grond van de artikelen 2.5 en 2.6, besluiten die tot een beperking van het gebruik van het eigendomsrecht kunnen leiden, zullen de sociaaleconomische gevolgen mede moeten worden belicht in het perspectief van het vereiste van de «fair balance» dat volgens het Europese Hof voor de bescherming van de Rechten van de Mens ingevolge het eerder aangehaalde artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM geldt bij een beperking van het eigendomsrecht.

Artikel 2.1

Dit artikel bevat regels voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en de wijziging of intrekking van aanwijzingsbesluiten. Het artikel is uitvoerig toegelicht in paragraaf 6.2, in het bijzonder paragraaf 6.2.5, van deze memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen.

Artikel 2.2

De door de provincies – en soms het Rijk (zie de voorgestelde artikelen 1.3, vijfde lid, en 2.10) te treffen instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen moeten altijd in samenhang worden gezien met de vereisten die voortvloeien uit de specifieke doelstellingen voor het Natura 2000-gebied. Deze doelstellingen zijn ten aanzien van de leefgebieden van de onderscheiden vogelsoorten, de onderscheiden habitats en de onderscheiden soorten in het gebied geformuleerd in termen van behoud dan wel herstel. De doelstellingen zijn neergelegd in het aanwijzingsbesluit voor het gebied (artikel 2.1). Op de instandhoudingsmaatregelen en de passende maatregelen voor Natura 2000-gebieden is uitvoerig ingegaan in paragraaf 6.3, onderscheidenlijk paragraaf 6.4 van deze memorie van toelichting.

Artikel 2.3

De beheerplannen zijn het instrument waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden habitats en soorten in een Natura 2000-gebieden verder worden uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd en waarin wordt aangegeven welke maatregelen – met inachtneming van het voorgestelde artikel 1.12 – voor het bereiken van deze doelstellingen worden ingezet en welke resultaten daarbij worden nagestreefd. Het gaat daarbij om de instandhoudingsdoelstellingen als opgenomen in het aanwijzingsbesluit voor het desbetreffende Natura 2000-gebied. Verwezen zij naar de uitvoerige toelichting in de paragrafen 6.3.2 en 6.3.3 van deze memorie van toelichting.

Artikel 2.4

In dit artikel is de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid geregeld waarmee gedeputeerde staten – en soms het Rijk (zie het voorgestelde artikel 1.3) – verplichtingen kunnen opleggen met betrekking tot de uitoefening van bestaande en toekomstige handelingen binnen en buiten een Natura 2000-gebied waarvoor geen vergunning is verleend, bijvoorbeeld vrijgesteld bestaand gebruik (voorgesteld artikel 2.9, tweede lid). Zij kunnen dat doen als dat noodzakelijk is voor – afhankelijk van de gestelde instandhoudingsdoelstellingen – het behoud of herstel van de te beschermen leefgebieden voor vogels of van de typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in het Natura 2000-gebied. De verplichting kan ook bestaan in het geheel of gedeeltelijk stopzetten van de handeling. Vaak zal de maatregel een preventief karakter hebben en beogen nadelen van een bepaalde handeling te voorkomen; het gaat dan om een passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn zal zijn aan te merken. Ingeval de maatregel is gericht op het behoud of herstel op de langere termijn, zal hij zijn aan te merken als een instandhoudingsmaatregel in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn. De aanschrijvingsbevoegdheid kan worden neergelegd in een individueel besluit (eerste lid), dan wel de vorm hebben van algemeen verbindende voorschriften voor categorieën van gevallen (derde lid). Het individuele besluit is ook goed inzetbaar in situaties waarin onmiddellijk moet worden ingegrepen om schade voor de te beschermen natuurwaarden te voorkomen, bijvoorbeeld bij de constatering van een lozing van schadelijke stoffen. In dat geval kan het bevoegd gezag ook mondeling een verplichting opleggen, als dit maar zo spoedig mogelijk alsnog op schrift wordt gesteld (tweede lid). Handelen in strijd met een opgelegde verplichting of beperking is verboden (vierde lid), en levert een strafbaar feit op ingevolge de Wet op de economische delicten (voorgesteld artikel 10.13, onderdeel B).

Ingeval sprake is van een project of een handeling ten aanzien waarvan een vergunning is verleend, en een verandering van omstandigheden noopt tot passende maatregelen, kan zulks worden gerealiseerd door een wijziging van de vergunningvoorschriften, en in het uiterste geval door intrekking van de vergunning op grond van het voorgestelde artikel 5.4. Dat brengt mee dat het instrument van de aanschrijvingsbevoegdheid hier geen meerwaarde heeft. De aanschrijvingsbevoegdheid is dan ook niet van toepassing op deze projecten en handelingen (vijfde lid). Verwezen zij verder naar de toelichting in paragraaf 6.4.3 van deze memorie van toelichting.

Artikelen 2.5 en 2.6

Het stellen van beperkingen aan de toegang van een Natura 2000-gebied, of een gedeelte daarvan (artikel 2.5), en het treffen van preventieve of herstelmaatregelen op grond die derden in eigendom of gebruik hebben en die deze maatregelen zullen moeten dulden (artikel 2.6), geschiedt door gedeputeerde staten als deze maatregelen noodzakelijk, geschikt en evenredig zijn in het licht van een of meer doelstellingen die voor het desbetreffende Natura 2000-gebied zijn opgenomen in het aanwijzingsbesluit. Bij provinciegrensoverschrijdende Natura 2000-gebieden worden de maatregelen getroffen in overeenstemming met gedeputeerde staten van de provincies waarin het gebied mede is gelegen (voorgesteld artikel 2.10, vijfde lid). De bevoegdheid om beperkingen te stellen aan de toegang van het gebied ligt bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ingeval het gaat om rijkswateren, defensie terreinen of andere terreinen die onder verantwoordelijkheid van het Rijk vallen, met uitzondering van terreinen van Staatsbosbeheer (voorgesteld artikel 2.10, eerste lid, onderdeel b). Het treffen van feitelijke maatregelen op onder verantwoordelijkheid van het Rijk beheerde terreinen is de bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu ten aanzien van rijkswateren, de Minister van Defensie ten aanzien van defensie terreinen en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in alle overige gevallen (artikel 2.10, eerste lid, onderdeel a).

Het gaat bij de toepassing van het voorgestelde artikel 2.6 om maatregelen buiten de situatie dat in het kader van de wetshandhaving ten aanzien van de betrokken eigenaar of gebruiker van het terrein bestuursdwang wordt toegepast op grond van het voorgestelde artikel 7.2, of maatregelen worden opgelegd als bedoeld in artikel 8, onderdeel c, van de Wet op de economische delicten. De kosten die het bevoegd gezag bij de toepassing van artikel 2.6 maakt zijn dan ook voor rekening van dat bevoegd gezag. Dat is alleen anders als met betrokkene anders was overeengekomen, bijvoorbeeld bij verpachting van een stuk grond, dan wel – ingeval de maatregelen worden getroffen ter voorkoming of herstel van schade als gevolg van onrechtmatig handelen van betrokkene, in welk geval verhaal mogelijk is op degene die onrechtmatig handelt. Verwezen zij verder naar de toelichting in paragraaf 6.4.3 van deze memorie van toelichting.

Artikelen 2.7, 2.8 en 2.9

De artikelen 2.7 en 2.8, eerste tot en met achtste lid, bevatten de omzetting van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Zij voorzien daartoe in een bijzonder procedure van een voorafgaande toetsing – passende beoordeling – van plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, dat wil zeggen die de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen. Bij projecten is deze voorafgaande beoordeling gekoppeld aan een vergunningplicht. Uit de passende beoordeling moet zekerheid zijn verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet

worden aangetast wil het plan kunnen worden vastgesteld of vergunning voor het project kunnen worden verleend. Is deze zekerheid niet verkregen, dan kan het plan alleen worden vastgesteld en kan de vergunning alleen worden verleend als alternatieven ontbreken, sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en is voorzien in adequate compensatie van de aangetaste natuurwaarden. Deze eisen gelden cumulatief.

Voor handelingen met mogelijk schadelijke gevolgen die geen project zijn, en waarvoor geen passende beoordeling is vereist, geldt eveneens op grond van artikel 2.7, tweede lid, een vergunningplicht. Voor deze handelingen geldt een open afwegingskader, opgenomen in het voorgestelde negende lid.

Artikel 2.9 bevat de mogelijkheid om projecten en handelingen vrij te stellen van de vergunningplicht of gevolgen van projecten of handelingen voor de leefomgeving buiten de beoordeling te houden. Voor projecten geldt daarbij de voorwaarde dat – kort gezegd – op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens dan wel een uitgevoerde passende ecologische beoordeling vaststaat dat geen sprake is van significant negatieve effecten (voorgesteld vijfde lid).

Het kabinet is voornemens om op grond van het voorgestelde derde lid voor activiteiten ten aanzien van hoofdwegen, landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen, primaire waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk, militaire luchthavens, de luchthaven Schiphol en overige burgerluchthavens van nationale betekenis, voor activiteiten met het oog op het voorkomen of tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn, voor defensieactiviteiten en activiteiten op militaire terreinen of oefengebieden en voor activiteiten die plaatsvinden in de exclusieve economische zone, voor zover voor die activiteiten geen passende beoordeling is vereist, en waarvoor de minister op grond van het voorgestelde artikel 1.3, vijfde lid, bevoegd gezag zal zijn (zie paragraaf 5.2, onder kopje «Rijkstaken»), algemene regels te stellen ter vervanging van de vergunningplicht.

Het eerste lid van artikel 2.9 regelt evenals de huidige Natuurbeschermingswet 1998 een vrijstelling van de vergunningplicht voor projecten en handelingen die zijn opgenomen in een beheerplan of programma – in de Natuurbeschermingswet 1998 is het programma nog toegespitst op de programmatische aanpak stikstof – en waarvan op basis van een passende beoordeling is vastgesteld dat het project de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet aantast. De artikelen zijn uitvoerig toegelicht in paragraaf 6.5 van deze memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen.

Artikel 2.10

Normaliter zijn gedeputeerde staten bevoegd tot het vaststellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden (voorgesteld artikel 2.3), voor het stellen van toegangsbeperkingen (voorgesteld artikel 2.5) en voor het treffen van feitelijke preventieve en herstelmaatregelen die eigenaren en gebruikers moeten dulden (voorgesteld artikel 2.6). Bij rijkswateren, defensie terreinen en andere terreinen voor het beheer waarvan het Rijk verantwoordelijk is, ligt de bevoegdheid ingevolge het eerste lid van artikel 2.10 bij het Rijk; een uitzondering geldt voor terreinen die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vallen, meer bepaald de terreinen van Staatsbosbeheer. Ingevolge het eerste lid van artikel 2.10 komt de bevoegdheid voor de vaststelling van beheerplannen ten aanzien van rijkswateren en defensie terreinen en voor de aldaar te treffen feitelijke preventieve en herstelmaatregelen toe aan de Minister van Infrastructuur en Milieu, onderscheidenlijk de Minister van Defensie. Ten aanzien van de overige terreinen – bijvoorbeeld domeingronden – is de Minister van Economische Zaken,

Landbouw en Innovatie bevoegd. Deze minister is ook het bevoegd voor het stellen van beperkingen aan de toegang van onder de verantwoording van het Rijk vallende terreinen, waaronder de rijkswateren. Uiteraard is, ingeval het Rijk bevoegd gezag is, afstemming met de provincies waarin het Natura 2000-gebied is gelegen essentieel om een samenhangende aanpak met betrekking tot dat gebied te verzekeren. Daarin voorziet het voorgestelde tweede lid van artikel 2.10. Op overeenkomstige wijze regelt het voorgestelde vijfde lid van artikel 2.10 de onderlinge afstemming tussen bij een Natura 2000-gebied betrokken provincies van maatregelen die zij op grond van de artikelen 2.5 en 2.6 treffen.

De in het voorgestelde derde en het vierde lid voorziene regeling inzake de provincie die het voortouw neemt bij het opstellen van een beheerplan, ingeval een Natura 2000-gebied in meer provincies is gelegen, en de formele betrokkenheid van de andere provincies is overeenkomstig hetgeen thans geldt op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Verwezen zij verder naar de toelichting in de paragrafen 5.2 en 6.3.4 van deze memorie van toelichting.

Artikel 2.11

Het voorgestelde artikel 2.11 is toegelicht in paragraaf 6.7 van deze memorie van toelichting.

Artikelen 3.1 en 3.5

De verbodsbepalingen in de voorgestelde artikelen 3.1 en 3.5 zijn letterlijk overgenomen uit de Vogelrichtlijn (artikel 5) en de Habitatrichtlijn (artikelen 12 en 13). De bepalingen zijn toegelicht in paragraaf 7.2 van deze memorie van toelichting. De bescherming van rustplaatsen van vogels in artikel 3.1, tweede lid, is nodig ter uitvoering van artikel 6 van het Verdrag van Bern; het gaat hier om een noodzakelijke aanvulling op de Vogelrichtlijn. De verbodsbepalingen in artikel 3.5 gelden ook voor soorten, genoemd in de bijlagen I en II bij het Verdrag van Bern. De beschermingsregimes van het Verdrag van Bern komen ten aanzien van deze soorten inhoudelijk overeen met het beschermingsregime als voorzien in de artikel 12 en 13 van de Habitatrichtlijn; overeenkomstig het Verdrag van Bern strekt het beschermingsregime van artikel 3.5 zich ook uit tot enkele soorten die niet worden genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, zoals is aangegeven in het algemene deel van de toelichting.

Onderhavige artikelen verbieden minder handelingen dan de corresponderende bepalingen van de Flora- en faunawet (artikelen 8 tot en met 12). De bredere reikwijdte van de Flora- en faunawet is het gevolg van het feit dat de verbodsbepalingen van de richtlijnen in die wet zijn samengevoegd. Ook zijn in de Flora- en faunawet handelingen verboden ter vergemakkelijking van de handhaving in de praktijk. Materieel vallen sommige van de in de Flora- en faunawet verboden handelingen onder de verboden van onderhavige artikelen. Zo valt het uitsteken en beschadigen van planten onder het verbod op plukken en vernielen van planten. Andere thans als zodanig verboden handelingen kunnen worden gezien als poging tot het doen van handelingen die wel verboden zijn in dit artikel. Op grond van de Wet op de economische delicten is het handelen in strijd met onderhavig artikel gekwalificeerd als misdrijf en daarmee is ook het doen van een poging tot dergelijke handelingen verboden. Voorbeelden zijn het bemachtigen en opsporen van vogels en dieren en het zoeken van eieren. Het huidige verbod op het verwonden van vogels en dieren wordt volledig gedekt door het verbod op dierenmishandeling, neergelegd in artikel 36 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

Anders dan de Vereniging Politie dieren- en milieubescherming in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel stelt, kan niet worden volstaan met het stelsel van de Wet op de economische delicten, welke wet onderscheid maakt tussen opzettelijke en niet-opzettelijke handelingen. Als de term «opzettelijk» niet zou zijn toegevoegd aan de verbodsbepalingen in de artikelen 3.1 en 3.5, zouden niet-opzettelijke handelingen als overtreding kunnen worden aangemerkt en daarmee strafbaar zijn. Dat is niet in lijn met het uitgangspunt bij dit wetsvoorstel om nauw aan te sluiten bij de bepalingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en deze zonder aanvulling in de wettekst over te nemen.

De verboden in de artikelen 3.1 en 3.5 bieden geen bescherming aan leefgebieden voor bepaalde soorten. De bescherming van leefgebieden (leefgebieden van vogels, natuurlijke habitats en habitats van soorten) wordt geregeld in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel. De verboden geven evenmin bescherming aan plaatsen die als zodanig zeer geschikt zouden zijn als rustplaats voor vogels of andere beschermde dieren of als voortplantingsplaats voor andere beschermde dieren dan vogels, als die plaatsen daarvoor niet daadwerkelijk worden gebruikt. Bij beschermde plantensoorten wordt de plant zelf beschermd en niet de plaats waar deze groeit, laat staan een plaats die geschikt zou zijn voor de vestiging van bepaalde plantensoorten die daar evenwel nog niet voorkomen. Als evenwel bepaalde handelingen bijvoorbeeld leiden tot vervuiling van grond waarop daadwerkelijk planten van een beschermde soort groeien en de planten daardoor sterven, zal sprake zijn van overtreding van het voorgestelde vijfde lid van artikel 3.5, ervan uitgaande dat de vervuiler zich bewust was van het risico van het sterven van de planten en die consequentie voor lief heeft genomen.

De in het vijfde lid opgenomen uitzondering op het verbod vogels te verstoren – indien er geen gevolgen zijn voor de staat van instandhouding – kan door haar algemene formulering, overgenomen uit de Vogelrichtlijn, voor onduidelijkheid in de praktijk en in de handhaving zorgen. Het kabinet hecht er evenwel aan dat een ondernemer of burger de ruimte krijgt om aan te tonen dat zijn op zich verstorende activiteit geen bedreiging vormt voor de vogelsoort, en dus doorgang mag vinden. Omwille van een goede uitvoering en handhaafbaarheid van deze voorgestelde regels investeert het kabinet in een vergroting van kennis bij bedrijven, burgers en overheden over de vereisten van de natuurwetgeving in de praktijk, via het traject implementatie natuurwetgeving (zie paragraaf 11.8 van deze memorie), ook waar het gaat om het antwoord op de vraag in hoeverre een verstoring al dan niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van een vogelsoort.

In artikel 3.1 is voorts duidelijk gemaakt op welke vogels de verboden in dat artikel betrekking hebben, namelijk vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn, voor zover deze van nature voorkomen in Nederland. Deze reikwijdte is anders dan die van artikel 3.2 inzake een verbod op het in bezit hebben, vervoeren en verhandelen van vogels, die ook betrekking kunnen hebben op vogels die niet van nature hier voorkomen.

Artikel 3.2

De verbodsbepalingen in dit artikel zijn letterlijk ontleend aan de verbodsbepalingen als voorzien in de artikelen 5, onderdeel e, en 6 van de Vogelrichtlijn. Zoals is uiteengezet in paragraaf 7.2.1.2 van deze memorie zijn onderhavige verboden niet van toepassing op in gevangenschap geboren of gefokte vogels. Onderhavig wetsvoorstel bevat in paragraaf 3.8 bepalingen die op deze vogels zien (zie ook paragraaf 7.4 van onderhavige memorie).

Met het voorgestelde zesde lid wordt behalve aan artikel 5, onderdeel e, van de Vogelrichtlijn ook uitvoering gegeven aan de Beneluxbeschikking M(99)9.¹ De verbodsbepalingen zijn van toepassing op alle vogels die op het Europees grondgebied leven. De bepalingen zijn toegelicht in paragraaf 7.2 van deze memorie van toelichting.

In het voorgestelde artikel 3.2 zijn minder handelingen verboden dan in het corresponderende artikel 13 van de Flora- en faunawet. Dat laatste artikel heeft een ruimere reikwijdte, omdat het ook dient ter omzetting van de Habitatrichtlijn en de uitvoering van de CITES-verordening. In het onderhavige wetsvoorstel is afzonderlijk in de omzetting van de Habitatrichtlijn en de uitvoering van de CITES-verordening voorzien, te weten in de paragrafen 3.2 en 3.8.

Het verbod opgenomen in het voorgestelde eerste lid is niet van toepassing ten aanzien van vogels van soorten genoemd in bijlage III bij de Vogelrichtlijn, indien deze op geoorloofde wijze zijn gevangen of gedood of op andere geoorloofde wijze zijn verkregen (tweede en derde lid). Voor de vogelsoorten genoemd in onderdeel A van die bijlage geldt de uitzondering altijd (tweede lid). Het gaat daar om soorten waarop gejaagd mag worden: de fazant, de wilde eend en de houtduif. Voor de vogelsoorten genoemd in onderdeel B van die bijlage geldt de uitzondering alleen als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat deze voorwaarden verband houden met de druk die vanuit de handel kan uitgaan op de jacht en, bijgevolg, op het populatiepeil van de betrokken soorten.² Het voorgestelde derde, vierde en vijfde lid strekken ertoe invulling te geven aan de eisen die de Vogelrichtlijn in dit verband stelt. Op grond van het voorgestelde derde lid kunnen vogelsoorten genoemd op bijlage III, onderdeel B, bij de Vogelrichtlijn worden aangewezen op grond van de criteria die worden genoemd in het vijfde lid, te weten de gevolgen voor het populatieniveau, de geografische verspreiding en de omvang van de voortplanting van de vogelsoort. Het voornemen is om tot aanwijzing over te gaan van de grauwe gans en de kolgans. Op grond van het vierde lid kunnen regels worden gesteld waaraan moet zijn voldaan om een beroep te doen op de uitzondering van het derde lid. Deze regels verzekeren dat er geen negatieve gevolgen ontstaan voor het populatiepeil van de betrokken soorten.

De uitzondering, voorzien in het tweede en derde lid, laat onverlet de mogelijkheid om onder voorwaarden ontheffing of vrijstelling van het in het eerste lid gestelde verbod te verlenen op grond van het voorgestelde artikel 3.3.

Artikelen 3.3 en 3.8

De afwijkmogelijkheden waarin de voorgestelde artikelen 3.3 en 3.8 voorzien zijn toegelicht in paragraaf 7.2.3 van deze memorie van toelichting. Naast een ontheffing van de verbodsbepalingen in individuele gevallen, kan op basis van deze artikelen ook een vrijstelling voor een categorie van gevallen worden verleend. In de reactie van de Vogelbescherming op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel ziet het kabinet aanleiding om er nog eens nadrukkelijk op te wijzen dat een vrijstelling alleen kan worden verleend indien wordt voldaan aan de in de Vogelrichtlijn dan wel Habitatrichtlijn opgenomen voorwaarden om een afwijking toe te staan. In een vrijstelling moeten de soorten worden aangewezen waarvoor de vrijstelling wordt verleend.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat een ontheffing of vrijstelling alleen is vereist voor handelingen in strijd met de verbodsbepalingen. Daarbij moet ook het doel van die handelingen en het doel van de verbodsbepalingen in acht worden genomen. Wanneer bijvoorbeeld een mus een winkel is binnengevlogen, wordt gevangen en vrijwel onmiddellijk daarop wordt vrijgelaten, is geen sprake van vangen in de zin van

¹ Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 25 oktober 1999 tot afschaffing en vervanging van de Beschikking M (72) 18 van 30 augustus 1972 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand (M(99)9).

² HvJ 8 juli 1987, zaaknr. C-262/85, ro 18.

de Vogelrichtlijn. De mus wordt niet blijvend of voor langere tijd aan de natuur onttrokken, maar van zijn ongewilde gevangenschap in de voor hem niet natuurlijke omgeving van de winkel bevrijd. Een ander voorbeeld is het oppakken van amfibieën om deze over de weg te zetten tijdens de voorjaars trek, ter voorkoming van het overrijden door weggebruikers. Voor het vangen van een dier in dergelijke situaties behoeft dan ook geen ontheffing te worden aangevraagd.

De in de artikelen 3.3 en 3.8 geregelde mogelijkheid om het onder zich hebben van bepaalde dieren of – bij vogels – elke andere wijze van verstandig gebruik van een aangewezen soort in kleine hoeveelheden, selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan (voorgestelde artikelen 3.3, vierde lid, onderdeel b, onder 6°, en 3.8, vijfde lid, onderdeel b, onder 5°) biedt ook een basis voor ontheffingverlening voor het rapen van kievitseieren en voor het prepareren van dieren van beschermde diersoorten.

In reactie op het betoog van de Dierenbescherming in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel om het rapen van kievitseieren niet langer toe te staan, wijst het kabinet erop dat het hier gaat om een cultureel-historisch bepaald gebruik, dat de Vogelrichtlijn hiervoor in artikel 9 nadrukkelijk een afwijking van de verboden toelaat en dat artikel 2 van die richtlijn ook ten algemene voorschrijft dat bij de maatregelen om vogelpopulaties op het vereiste niveau te brengen of te houden rekening wordt gehouden met de culturele vereisten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat het volgens een bepaalde traditie zoeken en rapen van eerste kievitseieren onder de genoemde voorwaarden verstandig gebruik in de zin van artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Vogelrichtlijn kan zijn. Dit in lijn met de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.¹ Wat een «kleine hoeveelheid» in dit verband is hangt mede af van de omvang van de kievitenpopulatie in het betrokken gebied en de gevolgen van de ontheffing voor die broedpopulatie.² Het is aan de provincies om al dan niet toestemming te verlenen voor het rapen van kievitseieren. Anders dan Vogelbescherming Nederland in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel als wens aangeeft, wordt de Regeling zoeken, rapen en beschermen van kievitseieren Flora- en faunawet niet als zodanig gecontinueerd. Het gaat immers om een ministeriële regeling, terwijl volgens het onderhavige wetsvoorstel de provincies bevoegd worden om dergelijke regels te stellen.

Zoals in het algemeen deel van deze memorie is aangegeven, zal de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op grond van de artikelen 3.3, derde lid, en 3.8, derde lid, vrijstelling voor het prepareren van dieren verlenen. Deze bevoegdheid blijft op rijksniveau aangezien het bezit en vervoer van dode dieren van beschermde soorten door preparateurs een provinciegrensoverschrijdend karakter heeft.

In een uitspraak in voorlopige voorziening van 5 maart 2012 oordeelde de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat ten aanzien van een baanverlenging op een luchthaven, die bijdraagt aan het behoud en de versterking van het luchtvervoersysteem, de bereikbaarheid van de regio en de regionale economie, een dwingende reden van groot openbaar belang aanwezig was.³

Wat betreft de mogelijkheid om ontheffing of vrijstelling te verlenen ter voorkoming van belangrijke schade door vogels aan visserij (artikel 3.3, achtste lid) en ter voorkoming van ernstige schade aan visserijgronden door andere dieren (artikel 3.8, vierde lid) zij – naar aanleiding van een vraag van Sportvisserij Nederland in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel – opgemerkt dat deze afwijkmogelijkheid in ieder geval ziet op commerciële visserij, maar dat naar het oordeel van het kabinet voor andere visserij een beroep op deze uitzonderingsgrond niet op voorhand is uitgesloten. Wel is van belang dat – zoals is aangegeven in paragraaf 7.2.1.2 van deze memorie van toelichting – het

¹ HvJ 16 oktober 2003, zaak C-182/02 (Ligue pour la protection des oiseaux e.a.).

² ABRS 7 december 2005, zaaknr. 200503449/1 (Kievitseieren), ro 2.3.3.

³ Vz ABRS 5 maart 2011, zaaknr. 201105080.

Europese Hof van Justitie heeft geoordeeld dat deze uitzonderingsgrond niet beoogt dreigende schade van geringe omvang te voorkomen. Het voorgestelde zesde lid van artikel 3.3 en het voorgestelde zesde lid van artikel 3.8 regelt dat er ook een afwijking van de verbodsbepalingen van respectievelijk de artikelen 3.1 en 3.2, zesde lid, en de artikelen 3.5 en 3.6 kan worden toegestaan op grond van bepalingen van andere wetten, indien daarbij toepassing wordt gegeven aan de inhoudelijke toetsingkaders en voorwaarden als voorzien in de artikelen 3.3 en 3.8. Daarmee wordt procedurele integratie met andere besluiten in het omgevingsrecht bevorderd.

Het voorgestelde zevende lid, aanhef en onderdeel a, van artikel 3.3 en het voorgestelde zevende lid, aanhef en onderdeel a, van artikel 3.8 betekent dat voornoemde verbodsbepalingen niet van toepassing zijn op passende en instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden. Anders dan de Stichting IQuatro in haar commentaar op het ontwerp van het wetsvoorstel heeft gesteld, is bij dergelijke maatregelen immers het belang van de bescherming van flora en fauna gegeven. De betrokkenheid van de provincie dan wel het Rijk bij de formulering van die maatregelen en de toepassing daarvan door professionele particuliere of private organisaties borgt ook een zorgvuldige afweging ter zake. De uitzondering is in lijn met de erkenning door het Europese Hof van Justitie «dat de vaststelling van de instandhoudings- en hersteldoelstellingen in het kader van Natura 2000 (...) kan vereisen om bij conflicten tussen verschillende doeleinden een beslissing te nemen».¹ Die uitspraak betrof weliswaar onderling strijdige Natura 2000-doelstellingen, maar hij kan in zijn algemeenheid ook geacht worden van toepassing te zijn op de realisatie van andere doelstellingen van de richtlijn in die gebieden in het kader van het specifieke soortenbeschermingsregime.

