

Vergaderjaar 2017–2018

34 985

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1. INLEIDING	4
HOOFDSTUK 2. ALGEMENE ONDERWERPEN	9
§2.1. Inleiding	9
§2.2. Verhouding tot verbeterdoelen en instrumenten Omgevingswet	9
2.2.1. Verbeterdoelen	9
2.2.2. Instrumenten	11
§2.3. Wettelijke doelstellingen natuurbescherming	13
2.3.1. Belang van natuurbescherming en van een sterke natuur	13
2.3.2. Belang van natuurbeschermingswetgeving	14
2.3.3. Verankering van doelen in wetgeving	15
a. Verankering doelstellingen in Wet natuurbescherming	15
b. Verankering doelstellingen in Omgevingswet	16
§2.4. Bevoegdheidsverdeling, afstemming en samenwerking	17
2.4.1. Bevoegdheidsverdeling	17
2.4.2. Afstemming en samenwerking	19
§2.5. Natuurvisie in omgevingsvisie	20
a. Regeling beleidsvisie in de Wet natuurbescherming	20
b. Regeling omgevingsvisie in de Omgevingswet	21
c. Rode lijsten	22
d. Kwantificering doelen	23
e. Actualiseringsplicht	23
§2.6. Monitoring en onderzoek	24
2.6.1. Monitoring	24
2.6.2. Onderzoek	26
§2.7. Zorgplicht	28
a. Zorgplicht in de Wet natuurbescherming	28
b. Zorgplicht in de Omgevingswet	29
§2.8. Actieve beschermingsmaatregelen	30
a. Belang actieve beschermingsmaatregelen	30
b. Regeling in de Wet natuurbescherming	31
c. Regeling in de Omgevingswet	32
d. Gemeenten	33
§2.9. Programmatische aanpak	33

2.9.1. Algemeen	33
2.9.2. Programmatische aanpak stikstof	35
HOOFDSTUK 3. NATURA 2000-GEBIEDEN	36
§3.1. Verplichtingen Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn	36
a. Aanwijzing Natura 2000-gebieden	36
b. Bepaling instandhoudingsdoelstellingen	36
c. Beschermingsmaatregelen	37
d. Monitoring en rapportage	37
§3.2. Regeling in de Wet natuurbescherming	37
a. Aanwijzing Natura 2000-gebieden	37
b. Bepaling instandhoudingsdoelstellingen	38
c. Beschermingsmaatregelen	38
d. Bijzondere voorzieningen	41
1. Uitzondering vergunningplicht	41
2. Bijzondere nationale natuurgebieden	41
§3.3. Omzetting in Omgevingswet	43
a. Aanwijzing Natura 2000-gebieden	43
b. Bepaling instandhoudingsdoelstellingen	45
c. Beschermingsmaatregelen	46
d. Bijzondere voorzieningen	50
1. Uitzondering vergunningplicht	50
2. Bijzondere nationale natuurgebieden	51
HOOFDSTUK 4. SOORTENBESCHERMING	52
§4.1. Inleiding	52
§4.2. Algemene verboden ter bescherming van dieren of planten	52
4.2.1. Verplichtingen Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en verdragen van Bern en Bonn	52
a. Vogelrichtlijn: bescherming van vogels	52
1. Verboden handelingen	52
2. Verboden middelen	53
3. Uitzonderingen	53
b. Habitatrichtlijn: bescherming dieren en planten van soorten van Europees belang	54
1. Verboden handelingen	54
2. Exploitatie en onttrekking	54
3. Verboden middelen	55
4. Uitzonderingen	55
c. Verdragen van Bern en Bonn	55
d. Biodiversiteitsverdrag	56
e. Benelux-overeenkomst jacht en vogelbescherming	56
4.2.2. Regeling in de Wet natuurbescherming	56
a. Bescherming van vogels, andere dieren en planten van soorten van Europees belang	57
b. Bescherming van dieren en planten van soorten van nationaal belang	57
1. Aangewezen soorten van nationaal belang en verboden	57
2. Uitzonderingen verboden	58
3. Meldingsplicht in plaats van ontheffing	59
c. Bevoegd gezag	59
d. Gedragcodes	59
e. Ontheffingen overig	59
f. Verbod op uitzetten dieren en eieren	59
4.2.3. Omzetting in Omgevingswet	60
a. Bescherming van vogels, dieren en planten van soorten van Europees belang	60
1. Verboden activiteiten	60
2. Exploitatie en onttrekking	62
b. Bescherming van dieren en planten van soorten van nationaal belang	62
1. Aangewezen soorten van nationaal belang en verboden	62

2. Uitzonderingen verbod	62
3. Meldingsplicht in plaats van omgevingsvergunning	62
c. Bevoegd gezag	63
d. Gedragcodes	63
e. Omgevingsvergunning overig	63
f. Verbod op uitzetten dieren en eieren	63
§4.3. Regimes beheer van in het wild levende populaties, schadebestrijding, jacht	64
4.3.1. Internationale verplichtingen	64
a. Vogelrichtlijn	64
b. Habitatrichtlijn	64
c. Verdragen van Bern en Bonn	65
d. Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming	65
4.3.2. Regeling in de Wet natuurbescherming	65
a. Faunabeheereenheden, faunabeheerplannen en wildbeheereenheden	65
b. Schadebestrijding en overlastbestrijding	67
c. Populatiebeheer door faunabeheereenheden	68
d. Jacht	68
e. Waterschappen: voorkoming van schade aan waterstaatswerken, veroorzaakt door muskusratten en beverrat-ten	70
4.3.3. Omzetting in Omgevingswet	70
a. Faunabeheerplannen, faunabeheereenheden en wildbeheereenheden	70
b. Schadebestrijding en overlastbestrijding	71
c. Populatiebeheer door faunabeheereenheden	72
d. Jacht	72
e. Waterschappen: voorkoming van schade aan waterstaatswerken, veroorzaakt door muskusratten en beverrat-ten	72
§4.4. Middelen	73
4.4.1. Regeling in de Wet natuurbescherming	73
a. Algemeen	74
b. Geweer	74
c. Jachtvogels	75
d. Eendenkooien	75
e. Overig	75
4.4.2. Omzetting naar Omgevingswet	76
a. Algemeen	76
b. Geweer	76
c. Jachtvogels	77
d. Eendenkooien	77
e. Overig	78
§4.5. Handel en bezit van dieren, planten en producten	78
4.5.1. Internationale verplichtingen	78
4.5.2. Regeling in de Wet natuurbescherming	79
4.5.3. Omzetting naar Omgevingswet	80
§4.6. Exoten	80
4.6.1. Internationale verplichtingen	80
4.6.2. Regeling in Wet natuurbescherming	81
4.6.3. Overgang naar Omgevingswet	83
HOOFDSTUK 5. HOUTOPSTANDEN	84
§5.1. Houtopstanden	84
5.1.1. Regeling in de Wet natuurbescherming	84
5.1.2. Omzetting in de Omgevingswet	86
§5.2. Handel in hout en houtproducten	87
5.2.1. Internationale verplichtingen	87
5.2.2. Regeling in de Wet natuurbescherming	87
5.2.3. Omzetting in Omgevingswet	88

HOOFDSTUK 6. FINANCIËLE BEPALINGEN	88
§6.1. Tegemoetkoming schade	88
6.1.1. Schade veroorzaakt door dieren	88
a. Regeling in de Wet natuurbescherming	88
b. Omzetting in Omgevingswet	88
6.1.2. Schade veroorzaakt door rechtmatig overheidshandelen	89
a. Regeling in de Wet natuurbescherming	89
b. Omzetting in Omgevingswet	89
§6.2. Retributies	90
HOOFDSTUK 7. HANDHAVING	91
§7.1. Internationale verplichtingen	91
§7.2. Regeling in Wet natuurbescherming	92
a. Toezicht op de naleving en opsporing van strafbare feiten	92
b. Strafrecht	92
c. Herstelsancties	92
d. Bestuurlijke boete	92
e. Gegevensuitwisseling	93
§7.3. Omzetting naar de Omgevingswet	93
HOOFDSTUK 8. INTEGRAAL AFWEGINGSKADER EN EFFECTEN	94
HOOFDSTUK 9. ARTIKELSGEWIJS	96
BIJLAGEN¹	
1. Omzetting Wet natuurbescherming naar stelsel Omgevingswet	
2. Transponeringstabellen	
3. Reactiedocument consultatieronde	

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

Dit wetsvoorstel regelt de integratie van de Wet natuurbescherming¹ in de Omgevingswet.²

De Wet natuurbescherming is het resultaat van een recent afgeronde parlementaire behandeling;³ de wet is op 1 januari 2017 in werking getreden. Het wettelijke stelsel is ten opzichte van de vroegere natuurwetgeving sterk gemoderniseerd en vereenvoudigd, waarbij de Europese en internationale verplichtingen centraal zijn gesteld. Bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken zijn in hoofdzaak bij provincies belegd, overeenkomstig de afspraken in het Bestuursakkoord natuur⁴ en het Natuurpact.⁵ Uitgangspunten, begrippen en systematiek van de Wet natuurbescherming zijn zoveel mogelijk afgestemd op die van de Omgevingswet. Voor de vergunning- en ontheffingverlening kan worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning.⁶

¹ Stb. 2016, 34.

² Stb. 2016, 156.

³ Kamerstukken II 33 348, nr. 1 en verder.

⁴ Samenstel van de door het Rijk en de provincies jegens elkaar aangegane verplichtingen, neergelegd in het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153).

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 6.

⁶ Zie Kamerstukken II 2015/16, 33 348, nr. 177, blz. 2/3 en het Besluit van 11 oktober 2016, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming (Stb. 2016, 384).

De Wet natuurbescherming biedt een specifieke bescherming aan bepaalde natuurwaarden, gegeven hun belang voor het behoud van de biologische diversiteit, hun bijzondere kwetsbaarheid of andere overwegingen. Bescherming wordt geboden aan:

- gebieden die gegeven de aanwezige natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten van Europees belang zijn en deel uitmaken van het samenhangende Europese ecologische netwerk «Natura 2000» als voorzien in de Habitatrichtlijn;⁷
- alle van nature in Nederland in het wild voorkomende vogelsoorten en bepaalde (andere) dier- en plantensoorten die een strikte bescherming behoeven op grond van de Vogelrichtlijn,⁸ de Habitatrichtlijn of de verdragen van Bern⁹ en van Bonn;¹⁰
- andere dier- en plantensoorten die bijzonder kwetsbaar zijn en baat hebben bij aanvullende bescherming tegen schadelijke menselijke handelingen; en
- houtopstanden.

Voor de bescherming is onder meer voorzien in:

- een zelfstandig vergunningvereiste voor handelingen die potentieel schadelijk zijn voor Natura 2000-gebieden in het licht van voor de gebieden vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen. Het beoordelingskader voor vergunningverlening is direct ontleend aan de Habitatrichtlijn;
- verbodsbepalingen voor schadelijke handelingen voor dieren of planten van beschermde soorten, welke bepalingen voor op grond van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en Bonn strikt te beschermen soorten rechtstreeks aan de verdragen en richtlijnen zijn ontleend. Dit laatste geldt ook voor de strikte kaders voor de verlening van vrijstelling of ontheffing van die verboden; en
- een herbeplantingsplicht bij de kap van houtopstanden die primair nationaal is ingegeven.

Daarnaast voorziet de Wet natuurbescherming in een algemene zorgplicht voor natuurwaarden, in de plicht om actief maatregelen te treffen om habitats, leefgebieden en soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen, waarvoor provincies onder meer het natuurnetwerk Nederland tot stand moeten brengen, in gebiedsprogramma's (beheerplannen) voor Natura 2000-gebieden en in de mogelijkheid van een programmatische aanpak om de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden te verwezenlijken en de staat van instandhouding van habitats en soorten binnen en buiten die gebieden te verbeteren. De wet bevat specifieke regels voor het vangen en doden van dieren in het kader van schadebestrijding, populatiebeheer en jacht, waarbij een transparante uitoefening van deze handelingen en een goede maatschappelijke inbedding vooropstaan. Ook biedt de wet een basis voor regulering van de handel in en het bezit van dieren en planten van bedreigde of kwetsbare soorten, van exoten en van hout, ter voldoening aan internationale verplichtingen op dat vlak. Ter waarborging van een samenhangend beleid is voorzien in een nationale natuurvisie en in provinciale natuurvisies. Verder zijn regels gesteld over monitoring van de staat van natuur en landschap en van de effecten van het beleid en over de aanwijzing van «bijzondere provinciale natuurgebieden» en «bijzondere

⁷ 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).

⁸ 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).

⁹ Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving, 19 september 1979 (Trb. 1979, 175).

¹⁰ Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, 23 juni 1979 (Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6).

provinciale landschappen», voor welke laatste gebieden en landschappen in de Wet natuurbescherming overigens geen specifiek beschermingsregime is voorzien.

Voor de voldoening aan de op grond van de Overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed¹¹ en het Europese landschapsverdrag¹² geldende verplichtingen zijn de algemene kaders van de Omgevingswet van belang; deze aanvullingswet draagt via de bescherming van natuurwaarden en houtopstanden indirect bij aan de doelen van deze verdragen, maar voorziet daarvoor niet in specifieke instrumenten, buiten de mogelijkheid van aanwijzing van bijzondere provinciale landschappen.

De Omgevingswet, eveneens het resultaat van recente parlementaire behandeling,¹³ voorziet in een integraal wettelijk kader, gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, alsook het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften (artikel 1.3 Omgevingswet). Natuur maakt onderdeel uit van de fysieke leefomgeving (artikel 1.2, tweede lid, onder h, Omgevingswet). De doelstellingen van de Omgevingswet sluiten naadloos aan bij de natuurvisie «Natuurlijk verder»,¹⁴ die uitgaat van een evenwichtige benadering waarbij bescherming, beleving en benutting van natuur zoveel mogelijk samengaan en ook rekening wordt gehouden met andere ruimtelijke functies, sociaaleconomische vereisten en lokale en regionale bijzonderheden.

De Omgevingswet biedt een palet aan instrumenten (zie paragraaf 2.2) om zeker te stellen dat het natuurbelang van meet af aan op volwaardige wijze wordt meegenomen bij beleidsvorming en besluitvorming, als onderdeel van de daarbij aan de orde zijnde samenhangende benadering, en om zeker te stellen dat de natuur, rekening houdend met andere belangen, kan worden beschermd. Zo worden in een vroegtijdig stadium mogelijk strijdige of juist elkaar versterkende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht. Met dit instrumentarium wordt onder meer ruimtelijke bescherming geboden aan gebieden die behoren tot het landelijke ecologische netwerk «natuurnetwerk Nederland», waartoe ook de Natura 2000-gebieden behoren, maar ook aan natuurgebieden daarbuiten, aan stadsnatuur en aan met de natuur verweven landschapswaarden. Bovendien wordt dit instrumentarium gebruikt om een goede kwaliteit van lucht, bodem, water en watersystemen te borgen, wat ook van wezenlijk belang is voor het behoud en de ontwikkeling van natuurwaarden.

De Wet natuurbescherming biedt ten opzichte van de Omgevingswet een specifieke, aanvullende bescherming voor bepaalde natuurwaarden. De betrokken natuurwaarden kunnen het echter niet stellen zonder de ruimtelijke bescherming en de ruimte voor ontwikkeling die met de instrumenten van de Omgevingswet kan worden geboden. Daarnaast zijn die instrumenten van belang voor natuurwaarden die buiten die reikwijdte van de Wet natuurbescherming vallen. Een en ander betekent dat in aanvulling op de provincies ook de gemeenten een belangrijke rol kunnen vervullen bij de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur. Het gemeentelijke beleid ter zake van de bescherming van de

¹¹ Parijs, 16 november 1972 (Trb. 1973, 155).

¹² Florence, 20 oktober 2000 (Trb. 2005, 23).

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 1 en verder.

¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 14.

natuur- en landschapswaarden leggen zij vast in de op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Omgevingswet vast te stellen gemeentelijke omgevingsvisie.

In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst»¹⁵ is gemeld dat het kabinet het traject van de Omgevingswet voortzet. Onderdeel van dat traject is de verdere integratie van het stelsel van de Wet natuurbescherming in het stelsel van de Omgevingswet, waartoe het vorige kabinet had besloten vanwege de onderlinge samenhang. In paragraaf 2 van de toelichting bij de nota van wijziging van 18 juni 2014¹⁶ heeft de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken aangekondigd dat de Wet natuurbescherming zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet op het moment dat laatstgenoemde wet in werking treedt. Bij brief van 1 oktober 2014 aan de Tweede Kamer¹⁷ heeft de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken aangegeven dat deze integratie de vorm zal krijgen van een volledige overgang van de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving naar de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Bij de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Wet natuurbescherming is door het toenmalige kabinet meermalen bevestigd dat het normenkader en de instrumenten ongewijzigd zullen overgaan en dat geen afbreuk wordt gedaan aan het beschermingsniveau;¹⁸ de overgang van de regels over de bescherming van de natuur en de daarbij horende bevoegdheidsverdeling geschiedt dus beleidsneutraal.

Het kabinet wijst er op dat de Wet natuurbescherming ook onderwerpen bevat met een horizontaal karakter, zoals de beslistermijnen voor het verlenen van vergunningen. Hiervoor voorziet de Wet natuurbescherming in regels die afwijken van de regels van de Omgevingswet. De voorgestelde integratie van de natuurbeschermingsregels in de Omgevingswet betekent voor horizontale onderwerpen dat de algemene regeling van de Omgevingswet in beginsel leidend is en niet de bijzondere regeling in de sectorale wet, net zo min als voor andere aspecten in de Omgevingswet een uitzondering is gemaakt.

Met de voorgestelde integratie kan onverminderd invulling worden gegeven aan de doelstellingen die de Wet natuurbescherming heeft:

- bescherming en ontwikkeling van natuur, ook vanwege de intrinsieke waarde, en het behoud en herstel van de biologische diversiteit;
- het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de natuur ter vervulling van maatschappelijke functies, en
- het verzekeren van een samenhangend beleid gericht op het behoud en beheer van waardevolle landschappen, vanwege hun bijdrage aan de biologische diversiteit en hun cultuurhistorische betekenis, ook ter vervulling van maatschappelijke functies.

Het uitgangspunt van continuering van de inhoud – normenkader en instrumenten – van de Wet natuurbescherming bij overgang naar de Omgevingswet betekent dat de Omgevingswet moet worden gewijzigd. Daarbij zijn de systematiek en het karakter van de Omgevingswet leidend. Dit laatste betekent dat – veel meer dan nu bij de Wet natuurbescherming het geval is – het stellen van regels zal worden gedelegeerd naar

¹⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, bijlage.

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 5.

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 118, nr. 17.

¹⁸ Onder meer Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 9, blz. 15 en 22, nr. 18, blz. 5 en 7 en nr. 175, blz. 104 en 107; Kamerstukken I 2015/16, 33 348, D, blz. 10, 12; Handelingen I 8 december 2015 EK 11, blz. 11-8-30.

algemene maatregelen van bestuur. Binnen het stelsel van de Omgevingswet is er namelijk voor gekozen om enkel bepaalde hoofdzaken op wetsniveau te regelen, zoals de kerninstrumenten, procedurele waarborgen, vergunningplichten en ingrijpende bevoegdheden, zoals gedoogplichten. De inhoudelijke normstelling wordt verder gebundeld in een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur.

Doel van deze opzet van het stelsel van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk harmonisatie te bereiken en om de inzichtelijkheid en toeganke-lijkheid voor gebruikers te vergroten. Nu zijn de regels van het omgevingsrecht vaak verspreid over regelingen op verschillende niveaus, zonder dat dit altijd kan worden verklaard vanuit de aard van de regels of hun rechtsgevolgen. Een ander doel van deze opzet is om beter zorg te kunnen dragen voor een tijdige implementatie van Europese en interna-tionale regelgeving. Dat laatste is van belang aangezien aan de omgevingswetgeving, met inbegrip van de natuurwetgeving, veel internationale regelgeving ten grondslag ligt.

Gelet op de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevings-recht (zie paragraaf 2.2.2 van deze memorie van toelichting) is gekozen voor bundeling en harmonisatie op het niveau van algemene maatregelen van bestuur. Dit neemt evenwel niet weg dat op wettelijk niveau regels worden gesteld over de inhoud van normstelling van de algemene maatregelen van bestuur. Zo zijn in de Omgevingswet verplichtingen opgenomen die bepalen welke inhoudelijke regels in ieder geval moeten worden gesteld. Ook is op wettelijk niveau voorgeschreven welke oogmerken de regels mogen hebben. De Omgevingswet bevat daarbij waarborgen voor de betrokkenheid van het parlement en het publiek bij de normstelling in de gedelegeerde regelgeving. Artikel 23.4 van de Omgevingswet voorziet in publieksparticipatie bij de totstandkoming van regelgeving. Artikel 23.5 van deze wet bevat een voorhangprocedure voor ontwerpregelgeving bij beide kamers der Staten-Generaal, waardoor het parlement vroegtijdig in de procedure de ontwerpregelgeving kan beoordelen en zo nodig wijzigingen voor te stellen.

Aansluiting bij de systematiek en het karakter van de Omgevingswet brengt met zich, dat de Omgevingswet een adequate en voldoende ingekaderde basis zal moeten bieden en waar nodig de verplichting zal moeten bevatten om bij algemene maatregel van bestuur al die onder-werpen te regelen die thans zijn geregeld in de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving, voor zover de aard van die onderwerpen niet zodanig is dat het onontkoombaar is om deze in de Omgevingswet zelf op te nemen. Waar het stellen van regels over de natuuronderwerpen wordt gedelegeerd, zullen deze worden opgenomen in de algemene maatregelen van bestuur die uitvoering geven aan de Omgevingswet: het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarin zal het zogeheten Aanvullingsbesluit natuur voorzien, waarvan het ontwerp te zijner tijd overeenkomstig artikel 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet bij het parlement zal worden voorgehangen.

In deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de verschillende onderdelen van de Wet natuurbescherming en wordt toegelicht op welke wijze deze zullen overgaan naar de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving, en op – voor zover aan de orde – de voorzieningen die het onderhavige wetsvoorstel daarvoor bevat. Daarbij wordt eerst ingegaan op enkele algemene onderwerpen, zoals doelstel-lingen, bevoegdheidsverdeling, omgevingsvisie, monitoring en onderzoek, de zorgplicht, actieve beschermingsmaatregelen en de programmatische aanpak (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt ingegaan op het instrumentarium voor de gebiedsbescherming (hoofdstuk 3), de soortenbescherming (hoofdstuk 4) en de houtopstanden (hoofdstuk 5), op de financiële bepalingen (hoofdstuk 6) en op de handhaving (hoofdstuk 7).

In hoofdstuk 8 worden het integraal afwegingskader en de effecten behandeld. In hoofdstuk 9 is de artikelsgewijze toelichting opgenomen. Bijlage 1¹⁹ bij de toelichting bevat een tabel waarin is aangegeven op welke wijze elk van de bepalingen van de Wet natuurbescherming is of wordt omgezet in de Omgevingswet of de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Bijlage 2²⁰ voorziet in een transponeringstabel met betrekking tot de omzetting van de bepalingen van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en relevante internationale verdragen.

Een voorontwerp van het wetsvoorstel is in juni 2016 ter kennisneming aan bestuurlijke koepelorganisaties en maatschappelijke organisaties toegestuurd, waarbij gelegenheid is geboden om opmerkingen te maken. Vervolgens heeft van 21 november 2016 tot en met 21 januari 2017 de formele consultatieronde plaatsgevonden van een ontwerp van dit wetsvoorstel. Bijlage 3²¹ bevat een zogeheten reactiedocument, waarin de commentaren op de consultatieversie van het wetsvoorstel worden behandeld.

HOOFDSTUK 2. ALGEMENE ONDERWERPEN

§2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht en de instrumenten van de Omgevingswet. Verder wordt ingegaan op de wijze waarop bij de overgang van de Wet natuurbescherming wordt omgegaan met een aantal algemene aspecten die nu geheel of gedeeltelijk zijn geregeld in hoofdstuk 1 van de Wet natuurbescherming te weten: de doelbepalingen, de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincies, de natuurvisie, monitoring en onderzoek, de zorgplicht voor natuur, actieve beschermingsmaatregelen voor natuurwaarden en de programmatische aanpak.

§2.2. Verhouding tot verbeterdoelen en instrumenten Omgevingswet

2.2.1. Verbeterdoelen

De stelselherziening van het omgevingsrecht kent vier verbeterdoelen. Deze drukken uit wat de regering wil bereiken met de stelselherziening van het omgevingsrecht. De verbeterdoelen zijn:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Het onderhavige wetsvoorstel draagt aan de eerste, tweede en vierde doelstelling bij, doordat de specifieke aanvullende bescherming waarin de Wet natuurbescherming voor bepaalde natuurwaarden voorziet wordt geïntegreerd in en zichtbaar onderdeel wordt van het totale wettelijke systeem van de Omgevingswet. Met de Wet natuurbescherming was reeds zoveel mogelijk aansluiting gezocht op het begrippenkader en de

¹⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

instrumenten van de Omgevingswet, maar met het onderhavige wetsvoorstel wordt deze aansluiting verder versterkt en verbeterd. De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht zijn daarmee gediend. De integratie en het tijdig betrekken van de aspecten die betrekking hebben op de natuur – een wezenlijk onderdeel van de fysieke leefomgeving – vergroten de samenhang in beleid, besluitvorming en regelgeving. Zij bevorderen daarmee ook het doel van snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Een belangrijk instrument om de integratie van het beleid en een integrale benadering bij de uitoefening van taken en bevoegdheden te verzekeren wordt gevormd door de op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau ingevolge artikel 3.1 van de Omgevingswet vast te stellen omgevingsvisies. Daarin kan het natuurbelang in een vroegtijdig stadium van de beleidscyclus worden meegekoppeld met andere belangen, zoals bijvoorbeeld waterkwaliteit en waterveiligheid. En door in deze visies bijvoorbeeld te voorzien in versterking van natuurwaarden, kunnen ontwikkelingen die een potentieel schadelijk effect hebben soms gemakkelijker een plaats krijgen (zie ook hierna). Soms ook zal bij de visievorming duidelijk worden dat bepaalde ontwikkelingen op bepaalde plekken niet kunnen plaatsvinden vanwege de gevolgen voor natuurwaarden, zodat tijdig naar alternatieven kan worden gezocht.

Een verdere concretisering vindt in het bijzonder op gemeentelijk niveau plaats in het omgevingsplan, waarin de integrale benadering haar beslag krijgt in de toekenning van functies aan locaties en het stellen van regels die een goede kwaliteit en een doelmatig gebruik van de fysieke leefomgeving moeten bevorderen. Ook daarin zal tijdig rekening moeten worden gehouden met eventuele gevolgen voor natuurwaarden, in het bijzonder de natuurwaarden die een specifieke bescherming moeten krijgen overeenkomstig de regels waarin dit aanvullingswetsvoorstel voorziet. Ook de in artikel 2.2 van de Omgevingswet geregelde afstemming en samenwerking tussen de verschillende bestuursorganen draagt bij aan een integrale benadering (zie ook paragraaf 2.4.1 van deze memorie van toelichting).

De overgang van de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving leidt niet tot een verdere vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte. De overgang geschiedt immers, zoals aangegeven in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting, beleidsneutraal. De toetsingskaders voor de bescherming van de specifieke natuurwaarden die onder de reikwijdte van de Wet natuurbescherming vallen wijzigen bij overgang naar de Omgevingswet niet. Voor de meeste onder de reikwijdte van de Wet natuurbescherming vallende natuurwaarden is er Europeesrechtelijk geen ruimte voor afwijking van deze kaders. De kaders vloeien veelal direct voort uit de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de Verdragen van Bern en van Bonn en de Europese regelgeving op het vlak van de handel in bedreigde diersoorten en duurzaam hout. Ook overigens, waar het bijvoorbeeld de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en de bepaling van instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden betreft, is de afwegingsruimte begrensd; en voor zover ruimte aanwezig is, moeten de afwegingen op landelijk niveau worden gemaakt. Voor zover geen sprake is van Europeesrechtelijke verplichtingen biedt de Wet natuurbescherming de nodige bestuurlijke afwegingsruimte, die bij overgang naar de Omgevingswet behouden blijft.

In dit verband is het goed om op te merken dat – ook bij Natura 2000-gebieden en bij soorten die vallen onder het strikte beschermingsregime van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – de bestuurlijke afwegingsruimte kan worden vergroot door actief beleid te voeren met

inzet van de instrumenten die onder meer de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet nu al bieden. Deze instrumenten blijven op grond van het onderhavige wetsvoorstel behouden. Verwezen zij bijvoorbeeld naar de programmatische aanpak, zoals deze wordt ingezet voor de aanpak van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden. Daarmee wordt ruimte gecreëerd voor nieuwe ontwikkelingen. Ook voor soortenbescherming is een dergelijke aanpak denkbaar, ook op lokaal of regionaal niveau. Verwezen zij in dit verband naar initiatieven van gemeenten en provincies die investeren in verbetering van de staat van instandhouding van bepaalde beschermde dier- en plantensoorten en die op voorhand maatregelen treffen of eisen dat bepaalde negatieve effecten van toekomstige ingrepen ten behoeve van andere ruimtelijke ontwikkelingen worden ondervangen. Dergelijke initiatieven vergemakkelijken in een later stadium de verlening van de vereiste omgevingsvergunning of het toestaan van afwijkingen van de vergunningplicht.

Bij de maatregelen die betrekking hebben op soorten valt te denken aan maatregelen waardoor het leefgebied en de populatie van de soort zelf worden versterkt, zodat ingrepen minder snel afbreuk doen aan de staat van instandhouding van de betrokken soort. Maar ook kan bijvoorbeeld worden gedacht aan maatregelen waarbij voor soorten alternatieve rust-, voortplantings- of foerageerplaatsen worden gecreëerd, waarmee op voorhand compensatie wordt geboden voor de negatieve effecten van toekomstige ingrepen op bestaande gebieden die deze functies vervullen. Programma's als geregeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet kunnen bij een dergelijke aanpak worden ingezet, maar ook bijvoorbeeld regels in omgevingsplannen als bedoeld in artikel 4.1 van de Omgevingswet en maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6 van de Omgevingswet. In de paragrafen 2.8 en 2.9 van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op actieve beschermingsmaatregelen en de programmatische aanpak.

2.2.2. Instrumenten

De Omgevingswet biedt bestuursorganen een breed palet aan instrumenten om de doelstellingen van de wet in de praktijk gestalte te geven. Een aantal instrumenten zijn in het voorgaande al kort genoemd.

De Omgevingswet voorziet in de volgende kerninstrumenten waarmee bestuursorganen de inhoudelijke beleidsvoornemens en de uitwerking daarvan vorm kunnen geven:

- a. de omgevingsvisie;
- b. het programma;
- c. algemene rijksregels en algemene decentrale regels:
 - door het Rijk bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Onder de Omgevingswet zal sprake zijn vier algemene maatregelen van bestuur: het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Besluit bouwwerken leefomgeving,
 - door de provincie in de omgevingsverordening te stellen regels,
 - door de gemeente in het omgevingsplan te stellen regels, en
 - door het waterschap in de waterschapsverordening te stellen regels;
- d. de omgevingsvergunning;
- e. het projectbesluit.

Daarnaast biedt de Omgevingswet instrumenten die gericht zijn op de doorwerking van beleidsdoelstellingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om instructieregels waarmee het Rijk kan sturen op de uitoefening van taken of bevoegdheden zoals de vaststelling van een omgevingsplan. De

doorwerking kan soms ook worden verzekerd door het geven van een specifieke instructie over een individueel besluit. Ook zijn er instrumenten die maatwerk mogelijk maken voor specifieke gebieden of gevallen: maatwerkregels en maatwerkvoorschriften. Tenslotte zijn er instrumenten die gericht zijn op een specifiek onderwerp, zoals bijvoorbeeld de gedoogplichtbeschikking die wordt ingezet als rechthebbenden op een bepaalde onroerende zaak bepaalde maatregelen of voorzieningen moeten dulden.

Bij de overgang van het stelsel van de Wet natuurbescherming naar het stelsel van de Omgevingswet wordt zoveel mogelijk bij de hiervoor genoemde instrumenten aangesloten. Zoals in de volgende paragrafen verder zal worden toegelicht:

- zal de natuurvisie onderdeel worden van de omgevingsvisie;
- worden beheerplannen voor Natura 2000-gebieden aangemerkt als een verplicht programma op grond van de Omgevingswet en wordt voor de regels over programma's en over de programmatische aanpak direct aangesloten bij de regels daarover in de Omgevingswet;
- worden de bij of krachtens de Wet natuurbescherming opgenomen algemeen verbindende voorschriften, specifieke kaders, bevoegdheden en procedures ingepast in de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet;
- worden de specifieke verbodsbepalingen ter bescherming van Natura 2000-gebieden en van dier- en plantensoorten waaraan de mogelijkheid van een vergunning of ontheffing is verbonden, aangewezen als activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is;
- behouden de provincies, waar zij thans regels kunnen stellen op grond van de Wet natuurbescherming, waaronder de regeling van vrijstellingen van de vergunningplicht, die mogelijkheid onder de Omgevingswet en zullen zij die regels straks stellen in de omgevingsverordening;
- zullen de specifieke beperkingen die de provincies ter bescherming van Natura 2000-gebieden op grond van de Wet natuurbescherming kunnen stellen bij de zogenoemde «aanschrijvingsbevoegdheid», straks kunnen worden gesteld bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel;
- zal voor de regeling van door grondgebruikers te gedogen maatregelen met het oog op natuurbescherming worden aangesloten bij het regime voor wettelijke gedoogplichten en gedoogplichten bij beschikking van de Omgevingswet.

De overgang van de Wet natuurbescherming zal geen andere of grotere rol voor omgevingsplannen met zich brengen. Zoals ook in de voorgaande paragraaf al is aangegeven, ontstaat er bijvoorbeeld niet meer afwegingsruimte. De kaders van de Vogelrichtlijn en van de Habitatrichtlijn zijn specifieke kaders die bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet te allen tijde in acht moeten worden genomen. Dat geldt dus ook bijvoorbeeld bij het toelaten van bepaalde activiteiten in het omgevingsplan. Het omgevingsplan zal – net zoals de huidige bestemmingsplannen en net als andere voor de toelating van activiteiten sturende plannen – overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn passend moeten worden beoordeeld als het mogelijk significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied in het licht van de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen. En daarnaast is het verstandig om bij het toelaten van activiteiten in het omgevingsplan rekening te houden met het feit dat, ingeval deze nadelige gevolgen kunnen hebben voor dier- of plantensoorten, mogelijk een vergunningplicht op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Omgevingswet geldt, en met de kans dat deze daadwerkelijk zal kunnen worden verleend, gegeven de specifieke afwegingskaders voor de op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden

en soorten. Omgekeerd blijft ook de ruimte behouden die nu op grond van de Wet natuurbescherming al voor plannen bestaat. Zo kan ook straks in het omgevingsplan onder strikte voorwaarden vrijstelling worden verleend van de vereiste omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten of voor flora- en fauna-activiteiten.

Het voorgaande wil uiteraard niet zeggen dat de omgevingsplannen niet van belang zijn voor de voldoening aan de Vogel- en Habitatrichtlijn en andere internationaalrechtelijke verplichtingen op het vlak van de biodiversiteit. Dat belang is groot, omdat de omgevingsplannen – net als de huidige bestemmingsplannen – aan natuurwaarden ruimtelijke bescherming bieden door geen activiteiten toe te laten die met die natuurwaarden strijdig zijn. Die functie van de omgevingsplannen verandert met de overheveling van de Wet natuurbescherming echter niet ten opzichte van de functie die bestemmingsplannen op dat punt al hadden. Waar dat aangewezen is in het licht van internationaalrechtelijke verplichtingen zullen voor bepaalde natuurgebieden – namelijk de gebieden die zijn gelegen binnen het natuurnetwerk Nederland op land, waaronder de Natura 2000-gebieden, ook instructieregels over omgevingsplannen worden gesteld. Thans zijn dergelijke instructieregels voor bestemmingsplannen gesteld in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening op grond van de Wet ruimtelijke ordening en in provinciale verordeningen. Straks worden de instructieregels over omgevingsplannen gesteld op grond van de Omgevingswet in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en omgevingsverordeningen.

Ook voor waterschapsverordeningen verandert er door de overheveling niets. Zij blijven net als nu van belang voor de juiste milieucondities voor natuurwaarden, waaronder specifieke natuurwaarden die onder de reikwijdte van het aanvullingswetsvoorstel vallen. En net nu blijven zij de basis bieden voor de bestrijding van bepaalde schadelijke exoten (beverratten en muskusratten). Thans worden die verordeningen vastgesteld op grond van de Waterwet, straks op grond de Omgevingswet. De overheveling van het stelsel van de Wet natuurbescherming doet daar niets aan toe of af.

De overheveling van de Wet natuurbescherming betekent wel dat het onontkoombaar is om een beperkt aantal specifieke instrumenten en juridische figuren aan het bestaande palet van de Omgevingswet toe te voegen. Op de noodzaak daarvan en op hun doorwerking in het stelsel van de Omgevingswet zal ter bestemder plekke in deze memorie van toelichting nader worden ingegaan. Het gaat dan in het bijzonder om:

- aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden en voor bijzondere nationale natuurgebieden en de vaststelling in die besluiten van instandhoudingsdoelstellingen (paragraaf 3.3, onder a, b en d);
- de «passende beoordeling» van plannen en projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied (paragraaf 3.3, onderdeel c); en
- faunabeheerplannen, faunabeheereenheden en wildbeheereenheden (paragraaf 4.3.3, onder a).

§2.3. Wettelijke doelstellingen natuurbescherming

2.3.1. Belang van natuurbescherming en van een sterke natuur

In de eerder aangehaalde nationale natuurvisie, is de inzet van het Rijk voor een sterke natuur in Nederland beschreven.

De doelstelling van een sterke natuur dient niet alleen de natuur zelf, die intrinsiek waarde toekomt, maar ook de mens, die van de natuur deel uitmaakt. Natuur is belangrijk voor het welzijn en welbevinden van mensen en moet kunnen worden beleefd. Natuur heeft economische betekenis, niet alleen omdat zij een land aantrekkelijk maakt voor vestiging van bedrijven, maar ook vanwege het genetische materiaal en de andere opbrengsten die zij geeft en haar betekenis voor een duurzame land- en tuinbouw. In de natuurvisie staat dan ook de stelling centraal dat natuur en economie van elkaar profiteren en niet tegenover elkaar moeten worden geplaatst als onverenigbare grootheden. Natuur draagt voorts bij aan de veiligheid en bescherming van de mens; zij verschaft bijvoorbeeld buffers tegen overstromingen. Is natuur sterk, dan kan zij een stootje hebben en is zij ook bestand tegen de effecten van het intensieve menselijke gebruik van de schaarse oppervlakte voor verschillende doeleinden zoals dat in Nederland aan de orde is.

Natuur is er in vele vormen, van natuur van internationaal belang tot stadsnatuur voor de deur van de mensen, met allerlei gradaties daartussen. Natuur en cultuur zijn met elkaar verweven; veel natuur is tot stand gekomen door ingrijpen van de mens. Natuur is deel van het landschap waarop de mens in Nederland nadrukkelijk zijn stempel heeft gedrukt, en omgekeerd zijn landschapselementen en een groenblauwe dooradering van het landelijk gebied onmisbaar voor een sterke natuur. Het samenstel van natuur en landschap heeft vaak een cultuurhistorische betekenis en een schoonheid die in zichzelf van waarde is en als cultureel erfgoed behouden moet worden.

De mens is afhankelijk van de natuur, maar omgekeerd is de natuur ook afhankelijk van de mens. Door het beheer van natuurgebieden en het voeren van actief beleid om de staat van instandhouding van soorten te verbeteren heeft de mens een positieve invloed op de natuur. Daar staat tegenover dat menselijke activiteiten ook nadelig kunnen uitpakken voor de staat van instandhouding van de natuur. Natuurarealen nemen af door ontginning, functieverandering en de vestiging van woningen of bedrijventerreinen, en worden versnipperd als gevolg van infrastructuur en bebouwing. De afname van de milieukwaliteit als gevolg van in het milieu aanwezige zware metalen, gewasbeschermingsmiddelen, polychloorbifenylen en chloorfluorkoolwaterstoffen, stikstof, fosfaat, niet-afbreekbare kunststoffen en als gevolg van verdroging vormt eveneens een bedreiging voor de staat van instandhouding van de natuur.

2.3.2. Belang van natuurbeschermingswetgeving

Vanwege het grote algemene 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 geeft zij daarmee invulling 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. Deze zorg krijgt niet alleen vorm door feitelijke bescherming te bieden aan natuurwaarden, bijvoorbeeld door verwerving en beheer van natuurterreinen. Ook wetgeving is van belang. Daarmee worden de met het oog op de bescherming en ontwikkeling van natuur noodzakelijke juridische en bestuurlijke instrumenten verschaft. In die instrumenten voorzien de Omgevingswet, de Wet natuurbescherming en de op deze wetten gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

Deze wetgeving geeft ook invulling aan internationale verdragen en Europese regelgeving, die sinds de tweede helft van de vorige eeuw een steeds grotere betekenis hebben gekregen vanuit het besef van landen dat

veel invloeden op het leefmilieu grensoverschrijdend zijn en dat ecosystemen en soorten deel uitmaken van een groter, samenhangend biogeografisch verband en zich niet houden aan landsgrenzen. 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.

Op het vlak van natuur zijn in het bijzonder de in hoofdstuk 1 genoemde Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn van belang. Deze hebben tot doel de biologische diversiteit te waarborgen door het in een gunstige staat behouden of herstellen van natuurlijke habitats en habitats van wilde dieren en plantensoorten van Europees belang. Deze richtlijnen verzekeren bovendien een Europees level playing field bij de uitvoering van internationale biodiversiteitsverdragen, in het bijzonder het Verdrag inzake biologische diversiteit²² en de in hoofdstuk 1 aangehaalde Verdragen van Bern en van Bonn. Daarnaast gelden nog tal van andere internationale verplichtingen, zoals bijvoorbeeld de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten,²³ ook wel het cites-verdrag genoemd; ter uitvoering daarvan zijn op Europees niveau regels gesteld in onder meer de cites-basisverordening.²⁴

2.3.3. Verankering van doelen in wetgeving

a. Verankering doelstellingen in Wet natuurbescherming

Waar de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving tot doel heeft om internationale verplichtingen om te zetten, is dat in de considerans of de bepalingen zelf tot uitdrukking gebracht. Ook na de overheveling van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal steeds duidelijk zijn welke bepalingen dienen ter uitvoering van welke internationale verplichtingen.

Evenals gebeurd is in artikel 1.3 van de Omgevingswet, zijn in de Wet natuurbescherming daarnaast ook de bredere, maatschappelijke doelen van de wet tot uitdrukking gebracht. Dat is gedaan in artikel 1.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. In overeenstemming met artikel 1.10, tweede lid, van de Wet natuurbescherming oefent een bestuursorgaan zijn taken en bevoegdheden op grond van de wet uit met het oog op de in het eerste lid van deze wet genoemde doelen, zoals nader bepaald bij of krachtens die wet. De in het eerste lid neergelegde doelstellingen vormen de weerslag van de kabinetsvisie op natuur in samenhang met haar maatschappelijke functies. Zo is de doelstelling van het doelmatig beheer, het gebruik en de ontwikkeling van de natuur direct verbonden met het oogmerk van de vervulling van maatschappelijke functies (artikel 1.10, eerste lid, onderdeel b). De doelstelling van de verzekering van een samenhangend beleid gericht op het behoud en beheer van waardevolle landschappen, vanwege hun bijdrage aan de biologische diversiteit en hun cultuurhistorische betekenis, dient ook de vervulling van maatschappelijke functies (artikel 1.10, eerste lid, onderdeel c). Tegelijk wordt onderkend dat menselijk handelen schade kan toebrengen aan natuur en dat in Nederland veel natuur onder druk staat en niet zo sterk is dat zij tegen een stootje kan. Daarom is als zelfstandige doelstelling – los van de maatschappelijke functies – opgenomen de bescherming en ontwikkeling

²² Rio de Janeiro, 15 juni 1992 (Trb. 1992, 164).

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

²⁴ 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).

van de natuur alsook het behouden en herstellen van de biologische diversiteit, ook los van maatschappelijke functies (artikel 1.10, eerste lid, onderdeel a). Dit onder erkenning dat de waarde van natuur verder gaat dan de waarde die zij vanwege haar maatschappelijke functies voor de mens heeft: zij heeft waarde in zichzelf.

b. Verankering doelstellingen in Omgevingswet

Bij het opstellen van dit voorstel voor de aanvullingswet natuur Omgevingswet is vastgesteld dat de in artikel 1.10, eerste lid, verwoorde doelstellingen van de Wet natuurbescherming materieel worden gedekt door de doelbepaling van artikel 1.3 van de Omgevingswet, nu zowel natuur als landschappen op grond van artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet worden gerekend tot het begrip «fysieke leefomgeving» en de kwaliteit van natuur en landschappen dus per definitie ook onderdeel uitmaakt van de omgevingskwaliteit, zoals ook de biologische diversiteit daarvan onderdeel uitmaakt. Het beschermen en ontwikkelen van de natuur, het behouden en herstellen van de biologische diversiteit en het behouden van waardevolle landschappen valt onder de aanhef en onderdeel a van artikel 1.3. Het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de natuur of het beheer van landschappen ter vervulling van maatschappelijke functies valt onder de aanhef en onderdeel b van artikel 1.3. Deze doelen moeten volgens de aanhef van artikel 1.3 steeds in onderlinge samenhang worden beschouwd. Hoe de balans tussen beide in een concreet geval uitvalt, zal – net als bij de Wet natuurbescherming het geval is – ook in belangrijke mate afhangen van de normen- en afwegingskaders die voortvloeien uit internationale verplichtingen.

Het begrip «goede omgevingskwaliteit» in artikel 1.3 van de Omgevingswet duidt mede op het belang van kwaliteit van natuur en landschap, ook waar het gaat om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan diersoorten.²⁵ Terwijl dit in de Omgevingswet impliciet is verwoord, voorziet artikel 1.10, eerste lid, onderdeel a, van de Wet natuurbescherming in een expliciete erkenning van de intrinsieke waarde van de natuur als één van de redenen waarom de wet zich richt op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De expliciete verwijzing naar de intrinsieke waarde van de natuur doelbepaling belichaamt een belangrijk uitgangspunt van het kabinetsbeleid en van de Wet natuurbescherming. Voorgesteld wordt om de erkenning van de intrinsieke waarde van natuur ook onderdeel van de doelbepaling van de Omgevingswet te maken. De voorgestelde wijziging van artikel 1.3 voorziet hierin. Daarbij wordt benadrukt – zoals ook steeds bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet is gedaan²⁶ – dat de erkenning van de intrinsieke waarde van natuur geen zelfstandig normatief karakter heeft en geen eigenstandige bevoegdheden creëert. De erkenning van de intrinsieke waarde is alleen onderdeel van de redengeving om natuur bescherming te bieden en te ontwikkelen en daarvoor de instrumenten van de Omgevingswet in te zetten, los van het in onderdeel b van artikel 1.3 opgenomen oogmerk van de vervulling van maatschappelijke functies. De voorgestelde opname van een expliciete verwijzing naar de intrinsieke waarde van de natuur in de doelbepaling laat onverlet dat ook voor andere aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken en stedenbouwkundige kwaliteit de intrinsieke waarde een van de beweegredenen is voor het stellen van regels.

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 63.

²⁶ Zie Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, blz. 1/2.

In lijn met artikel 1.10, tweede lid, van de Wet natuurbescherming bepaalt artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden op grond de Omgevingswet uitoefenen met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld. Dat laatste is van belang voor de onderwerpen waarvoor in de Wet natuurbescherming specifieke regels zijn gesteld die in het kader van de overgang van die wet straks worden gesteld bij en krachtens de Omgevingswet. Er kan niet met een enkel beroep op andere doelstellingen van de Omgevingswet worden afgeweken van deze specifieke regels – die veelal direct zijn ontleend aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – tenzij deze specifieke regels daarvoor zelf ruimte bieden.

§2.4. Bevoegdheidsverdeling, afstemming en samenwerking

2.4.1. Bevoegdheidsverdeling

De provincies zijn – zoals enkele jaren geleden opnieuw is bevestigd in de bestuursafspraken 2011–2015 tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen²⁷ – verantwoordelijk 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 ordenings-, water- en milieu-beleid en voeren de bovenlokale regie.

In lijn hiermee zijn in overeenstemming met het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact taken en bevoegdheden in de Wet natuurbescherming zoveel mogelijk neergelegd bij de provincies, gegeven de schaalgrootte die vereist is voor een goede invulling van de in die wet aan de orde zijnde opgave. De wettelijke opgave voor provincies komt in essentie neer op het op landelijk niveau in een gunstige staat van instandhouding brengen of houden van natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten waarvoor internationale verplichtingen gelden of die van nationaal belang zijn. Het gaat daarbij om natuurgebieden en leefgebieden van soorten die zowel in omvang als belang het lokale niveau overstijgen en waarvoor landelijke doelstellingen gelden die alleen kunnen worden geborgd door op provincieniveau geregisseerde en tussen provincies onderling afgestemde gebiedsaanpakken. De provincies hebben op het vlak van de taken en bevoegdheden van de Wet natuurbescherming in de loop der jaren de nodige deskundigheid ontwikkeld. In overeenstemming met het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact zijn de nodige middelen naar de provincies gedecentraliseerd. Zij zijn ook bevoegd voor de inzet van ondersteunende instrumenten, zoals landinrichting op grond van de Wet inrichting landelijk gebied, welk instrument volgens het nog bij de Tweede Kamer in te dienen voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom eveneens naar de Omgevingswet zal overgaan.

In het kader van de Omgevingswet wordt voor deze specifieke natuurwaarden en beschermingskaders, die het lokale niveau overstijgen, de voorheen op grond van de Wet natuurbescherming geldende lijn doorgetrokken. Dat laat onverlet dat ook de gemeenten een belangrijke rol toekomt. Zij hebben immers de primaire zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving – waarvan natuur en landschap integraal onderdeel uitmaken – en voorzien op integrale wijze via hun omgevingsplannen en andere instrumenten in de bescherming daarvan. Verwezen zij op dit punt ook naar de paragrafen 2.2 en 2.8 van deze memorie van toelichting. Daar komt bij dat gemeenten over het algemeen het loket zijn voor aanvragen

²⁷ Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 336.

van omgevingsvergunningen, ook omgevingsvergunningen die mede zien op Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten.

Het is vanuit hun regierol in het bijzonder aan provincies om – overeenkomstig artikel 2.2 van de Omgevingswet – met gemeenten en andere overheden, zoals waterschappen, een zodanige samenwerking te zoeken bij de uitoefening van taken en inzet van bevoegdheden, dat een zo adequaat mogelijke bescherming aan kwetsbare natuurwaarden wordt geboden en een zo goed mogelijk resultaat wordt geboekt bij het realiseren van de biodiversiteitsdoelstellingen.

De decentralisatie van taken en bevoegdheden naar provincies zoals deze heeft plaatsgevonden met de Wet natuurbescherming betekent niet dat het Rijk geen verantwoordelijkheden meer heeft. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de afspraken in internationaal verband en is door andere landen of de Europese Unie daarop aanspreekbaar. Het Rijk blijft bovendien gaan over zaken van nationaal, provincie overstijgend belang. Vanuit die verantwoordelijkheid maakt het Rijk beleidskaders, zoals de geldende structuurvisie infrastructuur en ruimte en de nationale natuurvisie, die in de toekomst zullen opgaan in de omgevingsvisie. Het Rijk biedt ook wettelijke kaders met instrumenten en normen voor natuurbescherming, zoals de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en – thans nog – de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Het voert regie als dat nodig is, zoals blijkt uit de afspraken in het Natuурpact. Het stelt instructieregels voor provincies, zoals bijvoorbeeld gebeurt in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving in navolging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening wat betreft het natuurnetwerk Nederland. Soms houdt het Rijk zelf de bevoegdheid om vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen te verlenen, zoals in het Besluit natuurbescherming op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming is gedaan voor onder meer defensieactiviteiten, landelijke infrastructuur, het treffen van maatregelen en voorzieningen die nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van hoofdwaters, en schelpdiervisserij. Of het Rijk stelt zelf nadere regels, zoals voor de handel in dieren, planten en producten daarvan. Het Rijk heeft ook afspraken met provincies gemaakt over monitoring en evaluatie en het ziet toe op provincies in het kader van interbestuurlijk toezicht, met de mogelijkheid van de inzet van dwingende instrumenten op grond van de Provinciewet en de Wet naleving Europees recht publieke entiteiten.

Met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet zal de verhouding tussen de verschillende overheidslagen en bestuursorganen in essentie niet wijzigen. Wel zal de regeling van een groter deel van de activiteiten en het normenkader waaraan de uitoefening van de bevoegdheden is gekoppeld plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur op grond van de hoofdstukken 2 en 4 van de Omgevingswet, in de vorm van instructieregels en algemeen verbindende voorschriften, en bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Omgevingswet waarin de omgevingsvergunningplichtige activiteiten verder worden gepreciseerd. Ook de precieze regeling van de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten zal plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur op grond van de Omgevingswet. Zo nodig wordt de grondslag voor deze bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels met dit wetsvoorstel geboden. Bij de bespreking van de omzetting van de onderscheiden beschermingsregimes voor gebieden, soorten en houtopstanden wordt daarop nader ingegaan.

Voor aangelegenheden die eenheid van beleid vergen of de provincieschaal overstijgen bevatten de Omgevingswet en het onderhavige wetsvoorstel de noodzakelijke waarborgen, door het stellen van algemene kaders voor bijvoorbeeld de beoordeling van aanvragen om omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten (artikel 5.18 van de Omgevingswet), door de eis dat bij effecten van besluiten voor andere provincies onderlinge afstemming tussen provincies plaatsvindt (artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet) en door de mogelijkheid van bestuursorganen om taken en bevoegdheden gezamenlijk uit te oefenen (artikel 2.2, tweede lid, van de Omgevingswet).

2.4.2. Afstemming en samenwerking

In de huidige wetgeving is voor een aantal onderwerpen voorzien in een verplichting om een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur eerst in procedure te brengen, een ministeriële regeling eerst vast te stellen of een besluit eerst te nemen, nadat hierover overleg heeft plaatsgevonden met de provincies:

- het vorderen van medebewind van provincies voor de uitvoering van bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels over het aan de natuur onttrekken of exploiteren van dieren of planten (artikel 3.7, derde lid, van de Wet natuurbescherming);
- de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van soorten van dieren die op landelijk niveau schade veroorzaken (artikel 3.15, achtste lid, van de Wet natuurbescherming);
- de opening van de jacht bij ministeriële regeling (artikel 3.22, zesde lid, van de Wet natuurbescherming);
- het vorderen van medebewind van provincies voor de uitvoering van de invasieve-exotenverordening, bij algemene maatregel van bestuur (artikel 3.38, tweede lid, van de Wet natuurbescherming);
- het stellen van regels in het kader van de programmatische aanpak stikstof over de toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte over de twee helften van het tijdvak van het programma (artikel 2.4, tweede lid, van het Besluit natuurbescherming), over de bepaling van de omvang van ontwikkelingsruimte (artikel 2.7, derde lid, van het Besluit natuurbescherming) en over de registratie van bijschrijvingen, afschrijvingen en reserveringen van ontwikkelingsruimte (artikel 2.9, zesde lid, van het Besluit natuurbescherming);
- de goedkeuring van gedragscodes door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikelen 3.31, vierde lid, en 4.4, vierde lid, van de Wet natuurbescherming), en
- het vaststellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden of gedeelten daarvan in het beheer bij het Rijk, het treffen van feitelijke maatregelen en het stellen van toegangsverboden of -beperkingen ter bescherming van deze gebieden (artikel 2.10, tweede lid, van de Wet natuurbescherming).

Voor een aantal onderwerpen is vereist dat er overeenstemming over de ontwerpregelgeving bestaat met de provincies:

- het vorderen van medebewind van provincies voor het beschermen van bijzondere nationale natuurgebieden (artikelen 2.11, vierde lid, van de Wet natuurbescherming);
- de aanwijzing door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van invasieve exoten ten aanzien waarvan door gedeputeerde staten zorg wordt gedragen voor het zoveel mogelijk terugbrengen van het aantal van die dieren of planten (artikel 3.19, derde lid, van de Wet natuurbescherming);
- de verlening van ontheffing of vrijstelling door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van het verbod op het uitzetten van dieren of eieren of het planten of zaaien van planten van aangewe-

- zen soorten, met het oog op herintroductie of uitzetting (artikel 3.34, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming); en
- in het kader van de programmatische aanpak het vaststellen bij ministeriële regeling van een lijst van prioritaire projecten waarvoor ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd (artikel 2.8, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming).

Aan deze verplichtingen tot overleg en het bereiken van overeenstemming liggen afspraken tussen Rijk en provincies ten grondslag. Het kabinet zal deze afspraken gestand doen. In deze memorie van toelichting is bij elke bevoegdheid expliciet de toezegging van het kabinet vermeld dat vooraf overleg zal plaatsvinden of instemming zal worden gevraagd. Wettelijke bepalingen over voorafgaand overleg en over overeenstemming acht het kabinet niet nodig, omdat artikel 2.2 van de Omgevingswet voorziet in een algemene opdracht tot onderlinge afstemming en de mogelijkheid tot samenwerking. Die bepaling voorkomt de noodzaak om in de wet of uitvoeringsregelingen specifieke overleg- en afstemmingsbepalingen op te nemen en beoogt onnodige bureaucratie te voorkomen. Uit de Code interbestuurlijke verhoudingen²⁸ volgt bovendien dat bij een overdracht van bevoegdheden er eerst afstemming plaatsvindt tussen Rijk en provincies.

Bij de evaluatie van de Omgevingswet, bedoeld in artikel 23.9 van deze wet, zal de uitvoering van deze afspraken in de praktijk worden betrokken.

§2.5. Natuurvisie in omgevingsvisie

Een beleidsvisie op het vlak van natuur en landschap is een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus. Zij draagt bij aan de samenhang in het beleid op dat vlak en geeft duidelijkheid door voor een langere termijn beleidskaders en ambities op niveau vast te leggen. Tegen die achtergrond is gekozen voor een wettelijke verplichting tot het opstellen van een zodanige visie.

a. Regeling beleidsvisie in de Wet natuurbescherming

De artikelen 1.5 en 1.6 van de Wet natuurbescherming voorzien in een nationale natuurvisie. Volgens het eerste lid van artikel 1.5 bevat de nationale natuurvisie de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de bescherming van waardevolle landschappen in nationaal en internationaal verband, en het behoud en het zo mogelijk versterken van de recreatieve, de educatieve en de belevingswaarde van natuur en landschap, in samenhang met het beleid om te komen tot een verduurzaming van de economie. In het derde lid van artikel 1.5 is de inhoud die de nationale natuurvisie moet hebben uitgewerkt:

- het behoud en zo nodig herstel van een gunstige staat van instandhouding van de van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten dieren en planten en de in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats en habitats van soorten;
- de borging van een evenwichtige, duurzame economische ontwikkeling en de integratie van het beleid gericht op het behoud van de biologische diversiteit met het algemene economisch beleid, de handelspolitiek, het landbouw- en visserijbeleid en het innovatiebeleid;
- een goed functioneren van de ecosystemen in de onderscheiden natuurgebieden in onderlinge samenhang;

²⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 57, bijlage.

- het behoud, beheer en zo nodig herstel van landschappen van nationaal of internationaal belang, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken;
- het duurzame beheer van houtopstanden;
- de gevolgen van klimaatveranderingen;
- de samenhang met het ruimtelijke beleid, het milieubeleid en het waterbeleid;
- de samenhang met het beleid en de verantwoordelijkheden van andere overheden op dat terrein; en
- onderzoek op het terrein van de biologische diversiteit.

In artikel 1.7 van die wet wordt ook voorzien in een provinciale natuurvisie, om samenhang van het natuur- en landschapsbeleid op provinciaal niveau te borgen, en om de doorwerking van de kaders en ambities die zijn gesteld op nationaal niveau te verzekeren.

Het beleid voor natuur en landschap staat niet op zichzelf, maar moet worden gezien in samenhang met ander beleid dat effecten heeft op natuur en landschap. Het belang van behoud en zo mogelijk versterking van de natuur en het landschap moet in een vroegtijdig stadium worden meegewogen bij alle relevante beleidsvelden, op zo'n manier dat een effectieve, integrale benadering is verzekerd. Tegen die achtergrond vereisen artikel 1.5, tweede en derde lid, van de Wet natuurbescherming bijvoorbeeld dat in de nationale natuurvisie ook aandacht wordt besteed aan het economische beleid, dat gericht moet zijn op een verduurzaming van economische activiteiten – waaronder landbouw en visserij – en van handelsketens. Voor integraal beleid op het vlak van natuur en landschap is het bovendien van zeer wezenlijk belang dat dit in samenhang wordt ontwikkeld met het beleid dat is gericht op het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

b. Regeling omgevingsvisie in de Omgevingswet

Bij de parlementaire behandeling van de Wet natuurbescherming was al aangegeven dat het voornemen bestaat om het beleid gericht op de leefomgeving in de toekomst neer te leggen in een integrale omgevingsvisie op grond van de Omgevingswet.²⁹ Een belangrijk deel van het natuurbeleid zal immers relevant zijn voor de eisen die aan de kwaliteit, het beheer, het gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving worden gesteld. Dat deel van het natuur- en landschapsbeleid moet dan ook een plaats hebben in de toekomstige omgevingsvisie.

Met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet zullen de artikelen 3.1 en volgende van de Omgevingswet de wettelijke basis vormen voor de door het Rijk en de provincies op te stellen visie op het vlak van natuur en landschap, als onderdeel van de omgevingsvisie. Bij het opstellen van de artikelen van de Omgevingswet is destijds gekozen voor een globale beschrijving van de inhoud van de omgevingsvisie. Hierbij is in aanmerking genomen dat het begrip «fysieke leefomgeving» veel aspecten omvat en de wet voor langere termijn ruimte moet geven om binnen de aandachtsvelden andere accenten te kunnen leggen. Een belangrijke toevoeging ten opzichte van de Wet natuurbescherming is dat op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Omgevingswet ook gemeenten verplicht zijn een omgevingsvisie op te stellen, die ook inzicht zal verschaffen in het lokale beleid ten aanzien van natuur en landschap.

²⁹ Zie onder meer Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 29.

Voorgesteld wordt de regeling van de omgevingsvisie in de Omgevingswet niet te wijzigen of aan te vullen met het onderhavige aanvullingswetsvoorstel.

De huidige omschrijving van de vereiste inhoud van de omgevingsvisie is zodanig ruim, dat ook het beleid voor natuur en landschap daaronder valt, met inbegrip van de aspecten die nu zijn uitgewerkt in artikel 1.5, derde lid, van de Wet natuurbescherming, opgesomd in onderdeel a van deze paragraaf. Op grond van artikel 3.2 van de Omgevingswet moet de omgevingsvisie een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten, dus de op het moment van vaststelling van de visie bestaande situatie. Gegeven deze uitgangssituatie moet in de omgevingsvisie op hoofdlijnen worden aangegeven wat de voornemens zijn voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer en het behoud van het grondgebied en wat het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid behelst. «Integraal» betekent in dit verband dat steeds de belangen van natuur en landschap in het beleid volwaardig moeten worden meegewogen. Daarbij regelt artikel 3.3 van de Omgevingswet expliciet de doorwerking van de algemene milieubeginselen in de visie: in een omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Ook voor de bescherming van natuur en landschap zijn dat wezenlijke beginselen, die op grond van de artikelen 191 en verder van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten grondslag liggen aan de beschermingsregimes van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Het specifiek voor natuur en landschap verder detailleren van de eisen die aan de inhoud van de visie worden gesteld, waarin artikel 1.5 van de Wet natuurbescherming voorziet, past niet bij de opzet van de Omgevingswet en het integrale karakter van de omgevingsvisie.

c. Rode lijsten

Een specifiek aandachtspunt in dit verband vormen de zogenoemde rode lijsten, genoemd in artikel 1.5, vierde lid, van de Wet natuurbescherming.

Voor zover soorten in Nederland ernstig in hun voortbestaan worden bedreigd en niet al ter uitvoering 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 of kwetsbaar zijn. Tegen die achtergrond heeft Nederland ervoor gekozen om onder gezag van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 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 gehouden. Deze lijsten hebben op zichzelf geen rechtsgevolg. De rode lijsten bevatten verdwenen, ernstig bedreigde, bedreigde, kwetsbare en gevoelige planten en dieren in Nederland, verdeeld over achttien soortgroepen. Zij zijn samengesteld aan de hand van twee criteria, te weten trend en zeldzaamheid.

De rode lijsten lenen zich niet voor opname in de omgevingsvisie, vanwege hun detailniveau, de frequentie van herziening en het feit dat vaststelling van de lijsten plaatsvindt op nationaal niveau en dus niet in de provinciale of gemeentelijke omgevingsvisie. Bij de beschrijving van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving volgens artikel 3.2, onder a, van de Omgevingswet, zal meer in algemene zin naar de staat van natuur en soorten worden verwezen.

Tegen deze achtergrond wordt met het onderhavige wetsvoorstel in artikel 2.19, vierde lid, onder a, onder 3° (nieuw) van de Omgevingswet voorzien in een opdracht aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om de rode lijsten vast te stellen, los van de omgevingsvisie. Deze rode lijsten kunnen in de toekomst – bij de verdere ontwikkeling van het digitaal stelsel omgevingswet op grond van artikel 16.2, tweede lid, van de Omgevingswet³⁰ – als omgevingsdocument worden aangemerkt. Het rechtskarakter blijft daarmee ongewijzigd: het document biedt informatie waarmee in het beleid door de verschillende overheden en natuurbeheerders rekening kan worden gehouden. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal daarnaast voor de provincies – conform het huidige artikel 1.12, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet natuurbescherming – expliciet worden geregeld dat zij verantwoordelijk zijn voor het nemen van de nodige maatregelen voor het behoud of het herstel van de op de rode lijsten geplaatste dier- en plantensoorten.

d. Kwantificering doelen

Een ander aandachtspunt vormt de kwantificering van de doelen voor de Natura 2000-gebieden.

De Wet natuurbescherming geeft de opdracht om in de natuurvisie voor zover mogelijk in kwantitatieve zin duidelijkheid te verschaffen over 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 (zie hierover hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting) en welke stappen er nog moeten worden gezet om deze doelstelling te realiseren (artikel 1.5, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming). Bij de kwantificering van de instandhoudingsdoelstellingen gaat het er primair om dat – waar mogelijk – op landelijk niveau meer kwantitatief wordt geduïd wanneer in Nederland voor natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten die als onderdeel van het Natura 2000-netwerk worden beschermd, sprake is van een gunstige staat van instandhouding. Op basis daarvan moet dan vervolgens worden gezien welke bijdrage door de individuele Natura 2000-gebieden en door natuurwaarden buiten de Natura 2000-gebieden aan deze landelijke doelstelling kan worden geleverd, en of in dat verband behoud van de bestaande kwaliteit en oppervlakte van de relevante natuurwaarden volstaat, dan wel herstel of verbetering als opgave heeft te gelden.

Een dergelijke kwantificering heeft in het licht van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zeker meerwaarde. Met deze kwantificering wordt duidelijkheid verschaft aan overheden en beheerders en aan gebruikers in en rond de gebieden over de voor de gebieden geldende opgave, zodat zij daarmee bij hun afwegingen en investeringsbeslissingen rekening kunnen houden.

De opdracht tot het voor zover mogelijk kwantificeren van de Natura 2000-doelen wordt in dit wetsvoorstel gecontinueerd in artikel 2.19, vierde lid, onder a, onder 2° (nieuw) van de Omgevingswet. De resultaten van de kwantificering kunnen in de toekomst – bij de verdere ontwikkeling van

³⁰ Het voorstel voor een Invoeringswet Omgevingswet, dat naar verwachting nog voor de zomer van 2018 zal worden ingediend bij de Tweede Kamer, zal een uitgewerkte regeling bevatten voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Deze regeling kan nog gevolgen hebben voor de wijze van uitwerking van de hier beschreven keuzes.

het digitaal stelsel omgevingswet op grond van artikel 16.2, tweede lid, van de Omgevingswet³¹ – als omgevingsdocument worden aangemerkt.

e. Actualiseringsplicht

In de Omgevingswet zijn, anders dan in artikel 1.6 van de Wet natuurbescherming, geen regels gesteld over een actualiseringsplicht van de omgevingsvisie en een (vaste) termijn waarbinnen actualisatie moet plaatsvinden. Daarvoor is bij de totstandkoming van de Omgevingswet gekozen,³² onder meer omdat dit optimale flexibiliteit biedt aan het betrokken bestuursorgaan, bijvoorbeeld in de afstemming van de omgevingsvisie met omgevingsvisies van andere bestuursorganen en programma's. Ook worden op deze manier onnodige bestuurlijke lasten voorkomen. Het achterwege laten van de actualiseringsplicht ontslaat een bestuursorgaan niet van het actueel houden van zijn beleid, maar het is aan het betrokken bestuursorgaan om te beoordelen of de omgevingsvisie actueel is of dat wijziging nodig is. De looptijd kan overigens in de omgevingsvisie zelf worden aangeduid, waarmee een bestuursorgaan tot uitdrukking brengt wanneer wijziging in ieder geval moet worden overwogen.

§2.6. Monitoring en onderzoek

2.6.1. Monitoring

Bij de uitoefening van de bevoegdheden op grond van de Wet natuurbescherming geldt als uitgangspunt dat de verantwoording daarover plaatsvindt volgens de horizontale verantwoordingslijnen van gedeputeerde staten naar provinciale staten en van Ministers naar de beide Kamers der Staten-Generaal. Verantwoording en verstrekking van gegevens door de provincies aan het Rijk worden tot een minimum beperkt, in beginsel 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 meer specifiek om de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn; deze geven ook uitvoering aan de eisen die de internationale verdragen op het vlak van biodiversiteit op dit punt stellen.

Artikel 11 van de Habitatrichtlijn bevat de algemene plicht 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 moeten zij bijzondere aandacht besteden aan de zogenoemde prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten; dat zijn 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 vereist 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 van de op de lijst van gebieden van communautair belang geplaatste Natura 2000-gebieden. Het toezicht kan nieuwe inzichten geven die aanleiding geven tot actualisatie van de natuurvisie in overeenstemming met artikel 1.6, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

³¹ Het voorstel voor een Invoeringswet Omgevingswet, dat naar verwachting nog voor de zomer van 2018 zal worden ingediend bij de Tweede Kamer, zal een uitgewerkte regeling bevatten voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Deze regeling kan nog gevolgen hebben voor de wijze van uitwerking van de hier beschreven keuzes.

³² Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 120.

Het in artikel 11 van de Habitatrichtlijn bedoelde toezicht behoort in Nederland tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. In overeenstemming met de Europeesrechtelijke vereisten voorziet de Wet natuurbescherming in de wettelijke verankering van deze verantwoordelijkheid in artikel 1.8, eerste lid. In de Omgevingswet zijn de bepalingen over monitoring neergelegd in de artikelen 20.1 en verder. In overeenstemming met de systematiek van de Omgevingswet zal het huidige artikel 1.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming zijn plaats krijgen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, dat op dit punt invulling zal geven aan het overeenkomstig onderhavig wetsvoorstel aan artikel 20.1, van de Omgevingswet toe te voegen vierde lid. Voorgesteld wordt daarvoor een plicht op te nemen in artikel 20.4 van de Omgevingswet, door toevoeging van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn aan de opsomming van Europese richtlijnen ter uitvoering waarvan in ieder geval regels moeten worden gesteld over monitoring.