De onderdelen b van voornoemde artikelleden voorzien ook in een uitzondering voor handelingen die in het beheerplan voor een Natura 2000-gebied worden beschreven en dienovereenkomstig worden verricht. Daarbij geldt, evenals de in het zesde lid getroffen voorziening ten aanzien andere wetten, dat moet zijn voldaan aan de inhoudelijke toetsingkaders en voorwaarden als voorzien in het vierde en vijfde lid van artikel 3.3, onderscheidenlijk, van het vijfde lid van artikel 3.8. Het gaat hier dan niet om in het beheerplan opgenomen instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen, waarop immers de onderdelen a van voornoemde artikelleden betrekking hebben, maar aan handelingen die op zichzelf losstaan van het beheer van het gebied. De voorziening is de evenknie van de in het voorgestelde artikel 2.8, eerste lid, voorziene uitzondering op de vergunningplicht voor in het beheerplan opgenomen projecten. Daarmee kan in het kader van de opstelling van het beheerplan voor hetzelfde project zowel de gebiedsbeschermingstoets – de passende beoordeling – als de soortenbeschermingstoets plaatsvinden.

Het voorgestelde achtste lid van artikel 3.3 en het voorgestelde achtste lid van artikel 3.8 regelt dat de in deze artikelen voorziene toetsen bij locatiegebonden activiteiten onderdeel zijn van de verlening van een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Zie voor een toelichting hierop paragraaf 7.2.3 van deze memorie van toelichting.

Naar aanleiding van de reacties van de Dierenbescherming en de Faunabescherming wordt er hier uitdrukkelijk op gewezen dat het achtste lid geen extra uitzonderingsgrond bevat ten opzichte van de uitzonderingsgronden in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Een omgevingsvergunning voor een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning verplicht is, kan slechts een ontheffing bevatten van de verbodsbepalingen die voor de Europees strikt beschermde soorten gelden, indien aan de voorwaarden in de Vogelrichtlijn, onderscheidenlijk Habitatrichtlijn is voldaan.

¹ HvJ 4 maart 2010, zaak C-241/08 (Commissie tegen Frankrijk), ro 53.

Artikelen 3.4 en 3.9

De voorgestelde artikelen 3.4 en 3.9 hebben betrekking op een verbod op het gebruik van niet-selectieve vangmiddelen, vangmiddelen waarmee een groot aantal dieren van één of meer soortgroepen gevangen kunnen worden, waarbij niet van tevoren kan worden bepaald hoeveel dieren er gevangen zullen worden en van welke soort, welke leeftijd, welk geslacht en welke omvang zij zullen zijn. Voorbeelden zijn strikken, lijn, haken, blindgemaakte of verminkte levende vogels, bandopnemers, elektrocutie-apparatuur, kunstmatige lichtbronnen, spiegels, explosieven, mistnetten, vallen en vergiftigd lokaas. Ook hebben deze artikelen betrekking op het gebruik van vervoermiddelen.

Gedeputeerde staten kunnen ontheffing of provinciale staten kunnen vrijstelling verlenen van deze verboden. Een uitzondering geldt voor het verlenen van ontheffing voor het gebruik van motorboten met een maximumsnelheid van 18 km per uur op de open zee. Daarvoor is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevoegd, omdat deze motorboten in een niet-provinciaal ingedeeld gebied worden gebruikt.

Artikel 3.6

Het in het voorgestelde artikel 3.6 neergelegde verbod is ingevolge artikel 10.3, vijfde lid niet van toepassing op dieren en planten die al legaal aan de natuur waren onttrokken vóórdat uitvoering moest zijn gegeven aan de Habitatrichtlijn, dus vóór 10 juni 1994.

Overeenkomstig de door de Dierenbescherming en de Vereniging Politie Dieren- en Milieubescherming in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel aangegeven wens zal worden voorzien in een landelijke vrijstelling voor het vervoeren van zieke en gewonde dieren voor opvang en verzorging. Het voorgestelde artikel 1.3, vijfde lid, in samenhang met artikel 3.8, eerste lid, bevat hiervoor de basis.

Artikel 3.7

Ingevolge de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern moeten de lidstaten respectievelijk verdragspartijen voor een aantal soorten (vermeld op bijlage V bij de richtlijn en bijlage III bij het verdrag) maatregelen treffen als hun instandhouding wordt bedreigd als gevolg van exploitatie van dieren of planten door de mens. In tabel II van bijlage III bij deze memorie van toelichting zijn deze soorten opgesomd. Voor de bescherming van deze soorten schrijven de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern geen concreet regime voor. Het voorgestelde artikel 3.7, eerste lid, voorziet in de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te voorzien in maatregelen. De Habitatrichtlijn geeft voorbeelden van maatregelen die kunnen worden getroffen, die in artikel 3.7, tweede lid, zijn opgesomd. Deze opsomming is niet limitatief van karakter.

De meeste soorten die door dit artikel worden beschermd, worden in Nederland niet in betekenende mate aan de natuur onttrokken of geëxploiteerd. Voor die soorten is er op dit moment dan ook geen aanleiding om voorschriften vast te stellen. De Stichting reptielen amfibieën vissen onderzoek Nederland (RAVON) heeft er in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel, mede namens de Vereniging Soortenbescherming Nederland, op gewezen dat een aantal soorten aan de natuur wordt onttrokken waarbij sprake is van zeer kleine en daardoor kwetsbare populaties, waardoor de soort in Nederland zou kunnen uitsterven. Amfibieën, zoals bijvoorbeeld de vuursalamander, worden aan de natuur onttrokken om in een terrarium te worden gehouden en het vliegend hert wordt aan de natuur onttrokken door of voor verzamelaars van insecten. Onderzocht zal worden of de

mate van onttrekking aan de natuur van dieren van genoemde soorten een dermate ongunstige invloed op de staat van instandhouding van deze soorten heeft dat er aanleiding is om regels te stellen. Daarbij zal in aanmerking worden genomen dat de vuursalamander en het vliegend hert ook worden beschermd door het voorgestelde artikel 3.10 van dit wetsvoorstel. De verbodsbepalingen in die artikelen gelden ongeacht de staat van instandhouding van de aangewezen soorten. Het opzettelijk vangen van deze dieren is dus al verboden.

Sportvisserij Nederland heeft in haar commentaar op het ontwerp van het wetsvoorstel als wens naar voren gebracht dat ook maatregelen zouden moeten worden getroffen als de instandhouding van soorten wordt bedreigd door andere oorzaken dan onttrekking en exploitatie. Daarin is voorzien in de artikelen 3.1, 3.2, 3.5, 3.6 en 3.10 van dit wetsvoorstel. De daar voorziene bescherming wordt geboden ongeacht de oorzaak die ten grondslag ligt aan de kwetsbaarheid van de betrokken soorten. Daarnaast voorziet het voorgestelde artikel 1.10 in een basis om actieve beschermingsmaatregelen te treffen, en zijn er ook andere maatregelen die strekken tot actieve of passieve bescherming, zoals aangegeven in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting. Het is dus niet nodig om wijzigingen in tabel II van de bijlage aan te brengen. Wat de aal betreft, wijst het kabinet erop dat visserij op deze soort wordt gereguleerd op grond van de Visserijwet 1963. Met het oog op de instandhouding van deze soort is het door de Europese Commissie goedgekeurde aalbeheerplan vastgesteld.¹ Aan vermelding van de marmergrondel in tabel II valt niet te tornen, omdat het Verdrag van Bern hiertoe concreet verplicht.

Artikel 3.10

In de bijlage bij het wetsvoorstel zijn alle in Nederland in het wild levende zoogdieren, amfibieën, en reptielen opgenomen waarop het in het voorgestelde artikel 3.10 neergelegde verbod om te doden van toepassing is. Het verbod geldt – als onderdeel van het aanvullende beschermingsregime waarop is ingegaan in paragraaf 7.2.3 van deze memorie van toelichting – voor soorten die niet al onder het beschermingsregime van de paragrafen 3.1 en 3.2 van het wetsvoorstel vallen. Verder zijn uitgezonderd de zwarte rat, de bruine rat, de huismuis, de mol en exoten, omdat de populaties van deze soorten niet in het geding zijn en de toepasselijkheid van het verbod de bestrijding van door deze soorten aangerichte schade zou bemoeilijken. Ook verwilderde dieren zijn uitgezonderd, omdat zij niet van nature in het wild leven. Aan de in haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel door Faunabescherming Nederland naar voren gebrachte wens om het doden van alle dieren te verbieden, kan dan ook niet worden tegemoetgekomen. Ten aanzien van de bestrijding van schade door verwilderde dieren en populatiebeheer en de daarbij geldende waarborgen geldt naar analogie hetgeen in paragraaf 7.4.3 is opgemerkt ten aanzien van exoten.

De Stichting Reptielen amfibieën vissen onderzoek Nederland (Stichting RAVON) heeft, mede namens de Vereniging Soortenbescherming Nederland, in haar commentaar gevraagd een aantal vissoorten en weekdiersoorten toe te voegen aan de bijlage bij het wetsvoorstel behorende bij artikel 3.7. De Stichting RAVON heeft in dat verband met name gewezen op soorten die volgens het OSPAR-verdrag moeten worden beschermd. Zoals in de toelichting bij artikel 1.2 is aangegeven, vormt het gemeenschappelijke visserijbeleid het geëigende kader om in de mariene gebieden beperkingen te stellen aan visserijactiviteiten; deze beperkingen worden gesteld op grond van de Visserijwet 1963. Ten aanzien van de verplichtingen op het vlak van soortenbescherming die voortvloeien uit het OSPAR-verdrag wijst het kabinet erop dat deze

¹ Ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1100/2007 van de Raad van 18 september 2007 tot vaststelling van maatregelen voor het herstel van het bestand van Europese aal (PbEU 2007, L 248).

verplichtingen in Europees verband zijn omgezet met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, waaraan het onderhavige wetsvoorstel uitvoering geeft.

De Vereniging politie dieren- en milieubescherming heeft in haar commentaar terecht opgemerkt dat ook een poging tot opzettelijk doden strafbaar is. In de Wet op de economische delicten is het handelen in strijd met artikel 3.10 als misdrijf gekwalificeerd en daarmee is ook het doen van pogingen strafbaar.

Op het in dit artikel neergelegde verbod kan een uitzondering worden gemaakt als één van de uitzonderingsgronden uit de Habitatrichtlijn, zoals overgenomen in artikel 3.8, zich voordoet. Aan die uitzonderingsgronden is in het tweede lid een aantal uitzonderingsgronden toegevoegd met het oog op belangen die ook worden genoemd in het huidige Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten. De uitzondering kan worden toegestaan in de vorm van een ontheffing of een vrijstelling, zoals de Stichting IQuatro terecht heeft opgemerkt.

De uitzondering voor handelingen in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling, als genoemd in het tweede lid, onderdeel a, kan zowel op grote projecten zien, zoals werkzaamheden in het kader van landinrichting, de aanleg van wegen, bedrijventerreinen, havens of woonwijken, als op relatief beperkte activiteiten, zoals de bouw van een schuur of de verbouwing van een huis. Ook natuurontwikkeling kan hieronder vallen. Aan «handelingen in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling van gebieden» is «met inbegrip van het daarop volgende gebruik van de gebieden» toegevoegd. In de praktijk bleek hierover wel eens onduidelijkheid te bestaan.

Bij het in het tweede lid, onderdelen e, f en g, genoemde «bestendig beheer of onderhoud» gaat het om gebruikelijke beheer en onderhoud zoals dat volgens de bestaande praktijk plaatsvindt. Om te beoordelen of beheer en onderhoud bestendig zijn, zijn de aard van de activiteiten en de middelen van belang, alsmede het tijdstip, de frequentie en de schaal waarop de activiteiten worden ondernomen. Het betreft regelmatig terugkerend beheer of onderhoud dat al langer tijd plaatsvindt zonder dat deze activiteiten in de weg hebben gestaan aan de vestiging en het behoud van individuen van beschermde soorten in de gebieden waarin de activiteiten plaatsvinden. De activiteiten zijn gericht op het handhaven van de bestaande situatie, hetgeen bijvoorbeeld kan blijken uit een beheer- of onderhoudsplan. Voorbeelden van beheer en onderhoud zijn beheer van waterlopen in het kader van de keur, het maaien van bermen vanwege de verkeersveiligheid en het maaien van weilanden of omploegen van akkerland. Nieuwe vormen van beheer en onderhoud, intensivering van beheer en onderhoud in omvang of frequentie en het gebruik van nieuwe technieken in het kader van deze activiteiten is niet aan te merken als bestendig.

Het in het voorgestelde tweede lid, onderdeel h, genoemde «algemeen belang» is bedoeld als restcategorie ten opzichte van de andere in het voorgestelde tweede lid en in het voorgestelde artikel 3.8, vijfde lid, onderdeel b, genoemde algemene belangen. Het is aan de initiatiefnemer om dit belang aannemelijk te maken bij zijn aanvraag van een ontheffing. De Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende industrieën (FODI) heeft er in haar commentaar op het ontwerp van het wetsvoorstel terecht op gewezen dat krachtens artikel 3.10, tweede lid, ook een vrijstelling van het verbod op opzettelijk doden kan worden verleend op basis van een goedgekeurde gedragscode (voorgesteld artikel 3.29).

Artikel 3.11

Provinciale staten kunnen in een verordening eisen stellen waaraan de melding moet voldoen. Het kabinet gaat ervan uit dat de melding op eenvoudige wijze zal kunnen worden gedaan, ook langs digitale weg. Als

een initiatiefnemer een ontheffing moet aanvragen voor soorten waarvoor het strikte beschermingsregime geldt, kan een melding voor andere soorten deel uitmaken van die aanvraag.

Artikelen 3.12 en 3.13

De rol en taken van de faunabeheereenheid en de wildbeheereenheid zijn toegelicht in paragraaf 7.3.4 van deze memorie van toelichting.

Artikel 3.14

Artikel 3.14 stelt de kaders waarbinnen de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de provincies vrijstelling kunnen verlenen voor de bestrijding van schadelijke dieren. Zoals ook geldt op grond van artikel 65 van de Flora- en faunawet, is de minister bevoegd voor de verlening van vrijstelling ten aanzien van dieren die landelijk schade veroorzaken; het is immers niet doelmatig ingeval in dat geval voor de schadebestrijding twaalf provincies in een vrijstelling moeten voorzien. Het voorgestelde tweede lid van artikel 3.14 maakt daarom een inbreuk op de reguliere bevoegdheidstoedeling aan provinciale staten, zoals deze in dit wetsvoorstel bij de verlening van vrijstellingen van de soortenbeschermingsbepalingen uitgangspunt is. Met de woorden «in zoverre» wordt in het tweede lid tot uitdrukking gebracht dat de in die artikelen overigens gestelde randvoorwaarden voor het toestaan van afwijkingen van de soortenbeschermingsbepalingen onverminderd gelden. Provinciale staten van de provincies verlenen de vrijstelling ten aanzien van dieren die in delen van het land schade veroorzaken. De grondslag daarvoor wordt geboden door de artikelen 3.3, tweede lid, 3.8, tweede lid en 3.10, tweede lid. De in artikel 3.14 gestelde kaders zijn toegelicht in paragraaf 7.3.4 van deze memorie van toelichting. De grondgebruiker is op grond van het vierde lid van artikel 3.14 bevoegd om anderen dan hijzelf in te schakelen voor de uitvoering van de bestrijding, bij schriftelijke toestemming. Hierdoor kan de grondgebruiker bijvoorbeeld een beroep doen op personen die, anders dan hijzelf, bevoegd zijn tot het gebruik van het geweer of van jachtvogels. Bij de ten behoeve van de schadebestrijding te gebruiken middelen geldt overigens – uiteraard ook als derden worden ingeschakeld – dat deze overeenkomstig artikel 3.22 uitdrukkelijk moeten zijn toegestaan in de provinciale vrijstellingsverordening en dat moet zijn voldaan aan het bepaalde in de artikelen 3.24 tot en met 3.28.

Artikelen 3.15, 3.16 en 3.17

De voorgestelde artikelen 3.15, 3.16 en 3.17 voorzien respectievelijk in kaders voor de ontheffingverlening voor populatiebeheer, in een basis voor opdrachtverlening door de provincies voor de beperking van populaties in het kader van populatiebeheer, waaronder beperking van populaties van exoten en verwilderde dieren, en in de verantwoordelijkheid van de provincies om door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aangewezen invasieve exoten te bestrijden. De artikelen zijn in paragraaf 7.3.4 van deze memorie van toelichting toegelicht.

De belangen met het oog waarop een ontheffing of opdracht ten behoeve van het populatiebeheer kan worden gegeven komen overeen met de gronden genoemd in de artikelen 3.3, 3.8 en 3.10, voor zover deze in het kader van populatiebeheer relevant zijn. Die gronden behelzen meer dan preventie of bestrijding van schade. De opdracht tot populatiebeheer strekt tevens tot afwijking van de verbodsbepalingen van de soortenbeschermingsregimes. Er is derhalve geen afzonderlijke ontheffing meer nodig; wel zijn alle vereisten voor ontheffingverlening van overeenkom-

stige toepassing. Het voorgestelde derde lid van artikel 3.15. biedt de basis om de uitvoering van de ontheffing voor populatiebeheer te laten geschieden door wildbeheereenheden of andere aangesloten bij de faunabeheereenheid.

Het voorgestelde vierde en vijfde lid bevatten de grondslag om, in afwijking van de hoofdregel, ontheffingen te verlenen respectievelijk aan anderen dan faunabeheereenheden en voor handelingen die niet onderdeel uitmaken van het faunabeheerplan. Deze voorziening stelt het bevoegde gezag in staat tot flexibiliteit in situaties dat in zijn oordeel de noodzaak voor tussenkomst van een faunabeheereenheid of een faunabeheerplan ontbreekt, bijvoorbeeld in onvoorziene situaties waarin haast geboden is.

Verwilderde dieren in de zin van het voorgestelde vierde lid van artikel 3.16 zijn voorheen gehouden dieren die structureel niet meer onder de beschikkingsmacht van de eigenaar vallen, of hun nakomelingen. Zij dienen derhalve onderscheiden te worden van dieren die ontsnapt zijn.

Bij de bestrijding van invasieve exoten op grond van het voorgestelde artikel 3.17 kunnen gedeputeerde staten ten aanzien van dieren hun bevoegdheden op grond van artikel 3.16 benutten. Het vierde lid van artikel 3.16 ziet – behalve op verwilderde dieren – ook op exoten en dus tevens op invasieve exoten. Voor invasieve exotische plantensoorten is een vergelijkbare bevoegdheid neergelegd in het voorgestelde vierde lid van artikel 3.17.

Artikelen 3.18 en 3.20

De voorgestelde artikelen 3.18 en 3.20 zijn uitvoerig toegelicht in paragraaf 7.3.4 van deze memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen. Op de in het tweede lid opgesomde soorten wild mag alleen worden gejaagd als de jacht daarop op grond van het voorgestelde artikel 3.20 is geopend.

In de Benelux-overeenkomst inzake de jacht en vogelbescherming is de wildlijst ingedeeld in verschillende categorieën wildsoorten. Van het in het tweede lid van onderhavig artikel aangewezen wild vallen het wild zwijn, de ree, het damhert en het edelhert onder het grofwild, de haas en de fazant onder het klein wild, de wilde eend, de grauwe gans en de kolkans onder het waterwild en de houtduif en het konijn onder het overig wild. Het onderscheid in categorieën heeft geen betekenis voor de toepasselijke regels en is derhalve ook niet in de wettekst zelf overgenomen.

Op grond van het voorgestelde vierde lid van artikel 3.18 kan de jachthouder aan anderen toestemming verlenen om buiten zijn gezelschap te jagen. Daarbij moet voldaan zijn aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Deze regels zullen – evenals de thans op grond van de Flora- en faunawet in het Jachtbesluit gestelde regels – waarborgen dat toezichthouders op voorhand bekend zijn met wie in een jachtveld actief is als jager. Bij het stellen van de regels zal onderscheid worden gemaakt tussen jachtopzichters en anderen. De jachtopzichter heeft namelijk een dubbele taak, hij verzorgt het jachtveld van een jachthouder en is tevens buitengewoon opsporingsambtenaar.

Artikel 3.19

In het voorgestelde artikel 3.19, eerste lid, zijn de middelen aangewezen waarmee de jacht mag worden uitgeoefend. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan Benelux-beschikking M(96)8.¹ Het voorgestelde tweede lid van het artikel ondersteunt de handhaving en kan worden gebruikt om stroperij tegen te gaan.

¹ Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie inzake de vaststelling van de middelen die toelaatbaar zijn bij de uitoefening van de jacht (M(96)8), Trb. 1997, 252.

Onder meer de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging en de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer hebben in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel gepleit voor het opnemen van alle middelen die in voornoemde Benelux-beschikking zijn vermeld op de lijst van jachtmiddelen. Voor enkele van de bedoelde middelen geldt dat deze thans al kunnen worden gebruikt, ook al zijn zij niet aangewezen op grond van de Flora- en faunawet. Daarbij gaat het om ondersteunende middelen als de optische beeldversterker, de hoogzit en schermen. Deze hulpmiddelen voor de jacht komen een weidelijke uitoefening van de jacht ten goede en zullen ook op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, kunnen worden gebruikt. Datzelfde geldt voor het gebruik van een jachtmes, mits uiteraard aan de bepalingen van Wet wapens en munitie wordt voldaan.

Andere in de Benelux-beschikking middelen worden van oudsher niet gebruikt voor de jacht in Nederland, zoals paarden. De kastval en de vangkooi zijn evenmin middelen die worden gebruikt bij de in Nederland gebruikelijke jacht. Lokganzen zijn aan het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw als jachtmiddel geschrapt uit de Jachtwet, omdat het gebruik van lokganzen aanleiding gaf tot een onweidelijke jachthutoefening.¹ Het kabinet ziet geen aanleiding om op dit punt nu anders te besluiten. Deze middelen kunnen in voorkomende gevallen echter wel buiten de jacht worden gebruikt op grond van een ontheffing of vrijstelling van het verbod op het doden vangen, overeenkomstig het voorgestelde artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, en artikel 3.23. In verband met de veiligheid is in het voorgestelde derde lid bepaald dat uitoefening van de jacht met het geweer niet binnen de grenzen van de bebouwde kom mag plaatsvinden. Net als in de Flora- en faunawet betreft het hier de bebouwde kom van gemeenten, vast te stellen door de gemeenteraad. De regels die op grond van het vijfde lid kunnen worden gesteld zien op een uit een maatschappelijk oogpunt fatsoenlijke uitoefening van de jacht. Deze regels vloeien voor een deel overigens voort uit de Benelux-overeenkomst en de daarop gebaseerde beschikkingen.

Artikel 3.21

Het voorgestelde artikel 3.21 bepaalt wie gerechtigd is tot jacht op een veld; deze gerechtigde wordt «jachthouder» genoemd (artikel 1.1, eerste lid). De regels behelst een continuering van de regeling in artikel 33 van de Flora- en faunawet. Ingeval van pacht geldt ingevolge deze regeling, in afwijking van de algemene regeling inzake pacht in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, dat de pachter jachthouder is van een veld, tenzij anders is bepaald bij de pachtovereenkomst.

De regeling van de huur en verhuur van het jachtrecht verzet zich niet tegen de zogenoemde «jacht op afroep», waarbij in de jachthuurovereenkomst is opgenomen dat de toestemming van de verhuurder een voorwaarde is voor de uitoefening van het gehuurde jachtrecht. Dit behoort tot de contractsvrijheid en wordt beheerst door de regels van het burgerlijk recht op dit punt.

Het Burgerlijk Wetboek bepaalt in artikel 226 van Boek 7 dat koop geen huur breekt; partijen hebben in principe evenwel de vrijheid om in de huurovereenkomst anders overeen te komen. Het voorgestelde tweede lid van artikel 3.21 sluit dergelijke afwijkende afspraken voor de jachthuurovereenkomst evenwel uit, om te borgen dat de jachthouder te allen tijde een langjarig beheer van zijn jachtveld kan voeren, ook als hij het jachtrecht huurt.

¹ Kamerstukken II 1987/88, 20 505, nr. 3.

Artikelen 3.22 en 3.23

Het voorgestelde eerste lid van artikel 3.22 is toegelicht in paragraaf 7.3.4.6 van deze memorie, waarnaar zij verwezen. Het voorgestelde tweede lid van artikel 3.22 bevat een grondslag om middelen aan te wijzen waarmee het verboden is om zich buiten gebouwen te bevinden. Deze bepaling ziet op middelen die een niet-selectief karakter hebben, dan wel een grote inbreuk kunnen maken op het welzijn van dieren. Op grond van het voorgestelde derde lid zal uitvoering worden gegeven aan Benelux-beschikking M(76)15 inzake een verbod op het gebruik en bezit van mistnetten.¹

In ontheffingen en vrijstellingen van de soortenbeschermingsbepalingen en in de opdracht tot beperking van de omvang van een populatie als bedoeld in artikel 3.16 moet op grond van het voorgestelde artikel 3.23 worden bepaal welke middelen bij de uitvoering daarvan zijn toestaan. De artikelen 3.4, 3.9 en 3.22 zijn daarbij onverkort van toepassing.

Artikel 3.24

De voorwaarden die gelden voor het gebruik van het jachtgeweer, zoals opgenomen in het voorgestelde eerste lid van artikel 3.24 zijn toegelicht in paragraaf 7.3.4.6 van deze memorie van toelichting. Op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 3.24 zal uitvoering worden gegeven aan Benelux-beschikking M(83)17.²

In het voorgestelde eerste lid, onderdeel d, van artikel 3.24 worden de gevallen aangewezen waarin de houder van een jachttakke zijn geweer mag gebruiken in zijn jachtveld, ook anders dan voor de uitoefening van de jacht. Deze lijst is limitatief van aard. Belangrijk verschil met de regeling in de Flora- en faunawet is dat het geweer ook gebruikt mag worden voor de bestrijding van exoten en verwilderde dieren. Omwille van de duidelijkheid in het veld worden de soorten van de exoten en verwilderde dieren waarbij het gebruik van het geweer is toegestaan aangewezen bij ministeriële regeling. Soorten waarvan aanwijzing wordt overwogen zijn bijvoorbeeld de Canadese gans en de verwilderde kat. Het geweer mag ingevolge het voorgestelde eerste lid, onderdeel d, ook worden gebruikt voor het schieten van kleiduiven en de training van jachthonden, de zogenoemde jachthondenproeven. Op het schieten van kleiduiven is tevens de Wet milieugevaarlijke stoffen van toepassing, meer in het bijzonder het daarop gebaseerde Besluit kleiduvenschieten milieubeheer. De Vereniging Politie Dieren- en Milieubescherming merkt in haar commentaar op het ontwerp van dit wetsvoorstel op dat kleiduvenschieten alleen in het jachtseizoen zou moeten worden toegestaan, omwille van de aanpak van stroperij. Onder de Flora- en faunawet geldt deze beperking echter niet en er zijn geen signalen dat van dit recht misbruik wordt gemaakt. De Vereniging Politie Dieren- en Milieubescherming merkt tevens op dat de in onderdeel d genoemde jachthondenproeven misbruikt kunnen worden als dekmantel voor illegale activiteiten als stroperij met behulp van lange honden, en pleit daarom voor aanvullende regels ten aanzien van dit onderwerp. Echter, lange honden worden niet gebruikt als jachthond om (aangeschoten) wild na te speuren en te apporteren. Met lange honden kunnen derhalve per definitie geen jachthondenproeven gehouden worden.

Het lossen van proefschoten in het veld wordt niet genoemd in dit onderdeel d maar is wel toegestaan. Dit wordt geacht onderdeel uit te maken van het gangbare gebruik van het jachtgeweer in het veld.

¹ Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie met betrekking tot de bescherming van de vogelstand (M(76)15) (Trb. 1976, 108).

² Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie strekkende tot de limitatieve opsomming van de te bezigen geweren en munitie bij de jacht op de onderscheiden wildsoorten (M(83)17) (Trb. 1987, 2).

Artikel 3.25

Het voorgestelde artikel 3.25 dient ter ondersteuning van de handhaving en de aanpak van de stroperij, waar de bepaling het mogelijk maakt om al handhavend op te treden voordat het geweer wordt gebruikt. Het volstaat om vast te stellen dat degene die het geweer draagt geen jachtakte heeft of anderszins bevoegd is, of het geweer draagt op terreinen waarop hij de jacht met het geweer niet mag uitoefenen.