Buiten de algemene toezichtbepaling van artikel 11 van de Habitatrichtlijn, zijn er ook specifieke bepalingen in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn die verplichten tot verstrekking van gegevens aan de Europese Unie, die monitoring en gegevensverzameling verlangen. Het gaat om de volgende gegevens:

- informatie over de te treffen compenserende maatregelen als 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, als 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 voor de vogels op grond van artikel 12 van de Vogelrichtlijn (3-jaarlijks) en 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 over 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 bij de Habitatrichtlijn. Dit op grond van 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; en
- 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.

In de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk voor het opstellen van de rapportages en de verstrekking van informatie aan

Europese Commissie en internationale organisaties. Dat is tot uitdrukking gebracht in artikel 1.8, derde lid, eerste volzin, van de Wet natuurbescherming. 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 alleen 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 voor de monitoringsrapportages, bedoeld in artikel 17 van de Habitatrichtlijn en artikel 12 van de Vogelrichtlijn, die met gebruikmaking van de standaardgegevensformulieren moeten worden verstrekt; uiteraard voor zover het gegevens betreft over 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. Daarbij kan ook aansluiting 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 moeten doorgeleiden naar het Rijk voor het jaarlijkse respectievelijk tweejaarlijkse verslag over de afwijkingen van de beschermingsregimes voor vogels, respectievelijk voor in bijlage IV van de Habitatrichtlijn opgenomen soorten.

De plicht voor de provincies om de betrokken gegevens aan het Rijk te verstrekken is tot uitdrukking gebracht in de tweede volzin van artikel 1.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming. Het gaat hier – zoals gezegd – om gegevensverstrekking voor de Europese Unie en dus niet om verantwoording aan het Rijk in het kader van interbestuurlijk toezicht. De inhoud van artikel 1.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming zal overeenkomstig de systematiek van de Omgevingswet worden opgenomen in het voorgenomen Omgevingsbesluit, dat op dit punt zal zijn gebaseerd op artikel 20.6, eerste lid, van de Omgevingswet.

2.6.2. Onderzoek

In artikel 1.9 van de Wet natuurbescherming is erin voorzien dat het Planbureau voor de Leefomgeving 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 beschrijft het planbureau de voortgang en nieuwe ontwikkelingen op het terrein van natuur, bos en landschap. Deze rapportage is onderdeel van de zogeheten Balans voor de Leefomgeving. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan het planbureau vragen aan bepaalde onderwerpen of ontwikkelingen bijzondere aandacht te besteden.

Ook de Omgevingswet bevat een voorziening voor wetenschappelijk onderzoek door het Planbureau voor de Leefomgeving. Op grond van artikel 20.18 brengt het planbureau ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van de fysieke leefomgeving worden beschreven. In het kader van de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet zal in de betrokken ministeriële regeling worden geregeld dat de ontwikkeling van de kwaliteit van natuur, bos en landschap als onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt beschreven. Daarnaast staat het de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uiteraard vrij om – wel of niet samen met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat – specifieke onderzoeksopdrachten aan het planbureau te geven, waaronder bijvoorbeeld het uitbrengen van een tweejaarlijkse rapportage over de toestand van natuur, bos en landschap, en de ten aanzien daarvan verwachte toekomstige ontwikkelingen.

Behalve de onderzoeksopdrachten aan het Planbureau voor de Leefomgeving geeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ook specifieke opdrachten voor ecologisch onderzoek aan verschillende onderzoeksinstellingen.

Met de opdrachten aan het planbureau en andere onderzoeksinstellingen geeft de Minister tevens invulling aan de in artikel 10, eerste lid, van de Vogelrichtlijn opgenomen plicht voor de lidstaten tot het bevorderen van het onderzoek en de werkzaamheden, dat, onderscheidenlijk die nodig voor de bescherming en het beheer van de populaties van natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten.³³ De door de Minister gegeven specifieke onderzoeksopdrachten betreffen onder meer 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.

Artikel 18 van de Habitatrichtlijn bevat eveneens een plicht tot bevordering van onderzoek en wetenschappelijk werk, en wel voor het in een gunstige staat van instandhouding brengen van in het wild levende dieren en plantensoorten, en voor het eerdergenoemde toezicht op de staat van instandhouding, bedoeld in artikel 11 van de richtlijn. Ook daaraan wordt door de Minister, behalve met de opdrachten aan het planbureau, invulling gegeven door middel van specifieke onderzoeksopdrachten aan onderzoeksinstellingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan onderzoek naar maatregelen om de schadelijke effecten van stikstofbelasting voor habitats en soorten te mitigeren en onderzoek naar maatregelen voor de bescherming van de otter en de instandhouding van het korhoen en de korenwolf.

Voor een adequate omzetting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn is van belang dat de verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het bevorderen van vorenbedoeld onderzoek en wetenschappelijk werk in wetgeving wordt verankerd. Dat is gebeurd in artikel 1.8, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Met dit voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet wordt deze verantwoordelijkheid tot uitdrukking gebracht in een voorgesteld nieuwe derde lid van artikel 20.18 van de Omgevingswet.

³³ HvJ 20 oktober 2005, zaak C-6/04 (Commissie tegen Verenigd Koninkrijk), ro 26 en 65.

§2.7. Zorgplicht

a. Zorgplicht in de Wet natuurbescherming

Het kabinet acht het van belang om de eigen verantwoordelijkheid van burgers, ondernemers en overheden voor het behoud en de bescherming van de natuur tot uitdrukking te brengen. Tegen deze achtergrond voorziet artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming in een zorgplichtbepaling die geldt voor 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. Ook exoten vallen hieronder.³⁴ Behalve de dieren en planten zelf, vallen ook de voor hun voortbestaan relevante – directe – leefomgeving alsook de Natura 2000-gebieden en in voorkomend geval bijzondere nationale natuurgebieden onder de reikwijdte van de zorgplichtbepaling. Hiermee zijn alle denkbare elementen gedekt die in Nederland in de natuur voorkomen.

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

De zorgplicht is uiteraard niet van toepassing op handelen of nalaten in overeenstemming met het bij of krachtens de Wet natuurbescherming bepaalde; als deze wet bijvoorbeeld het doden van dieren in het kader van schadebestrijding, populatiebeheer of jacht toestaat, is de zorgplicht niet van toepassing (artikel 1.11, derde lid, van de Wet natuurbescherming).

Als degene die een handeling verricht de zorgplicht niet nakomt, biedt de zorgplicht de nodige handvatten voor het bevoegd gezag – meestal gedeputeerde staten van de betrokken provincie, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – om op te treden, ook al is de norm open geformuleerd en niet vervat in precieze verboden. Als sprake is van overtreding van specifieke verboden, dan komt de zorgplicht materieel uiteraard geen betekenis toe en richt de handhaving zich op de overtreding van de verbodsbepaling.

Handhaving van de zorgplichtbepaling is in ieder geval mogelijk in kennelijke gevallen van onzorgvuldig handelen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de betrokkene, zonder zich op de hoogte te stellen van de aanwezige planten en dieren in een natuurerrein, graafwerkzaamheden of houtkap verricht en daar in het wild levende dieren doodt of zeldzame planten vernietigt.

³⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 180.

Echter, ook in op voorhand wellicht minder duidelijke gevallen is 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 concrete geval wordt verlangd. Het bestuursorgaan kan 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 of inzet van bestuursdwang. De 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 voor het leefgebied van een of meer bepaalde soorten te verrichten.

b. Zorgplicht in de Omgevingswet

De Omgevingswet bevat in de artikelen 1.6 tot en met 1.8 een algemene zorgplicht die een gelijke strekking en inhoud heeft als de zorgplicht die is neergelegd in artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming. De algemene zorgplicht van de Omgevingswet heeft evenwel een ruimere reikwijdte, omdat zij ziet op de gehele fysieke leefomgeving. Onder «fysieke leefomgeving» wordt op grond van artikel 1.2, tweede lid, onder h, van de Omgevingswet ook «natuur» verstaan. Daarmee is de reikwijdte van deze zorgplicht gelijk aan die van de Wet natuurbescherming, die immers alle elementen omvat die in de natuur voorkomen.

Deze zorgplicht kan op grond van artikel 18.1 van de Omgevingswet, evenals het geval is bij de zorgplicht van de Wet natuurbescherming, door inzet van een last onder dwangsom worden gehandhaafd. Op grond van artikel 18.2, vierde lid, van de Omgevingswet zal in het voorgenomen Omgevingsbesluit worden geregeld dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor bestuurlijke handhaving, en in uitzonderingsgevallen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, voor zover het gaat om activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden, voor bijzondere nationale natuurgebieden of voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving.

De algemene zorgplicht treedt terug als voor een activiteit vanwege een bepaald belang specifieke zorgplichten gelden (zie hierna) of specifieke regels zijn gesteld krachtens de Omgevingswet, in of krachtens een andere wet of in decentrale regelgeving.³⁵ Dat brengt mee dat niet alleen handelen of nalaten in overeenstemming met de op grond van de Omgevingswet vastgestelde regels ter bescherming van de natuur, maar ook handelen of nalaten overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens de Visserijwet 1963 over het vangen of doden van vissen niet leidt tot overtreding van de zorgplicht. Die regels worden immers ook gesteld in het belang van de bescherming van de natuur.³⁶ Tegen deze achtergrond is het opnemen in de Omgevingswet van een overeenkomstige bepaling als artikel 1.11, derde lid, van de Wet natuurbescherming, dat voorziet in een expliciete uitzondering van de zorgplicht voor handelen of nalaten in overeenstemming met de Visserijwet 1963, niet nodig.

³⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 69.

³⁶ Zie artikelen 4, eerste lid, 9, tweede lid, en 16, tweede lid, onder a, van de Visserijwet 1963.

Specifieke zorgplichten

Gewezen wordt op de mogelijkheid om voor een onderwerp een concretere omschrijving van de zorgplicht te stellen. Deze specifieke zorgplicht geeft degenen die activiteiten in de fysieke leefomgeving uitvoeren meer houvast over de inhoud van de zorgplicht. Zij zullen worden opgenomen in algemene maatregelen van bestuur, op basis van artikel 4.3 van de Omgevingswet. Daardoor is het volledige juridische kader voor algemene regels ook van toepassing op de specifieke zorgplichten. Zo zal een bevoegd gezag worden aangewezen op grond van paragraaf 4.1.3. Artikel 4.5 biedt de mogelijkheid te bepalen dat het bevoegd gezag de verplichtingen nader kan concretiseren door middel van een maatwerkvoorschrift. De grotere concreetheid van de specifieke zorgplichten maakt het mogelijk dat deze strafrechtelijk worden gehandhaafd in onmiskenbare gevallen, of wanneer een opgelegd maatwerkvoorschrift niet wordt nageleefd. Het voornemen is om ter vervanging van de huidige aanschrijvingsbevoegdheid ter bescherming van Natura 2000-gebieden op grond van de Wet natuurbescherming in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving een specifieke zorgplicht te stellen die wordt uitgewerkt via maatwerkvoorschriften of maatwerkregels. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3, onder c, onder 3°, van deze memorie van toelichting.

§2.8. Actieve beschermingsmaatregelen

a. Belang actieve beschermingsmaatregelen

Om dier- en plantensoorten duurzaam in een gunstige staat van instandhouding te krijgen en te behouden, is actieve bescherming nodig. Het gaat dan om maatregelen gericht op het sturen van essentiële condities en natuurlijke processen, zoals het beschermen, herstellen en in stand houden van biotopen en leefgebieden voor soorten in voldoende gevarieerdheid en omvang, ook buiten de Natura 2000-gebieden. Onderzoek, planvorming en monitoring maken daar onderdeel van uit.

Enkel een stelsel van wettelijke verboden – ook wel passieve bescherming genoemd – voor de bescherming van dier- en plantensoorten is onvoldoende. Het Europese Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie uitgemaakt, dat de plicht 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 in die bepaling genoemde verboden dienen in te stellen. De lidstaten zijn ook gehouden om concrete en specifieke beschermingsmaatregelen ten uitvoer te leggen.³⁷ Het Hof heeft bovendien geoordeeld dat het systeem van strikte bescherming het nemen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen veronderstelt.³⁸

De artikelen 2 en 3 van de Vogelrichtlijn vereisen eveneens actieve maatregelen voor de bescherming en nadrukkelijk ook het herstel en de verbetering van populaties, biotopen en leefgebieden, in dit geval voor vogels. Die richtlijn maakt duidelijk dat de plicht tevens ziet op het herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen, of het aanleggen van nieuwe biotopen. De instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor Natura 2000-gebieden, als voorgeschreven in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn, hebben ook in belangrijke mate het karakter van actieve beschermingsmaatregelen; de omzetting van die specifieke

³⁷ HvJ 30 januari 2002, zaak C-103/00 (Commissie tegen Griekenland), ro 39.

³⁸ HvJ 11 januari 2007, zaak C-183/05 (Commissie tegen Ierland), ro 30.

regels wordt nader toegelicht in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting en blijft hier verder buiten beschouwing. Ook uit de biodiversiteitsverdragen – het Verdrag inzake biologische diversiteit (artikel 8, onderdelen d en f), het Verdrag van Bern (artikel 2) en het Verdrag van Bonn (artikelen II en III) – volgt een plicht tot het treffen van actieve beschermingsmaatregelen.

Actieve beschermingsmaatregelen zijn in het belang van de habitats en van de dier- en plantensoorten zelf. Maar zij zijn ook van belang voor het creëren van ruimte voor maatschappelijke activiteiten die potentieel een nadelig effect voor natuurwaarden hebben en voor het meer hand in hand te laten gaan van maatschappelijke ontwikkelingen en natuurbescherming. Naarmate de staat van instandhouding van habitats en van dier- en plantensoorten beter is en de natuur sterker is, zullen maatschappelijke ontwikkelingen minder snel negatieve gevolgen hebben voor die soorten.³⁹

b. Regeling in de Wet natuurbescherming

Gelet op het belang van de actieve beschermingsmaatregelen ook buiten de Natura 2000-gebieden, is een wettelijke verankering daarvan gewenst. Daarmee wordt ook helderheid geboden welke overheid daarvoor verantwoordelijkheid draagt en daarop zo nodig aanspreekbaar is. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies van juni 2012 over het wetsontwerp voor de Wet natuurbescherming gewezen op de noodzaak van een wettelijke bepaling hiervoor.⁴⁰ Tegen die achtergrond is de plicht tot het treffen van actieve beschermingsmaatregelen opgenomen in artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming. De verantwoordelijkheid daarvoor is belegd bij de provincies, in overeenstemming met het Bestuursakkoord natuur.

De provincies hebben aanzienlijke ruimte om voor de invulling van de actieve beschermingsmaatregelen eigen beleid te voeren; het betreft zogenoemd «vrij medebewind». De maatregelen moeten in overeenstemming met het eerste lid van artikel 1.12 wel gericht zijn op behoud of herstel van een gunstige staat van instandhouding van de habitats en soorten die op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn bijzondere bescherming behoeven en van de op de rode lijsten voorkomende soorten.⁴¹ Een effectieve inzet op dit punt, vereist een provinciegrensoverschrijdende aanpak, reden waarom in het eerste lid tot uitdrukking is gebracht dat weliswaar elke provincie verantwoordelijk is voor de in de eigen provincie te treffen maatregelen, maar dat wel sprake moet zijn van een aanpak van de provincies gezamenlijk. Voor het treffen van actieve beschermingsmaatregelen beschikken de provincies over een veelheid van instrumenten. Te denken valt aan planologische instrumenten, landinrichting, programma's en een programmatische aanpak (zie hierna), subsidieverlening, grondverwerving, overeenkomsten en

³⁹ Zie in dat verband ook het advies «Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbesleid» van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur van mei 2013, RLI 2013/02.

⁴⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 4, blz. 40.

⁴¹ De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn bevatten een resultaatsverplichting: voor de habitats en soorten moet een gunstige staat van instandhouding worden bereikt. Het Rijk is daarop aanspreekbaar. Rijk en provincies hebben afgesproken dat de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, internationale biodiversiteitsdoelen en rode lijsten leidend zijn voor de inspanningen van de provincies (Natuurpact) en dat het Rijk een provincie alleen zal aanspreken als niet is voldaan aan de afspraken over een gerichte inzet voor deze doelstellingen van de voor de uitvoering overeengekomen middelen. Als een rechter een provincie opdraagt aanvullende instandhoudingsmaatregelen te treffen die een buitensporig financieel beslag betekenen, treden provincie en Rijk met elkaar in overleg over mogelijke vrijwaring van de betreffende provincie door het Rijk en om tot een oplossing te komen. Zie Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 18, blz. 34.

maatregelen in het kader van het agrarisch natuurbeheer. De provinciale natuurvisie, straks de provinciale omgevingsvisie, is bij uitstek het kader waarbinnen afwegingen over de in te zetten instrumenten, kaders en doelen gemaakt kunnen worden, met inbreng van de relevante maatschappelijke actoren en andere overheden.

Een verplicht en wezenlijk onderdeel van de actieve beschermingsmaatregelen is het tot stand brengen en in stand houden van het samenhangende, landelijke ecologische netwerk van natuurgebieden, «natuurnetwerk Nederland» genaamd (artikel 1.12, tweede lid, van de Wet natuurbescherming). Hierover zijn tussen Rijk en provincies afspraken gemaakt in het Bestuursakkoord natuur en in het Natuurpact. Gegeven het nationale belang van dit netwerk en de daarmee gediende internationaalrechtelijke biodiversiteitsverplichtingen, zijn op dit punt instructieregels door het Rijk vastgesteld, die zijn neergelegd in het op de Wet ruimtelijke ordening gebaseerde Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

In het derde lid van artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming wordt onderkend dat naast het natuurnetwerk Nederland en de op grond van de Habitatrichtlijn specifiek beschermde Natura 2000-gebieden (zie hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting), gebieden kunnen bestaan met bijzondere natuurwaarden of landschappelijke waarden. Als deze van provinciaal belang zijn, kunnen de provincies deze desgewenst aanduiden als «bijzondere provinciale natuurgebieden», respectievelijk «bijzondere provinciale landschappen» en een op dat gebied toegesneden beschermingsregime stellen met gebruikmaking van de generieke instrumenten die het omgevingsrecht daarvoor biedt.

Het vierde lid van artikel 12 van de Wet natuurbescherming voorziet in een gezamenlijke monitoring door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de provincies van de geleverde inspanning voor het behalen van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Daarnaast voorziet het artikellid in rapportage door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan beide Kamers der Staten-Generaal over de voortgang van de totstandkoming en instandhouding van het «natuurnetwerk Nederland».

c. Regeling in de Omgevingswet

Met het onderhavige aanvullingswetsvoorstel worden waar nodig in de Omgevingswet aanvullende bepalingen opgenomen, zodat ook na overgang van de Wet natuurbescherming een adequate verankering van de verplichting om actieve beschermingsmaatregelen te treffen is verzekerd.

In het wetsvoorstel wordt aan artikel 2.18, eerste lid, van de Omgevingswet – dat de provinciale taken voor de fysieke leefomgeving benoemt – een onderdeel toegevoegd, waarin in subonderdeel 1° is geregeld dat de provincies tot taak hebben het behoud of herstel van dieren en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, overeenkomstig de internationaalrechtelijke verplichtingen. Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet – het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving – zal deze taak nader worden uitgewerkt in overeenstemming met de inhoud van artikel 1.12, eerste, tweede en derde lid, van de Wet natuurbescherming. Het voorgestelde artikel 2.31a, onder a, van de Omgevingswet voorziet hierin.

De betrokken algemene maatregel van bestuur zal ook de instructieregels voor de totstandbrenging en de bescherming van het natuurnetwerk Nederland bevatten. Dit wetsvoorstel voorziet op dit punt in een expliciete opdracht in het voorgestelde artikel 2.31a, onder d. De bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels zullen een vergelijkbare strekking hebben en een vergelijkbaar beschermingsniveau verzekeren als de regels die zijn gesteld in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.⁴²

De mogelijkheid om «bijzondere provinciale natuurgebieden» en «bijzondere provinciale landschappen» aan te wijzen, wordt gecontinueerd in het voorgestelde artikel 2.43, vijfde lid. De in artikel 1.12, vierde lid, van de Wet natuurbescherming neergelegde specifieke monitoringsplicht en de daar eveneens verwoorde rapportageplicht inzake het natuurnetwerk Nederland, zullen worden opgenomen in op de artikelen 20.1, derde lid, en 20.2, derde lid, van de Omgevingswet te baseren algemene maatregelen van bestuur, namelijk het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en het voorgenomen Omgevingsbesluit.

d. Gemeenten

In de Wet natuurbescherming zijn geen verplichtingen voor gemeenten (of andere overheden) opgenomen tot het treffen van actieve soortenbeschermingsmaatregelen. Zij hebben geen specifieke verantwoordelijkheden ten aanzien van het in een gunstige staat van instandhouding brengen van de onder de reikwijdte van die wet vallende habitats en soorten, buiten de zorgplicht en de verplichting om niet in strijd te handelen met de in de Wet natuurbescherming gestelde verboden om voor die habitats en soorten nadelige handelingen te verrichten (passieve bescherming). Met de overheveling van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet verandert dat niet. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting, kunnen gemeenten wel baat hebben bij het eigenaarsbeweging treffen van actieve maatregelen voor de betrokken soorten, om gemakkelijker een beroep te kunnen doen op een vrijstelling of afwijking bij de omgevingsvergunning van de toepasselijke verbodsbepalingen.

Ook kunnen zij uiteraard op grond van autonoom beleid beslissen actief maatregelen te treffen ter bescherming van natuur- of landschapswaarden. De Omgevingswet biedt daarvoor de nodige instrumenten. Door verankering van dit beleid in de gemeentelijke omgevingsvisie en door afstemming met het provinciale beleid en het rijksbeleid – overeenkomstig artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet – worden de belangen van transparantie, samenhang en effectiviteit maximaal gediend.

§2.9. Programmatistische aanpak

2.9.1. Algemeen

Artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming voorziet in de mogelijkheid om in het kader van een programmatistische aanpak programma's vast te stellen die tot doel hebben de draagkracht van de natuur te verbeteren, waardoor ruimte ontstaat voor het toelaten van nieuwe economische ontwikkelingen.

⁴² Zie ook Kamerstukken II, 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 24 e.v., Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 18, blz. 10, Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 9, blz. 20, 25, 29 en 36, Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 18, blz. 5, 6 en 16, Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 175, blz. 56 en 67 en Kamerstukken I 2015/16, 33 348, D, blz. 35.

Een programmatische aanpak kan voor Natura 2000-gebieden aangegeven zijn, wanneer er problemen zijn die in de weg staan aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in die gebieden, die het niveau van het individuele Natura 2000-gebied overstijgen en voor de oplossing waarvan maatregelen van verschillende bestuursorganen nodig zijn. Een programma kan dan voorzien in een samenhangende, doelgerichte en wetenschappelijk onderbouwde aanpak, waarbij de realisatie is gewaarborgd door een dwingende werking ten opzichte van alle betrokken bestuursorganen en door een systeem van monitoring en bijsturing. Een voorbeeld is de programmatische aanpak stikstof voor Natura 2000-gebieden.

Een programmatische aanpak hoeft niet altijd een landelijk karakter te hebben. Het kan ook gaan om een provinciale aanpak op regionaal niveau, eventueel met betrokkenheid van meer provincies. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de terugdringing van de uitstoot van bepaalde schadelijke stoffen of aan het gebruik van grond- en oppervlaktewater als dat relevant is voor de verwezenlijking van de doelstellingen in één of meer specifieke gebieden. Bovendien kan een programmatische aanpak ook buiten Natura 2000-gebieden een meerwaarde bieden, bijvoorbeeld voor 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 tot een meer doelmatige aanpak leiden en tegelijk ruimte voor economische en ruimtelijke ontwikkelingen genereren, doordat met de programmatische aanpak de zekerheid wordt geboden dat het streven naar een gezonde populatie van de betrokken soort daarbij niet in het gedrang komt (zie ook de paragrafen 2.3 en 2.8 van deze memorie van toelichting).

Voor de situatie dat op landelijk niveau een programmatische aanpak nodig is, voorziet artikel 1.13, eerste lid, aanhef, van de Wet natuurbescherming in vaststelling van de aanpak bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Op provinciaal niveau gebeurt dat ingevolge het zevende lid van voornoemd artikel bij provinciale verordening. Bij algemene maatregel van bestuur of de verordening worden eisen opgenomen over de onderwerpen die in elk geval in het programma moeten zijn uitgewerkt.

De overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet vereist geen aanvulling of aanpassing van de Omgevingswet op het punt van de regeling van de programmatische aanpak. Artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming sluit aan op de artikelen 3.15 tot en met 3.19 van de Omgevingswet. Het toepassingsbereik van die laatste artikelen strekt zich uit tot de verwezenlijking van doelstellingen op het vlak van de fysieke leefomgeving in brede zin, dus ook tot doelstellingen voor natuurwaarden in Natura 2000-gebieden en – ook buiten Natura 2000-gebieden – voor dieren- en plantensoorten en hun leefgebieden. Artikel 3.15, tweede lid, van de Omgevingswet biedt daarbij ruimte om de programmatische aanpak niet alleen in te zetten voor de realisatie van bepaalde omgevingswaarden, maar ook voor de realisatie van niet in de vorm van omgevingswaarden geformuleerde doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. De voorbereidingsprocedure voor het programma (artikel 1.13, vierde lid, van de Wet natuurbescherming) komt overeen met de op grond van de artikelen 16.23 en 16.26 van de Omgevingswet geldende voorbereidingsprocedure. Nadere eisen aan het programma kunnen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur – het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving – op grond van de artikelen 3.15, derde lid, en 16.88, eerste lid, onder b, en tweede lid, van de Omgevingswet. Artikel 3.16, eerste lid,

van de Omgevingswet biedt de basis voor het stellen van regels over de in voorkomend geval met de programmatische aanpak te creëren ontwikkelingsruimte, waarop een beroep kan worden gedaan bij verlening van een omgevingsvergunning of andere vorm van toestemming voor projecten en andere handelingen (artikel 1.13, derde lid, van de Wet natuurbescherming). Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet – eveneens het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving – kan vervolgens voor de verlening van de omgevingsvergunning als eis worden gesteld dat aan de activiteit ontwikkelingsruimte is toebedeeld.

2.9.2. Programmatische aanpak stikstof

De natuurwetgeving kent nu één programmatische aanpak, het programma aanpak stikstof. Dit programma is op 1 juli 2015 in werking getreden en is destijds vastgesteld op grond van het toenmalige artikel 19kg van de Natuurbeschermingswet 1998, dat voorzag in een wettelijke opdracht tot vaststelling.⁴³ Het overgangsrecht van de Wet natuurbescherming (artikel 9.3, derde lid) voorziet in een continuering van dit programma onder de Wet natuurbescherming. In het systeem van de Wet natuurbescherming is de formele opdracht tot vaststelling van het programma expliciet tot uitdrukking gebracht in artikel 2.1 van het Besluit natuurbescherming.

Aangezien in het stelsel van de Omgevingswet de wet zelf voorziet in verplichtingen tot vaststelling van programma's (paragraaf 3.2.2 van de Omgevingswet), voorziet dit aanvullingswetsvoorstel in de opdracht tot vaststelling van het programma aanpak stikstof (voorgesteld nieuw artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet).

De inhoud van de regels over het programma aanpak stikstof, opgenomen in hoofdstuk 2 van het besluit natuurbescherming, zullen worden gecontinueerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Het kabinet zegt toe dat de in het kader van het programma aanpak stikstof bij ministeriële vast te stellen regels over de toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte over de twee helften van het tijdvak van het programma (artikel 2.4, tweede lid, van het Besluit natuurbescherming), over de bepaling van de omvang van ontwikkelingsruimte (artikel 2.7, derde lid, van het Besluit natuurbescherming) en over de registratie van bijschrijvingen, afschrijvingen en reserveringen van ontwikkelingsruimte (artikel 2.9, zesde lid, van het Besluit natuurbescherming), na overleg met de provincies zullen worden vastgesteld. Eveneens zegt het kabinet toe dat de vaststelling van de lijst van prioritaire projecten waarvoor ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd, blijft plaatsvinden in overeenstemming met de provincies (artikel 2.8, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming).

De regeling in de Omgevingswet heeft overigens – anders dan de regeling in de Wet natuurbescherming – niet alleen betrekking op rijksprogramma's of provinciale programma's. In hun omgevingsplan kunnen ook gemeenten voorzien in de inzet van een programmatische aanpak, om bepaalde in het omgevingsplan – al dan niet in de vorm dan omgevingswaarden – geformuleerde doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Dat kunnen doelstellingen op het vlak van natuur en landschap zijn. De gemeenten beschikken daarmee over een eigen instrument om niet alleen de natuur te versterken, maar ook ruimte te creëren voor door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingen die potentieel een

⁴³ Deze bepaling is in de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen via de Crisis- en herstelwet. Aan die bepaling ligt een amendement van de toenmalige leden Koopmans en Samsom ten grondslag (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 135).

nadelig gevolg voor bepaalde natuurwaarden kunnen hebben. Voor zover het gaat om de gemeenteschaal overstijgende gevolgen is een gezamenlijke aanpak met andere gemeenten en de provincie uiteraard meer aangewezen.

HOOFDSTUK 3. NATURA 2000-GEBIEDEN

Hoofdstuk 2 van de Wet natuurbescherming stelt de noodzakelijke regels ter implementatie van het beschermingsregime voor de speciale beschermingszones als neergelegd in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Samen vormen de beschermingszones in de verschillende lidstaten een Europees ecologisch netwerk, «Natura 2000» genaamd. In de wet worden de speciale beschermingszones aangeduid als «Natura 2000-gebied» (artikel 2.1, eerste lid, van de Wet natuurbescherming).

§3.1. Verplichtingen Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Kort samengevat komen verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor gebiedsbescherming op het volgende neer:⁴⁴

a. Aanwijzing Natura 2000-gebieden

Met het oog op de instandhouding van de in het wild op het Europese grondgebied van de lidstaten voorkomende vogelsoorten, voorziet de Vogelrichtlijn in de plicht voor lidstaten om leefgebieden van bepaalde kwetsbare vogelsoorten en trekvogels te beschermen. Hiertoe moeten de lidstaten de meest geschikte gebieden aanwijzen als speciale beschermingszone (artikel 4 van de Vogelrichtlijn).

Met het oog op het in een gunstige staat van instandhouding brengen van natuurlijke habitats en habitats van soorten van communautair belang in hun natuurlijke verspreidingsgebied, voorziet de Habitatrichtlijn in de plicht om speciale beschermingszones voor deze habitats aan te wijzen, zodat er een coherent Europees ecologisch netwerk tot stand wordt gebracht, «Natura 2000» genaamd; de speciale beschermingszones voor de leefgebieden van vogelsoorten maken integraal onderdeel van dat netwerk uit (artikelen 3 en 4 van de Habitatrichtlijn).

Anders dan bij de speciale beschermingszones voor vogels, vindt bij de speciale beschermingszones voor habitats op basis van een aanmelding door de lidstaten eerst een nadere selectie plaats door de Europese Commissie, die de door de lidstaten aan te wijzen gebieden vervolgens plaatst op een lijst van gebieden van communautair belang. Selectie en aanwijzing van speciale beschermingszones vindt alleen plaats op basis van in de richtlijnen uitgewerkte ecologische criteria.

b. Bepaling instandhoudingsdoelstellingen

De lidstaten moeten voor de speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats en habitats van soorten prioriteiten stellen ten aanzien van de maatregelen om de habitats in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen (artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn). Deze plicht en de toepassing van de verplichting om instandhoudings- en beschermingsmaatregelen te treffen op grond van artikel 4 van de Vogelrichtlijn en artikel 6 van de Habitatrichtlijn veronderstellen dat voor

⁴⁴ Voor een uitgebreide toelichting op de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ten aanzien van Natura 2000-gebieden en de wijze waarop deze in Nederland zijn omgezet zij verwezen naar hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij het toenmalige voorstel van de Wet natuurbescherming (Kamerstukken II 2012/13, 33 348, nr. 3).

de speciale beschermingszones instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld.⁴⁵

c. Beschermingsmaatregelen

De Vogelrichtlijn vereist, behalve de in artikel 3, eerste en tweede lid, onderdelen b, c en d, van de richtlijn genoemde algemene beschermingsmaatregelen om populaties van de vogelsoorten en hun leefgebieden in een – kort gezegd – adequate staat van instandhouding te houden of te herstellen, ook speciale beschermingsmaatregelen voor de speciale beschermingszones (artikel 4, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid, van de Vogelrichtlijn).

Het beschermingsregime voor de speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats en habitats van soorten bestaat op grond van de Habitatrichtlijn 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, van de Habitatrichtlijn);
- «passende maatregelen», om verslechtering van de kwaliteit van de habitats en – een in het licht van de doelstellingen van de richtlijn, zoals vertaald naar het gebied – significante verstoring van soorten in de gebieden te voorkomen (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn);
- een voorafgaande «passende beoordeling» van nieuwe plannen of projecten die significant negatieve gevolgen kunnen hebben voor het gebied, welke beoordeling betrekking heeft op de gevolgen van het plan of project, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Alleen als uit de passende beoordeling 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, van de Habitatrichtlijn). Op grond 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, van de Habitatrichtlijn).

De verplichtingen van artikel 6, tweede lid (passende maatregelen) en derde lid (procedure van voorafgaande passende beoordeling), van de Habitatrichtlijn gelden ook voor de speciale beschermingszones voor vogels (artikel 7 van de Habitatrichtlijn).

d. Monitoring en rapportage

Verwezen wordt naar paragraaf 2.6 van deze memorie van toelichting.

§3.2. Regeling in de Wet natuurbescherming

De in het voorgaande besproken verplichtingen voor gebiedsbescherming die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn als volgt omgezet in de Wet natuurbescherming:

a. Aanwijzing Natura 2000-gebieden

De aanwijzing van Natura 2000-gebieden geschiedt bij besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in sommige gevallen in overeenstemming met andere betrokken Ministers. Bij het aanwijzingsbesluit wordt een kaart opgenomen waarop de begrenzing van het gebied

⁴⁵ Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 32 670, nr. 105.

nauwkeurig is aangegeven. Op de voorbereiding van het besluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (artikel 2.1, eerste, tweede en derde lid, van de Wet natuurbescherming), behalve in gevallen waarin sprake is van wijzigingen van ondergeschikte aard (artikel 2.1, zevende lid).