Artikel 3.26

De akte voor het jachtgeweer wordt op grond van het voorgestelde artikel 3.26 verleend als aan een aantal eisen is voldaan, waarvan de belangrijkste is het afleggen van een examen. Dit vereiste wordt voorgeschreven in de Benelux-beschikking M(83)3.¹ In dit examen worden de theoretische kennis en de praktische vaardigheid van de gebruiker van het jachtgeweer getoetst. Zo wordt verzekerd dat de gebruiker van het jachtgeweer beschikt over voldoende kennis van het middel en van de natuur. De aanvrager moet tevens gerechtigd zijn tot de jacht op een jachtveld, of beschikken over toestemming tot de jacht op een jachtveld van de desbetreffende jachthouder. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat alleen diegenen een vergunning hebben, die in de gelegenheid zijn om te jagen. Een bijzonder geval betreft personen die in een ander land dan Nederland een jachtexamen heeft afgelegd. De minister kan buitenlandse examens erkennen, waarna de persoon in kwestie in aanmerking komt voor een vergunning. Tevens kunnen personen die geen woonplaats krijgen in Nederland en in hun land van herkomst gerechtigd zijn te jagen. Deze personen kunnen een tijdelijke vergunning aanvragen die hen in staat stelt in het gezelschap van een Nederlandse vergunning het geweer te gebruiken.

Artikel 3.27

Op grond van het voorgestelde artikel 3.24, eerste lid, onder c, geldt een plicht tot het afsluiten van een schadeverzekering voor de gebruiker van het jachtgeweer, waarmee hij zijn aansprakelijkheid voor ongevallen en schade door gebruik van het geweer dekt. Deze verzekering moet ook het jagen in zijn gezelschap dekken. Op grond van artikel 3.27 kunnen regels worden gesteld over deze verzekering (eerste en tweede lid).

Ook bevat dit artikel regels die afwijken van wat het Burgerlijk Wetboek (hierna ook: BW) bepaalt over schadeverzekeringen. Zo heeft de benadeelde krachtens het derde lid een eigen vordering jegens de verzekeraar (zie hiervoor artikel 954, zevende lid, van Boek 7 van het BW). Ook bevat het wetsvoorstel afwijkende bepalingen over de nietigheid van de verzekeringsovereenkomst, over de betaling van de schade door de verzekeringsnemer en over de verjaring van de vordering.

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in het schrappen van een aantal bepalingen inzake de verzekeringsplicht voor het geweer, omdat zij overlappen met de toepasselijke algemene regels inzake de schadeverzekering in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Het betreft regels inzake het geval dat er meerdere benadeelden bestaan (reeds geregeld in artikel 7:954, de vijfde lid, van het Burgerlijk Wetboek), de verjaring (7:942 BW) en de meldingsplicht van verzekerden (7:941 BW). Voorts zijn de regels over de verzekering ten aanzien van jagers in gezelschap geschrapt, omdat ieder van hen op grond van de verzekeringsplicht al gehouden is verzekerd te zijn. Ook de verplichting tot uitreiking van een apart bewijs van verzekering vervalt, omdat de verzekeringspolis (7:932 en 933 BW) volstaat.

¹ Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie strekkende tot onderlinge erkenning van de jachtexamens (M(83)3) (Trb. 1987, 2).

Artikel 3.28

Voor een toelichting op het gebruik van jachtvogels zij verwezen naar paragraaf 7.3.4.4 van deze memorie van toelichting. Op het examen, noodzakelijk voor het gebruik van een eendenkooi, is de toelichting op het examen van het jachtgeweer van overeenkomstige toepassing.

De regels in onderhavig artikel over de eendenkooi kunnen in twee gevallen van toepassing zijn, te weten bij het gebruik van de eendenkooi als jachtmiddel (zie voorgesteld artikel 3.19) en ingeval op grond van het voorgestelde artikel 3.4, tweede lid, vrijstelling of ontheffing voor het gebruik van de eendenkooi wordt verleend van het verbod op het gebruik van niet-selectieve middelen van artikel 3.4, eerste lid, onder a. Deze ontheffing of vrijstelling kan bijvoorbeeld worden verleend ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek.

Het onderhavige artikel bevat in het vijfde tot en met negende lid regels over het oude zakelijke recht verbonden aan de eendenkooi, het afpalingsrecht. Dit recht houdt in dat het anderen dan de kooiker, zonder de toestemming van die laatste, verboden is eenden te verontrusten binnen de afpaling van de eendenkooi (vijfde lid). Dit verbod geldt alleen voor eendenkooien ten aanzien waarvan op 1 april 1977 een afpalingsrecht bestond (het achtste lid). Degene die in strijd handelt met dit recht, begaat een onrechtmatige daad en is op grond van het Burgerlijk wetboek aansprakelijk voor de uit die daad voortvloeiende schade. Een uitzondering op het verbod geldt ingeval de verontrusting redelijkerwijs niet kan worden vermeden ter uitvoering van openbare werken of ter uitvoering van beroep of bedrijf. Ook dan zal eventuele daardoor ontstane schade aan de kooiker moeten worden vergoed, zo is expliciet geregeld in het zevende lid.

Het afpalingrecht geldt alleen voor eendenkooien waarvoor dit recht van oudsher van gold. Evenals in de Flora- en faunawet is de peildatum voor het bestaan van dit recht is 1 april 1977 (achtste lid). Het afpalingrecht geldt tevens slechts wanneer de eendenkooi is afgepaald, dat wil zeggen dat de kring waarbinnen verstoring verboden met behulp van palen is afgebakend overeenkomstig de regels gesteld op grond van het voorgestelde negende lid.

Artikel 3.29

Het voorgestelde artikel 3.29 bevat een vrijstelling van een aantal verbodsbepalingen voor handelingen die worden verricht overeenkomstig een goedgekeurde gedragscode. In het algemeen deel van deze memorie is ingegaan op de functie van gedragscodes. Gedragscodes hebben een breed maatschappelijk draagvlak onder natuurbeschermingsorganisaties, organisaties van het bedrijfsleven en overheden.

Bij «bestendig beheer en onderhoud» gaat het om het voortzetten van de ter plaatse bestaande praktijk. Onder «bestendig gebruik» wordt verstaan het sinds langere tijd ondernemen van activiteiten, die samenhangen met de landschappelijke kwaliteiten van een bepaald gebied en ingepast zijn door de beheerder of eigenaar van het gebied of inpasbaar zijn. Om te beoordelen of beheer, gebruik en onderhoud bestendig is, dient de aard van de activiteiten en de middelen in ogenschouw worden genomen, alsmede het tijdstip, de frequentie en de schaal waarop de activiteiten worden ondernomen. Gedacht moet worden aan regelmatig terugkerend beheer, gebruik of onderhoud dat al langere tijd plaatsvindt zonder dat dit beheer, gebruik of onderhoud in de weg heeft gestaan aan de vestiging en het behoud van individuen van beschermde soorten in de gebieden waar het beheer, gebruik of onderhoud plaatsvindt. De activiteiten zijn gericht op het handhaven van de bestaande situatie, hetgeen bijvoorbeeld kan blijken uit een beheer- of onderhoudsplan.

Voorbeelden van beheer en onderhoud zijn het maaien om bepaalde vegetaties in een natuurgebied in stand te houden, beheer van waterlopen in het kader van de keur, het maaien van bermen vanwege de verkeersveiligheid en het maaien van weilanden voor kuilvoer.

Voorbeelden van gebruik zijn het houden van militaire oefeningen op bestaande oefenterreinen van Defensie, het kamperen op speciaal daarvoor bestemde plekken, (cultuur)historisch bepaalde evenementen zoals veldlopen, wandeltochten en Sint-Hubertusvieringen, evenementen op speciaal daarvoor bestemde terreinen, zoals crosscircuits of evenemententerreinen.

Of deze vormen van beheer, gebruik en onderhoud daadwerkelijk als bestendig kunnen worden aangemerkt hangt ervan af of aan de bovengenoemde criteria is voldaan.

Nieuwe vormen van beheer, gebruik of onderhoud, intensivering van beheer, gebruik of onderhoud qua omvang of frequentie en het gebruik van nieuwe technieken in het kader van beheer, gebruik of onderhoud zijn niet aan te merken als «bestendig».

Bij handelingen die plaatsvinden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling gaat het niet alleen om grote projecten zoals de aanleg van wegen, bedrijventerreinen, havens of woonwijken, maar ook om werkzaamheden van relatief kleine omvang zoals de bouw van een schuur of de verbouwing van een huis.

Anders dan thans het geval is kunnen gedragscodes voor ruimtelijke inrichting of ontwikkeling op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, ook betrekking hebben op vogels en dier- of plantensoorten die zijn genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. Het kabinet wijst erop dat de bestaande gedragscodes voor ruimtelijke inrichting of ontwikkeling nog niet voorzien in specifieke adequate maatregelen voor deze Europese soorten. Om deze gedragscodes in de toekomst ook bruikbaar te laten zijn voor de Europese soorten, zullen zij moeten worden aangevuld met specifieke adequate maatregelen.

In de praktijk worden gedragscodes opgesteld door overheden of organisaties die vaak dezelfde handelingen verrichten en daarvoor regelmatig een ontheffing zouden moeten aanvragen als zij die handelingen niet volgens een gedragscode zouden uitvoeren. Voor die organisaties brengt het opstellen van een gedragscode minder lasten met zich dan regelmatige ontheffingaansvragen. Voorbeelden van organisaties die onder de Flora- en faunawet een gedragscode hebben opgesteld zijn overheden (zoals Rijkswaterstaat, gemeenten of de Unie van Waterschappen), terreinbeherende organisaties, bedrijfsschappen en ondernemersorganisaties als Bouwend Nederland, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Vereniging van recreatieondernemers Nederland (RECRON) en de brancheorganisatie van watersportbedrijven (HISWA). Ook natuurorganisaties zijn betrokken bij de totstandkoming van gedragscodes, bijvoorbeeld de gezamenlijke gedragscode natuurbeheer van het Boschap, Staatsbosbeheer, de organisatie voor particulier en agrarisch natuurbeheer SBNL, Natuurmonumenten, de Landschappen, de Federatie Particulier Grondbezit en anderen.

Naar aanleiding van het commentaar van LTO-Nederland, wordt erop gewezen dat het opstellen van een gedragscode niet noodzakelijk is voor bepaalde activiteiten. De mogelijkheid om een gedragscode op te stellen is uitdrukkelijk bedoeld als hulpmiddel om de lasten te verminderen. Een overheid of organisatie kan zelf een afweging maken of het in haar specifieke situatie voordelen biedt om een gedragscode op te stellen. Wanneer een gedragscode is goedgekeurd, kunnen ook organisaties die niet bij de totstandkoming van die gedragscode betrokken zijn geweest, maar wel in overeenstemming met die gedragscode handelen zonder ontheffing de handelingen verrichten. Zo kan een gemeente gebruik maken van een gedragscode die door een andere gemeente is opgesteld,

wanneer het handelingen betreft die door die gedragscode worden bestreken. Het is dus niet nodig om voor dezelfde handelingen telkens min of meer gelijklopende gedragscodes ter goedkeuring voor te leggen. De gedragscode is vormvrij gelaten. Wel moet een gedragscode aan de in het tweede en derde lid vermelde criteria voldoen om voor goedkeuring in aanmerking te komen. Voor die criteria is aangesloten bij de tekst van het huidige artikel 16c van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten, dat voorziet in een vrijstelling voor werkzaamheden die overeenkomstig een goedgekeurde gedragscode worden verricht.

Artikel 3.30

Het voorgestelde artikel 3.30 bevat een verbod op het bijvoeren van wild, omdat bijvoeren strijdig is met het belang van een goed wildbeheer. Bijvoeren in de zin van onderhavig artikel is bijvoeren dat de stand van de populatie bevordert. Dat betekent dat gebruik van voer in kleine hoeveelheden om tellingen te kunnen verrichten of om afschot te kunnen plegen niet wordt beschouwd als bijvoeren. Ook het in stand houden of aanleggen van voerakkers om dieren beter zichtbaar te maken voor recreanten wordt niet als bijvoeren beschouwd.

Voorgesteld wordt om – net als onder de Flora- en faunawet – in het tweede lid een geclausuleerde ontheffingsmogelijkheid voor gedeputeerde staten op te nemen. Ontheffing van het verbod is alleen mogelijk indien sprake is van bijzondere weersomstandigheden of indien sprake is van een tijdelijk natuurlijk voedseltekort en het welzijn van de dieren in het geding is. Deze laatste situatie kan zich voordoen, indien na een zeer mastrijk najaar de populatie wilde zwijnen onvoldoende door afschot is gereduceerd in relatie tot het schaarse voedsel aan het einde van de winterperiode.

Artikel 3.31

In het kader van jacht, beheer en schadebestrijding bestaan verschillende methoden om hoefdieren met een geweer te doden. Bij de toe te passen methoden om hoefdieren in het kader van beheer en schadebestrijding te doden, dient rekening te worden gehouden met overwegingen van dierenwelzijn, zoals het voorkomen van stress, de selectiviteit (zieke versus gezonde dieren, keuze tussen mannelijke en vrouwelijke dieren) en de kans op eventuele verwonding.

Om een dier te kunnen doden met gebruikmaking van een geweer moet de schutter binnen schootsafstand van het dier kunnen komen. De drijfjacht is een methode waarbij meestal een vrij groot aantal schutters in linie aan één of meer zijden van het te drijven perceel is opgesteld. Het wild wordt vervolgens in één richting opgejaagd door een eveneens in linie opgestelde groep drijvers.

Bezwaren tegen de drijfjacht en daaraan gerelateerde methoden zijn de mate van verstoring die deze methoden voor hoefdieren met zich brengen, de niet-selectieve werking daarvan en de kans op verwonding. Daarom is in onderhavig artikel een verbod opgenomen waarbij in beginsel elke vorm van drijven op edelherten, damherten, reeën en wilde zwijnen verboden is.

Drukjacht op wilde zwijnen is wel toegestaan, mits wordt voldaan aan bij provinciale verordening te stellen regels. De drukjacht is een zeer beperkte vorm van drijven, één-op-één en zonder inzet van een hond. De Dierenbescherming pleit er voor om ook de drukjacht te verbieden uit oogpunt van dierenwelzijn, het ontbreken van nut en noodzaak en omdat het geen structurele oplossing biedt. Het kabinet onderkent de maatschappelijke weerstand tegen dit middel, maar acht het van belang om, met het oog op met name de verkeersveiligheid, een uiterst middel als dit beschikbaar te houden.

Artikel 3.32

Het voorgestelde artikel 3.32 bevat een algemeen verbod om dieren uit te zetten, omdat het uitzetten van dieren uit een oogpunt van soortenbescherming in het algemeen ongewenst is. Het verbod is van toepassing op alle soorten dieren, zowel diersoorten die niet of niet meer van nature voorkomen – exoten en uitgestorven soorten – als soorten die wel van nature in Nederland voorkomen. Het uitzetten van diersoorten die van nature voorkomen wordt ook als ongewenst beschouwd. Dit aspect van het verbod ziet bijvoorbeeld ook op het uitzetten van bejaagbare soorten ten behoeve van de jacht. Op de herintroductie van diersoorten – het uitzetten van dieren die van nature in Nederland voorkomen of zijn voorgekomen, met als doel een zelfstandige duurzame populatie te bevorderen of deze opnieuw te stichten – is de beleidslijn herintroducties van dieren van toepassing.¹ Het verbod op uitzetten is ook van toepassing op bij algemene maatregel van bestuur aangewezen exotische plantensoorten (vierde lid).

Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van het verbod op uitzetten van dieren. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is echter het bevoegd gezag voor gevallen waarin het uitzetten van dieren grote ecologische risico's met zich brengt die op nationaal niveau beoordeeld moeten worden. Het betreft hierbij herintroducties en – overeenkomstig voornoemde Benelux-beschikking – de introductie van exoten. Voor herintroducties bestaan er – niet bindende – richtlijnen² van de International Union for Conservation of Nature, die mede gebruikt zullen worden de toetsing van verzoeken om ontheffingen voor herintroducties (vijfde lid).

Ten behoeve van de visserij wordt veelvuldig vis uitgezet. In beginsel bestaat daartegen geen bezwaar. Het tweede lid bepaalt daarom dat het uitzetverbod in het eerste lid niet geldt voor vissen die op grond van de Visserijwet 1963 zijn aangewezen als «vis». Op deze vissen is de Visserijwet 1963 van toepassing en deze wet bevat een eigen kader voor het uitzetten van vis. Er geldt geen algemeen verbod, maar op grond van artikel 16 van de Visserijwet kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ten aanzien van de visserij in de binnenwateren waarbij mede rekening wordt gehouden met de belangen van de natuurbescherming. Dit artikel biedt de grondslag voor een verbod behoudens vergunning van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Voor de kustwateren bestaat dezelfde mogelijkheid krachtens artikel 9.

Daarnaast is het uitzetten van vis op grond van artikel 17 van de Visserijwet 1963 alleen toegestaan met toestemming van de visrechtenhouder van het betreffende water. Dit toestemmingsvereiste geldt niet alleen voor de uitzet van vissen die op grond van artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Visserijwet 1963 zijn aangewezen als «vis», maar ook voor alle andere vissoorten.

Het voorgestelde derde lid van artikel 3.32 bepaalt dat gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen voor het uitzetten van het verbod op het uitzetten van dieren.

Artikel 3.33

Het voorgestelde artikel 3.33 vloeit voort uit het Internationaal Verdrag tot Regulering van de Walvisvangst³ en de daarbij horende Uitvoeringsovereenkomst Internationaal Verdrag tot Regulering van de Walvisvangst. In het verdrag zijn de voorwaarden opgenomen waaronder de walvisvangst dient plaats te vinden. Sinds 1985 geldt echter een moratorium op de alle commerciële walvisvangst (artikel III, tiende lid, onderdeel e, van de Uitvoeringsovereenkomst).

¹ Kamerstukken 2007/08, 31 200 XIV, nr. 215.

² Bijlage bij Kamerstukken 2007/08, 31 200 XIV, nr. 215.

³ Gesloten te Washington, 2 december 1946 (Stb. 1949, I 534).

Alle walvissoorten komen voor op bijlage A van de CITES-verordening, waarmee de intra- en intercommunautaire handel is gereguleerd, alsmede een verbod op commerciële handelingen en bezit van deze soorten. Alle walvissoorten zijn tevens opgenomen op bijlage IV van de Habitatrichtlijn. Het vangen, doden en verstoren van in het wild levende walvissoorten in de wateren van de Europese Unie valt derhalve onder de verbod waarin artikel 3.5 van dit wetsvoorstel voorziet. Ter implementatie van het verdrag is in artikel 3.33 een verbod opgenomen op het vangen en doden vanuit een Nederlands vaartuig. Dat verbod is relevant voor wateren waarover Nederland geen jurisdictie uitoefent.

Zoals de Stichting Das & Boom en Greenpeace in hun commentaren op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel hebben opgemerkt, voorzag het ontwerp-wetsvoorstel ten onrechte in de mogelijkheid om een vergunning te verlenen voor het vangen of doden van walvissen vanuit een Nederlands schip. Het kabinet wil benadrukken dat het tegen walvisvangst is. Hoewel de in het eerdere ontwerp opgenomen mogelijkheid van vergunningverlening niet beoogde commerciële walvisvangst toe te staan, erkent het kabinet dat onduidelijkheid hierover niet uitgesloten was. De mogelijkheid van afwijking van het verbod is derhalve geschrapt.

Artikelen 3.34 tot en met 3.39

De voorgestelde artikelen 3.34 tot en met 3.39 zijn toegelicht in het algemene deel van deze memorie van toelichting.

De CITES-commissie (voorgesteld artikel 3.39) speelt als wetenschappelijke autoriteit in de zin van de CITES-verordening een belangrijke rol bij de verlening van invoer- en uitvoervergunningen en wederuitvoercertificaten in het kader van CITES. Als er bijvoorbeeld steuren – een bijlage A diersoort – via Nederland op het grondgebied van de Europese Unie worden gebracht, dan moet er door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (artikel 3.35, derde lid) een invoervergunning worden afgegeven. De wetenschappelijke autoriteit beoordeelt of het binnenbrengen van de steuren geen nadelig effect zal hebben op de instandhouding of de omvang van het verspreidingsgebied van de populatie van de steur, op basis van het advies van de wetenschappelijke studiegroep, een in Europees verband ingesteld adviesorgaan. Daarnaast controleert de wetenschappelijke autoriteit of de steuren worden binnengebracht voor doeleinden die het voortbestaan van de steur niet nadelig beïnvloeden. Tot slot verzekert de wetenschappelijke autoriteit of – indien het om levende steuren gaat – de steuren op de plaats van bestemming adequaat zullen worden ondergebracht en verzorgd. De wetenschappelijke autoriteit heeft vergelijkbare bevoegdheden bij de verlening van een invoervergunning voor bijlage B dier- en plantensoorten en de verlening van een uitvoervergunning, of een wederuitvoercertificaat voor bijlagen A, B en C dier- en plantensoorten. Tot slot verzekert de wetenschappelijke autoriteit dat als er levende specimen van bijlage A soorten worden vervoerd binnen Nederland of naar Nederland vanuit een andere Lidstaat zij op de plaats van bestemming adequaat zullen worden ondergebracht en verzorgd.

Artikel 4.1

Centraal in het voorgestelde beschermingsregime voor houtopstanden staat het verbod om houtopstanden te vellen zonder voorafgaande melding (voorgesteld artikel 4.2) en de verplichting tot herbeplanting na het vellen (voorgesteld artikel 4.3). Een aantal categorieën van houtopstanden is in dit wetsvoorstel uitgezonderd van dat regime. Deze categorieën zijn in het voorgestelde artikel 4.1 genoemd.

In de eerste plaats vallen houtopstanden die gelegen zijn binnen de bebouwde kom niet onder het beschermingsregime (onderdeel a). De omvang van houtopstanden binnen deze grens is relatief niet groot en gemeenten kunnen bovendien zelf regels stellen via een autonoom vast te stellen kapverordening.

In de tweede plaats is een aantal categorieën uitgezonderd die naar hun aard niet geschikt zijn voor het onderhavige beschermingsregime, zoals kerstbomen, fruitbomen en kweekgoed (onderdelen c, d en e). Verder zijn enkele categorieën van houtopstanden in dit wetsvoorstel uitgezonderd van het beschermingsregime omdat de bescherming van die categorieën te weinig zou bijdragen aan het behoud van het bosareaal in Nederland om een beperking van het eigendomsrecht te rechtvaardigen. Het gaat hier om houtopstanden van beperkte omvang, te weten houtopstanden op erven en in tuinen (onderdeel b) en populieren en wilgen langs wegen, waterwegen en landbouwgronden (onderdeel f).

De expliciete uitzondering van het beschermingsregime in de Boswet voor de Italiaanse populier, paardenkastanje en treurwilg is in dit wetsvoorstel niet gehandhaafd, omdat de voorgestelde uitzondering van houtopstanden binnen de bebouwde kom en op erven en in tuinen (onderdelen a en b) hier in de praktijk in voorzien.

Anders dan in de Boswet is de linde in dit wetsvoorstel niet uitgezonderd van het beschermingsregime. Het is wenselijk dat er na velling van linden wel herbeplanting plaatsvindt, omdat deze boomsoort zeldzaam is in de Nederlandse bossen, en omdat het blad van de linde in belangrijke mate bijdraagt aan een betere humuslaag en het daarin levende bodemleven, zoals wormen en insecten. Van dat laatste profiteren dan weer vogels en andere insecteneters.

Verschillende organisaties hebben in hun commentaar op de consultatieversie van onderhavig wetsvoorstel gepleit voor een andere invulling van enkele van de voorgestelde uitzonderingen op het beschermingsregime. Zo stelt het Bosschap voor om alleen fruitbomen van het regime uit te zonderen die bedoeld zijn voor de fruitteelt. Het kabinet merkt op dat een dergelijke beperking in de praktijk problemen zou opleveren voor de handhaving, omdat moeilijk vast te stellen is of fruitbomen al dan niet voor de teelt zijn bedoeld.

Het Interprovinciaal Overleg heeft in zijn advies voorgesteld om de uitzondering voor wegbeplantingen, beplantingen langs waterwegen en eenrijige beplantingen langs landbouwgronden te schrappen, omdat dit een eenvoudige toepassing van het wetsvoorstel ten goede zou komen. Het kabinet constateert dat dit voorstel zou leiden tot een verzwaring van het beschermingsregime ten opzichte van de Boswet, terwijl in de praktijk de noodzaak voor een dergelijke verzwaring niet gebleken is.

De Unie van Waterschappen vraagt in haar advies om een uitzondering op het beschermingsregime voor het vellen van houtopstanden ten behoeve van de aanleg of wijziging van waterstaatswerken door of vanwege de beheerder (artikel 5.4 van de Waterwet). De Unie, alsook de Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën vragen bovendien om een soortgelijke uitzondering voor houtkap ten behoeve van de waterveiligheid in de uiterwaarden bij rivieren en waterwegen. Het kabinet is van oordeel dat het belang van waterveiligheid in voorkomend geval opweegt tegen het belang van bescherming van houtopstanden. Provincies kunnen op dit punt maatwerk leveren door verlening van ontheffing of vrijstelling op grond van het voorgestelde artikel 4.5 voor deze activiteiten.

Artikel 4.2

Het voorgestelde eerste lid bevat de meldingsplicht bij het vellen van een houtopstand. Deze meldingsplicht is een essentieel onderdeel van het beschermingsregime voor houtopstanden. Zonder melding is immers geen adequaat toezicht op de – tijdige – voldoening aan de herbeplantingsplicht mogelijk en is geen goed aangrijpingspunt om in voorkomend geval – op grond van het voorgestelde vierde lid – een kapverbod op te leggen.

Op grond van het voorgestelde tweede lid kunnen provinciale staten regels stellen over de melding. Onder meer kan worden geregeld welke gegevens dienen te worden overgelegd, bijvoorbeeld de locatie, de boomsoort, het tijdstip van het voorgenomen vellen, de rechthebbende van de grond. Ook kan op grond van deze voorgestelde bepaling een formulier ten behoeve van het doen van melding worden vastgesteld en kan worden geregeld dat de melding elektronisch kan geschieden. Ook kunnen regels worden gesteld over de termijn waarbinnen de melding dient plaats te vinden.

Het derde lid van onderhavig artikel voorziet in de bevoegdheid voor gedeputeerde staten om een kapverbod op te leggen ter bescherming van bijzondere natuur- of landschapswaarden. Deze bepaling is gelijk aan die van artikel 13, eerste lid, van de Boswet. Het Bosschap pleit er in zijn commentaar voor om ten aanzien van deze bevoegdheid te bepalen dat het kapverbod ook ten algemene opgelegd kan worden voor de bescherming van andere waarden, zoals recreatieve of ruimtelijke. Het kabinet is van oordeel dat deze waarden via het planologisch regime dienen te worden beschermd en dus buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen.

Artikel 4.3

De herbeplantingsplicht, voorzien in het eerste lid, is het centrale element voor de instandhouding van het bosareaal. Zij verzekert dat elke verdwenen houtopstand in principe binnen drie jaren op dezelfde grond wordt herbeplant, zodat de oppervlakte bos niet afneemt.

Het Bosschap en Vereniging Natuurmonumenten bepleiten in hun commentaar een langere termijn voor de realisering van de herbeplanting, omdat het groeiproces bij natuurlijke verjonging vaak meer tijd nodig heeft. Natuurmonumenten wijst in dit verband op natuurgebieden met grote grazers. Het Bosschap bepleit het opnemen van een wettelijke mogelijkheid om de termijn van drie jaar met nog eens drie jaar te verlengen door de provincie. Dergelijke algemene verruiming van de voorgestelde verplichtingen zijn naar het oordeel van het kabinet evenwel niet nodig, omdat het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid van provincies om een ontheffing of vrijstelling van de verplichte termijn te verlenen op grond van het voorgestelde artikel 4.5.

De verplichting tot herbeplanting geldt niet alleen wanneer houtopstanden zijn gevelde, maar ook wanneer deze op een andere wijze teniet zijn gegaan, bijvoorbeeld door brand, storm of onrechtmatig vellen door een derde (voorgesteld eerste lid). De verplichting tot herbeplanting rust telkens bij de rechthebbende, ook in situaties waar hij zelf niet de hand in had. Bij onrechtmatig vellen door een derde ligt het in de rede dat de rechthebbende de door hem geleden schade, verbonden aan de herbeplanting, verhaalt op deze derde.

De herbeplanting dient op een bosbouwkundig verantwoorde wijze plaats te vinden, dat wil zeggen gericht op een duurzame instandhouding en ontwikkeling van houtopstanden alsook op een adequate vervulling van de functies van die houtopstanden, en mede gericht op de bodem, het

water en de lucht in de omgeving van die houtopstand.¹ Het is uiteraard in eerste instantie aan de rechthebbende zelf om op basis van zijn eigen deskundigheid te bepalen wat hiervoor nodig is. Mocht er in de praktijk behoefte bestaan aan een algemeen van toepassing zijnde invulling van dit begrip door provincies, dan biedt het voorgestelde derde lid daarvoor de wettelijke grondslag.

Om de effectiviteit van de herbeplantingsplicht te waarborgen, voorziet het voorgestelde tweede lid in de verplichting van de rechthebbende van de grond om de herbeplanting te vervangen als zij niet binnen drie jaar is aangeslagen.

Aangezien de verplichting tot herbeplanting rust op de rechthebbende van de grond, komt deze verplichting ingeval van overdracht van de grond, of bij een vestiging of overdracht van een beperkt recht op genot van die grond, te rusten bij de nieuwe rechthebbende. Om de bescherming van houtopstanden te waarborgen, is het zaak dat de nieuwe rechthebbende bekend is met deze verplichting. In het voorgestelde vijfde lid is daartoe een informatieverplichting opgenomen voor de rechthebbende die zijn recht overdraagt. Hij dient de verkrijger op de hoogte te stellen van deze wettelijke verplichting, en dient deze uitdrukkelijk in de akte van levering op te nemen.

Artikel 4.4

In het voorgestelde vierde lid is een aantal generieke uitzonderingen opgenomen op de herbeplantingsplicht. Verwezen wordt naar paragraaf 8.4.2 van deze toelichting.

Ten aanzien van het begrip «boskern», genoemd in het voorgestelde tweede lid, onderdeel b, zij opgemerkt dat dit begrip is overgenomen uit artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van het Koninklijk Besluit van 20 juni 1962, houdende regelen ten aanzien van de verplichting tot herbeplanting, bedoeld in artikel 3 van de Boswet. Staand beleid is dat onder dit begrip wordt verstaan een min of meer aaneengesloten houtopstand met in totaal een oppervlakte van circa 5 hectare bos.²

Artikel 4.5

De herbeplanting vindt in principe plaats op dezelfde plek als waar de verdwenen houtopstand zich bevond (voorgesteld artikel 4.4, eerste lid). Er zijn evenwel situaties denkbaar dat herbeplanting op de oorspronkelijke grond niet meer mogelijk is, bijvoorbeeld als de houtopstand is gevelde ten behoeve van de aanleg van infrastructuur of een bouwwerk. Ook kan beplanting op een andere plaats leiden tot een betere inrichting van het gebied dan ingeval op de oorspronkelijke plaats wordt herbeplant. Het voorgestelde artikel 4.5, eerste lid, regelt met het oog daarop dat gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen van de verplichting om op dezelfde grond te herbeplanten, als de herbeplanting voldoet aan door provinciale staten gestelde regels. Deze regels kunnen onder meer betrekking hebben op de kwaliteit en oppervlakte van de andere grond waar de herbeplanting plaatsvindt, en op de te compenseren natuurwaarden van de verdwenen oorspronkelijke houtopstand (voorgesteld tweede lid).

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 1, onderdeel h, van de Erkenningsregeling Bosaannemers 2010 van het Bosschap, waarin het begrip «bosbouwkundig verantwoord handelen» is beschreven.

² Zie bijv. CBb 22 januari 2003, No. AWB 01/797.

Het voorgestelde derde en vierde lid voorzien in de bevoegdheid van gedeputeerde staten en provinciale staten om ontheffing, onderscheidenlijk vrijstelling te verlenen van de meldings- en herplantplicht. Gedacht kan worden aan de situatie dat houtkap plaatsvindt als voorwaarde voor subsidieverlening voor het beheer of de ontwikkeling van de natuur in het

kader van het actieve soortenbeleid, of voor de inrichting of het beheer in de ecologische hoofdstructuur.

Artikel 4.6

Het onderhavige wetsvoorstel laat, net als de huidige Boswet, in principe onverlet dat decentrale overheden – gemeenten en provincies – bevoegd zijn om zelf op basis van andere wettelijke bevoegdheden regels te stellen ter bescherming van houtopstanden wanneer dit wetsvoorstel niet in regels hierover voorziet. Nu stellen bijvoorbeeld gemeenten op basis van hun autonome bevoegdheid op grote schaal kapverordeningen vast, waarin het vellen van houtopstanden binnen de bebouwde kom is gereguleerd. Dit blijft ook mogelijk wanneer dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt.

Voor twee categorieën van houtopstanden is het evenwel niet wenselijk dat gemeenten of provincies regels stellen in aanvulling op het beschermingsregime van dit wetsvoorstel. Het voorgestelde artikel 4.6 regelt dit. In de eerste plaats gaat het om houtopstanden die onderdeel uitmaken van bosbouwondernemingen die zijn geregistreerd bij het Boschap. Deze ondernemingen hebben zich in dat verband gecommitteerd aan voorschriften die een verantwoorde omgang met houtopstanden waarborgen, zodat aanvullende regels van gemeenten of provincies niet nodig zijn (voorgesteld onderdeel a).

In de tweede plaats kunnen gemeenten en provincies geen regels stellen ter bescherming van fruitbomen en windschermen om boomgaarden, naaldbomen die kennelijk zijn bestemd als kerstbomen en niet ouder dan twintig jaar, kweekgoed en uit populieren of wilgen bestaande wegbeplantingen, beplantingen langs waterwegen en eenrijige beplantingen langs landbouwgronden. Zoals hiervoor is toegelicht, behoeven deze categorieën van houtopstanden geen bescherming (voorgesteld artikel 4.1, onderdelen c tot en met f). Een uitzondering wordt evenwel voorgesteld voor hoogstamfruitbomen, zodat provincies regels kunnen stellen ter bescherming van bijzondere natuur- of landschappelijke waarden, verbonden aan deze boomsoort (voorgesteld onderdeel b).

Artikelen 4.7 tot en met 4.9

De voorgestelde artikelen 4.7, 4.8 en 4.9 zijn toegelicht in paragraaf 8.4.3 van deze toelichting.

Artikel 5.1

Het voorgestelde eerste en tweede lid regelen de termijn waarbinnen door het bevoegd gezag een besluit moet worden genomen op een aanvraag van een vergunning of ontheffing. Voorgesteld wordt een beslistetermijn van dertien weken, die door het bevoegd gezag kan worden verlengd met zeven weken. Deze voorgestelde duur is nodig voor een zorgvuldige besluitvorming vanwege de door de Europese richtlijnen vereiste vaststellingen en toetsen. Met de voorgestelde termijnen wordt bovendien recht gedaan aan de behoefte van burgers en ondernemers om zo snel mogelijk duidelijkheid van de overheid te verkrijgen. Om die reden heeft aansluiting bij de termijn van acht weken van de Algemene wet bestuursrecht, zoals VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland in hun gezamenlijk commentaar voorstellen, geen toegevoegde waarde. Het IPO acht de voorgestelde termijn voor verlenging van zeven weken niet haalbaar, en pleit voor een verlengingstermijn van dertien weken. Het kabinet wijst erop dat dit niet nodig is, omdat provincies voor complexe gevallen die meer tijd vergen altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van

toepassing kunnen verklaren. In dat geval moet er in beginsel binnen zes maanden na de aanvraag een besluit worden genomen (artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

Het kabinet wijst er op dat de voorgestelde termijnen alleen van toepassing zijn op besluiten tot verlening van afzonderlijke vergunningen en ontheffingen op grond van dit wetsvoorstel. Wanneer de toetsing van natuuraspecten van een project of activiteit plaatsvindt bij de verlening van een omgevingsvergunning (voorgesteld artikel 10.7), is altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit omdat het systeem van de verklaring van geen bedenkingen op de besluitvorming van toepassing zal zijn (artikelen 3.10, eerste lid, onderdeel e, en 2.27 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; zie paragraaf 6.5.3 van deze toelichting, onder «Aansluiting bij omgevingsvergunning»).

Het voorgestelde derde lid heeft betrekking op de behandeling van aanvragen van Natura 2000-vergunningen door het bevoegd gezag voor projecten met significante gevolgen, die vanwege dringende redenen van openbaar belang en bij afwezigheid van alternatieven toch doorgang moeten vinden. In dat geval dienen ingevolge het voorgestelde artikel 2.8, vierde lid, compenserende maatregelen te worden getroffen. Het kan voorkomen dat eerst tijdens de procedure van vergunningverlening wordt vastgesteld dat compensatie noodzakelijk is. In dat geval is het wenselijk dat de aanvrager tijdig in de gelegenheid wordt gesteld om voorstellen voor die compenserende maatregelen te doen.

Gedurende de periode waarin de aanvrager zijn voorstel voor compenserende maatregelen opstelt, wordt de beslistermijn voor het bevoegd gezag opgeschort. Het voorgestelde derde lid, tweede volzin, verklaart daartoe artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing. De opschorting eindigt op de dag waarop de aanvrager zijn voorstel voor compenserende maatregelen indient, of wanneer de door het bevoegd gezag gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Artikel 5.2

Het voorgestelde artikel 5.2 heeft betrekking op de zogeheten «lex silencio positivo». Met «lex silencio positivo» wordt de regel bedoeld dat een gevraagde beschikking van rechtswege wordt gegeven wanneer het bevoegd gezag niet tijdig op een aanvraag daartoe heeft beslist (artikel 4:20b, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

Het voorgestelde eerste lid verzekert dat de lex silencio positivo van toepassing is op aanvragen van vergunningen voor handelingen met mogelijk schadelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden, waarvoor geen passende beoordeling is vereist, en op ontheffingen van verboden ter bescherming van dier- of plantensoorten die buiten de reikwijdte vallen van de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern. Verwezen wordt naar de paragrafen 6.4.3.2 en 7.2.3 van deze memorie van toelichting.

Het voorgestelde tweede lid heeft betrekking op gevallen waarin sprake kan zijn van een uitoefening van een dienst, waarbij verzekerd moet zijn dat altijd een inhoudelijk oordeel wordt gegeven op de aanvraag tot het nemen van een besluit, waardoor de lex silencio positivo juist niet van toepassing moet zijn. Een dergelijke bepaling is nodig vanwege het feit dat op grond van artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet alle beslissingen over de toegang tot of de uitoefening van een dienst, als hoofdregel onderworpen zijn aan de «lex silencio positivo».

Deze hoofdregel lijdt uitzondering wanneer het gaat om aanvragen van communautair voorgeschreven beschikkingen (artikel 28, tweede lid, van de Dienstenwet). Hierdoor zijn de meeste vergunningen en ontheffingen, verleend krachtens dit wetsvoorstel voor handelingen die een dienst

kunnen zijn, uitgezonderd van de «lex silencio positivo». Dit geldt voor de vergunning voor projecten met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden (voorgesteld artikel 2.7, tweede lid), de onthef-fingen van verboden ter bescherming van vogels (voorgesteld artikel 3.3) en dier- en plantensoorten van communautair belang (voorgesteld artikel 3.8), de vergunningen vereist op grond van de Europese regels inzake de handel in en het bezit van dieren en planten (voorgesteld artikel 3.35), en de vergunningen die zijn vereist op grond van Europese regels over de invoer en het op de markt brengen van hout en houtproducten (voorge-steld artikel 4.8). Door deze in de Dienstenwet opgenomen uitzondering is een afzonderlijke regeling in dit wetsvoorstel, waartoe het IPO in zijn commentaar verzoekt, niet nodig.

Voor aanvragen van beschikkingen bij of krachtens dit wetsvoorstel voor handelingen die een dienst kunnen zijn, waaraan evenwel geen Europees voorschrift ten grondslag ligt, geldt op grond van artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet de «lex silencio positivo» in beginsel wel, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het voorgestelde artikel 5.2, tweede lid, zondert twee ontheffingen uit van de toepassing van de lex silencio positivo. Hierbij gaat het om ontheffingen van verboden inzake de handel en het bezit van dieren en planten van soorten die onder het aanvullende beschermingsregime vallen krachtens het voorgestelde artikel 3.36, en om ontheffingen van het verbod op handel in invasieve exoten (voorgesteld artikel 3.37).

Artikel 5.3

Voorschriften als bedoeld in het voorgestelde eerste lid zijn bijvoorbeeld verplichtingen tot het treffen van mitigerende of compenserende maatregelen.

Beperkingen als bedoeld in het voorgestelde tweede lid hebben betrekking op begrenzingen naar bijvoorbeeld tijd waarin of plaats waar de betrokken handeling mag plaatsvinden, een begrenzing van het aantal handelingen dat is toegestaan, of van de aard van de te verrichten handeling.

De op grond van het voorgestelde derde lid aan een vrijstelling, vergunning of ontheffing te verbinden geldingsduur is van belang met het oog op de bescherming van de natuur. Wanneer de mogelijke negatieve gevolgen van een activiteit na verloop van tijd praktisch niet kunnen worden beoordeeld, is het zaak om de activiteit alleen toe te staan voor de periode waarvoor er wel zekerheid kan worden verkregen dat zij niet schadelijk is.

Overtredingen van de aan een vrijstelling, vergunning of ontheffing verbonden voorschriften zijn op zichzelf staande strafbare feiten. Het voorgestelde vierde lid regelt dit. Een correcte en tijdige naleving van deze voorschriften is voor de bescherming van de natuur essentieel, zoals volgt uit het in paragraaf 11.4 van deze toelichting behandelde rapport «Ecologische effectiviteit natuurwetgeving» van het Planbureau voor de Leefomgeving en Alterra.

Het vijfde lid heeft betrekking op de opdrachten tot het terugbrengen van de populatieomvang van dieren als bedoeld in het voorgestelde artikel 3.16.

Artikel 5.4

Met het voorgestelde eerste lid, dat voorziet in regels over intrekking en wijziging van vergunningen en ontheffingen, worden de huidige voorschriften van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet gehandhaafd. Het gaat hier in beginsel om een facultatieve bevoegdheid, waardoor het bevoegd gezag in de gelegenheid wordt gesteld om te beoordelen of de intrekking of wijziging in een bepaald

geval al dan niet de juiste maatregel is. Wanneer wijziging of intrekking van een vergunning voor een project met significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied nodig is om verslechtingen of significante verstoringen te voorkomen, dan is het bevoegd gezag gebonden dit te doen (zie hierover paragraaf 6.5.3 van deze toelichting, onder «Hoofdregele»). Het voorgestelde tweede lid regelt dit.

Het voorgestelde derde tot en met het achtste lid bevat specifieke regels over de intrekking van ontheffingen van de soortenbeschermingsverboden, van jachtakten en valkeniersakten. Met deze voorgestelde intrekkingsgronden, die overeenkomen met de huidige intrekkingsgronden van de Flora- en faunawet, kan door het bevoegd gezag worden ingegrepen in gevallen waarin de betrokkene een gevaar voor zichzelf, de openbare orde of de veiligheid is geworden of dreigt te worden. Dat kan zich uiten in overtredingen van soortenbeschermingsverboden of van het verbod op dierenmishandeling. Ten aanzien van de intrekking van de jachtakte gelden, gegeven de bijzondere risico's voor de veiligheid, enkele bijzondere intrekkingsgronden, opgenomen in het voorgestelde vierde lid. In het bijzonder wordt gewezen op de intrekking van de jachtakte ingeval de jachtaktehouder misbruik heeft gemaakt van wapens of munitie, of daartoe aanwijzingen zijn.

Artikel 5.5

Net als voor de thans in artikel 19kf, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 geregelde mogelijkheid, voorziet het voorgestelde artikel 5.5 om een verplichting op te leggen om te salderen met gebruikmaking van een in een provinciale depositiebank geregistreerde hoeveelheid stikstof, die is gerelateerd aan beëindigde of gewijzigde activiteiten. Op deze wijze kan worden verzekerd dat een activiteit die op zichzelf extra stikstofemissie veroorzaakt, niet leidt tot een zwaardere belasting van voor stikstof gevoelige natuurwaarden, omdat tegenover deze extra emissie een ten minste even grote afname van de stikstofdepositie op deze natuurwaarden afkomstig van andere activiteiten staat.

De thans bestaande salderingsmogelijkheid zal overigens ook op grond van dit voorgestelde artikel voor andere schadelijke stoffen dan stikstof kunnen worden toegelaten.

Het voorgestelde eerste lid heeft betrekking op verplichtingen die als vergunningenvoorschrift worden opgelegd, terwijl het voorgestelde tweede lid betrekking heeft op verplichtingen die in andere gevallen via de aanschrijvingsbevoegdheid worden opgelegd.

Artikel 5.6

Het voorgestelde artikel 5.6 is toegelicht in paragraaf 6.5.3 onder het kopje «Bijzondere regels met het oog op lastenverlichting en duidelijkheid».

Artikelen 6.1, 6.2 en 6.3

De voorgestelde bepalingen van financiële aard – tegemoetkoming in schade, veroorzaakt door beschermde dieren, retributies en nadeelscompensatie – zijn toegelicht in de paragrafen 10.2.2 en 10.3 van deze memorie.

Artikel 7.1

Verwezen wordt naar paragraaf 9.4 van deze toelichting.

Artikel 7.2

Op grond van artikel 122, tweede lid, van de Provinciewet zijn gedeputeerde staten bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang, indien de last dient tot handhaving van regels welke het provinciebestuur uitvoert. Provincies zijn voor een belangrijk deel belast met de uitvoering van de bij en krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels. Verwezen wordt naar paragraaf 5.2, onder «Provinciale taken» van deze toelichting. In het voorgestelde artikel 7.2, eerste lid, is dan ook als hoofdregel geformuleerd dat gedeputeerde staten bevoegd zijn tot het opleggen van een last onder bestuursdwang – dit met inbegrip van de last onder dwangsom – ter handhaving van het bij en krachtens dit wetsvoorstel bepaalde. Een aantal regels wordt op grond van dit wetsvoorstel door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie uitgevoerd in plaats van de provincies- zie hiervoor paragraaf 5.2, onder «Rijkstaken» van deze toelichting. In die gevallen, genoemd in het voorgestelde tweede lid, is hij ook belast met de oplegging van een last onder bestuursdwang.

Artikel 7.3

Het voorgestelde artikel 7.3 verzekert dat ingeval ter uitvoering van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, voorschriften ter bescherming van de natuur zijn opgenomen in een omgevingsvergunning, het instrumentarium voor bestuurlijke handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan worden toegepast.

Artikelen 7.4 tot en met 7.7

De voorgestelde artikel 7.4 tot en met 7.6 zijn toegelicht in paragraaf 9.4, onder «Herstelsancties», «Bestuurlijke boete» en «Gegevensuitwisseling» van deze toelichting.

Artikel 7.8

Het voorgestelde artikel 7.8 regelt dat overtredingen van bepalingen, gesteld bij of krachtens dit wetsvoorstel, die plaatsvinden in de exclusieve economische zone, in Nederland strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Verwezen zij naar de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 1.2.

Artikel 8.1

Het voorgestelde eerste lid regelt, net als nu de Flora- en faunawet, dat tegen besluiten van de korpschef tot weigering of intrekking van een jachtakte vanwege redenen ter bescherming van de aanvrager, de openbare orde of de veiligheid, administratief beroep open staat bij de Minister van Veiligheid en Justitie.

In het voorgestelde tweede lid is geregeld dat een beroep tegen het besluit tot vaststelling van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied of een programma als bedoeld in het voorgestelde artikel 1.11, gericht op de vermindering van de belasting van een Natura 2000-gebied, alleen kan zijn gericht op de onderdelen die betrekking hebben op een beschrijving van een project. Voor die projecten fungeren deze plannen en programma's immers als een besluit, omdat die projecten niet vergunningplichtig zijn. Onderdelen van het beheerplan die de beschrijving bevatten van het – op uitvoering gerichte – beleid dat het desbetreffende bevoegd gezag wenselijk acht, waaronder de fasering en prioritering, zijn dat niet.

Artikel 8.2

Het voorgestelde artikel 8.2 continueert de in de Flora- en faunawet opgenomen mogelijkheid om ter uitvoering van de bepalingen inzake soortenbescherming medebewind te vorderen van publieke bedrijfsorganisaties.

Artikel 8.3

In het bestuursakkoord natuur is aangegeven dat de nationale parken tot de vervallen rijkstaken behoren. De planologische bescherming en het beheer van deze gebieden, die deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur, zijn de verantwoordelijkheid van de provincies. De wijze waarop de betrokken eigenaren en gebruikers van de nationale parken zich organiseren en hoe zij andere maatschappelijke organisaties daarbij betrekken is primair een aangelegenheid van deze eigenaren en gebruikers. Thans gebeurt dat via de zogenoemde «overlegorganen» van de nationale parken, die zich tot taak hebben zorg te dragen voor de inrichting en het beheer en het functioneren van het nationaal park overeenkomstig een door gedeputeerde staten van de provincie goedgekeurd beheer- en inrichtingsplan. Verwezen zij naar paragraaf 2 van de huidige Regeling aanwijzing nationale parken.

De provincies nemen volgens het bestuursakkoord de huidige rijkstaken ten aanzien van de nationale parken niet van het Rijk over. Het gaat dan om de borging dat het predicaat «nationaal park» alleen in daarvoor geëigende gevallen wordt gebruikt, om de ondersteuning door het Rijk van het Samenwerkingsverband nationale parken en om de ondersteuning door het Rijk van de educatie- en communicatiefunctie van de Vereniging voor natuur- en milieueducatie.

Het Rijk continueert tot en met 2013, voor zover de middelen daarvoor toereikend zijn, de ondersteuning van het samenwerkingsverband en de ondersteuning van de educatie- en communicatiefunctie. Het is de bedoeling deze subsidies na 2013 onder te brengen in een subsidieregeling die zich richt op de versterking van de relatie tussen mens, natuur en economie en die zich daartoe mede richt op educatie en versterking van de duurzaamheid van de economie.

Ook ten aanzien van het gebruik van het predicaat «nationaal park» zal het Rijk zijn verantwoordelijkheid blijven nemen, overeenkomstig de resolutie dienaangaande van de International Union for Conservation of Nature en Natural Resources. Deze resolutie werd aangenomen tijdens de tiende algemene vergadering van die organisatie te New Delhi in India op 1 december 1969. De resolutie bevat de aanbeveling aan regeringen om te verzekeren dat het begrip «nationaal park» wordt gereserveerd voor gebieden die voldoen aan in de resolutie nader omschreven karakteristieken. Het gaat daarbij – kort gezegd – om grotere gebieden met belangrijke natuurwetenschappelijke of landschappelijke kwaliteiten voor het behoud waarvan het bevoegd gezag in het betrokken land de nodige maatregelen heeft getroffen en die – onder voorwaarden – zijn opengesteld voor het publiek. Achtergrond van de resolutie is de wens om een wildgroei van nationale parken te voorkomen.

Omwille van de duidelijkheid wordt voorgesteld de bevoegdheidsverdeling tussen het Rijk en de provincies als voorzien in het bestuursakkoord natuur wettelijk te verankeren (voorgesteld artikel 8.3). Ingevolge de voorgestelde wettelijke voorziening geschiedt – overeenkomstig het bestuursakkoord en de hiervoor aangehaalde resolutie – de aanwijzing van nationale parken door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Gelet op de verantwoordelijkheid van de provincies voor het gebiedsgerichte beleid en voor de verzekering van de bescherming en het beheer van de parken, zal de minister dat uitsluitend doen op verzoek van de betrokken provincie, of provincies, waarin het

park is gelegen (voorgesteld eerste lid van artikel 8.3). Het is aan de provincies om te onderbouwen dat is voldaan aan de voorwaarden, geformuleerd in het voorgestelde tweede lid van artikel 8.3. Overigens is thans al een groot aantal nationale parken aangewezen: «De Alde Feanen», «De Biesbosch», «Drents-Friese Wold», «Duinen van Texel», «Dwingelderveld», «De Groote Peel», «Lauwersmeer», «De Loonse en Drunense Duinen», «De Maasduinen», «De Meinweg», «Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa», «Oosterschelde», «De Sallandse Heuvelrug», «Schiermonnikoog», «Utrechtse Heuvelrug», «Weerribben-Wieden» en «Zuid-Kennemerland». Het besluit tot aanwijzing van deze parken is thans neergelegd in artikel 2 van de Regeling aanwijzing nationale parken. De voorgestelde wettelijke regeling voorziet erin dat deze aanwijzing straks haar grondslag krijgt in de thans voorgestelde wettelijke regeling (voorgesteld artikel 9.11); de parken zullen dus niet opnieuw behoeven te worden aangewezen. Ten opzichte van de huidige lijst van nationale parken worden de komende tijd overigens geen belangrijke wijzigingen verwacht, temeer daar provincies en Rijk altijd terughoudendheid bij de instelling van nationale parken hebben betracht. De gedachte die ten grondslag ligt aan het bestaande stelsel is dat voor de belangrijkste ecosystemen en landschappen in Nederland een gebied als nationaal park wordt aangewezen dat daarvoor representatief is en een uitzonderlijke kwaliteit vertegenwoordigt. Deze gebieden gelden als voorbeeld van dat ecosysteem of landschapstype. Het is nooit de bedoeling geweest om verschillende gebieden met zeer vergelijkbare karakteristieken als nationaal park aan te wijzen.

Buiten de 17 genoemde nationale parken is sprake van een grensoverschrijdend nationaal park dat zijn grondslag vindt in het Unieverdrag van de Benelux: Grenspark De Zoom – Kalmthoutse Heide». Dat gebied is als nationaal park aangewezen in de Beschikking van het Comité van Minister van de Benelux Economische Unie van 2 mei 2011 m(2011)4 (Benelux-Publicatieblad 2012, nr. 1).

Ten aanzien van de aanwijzing zijn in het voorgestelde artikel 8.3 geen nadere voorschriften gesteld. Het ligt in de rede dat in het besluit het aangewezen gebied ook nader geografisch wordt aangeduid; dat kan geschieden op een wijze die ruimte laat voor de doorvoering van kleinere grenscorrecties, zolang de wezenlijke kenmerken van het gebied daardoor niet worden aangetast.

Zowel ten aanzien van de bestaande als eventuele nieuwe nationale parken kan de minister tot wijziging of intrekking van de aanwijzing overgaan. Intrekking zal aan de orde zijn als niet langer is voldaan aan de voorwaarden voor de verkrijging van het predicaat «nationaal park». Uiteraard zullen – voor zover aan de intrekking niet al een verzoek van de provincie is voorafgegaan – gedeputeerde staten van de betrokken provincie, of provincies, worden gehoord, vooraleer de minister tot intrekking overgaat (voorgestelde derde lid van artikel 8.3).

Voor de goede orde zij opgemerkt dat voor de nationale parken in het onderhavige wetsvoorstel niet in een specifiek beschermingsregime is voorzien. Aanwijzing van de parken leidt als zodanig dus niet tot de toepasselijkheid van extra beschermingsmaatregelen. Voor zover de nationale parken tevens een Natura 2000-gebied zijn, geldt het beschermingsregime als neergelegd in hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel. Voorts vallen alle huidige nationale parken binnen de ecologische hoofdstructuur, waarvoor een planologisch beschermingsregime geldt, waarop is ingegaan in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting.

Artikel 9.1

Het voorgestelde eerste lid regelt dat de vigerende besluiten tot aanwijzing van Natura 2000-gebieden, met inbegrip van besluiten tot voorlopige aanwijzing, onverkort van kracht blijven wanneer dit

wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt. Voor een toelichting op het tweede en derde lid wordt verwezen naar paragraaf 6.2.5 van deze toelichting, onder «Uitsluitend Europese doelstellingen».

Artikel 9.2

Eerste lid

Het voorgestelde eerste lid voorziet in een overgangsregime ten aanzien van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Het eerste lid bevat de hoofdregel dat de geldende beheerplannen voor het tijdvak waarvoor zij zijn vastgesteld op grond van artikel 19a of 19b van de Natuurbeschermingswet 1998, onverkort blijven gelden wanneer dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt.

Tweede lid

Artikel 19b, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, maakt het mogelijk dat een door een minister vastgesteld beheerplan voor een Natura 2000-gebied, of een deel daarvan, deel uit maakt van een ander plan dat is gericht op het beheer van dat gebied. Het voorgestelde artikel 2.3, vijfde lid, voorziet in een soortgelijke voorziening, zij het met een bredere reikwijdte. Zo geldt zij ook ten aanzien van Natura 2000-gebieden waarvoor gedeputeerde staten bevoegd zijn tot het vaststellen van beheerplannen. Verwezen zij naar paragraaf 6.3.3 van deze toelichting. Het voorgestelde tweede lid regelt dat beheerplannen die thans zijn opgenomen in een ander plan, ook op grond van dit wetsvoorstel daarvan onderdeel blijven uitmaken.

Derde lid

Het voorgestelde derde lid regelt dat de eerste generatie van beheerplannen voor terreinen van Staatsbosbeheer die deel uit maken van een Natura 2000-gebied, door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie worden vastgesteld. Voor de volgende generaties beheerplannen zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag (artikel 2.3, eerste lid). Verwezen wordt naar paragraaf 6.3.3 van de toelichting.