De bevoegdheid tot aanwijzing is op het rijksniveau belegd, aangezien het hier om een directe omzetting van internationale verplichtingen gaat waarbij een voldoende dekking op landelijk niveau moet zijn verzekerd en geen ruimte bestaat voor regionale afwegingen. Ook de allocatie van hersteldoelstellingen in de aanwijzingsbesluiten is provincie-overstijgend (zie hierna onder b).

b. Bepaling instandhoudingsdoelstellingen

In het besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied worden in elk geval de instandhoudingsdoelstelling voor het Natura 2000-gebieden opgenomen voor de leefgebieden voor vogels, voor zover nodig ter uitvoering van de Vogelrichtlijn, of de natuurlijke habitats en habitats van soorten, voor zover nodig ter uitvoering van de Habitatrichtlijn (artikel 2.1, vierde lid, van de Wet natuurbescherming). Over de wijze waarop de doelstellingen worden bepaald zijn geen specifieke regels gesteld; de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn in dezen leidend. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn vereist minimaal het behoud (oppervlakte en kwaliteit) van de betrokken leefgebieden voor vogels, natuurlijk habitats en habitats van soorten. Om in overeenstemming met de artikelen 1 en 2 van de Vogelrichtlijn en de artikelen 2, tweede lid, 3, eerste lid, en 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te realiseren, zal in veel gebieden evenwel ook herstel (verbetering kwaliteit of uitbreiding oppervlakte) van de betrokken leefgebieden of habitats moeten plaatsvinden. De hersteldoelstellingen worden strategisch gelokaliseerd, te weten in die gebieden waar, gegeven de natuurlijke omstandigheden en menselijke en economische activiteiten, herstel het best kan worden gerealiseerd. De landelijk te realiseren doelstellingen en de systematiek voor het hiervan afleiden van de gebiedsdoelstellingen zijn neergelegd in het Natura 2000-doelendocument.⁴⁶

c. Beschermingsmaatregelen

De Wet natuurbescherming voorziet in de volgende beschermingsmaatregelen:

- 1°. Artikel 2.2 van de Wet natuurbescherming bevat een algemene opdracht aan gedeputeerde staten van de provincies om de beschermingsmaatregelen, «instandhoudingsmaatregelen» en «passende maatregelen», te treffen die worden voorgeschreven in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Een goede omzetting van deze richtlijnen vereist dat de verantwoordelijkheid eenduidig wordt belegd. In overeenstemming met het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact is dat gebeurd bij de provincies, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. Alleen voor zover sprake is van oppervlaktewateren in beheer bij het Rijk, defensie terreinen of terreinen voor het beheer waarvan een andere Minister dan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk is, ligt de verantwoordelijkheid om de vereiste maatregelen te nemen bij de daarvoor in artikel 2.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming aangewezen Minister. De verantwoordelijkheid voor het treffen van de instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen

⁴⁶ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur/natura-2000. Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIV, nr. 15.

betekent dat het betrokken bestuursorgaan op dit punt een regierol vervult. Het bestuursorgaan moet er bijvoorbeeld ook op toezien dat de in het beheerplan voorziene maatregelen daadwerkelijk worden getroffen door de daarvoor bevoegde gezagen en moet terreinbeheerders en andere bevoegde gezagen daarop aanspreken. Voor de invulling van hun verantwoordelijkheid kunnen de provincies – en soms het Rijk – een heel scala van maatregelen op het vlak van gebiedsinrichting, beheer en ontwikkeling en bescherming inzetten, met gebruikmaking van de verschillende instrumenten die worden geboden door het reguliere omgevingsrecht (zie het gestelde in paragraaf 2.8 van deze memorie van toelichting) en de in het navolgende besproken specifieke instrumenten van de Wet natuurbescherming. De maatregelen moeten al naar gelang de instandhoudingsdoelstellingen verzekeren dat de leefgebieden en habitats worden behouden (kwaliteit en oppervlakte) en dat zo nodig herstel plaatsvindt.

2°. Artikel 2.3 in samenhang met artikel 2.10, derde lid, van de Wet natuurbescherming schrijft voor dat gedeputeerde staten van de provincie waarin een Natura 2000-gebied geheel of grotendeels is gelegen, een specifiek programma onder de naam «beheerplan» vaststellen, waarin in ieder geval wordt beschreven welke beschermingsmaatregelen, instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen worden getroffen en wordt aangegeven welke resultaten daarmee worden beoogd. Voor zover de plicht tot het nemen van die maatregelen betrekking heeft op oppervlaktewateren in beheer bij het Rijk of op bepaalde rijksterreinen, ligt die plicht voor het vaststellen van het beheerplan bij de daarvoor in artikel 2.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming aangewezen Minister. De bevoegde bestuursorganen zijn gehouden zorg te dragen voor een tijdige uitvoering van de in het beheerplan opgenomen maatregelen waarmee zij hebben ingestemd. Het beheerplan wordt vastgesteld voor een tijdvak van ten hoogste zes jaar, met een eenmalige verlengingsmogelijkheid met zes jaar. Op de voorbereiding is afdeling 3.4 van de Afdeling bestuursrecht van toepassing, waarbij zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door eenieder. In gevallen waarin sprake is van wijzigingen van ondergeschikte aard, kan het bevoegd gezag afdeling 3.4 van de aangehaalde wet buiten toepassing laten (artikel 2.3, zesde lid).

3°. Artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming schrijft voor dat, als dat nodig is gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, aan degene die een handeling verricht of voornemens is dat te doen:

- een informatieverplichting wordt opgelegd,
- de plicht wordt opgelegd om preventieve of herstelmaatregelen te treffen,
- beperkingen worden opgelegd voor de uitvoering van handelingen of
- de plicht wordt opgelegd de handeling niet uit te voeren of te staken.

Dat kan individueel, bij besluit van gedeputeerde staten (artikel 2.4, eerste lid), of generiek, bij verordening van provinciale staten (artikel 2.4, derde lid).

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, kan het bevoegd gezag ook mondeling een verplichting opleggen, en deze verplichting vervolgens zo spoedig mogelijk alsnog op schrift stellen (artikel 2.4, tweede lid).

- 4°. Artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming schrijft voor dat, als dat nodig is gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, de toegang tot een Natura 2000-gebied door gedeputeerde staten wordt verboden of beperkt. Voor zover sprake is van oppervlaktewateren in beheer bij het Rijk of van bepaalde rijksterreinen, ligt die bevoegdheid bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikel 2.10, eerste lid, onderdeel b, van de Wet natuurbescherming). Een verbod of beperking geldt niet voor rechthebbenden van een in het desbetreffende gebied gelegen onroerende zaak, voor zover het verbod of de beperking de toegang tot de zaak ernstig zou belemmeren (artikel 2.5, tweede lid).
- 5°. Artikel 2.6 van de Wet natuurbescherming schrijft voor dat gedeputeerde staten feitelijke handelingen verrichten of laten verrichten, als dat nodig is gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, en regelt dat de eigenaar en degene die een gebruiksrecht heeft dat moeten gedogen. Voor zover sprake is van oppervlaktewateren in beheer bij het Rijk of van bepaalde rijksterreinen, ligt die plicht bij de daarvoor in artikel 2.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming aangewezen Minister. Behalve bij een spoedeisend belang, vindt de uitvoering van de feitelijke handelingen pas plaats nadat vier weken zijn verstreken na schriftelijke aankondiging aan eigenaar en gebruiksgerechtigde.
- 6°. De artikelen 2.7 en 2.9 van de Wet natuurbescherming voorzien in een vergunningplicht voor projecten en andere handelingen die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied kunnen leiden tot een kwaliteitsverslechtering of een significante verstoring in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De vergunning wordt verleend door gedeputeerde staten van de provincie waarin de activiteit grotendeels plaatsvindt, tenzij deze bevoegdheid bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is neergelegd (artikel 1.3, eerste en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming). Wanneer sprake is van een plan of project met mogelijk significante gevolgen voor het gebied, is het opstellen van een voorafgaande passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vereist en geldt ook overigens het afwegingskader van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.
- 7°. De aanvrager kan op grond van het Besluit omgevingsrecht ervoor kiezen om de Natura 2000-toets onderdeel te laten zijn van de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Een aparte Natura 2000-vergunning van gedeputeerde staten of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is dan niet meer nodig. Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag voor de verlening van deze omgevingsvergunning. Het college kan de aangevraagde vergunning alleen verlenen wanneer gedeputeerde staten of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de gevolgen van de activiteit voor een Natura 2000-gebied een positief oordeel hebben gegeven in een verklaring van geen bedenkingen. Voor tracébesluiten als bedoeld in de Tracéwet en wegaanpassingsbesluiten als bedoeld in de Spoedwet wegverbreding is geregeld dat de Natura 2000-toets wordt betrokken bij de totstandkoming van deze besluiten. Voor de handelingen waarop deze besluiten betrekking hebben, is geen separate Natura 2000-vergunning vereist (artikel 9, vierde tot en met zesde lid, van de Spoedwet wegverbreding en artikel 13, zevende, achtste en negende lid, van de Tracéwet).
- 8°. De beslistermijn voor de behandeling van een aanvraag om een Natura 2000-vergunning bedraagt dertien weken, met de mogelijkheid om de termijn eenmalig te verlengen met zeven weken (artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming). Wanneer de Natura 2000-toets onderdeel uitmaakt van een omgevingsvergunning

ning, bedraagt de termijn ten hoogste zes maanden, te verlengen met ten hoogste zes weken (artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 3.12, achtste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingswet).

d. Bijzondere voorzieningen

1. Uitzondering vergunningplicht

Artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming voorziet in een aantal uitzonderingen op de vergunningplicht van artikel 2.7, mits aan bepaalde voorwaarden en beperkingen is voldaan. Deze gelden – kort gezegd – voor activiteiten die worden verricht in overeenstemming met het beheerplan (eerste lid), voor activiteiten die zijn aan te merken als zogenoemd «bestaand gebruik» (tweede lid), voor activiteiten die zijn vrijgesteld bij provinciale verordening (derde en vierde lid) en voor activiteiten waarvan de effecten vallen onder de reikwijdte van een programmatische aanpak en die binnen bepaalde bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde grenswaarden vallen (vijfde en zesde lid). Als de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op grond van artikel 1.3 van de Wet natuurbescherming en artikel 1.3 van het Besluit natuurbescherming bevoegd gezag is, kan hij vrijstelling verlenen bij ministeriële regeling.

2. Bijzondere nationale natuurgebieden

Artikel 2.11 van de Wet natuurbescherming voorziet in de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om, in aanvulling op de bescherming van Natura 2000-gebieden, extra gebieden te beschermen door het treffen van passende maatregelen voor «bijzondere nationale natuurgebieden». Dit kan in de volgende vier situaties nodig zijn:

- a. 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.⁴⁷ Artikel 2.11, eerste lid, onderdeel a, van de Wet natuurbescherming voorziet in de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om in afwachting van definitieve Europese besluitvorming deze gebieden te beschermen met toepassing van de door het derde lid van dat artikel geboden specifieke wettelijke instrumenten. 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.
- b. 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. Op grond van 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.⁴⁸ Artikel 2.10, eerste lid, onderdeel b, van de Wet natuurbescherming voorziet hierin, in samenhang met de

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Hof van Justitie EG, 13 februari 2003, C-75/01 (Luxemburg).

met het derde lid van dat artikel geboden specifieke wettelijke instrumenten. Ook hier geldt dat de daadwerkelijke inzet van de in die bepaling opgenomen bevoegdheid zal afhangen van de vraag of dat in het licht van de te bieden bescherming en de inzet van eventuele andere beschermingsmaatregelen noodzakelijk is.

- c. Het kan voorkomen dat bij de realisatie van projecten met significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied onder toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn 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 dat gebied in een bestaand Natura 2000-gebied. Artikel 2.8, achtste lid, van de Wet natuurbescherming draagt dat op aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. In afwachting van het moment waarop het (gewijzigde) aanwijzingsbesluit onherroepelijk is geworden, is het wenselijk het gebied al de nodige bescherming te bieden. Artikel 2.11, eerste lid, onderdeel c, in samenhang met de door het derde lid van dat artikel geboden specifieke wettelijke instrumenten, voorziet daarin.
- d. Zoals in paragraaf 2.8 van deze memorie van toelichting is aangegeven zijn ook actieve beschermingsmaatregelen nodig voor het bereiken van de resultaatsverplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn. Het kan zijn dat op enig moment blijkt dat ter realisatie van die verplichtingen op rijksniveau moet worden ingegrepen door aanwijzing van bijzondere nationale natuurgebieden. Artikel 2.11, eerste lid, onderdeel d, in samenhang met de door het derde lid van dat artikel geboden specifieke wettelijke instrumenten, voorziet daarin.

Op het besluit tot aanwijzing van deze gebieden zijn de regels voor de besluiten tot aanwijzing van Natura 2000-gebieden van overeenkomstige toepassing (artikel 2.11, tweede lid, van de Wet natuurbescherming).

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

Wanneer dit uit een oogpunt van een efficiënte uitvoering van dit wetsvoorstel wenselijk is, kan de uitoefening van de hiervoor genoemde bevoegdheden en taken bij algemene maatregel van bestuur worden overgedragen aan provincies. Zolang dit niet het geval is, stemt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 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 (artikel 2.11, eerste lid, onderdeel a, b of c, van de Wet natuurbescherming), geldt uiteraard de hoofdregel dat provincies het bevoegd gezag zijn zodra deze gebieden daadwerkelijk een Natura 2000-gebied zijn geworden (zie de artikelen 2.4, 2.5 en 2.6 van de Wet natuurbescherming).

§3.3. Omzetting in Omgevingswet

Voorgesteld wordt de inhoud van de in het voorgaande weergegeven bepalingen van de Wet natuurbescherming voor de Natura 2000-gebieden als volgt te laten landen in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving:

a. Aanwijzing Natura 2000-gebieden

- Voorzien is in een bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om Natura 2000-gebieden aan te wijzen (voorgesteld artikel 2.4, eerste lid, van de Omgevingswet). Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet – het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving – zullen de regels over de aanwijzing worden vastgesteld. Het voorgestelde artikel 2.31a, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet brengt dit tot uitdrukking.
- Voor de overeenstemming met andere Ministers die in bepaalde situaties vereist is, komt de in artikel 2.2 van de Omgevingswet opgenomen algemene regeling voor afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen in de plaats.
- De voorbereidingsprocedure voor de aanwijzing en de procedure voor intrekking of wijziging van de aanwijzing worden geregeld in het nieuwe voorgestelde artikel 16.25a, eerste en tweede lid, in samenhang met artikel 16.22 van de Omgevingswet (toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht).
- Anders dan in de Wet natuurbescherming is de kring van inspraakgerechtigden in het systeem van de Omgevingswet uitgebreid naar eenieder (artikel 16.23 van de Omgevingswet). Dat geldt op grond van dit wetsvoorstel dus ook voor de totstandkoming van besluiten tot aanwijzing van Natura 2000-gebieden.
- Het voorstel voor een Invoeringswet Omgevingswet zal regelen in welke gevallen afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing kan blijven.
- De plicht om zorg te dragen voor actualisatie van het aanwijzingsbesluit zal bij algemene maatregel van bestuur – het voorgenomen Omgevingsbesluit – op grond van artikel 16.88, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet worden gegeld (voorgesteld artikel 2.31a, onder b, van de Omgevingswet).

Met het aanwijzingsbesluit voor Natura 2000-gebieden wordt een nieuw specifiek instrument toegevoegd aan het instrumentenpalet van de Omgevingswet. Hiervoor is gekozen, omdat voor deze specifieke gebieden geen van de reeds in de Omgevingswet voorziene instrumenten geschikt is om de functie van de huidige aanwijzingsbesluiten over te nemen. In het stelsel van de Omgevingswet zou normaliter het omgevingsplan het meest aangewezen instrument zijn voor de afbakening van gebieden en de bepaling van de daarvoor noodzakelijke beschermingsmaatregelen. Dat geldt althans voor gebieden die binnen de gemeentegrens vallen en ten aanzien waarvan lokale afwegingsruimte bestaat. In dit geval is evenwel sprake van grotere gebieden, die veelal zijn gelegen op het grondgebied van meer dan één gemeente. Deels zijn de gebieden gelegen in delen van de Noordzee, die niet gemeentelijk en provinciaal zijn ingedeeld en dus sowieso enkel door het Rijk zouden kunnen worden aangewezen. Aanwijzing van de gebieden bij omgevingsplannen van individuele gemeenten en deels bij rijksbesluiten zou dan ook een heel versnipperd beeld geven en het zou voor burgers, ondernemers en overheden moeilijk worden om zo inzicht te verkrijgen in de precieze ligging en afbakening van de ruim 160 Natura 2000-gebieden die Nederland rijk is.

Daar komt bij dat noch ten aanzien van de gebiedsaanwijzingen noch ten aanzien van het daarvoor geldende specifieke beschermingsregime sprake is van enige lokale afwegingsruimte, waardoor ook de meerwaarde van aanwijzing bij omgevingsplan ontbreekt. Bij de speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats en habitats van soorten die moeten worden aangewezen op grond van de Habitatrichtlijn is sprake van een één-op-één omzetting van de door de Europese Commissie op grond van artikel 4 van de Habitatrichtlijn vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang. Bij de speciale beschermingszones voor leefgebieden van vogels en voor trekvogels die op grond van de Vogelrichtlijn moeten worden aangewezen, moeten ingevolge artikel 4 van die richtlijn de daarvoor meest geschikte gebieden binnen Nederland, met inbegrip van de exclusieve economische zone, worden aangewezen; dat is een afweging die de individuele provincies en gemeenten overstijgt.

Ook ten aanzien van de voor de gebieden te treffen beschermingsmaatregelen is geen sprake van lokale afwegingsruimte. De treffen maatregelen worden vastgelegd in het beheerplan voor het Natura 2000-gebied en bij de bepaling daarvan hebben de provincies – soms het Rijk – de regie. Dit vloeit voort uit de schaal van de gebieden en de vereiste samenhang van de maatregelen ter bereiking van de instandhoudingsdoelstellingen; die doelstellingen worden – zoals in het voorgaande is uiteengezet – vanuit een landelijk perspectief met inachtneming van de Europeesrechtelijke verplichtingen aan de gebieden toegedeeld en zijn dus voor gemeenten een vaststaand gegeven zijn. Op het punt van de te treffen maatregelen is het gemeentelijke omgevingsplan dus evenmin leidend en derhalve is ook de samenhang tussen de aangewezen gebieden en in het omgevingsplan te treffen maatregelen geen argument om de aanwijzing van de gebieden in het omgevingsplan op te nemen.

Ingeval wel zou worden gekozen voor aanwijzing van Natura 2000-gebieden bij omgevingsplan, zouden voor de betrokken gemeenten bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.25 heel precieze instructieregels moeten worden vastgesteld, waarin de precieze begrenzing – die overigens in de loop der tijd ook weer kan wijzigen – al op voorhand wordt bepaald. Duidelijk is dat dit een weinig doelmatige en doorzichtige gang van zaken zou zijn, die niet bijdraagt aan de doelen van de Omgevingswet.

Het voorgaande betekent niet dat er geen enkele relatie is met de omgevingsplannen van gemeenten en dat de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden daarin geen enkele doorwerking zou hebben.

Sowieso geldt dat de omgevingsplannen, als zij significant negatieve gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, alleen kunnen worden vastgesteld als eerst een passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn moet zijn uitgevoerd. Kan op grond van die passende beoordeling niet zonder redelijke wetenschappelijke twijfel worden uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van het gebied worden aangetast, dan kan het omgevingsplan niet worden vastgesteld. Dat zal onder meer het geval zijn als bepaalde functies worden toegelaten in het gebied die in de weg staan aan het behoud of herstel van de relevante natuurwaarden in het gebied overeenkomstig de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen.

Ook voor de daadwerkelijke invulling van de functies als voorzien in het omgevingsplan is nog een toets nodig als het gaat om activiteiten – projecten of andere handelingen – die nadelige gevolgen kunnen hebben voor habitats en soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. Voor dergelijke activiteiten is een omgevingsvergunning nodig en bij projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen geldt daarbij dat opnieuw, maar nu op het niveau van de concrete activiteit, een passende beoordeling zal moeten worden uitgevoerd. Het ligt in de rede dat gemeenten in hun omgevingsplannen hierop inspelen en het plan zo

invullen dat dit in de praktijk ook uitvoerbaar zal blijken. Verwezen zij verder na het hierna in onderdeel c, onder 6°, gestelde. Tot slot ligt er een relatie, waar provincies, soms het Rijk, met gemeenten afspraken kunnen maken om bepaalde regels in het omgevingsplan op te nemen, die een positieve bijdrage leveren aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken Natura 2000-gebied. Zo nodig kunnen Rijk en provincies door middel van instructieregels of – in het uiterste geval – specifieke instructies op grond van de artikelen 2.22, 2.24, 2.33 en 2.34 verzekeren dat het beleid ten aanzien van Natura 2000-gebieden in de omgevingsplannen doorwerkt. Instructieregels worden in ieder geval in het voorgenomen Bkl gesteld voor de bescherming van het natuurnetwerk Nederland op land, waarvan de Natura 2000-gebieden deel uitmaken.

Om een optimale kenbaarheid en doorwerking in beleids- en besluitvorming te verzekeren, zullen de aanwijzingsbesluiten in de toekomst, bij de verdere ontwikkeling van het digitaal stelsel Omgevingswet, in het voorgenomen Omgevingsbesluit worden aangewezen als omgevingsdocument, op grond van artikel 16.2, tweede lid, van de Omgevingswet.⁴⁹

b. Bepaling instandhoudingsdoelstellingen

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij de aanwijzing van deze gebieden (voorgesteld artikel 2.43, eerste lid, van de Omgevingswet). Op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet worden bij algemene maatregel van bestuur – het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving – in ieder geval instructieregels gesteld over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen (voorgesteld artikel 2.31a, eerste lid, onder a). Deze instructieregels zullen een gelijke strekking hebben als artikel 2.1, vierde lid, van de Wet natuurbescherming.

Er is niet gekozen voor een formulering van instandhoudingsdoelstellingen in de vorm van omgevingswaarden, vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.14 van de Omgevingswet. Het is immers niet mogelijk te volstaan met het vaststellen van enkele omgevingswaarden voor afgebakende categorieën van natuurwaarden. De instandhoudingsdoelstellingen per gebied zijn immers niet alleen afhankelijk van de op landelijk niveau te realiseren overkoepelende doelstellingen, maar ook van de specifieke kenmerken van het gebied en de huidige staat van instandhouding van de relevante natuurwaarden in dat gebied. Voor de ruim 160 Natura 2000-gebieden zou dat leiden tot een zeer gedifferentieerde vastlegging in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving van lijsten van omgevingswaarden die voor elk habitatype of leefgebied van een soort in elk gebied weer anders kan zijn. Bovendien zullen op basis van ontwikkelingen in de gebieden met enige regelmaat aanpassingen nodig zijn, wat ook enige flexibiliteit vraagt. Het ligt dan ook in de rede de instandhoudingsdoelstellingen, net als nu het geval is, op te nemen in het aanwijzingsbesluit voor het betrokken Natura 2000-gebied. Op die manier is alle voor het beschermingsregime en beleid relevante informatie over het gebied in één-en-hetzelfde document te vinden, kan relatief snel worden ingespeeld op wenselijk gebleken actualisaties en wordt ook recht gedaan aan het feit dat bij deze vaststelling sprake is van een voor beroep vatbaar besluit van algemene strekking.

⁴⁹ Het voorstel voor een Invoeringswet Omgevingswet, dat naar verwachting nog voor de zomer van 2018 zal worden ingediend bij de Tweede Kamer, zal een uitgewerkte regeling bevatten voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Deze regeling kan nog gevolgen hebben voor de wijze van uitwerking van de hier beschreven keuzes.

In het voorgaande is al aangegeven dat, waar hier sprake is van een landelijk verdelingsvraagstuk, besluitvorming op rijksniveau is aangegeven, en is ingegaan op de verhouding tot de omgevingsplannen.

c. Beschermingsmaatregelen

- 1°. De in artikel 2.2 van de Wet natuurbescherming neergelegde taak van gedeputeerde staten van de provincies om «instandhoudingsmaatregelen» en «passende maatregelen» te treffen wordt in het onderhavige wetsvoorstel toegevoegd aan de in artikel 2.18, eerste lid, van de Omgevingswet genoemde taken die in ieder geval bij het provinciebestuur berusten (nieuw onderdeel f, onder 2°, eerste streepje). Voor die gevallen waarin – overeenkomstig artikel 2.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming – de betrokken taak bij één van de Ministers ligt, wordt dit op grond van het voorgestelde artikel 2.19, vierde lid, onder b van de Omgevingswet geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Een precisering van deze taak zal worden opgenomen in een instructieregel in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet (voorgesteld artikel 2.31a van de Omgevingswet).
- 2°. Voor de in artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming geregelde beheerplannen voor Natura 2000-gebieden is geen wijziging van de Omgevingswet noodzakelijk. Artikel 3.8, derde lid, van de Omgevingswet bevat de opdracht voor gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied geheel of grotendeels is gelegen om een beheerplan vast te stellen. Op de voorbereiding daarvan is op grond van de artikelen 16.23 en 16.27 van de Omgevingswet afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, waarbij zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door eenieder. Het voorstel voor een Invoeringswet Omgevingswet zal regelen in welke gevallen afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing kan blijven. Eisen aan de inhoud en de duur van het beheerplan zullen in de vorm van instructieregels worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur – het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving – op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet. De plicht voor de daarvoor bevoegde bestuursorganen om tijdig uitvoering te geven aan de in het beheerplan opgenomen maatregelen waarmee zij hebben ingestemd, zal eveneens in die algemene maatregel van bestuur worden geregeld, op grond van artikel 3.12 van de Omgevingswet.
- 3°. De in artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming neergelegde aanschrijvingsbevoegdheid van het provinciaal bestuur om bepaalde verboden of plichten op te leggen aan degene die een activiteit uitvoert of voornemens is dat te doen, zal in het systeem van de Omgevingswet worden vormgegeven als maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 4.5 of als maatwerkregel als bedoeld in artikel 4.6 van de Omgevingswet. Daartoe zal op grond van het voorgestelde artikel 4.30 van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur – het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving – worden geregeld dat voor iedereen die een activiteit verricht met mogelijke verslechterende of significant versturende gevolgen voor een Natura 2000-gebied, een specifieke zorgplicht geldt om mogelijke verslechterende of significant versturende gevolgen te voorkomen, onder toepassing van de artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet. Wanneer het provinciaal bestuur het nodig acht om een concreet verbod of een concrete verplichting op te leggen, kan het op grond van artikel 4.5 aan een burger of bedrijf een concreet maatwerkvoorschrift opleggen. Wanneer het gaat om categorieën van gevallen, kunnen de concreti-

serende verboden of verplichtingen als maatwerkregel worden opgelegd bij omgevingsverordening op grond van artikel 4.6. Wanneer de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is in plaats van de provincie, kan hij soortgelijke verboden of verplichtingen als uitvoeringstechnisch voorschrift bij regeling stellen op grond van artikel 4.3, vierde lid (nieuw), van de Omgevingswet.

In spoedeisende gevallen, waarin er geen tijd is om een maatwerkvoorschrift vast te stellen, zal een toezichthouder die constateert dat door een handelen of een nalaten mogelijk een verslechterend of significant verstorend effect optreedt, de betrokkene mondeling informeren over zijn bevindingen. Daarbij geeft de toezichthouder aan betrokkenen aan wat deze moet doen of nalaten om deze effecten te beperken of ongedaan te maken. Doet betrokkene niets met de informatie van de toezichthouder en neemt hij niet de geëigende maatregelen om nadelige effecten voor het Natura 2000-gebied te voorkomen, dan handelt hij in strijd met de specifieke zorgplicht. Zo nodig kan het bevoegd gezag overgaan tot bestuurlijke handhaving van de specifieke zorgplicht door oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom. Bovendien begaat betrokkene een strafbaar feit en loopt dus het risico op strafvervolgning

- 4°. De in artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming neergelegde bevoegdheid van gedeputeerde staten om de toegang tot Natura 2000-gebieden geheel of gedeeltelijk te beperken of te verbieden, is opgenomen in het voorgestelde artikel 2.44, eerste lid, van de Omgevingswet. Het geval waarin deze bevoegdheid kan en moet worden toegepast – indien een beperking of verbod nodig is gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor het gebied – en de uitzondering op deze beperking of dit verbod voor rechthebbenden van onroerende zaken in dit gebied, zullen worden geregeld in de vorm van een instructieregel voor het bevoegd gezag in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet.
- 5°. De in artikel 2.6 van de Wet natuurbescherming neergelegde plicht voor gedeputeerde staten om bepaalde feitelijke herstel- of behoudsmaatregelen te (laten) verrichten, zullen in de vorm van instructieregels over de uitvoering van de taak, genoemd in het voorgestelde artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, eerste streepje, van de Omgevingswet, worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur – het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving – op grond van artikel 2.24, eerste lid, en 2.25, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet (voorgesteld artikel 2.31a van de Omgevingswet). Dat geldt ook voor de toe te passen procedure. De plicht voor de eigenaar of gebruiksgerechtigde om die maatregel te gedogen worden geregeld in het voorgestelde artikel 10.10a, eerste lid, van de Omgevingswet.
- 6°. De in de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming gestelde regels over de specifieke vergunning voor potentieel schadelijke activiteiten voor Natura 2000-gebieden worden met dit wetsvoorstel geheel geïntegreerd met de in de artikelen 5.1 en verder van de Omgevingswet gestelde regels over de omgevingsvergunning. Daarvoor wordt voorgesteld om de reikwijdte van het in artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet opgenomen verbod om zonder omgevingsvergunning bepaalde activiteiten te verrichten, uit te breiden tot «Natura 2000-activiteiten»; deze activiteiten worden in de bijlage van de Omgevingswet inhoudelijk op gelijke wijze omschreven als de projecten en andere handelingen die op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming vergunningplichtig zijn.

Het in artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen vereiste van het opstellen van een voorafgaande passende beoordeling voor plannen of projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied wordt geregeld in het met het onderhavige wetsvoorstel geïntroduceerde artikel 16.53a van de Omgevingswet.

Gezien de verplichting in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn om een dergelijke passende beoordeling op te stellen, gezien het feit dat het hier gaat om een zelfstandige verplichting die komt naast het daarmee samenhangende inhoudelijke beoordelingskader voor projecten in het kader van de omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten en gezien het feit dat de verplichting niet alleen geldt voor projecten maar ook voor plannen met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden is de aanvulling van het reguliere instrumentarium van de Omgevingswet met een dergelijke specifieke toets onontkoombaar. Hier is ook sprake van een zekere analogie met de regels over milieueffectrapportages. Waar in de Omgevingswet in verband met de Europeesrechtelijke verplichtingen al specifieke regels waren opgenomen over milieueffectrapportages voor plannen, programma's en projecten in afdeling 16.4 van de Omgevingswet, is ervoor gekozen de regels over de passende beoordeling in een direct daarna volgende, nieuwe afdeling 16.4A op te nemen.

Het inhoudelijke beoordelingskader voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als neergelegd in artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming, waar de passende beoordeling deel van uitmaakt, zal worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur – het voorgenomen Omgevingsbesluit – op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet.

Het inhoudelijke beoordelingskader voor de vaststelling van plannen met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied zal worden geregeld op grond van het met het onderhavige wetsvoorstel geïntroduceerde artikel 2.31a, onder f, van de Omgevingswet.

De vereiste voorafgaande passende beoordeling geldt voor alle plannen, dus ook voor omgevingsplannen. In het licht van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over de eisen die aan de passende beoordeling voor bestemmingsplannen worden gesteld, in het bijzonder ingeval bestemmingsplannen functies toelaten die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden die voor stikstof gevoelig zijn, doet zich de vraag voor in hoeverre deze toets de functie van het instrument «omgevingsplan» in gevaar brengt. Voor gemeenten moet het omgevingsplan in de toekomst het integrale, gebiedsdekkende instrument worden ter regulering van het gebruik en de bescherming van de leefomgeving; een instrument dat niet alleen voorziet in de toedeling van functies aan locaties en regels ter zake met het oog op een goede ruimtelijke ordening, maar onder meer ook alle regels bevat die worden gesteld in het belang van de fysieke leefomgeving. Daarbij zal vaak behoefte bestaan aan een meer globale invulling van het omgevingsplan, waarmee ruimte wordt geboden voor een flexibele invulling in de praktijk op basis van voorstellen van private partijen voor gebiedsontwikkeling («uitnodigingsplanologie»).

Door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden thans hoge eisen gesteld aan het onderzoek ter voorbereiding van besluiten over plannen, in het bijzonder bestemmingsplannen, die een praktijk in de hand werken van versnippering in plaats van een gebiedsdekkende, integrale aanpak. Als in een bestemmingsplan een globalere bestemming is opgenomen die ruimte laat voor een flexibele invulling, wordt door de eis van de Afdeling dat bij een

passende beoordeling moet worden uitgegaan van een maximale planologische invulling getoetst op basis van een worst case scenario, terwijl de latere feitelijke invulling van het plan vaak veel minder ver gaat en veel minder gevolgen voor een gebied met zich brengt. Als wordt uitgegaan van het totale grondgebied van de gemeente, wordt het op basis van deze benadering vaak zeer moeilijk om een positieve conclusie te trekken over de toelaatbaarheid van het plan. Vaak wordt thans om tot een hanteerbare toets te komen door gemeenten dan ook gekozen voor een specifiek plan of een afwijking van het bestemmingsplan ten behoeve van één specifieke functie of ontwikkeling in de gemeente.

Volgens deskundigen⁵⁰ vloeit de eis om bij de passende beoordeling uit te gaan van een maximale planologische invulling niet voort uit de Habitatrichtlijn en dus ook niet uit de voormalige Natuurbeschermingswet 1998, de geldende Wet natuurbescherming en het onderhavige voorstel voor de Aanvullingswet natuur, die direct bij de Habitatrichtlijn aansluiten. Deze deskundigen wijzen erop dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn inderdaad eist dat niet alleen concrete projectbesluiten, maar ook daaraan voorafgaande plannen, voor zover zij kaderstellend zijn, aan een passende beoordeling moeten worden onderworpen, maar wijzen erop dat een beoordeling van een plan een ander karakter en een andere diepgang heeft dan de beoordeling van een project. Zij verwijzen naar de conclusie van de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie d.d. 9 juni 2005 in zaak C-6/04 (Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk). Naarmate een plan globaler van inhoud is en minder sturend en bepalend voor de vervolgbesluitvorming, kan ook de passende beoordeling globaler zijn. Naarmate de besluitvorming vordert en concreter wordt, dient ook de beoordeling steeds concreter te worden, aldus de Advocaat-Generaal. Dat betekent volgens de deskundigen dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn niet eist dat steeds wordt bekeken of ook bij een maximale invulling van een plan in alle denkbare omstandigheden met zekerheid geen significante effecten optreden. De eis dat bij het onderzoek ten behoeve van een besluit over een plan moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan lijkt volgens deze deskundigen veeleer afkomstig te zijn uit het Nederlandse systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht.

De verwachting is dan ook dat, nu bestemmingsplannen worden vervangen door omgevingsplannen in de Omgevingswet en deze omgevingsplannen een heel ander karakter hebben dan bestemmingsplannen, de thans ervaren problemen bij de plantoets tot het verleden zullen gaan behoren. Het ligt niet in de rede ter zake regels op te nemen in de Aanvullingswet natuur, waar het hier om nationale interpretaties van de vereisten van Europese richtlijnen; dergelijke regels zouden uit de pas kunnen gaan lopen met toekomstige jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

- 7°. De aanvrager kan ervoor kiezen om voor zijn Natura 2000-activiteit een afzonderlijke aanvraag om een omgevingsvergunning te doen («enkelvoudige aanvraag») of om voor verschillende activiteiten tegelijk een aanvraag te doen («meervoudige aanvraag»).

Voor enkelvoudige aanvragen voor Natura 2000-activiteiten zullen bij algemene maatregel van bestuur – het voorgenomen Omgevingsbesluit -gedeputeerde staten of een Minister als bevoegd gezag worden aangewezen. Dat geldt ook voor meervoudige aanvragen die betrekking hebben op Natura 2000-activiteiten en omgevingsvergunningen.

⁵⁰ Zie het rapport «Een betere implementatie van de VHR in Nederland; Bevindingen van experts» van een expertgroep o.l.v. prof. C.W. Backes, maart 2017, dat is toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van 13 april 2017 (bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 33 576, nr. 100).

ningplichtige activiteiten waarop eveneens door gedeputeerde staten, respectievelijk de Minister wordt beslist (artikel 5.10, eerste lid, aanhef en onder e, en artikel 5.11, eerste lid, aanhef en onder f, van de Omgevingswet).