Vierde lid

Zowel in de Natuurbeschermingswet 1998 als in het wetsvoorstel is geregeld dat binnen drie jaar na aanwijzing van een gebied als Natura 2000-gebied, voor dat gebied een beheerplan moet zijn vastgesteld (artikel 19a, zevende lid; voorgesteld artikel 2.3, vierde lid, derde volzin). Ingeval een gebied zal worden aangewezen onder het regime van de Natuurbeschermingswet 1998, en binnen de termijn van drie jaar dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt, zonder dat het eerste beheerplan is vastgesteld, is het nodig wettelijk te waarborgen dat de termijn van drie jaar niet wordt gestuit. Het voorgestelde vierde lid voorziet hierin.

Vijfde en zesde lid

Aangezien op grond van dit wetsvoorstel de in vastgestelde aanwijzingsbesluiten opgenomen nationale doelstellingen, komen te vervallen (voorgesteld artikel 9.1, tweede lid), is het ook niet meer nodig om in vastgestelde beheerplannen een beschrijving op te nemen van de instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die gelet op deze vervallen doelstellingen nodig zijn. Het voorgestelde vijfde lid regelt daarom dat deze onderdelen van geldende beheerplannen eveneens komen te vervallen. De in het zesde lid voorgestelde regeling maakt het

mogelijk dat het bestuursorgaan dat het beheerplan vaststelt, omwille van de kenbaarheid het beheerplan, ontdaan van de vervallen maatregelen, opnieuw kan vaststellen en publiceren zonder uitgebreide voorbereidingsprocedure en eventuele beroepsprocedures.

Artikel 9.3

Het voorgestelde artikel 9.3 voorziet in overgangsrecht voor maatregelen die als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn getroffen. Het uitgangspunt is dat deze maatregelen onverkort van kracht blijven op grond van dit wetsvoorstel

Eerste lid

Het voorgesteld eerste lid heeft betrekking op verplichtingen die zijn opgelegd ten aanzien van bestaand gebruik, ter uitoefening van de aanschrijvingsbevoegdheid (artikel 19c van de Natuurbeschermingswet 1998).

Tweede lid

Het voorgestelde tweede lid regelt dat opgelegde verplichtingen om de stikstofdepositie te verminderen, op grond van artikel 19ke, tweede lid van de Natuurbeschermingswet 1998, worden gecontinueerd op basis van dit wetsvoorstel. Deze verplichtingen kunnen op individuele gevallen betrekking hebben (aangehaald artikel 19ke, derde lid, eerste gedachtestreep; wordt voorgesteld artikel 2.4, eerste lid), maar ook op categorieën van gevallen (aangehaald artikel 19ke, derde lid, tweede gedachtestreep; wordt voorgesteld artikel 2.4, derde lid).

Derde lid

Op grond van artikel 19kg, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt een programma ter vermindering van de stikstofdepositie vastgesteld. Artikel 19kl, eerste lid, van die wet voorziet in een voorlopig programma. Het voorgestelde derde lid regelt dat deze programma's op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, van kracht blijven.

Vierde lid

Het voorgestelde vierde lid heeft betrekking op de op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 opgelegde toegangsbeperkingen.

Vijfde lid

Wanneer feitelijke preventieve of herstelmaatregelen ter bescherming van een Natura 2000-gebied zijn getroffen op het moment dat de Natuurbeschermingswet 1998 van kracht is, en de uitvoering daarvan nog plaatsvindt op het moment dat het wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt, gelden zij op grond van het voorgestelde vijfde lid als feitelijke handeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 2.6, eerste lid. Dat brengt mee dat eigenaren en andere rechthebbende als bedoeld in het voorgestelde artikel 2.6, derde lid, alsdan ook het verrichten van handelingen onder het huidige regime dienen te gedogen.

Zesde lid

Het voorgestelde zesde lid voorziet erin dat de ter uitvoering van artikel 22, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 in een Natura 2000-gebied aangebrachte kentekenen die zijn aangebracht om kenbaar te

maken dat het gebied een beschermde status heeft, op basis van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, dezelfde functie zullen hebben.

Artikel 9.4

Het voorgestelde artikel 9.4 voorziet in overgangsrecht met betrekking tot op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 verleende vergunningen voor handelingen en projecten, en andere besluiten die zijn getoetst aan de eisen van die wet.

Voor de goede orde zij erop gewezen dat voor plannen met mogelijke significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied, die dientengevolge op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 aan een passende beoordeling zijn onderworpen en zijn getoetst aan de eisen van artikel 19g en 19h van die wet, geen nadere overgangsrechtelijke voorziening nodig is. Een dergelijk plan is immers conform het alsdan geldende vastgesteld.

Eerste lid

Het voorgestelde eerste lid regelt dat vergunningen onverkort van kracht blijven.

Tweede lid

Het in strijd handelen met voorschriften, verbonden aan een vergunning, is een zelfstandig strafbaar feit op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Het voorgestelde artikel 5.3, tweede lid, continueert dat.

Het voorgestelde tweede lid verzekert dat overtredingen van vergunningvoorschriften, gesteld aan een krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 verleende vergunning, op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, een zelfstandig strafbaar feit blijven .

Derde en vierde lid

Het voorgestelde derde lid heeft betrekking op de situatie dat voor een project met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied een omgevingsvergunning is verleend, in plaats van een afzonderlijke vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998. Deze huidige facultatieve voorziening is thans geregeld in hoofdstuk IX, titel 2, van de aangehaalde wet, en wordt op grond van dit wetsvoorstel verplicht (zie voorgestelde artikelen 10.7 en 2.7, vijfde lid; paragraaf 6.5.3 van de memorie van toelichting onder «Aansluiting bij omgevingsrecht»). Het voorgestelde artikel 9.4, derde lid, waarborgt dat de onderdelen van die verleende omgevingsvergunning ook nadat dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking is getreden, onderdeel blijven van de omgevingsvergunning.

Het voorgestelde vierde lid waarborgt dat ingeval voor een project onder het regime van de Natuurbeschermingswet 1998 weliswaar een verklaring van geen bedenkingen is gegeven (artikel 47b), maar op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, de aangevraagde vergunning nog niet, er alsdan geen nieuwe verklaring van geen bedenkingen nodig is.

Vijfde lid

Het voorgestelde vijfde lid regelt dat vergunningen voor locatiegebonden activiteiten, verleend voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, ook in het voorgestelde nieuwe regime als zelfstandige vergunningen blijven gelden. Zij worden op grond van dit voorstel dus geen onderdeel van een omgevingsvergunning, vanwege de onwenselijke

praktische gevolgen die onderbrenging met zich zou brengen. Zo past een aanvraag voor verlening van een zelfstandige vergunning niet in het stelsel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, dat immers niet voorziet in een omgevingsvergunning die enkel van toepassing is ten aanzien van natuuraspecten, en bovendien kent het stelsel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geen bezwaarprocedure, en die van de Natuurbeschermingswet 1998 wel.

In het voorgestelde artikel 10.7 is, hiermee corresponderend, bepaald dat voor locatiegebonden activiteiten waarvoor op grond van dit voorgestelde overgangsrecht geen aparte of nieuwe vergunning is vereist ter bescherming van een Natura 2000-gebied, ook geen natuurtoets plaatsvindt als onderdeel van een omgevingsvergunning (artikel 2.1, eerste lid, onderdeel j, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

Zesde en zevende lid

In de Spoedwet wegverbreding en in de Tracéwet is geregeld dat de op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 vereiste toetsen ter bescherming van een Natura 2000-gebied van een project of handeling waarop een wegaanpassingsbesluit of een tracébesluit betrekking heeft, plaatsvinden in de totstandkomingsprocedure van die besluiten zelf. Een aparte vergunning is niet vereist (artikel 9, vierde lid van de Spoedwet wegverbreding en artikel 13, zevende lid, van de Tracéwet).

Het voorgestelde zesde en zevende lid waarborgen dat wegaanpassingsbesluiten en tracébesluiten die voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, overeenkomstig de Natuurbeschermingswet 1998 zijn getoetst, geen aparte vergunning is vereist op grond van het voorgestelde artikel 2.7, tweede lid.

Achtste lid

Zoals gesteld in paragraaf 4.1 van deze memorie van toelichting, werd de nationale wetgeving ter implementatie van de Habitatrichtlijn met de inwerkingtreding van de wetten van 20 januari 2005¹ per 1 oktober 2005 en van 29 december 2008² per 1 februari 2009 gecompleteerd, en voorzag de Natuurbeschermingswet 1998 sedertdien in een zelfstandig regime ter toetsing van projecten en andere handelingen aan de vereisten van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Tot die tijd werd de toetsing van projecten en handelingen aan de vereisten van artikel 6 van de Habitatrichtlijn zoveel mogelijk verricht bij het nemen van andere besluiten die voorzagen in de autorisatie van het project of de handeling, bijvoorbeeld milieu(revisie)vergunningen, vrijstellingen op grond van artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen en ontgrondingenvergunningen. Dit op basis van een zogenoemde richtlijnconforme interpretatie van de rechtstreeks werkende onderdelen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (zie artikel 4, vijfde lid, van die richtlijn). Het voorgestelde achtste lid regelt dat deze projecten en handelingen niet nogmaals aan de vereisten van de Habitatrichtlijn hoeven te worden getoetst.

Ten overvloede wijst het kabinet erop dat ten aanzien van gerealiseerde projecten die in de aanloop naar de volledige implementatie van de Habitatrichtlijn niet formeel konden worden beoordeeld overeenkomstig de eisen van de Habitatrichtlijn – noch op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, noch op grond van enige andere wet via richtlijnconforme interpretatie – door het bevoegd gezag zonodig op basis van de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid maatregelen kunnen worden getroffen, bijvoorbeeld de oplegging van een verplichting om de mogelijke ecologische gevolgen te onderzoeken, en wanneer nodig een verplichting tot het treffen maatregelen ter bescherming van natuurwaarden.

¹ Stb. 2005, 195.

² Stb. 2009, 18.

Bij de Tweede Kamer is een voorstel aanhangig tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met de uitbreiding van de werkingssfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone.¹ Als dat wetsvoorstel kracht van wet heeft verkregen en in werking is getreden, geldt voor activiteiten die voor dat moment plaatsvonden in de exclusieve economische zone een overgangsrechtelijk regime. Dat regime wordt in het voorgestelde negende lid gecontinueerd. Veel activiteiten die plaatsvinden in de exclusieve economische zone zijn vergunningplichtig op grond van wetgeving die in de exclusieve economische zone van toepassing is. In het kader van het beheer van de Noordzee en de verlening van vergunningen op grond van die wetten hebben de bevoegde gezagen rekening gehouden met natuurwaarden en toetsen zij of voorgenomen activiteiten schadelijke gevolgen hebben voor natuurwaarden in gebieden met bijzondere ecologische waarden. Deze gebieden komen overeen met de aan te wijzen Natura 2000-gebieden in de exclusieve economische zone. Onder andere het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN 2015) biedt hiervoor een afwegingskader. Bij activiteiten die mogelijk significante effecten hebben voor die gebieden, wordt een toets van de gevolgen voor de natuurwaarden uitgevoerd die in de praktijk gelijk is aan de beoordeling die op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en het onderhavige wetsvoorstel plaatsvindt bij een besluit over vergunningverlening. Om die reden is het de verwachting dat activiteiten die zijn vergund met inachtneming van het afwegingskader van het IBN 2015 ook na het doorlopen van het afwegingskader van de Natuurbeschermingswet 1998 en dit wetsvoorstel doorgang zullen kunnen vinden. Niet alleen wordt in het kader van deze vergunningverlening beoordeeld of een activiteit significante negatieve effecten heeft, tevens wordt in de praktijk beoordeeld, bijvoorbeeld op grond van de Beleidsregels inzake toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone, of de desbetreffende activiteit de kwaliteit van de natuurlijke habitats niet verslechtert en deze geen significant verstorend effect heeft op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Een nieuwe toetsing is in die gevallen overbodig. Om die reden is in het voorgestelde negende lid geregeld dat de vergunningplicht van het voorgestelde artikel 2.7, tweede lid, buiten toepassing blijft voor handelingen in de exclusieve economische zone waarvoor, voordat de Natuurbeschermingswet 1998 in de exclusieve economische zone van toepassing werd, op grond van andere wetten dan de Natuurbeschermingswet 1998, toestemming is gegeven met inachtneming van het toetsingskader van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Deze voorgestelde uitzondering geldt ook voor wijzigingen van dergelijke besluiten, voor zover deze zijn aangevraagd of ambtshalve vastgesteld voordat de Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing werd en voor zover deze – eveneens met inachtneming van het toetsingskader van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn – ook worden genomen. Deze overgangsrechtelijke voorziening is getroffen, zodat bijvoorbeeld aanvragen voor lopende projecten en wijzigingen van bestaande vergunningen door hetzelfde bevoegde gezag kunnen worden afgehandeld. Dit geldt in het bijzonder voor de aanleg van windturbineparken waarvoor de vergunning reeds is verleend of aangevraagd. Deze voorziening maakt het mogelijk dat vertragingen als gevolg van een nieuwe toetsing aan de Natuurbeschermingswet 1998 worden voorkomen. Hierbij is wel leidend dat de vergunning ook daadwerkelijk is of zal worden verleend met inachtneming van het toetsingskader van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn, zodat aan de verplichtingen op grond van deze richtlijn is voldaan. Indien dat niet het geval is, moet in voorkomend geval een vergunning op grond

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 002.

van de Natuurbeschermingswet 1998 of straks dit wetsvoorstel worden aangevraagd.

Tiende lid

In het voorgestelde tiende lid is een grondslag gecreëerd voor de bestuursorganen die de besluiten, bedoeld in het achtste of negende lid hebben genomen, om de desbetreffende besluiten te wijzigen of in te trekken als dat noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstelling voor de desbetreffende Natura 2000-gebieden te realiseren. Dit verschaft hen een passend instrument om te voorkomen dat de vergunde activiteit, ondanks de toetsing die heeft plaatsgehad, toch de kwaliteit van de natuurlijke habitats verslechtert of een significant verstorend effect heeft op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Hiermee wordt voldaan aan de algemene op de overheid rustende beschermingsverplichting op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze bepaling laat uiteraard onverlet dat de bevoegde gezagen gebruik kunnen maken van de bevoegdheden die in de desbetreffende wetten zijn opgenomen om het besluit te wijzigen of in te trekken.

Artikel 9.5

In het voorgestelde artikel 9.5 is geregeld dat de diverse besluiten, genomen op grond van de Flora- en faunawet, onverkort van kracht blijven op grond van dit wetsvoorstel. Het gaat hier achtereenvolgens om de goedkeuring van faunabeheerplannen (eerste lid), de jachtakten en valkeniersakten (tweede en derde lid), de erkenningen van nationale en buitenlandse jachtexamens (vierde lid), de ontheffingen voor het zoeken en rapen van kievitseieren (vijfde lid), opdrachten tot het terugbrengen van de stand van soorten (zesde lid), ontheffingen om de stand van soorten terug te brengen (zevende lid), ontheffingen van het verbod op bijvoederen (achtste lid), en de besluiten tot benoeming of herbenoeming van leden van de huidige Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten (negende lid).

Artikel 9.6

Het voorgestelde eerste lid regelt dat de op grond van artikel 75, derde lid, van de Flora- en faunawet verleende ontheffingen onverkort van kracht blijven wanneer dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt. Deze ontheffingen hebben betrekking op verschillende bepalingen van de Flora- en faunawet, waaronder die ter bescherming van dieren en planten tegen schadelijke handelingen, de regels over de jacht, over het gebruik van eendenkooien en het prepareren van beschermde dieren. Omwille van de transparantie zal door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een transponeringstabel worden opgesteld waaruit blijkt wat de nieuwe juridische basis van de verleende ontheffingen is geworden. Het voorgestelde tweede en derde lid hebben betrekking op de situatie dat de toetsing van een handeling die voor dieren of planten nadelig is, plaatsvindt bij de beoordeling van een aanvraag van een omgevingsvergunning. Verwezen zij naar de toelichting op het voorgestelde artikel 9.4, derde en vierde lid.

Ten aanzien van het voorgestelde vierde lid zij verwezen naar de toelichting op het voorgestelde artikel 9.4, vijfde lid. Ontheffingen, verleend voor locatiegebonden ingrepen, blijven in het voorgestelde regime een zelfstandige ontheffing en worden geen onderdeel van een omgevingsvergunning.

Het voorgestelde vijfde lid heeft betrekking op de huidige, door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie goedgekeurde gedragscodes. In deze gedragscodes wordt beschreven op welke wijze

handelingen worden uitgevoerd in het kader van bestendig beheer of onderhoud van vaarwegen, watergangen, waterkeringen, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen en bermen en in het kader van natuurbeheer, bestendig beheer of onderhoud in de landbouw en de bosbouw, bestendig gebruik of in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Wanneer deze handelingen schadelijk zijn voor in het wild levende dieren of planten, maar conform een goedgekeurde gedragscode worden uitgevoerd, zijn zij vrijgesteld van de verboden ter bescherming van soorten van de Flora- en faunawet (artikelen 8 tot en met 12 van die wet). Een gedragscode voor deze handelingen is overigens niet vereist voor zover deze activiteiten schadelijk zijn voor dieren of planten van zeer algemeen voorkomende of algemeen voorkomende inheemse soorten, opgenomen in bijlage 4 bij de Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet.

Niet in alle gevallen geldt overigens een vrijstelling. In de eerste plaats handelingen in het kader van bestendig beheer of onderhoud in de landbouw en de bosbouw, en bestendig gebruik die opzettelijk dieren of planten verontrusten van soorten, genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn, of van andere in bijlage 1 bij voornoemd besluit opgenomen soorten. Ook ruimtelijke ingrepen die schadelijk zijn voor dieren en planten van de aangehaalde soorten vallen buiten de vrijstelling (artikel 16b, derde en vierde lid, van aangehaald besluit).

Voorgesteld wordt dat deze vrijstelling, gekoppeld aan goedgekeurde gedragscodes, zoals die van Bouwend Nederland, de Unie van Waterschappen, van Vereniging StadsWerk Nederland, van terreinbeherende organisaties, en van bosbouw en recreatie, onverkort van kracht blijven wanneer dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt, totdat de periode waarvoor zij zijn vastgesteld, is verstreken.

Nieuwe gedragscodes zullen op basis van dit wetsvoorstel ook door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie worden vastgesteld (zie paragraaf 7.2.3 van deze toelichting).

Artikel 9.7

Eerste lid

Op grond van vroegere wetgeving ter bescherming van soorten, die golden voordat de Flora- en faunawet in werking traden, zijn destijds vergunningen en ontheffingen voor onbepaalde tijd verleend. In artikel 114, eerste lid, van de Flora- en faunawet is geregeld dat die van kracht blijven. Wanneer er reden voor intrekking is, kan dat op grond van artikel 80 van de aangehaalde wet. Het voorgestelde eerste lid continueert deze voorziening, met dien verstande dat niet alleen intrekking maar ook wijziging van de vergunning of ontheffing mogelijk is.

Tweede lid

Op grond van artikel 39, eerste lid, onderdeel c, van de Flora- en faunawet, en het voorgestelde artikel 3.26, tweede lid, onderdeel a, dient een jachtexamen te zijn afgelegd alvorens een jachtakte of een valkeniersakte wordt verleend. Artikel 115, eerste lid, van de Flora- en faunawet voorziet in een uitzondering op deze hoofdregel voor personen die voor de inwerkingtreding van de bepalingen inzake de jacht van de Flora- en faunawet (31 maart 2002) een jachtakte of valkeniersakte hebben gekregen.¹ In het tweede en derde lid van aangehaald artikel 115 is een tijdelijke aanvullende voorziening getroffen voor personen die vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet waren gestart met een opleiding voor het jachtexamen onder het regime van de Jachtwet, en een permanente voorziening voor degene aan wie vervolgens op basis daarvan een jachtakte is verleend. Op basis van die

¹ Artikel 1 van het Koninklijk Besluit van 12 december 2001 (Stb. 656).

voorziening geldt thans voor de personen die binnen de periode van twee jaar en zes maanden na inwerkingtreding van de Flora- en faunawet (30 september 2004) op basis van de Jachtwet examen hebben gedaan en aan wie dientengevolge een jachtakte is verleend, een uitzondering op de eis dat een overeenkomstig de Flora- en faunawet examen is gedaan. Deze voorziening is opgenomen in het voorgestelde tweede lid.

Derde lid

Deze voorgestelde uitzondering op de verboden op handel in beschermde dieren en planten is voorgeschreven in artikel 12, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Die bepaling staat kort gezegd handel in dieren toe als zij legaal waren onttrokken uit de natuur voordat de richtlijn van toepassing werd. Dat is 10 juni 1994.¹

Artikel 9.8

In het voorgestelde artikel 9.8 zijn overgangsrechtelijke bepalingen opgenomen die van belang zijn voor de handhaving van de regels ter bescherming van soorten. In het voorgestelde eerste lid is geregeld dat niet alleen onherroepelijke veroordelingen wegens overtreding van het wetsvoorstel, eenmaal wet, een reden kan zijn voor intrekking van bijvoorbeeld ontheffingen van verboden ter bescherming van soorten, jachtakten en valkeniersakten, maar ook als deze veroordeling betrekking heeft op overtredingen van de Flora- en faunawet.

Het voorgestelde tweede lid regelt dat een jachtakte en een valkeniersakte ook kunnen worden ingetrokken bij misbruik van de bevoegdheid tot het uitoefenen van de jacht of bevoegdheden in het kader van beheer en schadebestrijding op grond van de Flora- en faunawet.

In het voorgestelde derde lid is zeker gesteld dat de regels over terugzending van illegaal op Nederlands grondgebied gebrachte dieren, planten en eieren van dieren ook van toepassing zijn wanneer de dieren, planten of eieren in strijd met de Flora- en faunawet in Nederland zijn gebracht voordat dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking is getreden.

Artikel 9.9

Het voorgestelde artikel 9.9 bevat de overgangsrechtelijke bepalingen met betrekking tot de Boswet. In het voorgestelde eerste lid is geregeld dat de door de gemeenteraden op grond van de Boswet vastgestelde grenzen van bebouwde kommen, waarbinnen het regime ter bescherming van houtopstanden niet van toepassing is, op grond van dit wetsvoorstel worden gecontinueerd.

Het voorgestelde tweede lid waarborgt dat het verbod op het vellen van hout, bedoeld in het voorgestelde artikel 4.2, eerste lid, niet van toepassing is op degene die voordat dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking is getreden, een kennisgeving heeft gedaan op grond van de Boswet.

In het voorgestelde derde en vierde lid is geregeld dat de periode van drie jaar waarbinnen op grond van artikel 3, eerste en tweede lid, van de Boswet herbeplanting dan wel de vervanging van niet-aangeslagen herbeplanting moet zijn gerealiseerd, doorloopt wanneer dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt.

Het voorgestelde vijfde, zesde en zevende lid voorzien er in dat op grond van de Boswet verleende vrijstellingen en ontheffingen, en opgelegde verboden op het vellen van houtopstanden, op grond van dit wetsvoorstel worden gecontinueerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor ontheffing aan Rijkswaterstaat, op basis van de door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie met Rijkswaterstaat gesloten samenwerkingsovereenkomst.

¹ Zie het in hoofdstuk 7 van deze toelichting aangehaalde Guidance document van de Europese Commissie, noot 25 op blz. 13.

Artikel 9.10

Het voorgestelde artikel 9.10 regelt het overgangsrecht met betrekking tot de op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, aanhangige procedures bij het bestuur en de bestuursrechter.

Voor procedures over het besluit tot het nemen van een besluit op grond van de huidige wetgeving (eerste lid), de aanhangige procedures inzake een beslissing op bezwaar op deze besluiten (tweede lid), wordt voorgesteld dat wordt besloten overeenkomstig de bepalingen van dit wetsvoorstel. Ingeval een bevoegdheid op een aanvraag of bezwaarschrift te beslissen is gedecentraliseerd naar de provincies, heeft dat tot gevolg dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een aanhangige aanvraag of bezwaarschrift moet doorzenden aan de provincie die bevoegd wordt te beslissen.

In die gevallen verdient het aanbeveling om het toekomstig bevoegd gezag van meet af aan bij de aanvraag of de behandeling van het bezwaarschrift te betrekken, om te voorkomen dat een overleg of hoorzitting opnieuw moet plaatsvinden.

Voor onmiddellijke werking van het overgangsrecht is in dit wetsvoorstel gekozen, omdat er geen redenen zijn de oude wetgeving langer te continueren dan noodzakelijk. Een uitzondering geldt voor de vergunningen en ontheffingen die zijn verleend en of aangevraagd voor locatiegebonden ingrepen onder het huidige regime; dat blijven zelfstandige vergunningen en ontheffingen (zie voorgestelde artikelen 9.4, vijfde lid, en 9.6, vierde lid).

Het is niet bovendien wenselijk dat de invulling en uitvoering van natuurbeleid door de provincies wordt doorkruist doordat het rijk nog steeds bevoegd is te besluiten op lopende aanvragen of bezwaarschriften. Dat zou haaks staan op het uitgangspunt van decentralisatie van natuurtaken.

Voor de bij de bestuursrechter aanhangige beroepen, gericht tegen besluiten die zijn genomen op grond van de huidige natuurwetgeving, waar primair wordt getoetst of de wettelijke bepalingen correct zijn toegepast, wordt in het derde lid voorgesteld dat deze worden behandeld en beslist overeenkomstig de huidige natuurwetgeving. Dat geldt ook voor beroepszaken ten aanzien van besluiten die voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, bekend zijn gemaakt, maar eerst na dit tijdstip aanhangig zijn gemaakt¹. Hierdoor blijft de rechter die ten tijde van de bekendmaking van een besluit op grond van de huidige natuurwetgeving bevoegd was om kennis te nemen van het beroep, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, bevoegd.

De bestuursrechter toetst aan het recht dat gold op het tijdstip dat het bestreden besluit werd genomen of dat besluit rechtmatig is genomen (ex tunc). Daarbij ligt het voor de hand dat ook de bestuursrechter die nu bevoegd is de aanhangige zaak afrondt. Ingeval de bestuursrechter een besluit vernietigt, moet een nieuw besluit worden genomen op grond van het recht dat alsdan geldt, dus overeenkomstig dit wetsvoorstel, eenmaal wet.

Voor administratieve beroepen bij de Minister van Veiligheid en Justitie tegen besluiten tot intrekking van jachtakten geldt eenzelfde overgangsrechtelijke voorziening op grond van dit wetsvoorstel.

Artikel 9.11

Verwezen zij naar de toelichting bij artikel 8.3.

¹ ABRvS 17 juni 2009, 200901661/1/R3.

Artikel 10.1

De Algemene Douanewet heeft mede betrekking op de handhaving van de bij en krachtens dit wetsvoorstel gestelde verboden op het binnen- of buiten het Nederlands grondgebied brengen van beschermde planten of dieren. De verwijzing in de Algemene Douanewet naar de Flora- en faunawet moet dan ook worden vervangen door een verwijzing naar de Flora- en faunawet.

Artikel 10.2

Tegen besluiten die zijn genomen krachtens wettelijke voorschriften die in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht zijn vermeld, kan geen beroep worden ingesteld. In de bijlage zijn de artikelen 17 en 23 van de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen. Artikel 17 betreft het beheerplan voor een beschermd natuurmonument en artikel 23 de aanwijzing van een beschermd landschapsgezicht. Aangezien de regimes voor beschermde natuurmonumenten en beschermd landschapsgezichten op grond van dit wetsvoorstel vervallen, is vermelding in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht van deze bepalingen niet meer nodig.

Artikel 10.3

De Crisis- en herstelwet verkort procedures voor grote bouwprojecten, zodat die projecten sneller kunnen worden uitgevoerd, met als doel de economische crisis en zijn gevolgen te bestrijden en een goed en duurzaam herstel van de economische structuur van Nederland te bevorderen. Het gaat om projecten die bijdragen aan werkgelegenheid, duurzaamheid en economische groei, zoals de aanleg van wegen en bedrijventerreinen en de bouw van woningen en windmolenparken. Waar de Crisis- en herstelwet verwijzingen naar de Natuurbeschermingswet 1998 of de Flora- en faunawet bevat, worden deze vervangen door verwijzingen naar deze wet.

Artikel 10.4

Artikel 141a van de Mijnbouwwet verklaart de zogenoemde coördinatieprocedure van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing op een inpassingsplan, dan wel een afwijking van een bestemmingsplan of beheersverordening krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voor een mijnbouwwerk ten behoeve van de opsporing of winning van koolwaterstoffen in of onder een Natura 2000-gebied.

Artikelen 10.5 en 10.6

In de Tracéwet en in de Spoedwet wegverbreding is geregeld dat de Minister van Infrastructuur en Milieu de op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 vereiste toetsen ter bescherming van een Natura 2000-gebied van een project waarop een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit betrekking heeft, zelf uitvoert bij de totstandkoming van die besluiten. Een aparte vergunning op grond van het huidige artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 is daarmee overbodig.

De voorgestelde artikelen 10.5 en 10.6 voorzien in aanpassing van de terminologie in de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding aan de terminologie van dit wetsvoorstel.

Artikel 10.7

Voor een toelichting op artikel 10.7, de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), wordt verwezen naar paragraaf 6.5.3 van de toelichting.

In aanvulling daarop wordt hier ingegaan op de verhouding tussen de verschillende projectbegrippen, die de Wabo na deze wijziging kent. Voor projecten die zijn vermeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo is een omgevingsvergunning verplicht. Het begrip project wordt in dat artikel gebruikt als verzamelnaam voor het totaal van activiteiten waar een omgevingsvergunning betrekking op heeft. Aan de opsomming van projecten in artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo wordt met deze wetswijziging onder meer toegevoegd het verrichten van een activiteit die is aan te merken als een project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Het gaat hier om een project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De betekenis van het begrip project zoals dat in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel j, van de Wabo wordt gebruikt, wordt ontleend aan de betekenis die het begrip heeft in het kader van de Habitatrichtlijn. Zoals in paragraaf 6.5.1 van deze toelichting is aangegeven, interpreteert het Europees Hof van Justitie het projectbegrip uit de Habitatrichtlijn ruim. Dat maakt het onvermijdelijk om in artikel 2.1 twee verschillende projectbegrippen te gebruiken. Met de verwijzing in artikel 2.7, tweede lid, van dit wetsvoorstel, naar artikel 2.1, eerste lid, onderdeel j, van de Wabo wordt zeker gesteld dat voor locatiegebonden activiteiten, die zijn aan te merken als project in de zin van de Habitatrichtlijn, de omgevingsvergunning verplicht is.

Artikel 3.10 van de Wabo regelt dat ingeval een verklaring van geen bedenkingen is vereist, de uniforme algemene voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Aangezien op de voorgestelde opname van de natuurtoetsen voor locatiegebonden activiteiten in de omgevingsvergunning deels het systeem van verklaringen van geen bezwaar van toepassing is, maar deels ook niet – namelijk de toetsing van andere handelingen dan projecten met mogelijk significante gevolgen en van handelingen die schadelijk voor soorten als bedoeld in het voorgestelde artikel 3.10, waarvoor het systeem van advisering geldt – is het wenselijk dat ook in gevallen waarin het systeem van advisering van toepassing is, de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geldt. Het voorgestelde onderdeel H regelt dit.

Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat voor een activiteit als bedoeld onder artikel 2.1, eerste lid, onder j of k, van de Wabo enkel een omgevingsvergunning dient te worden aangevraagd wanneer tevens sprake is van een activiteit die vergunningplichtig is op grond van het bepaalde in artikel 2.1, eerste lid, onder a tot en met i, van de Wabo of artikel 2.2. Voor locatiegebonden activiteiten die op grond van artikel 2.1, derde lid, van de Wabo in samenhang met het Besluit omgevingsrecht van de vergunningplicht zijn uitgezonderd maar waarbij wel effecten op de natuur optreden waarvoor een vergunning vereist is, dient een afzonderlijke Natura 2000-vergunning of soortenonthefving te worden aangevraagd en geen omgevingsvergunning.

Artikel 10.8

De Wet ammoniak en veehouderij biedt het beoordelingskader voor de ammoniakemissie bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor veehouderijen rond zeer kwetsbare natuurgebieden. Provincies moeten op grond van de Wet ammoniak en veehouderij voor verzuring gevoelige gebieden die in een Natura 2000-gebied liggen aanwijzen als zeer kwetsbaar gebied. Dit artikel past de verwijzingen naar de huidige

natuurwetgeving in de Wet ammoniak en veehouderij aan dit wetsvoorstel aan.

Artikel 10.9

Artikel 99, eerste lid, van de Wet bodembescherming verklaart een aantal algemene bepalingen ter bescherming van de bodem uit die wet niet van toepassing op gedragingen waarvoor regels zijn gesteld bij of krachtens de Natuurbeschermingswet 1998. Dit artikel strekt ertoe in de Wet bodembescherming te verwijzen naar de bepalingen over de bescherming van gebieden, die zijn opgenomen in hoofdstuk II van dit wetsvoorstel.

Artikel 10.10

Artikel 6 van de Wet financieel statuut koninklijk huis bepaalt dat de Koning jachthouder is in de zin van de Flora- en faunawet. Dit artikel strekt tot aanpassing van die verwijzing aan het wetsvoorstel.

Artikel 10.12

De Wet milieubeheer bevat algemene regels om het milieu te beschermen en bepaalt welke wettelijke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn. Voor dit wetsvoorstel zijn het meest relevant het nationale milieubeleidsplan, waarin de relatie met het nationale natuurbeleid en met de natuurvisie moet worden aangegeven, het provinciale milieubeleidsplan, waarin Natura 2000-gebieden moeten worden aangeduid als gebieden waarin de milieukwaliteit bijzondere bescherming behoeft, de milieueffectrapportage en de maatregelen die worden getroffen bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan.

Artikel 10.13

In paragraaf 9.4 van deze toelichting is ingegaan op de strafrechtelijke handhaving van overtredingen van dit wetsvoorstel via de Wet op de economische delicten.

Artikel 10.14

De Directeur-generaal van het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM) stelt jaarlijks, na overleg met de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, een meerjarenactiviteitenprogramma op, waarin zijn opgenomen de activiteiten op het terrein van natuur, bos en landschap die het RIVM en andere betrokken instellingen voornemens zijn uit te voeren in het kader van de opstelling van de rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving. Dit wetsvoorstel regelt in artikel 1.8 de rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving. De verwijzing naar de rapportages in de Wet op het RIVM wordt hiermee aangepast.

Artikel 10.15

In artikel 91, eerste lid, van de Flora- en faunawet staat dat het Faunafonds jaarlijks een financieel verslag uitbrengt aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en aan gedeputeerde staten van de provincies, dat vergezeld gaat van een verklaring omtrent de getrouwheid en rechtmatigheid, afgegeven door een accountant. De Wet toezicht accountantsorganisaties bevat eisen aan de wettelijk verplicht gestelde controle van een financiële verantwoording van ondernemingen of instellingen. Gelet op de voorgestelde decentralisatie van het Faunafonds, kan de vermelding van de Flora- en faunawet in de Wet toezicht accountantsorganisaties vervallen.

Artikel 10.16

Artikel 26 van de Wet wapens en munitie verbiedt het voorhanden hebben van een wapen of munitie, waaronder vuurwapens als geweren, revolvers en pistolen. Dit verbod geldt niet voor personen die houder zijn van een jachtakte als bedoeld in dit wetsvoorstel, voor wat betreft wapens en munitie die voor de jacht, beheer en schadebestrijding zijn bestemd en in de jachtakte zijn omschreven.

Artikelen 11.1 en 11.2

Deze artikelen regelen de samenloop van dit wetsvoorstel met de Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X. Het wetsvoorstel tot vaststelling van een nieuwe Politiewet bevat een gewijzigde regeling voor de organisatie en het beheer van de politie. Dit wetsvoorstel kent de korpschef van de regionale politiekorpsen de bevoegdheid toe jachtakten te verlenen en in te trekken. Na inwerkingtreding van de nieuwe Politiewet wordt deze bevoegdheid aan de korpschef toegekend. In artikel 27 van het wetsvoorstel tot vaststelling van een nieuwe Politiewet is bepaald dat de korpschef is belast met de leiding en het beheer van de politie en de politie in en buiten rechte vertegenwoordigt.

Artikelen 11.3 en 11.4

Het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht concentreert het bestuursprocesrecht in de Algemene wet bestuursrecht. Voor dit wetsvoorstel is van belang dat de bevoegdheidsverdeling tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven wordt gewijzigd en in de Algemene wet bestuursrecht wordt neergelegd. Nu is – ingeval wordt afgeweken van de hoofdregel van beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak – in bijzondere wetten geregeld bij welke rechter beroep of hoger beroep kan worden ingesteld. Na inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht wordt dat in de Algemene wet bestuursrecht geregeld.

Artikel 11.5

Het wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad harmoniseert onder meer de vele regelingen in bijzondere wetten over nadeelcompensatie. Artikel 6.3 bevat een bijzondere regeling voor nadeelcompensatie voor schade die het gevolg is van besluiten die op grond van dit wetsvoorstel worden genomen. Na inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie kan artikel 6.3 vervallen. Voor de goede orde wordt er op gewezen dat de regeling in de Algemene wet bestuursrecht alleen ziet op vergoeding van schade die is veroorzaakt door een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiek-rechtelijke bevoegdheid of taak. De tegemoetkoming in de schade die is aangericht door in het wild levende dieren, waarvoor artikel 6.1 een basis bevat, wordt niet door de Algemene wet bestuursrecht geregeld.

Artikelen 11.6 en 11.7

Deze artikelen regelen de samenloop met de Wet dieren. Een veroordeling wegens overtreding van welzijnsbepalingen in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is grond voor de weigering of intrekking van een jachtakte. Ook ontheffingen van de verbodsbepalingen ter bescherming van soorten kunnen worden ingetrokken als de houder van de ontheffing is veroordeeld wegens overtreding van de bepalingen ter bescherming

van het dierenwelzijn. Bij inwerkingtreding van de Wet dieren moet de verwijzing naar artikelen in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in de artikelen 3.26, derde lid, onderdeel d, en in artikel 5.4, derde lid, onderdeel b, van dit wetsvoorstel worden vervangen door verwijzingen naar de Wet dieren.

Artikel 12.2

Het onderhavige artikel voorziet in de mogelijkheid van een gedifferentieerde inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Het kabinet streeft er in beginsel naar alle onderdelen op hetzelfde moment in werking te laten treden, met het oog op de vereiste duidelijkheid voor burgers, ondernemers en overheden. Het tijdstip van inwerkingtreding zal zodanig worden gekozen dat recht wordt gedaan aan enerzijds de wens om zo snel mogelijk de vereenvoudiging die dit wetsvoorstel, eenmaal wet, met zich brengt te verwezenlijken en anderzijds het belang van een zorgvuldige invoering in de praktijk. In dat verband zal meewegen dat het onderhavige stelsel voor burgers en ondernemers geen nieuwe verplichtingen introduceert. Wel vindt een verschuiving van taken naar de provincies plaats, die de tijd moeten hebben zich op de uitvoering daarvan te prepareren. Overeenkomstig de Code interbestuurlijke verhoudingen vindt de inwerkingtreding in elk geval niet eerder plaats dan nadat ten minste drie maanden na publicatie in het Staatsblad zijn verstreken. Ook het kabinetsbeleid inzake de vaste verandermomenten zal bij de bepaling van het tijdstip in ogenschouw worden genomen.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker

Tabel 1. Natuurbeschermingswet 1998

Onderwerp	Plaats	Plaats wetsvoorstel
Inleidende bepalingen	Hst. I	
Definities	1	
a. Onze Minister	1a	1.1, lid 1
b. natuurmonument	1b	–
c. eigenaar	1c	–
d. gebruiker	1d	1.1, lid 1
e. landschapsgezicht	1e	–
f. richtlijn 79/409/EEG	1f	1.1, lid 1
g. richtlijn 92/43/EEG	1g	1.1, lid 1
h. prioritaire soort	1h	1.1, lid 1
i. prioritaire type natuurlijke habitat	1i	1.1, lid 1
j. initiatiefnemer	1j	–
k. instandhoudingsdoelstelling	1k	1.1, lid 1
l. Natura 2000	1l	1.1, lid 1
m. bestaand gebruik	1m	2.9, lid 2
n. Natura 2000-gebied	1n	1.1, lid 1
Bevoegdheidsverdeling provincies	2	
1. bevoegdheidsverdeling provincies	2, lid 1	a. 1.3, lid 1 en 2 b. 2.3 en 2.10, lid 3 c. 2.2, 2.4 lid 1, 2.5, lid 1, 2.6
2. aanwijzing landschapsgezicht in overeenstemming met GS van andere provincie	2, lid 2	–
3. verlening vergunning/vaststelling beheerplan in overeenstemming met GS van andere provincie waarin beschermd natuurmonument ligt	2, lid 3	–
4. vaststelling beheerplan in overeenstemming met GS van andere provincie waarin N2000-gebied ligt	2, lid 4	2.10, lid 4
5. beslissing vergunningaanvraag in overeenstemming met GS van andere provincie waarin gebied ligt	2, lid 5	1.3, lid 3
1. bevoegdheidsverdeling provincies indien handeling hoofdzakelijk gevolgen heeft voor deel van beschermd natuurmonument in één van de betrokken provincies	2a, lid 1	–
2. bevoegdheidsverdeling provincies indien handeling hoofdzakelijk gevolgen heeft voor deel van N2000-gebied in een van de betrokken provincies	2a, lid 2	–
Natuurbeleidsplan	Hst. II	
Definitie «onze ministers»	3	1.5, lid 1 en 5
Natuurbeleidsplan; opdracht	4	1.5, lid 1
Inhoud natuurbeleidsplan	5, lid 1 en 2	1.5, lid 2–4
Gevolgen voor nationale milieubeleid en voor nationale waterhuishoudingsbeleid	6, lid 1	1.5, lid 2
Rekening houden met natuurbeleidsplan bij andere beleidsterreinen	6, lid 2	1.5, lid 2
Betrekken belanghebbende bestuursorganen en organisaties	7, lid 1	–
Voorbereiding volgens afd. 3.4 Awb	7, lid 2	–
Geldingsduur 8 jaar	8, lid 1	–
Tussentijdse wijziging	8, lid 2	–
Toezening plan aan Staten-Generaal en provincies	8, lid 3	1.6, lid 2
Bekendmaking staatscourant	8, lid 4	1.6, lid 2
Structuurvisie natuur en landschap	9, lid 1	1.5, lid 5
Geeft inzicht in ruimtelijke aspecten van rijksbeleid	9, lid 2	1.5, lid 5
Structuurvisie in zin van Wro	9, lid 3	–
MNP brengt eenmaal per 4 jaar wetenschappelijk rapport uit over toestand van natuur, bos en landschap	9a, lid 1	–
MNP brengt jaarlijks wetenschappelijk rapport uit waarin stand van zaken van beleidsuitvoering, voortgang en nieuwe ontwikkelingen worden beschreven	9a, lid 2	–
Aanwijzing overheidsinstellingen die door MNP moeten worden betrokken bij de rapporten van 9a	9b, lid 1	–
Basis voor min. regeling over wijze waarop aangewezen overheidsinstellingen worden betrokken	9b, lid 2	–
MNP en aangewezen overheidsinstellingen verschaffen elkaar informatie	9b, lid 3	–
Minister kan aanwijzingen geven	9c, lid 1	–
Overigens geven ministers geen aanwijzingen aan MNP en aangewezen overheidsinstellingen	9c, lid 2	–
Toezening rapport aan Staten-Generaal	9d, lid 1 en 2	–
MNP draagt zorg voor algemene verkrijgbaarheid van rapporten	9d, lid 3	–
Beschermde gebieden	Hst. III	
Aanwijzing van gebieden	Titel 1	
Aanwijzing beschermd natuurmonument	10, lid 1	–
Aanwijzing in overeenstemming met andere minister die gebied beheert	10, lid 2	–
Overleg indien andere minister bevoegd besluiten te nemen over beschermd natuurmonument	10, lid 3	–

Onderwerp	Plaats	Plaats wetsvoorstel
Aanwijzing Natura 2000-gebieden	10a, lid 1	2.1, lid 1
Aanwijzingsbesluit bevat instandhoudingsdoelstellingen	10a, lid 2	2.1, lid 4
ISHD kan mede niet VHR-doelen bevatten (natuurschoon en natuurwetenschappelijke betekenissen)	10a, lid 3	–
Aanwijzing bevat kaart met begrenzing plus toelichting	10a, lid 4	2.1, lid 3
Aanwijzing N2000 in overeenstemming met andere minister die gebied beheert	10a, lid 5 juncto 10 lid 2	2.1, lid 2
Overleg indien andere minister bevoegd besluiten te nemen over N2000	10a, lid 5, juncto 10 lid 3	–
Aanwijzingsbesluiten voorbereid volgens afd. 3.4 Awb	11, lid 1	2.1, lid 5
Zienschijven tegen ontwerpbesluit tot aanwijzing beschermd natuurmonument indienen bij GS	11, lid 2	–
GS zenden zienschijven plus hun beschouwingen aan minister	11, lid 3	–
Voorlopige aanwijzing als beschermd natuurmonument	12, lid 1	–
Voorlopige aanwijzing vervalt als definitief besluit is genomen	12, lid 2	–
Lid 1 en 2 van toepassing op N2000-gebieden	12, lid 3	2.11
Beslistermijn aanwijzing beschermd natuurmonument	13	–
Mededeling van voorlopige aanwijzing aan hypotheccaire schuldeisers	14, lid 1	–
Bekendmaking voorlopige aanwijzing in Staatscourant	14, lid 2	–
Bekendmaking indien gebied niet wordt aangewezen als beschermd natuurmonument of N2000-gebied	14, lid 3	–
Intrekking of wijziging van beschermd natuurmonument of N2000-gebied	15, lid 1	2.1, lid 7
Wijzigen instandhoudingsdoelstellingen	15, lid 2	2.1, lid 7
Van overeenkomstige toepassingverklaring van procedureregels (overleg met andere minister, afd. 3.4 Awb van toepassing, voorlopige aanwijzing, beslistermijn, mededelingsplicht)	15, lid 3	–
N2000-gebied kan niet worden aangewezen als beschermd natuurmonument	15a, lid 1	–
Vervallen aanwijzing beschermd natuurmonument als het in N2000-gebied ligt	15a, lid 2	–
In geval van 15a, lid 2: overnemen doelstellingen van beschermd natuurmonument	15a, lid 3	–
Rechtsgevolgen	Titel 2	
Rechtsgevolgen beschermde natuurmonumenten	§ 1	
Vergunningplicht beschermd natuurmonument	16, lid 1	–
Benoemen van in ieder geval schadelijke handelingen	16, lid 2	–
Significante gevolgen en dwingende reden van groot openbaar belang	16, lid 3	–
Externe werking	16, lid 4	–
Geen vergunning, als beheerplan	16, lid 5	–
Bevoegdheidsverdeling minister/provincies (amvb)	16, lid 6	–
Nahangprocedure (amvb)	16, lid 7	–
Vaststellen beheerplan	17, lid 1	–
Subsidie voor uitvoering beheerplan	17, lid 2	–
Kennisgeving GS aan Minister en BenW van beheerplan	17, lid 3	–
Zorgdragen eigenaar en gebruiker voor naleving beheerplan	17, lid 4	–
Beheerplan geldt voor zes jaar	18, lid 1	–
Verlenging beheerplan	18, lid 2	–
Procedure geen rechtswege verlenging beheerplan	18, lid 3	–
Redenen niet van rechtswege verlenging	18, lid 4	–
Wijzigen beheerplan	19, lid 1	–
Art 17, 3 van ovk toepassing: kennisgeving aan Minister en BenW	19, lid 2	–
Rechtsgevolgen gebieden ter uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen	§ 2	
Vaststellen beheerplan, zorgdragen instandhoudingsmaatregelen	19a, lid 1	2.2, lid 1, 2.3, lid 1 en 2
Beheerplan geldt voor 6 jaar en verlenging telkens met 6 jaar	19a, lid 2	2.3, lid 4
Inhoud beheerplan, o.a. resultaatsbeschrijving en te nemen noodzakelijke maatregelen	19a, lid 3	2.3, lid 2
Rekening houden met sociale, economische en culturele eisen bij vaststellen noodzakelijke maatregelen	19a, lid 4	1.12
Afd. 3.4 Awb van toepassing bij opstellen beheerplan	19a, lid 5	2.3, lid 1
Overleg met gemeenten en waterschappen over beheerplan op hun grondgebied	19a, lid 6	–
Vaststellen beheerplan 3 jaar na aanwijzing als N2000-gebied	19a, lid 7	2.3, lid 4
Vaststellen beheerplan 3 jaar na voorlopige aanwijzing	19a, lid 8	–
Mogelijkheid instandhoudingsdoelen natuurschoon	19a, lid 9	–
Passende beoordeling als projecten met significante gevolgen worden opgenomen	19a, lid 10	2.9, lid 1, onder a
Bevoegdheid vaststellen beheerplan door Minister of andere Ministers	19b, lid 1	2.10, lid 1
Beheerplan deel van ander plan	19b, lid 2	2.3, lid 5
Overleg prov, gem, en watersch vóór vaststellen beheerplan	19b, lid 3	–
Van ovk toepassing verklaring artikel 19a, lid 2–5 en 7	19b, lid 4	–
Aanschrijvingsbevoegdheid Minister	19c, lid 1	2.4, lid 1 en 3
Verplichtingen uitoefenaar bestaand gebruik ivm aanschrijvingsbevoegdheid	19c, lid 2	2.4, lid 1
Zienschijven over aanschrijvingsbevoegdheid	19c, lid 3	2.4, lid 2
Verbodsbepaling handelen in strijd met artikel 19c, lid 2	19c, lid 4	2.4, lid 4
Bevoegd gezag definitie	19c, lid 5	1.3
Geen aanschrijvingsbevoegdheid voor bestaand gebruik overeenkomstig beheerplan	19c, lid 6	–
Vergunningplicht N2000-gebied	19d, lid 1	2.7, lid 2 en 3
Geen vergunning, als beheerplan	19d, lid 2	2.9, lid 1
Geen vergunningplicht voor bestaand gebruik voordat er beheerplan is, tenzij plan of project significante gevolgen heeft	19d, lid 3	2.9, lid 2

Onderwerp	Plaats	Plaats wetsvoorstel
Koppeling omgevingsvergunning	19d, lid 4	2.7 lid 5
Bevoegdheidsverdeling minister/provincies (amvb)	19d, lid 5	1.3, lid 5
Voorhangprocedure amvb	19d, lid 6	–
Uitzondering vergunningplicht op categorieën projecten of handelingen	19da, lid 1	2.9, lid 3
Bevoegdheid Minister tot opleggen verplichtingen	19da, lid 2	2.4, lid 1 en 3
Voorhangprocedure amvb	19da, lid 3	–
Voorwaarden voor GS om vergunning te verlenen	19e	2.8, lid 9
Passende beoordeling voor projecten met significante gevolgen	19f, lid 1	2.8, lid 1
Passende beoordeling kan deel uit maken van een MER	19f, lid 2	–
Geen passende beoordeling als project herhaling of voortzetting is van eerder project waarvoor passende beoordeling is uitgevoerd	19f, lid 3	2.8, lid 2
Alleen vergunning als natuurlijke kenmerken gebied niet worden aangetast	19g, lid 1	2.8, lid 3
Vergunningverlening bij dwingende reden van groot openbaar belang, geen prioritaire typen	19g, lid 2	2.8, lid 4
Vergunningverlening op grond van andere belangen, wel prioritaire soorten	19g, lid 3	2.8, lid 5
Bevoegdheid minister vragen advies aan EC	19g, lid 4	2.8, lid 6
Compenserende maatregelen	19h, lid 1	2.8, lid 4
Gelegenheid bieden voorstellen compenserende maatregelen	19h, lid 2	5.1, lid 3
Compenserende maatregelen concretiseren naar tijd en manier	19h, lid 3	–
Compensatie in principe gelijktijdig met significante gevolgen om instandhoudingsdoelstellingen te behalen	19h, lid 4	–
Delegatiebepaling: min. regeling over compenserende maatregelen	19h, lid 5	–
Van ovk. toepassing verklaring 19e, 19f, 19g en 19h als Min. bevoegd is	19i	1.3, lid 5
Apart regime voor instandhoudingsdoelen natuurschoon	19ia	–
Rekening houden met N2000 bij vaststellen plan door bestuursorgaan	19j, lid 1	1.9
Bestuursorgaan maakt passende beoordeling voor plan	19j, lid 2	2.7, lid 1 en 2.8, lid 1
Plan alleen vaststellen indien voldaan aan art 19g en h	19j, lid 3	2.8, lid 1
Passende beoordeling deel van MER	19j, lid 4	–
Geen passende beoordeling indien voortzetting plan	19j, lid 5	2.8, lid 2
Bepalingen gelden ook voor projectbesluiten, bedoeld in Wro	19j, lid 6	–
Infoverplichting GS aan Minister	19k, lid 1	2.8, lid 7
Afschrift besluit vaststelling plan aan minister	19k, lid 2	–
Minister geeft info compensatie door aan EC	19k, lid 3	2.8 lid 7
Samenhangende besluiten melden	19ka, lid 1	–
Verzoek coördinatie besluitvorming	19ka, lid 2	–
Ambtshalve coördinatie besluitvorming	19ka, lid 3	–
Aanwijzing coördinerend bestuursorgaan	19ka, lid 4	–
Bevorderen doelmatige en samenhangende besluitvorming	19ka, lid 5	–
Zorgplicht	19l, lid 1	–
Ministeriële regeling meetmethoden en rekenmodellen	19kb	2.9 lid 6
Ministeriële regeling meldingsplicht	19kc	2.4 lid 3 jo lid 1 onder c
Wanneer stikstofgevolgen buiten beoordelingvergunning	19kd	2.9 lid 4
Aanschrijving i.v.m. terugdringing stikstofdepositie	19ke	2.4
Salderingsbank	19kf	5.5
Programmatische aanpak stikstof	19kg-km	1.11
Invulling zorgplicht	19l, lid 2	1.9
Beperken toegang tot beschermd gebied	20, lid 1	2.5, lid 1
Beperking in overeenstemming met andere minister	20, lid 2	2.10, lid 1, onder b
Verbod aanwezig zijn in gebied, indien toegang is beperkt	20, lid 3	2.5, lid 3
Verbod geldt niet voor eigenaar, gebruiksrechthebbende	20, lid 4	–
Maatregelen herstellen beschermd natuurmonument	21, lid 1	–
Gedooptplicht eigenaar en gebruiker van maatregelen	21, lid 2	–
Procedure tot vaststellen maatregelen	21, lid 3	–
Maatregelen herstellen N2000-gebied	21, lid 4 juncto lid 1	2.6, lid 1
Gedooptplicht eigenaar en gebruiker van maatregelen	21, lid 4, juncto lid 2	2.6, lid 3
Procedure tot vaststellen maatregelen	21, lid 4, juncto lid 3	2.6, lid 4
Aanbrengen kentekenen in beschermd natuurmonument	22, lid 1	–
Gedooptplicht kentekenen gebruiker en eigenaar	22, lid 2	–
Art 22, lid 1, en 2 ook op N2000 van toepassing	22, lid 3	2.6 lid 2
Beschermd landschapsgezichten	Hfdst. IV	–
Aanwijzing beschermd landschapsgezicht door GS	23, lid 1	–
Rekening houden bij aanwijzing als het al besch. natuurmon. is	23, lid 2	–
Intrekken aanwijzing als beschermd landschapsgezicht	23, lid 3	–
Besluit tot aanwijzing: 23, lid 2 en 24–26 van toepassing	23, lid 4	–
Inhoud aanwijzingsbesluit	24, lid 1	–
Begrenzing landschapsgezicht op kaart	24, lid 2	–
Procedure aanwijzing beschermd landschapsgezicht	25, lid 1	–
Besluit binnen 1 jaar na starten procedure	25, lid 2	–
Bekendmaking aanwijzing landschapsgezicht	25, lid 3	–
Afschrift aanwijzing naar gemeenteraad en minister	25, lid 4	–
Vaststelling bestemmingsplan voor landschapsgezicht	26, lid 1	–
Bestaand bestemmingsplan evt. voldoende bescherming	26, lid 2	–