Burgemeester en wethouders zijn voor de verlening van de overige meervoudige omgevingsvergunningen het bevoegd gezag (artikel 5.8 van de Omgevingswet). Voor deze aanvragen zal in het voorgenomen Omgevingsbesluit worden voorzien in een vereiste van voorafgaande instemming van gedeputeerde staten of de Minister met de verlening van de omgevingsvergunning, voor zover deze betrekking heeft op Natura 2000-activiteiten (artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet).

Op grond van artikel 5.52, tweede lid, van de Omgevingswet is het mogelijk dat in een projectbesluit voor bijvoorbeeld de aanleg van een autoweg wordt bepaald dat dat projectbesluit geldt als omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld een Natura 2000-activiteit. Artikel 5.53, tweede lid, van de Omgevingswet waarborgt dat alsdan de beoordelingsregels voor Natura 2000-activiteiten van toepassing zijn op het projectbesluit.

- 8°. De beslistermijn op grond van de Omgevingswet is korter dan die van de Wet natuurbescherming. Onder de Omgevingswet is voor enkelvoudige aanvragen om een vergunning voor een Natura 2000-activiteit de termijn acht weken, eenmalig te verlengen met ten hoogste zes weken. Wanneer er sprake is van een meervoudige vergunning, bedraagt de beslistermijn twaalf weken, eenmalig te verlengen met zes weken (artikel 16.64 van de Omgevingswet). Bij algemene maatregel van bestuur – het voorgenomen Omgevingsbesluit – kunnen op grond van artikel 16.65 van de Omgevingswet activiteiten worden aangewezen waarvoor de aanvraag om een vergunning wordt behandeld met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. In dat geval bedraagt de termijn ten hoogste zes maanden, te verlengen met ten hoogste zes weken (artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 16.66, vierde lid, van de Omgevingswet).

Voor zover onder 1° tot en 5° genoemde taken en verantwoordelijkheden volgens de Wet natuurbescherming niet bij de provincies maar bij één van de Ministers liggen, blijft dat ongewijzigd. Gewezen wordt op de voorgestelde artikelen 2.44, derde lid, 2.45, derde lid, 2.19, vierde lid, onder b, en de op grond van artikel 5.11, eerste lid, aanhef en onder f, van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels.

d. Bijzondere voorzieningen

1. Uitzondering vergunningplicht

Bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet zal worden gewaarborgd dat het verbod om zonder omgevingsvergunning Natura 2000-activiteiten te verrichten niet geldt in de uitzonderingssituaties van de vergunningplicht die nu op rijksniveau zijn vastgesteld (artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming).

In de bevoegdheid van provinciale staten om algemene regels te stellen ter vervanging van de vergunningplicht, kan op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Omgevingswet worden voorzien: bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangewezen waarin bij omgevingsverordening kan worden afgeweken van de vergunningplicht. Het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 5.2 voorziet in een gelijke bevoegdheid voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in de gevallen dat hij ook bevoegd is om de omgevingsvergunning te

verlenen in plaats van gedeputeerde staten (te regelen op grond van artikel 5.11 van de Omgevingswet).

De uitzonderingen op de vergunningplicht moeten voldoen aan de artikelen 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

2. Bijzondere nationale natuurgebieden

Dit wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om bijzondere nationale natuurgebieden aan te wijzen en om instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen (voorgesteld artikel 2.43, tweede lid). Bij algemene maatregel van bestuur – het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving – worden de hiervoor in paragraaf 3.2, onder d, beschreven criteria voor aanwijzing als instructieregels vastgesteld (artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet en het voorgestelde artikel 2.31a, eerste lid, onder b).

Voor de omzetting in de Omgevingswet van de regels over de aanwijzing van de bijzondere nationale natuurgebieden (artikel 2.11, tweede lid, van de Wet natuurbescherming) is alles wat in het voorgaande is beschreven over de aanwijzing van de Natura-gebieden en de bepaling van de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden van overeenkomstige toepassing:

- Op de eventuele betrokkenheid van andere Ministers is de regeling van afstemming en samenwerking is artikel 2.2 van de Omgevingswet van toepassing.
- De geometrische begrenzing van de gebieden zal onderdeel zijn van het aanwijzingsbesluit; dit zal bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet worden geregeld.
- De voorbereidingsprocedure voor de aanwijzing en de procedure voor intrekking of wijziging van de aanwijzing worden geregeld in een nieuw artikel 16.25a, eerste en tweede lid, in samenhang met artikel 16.24 van de Omgevingswet; de plicht om zorg te dragen voor actualisatie van het aanwijzingsbesluit zal worden geregeld op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet.
- Het opleggen van verboden of verplichtingen voor mogelijk schadelijke activiteiten zal kunnen geschieden door het stellen van maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 of door het stellen van uitvoeringstechnische voorschriften als bedoeld in artikel 4.3, vierde lid (nieuw), van de Omgevingswet, in samenhang met een bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3 en het voorgestelde artikel 4.30 te regelen specifieke zorgplicht om schadelijke gevolgen voor een bijzonder nationaal natuurgebied te voorkomen.
- Het voorgestelde artikel 2.44 voorziet in een bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om de toegang tot een gebied geheel of gedeeltelijk te verbieden of te beperken.
- De taak om zorg te dragen voor het treffen van de nodige maatregelen voor behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding van bijzondere nationale natuurgebieden berust op grond van dit wetsvoorstel bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (voorgesteld nieuw vierde lid, onder a, onder 1°, van artikel 2.19, van de Omgevingswet). De in dat kader te treffen feitelijke maatregelen dienen door rechthebbenden van het gebied te worden gedoogd (voorgesteld artikel 10.10a, eerste lid, van de Omgevingswet).
- Bij algemene maatregel van bestuur zullen instructieregels worden vastgesteld met betrekking tot de uitoefening van deze bevoegdheden (voorgesteld artikel 2.31a, onder c, van de Wet natuurbescherming). Deze instructieregel zal een gelijke strekking hebben als artikel 2.11 van de Wet natuurbescherming.
- Net als in de Wet natuurbescherming kan bij algemene maatregel de overdracht van bevoegdheden aan het provinciebestuur worden geregeld (voorgesteld gewijzigd artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder

2°, tweede streepje, en voorgestelde artikelen 2.44, derde lid, en 4.12, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet). Het kabinet zegt toe dat een ontwerp van een dergelijke algemene maatregel van bestuur eerst in procedure zal worden gebracht als tussen beide bestuurslagen overeenstemming bestaat over de overdracht van taken en bevoegdheden.

HOOFDSTUK 4. SOORTENBESCHERMING

§4.1. Inleiding

In hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming zijn regels opgenomen ter bescherming van dieren en planten van aangewezen soorten en producten daarvan. Ook de regulering van activiteiten om de stand van populaties van in het wild levende dieren te beheren – populatiebeheer door faunabeheereenheden, schadebestrijding door grondgebruikers en de uitoefening van de jacht op vijf wildsoorten door de jachthouder – maken hiervan onderdeel uit. Diverse Europese en internationale verplichtingen zijn voor de inhoud ervan leidend, zoals de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, het Verdrag inzake biologische diversiteit, de verdragen van Bern en Bonn, de Europese cites-verordening en de Benelux-regelgeving over de uitoefening van de jacht.

§4.2. Algemene verboden ter bescherming van dieren of planten

4.2.1. Verplichtingen Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en verdragen van Bern en Bonn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voorzien in aanvulling op de speciale bescherming van habitats en soorten in Natura 2000-gebieden ook in een algemeen toepasselijk strikt beschermingsregime voor vogelsoorten en dier- en plantensoorten van Europees belang die worden bedreigd in hun voortbestaan. Dat regime geldt niet alleen in Natura 2000-gebieden maar ook daarbuiten. Samengevat gaat het om de volgende verplichtingen:

a. Vogelrichtlijn: bescherming van vogels

1. Verboden handelingen

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. 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, bij 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.

In gevangenschap geboren of gefokte vogels vallen niet onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn; dat volgt uit jurisprudentie van het Hof van de Europese Unie.⁵¹ Lidstaten van de Europese Unie zijn bevoegd om zelf een regeling te treffen.

2. Verboden middelen

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, lijm, haken, blindgemaakte of verminkte levende vogels, bandopnemers, elektrocutieapparatuur, kunstmatige lichtbronnen, spiegels, explosieven, (mist)netten, vallen en vergiftigd lokaas, alsook vliegtuigen, motorvoertuigen en snelle vaartuigen.

3. Uitzonderingen

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 nationale wetgeving die decentrale overheden machtigt om het gebruik van vangmiddelen en installaties voor vogels toe te staan, moet daarbij volgens rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de

⁵¹ HvJ 8 februari 1996, zaak C-149/94 (D. Vergy).

Raad van State voorschrijven welke middelen, methoden of installaties voor het vangen of doden zijn toegestaan (artikel 9, tweede lid, van de richtlijn).⁵²

b. Habitatrichtlijn: bescherming dieren en planten van soorten van Europees belang

Lidstaten zijn op grond van 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 dier- en plantensoorten van Europees belang in hun verspreidingsgebied, waarbij een aantal strikte verboden moeten worden ingesteld. Het gaat hier om diersoorten en plantensoorten die zijn opgesomd in bijlage IV, respectievelijk onderdeel A en B, 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.

1. Verboden handelingen

Het in artikel 12 van de Habitatrichtlijn voorziene strikte beschermingsregime voor dieren van soorten van Europees belang komt goeddeels overeen met het beschermingsregime voor vogelsoorten. Het opzettelijk vangen of doden van dieren van deze soorten 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 Europees belang (artikel 12, tweede lid).

Artikel 13 van de Habitatrichtlijn voorziet voor planten van soorten van Europees belang in een gelijksoortig strikt beschermingsregime. 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).

2. Exploitatie en onttrekking

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 instandhouding van deze soorten (artikel 14, eerste lid, van de richtlijn). Voor de bescherming van deze soorten schrijft de Habitatrichtlijn geen concreet regime voor. 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.

⁵² Zie ABRS 4 januari 2012, zaaknr. 201103334/1/H3 (vergassen ganzen), onder verwijzing naar HvJ 7 maart 1996, zaak C-118/94 (WWF tegen Italiaanse Staat), ro 23 en 29.

3. Verboden middelen

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, genoemd in bijlage IV of V bij de richtlijn 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.

4. Uitzonderingen

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.

c. Verdragen van Bern en 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 van nature in het wild voorkomende 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 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 mercurwaterjuffer, de liggende raket en de tonghaarmuts. Het grootste gedeelte van de in bijlage III bij het Verdrag van Bern genoemde dier- en 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».⁵³ 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.⁵⁴

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 zij voorzien in minimumharmonisatie.⁵⁵ 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 vereisen kunnen belanghebbenden zich rechtstreeks bij de nationale rechter beroepen.

d. Biodiversiteitsverdrag

Het 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 bezien welke regels nodig zijn.

De in de Wet natuurbescherming opgenomen beschermingsregimes ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en van de verdragen van Bern en van Bonn, tezamen met het in de Wet natuurbescherming opgenomen 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.

e. Benelux-overeenkomst jacht en vogelbescherming

De Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming⁵⁶ 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. 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.

4.2.2. Regeling in de Wet natuurbescherming

In de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 van de Wet natuurbescherming zijn de algemene beschermingsregimes voor dieren en planten opgenomen, te weten:

⁵³ ABRS 24 november 2004, zaaknr. 200404115/1, ro 2.3.3.

⁵⁴ ABRS 13 november 2002, zaaknr. 200200050/1, ro 2.3.3.9.

⁵⁵ ABRS 22 mei 2002, zaaknr. 200001109/1, ro 2.2.3.

⁵⁶ Overeenkomst van 10 juni 1970 (Trb. 1970, 155).

- het beschermingsregime voor vogels ter implementatie van de Vogelrichtlijn (paragraaf 3.1),
- het beschermingsregime voor andere dieren en voor 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).

a. Bescherming van vogels, andere dieren en planten van soorten van Europees belang

In de regeling van de soortenbescherming staan de verplichte instrumenten van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en Bonn centraal. De verboden, afwijkingsmogelijkheden en andere beschermingsmaatregelen, opgenomen in de artikelen 3.1 tot en met 3.9 van de Wet natuurbescherming, zijn direct overgenomen uit de hiervoor beschreven richtlijnen en verdragen.

De 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, genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn die van nature op het Nederlands grondgebied voorkomen. In totaal betreft het circa zevenhonderd vogelsoorten⁵⁷ en honderd andere diersoorten en plantensoorten, waaronder de bever, de hamster, de otter, de knoflookpad, de rugstreeppad, alle vleermuissoorten en een aantal insectensoorten.

Artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, van de wet voorziet in de aanwijzing van middelen, installaties of methoden om vogels te vangen of te doden bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel 3.7, eerste lid, van de Wet natuurbescherming voorziet in de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te voorzien in maatregelen voor een aantal soorten (vermeld op bijlage V bij de Habitatrichtlijn en bijlage III bij het verdrag van Bern) als hun instandhouding wordt bedreigd als gevolg van exploitatie van dieren of planten door de mens. De in Nederland van nature voorkomende soorten die door dit artikel worden beschermd, worden in Nederland niet in betekende mate aan de natuur onttrokken of geëxploiteerd. Er zijn op dit moment dan ook geen regels vastgesteld.

b. Bescherming van dieren en planten van soorten van nationaal belang

1. Aangewezen soorten van nationaal belang en verboden

In aanvulling op deze door de genoemde richtlijnen en verdragen voorgeschreven beschermingsregimes voorziet de Wet natuurbescherming in de bescherming van soorten die niet vallen onder de reikwijdte van de Habitatrichtlijn, het verdrag van Bern of van Bonn. Hieraan liggen nationale beleidsoverwegingen ten grondslag, wel of niet ter uitvoering van de algemene verplichting van het verdrag van Rio de Janeiro om de staat van instandhouding van soorten te beschermen. In de eerste plaats worden soorten van zoogdieren, amfibieën en reptielen beschermd, vanwege de breed in de maatschappij levende overtuiging dat deze dieren een bijzondere bescherming behoeven, ongeacht of het om een bedreigde soort gaat of niet. Deze soorten zijn genoemd in de

⁵⁷ Lijst van Europese vogels, gebruikt door de Europese Unie; zie www.ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/eu_species/index_en.htm.

bijlage, onderdeel A, bij de Wet natuurbescherming. Hieronder vallen bijvoorbeeld de das, de eekhoorn, de grijze zeehond, de vuursalamander en de ringslang. Ter bescherming van deze soorten is voorzien in een verbod op het doden en vangen en een verbod op het vernielen of beschadigen van hun vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen (artikel 3.10, eerste lid, onderdelen a en b).

De algemeen in Nederland voorkomende zwarte rat, bruine rat, huismuis en mol zijn niet opgenomen in de bijlage, omdat anders een effectieve en efficiënte ongediertebestrijding onmogelijk zou worden. Van deze soorten is de staat van instandhouding niet in het geding. Daarnaast gelden de 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 (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.

Voor een aantal vissen, dagvlinders, libellen en kevers van soorten geldt het aanvullende beschermingsregime ook. Dit omdat deze soorten in hun voortbestaan worden bedreigd als gevolg van, of mede als gevolg van, het doden of vangen of het vernielen of beschadigen van hun rustplaatsen (artikel 3.10, eerste lid, onderdelen a en b).

Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, voor de vaatplanten van de in de bijlage, onderdeel B, bij de Wet natuurbescherming genoemde soorten. Voor deze planten geldt een verbod om deze in hun natuurlijke verspreidingsgebied opzettelijk te plukken en te verzamelen, af te snijden, te ontwortelen of te vernielen (artikel 3.10, eerste lid, onderdeel c, van de Wet natuurbescherming).

2. Uitzonderingen verboden

Van de hiervoor genoemde verboden kan het bevoegd gezag vrijstelling en ontheffing verlenen. Hierop zijn de Europese vereisten van artikel 16 van de Habitatrichtlijn van overeenkomstige toepassing (artikel 3.10, tweede lid, aanhef, van de Wet natuurbescherming), aangevuld met extra afwijkingsgronden (artikel 3.10, tweede lid, onderdelen a tot en met i):

- in het kader van de ruimtelijke inrichting of ontwikkeling van gebieden en het daarop volgende gebruik van het ingerichte of ontwikkelde gebied,
- ter voorkoming van schade of overlast, met inbegrip van schade aan sportvelden, schietterreinen, industrierreinen, kazernes, of begraafplaatsen,
- ter beperking van de omvang van de populatie van dieren, in verband met door deze dieren ter plaatse en in het omringende gebied veelvuldig veroorzaakte schade of in verband met de maximale draagkracht van het gebied waarin de dieren zich bevinden,
- ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren,
- in het kader van bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of bosbouw,
- in het kader van bestendig beheer of onderhoud aan vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer,
- in het kader van bestendig beheer of onderhoud van de landschappelijke kwaliteiten van een bepaald gebied, of in het algemeen belang.

Dieren en planten van soorten die niet vallen onder één van de drie regimes, worden beschermd door de zorgplicht (artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming).

3. Meldingsplicht in plaats van ontheffing

Voor een aantal categorieën van handelingen biedt artikel 3.11 de mogelijkheid voor invoering van een meldingsplicht ter vervanging van de beschermingsverboden. In dat geval geldt wel de zorgplicht. De meldingsplicht kan 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 verstrekkende karakter ervan een ontheffing vereist. Provinciale staten kunnen regels stellen waaraan een melding moet voldoen (artikel 3.11, tweede lid).

c. Bevoegd gezag

Gedeputeerde staten en provinciale staten zijn in de regel bevoegd om respectievelijk ontheffing en vrijstelling te verlenen van de verboden (artikelen 3.3, eerste en tweede lid, en 3.8, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming), tenzij de bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur is neergelegd bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming). De bevoegdheid tot verlening van ontheffing en vrijstelling van de verboden betreffende de handel is eveneens bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit belegd (artikel 3.3, derde lid, en 3.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming). Dit vanwege het provinciegrens overschrijdende en vaak internationale karakter van handel en de samenhang met de regels inzake cites (zie hierna). 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.

d. Gedragcodes

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 (artikel 3.31). Goedkeuring is alleen mogelijk als de gedragscode voldoet aan de wettelijke eisen aan de verlening van ontheffing of vrijstelling (artikelen 3.3, vierde lid, 3.8, vijfde lid en 3.10, tweede lid).

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is bevoegd tot het verlenen van goedkeuring aan een gedragscode. Over de voorgenomen verlening of intrekking van goedkeuring vindt overleg met de provincies plaats (artikel 3.31, vierde lid).

e. Ontheffingen overig

De aanvrager van een ontheffing van de soortenbeschermingsverboden kan ervoor kiezen om de flora- en faunatoets te laten uitvoeren bij de verlening van een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Verwezen wordt naar hetgeen hierover is opgemerkt bij Natura 2000-vergunningen (paragraaf 3.2, onderdeel c, onder 7 en 8 van deze memorie van toelichting).

Ten aanzien van de beslistermijnen voor aanvragen van ontheffingen geldt hetzelfde als voor Natura 2000-vergunningen. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2, onderdeel c, onder 8, van deze memorie van toelichting.

f. Verbod op uitzetten dieren en eieren

Op grond van artikel 3.34, eerste lid, van de Wet natuurbescherming is het verboden om dieren en eieren uit te zetten, omdat dit 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 in het wild voorkomen – exoten en uitgestorven soorten – als soorten die

wel in Nederland in het wild voorkomen. Het uitzetten van diersoorten die nog wel in het wild voorkomen wordt ook als ongewenst beschouwd. Dit aspect van het verbod ziet bijvoorbeeld ook op het uitzetten van bejaagbare soorten ten behoeve van de uitoefening van de jacht. Op de herintroductie van diersoorten – het uitzetten van dieren die van nature in Nederland in het wild voorkomen of voorkwamen, met als doel een zelfstandige duurzame populatie te bevorderen of deze opnieuw te stichten – is de beleidslijn herintroducties van dieren van toepassing.⁵⁸ gedeputeerde staten en provinciale staten kunnen respectievelijk ontheffing en vrijstelling verlenen van dit verbod. Artikel 3.34, tweede lid, van de Wet natuurbescherming bepaalt dat het uitzetverbod 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.

4.2.3. Omzetting in Omgevingswet

Voorgesteld wordt de in de vorige paragraaf beschreven bepalingen van het algemene soortenbeschermingsregime van de Wet natuurbescherming als volgt om te zetten in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving:

a. Bescherming van vogels, dieren en planten van soorten van Europees belang

1. Verboden activiteiten

In dit wetsvoorstel vallen de in de Wet natuurbescherming verboden handelingen ter bescherming van vogels of dieren of planten van soorten, genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn, onder het algemene begrip «flora- en fauna-activiteit» (voorgestelde wijziging van het begrip «flora- en fauna-activiteit» in de bijlage behorende bij artikel 1.1 van de Omgevingswet). Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet zullen deze handelingen specifiek worden aangewezen als omgevingsvergunningplichtige activiteit.

Het is op grond van het wetsvoorstel verboden om deze activiteiten te verrichten zonder omgevingsvergunning (voorgesteld artikel 5.1, tweede lid, onder g, nieuw, van de Omgevingswet).

In individuele gevallen kan een burger of bedrijf een aanvraag om een omgevingsvergunning doen. Via de beoordeling van deze aanvraag toetst het bevoegd gezag of aan de vereisten is voldaan om toestemming te verlenen voor die handeling. In de systematiek van de Omgevingswet worden de beoordelingsregels voor activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, bij algemene maatregel van bestuur gesteld (artikel 5.18, eerste lid, van de Omgevingswet). In artikel 5.29 van de Omgevingswet is geregeld dat deze regels worden gesteld met het oog op de natuurbescherming. In elk geval zal hiermee uitvoering worden gegeven aan artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn. Dat brengt mee dat het in paragraaf 4.2.1 beschreven toetsingskader bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld.

De gevallen waarin op grond van de Wet natuurbescherming door provinciale staten vrijstelling wordt verleend van de verboden, kunnen op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.2, eerste lid, van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als gevallen waarin bij omgevingsverordening kan worden afgeweken van de vergunningplicht, binnen de bij die aanwijzing aangegeven grenzen. Bij

⁵⁸ Kamerstukken 2007/08, 31 200 XIV, nr. 215.

omgevingsverordening kan dan dus worden afgeweken van het verbod om zonder omgevingsvergunning deze flora- en fauna-activiteiten te verrichten. Voor de gevallen waarin de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd is tot het verlenen van een vrijstelling, voorziet het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 5.2 van de Omgevingswet in een gelijksoortige bevoegdheid. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden gewaarborgd dat in gevallen waarin mag worden afgeweken van de verboden, wordt voldaan aan artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn.

Deze afwijkingsmogelijkheden zijn ook van belang voor gemeenten die het initiatief nemen om ruimte te bieden voor ontwikkelingen in gebieden, waarvoor zij een globaal omgevingsplan vaststellen met het oog op het mogelijk maken van organische groei en uitnodigingsplanologie. Onderdeel daarvan kan een door gemeenten vast te stellen gebiedsgerichte aanpak en een soortenmanagementplan zijn. Provinciale staten kunnen op hun beurt de afwijkingsmogelijkheid (artikel 5.2, eerste lid, van de Omgevingswet) toepassen op flora- en fauna-activiteiten die worden verricht op basis van een door de gemeente vastgesteld plan. Uiteraard moet daarbij op voorhand zijn verzekerd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van een gunstige staat instandhouding voor de soorten in dat gebied, dat de activiteiten noodzakelijk zijn met het oog op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen algemeen belang, en dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Ook zullen gedeputeerde staten, en in voorkomend geval de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, op voorhand moeten instemmen met dit onderdeel van het plan. Zij zijn immers bevoegd tot de verlening van een enkelvoudige omgevingsvergunning voor de desbetreffende flora- en fauna-activiteiten, dan wel tot instemming met het onderdeel van een meervoudige omgevingsvergunning dat hierop betrekking heeft.

De algemene bevoegdheid van artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften, biedt ook een grondslag om daarbij middelen, installaties of methodes aan te wijzen die mogen worden gebruikt om vogels te vangen en te doden, zoals vereist door de Vogelrichtlijn.

De gekozen systematiek voor de omzetting van de verbodsbepalingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn komt niet geheel overeen met de systematiek van die richtlijnen, waarin eerst wordt voorzien in te stellen verboden (artikelen 5 en verder van de Vogelrichtlijn en artikelen 12 en verder van de Habitatrichtlijn) en vervolgens in de mogelijkheid daarvan af te wijken (artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn). De voorgestelde formulering van het verbod in artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet heeft bovendien een algemenere formulering dan de in de richtlijnen opgenomen verboden. De wettelijke systematiek voldoet evenwel aan de eisen die ingevolge de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie aan de omzetting van de richtlijnen worden gesteld. In samenhang met de nadere regels die bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld zal een volledige en algehele toepassing van de richtlijnen zijn verzekerd, op zodanige wijze dat een geharmoniseerde en doeltreffende uitvoering van de daarin geformuleerde regels mogelijk wordt gemaakt en dat tevens wordt voldaan aan de eisen van nauwkeurigheid en duidelijkheid die uit een oogpunt van rechtszekerheid moeten worden gesteld.⁵⁹

⁵⁹ Zie HvJ EU 6 april 2000 in zaak C-256/98, punt 36; 20 oktober 2005 in zaak C-6/04, punten 25–27; 10 januari 2006 in zaak C-98/03, punten 59–60; 10 mei 2007 in zaak C-508/04, punten 59–61.

2. Exploitatie en onttrekking

Op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, derde lid, onder d, in samenhang met artikel 4.38 van de Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur algemene regels worden gesteld over de onttrekking of exploitatie met het oog op de bescherming van de staat van instandhouding van soorten wanneer dat nodig is ter uitvoering van artikel 14 van de Habitatrichtlijn. Net als in de Wet natuurbescherming kan worden geregeld dat provinciale staten bevoegd zijn tot het stellen van deze regels in de vorm van maatwerkregels (artikel 4.6 van de Omgevingswet). Het kabinet zegt toe dat provincies alleen een bevoegdheid ter zake zullen krijgen als hierover eerst overleg is gevoerd tussen Rijk en provincies.

Eén van de beschermingsmaatregelen die kunnen worden getroffen, is het instellen van een vergunningenstelsel voor het onttrekken van dieren of planten aan de natuur. Bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet kunnen die activiteiten worden aangewezen als «flora- en fauna-activiteit» waarvoor een omgevingsvergunning is vereist.

b. Bescherming van dieren en planten van soorten van nationaal belang

1. Aangewezen soorten van nationaal belang en verboden

In dit wetsvoorstel vallen de handelingen die in de Wet natuurbescherming verboden zijn ter bescherming van vogels of dieren of planten van soorten van nationaal belang, onder het voorgestelde begrip «flora- en fauna-activiteit», waarvoor een omgevingsvergunning is vereist (voorgestelde wijziging van het begrip «flora- en fauna-activiteit» in de bijlage behorende bij artikel 1.1 van de Omgevingswet). In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet zullen deze activiteiten worden aangewezen als omgevingsvergunningplichtige activiteit. Daarbij zal worden geregeld welke soorten op basis van nationaal beleid worden beschermd tegen deze handelingen. Het kabinet heeft het voornemen om de in de bijlage bij de Wet natuurbescherming opgenomen lijst van dier- en plantensoorten te continueren in de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen lijst van soorten van nationaal belang.

Het is overeenkomstig het wetsvoorstel verboden om deze activiteiten te verrichten zonder omgevingsvergunning (voorgesteld artikel 5.1, tweede lid, onder h, nieuw, van de Omgevingswet).

2. Uitzonderingen verbod

De in artikel 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen uitzonderingsgronden zullen in de systematiek van de Omgevingswet als beoordelingsregels voor activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld (artikel 5.18, eerste lid, van de Omgevingswet). Voor de op grond van de Wet natuurbescherming te verlenen vrijstellingen wordt verwezen naar hetgeen hiervoor onder a is opgemerkt.

3. Meldingsplicht in plaats van omgevingsvergunning

Bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet kan worden geregeld dat ten aanzien van bepaalde flora- en fauna-activiteiten met betrekking tot dieren of planten van soorten van nationaal belang geen

vergunningplicht geldt. In plaats daarvan kan grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, derde lid, onder d, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.38 van de Omgevingswet, bij algemene maatregel van bestuur een meldingsplicht worden ingesteld.

Anders dan in de Wet natuurbescherming worden in het systeem van de Omgevingswet regels over de wijze waarop door het Rijk voorgeschreven meldingen worden gedaan, bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld (artikel 16.88, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet) en niet door provinciale staten. Deze keuze is gemaakt om uniforme regels te verzekeren voor alle vanwege rijksregelgeving te melden activiteiten, zoals regels ten aanzien van digitalisering en de termijnen.

c. Bevoegd gezag

De Omgevingswet maakt het mogelijk dat bedrijven en burgers ervoor kunnen kiezen om voor de flora- en fauna-activiteit een afzonderlijke omgevingsvergunning aan te vragen (artikel 5.7, eerste lid, van de Omgevingswet). Ook kunnen zij ervoor kiezen de aanvraag van de omgevingsvergunning betrekking te laten hebben op meer dan één activiteit.

Als de aanvraag alleen betrekking heeft op een flora- en fauna-activiteit, zal op grond van artikel 5.10, eerste lid, onder e, of artikel 5.11, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld dat dan respectievelijk gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn en in bepaalde gevallen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Wanneer er sprake is van een meervoudige omgevingsvergunning, is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag, en hebben gedeputeerde staten en in bepaalde gevallen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een adviesrecht en een recht van instemming. Dit zal worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van de artikelen 16.15, eerste lid, en 16.16, eerste lid, van de Omgevingswet.

d. Gedragscodes

Bij algemene maatregel van bestuur op grond van het gewijzigde artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet, zal worden geregeld dat een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit niet is vereist als een activiteit wordt uitgevoerd overeenkomstig een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit goedgekeurde gedragscode. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld dat deze goedkeuring alleen kan worden verleend als de gedragscode voldoet aan dezelfde regels die op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet als beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen worden gesteld. Het kabinet zegt toe dat een besluit over goedkeuring van een gedragscode alleen wordt genomen als over het voorgenomen besluit eerst overleg heeft plaatsgevonden met de provincies.

e. Omgevingsvergunning overig

Ten aanzien van de enkelvoudige aanvragen om omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten en meervoudige aanvragen en ten aanzien van de beslistermijnen wordt verwezen naar wat hierover is opgemerkt bij Natura 2000-activiteiten (paragraaf 3.3, onderdeel c, onder 7 en 8, van deze memorie van toelichting).

f. Verbod op uitzetten dieren en eieren

Bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet zal via het Aanvullingsbesluit natuur in het Besluit activiteiten leefomgeving het uitzetten van dieren of eieren in de natuur, met inbegrip voor de uitzondering op het uitzetten van vis, worden aangewezen als flora- en fauna-activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. In het

voorgenomen Omgevingsbesluit zal via het Aanvullingsbesluit natuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.11, eerste lid, onder g, van de Omgevingswet worden geregeld dat gedeputeerde staten en provinciale staten het bevoegd gezag zijn voor het verlenen van de omgevingsvergunning.

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

4.3.1. Internationale verplichtingen

a. Vogelrichtlijn

Binnen het beschermingsregime van de Vogelrichtlijn is er ruimte voor de bestrijding van schadelijke vogels (artikel 9) en voor jacht op vogels (artikel 7).

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. 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 Europese Commissie heeft in haar gidsdocument over de interpretatie van de Vogelrichtlijn met betrekking tot de jacht⁶⁰ aangegeven dat de vogeljacht een hulpmiddel kan zijn om schade veroorzaakt door bepaalde vogelsoorten te beperken. Artikel 7 van de Vogelrichtlijn bepaalt onder welke voorwaarden jacht is toegestaan op 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. 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 van de Vogelrichtlijn 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.

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.

Het in artikel 8 van de Vogelrichtlijn voorziene verbod op het gebruik van niet-selectieve middelen geldt – behoudens overeenkomstig artikel 9 van de richtlijn toegestane afwijkingen – ook ten aanzien van schadebestrijding en jacht.

b. 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.

⁶⁰ Europese Commissie (2008), «Gidsdocument voor de jacht in het kader van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand».

Op de soorten die worden genoemd in bijlage V bij de richtlijn is in beginsel 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).

c. Verdragen van Bern en 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. Kortheidshalve 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 dat vereisen.

d. Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming

Aan de 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.

4.3.2. Regeling in de Wet natuurbescherming

In de paragrafen 3.4 en 3.5 van de Wet natuurbescherming zijn de regels opgenomen over schadebestrijding, faunabeheer, jacht en overlastbestrijding. Bij de eerstgenoemde drie regimes staan de faunabeheereenheden, het faunabeheerplan en de wildbeheereenheden centraal.

a. Faunabeheereenheden, faunabeheerplannen en wildbeheereenheden

- In elke provincie is ten minste één faunabeheereenheid actief. Faunabeheereenheden zijn samenwerkingsverbanden, in het bestuur waarvan jachthouders uit het werkgebied van de faunabeheereenheid en maatschappelijke organisaties die het doel behartigen van een duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren in de betrokken regio zijn vertegenwoordigd (artikel 3.12, eerste en tweede lid). Bij de jachthouders gaat het om grondeigenaren, waaronder agrariërs en terreinbeherende organisaties, bij maatschappelijke organisaties kan het bijvoorbeeld gaan om organisaties op het vlak van natuurbescherming en dierenbescherming.
- Met het oog op een maatschappelijk verantwoorde en transparante uitoefening van schadebestrijding door grondgebruikers, populatiebeheer door faunabeheereenheden en de uitoefening van de jacht door jachthouders, is geregeld dat voor deze activiteiten een faunabeheerplan moet worden vastgesteld door de faunabeheereenheid (artikel 3.12, eerste lid, van de Wet natuurbescherming). Deze activiteiten moeten in overeenstemming met het faunabeheerplan plaatsvinden.
- Bij het opstellen van het faunabeheerplan stemt de faunabeheereenheid alle inspanningen in het werkgebied op elkaar af, onder regie van voornoemd bestuur waarin niet alleen jachthouders maar ook maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd zijn uit het desbetreffende werkgebied. Het bestuur kan andere organisaties en wetenschappers uitnodigen om deel te nemen aan zijn vergaderingen en om het bestuur te adviseren (artikel 3.12, tweede lid, van de Wet natuurbe-

scherming). Een en ander versterkt een transparante aanpak en een maatschappelijke en gebiedsgerichte inbedding van alle activiteiten in het faunabeheerplan.