Onderwerp	Plaats	Plaats wetsvoorstel
Internationale verplichtingen	Hfdst. V	–
Aanwijzing gebieden ivm verdragen of andere int. nationale verplichtingen, muv VHR	27, lid 1	–
Begrenzing gebied op kaart	27, lid 2	–
Bekendmaking aanwijzing gebied	27, lid 3	–
Horen provincies en gemeenten alvorens aanwijzing	28	–
Mogelijkheid amvb voor nadere regels t.a.v. aanwijzing gebied	29, lid 1	–
Inhoud amvb: criteria beoordeling aan te wijzen gebieden	29, lid 2	–
Voorlopige aanwijzing	29, lid 3	–
Delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling onderwerpen te regelen ter uitvoering van een verdrag of ander besluit van een volkenrechtelijke organisatie	29a, lid 1	–
Wet kan opzij gezet worden bij ministeriële regeling	29a, lid 2	–
Vervanging van regeling door een wet of amvb	29a, lid 3	–
Schadevergoeding	Hfdst. VI	
Vaststelling bevoegd gezag voor dit hoofdstuk	30	–
Als belanghebbende schade lijdt kan op verzoek schadevergoeding worden toegekend	31, lid 1	6.3, lid 1
Bevoegd gezag kan advies van schadebeoordelingscommissie inwinnen	31, lid 2	6.3, lid 3
Schadebeoordelingscommissie wordt door bevoegd gezag ingesteld	32, lid 1	6.3, lid 3
Samenstelling schadebeoordelingscommissie	32, lid 2	6.3, lid 8
Lid van ministeriële schadebeoordelingscommissie mag geen ambtenaar zijn	32, lid 3	6.3, lid 8
Gelijkstelling met ambtenaar als iemand werkt ogv arbeidsovk naar burgerlijk recht	32, lid 4	6.3, lid 8
CvK, GS-lid, ambtenaar: geen lid van provinciale schadebeoordelingscommissie	32, lid 5	6.3, lid 8
Gelijkstelling met ambtenaar als iemand werkt ogv arbeidsovk naar burgerlijk recht	32, lid 6	6.3, lid 8
Doorzenden verzoekschrift naar schadebeoordelingscommissie binnen twee weken	33, lid 1	6.3, lid 8
Medewerking bevoegd gezag aan schadebeoordelingscommissie	33, lid 2	6.3, lid 8
Toelichting door verzoeker mogelijk	34, lid 1	6.3, lid 8
Ambtenaren kunnen tot geven inlichtingen worden opgeroepen	34, lid 2	6.3, lid 8
Leden GS en ambtenaren kunnen opgeroepen worden tot geven inlichtingen	34, lid 3	6.3, lid 8
Plaatsopneming tijdig doorgeven aan verzoeker en bevoegd gezag	34, lid 4	6.3, lid 8
Binnen 13 weken brengt schadebeoordelingscommissie advies uit aan bevoegd gezag	35	6.3, lid 8
Verzoeker kan zienswijze over advies naar voren brengen	36, lid 1	6.3, lid 8
Leden GS aanwezig	36, lid 2	6.3, lid 8
Schadebeoordelingscommissie geeft toelichting op advies en zienswijze verzoeker	36, lid 3	6.3, lid 8
Kosten schadebeoordelingscommissie niet in rekening gebracht	37	6.3, lid 7
Bevoegd gezag besluit 9 weken na advies schadebeoordelingscommissie of na 13 weken	38	6.3, lid 10
Beroep en registratie	Hfdst. VII	
Belanghebbende kan beroep instellen tegen besluit bij Raad van State	39, lid 1	–
Intrekking- of wijzigingsbesluit wordt geschorst totdat beroepstermijn is verstreken of op beroep is beslist	39, lid 2	–
Uitsluiting beroep	39 lid 3, 4	8.1 lid 2
Procedure vergunningverlening	Hfst VIII	
Belang motiveren bij aanvraag vergunning	41, lid 1	–
Schriftelijke bevestiging ontvangst vergunningaanvraag	41, lid 2	–
Beslistermijn 13 weken	42, lid 1	5.1, lid 1
Verlening met 13 weken mogelijk	42, lid 2	5.1, lid 2
Verlenging, wijziging of intrekking vergunning: meldin in nieuws- dag- en huis-aan-huisbladen	42, lid 3	–
Aan vergunning kunnen voorschriften worden verbonden, bij amvb: inhoud voorschriften en beperkingen	43, lid 1	5.3, lid 1 en 2
Gronden voor wijziging of intrekking vergunning	43, lid 2	5.4, lid 1 en 2
Afschrift vergunning van Minister naar provincies en gemeenten	44, lid 1	–
Afschrift vergunning van provincies aan gemeenten en Minister	44, lid 2	–
Gemeenten inbrengen zienswijzen	44, lid 3	–
Aanwijzingsbevoegdheid minister aan provincie over vergunningverlening	45, lid 1	–
Overleg over aanwijzing	45, lid 2	–
Vermelden aanwijzing in beschikking	45, lid 3	–
Indien geen gevolg: minister neemt besluit zelf	45, lid 4	–
Aanwijzingsbevoegdheid minister over plan	45a, lid 1	–
Geen aanwijzing staats-bestuursorganen	45a, lid 2	–
Overleg met bestuursorganen over aanwijzing	45a, lid 3	–
Binnen 6 maanden plan in overeenstemming met aanwijzing	45a, lid 4	–
Omgevingsvergunning beschermde natuurmonumenten	46–46d	–
Omgevingsvergunning Natura 2000	47–47d	10.7
Toezicht	Hfdst X	
Aanwijzing toezichthouders	49, lid 1	7.1, lid 1
Aanwijzing toezichthouders publiceren	49, lid 2	7.1, lid 2
Bevoegdheid tot toepassen bestuursdwang	57, lid 1	7.2
Verzoek Minister tot bestuursdwang van provincies	57, lid 2	–
Afschrift beschikking bestuursdwang	57, lid 3	–

Onderwerp	Plaats	Plaats wetsvoorstel
Provincie bevoegd tot bestuursdwang	57, lid 4	–
Slot- en overgangsbepalingen	Hfdst. XI	
Voornemen tot onteigening: handelingen mogen verboden worden	58, lid 1	–
Verbod vervalt na overgang eigendom of indien na twee jaar nog geen eigendom is overgegaan	58, lid 2	–
Verbod in te trekken door minister	58, lid 3	–
Verbod in Stcrt.	58, lid 4	–
Genomen besluiten ogv Nbwet gelden als besluiten opg Nbwet 1998	60	–
Diverse overgangsbepalingen	60a, lid 1–9	–
	60a, lid 10–12	9.4, lid 7–10
Aangewezen internationale gebieden zijn ook aangewezen ogv Nbwet 1998	61	–
Diverse overgangsbepalingen hoe oude besluiten behandeld moeten worden	62	–
Eerbiedigende werking voor sommige genomen besluiten	63	–
Nbwet van toepassing bij bezwaar en beroep	64	–
Overgangsbepaling beschermde natuurmonumenten	65	–
Aangebrachte kentekenen gedogen door eigenaar en gebruiker	66	–
Overgangsbepaling bestuursdwang	67	–
Evaluatie over doeltreffendheid en effecten van Nbwet 1998	68a	–
Nederlandse strafwet is van toepassing op overtredingen in de EEZ	68b	7.8
Intrekken wet deelneming Grevelingen en overgangsrecht	73a	–
Inwerkingtredingsdatum	74	–
Citeertitel	75	–

Tabel 2. Flora- en faunawet

Onderwerp	Plaats	Plaats wetsvoorstel
Algemene bepalingen	Hst. I	
Definities	Art. 1	
Onze Minister	1, lid 1	1.1, lid 1
Faunafonds	1, lid 1	–
dieren	1, lid 1	1.1, lid 2
planten	1, lid 1	1.1, lid 2
producten van dieren	1, lid 1	1.1, lid 2
producten van planten	1, lid 1	1.1, lid 2
beschermde inheemse plantensoort	1, lid 1	–
beschermde inheemse diersoort	1, lid 1	–
beschermde uitheemse plantensoort	1, lid 1	–
beschermde uitheemse diersoort	1, lid 1	–
wild	1, lid 1	1.1, lid 1
jagen	1, lid 1	–
jachthouder	1, lid 1	1.1, lid 1
jachtakte	1, lid 1	1.1, lid 1
valkeniersakte	1, lid 1	–
kooikersakte	1, lid 1	–
jachtvogel	1, lid 1	–
grondgebruiker	1, lid 1	1.1, lid 1
faunabeheereenheid	1, lid 1	1.1, lid 1
faunabeheerplan	1, lid 1	1.1, lid 1
wildbeheereenheid	1, lid 1	1.1, lid 1
jachtopzichter	1, lid 1	1.1, lid 1
kooiker	1, lid 1	–
walvissen	1, lid 1	–
richtlijn 79/409/EEG	1, lid 1	1.1, lid 1
richtlijn 92/43/EEG	1, lid 1	1.1, lid 1
soort	1, lid 2	1.1, lid 2
planten	1, lid 2	1.1, lid 2
Dode dieren	1, lid 2	1.1, lid 2
Dode planten	1, lid 2	1.1, lid 2
eieren	1, lid 2	1.1, lid 2
grond	1, lid 2	1.1, lid 2
veld	1, lid 2	1.1, lid 2
Binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen	1, lid 2	–
Ten verkoop aanbieden	1, lid 2	–
Zorgplicht voor een ieder voor in het wild levende dieren en planten en voor hun directe leefomgeving	2	1.9
Aanwijzing beschermde soorten	Hst. II	
Basis aanwijzing beschermde inheemse plantensoorten bij amvb	3, lid 1	3.5, lid 5, 3.6, 3.10, lid 1, onder c

Onderwerp	Plaats	Plaats wetsvoorstel
Basis aanwijzing bij min. regeling indien uitvoering internationale/europese verplichtingen	3, lid 2	–
Aanwijzing beschermde inheemse diersoort	4, lid 1	3.1, 3.2, 3.5, lid 1 3.6 3.7, lid 1 3.10, lid 1 en 3,
Basis aanwijzing beschermde inheemse diersoort bij amvb	4, lid 2	–
Basis aanwijzing bij min. regeling indien uitvoering internationale/europese verplichtingen	4, lid 3	–
Bekendmaking in Staatscourant van soorten bedoeld in lid 1	4, lid 4	–
Basis aanwijzing beschermde uitheemse plantensoorten en beschermde uitheemse diersoorten bij amvb	5, lid 1	3.2, 3.6, 3.35
Basis aanwijzing bij min. regeling indien uitvoering internationale/europese verplichtingen	5, lid 2	–
Bij aanwijzing onderscheid tussen soorten die in voortbestaan worden bedreigd en andere soorten	5, lid 3	–
Aanwijzingen kunnen worden beperkt naar ontwikkelingsstadia van soorten en tot onderscheiden producten van dieren en planten	6	–
Minister stelt lijsten vast van met uitroeiing bedreigde of gevaar lopende planten- of diersoorten	7, lid 1	1.5, lid 4
Minister bevordert onderzoek en werkzaamheden nodig voor bescherming en beheer beschermingsplannen	7, lid 2 7, lid 3	
Bekendmaking rode lijsten	7, lid 4	1.6, lid 3
Algemene verbodsbepalingen	Hst. III	
Bepalingen betreffende planten op hun groeiplaats	Par. 1	
Verbod planten van beschermde inheemse plantensoort te plukken, verzamelen, af te snijden, uit te steken, vernielen, beschadigen, onwortelen of op andere wijze van groeiplaats verwijderen.	8	3.5, lid 5
Bepalingen betreffende dieren in hun natuurlijke leefomgeving		
Verbod dieren van beschermde inheemse diersoort te doden, verwonden, vangen, bemachtigen of met het oog daarop op te sporen.	9	3.1, lid 1 3.5, lid 1 3.10, lid 1
Verbod dieren van beschermde inheemse diersoort opzettelijk te verontrusten	10	3.1, lid 4 en 5 3.5, lid 2
Verbod nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren van beschermde inheemse diersoort te beschadigen, vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.	11	3.1, lid 2 3.5, lid 4, 3.10, lid 1, onder b
Verbod eieren van dieren van beschermde inheemse diersoort te zoeken, rapen, uit nest te nemen, beschadigen of vernielen.	12	3.1, lid 2 en 3 3.5, lid 3
Verbod zonder vergunning vanaf een Nederlands schip walvissen te vangen of doden dan wel walvissen aan boord van zo'n schip te verwerken	12a, lid 1	3.33
Vergunningvoorschriften ter bescherming van walvisstand dan wel ter bevordering van wetenschappelijk onderzoek	12a, lid 2	–
In vergunningvoorschriften verboden:	12a, lid 3	–
a. walvissen van bepaalde soorten, walvissen die bepaalde lengte niet hebben bereikt en vrouwelijke walvissen die vergezeld worden door jonge walvissen te vangen of doden		
b. walvissen in bepaalde zeegebieden te vangen, doden of verwerken		
c. gedode walvissen niet, niet tijdig of niet volledig te verwerken		
Vergunningvoorschriften kunnen meer regels bevatten over	12a, lid 4	–
– vangen, doden of verwerken van walvissen in bepaalde tijdvakken		
– omtrent tijdstip waarop walvisvangst ieder seizoen moet worden gestaakt		
– omtrent wijze van beloning van harpoeniers en bemanningen van vaartuigen		
– omtrent te verstrekken gegevens		
Minister kan voorschriften wijzigen of intrekken of nieuwe voorschriften toevoegen	12a, lid 5	–
Bepalingen betreffende het bezit, het vervoer en de handel		
Verbod planten, dieren of producten van dieren van beschermde inheemse of uitheemse planten- of diersoort (samengevat) te kopen, verkopen, vervoeren, gebruiken voor commercieel gewin, huren, verhuren, ruilen, tentoon te stellen, binnen of buiten Nederlands grondgebied te brengen of onder zich te hebben.	13, lid 1	3.2, lid 1 en 6, 3.6, 3.34 – 3.36
Uitzondering op verbod van lid 1	13, lid 4	3.3, lid 3, 3.8, lid 3, 3.34–3.36
Overige verbodsbepalingen		
Verbod dieren of eieren in vrije natuur uit te zetten	14, lid 1	3.32, lid 1
Verbod planten van aangewezen soorten in de vrije natuur te planten of uit te zaaien	14, lid 2	3.32, lid 5

Onderwerp	Plaats	Plaats wetsvoorstel
Verbod planten of dieren van aangewezen soorten	14, lid 3	3.37
– onder zich te hebben		
– binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen		
– te koop te vragen		
– te kopen of te verwerven		
– ten verkoop voorradig of voorhanden te hebben		
– te verkopen of ten verkoop aan te bieden		
– te vervoeren		
– ten vervoer aan te bieden of af te leveren		
– te gebruiken voor commercieel gewin		
– te huren of te verhuren		
– te ruilen of in ruil aan te bieden		
Alleen aanwijzing op grond van tweede en derde lid van soorten die gevaar kunnen opleveren voor het voortbestaan van beschermde inheemse dier- of plantensoorten of die aanmerkelijke verslechtering kunnen veroorzaken van omstandigheden die voor voortbestaan van die soorten noodzakelijk zijn.	14, lid 4	–
Verbod van eerste lid geldt niet voor het uitzetten van aangewezen vissoorten waarop de Visserijwet van toepassing is	14, lid 5	3.32, lid 2
Verbod aangewezen middelen die geschikt zijn voor doden of vangen van dieren	15, lid 1	3.22, lid 4
– onder zich te hebben		
– binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen		
– te koop te vragen		
– te kopen of te verwerven		
– ten verkoop voorradig of voorhanden te hebben		
– te verkopen of ten verkoop aan te bieden		
– te vervoeren		
– ten vervoer aan te bieden of af te leveren		
– te gebruiken voor commercieel gewin		
– te huren of te verhuren		
– te ruilen of in ruil aan te bieden		
Verbod zich buiten gebouwen te bevinden met aangewezen middelen die geschikt zijn voor het doden of vangen van dieren of met materialen ter onmiddellijke vervaardiging van die middelen of met aangewezen middelen indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat die middelen of materialen voor het doden of vangen van dieren zullen worden gebruikt	15, lid 2	3.22, lid 2
Bij aanwijzing op grond van eerste of tweede lid wordt mede rekening gehouden met het belang te voorkomen dat een onnodig grote inbreuk op het welzijn van het te doden of te vangen dier wordt gemaakt	15, lid 3	3.22, lid 3
Onverminderd de artikelen 15 en 72 is het verboden gebruik te maken van niet-selectieve middelen voor vangen of doden van vogels als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b of die plaatselijke verdwijning van deze soorten tot gevolg kunnen hebben	15a, lid 1	3.4
Tot de middelen behoren in ieder geval	15a, lid 2	3.4
– middelen, bedoeld in bijlage IV, onderdeel a, Vogelrichtlijn		
– elke achtervolging met behulp van vervoersmiddelen bedoeld in bijlage IV, onderdeel b, Vogelrichtlijn		
Onverminderd artikelen 15 en 72 is gebruik niet-selectieve middelen verboden, op grond van Habitatrichtlijn	15b, lid 1	3.9
Opsomming middelen als bedoeld in eerste lid	15b, lid 2	3.9
Verbod gebruik geweer zonder jachtake	16, lid 1	3.24, lid 1, a
Verbod aanwezig zijn in het veld zonder gegronde reden met fret, buidel of kastval, tenzij voor jacht, beheer en schadebestrijding	16, lid 2	3.19, lid 2 in samenhang met lid 1
Verplichting tot voorkomen dat dier in eigendom in het veld andere dieren opspoort, doodt, verwondt, vangt of bemachtigt	16, lid 3	3.22, lid 5
Delegatiegrond voor stellen verboden ter bescherming van dieren en planten	17	–
Delegatiegrond voor nieuwe verboden ter uitvoering van internationale verplichtingen, of tot wijziging verboden uit de artikelen 8–16	18, lid 1	–
Amvb als bedoeld in eerste lid blijft alleen van kracht na indiening binnen het jaar van wetsvoorstel met zelfde strekking	18, lid 2	–
Hoofdstuk IV Beschermde leefomgeving		
Aanwijzing beschermde leefomgeving door gedeputeerde staten	19	–
Aanwijzingsbesluit vermeldt nadelige handelingen	20	–
Toepassing Awb op voorbereiding besluit	21	–
Advies door provinciale planologische commissie	22	–
Mededeling aanwijzing aan gebruikers en eigenaren betreffende percelen	23	–
Onmiddellijke aanwijzing in noodgevallen	24	–
Intrekking aanwijzing door GS	25	–
Verbod op nadelige handelingen (art. 20), tenzij melding aan GS en houden aan eventuele voorschriften van GS	26	–
GS verbiedt handelingen die in strijd zijn met internationale verplichtingen	27	–
Schadevergoeding na aanwijzing	28	–
Hoofdstuk V. Bijzondere bepalingen		
Titel I. Faunabeheereenheden en faunabeheerplannen		
Erkenning faunabeheereenheden voor het beheer van diersoorten en bestrijding van schade	29, lid 1	–

Onderwerp	Plaats	Plaats wetsvoorstel
Eisen aan fbe's bij delegatie	29, lid 2	3.12, lid 8
Inkadering delegatie lid 2	29, lid 3	3.12, lid 8
Goedkeuring faunabeheerplannen door GS	30, lid 1	3.12, lid 5
Eisen aan faunabeheerplannen bij delegatie	30, lid 2	3.12, lid 8
Inkadering delegatie lid 2	30, lid 3	3.12, lid 8
Terinzagelegging	30, lid 4	–
Titel II. Jacht		
Jacht toegestaan onder voorwaarden art. 15a, 15b en 32–59	31, lid 1	3.18, lid 1
Vrijstelling van art. 10	31, lid 2	3.18, lid 1
Vrijstelling van art. 16 wanneer jacht met behulp van dieren	31, lid 3	3.22, lid 6
Aanwijzing wildsoorten	32, lid 1	3.18, lid 2
Inperking aangewezen wildsoorten bij amvb	32, lid 2	–
Geen opening jacht indien wildsoort op de Rode lijsten staat	32, lid 3	–
Aanwijzing jachthouder: a. eigenaar b. beperkt gerechtigde, c. pachter; d.en e huurder	33	3.21, lid 1
Verhuur jachtgenot	34, lid 1	3.21, lid 1, onder d
Wederverhuur jachtgenot	34, lid 2	3.21, lid 1, onder d
Nietigheid huurovereenkomst	34, lid 3	–
Indien eigenaar of verpachter het jachtrecht heeft voorbehouden, is toestemming van grondgebruiker bij verhuur noodzakelijk	34, lid 4	3.21, lid 1
Regels duur huurovk bij amvb	34, lid 5	3.21, lid 1, onder d
Eigendomsoverdracht heeft geen effect op huurovk	35	3.21, lid 2-
Uitoefening jachtgenot in gezelschap van jachthouder	36, lid 1	3.18, lid 1 en 5
Bij amvb regels over uitoefening jachtgenot buiten gezelschap van de jachthouder	36, lid 2	3.18, lid 5
Weidelijkheid jachthouder, redelijke stand wild	37, lid 1	3.18, lid 3
Bevorderen wildstand door bijvoeren verboden	37, lid 2	3.30, lid 1
Delegatiegrond regels over handhaven wildstand (eerste lid)	37, lid 3	–
Verbod jagen zonder jacht-, valkeniers- of kooikersakte	38, lid 1	3.24, lid 1, onder a, 3.28, lid 1, onder a
Minister stelt model akten vast	38, lid 2	3.26, lid 7
Weigeringsgronden voor verlening akten	39, lid 1	3.26, lid 2 en 3
Beperking weigeringsgronden voor valkeniersakte	39, lid 2	3.28, lid 2
Beperking weigeringsgronden voor kooikersakte	39, lid 3	3.28, lid 2
Delegatiegrondslag voor eisen aan erkenning jacht examen	40, lid 1	3.26, lid 4
Erkenning buitenlandse jachtexamens	40, lid 2	3.26, lid 2, sub a
Gronden voor intrekking jachtakte	41, lid 1	5.4, lid 4
Gronden voor mogelijke intrekking jachtakte	41, lid 2	5.4, lid 3 en 6
Grond voor mogelijke intrekking jachtakte	41, lid 3	5.4, lid 3 en 6
Gronden eerste lid niet alle van toepassing op valkeniers- en kooikersakte	41, lid 4	5.4, lid 5
Bevoegd gezag afgifte jachtakte is korpschef	42, lid 1	3.26, lid 1
Bevoegd gezag intrekking jachtakte is korpschef	42, lid 2	5.4, lid 7
Bevoegd gezag intrekking jachtakte soms Min van Justitie	42, lid 3	5.4, lid 8
Administratief beroep bij Min van Justitie	42, lid 4	8.1, lid 1
Bevoegd gezag valkeniers- en kooikersakte bij Min van LNV	43	–
Delegatiegrondslag voor regels over akten	44	3.26, lid 7
Verlening akte aan personen zonder woonplaats in NL	45, lid 1	3.26, lid 5
Alleen verleend als die persoon in eigen land gerechtigd is tot de jacht	45, lid 2	3.26, lid 6, onderdeel a
Alleen toegestaan in gezelschap van Nederlandse aktehouder	45, lid 3	3.26, lid 6, onderdeel b
Opening jacht bij min regeling	46, lid 1	3.20, lid 2
Opening jacht alleen tussen 1 feb en 15 aug	46, lid 2	–
Categorieën gebieden waar jacht niet in wordt geopend	46, lid 3	–
Beperking opening jacht bij amvb ter uitvoering int verplichtingen	46, lid 4	–
Bevoegdheid sluiten jacht GS voor weersomstandigheden	46, lid 5	3.20, lid 4
Verplichting tot voorkomen onnodig lijden door toedoen jacht	47	3.22, lid 1
Delegatiegrondslag weidelijkheidsregels	48	–
Eisen aan jachtvelden	49	3.24, lid 1, onderdeel b
Geoorloofde jachtmiddelen	50, lid 1	3.19, lid 1
Beperking gebruik jachtmiddelen bij amvb	50, lid 2	–
Verbodsbepaling gebruik middelen	50, lid 3	3.19, lid 2
Omdraaiing bewijslast bij aanwezigheid in het veld met jachtmiddelen	50, lid 4	3.19, lid 2
Jachthouder mag geen geweer dragen buiten eigen veld	51	3.25, lid 2
Jacht- en valkeniersaktehouders mogen alleen geweer en jachtvogels gebruiken voor jacht, kleiduiven schieten en beheer en schadebestrijding	52	3.24, lid 1, onder d, 3.28, lid 1, onder b
Jachtverboden	53, lid 1	3.19, lid 3–6
Andere beperkingen bij amvb ter uitvoering van int verplichtingen	53, lid 2	3.19, lid 4
Dieren gevangen met de eendenkooi moeten onmiddellijk worden gedood of vrijgelaten	53, lid 3	3.19, lid 6
Verplichting jager met geweer tot verzekering tegen ongelukken met geweer	54, lid 1	3.24, lid 1, onderdeel c
Verzekering dient ook jager in gezelschap te dekken	54, lid 2	–
Niet alleen dekking aansprakelijkheid tegen derden, maar jachthouders jegens elkaar	54, lid 3	–
Bij amvb wordt te dekken periode bepaald	54, lid 4	3.27, lid 1
Bij amvb nadere regels, en dekkingsplafond	54, lid 5	3.27, lid 1
Verzekeringsbewijs	54, lid 6	–
Benadeelde heeft eigen recht op schadevergoeding jegens verzekeraar	55, lid 1	3.27, lid 2

Onderwerp	Plaats	Plaats wetsvoorstel
Indien totale schadesom voor meerdere benadeelden de verzekerde som overschrijdt, dan wordt naar rato verdeeld	55, lid 2	–
Nietigheid of ander gebrek verzekeringsovk raakt benadeelde niet; verzekeraar kan dan verzekerde aanspreken	55, lid 3	3.27, lid 3
Ook indien verzekeringsovk bepaalt dat verzekerde een deel zelf betaalt, dan blijft verzekeraar verplicht het gehele bedrag uit te keren aan benadeelde	55, lid 4	3.27, lid 5
Verjaring rechtsvordering verzekering	55, lid 5	–
Verplichting melding ongeval door verzekerde aan verzekeraar	55, lid 6	–
Registratie eendenkooien, grondslag voor eisen	56, lid 1	–
Duur registratie is vijf jaar	56, lid 2	–
Te registreren gegevens	57	–
Verboden eendenkooi vangklaar te houden als jacht is gesloten	58	–
Opschrift bij min regeling van afpaling	59, lid 1	3.28, lid 9
Verbod verstoring binnen afgepaalde eendenkooi	59, lid 2	3.28, lid 5
Uitzonderingen verbod tweede lid	59, lid 3	3.28, lid 6
Schadevergoeding bij uitzonderingen derde lid	59, lid 4	3.28, lid 7
Verbod alleen van toepassing op eendenkooien die op 1 april 1977 waren geregistreerd	59, lid 5	3.28, lid 8
TITEL III. Vrijstellingen, ontheffingen en vergunningen		
GS kan ontheffing verlenen voor rapen kievitseieren, binnen door Min LNV bepaalde periode en aan erkende samenwerkingsverbanden van weidevogelbeschermers (SvW)	60, lid 1	–
GS kunnen SvWs erkennen die aan bij min regeling gestelde regels voldoen	60, lid 2	–
Beperkingen en voorschriften te verbinden aan ontheffingen	60, lid 3	–
Delegatie voor nadere regels aan beperkingen en voorschriften	60, lid 4	–
Gebruik honden bij zoeken en rapen verboden	60, lid 5	–
Vrijstelling onder zich hebben en vervoeren voor geraapte eieren	61, lid 1	–
Voorwaarden vrijstelling	61, lid 2	–
Verbod prepareren zonder vergunning	62, lid 1	–
Afgifte vergunning afhankelijk van examen	62, lid 2	–
Aantal vergunningen kan gemaximeerd bij amvb	62, lid 3	–
Bij amvb worden dieren uitgezonderd van verbod eerste lid	62, lid 4	–
Bij amvb kan bezit/handel geprepareerde dieren onder voorwaarden worden toegestaan	63, lid 1	–
Precisering voorwaarden eerste lid	63, lid 2	–
Verhalen kosten onderzoek	63, lid 3	–
Bij amvb kan ter uitvoering van int verplichtingen vergunning voor bezit/handel worden voorgeschreven	63, lid 4	–
Bij amvb worden soorten aangewezen die niet mogen worden geprepareerd uit natuurbelang	64	–
Aanwijzing soorten die schade aanrichten bij amvb	65, lid 1	3.14, lid 1
Voorwaarden voor aanwijzing	65, lid 2	3.14, lid 1
Bij min regeling kan grondgebruiker toegestaan worden om aangewezen soorten te doden, vangen en verstoren	65, lid 3	3.14, lid 2
Bij provinciale verordening kan grondgebruiker toegestaan worden om aangewezen soorten te doden, vangen en verstoren	65, lid 4	3.14, lid 3
Voorwaarden aan toestemming derde en vierde lid	65, lid 5	3.3, 3.7
Handelingen onder voorwaarden te verrichten door anderen dan grondgebruiker	65, lid 6	3.14, lid 6
Rechten onder derde en vierde lid kunnen niet contractueel worden beperkt	65, lid 7	–
Advies Faunafonds amvb	65, lid 8	–
Advies Faunafonds min regeling of prov verordening	65, lid 9	–
Begrenzing gebied wildbeheereenheid	65, lid 10	3.13, lid 2
Art. 65 ook van toepassing op opstallen	66	3.14, lid 4
Opdracht tot doden en vangen dieren door GS, na aanwijzing schadelijke soorten bij min regeling	67, lid 1	3.16, lid 1
Toepasselijkheid van art. 72	67, lid 2	3.23
Voor inheemse soorten alleen bij gunstige staat van instandhouding	67, lid 3	3.16, lid 1
Opdracht kan afhankelijk zijn van faunabeheerplan	67, lid 4	–
Toegang tot gronden	67, lid 5	3.16, lid 2
GS bepaalt wat te doen met gedode of gevangen dieren	67, lid 6	3.16, lid 3
Onder zich hebben aangewezen soorten kan bij min regeling verboden worden	67, lid 7	–
Advies Faunafonds	67, lid 8	–
GS kan ontheffing verlenen voor doden, verstoren, vangen diersoorten	68, lid 1	3.15, lid 1
Bij communautaire soorten alleen in bepaalde gevallen	68, lid 2	3.15, lid 1
Toepasselijkheid van art. 72	68, lid 3	3.23
Ontheffing alleen aan fbe op basis van fbp	68, lid 4	3.15, lid 2
Ontheffing voor max 5 jaar	68, lid 5	–
Uitzonderingen lid 4	68, lid 6	3.15, lid 4
Bekendmaking ontheffing	68, lid 7	–
Jaarlijks verslag fbe gebruik ontheffingen	69, lid 1	3.12, lid 7
Terinzagelegging verslag	69, lid 2	–
Mededeling gs terinzagelegging	69, lid 3	–
Min LNV bevoegd gezag Kroondomeinen voor jacht, beheer en schadebestrijding	70	1.3, lid 5
GS verleent Min LNV desgevraagd inlichtingen	71	–
Middelen toegestaan voor beheer en schadebestrijding	72, lid 1	–
Middelen toegestaan voor bestrijding zwarte rat, bruine rat en huismuis	72, lid 2	–