- In het faunabeheerplan worden passende en doeltreffende maatregelen opgenomen om schade die door in het wild levende dieren wordt aangericht, te voorkomen en te bestrijden. De in het plan op te nemen maatregelen dienen te worden onderbouwd door trendtellingen van wildpopulaties in het desbetreffende werk gebied van de faunabeheereenheid (artikel 3.12, vierde en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming). Bij het opstellen van het faunabeheerplan kan gebruik worden gemaakt van de verplicht door jachttakehouders aan de faunabeheereenheid te overleggen afschotgegevens (artikel 3.13, eerste lid, van de Wet natuurbescherming) en door betrokkenen vrijwillig verstrekte schattingen, informatie over trends en – waar redelijkerwijs mogelijk – tellingen. Voor het onderdeel dat betrekking heeft op populatiebeheer, bevat het faunabeheerplan gegevens over afschot, trends, schattingen en waar mogelijk tellingen.⁶¹
- Het publieke belang bij de faunabeheereenheden is uiteindelijk geborgd door het vereiste dat het faunabeheerplan goedkeuring nodig heeft van gedeputeerde staten (artikel 3.12, zevende lid, van de Wet natuurbescherming)
- Gegeven de verwevenheid van de beheersactiviteiten met de regionale situatie worden nadere regels over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen door provincies vastgesteld (artikel 3.12, negende lid, van de Wet natuurbescherming).
- Met het oog op een transparante uitvoering van beheersactiviteiten moeten faunabeheereenheden jaarlijks een verslag uitbrengen aan gedeputeerde staten over de uitvoering van het faunabeheerplan (artikel 3.12, achtste lid).
- Om dezelfde reden dienen als hiervoor al aangegeven houders van een jachttake – die het geweer mogen gebruiken om dieren te doden – aan faunabeheereenheden gegevens te verstrekken over de aantallen dieren die zij hebben gedood, onderscheiden naar soort (artikel 3.13, eerste lid, van de Wet natuurbescherming).
- Faunabeheereenheden dragen op hun beurt zorg voor openbaarmaking van een overzicht van gegevens. Dit overzicht wordt samengesteld uit de gegevens die de jachttakehouders aan de faunabeheereenheid hebben overgelegd en uit de gegevens van het jaarverslag over de uitvoering van het faunabeheerplan (artikel 3.13, tweede lid, van de Wet natuurbescherming).
- In aanvulling op de wettelijke vereisten moeten provinciale staten nadere regels stellen over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen, zoals over de omvang en begrenzing van het werkgebied van de eenheid en de vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties in het bestuur van de eenheid (artikel 3.12, negende lid).
- Jachthouders met een jachttake moeten zich aansluiten bij een wildbeheereenheid (artikel 3.14, eerste lid, van de Wet natuurbescherming), wat bijdraagt aan een samenhangende uitvoering van duurzaam populatiebeheer, schadebestrijding en jacht. De wildbeheereenheden hebben tot taak om uitvoering te geven aan het faunabeheerplan. Ook grondgebruikers en terreinbeheerders kunnen van deze eenheid lid worden.
- Het is aan provincies om, gegeven de regionale bijzonderheden, nadere eisen te stellen aan wildbeheereenheden (artikel 3.14, tweede lid, onderdeel a, van de Wet natuurbescherming). In dat verband hebben zij de ruimte om regels te stellen over de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder de aansluitingsplicht niet van toepassing

⁶¹ Zie memorie van antwoord over het wetsvoorstel natuurbescherming (Kamerstukken I 2014/15, 33 348, D, blz. 20).

is (artikel 3.14, tweede lid, onderdeel b, van de Wet natuurbescherming). Dat maakt het mogelijk rekening te houden met bijzondere situaties waarin de aansluitingsverplichting geen toegevoegde waarde zou hebben. Gedacht kan worden aan grote terreinbeherende organisaties waar een samenhangend en verantwoord beheer van de terreinen op voorhand is verzekerd vanwege de aard van de organisatie en de omvang van de terreinen.

b. Schadebestrijding en overlastbestrijding

- Artikel 3.15 van de Wet natuurbescherming bevat een regeling voor de bestrijding door de grondgebruiker van dieren die op zijn grond of aan zijn opstallen schade veroorzaken. De wet maakt hierbij een onderscheid tussen diersoorten die op landelijke schaal schade veroorzaken en diersoorten die in delen van het land schade veroorzaken.
- Bij algemene maatregel van bestuur kunnen op grond van de wet soorten worden aangewezen die op landelijke schaal schade veroorzaken. Over het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur die de aanwijzing regelt, wijzigt of intrekt vindt eerst overleg plaats met de provincies. Voor de bestrijding van dieren van de aangewezen soorten kan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij regeling aan grondgebruikers vrijstelling verlenen van de verboden op het vangen en doden van dieren.
- In aanvulling daarop kunnen provinciale staten bij verordening andere soorten aanwijzen die in hun provincie schade veroorzaken en bij verordening vrijstelling verlenen om dieren van die soorten te bestrijden.
- 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. De grondgebruiker kan bij schriftelijke toestemming zijn recht op schadebestrijding door derden laten uitoefenen.
- De schadebestrijding moet plaatsvinden overeenkomstig het faunabeheerplan (artikel 3.12, eerste lid, van de Wet natuurbescherming). Voor dit onderdeel maakt de faunabeheereenheid gebruik van de verplicht door jagers te overleggen afschotgegevens en door eenieder vrijwillig te verstrekken schattingen, trends en – waar redelijkerwijs mogelijk – tellingen.
- Gemeenten worden in de praktijk geconfronteerd met overlast van dieren in het stedelijk gebied, bijvoorbeeld de steenmarter die schade toebrengt aan spouwmuren of de verkeersveiligheid in gevaar brengt bij het doorknagen van de remkabels van auto's. Voor een effectieve aanpak van overlast kan het nodig zijn dat maatregelen worden getroffen waarvoor een flora- en fauna-activiteit nodig is, zoals het vangen van dieren, het weghalen van nesten of het bewerken van eieren of het verstoren of beheren van dieren. Artikel 3.16 van de Wet natuurbescherming voorziet daarom in een vrijstelling van de soortenbeschermingsverboden voor de aanpak van overlast in het stedelijk gebied door gemeenten.
- Het Rijk en een provincie kunnen op grond van dat artikel diersoorten aanwijzen die respectievelijk in het gehele land en in de desbetreffende provincie overlast veroorzaken in de bebouwde kom, of op verkeersnetwerk binnen de gemeentegrenzen. Vervolgens kunnen respectievelijk de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en provinciale staten aan gemeenten voor de respectievelijk door hem en

door hen aangewezen soorten vrijstelling verlenen van de soortenbeschermingsverboden voor de bestrijding van overlast.

- Voor de bestrijding van overlast van vogels en diersoorten van Europees belang is het zaak dat is voldaan aan de eisen die respectievelijk de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn stellen. Dat betekent dat er sprake moet zijn van een belang van de volksgezondheid, openbare veiligheid of de veiligheid van het luchtverkeer (vogels) of een belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of een andere dwingende reden van groot openbaar belang (soorten van Europees belang). De veiligheid van het wegverkeer is in dit verband een reden van openbare veiligheid in de zin van de beide richtlijnen. Voor andere diersoorten is overlastbestrijding op grond van artikel 3.10, tweede lid, onderdeel b, van de Wet natuurbescherming, een toegestaan belang, dus ook waar het gaat om de verkeersveiligheid. Bij de toepassing van de vrijstelling is het aan de gemeenten zelf om steeds te beargumenteren dat van een dergelijk belang in een concreet geval sprake is.

c. Populatiebeheer door faunabeheereenheden

- Op grond van artikel 3.17 van de Wet natuurbescherming kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen van de soortenbeschermingsverboden om populatiebeheer toe te passen.
- De ontheffing ten behoeve van populatiebeheer wordt verleend met het oog op de in artikel 3.17, eerste lid, genoemde belangen, waaronder schadebestrijding, volksgezondheid en de veiligheid van luchtverkeer, die een afwijking van de verboden op onder meer het doden of vangen van dieren rechtvaardigen. Al naar gelang het gaat om vogels, dieren van soorten van Europees belang of dieren van soorten van nationaal belang, voorziet de Wet natuurbescherming in specifieke belangen die een afwijking rechtvaardigen. Deze zijn ontleend aan respectievelijk de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en aan nationaal beleid (zie paragraaf 4.2.2, onderdeel b, onder 2).
- Het onderdeel van het faunabeheerplan dat betrekking heeft op populatiebeheer bevat daartoe gegevens over afschot, trends, schattingen en waar mogelijk tellingen.
- Als uitgangspunt geldt dat een ontheffing in beginsel slechts wordt verleend aan faunabeheereenheden op basis van een door gedeputeerde staten goedgekeurd faunabeheerplan (artikel 3.17, tweede lid).
- Op grond van artikel 3.18 kunnen gedeputeerde staten aan personen of groepen van personen een opdracht geven om de stand van populaties van dieren terug te brengen. Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat deze personen toegang hebben tot gronden, ook tegen de wens van de rechthebbende van de grond in.

d. Jacht

- In de Wet natuurbescherming (paragraaf 3.5) is het een jachthouder toegestaan om zonder ontheffing van de soortenbeschermingsverboden hazen, konijnen, wilde eenden, houtduiven en fazanten te vangen, te doden die zich bevinden op zijn jachtveld (artikel 3.20, eerste en tweede lid), in de periode dat de jacht geopend is (artikel 3.22, eerste lid).
- De te bejagen wildsoorten zijn in de wet aangewezen. Aan de aanwijzing van wildsoorten liggen, aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel natuurbescherming, de volgende criteria ten grondslag: het moet gaan om wild dat wordt bejaagd vanwege benutting, dat algemeen voorkomt en dat bejaging verdraagt.⁶² Het doden van dieren is alleen acceptabel als daar een maatschappelijke noodzaak toe is. Bij de jacht is dit de handhaving van een redelijke

⁶² Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 169/170. Zie ook de memorie van antwoord, Kamerstukken I 2015/16, 33 348, D, blz. 9/10.

wildstand in het jachtveld met het oog op het voorkomen van schade.⁶³

- Bij de jacht gaat het om de uitoefening van het jachtrecht: het recht om zich zoogdieren en vogels toe te eigenen die zich op of in de grond bevinden. 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 (artikel 3.23). De jachthouder kan onder voorwaarden aan andere personen toestaan dat zij in of buiten zijn gezelschap de jacht in zijn jachtveld uitoefenen (artikel 3.20, eerste en vierde lid).
- De jachtregels hebben tot doel te waarborgen dat het jachtrecht verstandig wordt gebruikt met het oog op het maatschappelijk belang van het handhaven en zo nodig bereiken van een redelijke wildstand op het jachtveld. De jachthouder is daarom ingevolge artikel 3.20, derde lid, gehouden om – zoals een goed jachthouder betaamt – een redelijke stand van het wild in zijn veld te bewerkstelligen. 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, zo nodig biotoopverbeterende maatregelen neemt teneinde een redelijke wildstand in zijn veld te bereiken. Hierin komt de verantwoordelijkheid van de jachthouder voor de natuur tot uitdrukking.
- Met het oog op een versterking van een maatschappelijk verantwoorde en transparante uitoefening van de jacht is geregeld dat de uitoefening van de jacht dient te geschieden overeenkomstig het faunabeheerplan (artikel 3.12, eerste lid). Bij het handhaven van een redelijke wildstand op zijn jachtveld zal de jachthouder dus moeten handelen binnen de kaders van het faunabeheerplan. Het onderdeel van het faunabeheerplan dat betrekking heeft op de jacht dient daarvoor te zijn onderbouwd met trendtellingen van wildpopulaties in het desbetreffende werkgebied van de faunabeheereenheid (artikel 3.12, vierde en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming). Daarbij wordt gebruik gemaakt van de verplicht door jagers te overleggen afschotgegevens en vrijwillig door eenieder te verstrekken schattingen, trends en – waar redelijkerwijs mogelijk – tellingen.⁶⁴
- De jacht is ingevolge artikel 3.22, eerste lid, slechts toegestaan tijdens het jachtseizoen. De opening van de jacht vindt plaats 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 (artikel 3.22, tweede lid). Voordat regels over de opening van de jacht worden gesteld, gewijzigd of ingetrokken, dient eerst overleg plaats te vinden tussen Rijk en provincies (artikel 3.22, zesde lid). De jacht op soorten waarvan de staat van instandhouding in het geding is, zal niet worden geopend (artikel 3.22, vijfde lid).
- In het derde lid van artikel 3.22 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 voortplantingscyclus van soorten.
- Gedeputeerde staten kunnen de jacht sluiten in verband met bijzondere weersomstandigheden, bijvoorbeeld bij extreem winterweer (artikel 3.22, vierde lid).
- In artikel 3.21, eerste lid, zijn de middelen aangewezen waarmee de jacht mag worden uitgeoefend. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan

⁶³ Handelingen I 8 december 2015 EK 11, blz. 11-8-36.

⁶⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 170, blz. 3.

Benelux-beschikking M(96)8.⁶⁵ Het tweede lid van dit artikel ondersteunt de handhaving en kan worden gebruikt om stroperij tegen te gaan.

- In verband met de veiligheid is in artikel 3.21, derde lid, bepaald dat uitoefening van de jacht met het geweer niet binnen de grenzen van de bebouwde kom mag plaatsvinden. Het gaat hier om de bebouwde kom van gemeenten, vast te stellen door de gemeenteraad.
- De regels die op grond van artikel 3.21, vierde en vijfde lid kunnen worden gesteld zien op de uitoefening van de jacht. Deze regels vloeien voor een deel voort uit de Benelux-overeenkomst en de daarop gebaseerde beschikkingen. Een ander deel heeft betrekking op het goed jachthouderschap, zoals het verbod op het jagen op zondagen, op begraafplaatsen en op met sneeuw bedekte grond (artikel 3.6 van het Besluit natuurbescherming).

e. Waterschappen: voorkoming van schade aan waterstaatswerken, veroorzaakt door muskusratten en beverratten

- De waterschappen zijn op grond van de Waterwet verantwoordelijk voor het voorkomen van schade door de muskusrat en de beverrat, beide exoten, aan de waterstaatswerken in beheer bij waterschappen of in het beheer bij ter Rijk. De Waterwet is een *lex specialis* ten opzichte van de Wet natuurbescherming.⁶⁶
- De waterschappen moeten bij de uitoefening van deze verantwoordelijkheid handelen in overeenstemming met de Wet natuurbescherming, in het bijzonder de regels over de te gebruiken middelen voor het vangen en doden. Zo is voor het gebruik van een geweer, met inbegrip van een luchtdrukgeweer, een jachttakte nodig, en moet het te gebruiken geweer voldoen aan in het Besluit natuurbescherming gestelde regels. Provincies kunnen van deze verplichtingen vrijstelling of ontheffing verlenen.

4.3.3. Omzetting in Omgevingswet

Voorgesteld wordt de regels over schadebestrijding, populatiebeheer, jacht en overlastbestrijding als volgt om te zetten in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

a. Faunabeheerplannen, faunabeheereenheden en wildbeheereenheden

- Voor de juridische figuren van de faunabeheerplannen, faunabeheereenheden en wildbeheereenheden bestaan geen gelijksoortige figuren in het stelsel van de Omgevingswet waarbij kan worden aangesloten. Voor de verzekering van een maatschappelijk verantwoorde, transparante en deskundige uitoefening van jacht, populatiebeheer en schadebestrijding zijn de daarover bij en krachtens in de Wet natuurbescherming gestelde regels evenwel onmisbaar. In het kader van de beleidsneutrale overgang van het stelsel van de Wet natuurbescherming naar het stelsel van de Omgevingswet, moet de Omgevingswet op dit punt dus worden aangevuld.
- Het voorgestelde artikel 8.1 voorziet in regels over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen, die overeenkomen met artikel 3.12 van de Wet natuurbescherming. Het voorgestelde eerste lid voorziet in de eis dat er in elke provincie ten minste één faunabeheereenheid bestaat; het tweede lid heeft betrekking op de vaststelling van door gedeputeerde staten goed te keuren faunabeheerplannen.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 31.

- Het voorgestelde artikel 8.1, derde lid, voorziet in een verplichting om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over faunabeheereenheden, faunabeheerplannen en wildbeheereenheden. Het kabinet heeft het voornemen de hiervoor beschreven regels ongewijzigd over te nemen in deze algemene maatregel van bestuur.
 - In het voorgestelde artikel 8.1, derde lid, vierde zin, is geregeld dat provinciale staten bevoegd zijn om nadere regels te stellen over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen. Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet worden instructieregels gesteld (zie voorgesteld gewijzigd artikel 2.25, derde lid, onder c, van de Omgevingswet).
 - In het voorgestelde gewijzigde artikel 8.1, vierde lid, is geregeld dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor de uitvoering van de regels over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen zijn, bijvoorbeeld om verslagen over de uitvoering van de werkzaamheden aan te overleggen.
 - De verplichting van personen met een omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteit om aan faunabeheereenheden gegevens te verstrekken over het aantal gedode dieren zal als algemene regel worden opgenomen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet in samenhang met het voorgestelde artikel 4.32, tweede lid, onder b.
 - De verplichting voor jachthouders met een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit om zich aan te sluiten bij een wildbeheereenheid, wordt in het voorgestelde artikel 8.2, eerste lid, van de Omgevingswet geregeld. Gegeven de eis van artikel 8 van de Grondwet dat beperkingen aan de vrijheid van vereniging alleen zijn toegestaan als deze bij wet in formele zin zijn voorzien, wordt de regeling van de aansluitplicht zelf niet gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur.⁶⁷
 - In het voorgestelde tweede lid is, net als in artikel 3.14 van de Wet natuurbescherming, voorgeschreven dat een wildbeheereenheid de rechtsvorm van een vereniging heeft.
 - De taak van wildbeheereenheden is opgenomen in het voorgestelde artikel 8.2, derde lid.
 - Nadere regels over de wildbeheereenheid en regels over uitzonderingen op de aansluitplicht worden bij provinciale omgevingsverordening gesteld op grond van het voorgestelde artikel 8.2, vierde lid, van de Omgevingswet; bij algemene maatregel van bestuur kunnen op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet door het Rijk instructieregels worden vastgesteld.
- b. Schadebestrijding en overlastbestrijding
- Voor het doden en vangen van in het wild levende dieren van beschermde soorten zal op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, tweede lid, in beginsel een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit zijn vereist (zie paragraaf 4.2.3 van deze memorie van toelichting). Bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, zullen de diersoorten worden aangewezen die in het gehele land schade veroorzaken en waarvoor bij ministeriële regeling op grond van het voorgestelde nieuwe artikel 5.2, tweede lid, onder daarbij te stellen voorwaarden mag worden afgeweken van de vergunningplicht om deze te bestrijden. Het kabinet zegt toe dat het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur waarin regels houdende aanwijzing van de diersoorten worden

⁶⁷ Ten aanzien van de verhouding tot artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden zij verwezen naar Kamerstukken I 2015/16, 33 348, D, blz. 7/8.

gesteld, gewijzigd of ingetrokken, eerst in procedure zal worden gebracht na overleg met de provincies.

- In deze algemene maatregel van bestuur zal eveneens worden voorzien in de bevoegdheid van provincies om bij omgevingsverordening voor de daarbij aan te wijzen soorten die in delen van het land schade veroorzaken, een afwijking van de vergunningplicht onder bij die verordening gestelde voorwaarden toe te staan (voorgesteld gewijzigd artikel 5.2, eerste lid).
- Het voornemen van het kabinet is in de algemene maatregel van bestuur dezelfde voorwaarden te stellen waaronder mag worden afgeweken van de vergunningplicht als de voorwaarden die bij en krachtens de Wet natuurbescherming zijn gesteld, waaronder de eis dat schadebestrijding overeenkomstig het faunabeheerplan plaatsvindt.

c. Populatiebeheer door faunabeheereenheden

- Faunabeheereenheden hebben op grond van dit wetsvoorstel een omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten nodig voor het vangen en doden van dieren van beschermde soorten met het oog op populatiebeheer. Dit zal worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.1, tweede lid (zie paragraaf 4.2.3 van deze memorie van toelichting).
- De regels over de beoordeling van de aanvraag en over de aan de vergunning te verbinden voorschriften zullen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur op grond van respectievelijk artikel 5.18 en artikel 5.34.
- Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat de rechthebbende van de grond waarop populatiebeheer plaatsvindt, de aanwezigheid van de groep personen of groepen van personen die de beheermaatregelen uitvoeren, moet gedogen. Deze gedoogverplichting is geregeld in het voorgestelde artikel 10.28a, eerste en derde lid, van de Omgevingswet. Net als in de Wet natuurbescherming geldt deze gedoogverplichting uitsluitend als gedeputeerde staten hiertoe besluiten.

d. Jacht

- De regelgeving over jacht, beschreven in de vorige paragraaf, bestaat uit algemene regels. Deze zullen onderdeel worden van de algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder k. Het voorgestelde artikel 4.31 geeft de kaders aan voor de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Aangezien het hier gaat om beperkingen aan de uitoefening van het jachtrecht, een «possession» in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, zijn de essentialia in het wetsvoorstel zelf geregeld: de regeling van het jachthouderschap (voorgesteld artikel 8.3, eerste lid, van de Omgevingswet) en de aanwijzing van de te bejagen wildsoorten (voorgesteld artikel 8.3, vierde lid, van de Omgevingswet). Ten aanzien van de andere regels over de uitoefening van de jacht is voorzien in een opdracht om deze bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Daarmee is geborgd dat deze beperkingen zijn voorzien bij wet, zoals vereist in artikel 1 van het aangehaalde Eerste Protocol.⁶⁸ Betrokkenheid van het parlement bij de uitvoeringsregelgeving is gewaarborgd via de in artikel 23.5 van de Omgevingswet voorgeschreven voorhangprocedure.
- Aangezien de regels over de uitoefening van de jacht niet alleen betrekking hebben op de bescherming van de natuur maar ook op het waarborgen van de veiligheid, op goed jachthouderschap, zijn deze

⁶⁸ Zie Kamerstukken I 2015/16, 33 348, D, blz. 8.

belangen als doelstelling opgenomen in het voorgestelde artikel 4.31, eerste lid. Deze regels geven mede uitvoering aan de hierboven beschreven verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Benelux-regelgeving inzake jacht en vogelbescherming. Dit komt tot uitdrukking in het voorgestelde gewijzigde artikel 4.20 van de Omgevingswet.

- Regels kunnen ook worden gesteld met het oog op een passende en doeltreffende aanpak ter voorkoming en bestrijding van schade door dieren. Hierbij gaat het om de verplichting om de jacht uit te oefenen overeenkomstig een goedgekeurd faunabeheerplan.
- Bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld dat het verboden is om de jacht uit te oefenen in de periode dat deze niet is geopend. Bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 4.3, derde lid, onder k, van de Omgevingswet zal de opening van de jacht worden geregeld. Het kabinet zegt toe om voorafgaand aan het stellen, wijzigen of intrekken van regels over de opening van de jacht te zullen overleggen met de provincies.
Een verbod om de jacht uit te oefenen als deze is gesloten vanwege de weersomstandigheden zal eveneens bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld (voorgesteld artikel 4.31, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet). Op grond van artikel 4.6 van de Omgevingswet zal worden geregeld dat de provincies bevoegd zijn tot tijdelijke sluiting van de jacht bij omgevingsverordening.
- In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet zal worden geregeld dat niet mag worden gejaagd met een geweer in gebieden waar veel bebouwing is. Hierin zal worden verwezen naar de grenzen van de bebouwingscontouren die gemeenteraden in hun omgevingsplannen zullen opnemen. Het voorgestelde artikel 2.28, onder g, onder 1°, van de Omgevingswet verduidelijkt dat hierover door het Rijk instructieregels zullen worden vastgesteld.

e. Waterschappen: voorkoming van schade aan waterstaatswerken, veroorzaakt door muskusratten en beverratten

- De waterschappen blijven op grond van de Omgevingswet verantwoordelijk voor de voorkoming van schade aan waterstaatswerken door muskusratten en beverratten, als onderdeel van het beheer van watersystemen als bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 1°, van de Omgevingswet. Waar het gaat om de wateren in beheer bij het Rijk zal deze specifieke taak aan de waterschappen worden toegedeeld bij ministeriële regeling op grond van artikel 2.20, derde lid, van de Omgevingswet.
- Bij de uitoefening van deze taak dienen de waterschappen te handelen overeenkomstig de op grond van de Omgevingswet vastgestelde regels ter bescherming van de natuur. Aangezien het hier gaat om de bestrijding van exoten, betreft dit alleen de regels over het gebruik van middelen en niet de regels over beschermde diersoorten. Hierop wordt in paragraaf 4.4 van deze memorie van toelichting ingegaan.

§4.4. Middelen

4.4.1. Regeling in de Wet natuurbescherming

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 paragraaf 3.6 en 3.7 de Wet natuurbescherming bepalingen inzake het gebruik van middelen en methoden voor het vangen of doden van dieren. De bepalingen verzekeren een verantwoord gebruik van middelen.

Concreet gaat het om de volgende regels:

a. Algemeen

- Er is voorzien in een specifieke zorgplicht die inhoudt dat, wanneer het vangen en doden van dieren is toegestaan, daarbij onnodig lijden moet worden voorkomen (artikel 3.24, eerste lid, van de Wet natuurbescherming).
- In de wet zelf en in bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels worden beperkingen gesteld aan het gebruik, het voorhanden hebben, het verhandelen en het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van vang- of dodingsmiddelen, mede ter uitvoering van Benelux-regelgeving inzake jacht en vogelbescherming (artikel 3.24, tweede tot en met zesde lid, van de Wet natuurbescherming). Bij het verlenen van ontheffingen of vrijstellingen van de soortenbeschermingsverboden kan het bevoegd gezag van deze regels ontheffing of vrijstelling verlenen (artikel 3.25, vierde lid, van de Wet natuurbescherming) met het oog op maatwerk.
- De bevoegde gezagen die ontheffing of vrijstelling verlenen van de soortenbeschermingsverboden moeten in de ontheffing of vrijstelling de middelen aanwijzen die mogen worden gebruikt om de dieren te vangen of te doden (artikel 3.25, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming). Wanneer het gaat om vrijstellingen voor schade- of overlastbestrijding of ontheffingen voor schadebestrijding, geldt als aanvullende opdracht aan het bevoegd gezag om alleen middelen aan te wijzen waarbij nadelige gevolgen voor het dierenwelzijn worden voorkomen, of anders zoveel mogelijk te beperken, en om het doden van dieren daarbij zoveel mogelijk te vermijden (artikel 3.25, vierde lid, van de Wet natuurbescherming).

b. Geweer

- Een schutter moet het geweer gericht en kundig kunnen gebruiken om onbedoelde schade aan natuurwaarden te voorkomen en om de openbare veiligheid te waarborgen. Het gebruik en het voorhanden hebben van een geweer is daarom alleen toegestaan als de houder een jachtakte heeft (artikel 3.26, eerste lid, onderdeel a, van de Wet natuurbescherming). De jachtakte wordt verleend door de korpschef van de politie (artikel 3.28, eerste lid, van de Wet natuurbescherming).
- Een belangrijke voorwaarde voor verlening is dat de aanvrager met gunstig gevolg een jachtexamen heeft afgelegd (artikel 3.28, tweede lid, onderdeel d, van de Wet natuurbescherming).
- Het jachtexamen moet zijn erkend door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Voor erkenning worden bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling regels gesteld (artikel 3.28, vierde lid, van de Wet natuurbescherming).
- Over het gebruik en het voorhanden hebben van een geweer zijn ook regels gesteld, met het oog de bescherming van de natuur en het waarborgen van de veiligheid. Geweren mogen alleen worden gebruikt op jachtvelden met minimaal een bepaalde omvang, zodat de jachtaktehouder voldoende grond heeft om tot een goed wildbeheer te kunnen komen (artikel 3.26, eerste lid, onderdeel b, van de Wet natuurbescherming). Ook is het afsluiten van een schadeverzekering vereist (artikel 3.26, eerste lid, onderdeel c, van de Wet natuurbescherming). De verzekering dient ter schadeloosstelling van eventuele slachtoffers van ongevallen met het geweer in het veld. Het slachtoffer heeft bovendien een eigen recht op schadevergoeding ten opzichte van de verzekeraar en gebreken aan de verzekeringsovereenkomst kunnen niet aan het slachtoffer worden tegengeworpen.
- Bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling zijn nadere regels gesteld over het geweer en de munitie, onder meer ter uitvoering van de aangehaalde Benelux-regelgeving (artikel 3.26, tweede lid, van de Wet natuurbescherming).

- Bij het verlenen van ontheffingen of vrijstellingen van de soortenbeschermingsverboden kan het bevoegd gezag ontheffing of vrijstelling verlenen van de eis dat de houder over een jachtakte en een geschikt jachtveld beschikt of van de bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen (artikel 3.26, derde lid, van de Wet natuurbescherming).
- Het gebruik van het geweer is uitsluitend toegestaan voor de handelingen, genoemd in artikel 3.26, eerste lid, onderdeel d, van de Wet natuurbescherming.

c. Jachtvogels

- 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. Valkeniers moeten daarom beschikken over een valkeniersakte, die wordt verleend door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikel 3.30, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, van de Wet natuurbescherming). Zij dienen daartoe met gunstig gevolg een valkeniersexamen te hebben afgelegd (artikel 3.30, tweede lid, van de Wet natuurbescherming). Hiervoor geldt hetzelfde als voor het.
- Het gebruik van jachtvogels is uitsluitend toegestaan voor de handelingen, genoemd in artikel 3.30, eerste lid, onderdeel b, van de Wet natuurbescherming.

d. Eendenkooien

- Voor het gebruik van eendenkooien moet een kooiker beschikken over specifieke deskundigheid voor een verantwoord gebruik ervan. Vereist is dat de kooiker dat het kooikersexamen met gunstig gevolg heeft afgelegd (artikel 3.30, derde lid, van de Wet natuurbescherming). Hiervoor geldt hetzelfde als voor het jachtexamen.
- De eenden in eendenkooien worden beschermd tegen verstoringen door het zogeheten afpalingsrecht, een oud zakelijk recht dat anderen dan de kooiker belet om verstoringen te veroorzaken binnen de afpalingskring van de eendenkooi (artikel 3.30, vijfde tot en met negende lid, van de Wet natuurbescherming).

e. Overig

- Het bijvoeren van wild is verboden (artikel 3.32 van de Wet natuurbescherming). Dit omdat het strijdig is met het belang van een goed wildbeheer. Het gaat hier om bijvoeren dat de stand van de populatie bevordert. Het gebruik van voer in kleine hoeveelheden om tellingen te kunnen verrichten of om afschot te kunnen plegen niet wordt beschouwd als «bijvoeren», evenmin als het in stand houden of aanleggen van voerakkers om dieren beter zichtbaar te maken voor recreanten.
Gedeputeerde staten zijn bevoegd om ontheffing te verlenen van dit verbod. Ontheffing van het verbod is alleen mogelijk indien sprake is van bijzondere weersomstandigheden of van een tijdelijk natuurlijk voedseltekort en het welzijn van de dieren in het geding is.
- Het opdrijven van hoefdieren in het kader van beheer en schadebestrijding is verboden (artikel 3.33 van de Wet natuurbescherming). Dit vanwege de mate van verstoring die deze methode veroorzaakt.
- Provinciale staten kunnen bij verordening de zogenoemde drukmethode toestaan in het kader van duurzaam populatiebeheer 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 zonder daarbij honden in te zetten.

4.4.2. Omzetting naar Omgevingswet

a. Algemeen

- De specifieke zorgplicht om te voorkomen dat onnodig leed wordt toegebracht aan dieren bij het vangen of doden zal worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder l, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.32 van de Omgevingswet. Het belang om het welzijn van in het wild levende dieren te beschermen wordt geschaard onder het in het voorgestelde artikel 4.32 genoemde belang van natuurbescherming.
- De algemene regels over het gebruik van middelen of installaties of het toepassen van methoden om dieren te vangen of te doden zullen eveneens worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder l, en tweede lid, onder c, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.32 van de Omgevingswet.
- Het maatwerk dat voor de toepassing van deze regels op grond van artikel 3.25, vierde lid, van de Wet natuurbescherming kan worden gegeven via ontheffingen en vrijstellingen, kan op grond van de Omgevingswet worden gegeven via maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 en maatwerkregels als bedoeld in artikelen 4.6. In de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels over het gebruik van middelen of installaties of het toepassen van methoden zullen de onderwerpen worden aangewezen waarvoor maatwerkvoorschriften en -regels kunnen worden gesteld. Het bevoegd gezag is in de hoofdregel gedeputeerde staten (voorgesteld gewijzigd artikel 4.11, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet) en in uitzonderingsgevallen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (voorgesteld gewijzigd artikel 4.12, eerste lid, onder i, van de Omgevingswet; in dat geval worden bij ministeriële regeling regels gesteld op grond van artikel 4.3, vierde lid (nieuw), van de Omgevingswet).
- Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.34 van de Omgevingswet zal worden bepaald dat het bevoegd gezag aan een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit die het doden of vangen van een dier behelst, voorschriften verbindt over de daarvoor te gebruiken middelen en dat – kort gezegd – voor middelen moet worden gekozen die voor het dierenwelzijn het minst belastend zijn. Voor algemene regels ter vervanging van de vergunningplicht zal dit – op grond van het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 5.2 van de Omgevingswet – bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld.

b. Geweer

- Aangezien de jachtakte een vergunning is, wordt voorgesteld om de vergunde activiteit – het gebruik en het voorhanden hebben van een geweer voor het doden van dieren ter uitvoering van de wet – in het stelsel van de Omgevingswet als omgevingsvergunningplichtige activiteit aan te wijzen. In het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, eerste lid, onder g, van de Omgevingswet wordt daartoe het begrip «jachtgeweeractiviteit» geïntroduceerd. Benadrukt wordt dat een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit betrekking heeft op het gebruik van het geweer ten algemene, met het oog op een veilig en deskundig gebruik. In aanvulling daarop moet het op grond van het wetsvoorstel zijn toegestaan om dieren te doden, bijvoorbeeld op grond van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, of overeenkomstig de regels over de uitoefening van de jacht.
In het voorgestelde artikel 5.9a wordt de korpschef van de politie aangewezen als bevoegd gezag voor verlening en intrekking. De

huidige bevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid om uit veiligheidsoverwegingen ook tot intrekking van de vergunning over te gaan, wordt gecontinueerd in het voorgestelde artikel 5.41, tweede lid, van de Omgevingswet.

De regels over de beoordeling van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit zullen op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. In het voorgestelde artikel 5.29b van de Omgevingswet is geregeld dat deze regels niet alleen worden gesteld met het oog op de bescherming van de natuur maar ook ter waarborging van de veiligheid.

- De vereiste verzekering ter dekking van aansprakelijkheid als gevolg van het gebruik van het geweer zal bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 4.3, eerste lid, onder l, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.32, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet worden geregeld.
- Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3 in samenhang met het voorgestelde artikel 4.32 van de Omgevingswet zullen regels worden gesteld over jachtexamens. In het voorgestelde artikel 4.32, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet is geregeld dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd is om deze te examens erkennen.
- De algemene regels over het gebruik van het geweer zullen op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder l, van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Het voorgestelde artikel 4.32 voorziet in een inkadering van deze bevoegdheid.

Het maatwerk dat voor de toepassing van deze regels op grond van artikel 3.26, derde lid, Wet natuurbescherming kan worden geleverd via ontheffingen en vrijstellingen, kan op grond van de Omgevingswet worden gegeven via maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 van die wet, te stellen door het bevoegd gezag. Verwezen wordt naar hetgeen hiervoor onder 1 is opgemerkt. Voor gevallen waarin dit maatwerk het nodig maakt om af te wijken van de verplichting om voor het gebruik van het geweer te beschikken over een omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteiten, zal op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.2, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur een voorziening worden getroffen om dit bij omgevingsverordening en ministeriële regeling te regelen.

c. Jachtvogels

- Net als de jachtakte wordt in dit wetsvoorstel de valkeniersakte een bijzondere omgevingsvergunning voor zogenaamde valkeniersactiviteiten (voorgesteld gewijzigd artikel 5.1, eerste lid, onder h, van de Omgevingswet). De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is het bevoegd gezag. Dit zal worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.11, eerste lid, onder h, van de Omgevingswet.
- Ten aanzien van de valkeniersexamens, de erkenning van die examens en de algemene regels over het gebruik en voorhanden hebben van jachtvogels wordt verwezen naar hetgeen hiervoor onder 2 is beschreven over geweren.

d. Eendenkooien

- De algemene regels over eendenkooien, kooikersexamens en erkenningen van examens zullen worden gesteld op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder l, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.32 van de Omgevingswet.

- De bescherming van het historische afpalingsrecht (tot 1 april 1977) wordt geregeld in het voorgestelde artikel 2.7 van dit wetsvoorstel, als onderdeel van het overgangsrecht.

e. Overig

- Het bijvoeren van wild en het doden of vangen van hoefdieren door middel van drijven en het drijven van wilde zwijnen, reeën, damherten of edelherten zullen als flora- en fauna-activiteit worden aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving, via het Aanvullingsbesluit natuur, op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet. Dat brengt mee dat deze activiteiten zijn verboden zonder omgevingsvergunning. In het voorgenomen Omgevingsbesluit zal op grond van artikel 5.10, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet worden geregeld dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor de verlening van de omgevingsvergunning voor deze activiteit. Via het Aanvullingsbesluit natuur zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden geregeld dat een omgevingsvergunning alleen wordt verleend voor het bijvoeden van hoefdieren wanneer er sprake is van bijzondere weersomstandigheden of een tijdelijk voedseltekort waardoor het welzijn van de dieren in het geding is (zie artikel 3.32, tweede lid, van de Wet natuurbescherming). Voor het doden van wilde zwijnen door drijfjacht zal worden geregeld dat een omgevingsvergunning alleen wordt verleend wanneer dat gebeurt door middel van een methode waarbij één persoon wilde zwijnen opzettelijk verontrust met het oogmerk deze dieren binnen het schootsveld van één geweerdager te drijven, opdat deze de dieren kan doden, en waarbij geen hond wordt ingezet, net als in artikel 3.33, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.

§4.5. Handel en bezit van dieren, planten en producten

4.5.1. Internationale verplichtingen

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 dierenonvriendelijke wijze zijn gevangen of gedood.

De Europese Unie is – evenals Nederland – partij bij het cites-verdrag. Dat 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. Het verdrag is op het niveau van de Europese Unie uitgewerkt in de cites-basisverordening en in de cites-uitvoeringsverordening. In de cites-basisverordening zijn de drie bijlagen bij 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 beginsel 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 handelontwikkelingen 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.

Ten aanzien van zeehonden, zeehondenproducten, pelzen van andere diersoorten en producten van dieren die zijn gevangen met een wildeklem, 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. Veror-

dening 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. 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.

In het Internationaal Verdrag tot Regulering van de Walvisvangst⁶⁹ en de daarbij horende Uitvoeringsovereenkomst Internationaal Verdrag tot Regulering van de Walvisvangst zijn de voorwaarden opgenomen waaronder de walvisvangst dient plaats te vinden. Sinds 1985 geldt een moratorium op de alle commerciële walvisvangst (artikel III, tiende lid, onderdeel e, van de Uitvoeringsovereenkomst).

4.5.2. Regeling in de Wet natuurbescherming

In paragraaf 3.8 van de Wet natuurbescherming wordt uitvoering gegeven aan de internationale verplichtingen op het vlak van de regulering van de handel ter bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten:

- Het is verboden om in strijd te handelen met rechtstreeks werkende bepalingen van de EU-verordeningen. Omwille van de kenbaarheid worden deze bepalingen aangewezen bij ministeriële regeling (artikel 3.37, eerste lid, van de Wet natuurbescherming). 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 rechtstreeks werkende bepalingen van verordeningen, zodat deze op effectieve wijze kunnen worden uitgevoerd en gehandhaafd.
- Bij regeling kunnen regels worden gesteld die noodzakelijk zijn ter uitvoering van de verordeningen (artikel 3.37, tweede lid, van de Wet natuurbescherming). Ook administratieve en procedurele regels kunnen bij ministeriële regeling worden vastgesteld.
- 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 artikel 3.38 van de Wet natuurbescherming bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld. Deze grondslag maakt het ook mogelijk om 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, ter ondersteuning van het toezicht en de handhaving. Hierbij kan worden geregeld dat de taak van het uitreiken van merken, merktekens of ringen wordt belegd bij aangewezen rechtspersoonlijkheid bezittende organisaties (artikel 3.38, eerste lid, onderdeel d, van de Wet natuurbescherming).
- De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is bevoegd om, binnen de kaders van de cites-basisverordening, vrijstelling of ontheffing te verlenen van de regels over handel en bezit (artikel 3.40 van de Wet natuurbescherming).
- Er is een wetenschappelijke autoriteit CITES die de taken die rechtstreeks voortvloeien uit het cites-verdrag en de cites-basisverordening uitvoert (artikel 3.41 van de Wet natuurbescherming).

⁶⁹ Gesloten te Washington, 2 december 1946 (Stb. 1949, I 534).

- In artikel 3.35 van de Wet natuurbescherming is het verbod opgenomen om walvissen te vangen of te doden vanuit een Nederlands schip of om walvissen aan boord van een Nederlands schip te verwerken.

4.5.3. Omzetting naar Omgevingswet

- De strafbaarstelling van overtredingen van de algemene regels van de cites-basisverordening en de algemene regels die in het Besluit natuurbescherming zijn opgenomen ter uitvoering van ondersteunend nationaal beleid, zullen op grond van dit wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet. Hetzelfde geldt voor de algemene regels ter uitvoering van de zeehondenverordening, de zeehondenrichtlijn en de wildeklemverordening. Het voorgestelde artikel 4.36 van de Omgevingswet voorziet in een inkadering van deze bevoegdheid.
- Activiteiten waarvoor op grond van de cites-basisverordening of ter uitvoering van ondersteunend nationaal beleid toestemming is vereist, worden op grond van dit wetsvoorstel aangemerkt als omgevingsvergunningplichtige activiteit. Daartoe wordt het begrip «cites-activiteit» geïntroduceerd (in de bijlage behorende bij artikel 1.1 van de Omgevingswet). Het gaat hier om het binnen of buiten Nederland brengen, het verhandelen of het om andere reden dan verkoop onder zich hebben van dieren, planten en producten daarvan. Omdat de cites-basisverordening, de daarop gebaseerde uitvoeringsverordeningen en de regelgeving ter uitvoering van het nationaal beleid voorzien in verschillende uitzonderingen op de vergunningplicht, wordt voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur te regelen in welke gevallen een omgevingsvergunning voor cites-activiteiten vereist is. Om deze reden worden de cites-activiteiten in het wetsvoorstel ondergebracht in artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet.
Bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.11, eerste lid, onder i, van de Omgevingswet zal de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden aangewezen als bevoegd gezag.
- De taak van het uitreiken van merken, merktekens of ringen, kan bij algemene maatregel van bestuur worden belegd bij aangewezen rechtspersoonlijkheid bezittende organisaties (voorgesteld artikel 4.36, derde lid, van de Omgevingswet).
- De wetenschappelijke autoriteit CITES is in dit wetsvoorstel aangewezen in het voorgestelde artikel 17.5a van de Omgevingswet.
- De verboden ter bescherming van walvissen zullen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder m, zoals uitgewerkt in het voorgestelde artikel 4.33 van de Omgevingswet.

§4.6. Exoten

4.6.1. Internationale verplichtingen

Uitheimse soorten (exoten) zijn dieren, planten, schimmels of micro-organismen die door menselijk handelen buiten hun natuurlijke verspreidingsgebied terecht zijn gekomen. De meeste uitheimse soorten vormen geen bedreiging voor de biodiversiteit, omdat de leefomstandigheden voor deze soorten in Nederland niet geschikt zijn of omdat ze geen schade veroorzaken. Sommige uitheimse soorten kunnen echter invasief zijn. Dat betekent dat deze soorten na introductie of verspreiding een bedreiging zijn of nadelige gevolgen hebben voor de biodiversiteit en ecosystemen in Nederland. Deze bedreiging en nadelige gevolgen nemen verschillende

vormen aan, zoals ernstige gevolgen voor inheemse soorten en de structuur en werking van ecosystemen door de verandering van habitats, predatie, concurrentie, overbrenging van ziekten, vervanging van inheemse soorten in een significant deel van hun verspreidingsgebied en door genetische effecten als gevolg van kruisingen. Invasieve uitheemse soorten kunnen de natuur en maatschappij veel last bezorgen en tot economische schade leiden.

Voor een effectieve aanpak van invasieve exoten is een grensoverschrijdende benadering van groot belang. De -invasieve-exotenverordening voorziet daartoe in regels terzake. Zij bevat rechtstreeks werkende bepalingen ter preventie van de introductie en verspreiding van zorgwekkende invasieve uitheemse soorten die zijn geplaatst op de zogenoemde «Unielijst». Dit zijn invasieve uitheemse soorten waarvan de negatieve effecten zodanig zijn, dat gezamenlijk optreden op het niveau van de Unie vereist is. De Europese Commissie stelt de Unielijst vast door een uitvoeringshandeling op basis van criteria die zijn opgenomen in de invasieve-exotenverordening. De bepalingen in de invasieve-exotenverordening bestaan onder meer uit verboden op het opzettelijk op het grondgebied van de Europese Unie brengen van dieren of planten van een op de Unielijst geplaatste soort, het houden, verhandelen en kweken van dieren of planten van deze soorten en het uitzetten van de betreffende dieren of planten in het milieu.

De invasieve-exotenverordening verplicht lidstaten om een vergunningensysteem in te voeren dat de mogelijkheid biedt om onder strikte voorwaarden van de verboden af te wijken in enkele specifieke situaties. Ook vanwege een dwingend algemeen belang mag in uitzonderingsgevallen een vergunning worden verleend. Voorts zijn lidstaten bevoegd bij wijze van noodmaatregel op nationaal niveau één of meer van de genoemde verboden vast te stellen als zij over bewijs beschikken dat een invasieve uitheemse soort die niet is opgenomen op de Unielijst maar waarschijnlijk wel aan de criteria voldoet, zich op het grondgebied bevindt of dat er een dreigend risico voor introductie daarvan bestaat.

Verder voorziet de verordening in een verplichting van lidstaten tot het vaststellen van actieplannen betreffende de introductieroutes van invasieve uitheemse soorten, een surveillancesysteem, het uitvoeren van officiële controles, het treffen van snelle uitroeiingsmaatregelen in een vroeg stadium van invasie, het treffen van beheersmaatregelen en het nemen van passende maatregelen om het herstel van door invasieve uitheemse soorten aangetaste, beschadigde of vernietigde ecosystemen te bevorderen.

4.6.2. Regeling in Wet natuurbescherming

- De artikelen 3.36 tot en met 3.40 van de Wet natuurbescherming voorzien in regels om uitvoering te geven aan de invasieve-exotenverordening en andere Europese regelgeving over dit onderwerp. Hiervoor is dezelfde systematiek gevolgd als voor de uitvoering van de cites-verordening: een aanwijzing bij ministeriële regeling van de rechtstreeks werkende verboden van de verordeningen om overtredingen ervan strafbaar te stellen, de bevoegdheid om bij ministeriële regeling regels te stellen ter uitvoering van onderdelen van een verordening, of een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen richtlijn met betrekking tot exoten, ten aanzien waarvan Nederland geen beoordelingsruimte heeft, en van onderdelen die louter zien op administratieve vereisten, en de aanwijzing van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als bevoegde autoriteit.

- Op grond van artikel 3.38, tweede lid, van de Wet natuurbescherming is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit belast met de uitvoering van de EU-verordening inzake uitheemse invasieve soorten. Voorzien is in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur medebewind van de provincies te vorderen voor de uitvoering van taken, zoals het nemen van uitroeiingsmaatregelen. Hierover dient eerst overleg tussen Rijk en provincies plaats te vinden.
- Het Nederlandse beleid is gericht op uitvoering van de Europese aanpak van invasieve exoten; aanvullend nationaal beleid is op dit moment niet aan de orde. Er wordt daarom geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de verordening biedt om strengere nationale regels te stellen ten aanzien van soorten op de Unielijst of om regels te stellen ten aanzien van voor Nederland zorgwekkende invasieve uitheemse soorten. Om dezelfde reden wordt geen toepassing gegeven aan de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur invasieve exoten aan te wijzen die niet mogen worden verhandeld of voorhanden mogen worden gehouden (artikel 3.40 van de Wet natuurbescherming).
- De Wet natuurbescherming voorziet in de bevoegdheid om bij ministeriële regeling invasieve exoten aan te wijzen die door gedeputeerde staten moeten worden bestreden (artikel 3.19 van de Wet natuurbescherming). Ook is een verbod opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur aangewezen planten van exotensoorten te planten of te zaaien (artikel 3.34, vierde lid, van de Wet natuurbescherming).
- Dieren en planten van exotensoorten maken geen onderdeel uit van de Nederlandse inheemse natuur en worden niet beschermd door een verbod op het vangen en doden van dieren en het plukken of ontwortelen van planten. Wel gelden er beperkingen aan het gebruik van het geweer of van jachtvogels om dieren van een exotensoort te vangen of te doden: het gebruik ervan is alleen toegestaan als aan het vangen en doden een opdracht van gedeputeerde staten ten grondslag ligt om de omvang van populaties van deze dieren te beperken of als er voor gedeputeerde staten een verplichting geldt om een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen invasieve exoot in aantal terug te brengen (artikel 3.26, eerste lid, onder d, onder 3°, en artikel 3.30, eerste lid, onder b, onder 3°, in samenhang met artikel 3.18, vierde lid in samenhang met eerste lid, dan wel artikel 3.19, tweede lid, van de Wet natuurbescherming). Het gebruik van deze middelen is ook toegestaan als de exotensoort is aangewezen door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikel 3.26, eerste lid, onder d, onder 4°, en artikel 3.30, eerste lid, onder b, onder 4°, van de Wet natuurbescherming). Wanneer gebruik wordt gemaakt van een middel waarvoor op grond van artikel 3.24, tweede lid, van de Wet natuurbescherming een verbod geldt om zich hiermee buiten gebouwen te bevinden, is een ontheffing of vrijstelling nodig (artikel 3.25, vierde lid, van de Wet natuurbescherming). Deze middelen, waaronder klemmen, vallen, strikken, vangkooien netten en lijm, zijn aangewezen in artikel 3.10 van het Besluit natuurbescherming.
- Gedeputeerde staten zijn bevoegd om een persoon of een groep van personen de opdracht te geven om de omvang van populaties van dieren van exotensoorten te beperken (artikel 3.18, vierde lid, in samenhang met het eerste lid, van de Wet natuurbescherming). Zij kunnen daarbij bepalen dat deze personen of groepen toegang hebben tot de gronden waarop deze dieren zich bevinden (artikel 3.18, vierde lid, in samenhang met het tweede lid, onder a, van de Wet natuurbescherming). Hetzelfde geldt voor het terugbrengen van aantallen van planten van exotensoorten (artikel 3.19, vierde lid) en het beperken van aantallen verwilderde dieren (artikel 3.18, vierde lid, van de Wet natuurbescherming).

4.6.3. Overgang naar Omgevingswet

- De strafbaarstelling van overtredingen van de algemene regels van de invasieve-exotenverordeningen zullen op grond van dit wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder n, van de Omgevingswet. Het voorgestelde artikel 4.34 van de Omgevingswet voorziet in een inkadering van deze bevoegdheid.
- De activiteiten waarvoor op grond van de exoten-basisverordening een vergunning is vereist, vallen onder de voorgestelde definitie van «exoten-activiteit» waarvoor op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet een omgevingsvergunning is vereist.
Bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.11, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet zal de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden aangewezen als bevoegd gezag.
- Net als in de Wet natuurbescherming zullen dieren en planten van exotensoorten niet worden beschermd tegen het vangen en doden dan wel plukken en ontwortelen. Voor het bestrijden of het beperken van aantallen dieren en planten van exotensoorten is geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit vereist.
- Wel zal moeten worden voldaan aan de regels over het gebruik van middelen om dieren te vangen of te doden. Die regels zullen via het Aanvullingsbesluit natuur in het Besluit activiteiten leefomgeving worden opgenomen. Zo nodig kan het bevoegd gezag afwijkingen van de regels over het gebruik van vang- en dodingsmiddelen toegestaan via maatwerkvoorschriften en maatwerkregels (artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet), bijvoorbeeld voor het gebruik van het geweer.
- Wanneer het gaat om dieren of planten van invasieve exoten waarop de exoten-basisverordening van toepassing is, berust de verantwoordelijkheid voor het nemen van feitelijke maatregelen zoals het treffen van uitroeings- en beheersmaatregelen bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit wordt in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht in het voorgestelde gewijzigd artikel 2.19, vierde lid, onder a, onder 4°, van de Omgevingswet.
- Voorgesteld wordt in het wetsvoorstel, net als in de Wet natuurbescherming, ruimte te laten voor betrokkenheid van de provincies bij de uitvoering. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat zij taken uitvoeren, zoals bijvoorbeeld het treffen van uitroeingsmaatregelen of beheersmaatregelen (voorgesteld gewijzigd artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 3°, van de Omgevingswet). Het kabinet zegt toe over een dergelijke overdracht eerst met de provincies te zullen overleggen.
- Waar het gaat om dieren of planten van exotensoorten die buiten de reikwijdte van de invasieve-exotenverordening vallen, berust de verantwoordelijkheid bij de provincies, als onderdeel van de algemene verantwoordelijkheid van provincies voor het behoud en herstel van de inheemse natuur (voorgesteld gewijzigd artikel 2.18, vierde lid, onder f, onder 1°, van de Omgevingswet). Hetzelfde geldt voor verwilderde dieren. Het Rijk kan bij algemene maatregel van bestuur instructieregels aan de provincies vaststellen over de bestrijding van deze exoten, net als nu op grond van artikel 3.19 van de Wet natuurbescherming. Het kabinet zegt toe dat een ontwerp van een dergelijke algemene maatregel van bestuur pas in procedure zal worden gebracht als hierover overeenstemming bestaat tussen Rijk en provincies.
- Wanneer het voor de uitroeiing of het beheer van aantallen dieren of planten van exotensoorten of verwilderde dieren nodig is af te wijken van de verboden met betrekking tot het gebruik van middelen om

dieren te vangen en te doden, dan kan hierin worden voorzien door middel van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Het bevoegd gezag voor het stellen van deze voorschriften en regels is, waar het gaat om dieren en planten van invasieve exotensoorten, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (in het voorgenomen Omgevingsbesluit aan te wijzen op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.12, eerste lid, onder i, van de Omgevingswet), met uitzondering van die gevallen waarin het Rijk met provincies heeft afgesproken dat zij de uitvoering op zich nemen (zie hiervoor; te regelen in het voorgenomen Omgevingsbesluit op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.11, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet). Voor dieren en planten van andere exotensoorten en voor verwilderde dieren zullen de provincies, net als in de Wet natuurbescherming, het bevoegd gezag zijn.

- In het voorgestelde artikel 10.28a, tweede en derde lid, van de Omgevingswet is voorzien in een gedoogplicht voor de rechthebbende van de grond om personen of groepen van personen toe te laten die in opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, dan wel gedeputeerde staten, dieren of planten van exotensoorten of verwilderde dieren, moeten bestrijden. Net als in de Wet natuurbescherming geldt deze gedoogverplichting uitsluitend als het bevoegd gezag hiertoe besluit.
- Het in de Wet natuurbescherming opgenomen verbod om dieren, waaronder die van exotensoorten uit te zetten, wordt gecontinueerd in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat hier om een verbod in aanvulling op de verboden ten aanzien van invasieve exotensoorten, opgenomen in de invasieve-exotenverordening. Verwezen wordt naar paragraaf 4.2.3, onder f, van deze memorie van toelichting. De in de Wet natuurbescherming opgenomen mogelijkheid om het uitzetten van planten van exotensoorten te verbieden, zal op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet, bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als flora- en fauna-activiteit. Het gaat hier immers om een activiteit die nadelig kan zijn voor inheemse plantensoorten. Voor deze activiteit is een omgevingsvergunning vereist. Hierbij zal in het voorgenomen Omgevingsbesluit dezelfde bevoegdheidsverdeling tussen provincies en Rijk worden gehanteerd: gedeputeerde staten zijn in beginsel bevoegd, tenzij het gaat om afwijkingen ten behoeve van de herintroductie van soorten of het uitzetten, planten of zaaien van exoten. Het kabinet zegt toe dat omgevingsvergunningen ten behoeve van herintroductie of uitzetting zullen worden vastgesteld in overeenstemming met gedeputeerde staten van de desbetreffende provincies.

HOOFDSTUK 5. HOUTOPSTANDEN

Hoofdstuk 4 van de Wet natuurbescherming bevat regels over de bescherming van houtopstanden en regels voor de uitvoering van Europese verordeningen inzake de handel in hout en houtproducten.

§5.1. Houtopstanden

5.1.1. Regeling in de Wet natuurbescherming

Bossen vormen een uniek natuurstype. Zij vervullen verschillende nuttige en unieke maatschappelijke functies van natuur vaak gelijktijdig en in onderlinge samenhang. Naast de «klassieke» functies van natuur, landschap, productie in de vorm van houtoogst, behoud van cultureel erfgoed en recreatie, wordt de afgelopen decennia steeds meer belang gehecht aan andere functies van het bos, zoals het vastleggen van kooldioxide, 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 is van extra belang in dichtbevolkte gebieden als Nederland en draagt bij aan de volksgezondheid. Er is ook steeds meer oog voor het gebruik van hout als milieuvriendelijke, hernieuwbare grondstof die weinig energieverbruik vereist. 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.

Om deze redenen worden bossen, op basis van nationaal beleid, onder de noemer van «houtopstanden» beschermd in de Wet natuurbescherming:

- De kern van het beschermingsregime wordt gevormd door een meldingsplicht voor burgers of bedrijven die voornemens zijn om buiten de bebouwde kom een houtopstand te vellen (artikel 4.2, eerste lid, van de Wet natuurbescherming), en een verplichting om op dezelfde grond te herbeplanten (artikel 4.3, eerste lid, van de Wet natuurbescherming) na het vellen van een houtopstand of wanneer een houtopstand anderszins teniet is gegaan. Bovendien kan een kapverbod worden opgelegd (artikel 4.2, derde lid, van de Wet natuurbescherming).
- Gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag voor het in ontvangst nemen van de meldingen en het opleggen van een kapverbod. Provinciale staten zijn bevoegd om nadere regels te stellen over de melding en over wijze waarop de herbeplanting plaatsvindt. Alleen wanneer sprake is van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten met een nationaal belang, kan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als bevoegd gezag worden aangewezen (artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming).
- De grens van de bebouwde kom wordt door de gemeenteraad vastgesteld.
- Een aantal categorieën van bomen die naar hun aard niet geschikt zijn voor het beschermingsregime, zoals kerstbomen, fruitbomen en kweekgoed is daarvan uitgezonderd. Verder zijn enkele categorieën van houtopstanden van het beschermingsregime uitgezonderd, 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 en populieren en wilgen langs wegen, waterwegen en landbouwgronden).
- Voorzien is in een generieke uitzondering op de herbeplantingsplicht (artikel 4.4 van de Wet natuurbescherming) voor de aanleg van brandgangen op natuurterreinen met het oog op brandpreventie. Ook geldt een uitzondering wanneer wordt gehandeld in overeenstemming met een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit goedgekeurde gedragscode. Over de voorgenomen goedkeuring vindt eerst overleg met de provincies plaats.
- Voor situaties waarvoor een afwijking van de meldplicht en herbeplantingsplicht wenselijk is, bestaat de mogelijkheid van een provinciale ontheffing of vrijstelling op grond van artikel 4.5 van de Wet natuurbescherming.
- Provincies en gemeenten hebben in het licht van de decentralisatie van het gebiedsgerichte beleid en de filosofie over de bevoegdheidsverdeling zoals deze ook in de Omgevingswet vorm heeft gekregen, de ruimte om met het oog op de bescherming van biodiversiteit en landschappen regels ten aanzien van houtopstanden te stellen. Artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming, dat voorziet in beperkingen aan de

bevoegdheden van provincies en gemeenten terzake, is daarom niet in werking getreden.⁷⁰

5.1.2. Omzetting in de Omgevingswet

- De regels ter bescherming van houtopstanden zullen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder o, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.35 van de Omgevingswet.
- Artikel 4.4, eerste lid, van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid om in de algemene maatregel van bestuur een meldingsplicht op te nemen.
- Op grond van de artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet zal in de algemene maatregel van bestuur worden geregeld dat het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften of maatwerkregels kan stellen ter afwijking van de algemene regels. Dit ter vervanging van de in de Wet natuurbescherming opgenomen bevoegdheid om vrijstelling of ontheffing te verlenen.
- Op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.11, eerste lid, onder g, in samenhang met artikel 4.9 van de Omgevingswet, zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag waaraan de melding moet worden gedaan en dat maatwerkvoorschriften kan stellen. In uitzonderingsgevallen is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag (voorgesteld gewijzigd artikel 4.12, eerste lid, onder m, van de Omgevingswet).
Anders dan in de Wet natuurbescherming worden in het systeem van de Omgevingswet regels over de wijze waarop door het Rijk voorgeschreven meldingen worden gedaan, bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld (artikel 16.88, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet) en niet door provinciale staten. Dit met het oog op uniformiteit voor alle vanwege regelgeving van het Rijk te melden activiteiten, zoals ten aanzien van digitalisering en de termijnen.
Het stellen van maatwerkregels door provincies geschiedt bij omgevingsverordening (artikel 4.6 van de Omgevingswet). Wanneer de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is, kan hij soortgelijke regels bij ministeriële regeling stellen (artikel 4.3, vierde lid (nieuw), van de Omgevingswet).
- In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3, eerste lid, van de Omgevingswet zal worden geregeld dat de regels ter bescherming van houtopstanden alleen van toepassing zijn buiten de gebieden waar veel bebouwing is. Verwezen zal worden naar de bij omgevingsplan door de gemeenteraad vast te stellen bebouwingscontouren. Het voorgestelde artikel 2.28, onder g, onder 2°, van de Omgevingswet verduidelijkt dat hierover door het Rijk instructieregels zullen worden vastgesteld. Binnen deze contouren is het aan de gemeenten zelf om op grond van hun autonome bevoegdheid te besluiten om houtopstanden te beschermen en op welke wijze.
- De bevoegdheid tot het opleggen van een kapverbod zal in de systematiek van de Omgevingswet als maatwerkvoorschrift of maatwerkregel worden opgelegd, ter afwijking van de hoofdregel (meldingsplicht en plicht tot herbeplanting).
- Bij algemene maatregel van bestuur zal worden voorzien in een bevoegdheid van provincies om bij omgevingsverordening maatwerkregels te stellen over de wijze van herbeplanten (artikel 4.6 van de Omgevingswet).
- De verlening van vrijstelling van de verplichting tot melding of herbeplanting als een bedrijf of burger handelt in overeenstemming

⁷⁰ Besluit van 11 oktober 2016, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming, Stb. 384.

met een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit goedgekeurde gedragscode, zal in de systematiek van de Omgevingswet als vorm krijgen. Op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder o, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.35 van de Omgevingswet, zal in het Besluit activiteiten leefomgeving worden geregeld dat de meldings- en herbeplantingsplicht niet van toepassing is wanneer wordt gewerkt overeenkomstig een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit goedgekeurde gedragscode. Het kabinet zegt toe dat over het voornemen tot goedkeuring eerst overleg met de provincies zal worden gevoerd.

§5.2. Handel in hout en houtproducten

5.2.1. Internationale verplichtingen

De Europese 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 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 waaraan marktdeelnemers zich moeten houden. Hout dat overeenkomstig de flegt-verordening of de eerder aangehaalde cites-verordening is binnengebracht in de Europese Unie wordt op grond van de houtverordening als legaal gewonnen hout beschouwd.

5.2.2. Regeling in de Wet natuurbescherming

- Paragraaf 4.2 van de Wet natuurbescherming voorziet in 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.
- Voorzien is in een strafbaarstelling van overtredingen van de in de verordening opgenomen rechtstreeks werkende verboden. Deze worden bij ministeriële regeling aangewezen (artikel 4.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming)
- Aan de bindende, rechtstreeks werkende bepalingen van die verordeningen en de met het oog op de uitvoering daarvan te stellen regels van administratieve en procedurele aard wordt uitvoering gegeven bij ministeriële regeling (artikel 4.8, tweede lid, van de Wet natuurbescherming).
- De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is aangewezen als de bevoegde instantie voor de uitvoering van de verordeningen; hij kan evenwel ook een andere bevoegde instantie aanwijzen (artikel 4.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming).

- Naast het uitvoeren van bindende onderdelen van EU-verordeningen bevat de Wet natuurbescherming 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 (artikel 4.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming), en om ontheffing en vrijstelling van die regels te verlenen (artikel 4.9 van de Wet natuurbescherming). Aanvullende nationale regels kunnen onder meer noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering en een effectieve handhaving.

5.2.3. Omzetting in Omgevingswet

- De strafbaarstelling van overtredingen van de algemene regels van de flegt- en houtverordeningen zal op grond van dit wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, tweede lid, onder b, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.37, van de Omgevingswet.

HOOFDSTUK 6. FINANCIËLE BEPALINGEN

§6.1. Tegemoetkoming schade

6.1.1. Schade veroorzaakt door dieren

a. Regeling in de Wet natuurbescherming

In artikel 6.1 van de Wet natuurbescherming is het wettelijk kader opgenomen voor de tegemoetkoming in de schade die wordt veroorzaakt door dieren van soorten die op grond van de Wet natuurbescherming zijn beschermd. Een tegemoetkoming wordt op zijn verzoek aan een belanghebbende verleend voor zover die schade niet of niet geheel voor zijn rekening behoort te blijven. De tegemoetkoming wordt naar billijkheid bepaald.

Uitgangspunt van het beleid 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 bestuursrechtspraak⁷¹ «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.

Gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag voor het verlenen van tegemoetkomingen in schade. De provincies stellen binnen de gegeven kaders het beleid voor de verlening van tegemoetkomingen vast. Het is ook aan de provincies om te bezien op welke wijze zij de toekenning van tegemoetkomingen organiseren en of zij daarvoor bijvoorbeeld een bepaald orgaan voor in het leven roepen.

b. Omzetting in Omgevingswet

Voorgesteld wordt de specifieke voorziening voor tegemoetkomingen in schade veroorzaakt door in het wild levende dieren van artikel 6.1 van de Wet natuurbescherming te continueren in het stelsel van de Omgevingswet. Het voorgestelde artikel 15.17 van de Omgevingswet voorziet hierin.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld ABRS 18 januari 2012, zaaknr. 201103944/1/H3 (reeënschade boomgaard).

Een specifieke voorziening, aanvullend op de algemene regeling voor nadeelcompensatie is wenselijk omdat er voor deze vorm van schade niet goed kan worden aangesloten bij een handelen van een bestuursorgaan ter uitoefening van een publieke taak. Het voorgestelde artikel 15.17 van de Omgevingswet maakt dan ook, net als artikel 6.1 van de Wet natuurbescherming, een schadeverzoek mogelijk zonder dat sprake is van overheidshandelen. De schade vloeit hier immers goeddeels voort uit beperkingen die de voorgestelde wettelijke regeling zelf met zich brengt waarbij het bevoegd gezag veelal weinig ruimte heeft voor een andere afweging. 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 alleen kan worden afgewezen – voordat 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 juist om schade die zich – afhankelijk van tal van onzekere factoren – nog moet voordoen ten aanzien van een onbepaalde groep van belanghebbenden.

De bijzondere aard van deze voorziening maakt dat op het besluit over de tegemoetkoming in de schade, veroorzaakt door in het wild levende dieren, alleen de algemene bepalingen over besluiten van de hoofdstukken 3 en 4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. De bepalingen over nadeelcompensatie van titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht en de voorgestelde regels van afdeling 15.1 Omgevingswet waarin het voorstel voor een Invoeringswet Omgevingswet zal voorzien (zie paragraaf 6.1.2 van deze memorie van toelichting), met daarin regels over de grondslag, procedure en bevoegdheidstoedeling voor aanvragen om schadevergoeding, zijn op deze gevallen niet van toepassing. De bijzondere aard van deze schadegevallen brengt mee dat de voorgestelde afdelingen 15.2 en 15.3 van de Omgevingswet evenmin van toepassing zijn.

6.1.2. Schade veroorzaakt door rechtmatig overheidshandelen

a. Regeling in de Wet natuurbescherming

Ten aanzien van de tegemoetkoming in schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen is in artikel 6.3 van de Wet natuurbescherming een voorziening opgenomen. Te denken valt aan 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. Op grond van artikel 6.3 is verlening van een tegemoetkoming in de schade mogelijk wanneer 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 belanghebbende kan de tegemoetkoming aanvragen bij het betrokken bestuursorgaan.

b. Omzetting in Omgevingswet

Het voorstel voor een Invoeringswet Omgevingswet zal voorzien in een algemene regeling over tegemoetkoming in schade. Die voorziening zal ook van toepassing zijn op besluiten die in het kader van de bescherming van de natuur worden genomen.

56.2. Retributies

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 2014».⁷²Tegen die achtergrond voorziet artikel 6.2, eerste lid, van de Wet natuurbescherming in de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 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.

Op grond van deze 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 nodig zijn op grond van onder meer de cites-basisverordening, de flegt-basisverordening en de Europese houtverordening en de kosten voor de afgifte van krachtens de 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.

Artikel 6.2, tweede lid, van de Wet natuurbescherming voorziet 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 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vast te stellen tarief. Het derde lid regelt hetzelfde voor rechtspersoonlijkheid bezittende organisaties die 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. In de Wet natuurbescherming zijn daarvoor dus geen voorziening getroffen.

Artikel 13.1 van de Omgevingswet voorziet eveneens in de bevoegdheid van de Minister die het aangaat om retributies te heffen. Dit wetsvoorstel voorziet in een aantal aanvullingen op dat artikel waarmee wordt gewaarborgd dat voor de in artikel 6.2 genoemde diensten straks ook een vergoeding van de kosten in rekening kan worden gebracht voor de volgende door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uit te voeren diensten: de kosten van de afgifte van ringen, merken of merktekens, van documenten, de uitvoering van controles of verificatie in het kader van de regels over de handel en het bezit van dieren, planten, producten daarvan, en van hout en houtproducten. Ook is in dit wetsvoorstel voorzien in een bevoegdheid van de Korpschef van de politie om retributies te heffen voor de behandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteiten en voor aangewezen rechtspersoonlijkheid bezittende organisaties die tot taak hebben merken, merktekens of ringen uit te reiken aan houders van dieren, planten of

⁷² Kamerstukken II 2013/14, 24 036 nr. 407.

producten (voorgesteld artikel 13.1, tweede, vierde en vijfde lid nieuw, van de Omgevingswet).

HOOFDSTUK 7. HANDHAVING

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 regelgeving 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.

§7.1. Internationale verplichtingen

In het algemeen 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.⁷³ 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.⁷⁴ 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. Daarbij zijn zij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Deze rechtspraak van het Hof 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,⁷⁵ 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 rechtspersonen kunnen worden ingezet indien zij de genoemde regels overtreden. Voor de natuurwetgeving 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 onverlet dat ook andere handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet ter handhaving van de in de richtlijn vermelde overtredingen. In individuele gevallen kan een afweging worden

⁷³ Vastgelegd in artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁷⁴ HvJ 21 september 1989, zaaknr. C-68/88, ro 22–28.

⁷⁵ 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).

gemaakt of strafrechtelijk wordt gehandhaafd of op andere wijze (bijvoorbeeld met bestuursdwang of het opleggen van een bestuurlijke boete).

§7.2. Regeling in Wet natuurbescherming

a. Toezicht op de naleving en opsporing van strafbare feiten

De aanwijzing van toezichthouders is geregeld in artikel 7.1 van de Wet natuurbescherming. 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 voor de opsporing van strafbare feiten bevoegde ambtenaren zijn in elk geval toezichthouder. Daarnaast kunnen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en gedeputeerde staten van de provincies andere ambtenaren als toezichthouder aanwijzen.

In gevallen waarin de natuurtoetsen onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning, is het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning verantwoordelijk voor de uitoefening van toezicht (college van burgemeester en wethouders).

b. Strafrecht

In artikel 1a van de Wet op de economische delicten zijn gedragingen in strijd met de bij of krachtens de Wet natuurbescherming gestelde regels aangewezen als economisch delict; de strafmaat kan daarbij verschillen naar gelang het onderdeel van artikel 1a waarin de gedragingen zijn opgenomen.