Onderwerp	Plaats	Plaats wetsvoorstel
Bij amvb regels aan gebruik middelen	72, lid 3	3.22, lid 4
Bij amvb te bepalen of toestemming GS is vereist	72, lid 4	–
Verboden gebruik middelen	72, lid 5	–
Artikelen 54 en 55 van overeenkomstige toepassing	72, lid 6	3.24e.v.
Onnodig lijden voorkomen	73	3.22, lid 1
Verboden beheer en schadebestrijding	74, lid 1	5.3, lid 1 en 2
Drijven wilde zwijnen	74, lid 2	3.31, lid 1
Andere beperkingen bij amvb ter uitvoering van int verplichtingen	74, lid 3	–
Bijvoeren herten en zwijnen verboden	74a, lid 1	3.30, lid 1
Ontheffing door GS vanwege weer	74a, lid 2	3.30, lid 2
Vrijstelling bij delegatie van verboden art. 8–18	75, lid 1	3.3, 3.8, 3.10
Vrijstelling bij min regeling ter uitvoering van int verplichtingen	75, lid 2	–
Min LNV kan ontheffing verlenen	75, lid 3	8.3
Geen toestemming onnodig lijden bij ontheffing	75, lid 4	3.22, lid 1
Alleen ontheffing bij gunstige staat van instandhouding	75, lid 5	3.3, 3.8, 3.10
Extra voorwaarden voor ontheffing/vrijstelling Hrl	75, lid 6	3.8
Inkadering vrijstellingen	75, lid 7	3.3, 3.8, 3.10, 8.3
Integratie natuurtoets in Tracébesluit	75a, lid 1	–
Afd. 3.4 Awb van toepassing	75a, lid 2	–
beroep	75a, lid 3	–
Omgevingsvergunning	75b–75e	3.3 lid 6; 3.8 lid 6, 10.7
Bij amvb nadere regels over vrijstellingen, ontheffingen of vergunningen	76, lid 1	–
Onderwerpen amvb	76, lid 2	–
Beperking ontheffingen voor jachtvogels plus maximum aantal vogels per ontheffing	77	–
Vergoeding van kosten	78	6.3
Aan vrijstellingen, ontheffingen en vergunningen kunnen voorschriften worden verbonden	79, lid 1	5.3, lid 1
Verbod handelen in strijd met voorschriften	79, lid 2	5.3, lid 4
Geldigheidsduur	79, lid 3	5.3, lid 3
Gronden intrekking vergunning of ontheffing	80	5.4, lid 1
Nadere regels bij amvb	81, lid 1	–
Onderwerpen nadere regels	81, lid 2	–
CITES-commissie	82, lid 1	3.39
idem	82, lid 2	–
idem	82, lid 3	–
Faunafonds	83 – 100	–
Medebewind productschap of bedrijfsschap	101, lid 1	8.2
Goedkeuring verordening	101, lid 2	8.2
Uitreiken ringen of merktekens door organisatie	102, lid 1	3.36, onder d
Vergoeding kosten ringen of merktekens	102, lid 2	6.2, lid 3
Inwerkingtreding amvb	103	–
Toezicht naleving	104, lid 1	7.1, lid 1
Mededeling staatscourant	104, lid 2	7.1, lid 2
bestuursdwang	112, lid 1	7.2, lid 2
Terugzenden planten, dieren of producten	112, lid 2	7.3, lid 1
In vrijheid stellen dieren	112, lid 3	7.3, lid 2
kosten	112, lid 4	7.3, lid 3
Kosten verzorging, huisvesting, opslag	112, lid 5	7.3, lid 4
Nederlandse strafwet is van toepassing op overtredingen in de EEZ	112a	7.8
Invordering kosten	113, lid 1	7.3, lid 5
aanmaning	113, lid 2	7.3, lid 6
dwangbevel	113, lid 3	7.3, lid 7
verzet	113, lid 4	7.3, lid 8
Geen schorsende werking	113, lid 5	7.3, lid 9
overgangsrecht	114–116	–
Vervallen oude wetten	123	–
evaluatie	125	–
inwerkingtreding	126	–
citeertitel	127	–

Tabel 3. Boswet

Onderwerp	Plaats	Plaats wetsvoorstel
Algemene bepaling	Afd. I	
Definities	Artikel 1	
Onze Minister	Lid 1	1.1, lid 1
Eigenaar	Lid 1	4.3, lid 4
dunning	Lid 1	1.1, lid 1
Herbeplanten en rooien	Lid 2	1.1, lid 1 en 2
Periodieke vellen van griend- en hakhout	Lid 3	4.1
Uitgezonderde opstanden, beplantingen en soorten	Lid 4	4.1
Gemeenteraad stelt grenzen bebouwde kom vast, GS keurt goed, publicatie Staatscourant	Lid 5	4.1
Velling en herbeplanting	Afd. II	
Melding velling	Artikel 2	
Melden voornemen aan minister	Lid 1	4.2, lid 1
Verplichting juist en volledig invullen formulier	Lid 2	–
Verbod vellen zonder juiste en tijdige melding	Lid 3	4.2, lid 1 en 2
Herbeplanting	Artikel 3	
Herbeplanten na velling binnen drie jaar, uitvoeringsbepalingen via amvb of mr	Lid 1	4.3, lid 1
Vervangen van niet-aangeslagen herbeplanting	Lid 2	4.3, lid 2
Verklaring van minister dat aan alle eisen is voldaan	Lid 3	–
Verplichting om herbeplantingsverplichtingen melden en opnemen in leveringsakte bij overdracht en vestigen gebruiksrecht	Artikel 4	4.3, lid 5
Uitzondering van verplichtingen van artikelen 2 en 3	Artikel 5	–
Indien nodig voor uitvoering bestemmingsplan	Lid 1	–
Indien geen grotere oppervlakte dan 10 are of minder dan 20 bomen	Lid 2	1.1, lid 1
Ontheffing/vrijstelling meld- en herbeplantingsplicht	Artikel 6	
Grondslag vrijstelling door Minister	Lid 1	4.5, lid 4
Grondslag ontheffing door Minister	Lid 2	4.5, lid 3
Beroep	Afd. III	
Beroep tegen besluit Afd. II bij CBB	Artikel 8	–
Kapverbod	Afd. VI	
Kapverbod	Artikel 13	
De ministers van Onderwijs en Landbouw kunnen vellen van bossen en andere houtopstanden voor vijf jaar verbieden, ter bewaring van natuur- en landschapsschoon	Lid 1	4.2, lid 4
Bekendmaking aan gebruiker grond en in Staatscourant	Lid 2	–
Geen verbod in het geval, bedoeld in artikel 5, eerste lid (velling nodig voor bestemmingsplan)	Lid 3	–
Schadevergoeding na opleggen kapverbod	Lid 4	6.3, lid 1
Voorzieningen door andere openbare lichamen	Afd. VII	
Omvang bevoegdheden andere openbare lichamen	Artikel 15	
Andere openbare lichamen alleen niet bevoegd t.a.v. onderwerpen deze wet, indien uitdrukkelijk bepaald	Lid 1	4.6
Provinciale staten en gemeenteraad niet bevoegd op viertal onderwerpen	Lid 2	4.6, onderdeel b
PS en GR ook niet bevoegd t.a.v. bosbouwondernemingen, geregistreerd bij Bosschap	Lid 3	4.6, onderdeel a
PS en GR kennen schadevergoeding toe na een besluit over velling	Artikel 17	6.3, lid 1
Straf-, slot- en overgangsbepalingen	Afd. VIII	
Wijzigingen andere regelgeving	Art 20–21	–
Ingetrokken wetten	Artikel 22	–
Inwerkingtreding	Artikel 23	–
Citeertitel	Artikel 24	–

BIJLAGE 2.
TRANSPONERINGSTABELLEN
Tabel 1. Vogelrichtlijn
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)

Vogelrichtlijn	Wetsvoorstel	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen implementatie nodig is
1, lid 1	–	–	Behoeft geen implementatie, betreft omschrijving doel richtlijn
1, lid 2	1.3, derde lid	–	–
2	1.5, lid 3, onderdeel d; 1.7; 1.9; 1.12; 2.1	Invulling maatregelen	Memorie van toelichting, 5.1, 5.2, 6.2.5, artikelsgewijze toelichting artikelen 1.7, 1.9, 1.12
3, lid 1	2.1, lid 1, 2.2, lid 1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6	Invulling maatregelen	Memorie van toelichting, 6.3.1, 6.3.3
3, lid 2	2.1, lid 1, 2.2, lid 2, 2.3, 2.4, 2.6	Invulling maatregelen	Memorie van toelichting, 6.3.1, 6.3.3
4, lid 1	2.1, lid 1, 2.2, lid 1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6	Invulling beschermingsmaatregelen	Memorie van toelichting, 6.3.1, 6.3.3
4, lid 2	2.1, lid 1, 2.2, lid 1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6,	Invulling beschermingsmaatregelen	Memorie van toelichting, 6.3.1, 6.3.3
4, lid 3	1.7, lid 3	–	–
4, lid 4	2.3, 2.4, 2.5, 2.6	Invulling passende maatregelen	Memorie van toelichting, 6.4.1, 6.4.3
5	3.1, 3.2, lid 6	–	–
6, lid 1	3.2, lid 1,	–	–
6, lid 2	3.2, lid 2,	–	–
6, lid 3, eerste volzin	3.2, lid 3,	–	–
6, lid 3, overige zinnen	–	–	Behoeft geen implementatie, Nederlandse minister kan door middel van feitelijk handelen voldoen, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
7, lid 1	§3.5, met name 3.18, lid 2,	Invulling jachtregelgeving	Memorie van toelichting paragraaf 7.3.4
7, lid 2	§3.5, met name 3.18, lid 2,	Aanwijzing bejaagbare soorten	Memorie van toelichting paragraaf 7.3.4
7, lid 3	§3.5, met name 3.18, lid 2,	Aanwijzing bejaagbare soorten	Memorie van toelichting paragraaf 7.3.4
7, lid 4, eerste drie volzinnen	3.18, lid 3, 3.20, lid 3,	Invulling jachtregelgeving	Memorie van toelichting paragraaf 7.3.4
7, lid 4, laatste volzin	1.7, lid 3	–	–
8, lid 1	3.4, lid 1	–	–
8, lid 2	3.4, lid 1	–	–
9, lid 1	3.3, 3.4, leden 2 en 3,	–	–
9, lid 2	3.3, leden 1, 2, 3 en 5	–	–
9, lid 3	1.7, lid 3	–	–
9, lid 4	–	–	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
10, lid 1	–	–	Behoeft geen implementatie, kan aan worden voldaan door feitelijk handelen
10, lid 2	1.7, lid 3	–	–
11	7.1, 3.16, lid 4, 3.17, 3.37	–	–
12, lid 1	1.7, lid 3	–	–
12, lid 2	–	–	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
13	3.3, lid 4, onder c	–	–
14	–	Strengere maatregelen mogelijk	Behoeft geen toepassing, zie memorie van toelichting H6 (bescherming gebieden) en H7 (bescherming soorten)
15	–	–	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
16, lid 1	–	–	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
16, lid 2	–	–	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
17	–	–	Behoeft geen implementatie, betreft notificatie
18	–	–	Behoeft geen implementatie, betreft intrekking oude richtlijn
19	–	–	Behoeft geen implementatie, betreft inwerkingtreding richtlijn
20	–	–	Behoeft geen implementatie, betreft adressaat richtlijn

Tabel 2. Habitatrichtlijn**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 L 206)**

Habitatrichtlijn	Wetsvoorstel	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen implementatie nodig is
1	1.1, 1.3, derde lid	–	–
2, lid 1	–	–	Behoeft geen implementatie, betreft omschrijving doel richtlijn
2, lid 2	1.7, lid 1	–	–
2, lid 3	1.12	–	–
3, lid 1	1.7, lid 1	–	–
3, lid 2	2.1	–	–
3, lid 3	–	–	–
4, lid 1	–	–	Behoeft geen implementatie in wetgeving
4, lid 2	–	–	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
4, lid 3	–	–	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
4, lid 4	2.1	–	–
4, lid 5	1.1, lid 1, definitie Natura 2000-gebied, onderdeel b	–	–
5, lid 1	–	–	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
5, lid 2	–	–	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
5, lid 3	–	–	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
5, lid 4	2.11, eerste lid, onderdeel b, en derde lid	–	–
6, lid 1	2.2, lid 1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6	Invulling instandhoudingsmaatregelen	Memorie van toelichting, 6.3.1–6.3.3
6, lid 2	art. 2.2, lid 2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 5.4 lid 2	Invulling passende maatregelen	Memorie van toelichting, 6.4.1–6.4.3
6, lid 3	2.7, 2.8	–	–
6, lid 4	2.8, leden 4 t/m 8	–	–
7	2.2 – 2.8	–	–
8, lid 1	–	–	Behoeft geen implementatie, kan aan worden voldaan door feitelijk handelen
8, lid 2	–	–	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
8, lid 3	–	–	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
8, lid 4	–	–	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
8, lid 5	–	–	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
8, lid 6	–	–	Behoeft geen implementatie, kan aan worden voldaan door feitelijk handelen
9	–	–	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
10	–	Invulling natuurbeleid	Memorie van toelichting 2.2 en 7.2.3 (o.m. ecologische hoofdstructuur)
11	1.7	–	–
12, lid 1	3.5, leden 1–4	–	–
12, lid 2	3.6, lid 1, 9.7, lid 3	–	–
12, lid 3	1.1, leden 2 en 3	–	–
12, lid 4	1.7, 7.1	–	–
13, lid 1	3.5, lid 5	–	–
13, lid 2	1.1, leden 2 en 3	–	–
14, lid 1	–	–	–
14, lid 2	–	–	–
15	3.7	–	–
16, lid 1	3.8	–	–
16, lid 2	1.7, lid 3	–	–
16, lid 3	–	–	–
17, lid 1	1.7, lid 3	–	–
17, lid 2	–	–	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
17, lid 3	–	–	Behoeft geen implementatie, kan aan worden voldaan door feitelijk handelen
18, lid 1	1.7, lid 2	–	–
18, lid 2	1.7, lid 2	–	–

Habitatrichtlijn	Wetsvoorstel	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen implementatie nodig is
19	–	–	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
20	–	–	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
21, lid 1	–	–	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
21, lid 2	–	–	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
22, onder a	–	–	Behoeft geen implementatie, kan aan worden voldaan door feitelijk handelen
22, onder b	1.7, lid 1, 3.32, 7.1	–	–
22, onder c	–	–	Behoeft geen implementatie, kan aan worden voldaan door feitelijk handelen
23, lid 1	–	–	Behoeft geen implementatie, kan aan worden voldaan door feitelijk handelen en notificatie
23, lid 2	considerans	–	–
23, lid 3	–	–	Behoeft geen implementatie, betreft notificatie
24	–	–	Behoeft geen implementatie, betreft adressaat richtlijn

Tabel 3. Verdragen

Verdrag inzake biologische diversiteit (Rio de Janeiro, 15 juni 1992; Trb. 1992, 164)

Bepaling	Wetsvoorstel	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering nodig is
1	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft omschrijving doel verdrag
2	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft definities verdrag
3	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft beginselen verdrag
4	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft werkingssfeer verdrag
5	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft samenwerking tussen verdragsluitende partijen
6	1.5	Strategie, plan of programma voor behoud en duurzaam gebruik biologische diversiteit	§5.1 Memorie van toelichting
7	1.7, 1.8	Inventarisatie bestanddelen en toezicht biologische diversiteit	§5.3 Memorie van toelichting
8, onderdelen a t/m f, k, l	1.9, 1.10, 1.11, hoofdstukken 2, 3 en 4	Beschermde gebieden, bescherming biologische rijkdommen	§2.2 en Hoofdstukken 6 en 7 Memorie van toelichting
8, onderdeel h	3.32	Exoten	§7.4 Memorie van toelichting
8, i, j, m	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft algemene beleidsopdracht
9	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft algemene beleidsopdracht
10	1.5, 1.12	–	§5.1 Memorie van toelichting
11	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft stimuleringsmaatregelen
12	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft bevorderen onderzoek
13	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft voorlichting
14, eerste lid, onderdeel a, b, e	2.8, eerste lid; 2.4, 2.5, 2.6, 5.4, 1.10	–	§6.5.3 Memorie van toelichting
14, eerste lid, onderdelen c, d; tweede lid	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft feitelijk handelen
15, 16	–	–	Toegang tot genetische rijkdommen en technologie valt buiten reikwijdte van dit wetsvoorstel
17–42	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling
Bijlagen I, II	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling

Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (Ramsar, 2 februari 1971; Trb. 1975, 84)

Bepaling	Wetsvoorstel	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering nodig is
1	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft definities
2	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft voordracht gebieden voor opname op lijst
3	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft algemene beleidsopdracht
4	Hoofdstuk 2	Bevorderen behoud watergebieden en watervogels door stichting natuurreervaten	§6.1 Memorie van toelichting
5–12	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling

Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (Bern, 19 september 1979; Trb. 1980, 60)

Bepaling	Wetsvoorstel	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering nodig is
1	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft doel
2	1.5, 1.11, Hoofdstukken 2, 3 en 4	Geheel van maatregelen om biologische diversiteit te beschermen	§2.2, §5.1 en Hoofdstukken 6 en 7 Memorie van toelichting
3, eerste lid	1.5	Maatregelen ter bevordering van nationaal beleid	§5.1 Memorie van toelichting
3, tweede lid	1.9	Bij ruimtelijke ordening rekening houden met instandhouding dier- en plantensoorten	–
3, derde lid	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling.
4, eerste en derde lid	Hoofdstuk 2	Bescherming leefmilieus bedreigde dier- en plantensoorten	§6.1 Memorie van toelichting
4, tweede lid	1.9, 2.7, eerste lid	Bij ruimtelijke ordening rekening houden met beschermde leefmilieus	–
4, vierde lid	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling.
5	3.5, vijfde lid	–	–
6	3.5, eerste t/m vierde lid, 3.6	–	–
7	3.7	–	–
8	3.9	–	–
9	3.8	–	–
10–24	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling.

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

Bepaling	Wetsvoorstel	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering nodig is
I	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft definities
II	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft grondbeginselen
III, eerste, tweede, derde, zesde en zevende lid	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft inhoud en wijziging bijlage
III, vierde lid	Art. 1.10, Hoofdstuk 2 Art. 3.32	Alles in het werk stellen om leefgebieden te behouden, of in oude staat terug te brengen	§2.2, §5.1 en Hoofdstukken 6 en 7 Memorie van toelichting
III, vijfde lid	Hoofdstuk 3	Verbod op het onttrekken van een soort aan zijn populatie	–
IV–XX	–	–	Behoeven geen wettelijke regeling, betreft de werking van het verdrag.
* Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in de Waddenzee			
IV	1.5	–	–
VI	Via 3.7	–	–
VII	Hoofdstuk 2	–	–
* Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Baltische Zee, de Noordoost-Atlantische Oceaan, de Ierse Zee en de Noordzee			
Annex, onder 4	3.5	–	–

Bepaling	Wetsvoorstel	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering nodig is
* Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels			
III, tweede lid, onderdeel a	3.1	–	–
III, tweede lid, onderdeel g	3.32		
* Overeenkomst inzake de bescherming van vleermuizen in Europa			
III, eerste lid	3.5	–	–
III, tweede lid	3.5, hoofdstuk 2	–	–

Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR) (Parijs, 22 september 1998; Trb. 1998, 169)

Bepaling	Wetsvoorstel	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering nodig is
1	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft definities
2	Hoofdstukken 2, 3	Maatregelen nemen om het zeegebied te beschermen tegen nadelige gevolgen van menselijke activiteiten	Hoofdstukken 6 en 7 Memorie van Toelichting
3–34	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling
Bijlage I-IV	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling
Bijlage V, 2, onderdeel a	Hoofdstukken 2, 3	Maatregelen ter bescherming en behoud van de ecosystemen en de biodiversiteit	

Europees Landschapsverdrag (Florence, 20 oktober 2000; Trb. 2005, 23)

Bepaling	Wetsvoorstel	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering nodig is
1–4	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling
5	1.5	Landschappen in wetgeving erkennen als een essentieel onderdeel van de omgeving van mensen; landschapsbeleid formuleren en integreren in ander beleid	\$2.2, \$5.1 en \$6.6 Memorie van toelichting
6	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft feitelijke maatregelen
7–18	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling
Bijlage V, 2, onderdeel a	Hoofdstukken 2, 3	Maatregelen ter bescherming en behoud van de ecosystemen en de biodiversiteit	

Tabel I. Soorten waarvoor een strikt beschermingsregime geldt

Vogelrichtlijn

Alle vogelsoorten (ca. 700)

Habitatrichtlijn, bijlage IV toepassing)

*(inclusief Verdrag van Bern,
Bijlagen I en II voor zover van
toepassing*

Zoogdieren

(Algemeen)

Bever

Hamster

Hazelmuis

Lynx

Noordse woelmuis

Otter

(Vleermuizen)

Bechsteins vleermuis

Bosvleermuis

Brandts vleermuis

Franjestaart

Gewone baardvleermuis

Gewone dwergvleermuis

Gewone grootoorvleermuis

Grijze grootoorvleermuis

Grote hoefijzerneus

Grote rosse vleermuis

Ingekorven vleermuis

Kleine hoefijzerneus

Laatvlieger

Meervleermuis

Mopsvleermuis

Noordse vleermuis

Rosse vleermuis

Ruige dwergvleermuis

Tweekleurige vleermuis

Vale vleermuis

Watervleermuis

(Walvisachtigen)

Bruinvis

Bultrug

Dwergpotvis

Dwergvinvis

Gestreepte dolfijn

Gewone dolfijn

Gewone spitsdolfijn

Gewone vinvis

Griend

Grijze dolfijn

Hille

Kleine zwaardwalvis

Narwal

Noordse vinvis

Orca

Potvis
Spitsdolfijn van Gray
Tuimelaar
Walrus
Witflankdolfijn
Witsnuitdolfijn
Witte dolfijn

Amfibieën
Boomkikker
Geelbuikvuurpad
Heikikker
Kamsalamander
Knoflookpad
Poelkikker
Rugstreepad
Vroedmeesterpad

Reptielen
Gladde slang
Muurhagedis
Zandhagedis

(Schildpadden)
Dikkopschildpad
Kemps' zeeschildpad
Lederschildpad
Soepschildpad

Vissen
Houting
Steur

Insecten
(Vlinders)
Apollovlinder
Boszandoog
Donker pimperlblauwtje
Grote vuurvlinder
Pimperlblauwtje
Teunisbloempijlstaart
Tijmblauwtje
Zilverstreephooibeestje

(Libellen)
Bronslibel
Gaffellibel
Gevlekte witsnuitlibel
Groene glazenmaker
Noordse winterjuffer
Oostelijke witsnuitlibel
Rivierrombout
Sierlijke witsnuitlibel

(Kevers)
Brede geelrandwaterroofkever
Gestreepte waterroofkever
Heldenbok
Juchtleerkever
Vermiljoenkever

Overigen
Bataafse stroommossel
Platte schijfhoren

Planten
Drijvende waterweegbree
Groenknolorchis
Kruipend moerasscherm
Zomerschroeforchis

(uitsluitend) Verdrag van Bern, bijlagen I en II

Insecten
(Libellen)
Mercurwaterjuffer

(Vlinders)
Moeraspaelmoervlinder
Monarchvlinder

Planten
Geel schorpioenmos
Kleine vlotvaren
Liggende raket
Tonghaarmuts

(uitsluitend) Verdrag van Bonn, bijlage I

Insecten
(Vlinders)
Pijlstaart

Tabel II. Soorten waarvoor alleen maatregelen moeten worden getroffen indien de staat van instandhouding in het geding is door onttrekking en exploitatie

*Zowel Habitatrichtlijn, bijlage V
als Verdrag van Bern, Bijlage III
en Verdrag van Bonn, Bijlage II*

Zoogdieren
Boommarter
Bunzing
Gewone zeehond
Grijze zeehond
Klapmuts
Ringelrob
Zadelrob

Amfibieën
Bruine kikker
Meerkikker
Middelste groene kikker

Vissen
Barbeel (Visserijwet)
Elft (Visserijwet)
Fint (Visserijwet)
Grote marene (Visserijwet)
Grote modderkruiper

Rivierprik
Zalm (Visserijwet)

Overigen
Medicinale bloedzuiger
Rivierkreeft
Wijngaardslak

(Uitsluitend) Habitatrichtlijn, bijlage V

Planten
Dennenwolfsklauw
Gewoon sneeuwklokje
Grote wolfsklauw
Kleine wolfsklauw
Kussentjesmos
Moeraswolfsklauw
Stekende wolfsklauw
Valkruid

(Veenmossen)
Baltisch veenmos
Bosveenmos
Broekbosveenmos
Bruin veenmos
Dof veenmos
Fraai veenmos
Geoord veenmos
Gerafeld veenmos
Gewimperd veenmos
Gewoon veenmos
Glanzend veenmos
Haakveenmos
Hoogveenveenmos
Kamveenmos
Kussentjesveenmos
Lepelbladveenmos
Moerasveenmos
Rood veenmos
Slank veenmos
Smalbladig veenmos
Sparrig veenmos
Stijf veenmos
Trilveenmos
Uitgebeten veenmos
Vijfrijig veenmos
Violet veenmos
Waternveenmos
Week veenmos
Wrattig veenmos
Zacht veenmos

(Korstmossen)
Cladina mitis' (korstmos)
Echt rendiermos
Gebogen rendiermos
Open rendiermos
Sierlijk rendiermos

(uitsluitend) Verdrag van Bern, bijlage III)

Zoogdieren

Damhert
Das
Dwergspitsmuis
Edelhert
Eekhoorn
Egel
Eikelmuis
Gewone bospitsmuis
Haas
Hermelijn
Huispitsmuis
Ree
Steenmarter
Tweekleurige bosspitsmuis
Veldspitsmuis
Waterspitsmuis
Wezel

Amfibieën

Alpenwatersalamander
Gewone pad
Kleine watersalamander
Vinpootsalamander
Vuursalamander

Reptielen

Adder
Hazelworm
Levendbarende hagedis
Ringslang

Vissen

Beekprik
Bittervoorn
Brakwatergrondel
Dikkopje
Gestippelde alver
Kleine modderkruiper
Marmergrondel
Meerval
Sneep (Visserijwet)
Vetje (Visserijwet)
Vlagzalm (Visserijwet)
Zeeprik (Visserijwet)

Insecten

Vliegend hert