Op grond van het Wetboek van Strafvordering kunnen bij algemene maatregel van bestuur (Besluit OM-afdoening) strafbare feiten worden aangewezen waarvoor buitengerechtelijke afdoening door middel van een strafbeschikking mogelijk is.

c. Herstelsancties

De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom is geregeld in artikel 7.2 van de Wet natuurbescherming. Ook is voorzien in een bevoegdheid om een vergunning of ontheffing in te trekken als herstelsanctie (artikel 5.4 van de Wet natuurbescherming).

Artikel 7.4 voorziet in een 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, op kosten van de eigenaar of houder levende dieren van inheemse beschermde soorten in de natuur uit te zetten en 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 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.

d. Bestuurlijke boete

De Wet natuurbescherming voorziet in een bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 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 (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, bemoeit een goed toezicht op de naleving van de regels. Bij algemene maatregel van bestuur worden de beboetbare gedragingen aangewezen.

e. 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 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 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 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland voor de uitvoer een vergunning is verleend.

Deze gegevens zijn over het algemeen opgeslagen in elektronische databestanden. Aangezien het veelal om persoonsgebonden gegevens gaat – 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). Uit deze vereisten volgt onder meer dat een beperking van het recht op persoonlijke levenssfeer wettelijk moet zijn verankerd. Artikel 7.7 van de Wet natuurbescherming voorziet daarin ten aanzien van de gegevens voor de verstrekking waarvan nog geen wettelijke voorziening is getroffen (Wet bescherming politiegegevens, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens).

§7.3. Omzetting naar de Omgevingswet

- Op grond van artikel 18.6 van de Omgevingswet kunnen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en gedeputeerde staten personen aanwijzen die zijn belast met het toezicht op de naleving.
- In het voorgestelde artikel 3.7 is voorzien in een wijziging van artikel 1a van de Wet op de economische delicten, op grond waarvan overtredingen van de regels ter bescherming van de natuur strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. In dit voorstel is de maximum strafmaat voor overtredingen van de bepalingen van de Wet natuurbescherming (onderverdeeld in de onderdelen 1°, 2° en 3° van artikel 1a van de Wet op de economische delicten) zoveel mogelijk gehandhaafd. Aangezien de wettelijke grondslagen van de Omgevingswet, zoals te wijzigen bij dit wetsvoorstel, om regels te stellen ter bescherming van de natuur, in vergelijking met de Wet natuurbescherming grofmaziger zijn, is het onontkoombaar dat voor de overtreding van een aantal regels een hogere maximum strafmaat zal komen gelden. Het gaat hier om de verboden ter bescherming van dier- en plantensoorten, die in de Wet natuurbescherming deels in onderdeel 1°, deels in onderdeel 2° en deels in onderdeel 3° zijn ondergebracht van artikel 1a van de Wet op de economische delicten; in dit wetsvoorstel worden alle overtredin-

gen in onderdeel 1° ondergebracht (overtredingen van voorgesteld artikel 5.1, tweede lid, onder h, van de Omgevingswet). Datzelfde geldt voor overtredingen van artikel 3.34, vierde lid, of 3.39 van de Wet natuurbescherming, op het vlak van exoten (van onderdeel 2° naar onderdeel 1°). Overtredingen van bepalingen over het gebruik van middelen om dieren te vangen of te doden vallen deels onder onderdeel 2° en deels onder onderdeel 3° (artikelen 3.24, vijfde lid, 3.26, 3.27 en 3.30 van de Wet natuurbescherming) van artikel 1a van de Wet op de economische delicten, en komen op grond van dit wetsvoorstel onder onderdeel 2° te vallen (overtredingen van voorgesteld artikel 4.3, eerste lid, onderdeel I, van de Omgevingswet). In de praktijk kan via strafvorderingsrichtlijnen alsnog in voldoende mate worden gedifferentieerd tussen de verschillende overtredingen.

- De bevoegdheid om een last onder bestuursdwang of dwangsom op te leggen, is geregeld in de artikelen 18.2, 18.3 en 18.4 van de Omgevingswet. Op grond van artikel 18.3 van de Omgevingswet is het, anders dan op grond van de Wet natuurbescherming en de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht, mogelijk dat bij een eenvoudige omgevingsvergunning waarvan de natuurtoetsen onderdeel uitmaken, niet alleen het college van burgemeester en wethouders bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang maar ook het bestuursorgaan dat instemming heeft verleend (gedeputeerde staten of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit).
- De bevoegdheid om ten aanzien van dieren, planten, hout of producten die in strijd met de cites- of flegt-regelgeving op Nederlands grondgebied zijn gebracht, maatregelen te treffen, zijn opgenomen in de voorgestelde paragraaf 18.1.5 (voorgestelde artikelen 18.16a en 18.16b).
- De bevoegdheid tot intrekking van een verleende omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten, flora- en fauna-activiteiten, jachtgeweeractiviteiten, valkeniersactiviteiten en andere met het onderwerp natuur verband houdende activiteiten, wanneer in strijd met de vergunning of met de voor die activiteit gestelde regels is gehandeld, is opgenomen in artikel 18.10 van de Omgevingswet.
- In het voorgestelde artikel 18.15a van de Omgevingswet is voorzien in een bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes voor overtredingen van regels over de handel in dieren, planten, hout of producten daarvan. Voorgesteld wordt om, anders dan in de Wet natuurbescherming, de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes niet te beperken tot overtredingen van regels over administratie, verstrekking van gegevens of het merken, omdat in de praktijk gedragingen die een goed toezicht bemoeilijken zich niet beperken tot overtredingen van genoemde categorieën van regels. Gedacht kan worden aan de situatie dat een houder heeft verzuimd een vereist certificaat aan te vragen voor het houden van een dier van een bedreigde soort.
- In voorstel voor een Invoeringswet Omgevingswet wordt voorzien in een regeling over de informatieverstrekking bij handhaving.

HOOFDSTUK 8. INTEGRAAL AFWEGINGSKADER EN EFFECTEN

De natuurwetgeving gaat over naar de Omgevingswet en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, zonder beleidsinhoudelijke wijzigingen. Voor de probleemanalyse, de instrumentkeuze, de gevolgenbeoordeling en de resultaten van de toepassing van het integraal afwegingskader verwijst het kabinet dan ook naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel natuurbescherming.⁷⁶ Ter zake gelden geen gewijzigde inzichten. Ten aanzien van de overwegingen die ten

⁷⁶ Hoofdstuk 11 van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3).

grondslag liggen aan de overgang van de natuurwetgeving naar de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en de vormgeving daarvan zij verwezen naar hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting.

De gevolgen voor de regeldruk van de Wet natuurbescherming zijn onderzocht door SIRA Consulting BV en beschreven in het rapport «Regeldrukeffecten Wetsvoorstel Natuurbescherming» van 15 april 2015.⁷⁷ Ten opzichte van de in dat rapport berekende regeldrukeffecten brengt het onderhavige wetsvoorstel geen wijzigingen met zich. De enige extra lasten die het wetsvoorstel geeft zijn de lasten die samenhangen met het feit dat bedrijven, burgers en professionals eenmalig kennis moeten nemen van de nieuwe vindplaats van de bekende regels in de verscheidene algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet.

Er wordt van uitgegaan dat deze lasten lager zullen zijn dan de lasten die in voornoemd regeldrukrapport zijn berekend voor het kennis nemen van de nieuwe natuurregelgeving.⁷⁸ Anders dan bij de Wet natuurbescherming zijn er geen inhoudelijke veranderingen aan de orde, waarvan burgers en bedrijven per se kennis moeten nemen. Het overgangsrecht verzekert ook dat besluiten die op grond van de Wet natuurbescherming zijn genomen hun gelding blijven behouden nadat het onderhavige wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven en in werking zal zijn getreden. Burgers en ondernemers zullen derhalve alleen bij nieuwe activiteiten of het verlopen van de geldigheidsduur van geldende besluiten kennis behoeven te nemen van de nieuwe wetgeving. Het gaat dan om het achterhalen van de gewijzigde vindplaats van de inhoudelijke normen, de bevoegdheden en de procedures in de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet. Het kabinet zal bezien of het gewenst is om een aparte handleiding op te stellen, om betrokkenen wegwijs te maken in het systeem van de Omgevingswet en in de omzetting van de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde regelgeving.

Dit in acht nemend, bedragen de eenmalige lasten wanneer wordt uitgegaan van de berekening in voornoemd regeldrukrapport, uitgesplitst naar doelgroep van de regelgeving:

- jachtaktehouders: ca € 435.000,-- (29.000 jachtaktehouders x 1 uur x € 15,–/uur);
- wildbeheereenheden: ca € 164.700,-- (304 wildbeheereenheden x 36 uur x € 15,–/uur, met inbegrip van interne communicatie);
- grondstoffenindustrie en bosbouw: ca € 2,7 miljoen (540 bedrijven x 10 uur x € 54,–/uur, met inbegrip van afstemming met juristen);
- agrarische bedrijven: ca € 810.000,-- (15.000 bedrijven x 1 uur x € 54,–/uur, ervan uitgaande dat slechts een deel van de sector kennis neemt van de nieuwe wettelijke context);
- bos- en natuureigenaren (inclusief bosbouw): ca € 1.371.600,-- (3175 medewerkers x 8 uur x € 54,–/uur);
- overige bedrijven, zoals de recreatiesector en de overige industrie: ca € 2.462.400 (€ 11.400 bedrijven x 4 uur x € 54,–/uur).

In totaal gaat het derhalve om ca € 600.000, – aan eenmalige lasten voor burgers en ca € 7,4 miljoen aan eenmalige lasten voor ondernemers.

⁷⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nrs. 14, bijlage, en 17.

⁷⁸ Zie blz. 50–52 van het rapport.

HOOFDSTUK 9. ARTIKELSGEWIJS

Afstemming op andere wijzigingen van de Omgevingswet

Dit wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet zoals die is gepubliceerd in Stb. 2016, 156. De Omgevingswet zal verder nog worden gewijzigd door voorstellen voor de Invoeringswet Omgevingswet en andere voorziene Aanvullingswetten (geluid, bodem en grondeigendom), eenmaal wet. In dit wetsvoorstel is nog geen rekening gehouden met die andere wijzigingsvoorstellen. Het kan daardoor voorkomen dat nieuw in te voegen artikelen of onderdelen hetzelfde nummer krijgen. Op dit moment valt de volgorde van totstandkoming van de verschillende wetsvoorstellen nog niet te bepalen. In een latere fase zullen in de wetsvoorstellen wetstechnisch op elkaar worden afgestemd. Ook zullen daarin samenloopbepalingen worden opgenomen om ervoor te zorgen dat de wijzigingen op een correcte manier in de Omgevingswet worden opgenomen.

Artikel 1.1 (Omgevingswet)

Onderdeel A (artikel 1.3 Omgevingswet)

Artikel 1.3 van de Omgevingswet beschrijft de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Voorgesteld wordt om in deze bepaling een verwijzing naar de intrinsieke waarde van de natuur op te nemen, net als in de doelbepaling van de Wet natuurbescherming. Verwezen wordt naar paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel B (artikel 2.18 Omgevingswet)

In artikel 2.18, eerste lid, van de Omgevingswet zijn de taken van de provincie benoemd. Voorgesteld wordt de in dit artikel opgenomen opsomming uit te breiden met de taken die provincies hebben op grond van de Wet natuurbescherming (voorgesteld onderdeel f).
Op de taak om zorg te dragen van de nodige maatregelen om de natuur te beschermen en te ontwikkelen (voorgesteld nieuw onderdeel 1°) is ingegaan in paragraaf 2.8 van deze memorie van toelichting. Bij algemene maatregel op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet, in samenhang met het voorgestelde artikel 2.31a, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet zullen over de invulling van deze taak instructieregels worden gesteld die gelijk zijn aan hetgeen hierover is geregeld in artikel 1.12, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming.
Op de taak van gedeputeerde staten om ervoor zorg te dragen dat instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen worden getroffen voor Natura 2000-gebieden (voorgesteld nieuw onderdeel 2°) is ingegaan in paragraaf 3.3, onderdeel c, onder 1, van deze memorie van toelichting. In paragraaf 3.3, onderdeel d, onder 2, van deze memorie van toelichting is ingegaan op de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald dat gedeputeerde staten zijn belast met deze taak voor bijzondere nationale natuurgebieden (voorgesteld nieuw onderdeel 1°). Voor de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gedeputeerde staten te belasten met een taak op het vlak van preventie, bestrijding of beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (voorgesteld nieuw onderdeel 3°) wordt verwezen naar paragraaf 4.6.3 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel C (artikel 2.19 Omgevingswet)

Artikel 2.19 van de Omgevingswet bevat een opsomming van rijkstaken met een beheersmatig karakter. Voorgesteld wordt deze opsomming uit te

breiden met taken die voortvloeien uit de Wet natuurbescherming (voorgesteld nieuw vierde lid).

In paragraaf 3.3, onderdeel d, onder 2, van deze memorie van toelichting is ingegaan op de taak om maatregelen te treffen ten behoeve van bijzondere nationale natuurgebieden door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (voorgesteld nieuw onderdeel a, onder 1°). Op het opstellen van een kwantificering van instandhoudingsdoelstellingen en van rode lijsten (voorgesteld nieuw onderdeel a, onder 2° en 3°) is ingegaan in paragraaf 2.5 van deze memorie van toelichting. Het treffen van maatregelen in het kader van preventie, bestrijding of beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten is in de hoofdregel een rijkszaak (voorgesteld nieuw onderdeel a, onder 4°). Verwezen wordt naar paragraaf 4.6.3 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel b van het voorgestelde vierde lid heeft betrekking op de gebieden waarvoor in plaats van de provincie een Minister zorgdraagt voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor Natura 2000-gebieden of gedeelten daarvan. Het gaat hier om gebieden die in het beheer zijn bij een Minister of die eigendom zijn van de Staat der Nederlanden. Voorgesteld wordt bij algemene maatregel van bestuur te regelen bij welke Minister deze taak berust (voorgesteld vierde lid, onderdeel d). Het kabinet acht wenselijk dat er ruimte is voor een doelmatige verdeling van de taken een precieze beschrijving van de categorieën van die gebieden. Dit leent zich, gegeven de systematiek van de Omgevingswet, beter voor een regeling bij algemene maatregel van bestuur dan op het niveau van de wet zelf.

Het gaat hier in de eerste plaats de oppervlaktewateren die in beheer zijn bij het Rijk. Hiervoor zal bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zorgdraagt voor de maatregelen. De bijdrage van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de realisering van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen bestaat uit maatregelen, gekoppeld aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water en mitigerende maatregelen om de effecten van het eigen beheer en onderhoud op de instandhoudingsdoelstellingen te beperken. Waar mogelijk wordt hiermee ook bijgedragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Indien het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen leidt tot aanvullende kosten, bovenop de beschikbare middelen voor mitigatie en compensatie van natuur, dienen deze uit andere budgetten te worden gefinancierd.⁷⁹

In de tweede plaats zijn dit de terreinen die voor militaire doeleinden worden gebruikt. Hiervoor zal bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld dat de Minister van Defensie zorgdraagt voor de maatregelen. Er wordt op gewezen dat in artikel 2.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming gebruik wordt gemaakt van het begrip «militaire terreinen». Voorgesteld wordt dit begrip niet in in deze context het stelsel van de Omgevingswet te gebruiken, omdat de reikwijdte dan te beperkt is. Uit artikel 2.19, derde lid, onder b, van de Omgevingswet, volgt immers dat er meer gebieden zijn met een militair karakter dan alleen militaire terreinen.

Voor gebieden waarvoor de eindverantwoordelijkheid voor het beheer ligt bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zelf – gebieden van Staatsbosbeheer – zijn gedeputeerde staten belast met deze taak, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord natuur. Daarop is het voorgestelde nieuwe onderdeel f, onder 2°, eerste streepje, van artikel 2.18 van de Omgevingswet van toepassing. Deze categorie van gebieden zal dan

⁷⁹ Vgl. Kamerstukken II 2014/15, 31 710, nr. 37 en Kamerstukken II 2015/16, 31 710, nr. 46.

ook niet worden aangewezen op grond van het voorgestelde artikel 2.19, vierde lid, onder b, van de Omgevingswet.

Wanneer het beheer van deze Ministers zich beperkt tot een gedeelte van een Natura 2000-gebied, dan is ook de in het voorgestelde artikel 2.19, vierde lid, onder b, omschreven taak van de Minister beperkt tot dat gedeelte. Dit laat onverlet dat alle bestuursorganen die ten aanzien van een deel van het betrokken Natura 2000-gebied verantwoordelijk zijn voor het beheer, gezamenlijk afspraken maken over de wijze van invulling van hun taak, zodanig dat een samenhangend beheer van het gehele gebied is verzekerd; daarbij zal in de praktijk veelal één van de bestuursorganen de rol van zogeheten «voortouwnemer» op zich nemen, om tot een afgestemd beheerplan te komen.

Onderdeel D (artikel 2.25 Omgevingswet)

In artikel 2.25, eerste lid, onderdeel b, van de Omgevingswet is geregeld dat de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen – de zogeheten instructieregels, bedoeld in artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet – kunnen worden gesteld over de uitoefening van specifiek genoemde taken of bevoegdheden.

Aangezien dit wetsvoorstel een aantal aanvullende bevoegdheden op het vlak van de bescherming en het beheer van de natuur van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet introduceert voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, provinciale staten en gedeputeerde staten, is het met het oog op een goede uitvoering van onder meer de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn van belang dat het Rijk over de uitoefening van die bevoegdheden instructieregels kan stellen (zie hierna).

Onderdeel E (artikel 2.28 Omgevingswet)

In artikel 2.28 van de Omgevingswet wordt het Rijk verplicht om voor een aantal onderwerpen instructieregels te stellen over omgevingsplannen en projectbesluiten.

Voorgesteld wordt deze opsomming aan te vullen met een verplichting om instructieregels te stellen over de aanwijzing van locaties waarbinnen de jacht niet mag worden uitgeoefend (voorgesteld onderdeel g, onder 1°) en regels ter bescherming van houtopstanden (voorgesteld onderdeel g, onder 2°). Verwezen wordt naar de paragrafen 4.3.3, onderdeel d, en 5.1.2 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel F (artikel 2.31a Omgevingswet)

Het voorgestelde artikel 2.31a, onderdeel a, van de Omgevingswet voorziet in een opdracht aan het Rijk om over de invulling van de actieve soortenbescherming door provincies instructieregels te stellen (voorgesteld gewijzigd artikel 2.18, eerste lid, onderdeel f, onder 1°). Deze instructieregels zullen een gelijke strekking hebben als artikel 1.12, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

De voorgestelde onderdelen b en c verplichten het Rijk om instructieregels te stellen over de uitoefening van specifieke bevoegdheden met betrekking tot Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting.

Het voorgestelde onderdeel d voorziet in eenzelfde verplichting voor de aanwijzing en bescherming van gebieden van het natuurnetwerk Nederland door bestuursorganen van de provincie. Verwezen wordt naar paragraaf 2.8 van deze memorie van toelichting.

In het voorgestelde onderdeel e, is voorzien in de verplichting van het Rijk om voor nationale parken instructieregels te stellen. Op de aanwijzing van nationale parken wordt ingegaan in de toelichting op het voorgestelde artikel 2.43.

Het voorgestelde onderdeel f, heeft betrekking op de vaststelling door bestuursorganen van plannen die mogelijk significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied. Niet alleen kan het hier gaan om omgevingsplannen, maar bijvoorbeeld ook om een programma in het kader van een programmatische aanpak, zoals het programma aanpak stikstof. Bestuursorganen dienen dan te voldoen aan artikel 6, derde lid, en in voorkomend geval het vierde lid, van de habitatrichtlijn. Verwezen wordt naar paragraaf 3.1 van deze memorie van toelichting. De inhoudelijke en procedurele regels voor de beoordeling en vaststelling van deze plannen, die overeenkomen met de regels over projecten met mogelijke significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied, zullen bij algemene maatregel van bestuur als instructieregel voor elk bestuursorgaan dat het aangaat, worden vastgesteld.

Onderdelen G en H (afdeling 2.6, paragraaf 2.6.2 Omgevingswet)

Afdeling 2.6 van de Omgevingswet bevat bijzondere bevoegdheden voor bestuursorganen, in aanvulling op de algemene bevoegdheden die voortvloeien uit het stelsel van de Omgevingswet. Voorgesteld wordt de hieronder behandelde bevoegdheden van de Wet natuurbescherming die, gegeven hun specifieke karakter, niet kunnen worden ondergebracht onder de bestaande bevoegdheden van de Omgevingswet, eveneens te regelen in deze afdeling in de daarvoor gecreëerde paragraaf 2.6.2. Met het oog daarop wordt voorgesteld het opschrift van afdeling 2.6 te wijzigen en de bestaande bepalingen van deze afdeling onder te brengen in een aparte paragraaf.

Onderdeel I (artikelen 2.43 en 2.44 Omgevingswet)

Artikel 2.43 (aanwijzing natuurgebieden en landschappen)

Op de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken tot aanwijzing van Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en de vaststelling van de daarbij horende instandhoudingsdoelstellingen (voorgesteld eerste en tweede lid) is ingegaan in paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting.

Omdat deze voorgestelde bepaling niet alleen voorziet in de aanwijzing van gebieden, is zij geplaatst in de voorgestelde nieuwe paragraaf 2.6.2 van de Omgevingswet, en niet in paragraaf 2.4.2 van die wet, die uitsluitend bepalingen bevat over de aanwijzing van locaties.

Over de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken tot aanwijzing van nationale parken (voorgesteld derde lid) kan het volgende worden opgemerkt. Voor het gebruik van het predicaat «nationaal park» is het Rijk verantwoordelijk, 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.

Artikel 8.3, eerste lid, van de Wet natuurbescherming vereist dat provincies aan de Minister van Economische Zaken een verzoek doen om gebieden aan te wijzen.

Het is aan provincies om op grond van de hen toekomende bevoegdheden van de Omgevingswet regels te stellen over de bescherming en het beheer van deze gebieden. De criteria voor de aanwijzing van gebieden als «nationaal park», die nu in artikel 8.3, tweede lid, van de Wet natuurbescherming zijn opgenomen, zullen als instructieregel op grond van artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet, in samenhang met het voorgestelde artikel 2.31a, eerste lid, onderdeel e, bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Ook zal als instructieregel worden opgenomen dat de Minister van Economische Zaken een gebied uitsluitend als nationaal park aanwijst als een provincie daarvoor een verzoek heeft gedaan.

Op de bevoegdheid van provinciale staten tot aanwijzing van gebieden die behoren tot het natuurwetwerk Nederland en tot aanwijzing van bijzondere provinciale natuurgebieden en landschappen (voorgesteld vierde en vijfde lid) is ingegaan in paragraaf 2.72.8 van deze memorie van toelichting.

Artikel 2.44 (toegangsbeperking natuurgebieden)

In het voorgestelde artikel 2.44, eerste lid, is de bevoegdheid van gedeputeerde staten opgenomen om de toegang tot Natura 2000-gebieden geheel of gedeeltelijk te beperken of te verbieden, met het oog op bescherming van Natura 2000-gebieden. Voor gebieden of gedeelten daarvan die in het beheer van het Rijk zijn is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag (voorgesteld tweede lid). Dit met uitzondering van gebieden die in beheer zijn bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zelf – gebieden van Staatsbosbeheer – waarvoor gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord natuur.

Het voorgestelde derde en vierde lid hebben betrekking op toegangsbeperkingen of -verboden met betrekking tot bijzondere nationale natuurgebieden. Hiervoor is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag, tenzij bij algemene maatregel van bestuur is geregeld dat gedeputeerde staten deze bevoegdheid in medebewind uitvoeren.

Onderdeel J (artikel 3.9 Omgevingswet)

In artikel 3.9, derde lid, van de Omgevingswet is voor Natura 2000-gebieden of gedeelten daarvan die in beheer zijn bij het Rijk, geregeld welke Minister bevoegd is tot het vaststellen van het beheerplan in plaats van gedeputeerde staten. Dit is dezelfde Minister die tot taak heeft voor het desbetreffende gebied of gedeelte daarvan instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen te treffen (zie artikel 2.10, eerste lid, onder a, van de Wet natuurbescherming). Aangezien in het voorgestelde artikel 2.19, vierde lid, onder b, van de Omgevingswet is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald bij welke Minister ten aanzien van een gebied of gedeelte daarvan deze taak berust, is het van belang dat de bevoegdheid tot vaststelling van het beheerplan voor dergelijke gebieden of gedeelten daarvan op dezelfde wijze wordt geregeld. De voorgestelde wijziging van artikel 3.9, derde lid, van de Omgevingswet voorziet hierin.

Het voorgestelde artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet voorziet in een wettelijke opdracht aan de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Infrastructuur en Waterstaat tot vaststelling van

het programma aanpak stikstof. Verwezen wordt naar paragraaf 2.9.2 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel K (artikel 4.3 Omgevingswet)

Artikel 4.3 van de Omgevingswet biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. In paragraaf 4.3.2 van de Omgevingswet is de inhoud van de algemene rijksregels nader aangeduid.

In het eerste lid van artikel 4.3 van de Omgevingswet zijn de activiteiten met gevolgen of mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving opgenomen waarover de regering algemene regels dient te stellen. Voorgesteld wordt deze opsomming uit te breiden met activiteiten waarvoor nu op grond van de Wet natuurbescherming algemene regels gelden:

- activiteiten met mogelijke schadelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied. Hiermee kan worden geregeld dat voor schadelijke activiteiten waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn kunnen worden getroffen. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3, onderdeel c, onder 3°, en onderdeel d, onder 2, onder d, van deze memorie van toelichting;
- de uitoefening van de jacht of activiteiten om populaties van in het wild levende dieren te beheren;
- het gebruik of onder zich hebben van middelen of installaties of het toepassen van methodes om dieren te vangen of te doden, ter uitvoering van de benelux-regelgeving inzake jacht en vogelbescherming;
- het vangen of doden van walvissen en het verwerken ervan;
- activiteiten die de introductie of verspreiding van dieren of planten van invasieve uitheemse soorten tot gevolg kunnen hebben;
- het vellen van houtopstanden en beheren van houtopstanden.

Het voorgestelde tweede lid bevat twee activiteiten die nu ook op grond van de Wet natuurbescherming gereguleerd worden, waarvoor de regulering niet gebeurt met het oog op de gevolgen van die activiteiten zelf – in het algemeen verhandelen of vervoeren – maar met het oog op gevolgen die de productie of verkrijging in het buitenland heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving aldaar. Om dit te benadrukken zijn zij ondergebracht in een apart lid waarvan de aanhef expliciet verwijst naar de (indirecte) gevolgen voor de fysieke leefomgeving van de voorafgaande verkrijging of productie en niet naar de (directe) gevolgen voor de fysieke leefomgeving van de activiteit. Op grond van het voorgestelde tweede lid zullen de volgende twee activiteiten gereguleerd worden:

- het verhandelen, het om een andere reden dan verkoop onder zich hebben of het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van dieren, planten en producten daarvan, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de Europese cites-regelgeving en aan nationaal beleid dat deze Europese regelgeving ondersteunt;
- het binnen het grondgebied van Nederland brengen en verhandelen van hout en houtproducten, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de Europese flegt-regelgeving en de houtverordening.

Het voorgestelde gewijzigde derde lid (nu tweede lid) van artikel 4.3 van de Omgevingswet biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de daarbij genoemde onderwerpen. Voorgesteld wordt om hieraan flora- en fauna-activiteiten toe te voegen (voorgesteld nieuw onderdeel d). Flora- en fauna-activiteiten zullen

primair als omgevingsvergunningplichtige activiteit worden aangewezen op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet, maar ook regulering door algemene regels is mogelijk. Te denken valt aan de situatie dat ten aanzien van onttrekking of exploitatie van dieren of planten van soorten, genoemd in bijlage V bij de Habitatrichtlijn, regels nodig zijn. Verwezen wordt naar paragraaf 4.2.3, onderdeel d, van deze memorie van toelichting.

Onderdelen L en M (artikelen 4.11 en 4.12 Omgevingswet)

De op grond van artikel 4.3 bij algemene maatregel van bestuur te stellen algemene regels kunnen een verbod inhouden om een activiteit te verrichten zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag (artikel 4.4, eerste lid, van de Omgevingswet). Ook kan worden geregeld dat het bevoegd gezag zogeheten maatwerkvoorschriften kan stellen waarbij eventueel wordt afgeweken van de algemene regel (artikelen 4.5 van de Omgevingswet). Bij omgevingsverordening kunnen eventueel ook maatwerkregels worden gesteld (artikel 4.6 van de Omgevingswet). Verder kan worden geregeld dat het bevoegd gezag toestemming kan verlenen om in plaats van bij algemene maatregel van bestuur voorgeschreven maatregel een gelijkwaardige maatregel te treffen, of dat hiervan voorafgaande melding aan het bevoegd gezag wordt gedaan (artikel 4.7 van de Omgevingswet). De hoofdregel is dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, tenzij anders bepaald op grond van de Omgevingswet (paragraaf 4.1.3 van de Omgevingswet). Bij de aanwijzing van gevallen waarin gedeputeerde staten of een Minister het bevoegd gezag zijn of is, wordt rekening gehouden met de algemene criteria voor de verdeling van taken en bevoegdheden van artikel 2.3, tweede en derde lid, van de Omgevingswet (artikelen 4.11, tweede lid, en 4.12, tweede lid, van de Omgevingswet). Aangezien in de uitvoering van de Wet natuurbescherming gedeputeerde staten of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag zijn of is, en niet het college van burgemeester en wethouders, wordt voorgesteld om voor de activiteiten waarvoor op grond van dit wetsvoorstel algemene regels worden of kunnen worden gesteld, te bepalen dat gedeputeerde staten dan wel de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als bevoegd gezag dienen te worden aangewezen.

Onderdeel L voorziet in een wijziging van artikel 4.11 van de Omgevingswet. In dat artikel zijn de activiteiten opgenomen waarvoor in de algemene rijksregels gedeputeerde staten worden aangewezen als bevoegd gezag.

Gedeputeerde staten zullen voor de volgende activiteiten worden aangewezen als bevoegd gezag, tenzij er sprake is van een nationaal belang, in welk geval de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zal worden aangewezen op grond van artikel 4.12 van de Omgevingswet (zie hierna):

- Natura 2000-activiteiten;
- flora- en fauna-activiteiten;
- activiteiten om populaties van in het wild levende dieren te beheren of om schade door dieren te bestrijden, met uitzondering van de jacht;
- het gebruik of onder zich hebben van middelen of installaties of het toepassen van methodes om dieren te vangen of te doden;
- het vellen en beheren van houtopstanden.

Voor de volgende activiteiten zullen gedeputeerde staten alleen worden aangewezen wanneer bij algemene maatregel van bestuur deze hiermee verband houdende taken en bevoegdheden aan provincies worden toegedeeld (voorgesteld gewijzigd artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder

2°, tweede streepje, van de Omgevingswet; zie paragraaf 3.3, onderdeel d, onder 2, onder d, van deze memorie van toelichting):

- activiteiten met mogelijke schadelijke gevolgen voor een bijzonder nationaal natuurgebied,
- activiteiten die de introductie of verspreiding van invasieve uitheemse soorten tot gevolg hebben.

Onderdeel M wijzigt artikel 4.12 van de Omgevingswet. In dat artikel zijn de activiteiten opgenomen waarvoor in de algemene rijksregels een Minister wordt aangewezen als bevoegd gezag. Voor de algemene regels op het vlak van natuur zal de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden aangewezen voor de volgende activiteiten:

- de uitoefening van de jacht,
- het verhandelen, het om een andere reden dan verkoop onder zich hebben of het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van dieren, planten en producten daarvan,
- het verhandelen en het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van middelen en installaties om dieren te vangen of te doden,
- het vangen, doden of verwerken van walvissen,
- het binnen het grondgebied van Nederland brengen en het verhandelen van hout en houtproducten.

Ook voor de volgende activiteiten zal de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden aangewezen als bevoegd gezag, maar bestaat de mogelijkheid dat gedeputeerde staten als bevoegd gezag kunnen worden aangewezen (zie hiervoor over de voorgestelde wijziging van artikel 4.11 van de Omgevingswet):

- activiteiten met mogelijke schadelijke gevolgen voor een bijzonder nationaal natuurgebied;
- activiteiten die de introductie of verspreiding van invasieve uitheemse soorten tot gevolg hebben.

Voor de volgende activiteiten zal de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden aangewezen als bevoegd gezag voor zover er sprake is van een nationaal belang:

- Natura 2000-activiteiten;
- activiteiten om populaties van in het wild levende dieren te beheren of om schade door dieren te bestrijden, met uitzondering van de jacht;
- het vellen en beheren van houtopstanden;
- het gebruik of onder zich hebben van middelen of installaties of het toepassen van methodes om dieren te vangen of te doden;
- flora- en fauna-activiteiten.

Onderdeel N (artikel 4.20 Omgevingswet)

Artikel 4.20 van de Omgevingswet draagt de regering op om op grond van artikel 4.3 van deze wet voor de daarin genoemde richtlijnen en verdragen in ieder geval algemene regels te stellen. De verplichting strekt tot het implementeren van één of meer aspecten van deze richtlijnen die zich daarvoor lenen in algemene regels. Aangezien de op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3 te stellen algemene regels op het vlak van natuur uitvoering, of mede uitvoering geven aan diverse Europese richtlijnen en verordeningen en verdragen, wordt voorgesteld de opsomming in artikel 4.20 met deze Europese regelgeving en verdragen aan te vullen.

In paragraaf 4.3.2 van de Omgevingswet zijn, in aanvulling op de opsomming van de activiteiten in artikel 4.3 voor genoemde activiteiten waarvoor de regering bevoegd is algemene regels vast te stellen, de hoofdlijnen van de inhoud van de algemene rijksregels verankerd. Voorgesteld wordt om deze paragraaf aan te vullen met bepalingen die voorzien in de hoofdlijnen van de algemene regels over de natuur.

Artikel 4.30 (rijksregels activiteiten natuurgebieden)

Ten aanzien van de algemene regels om Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden te beschermen, wordt verwezen wordt naar paragraaf 3.3, onderdeel c, onder 3 en 4, en onderdeel d, onder 2, van deze memorie van toelichting.

Artikel 4.31 (rijksregels jacht, populatiebeheer en schadebestrijding)

Op de algemene regels over de uitoefening van de jacht en andere activiteiten om populaties te beheren is ingegaan in paragraaf 4.3.3, onderdeel d, van deze memorie van toelichting.

Artikel 4.32 (rijksregels middelen, methoden en installaties vangen of doden dieren)

De algemene regels over het gebruik van middelen, methodes of installaties om dieren te vangen of te doden en het onder zich hebben van middelen of installaties zijn behandeld in paragraaf 4.4.2 van deze memorie van toelichting.

Artikel 4.33 (rijksregels walvissen)

Over de regels ter uitvoering van het walvisverdrag wordt verwezen naar de paragrafen 4.5.1 en 4.5.3 van deze memorie van toelichting

Artikel 4.34 (rijksregels exoten)

Dit artikel voorziet in een inkadering van de bevoegdheid om algemene regels te stellen ter uitvoering van de Europese invasieve- exotenverordening. Verwezen wordt naar paragraaf 4.6 van deze memorie van toelichting.

Artikel 4.35 (rijksregels houtopstanden)

De algemene regels ter bescherming van houtopstanden zijn toegelicht in paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting.

Artikel 4.36 (rijksregels handel en onder zich hebben van dieren, planten en producten)

Het kabinet wijst erop dat dat het voorgestelde artikel 4.36 van de Omgevingswet voorziet in een uitwerking van de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur algemene rijksregels te stellen over de handel en het onder zich hebben van dieren, planten en producten. Verwezen wordt naar paragraaf 4.5.3 van deze memorie van toelichting, waarin is ingegaan op de regelgeving over het verhandelen en het bezit van dieren, planten en producten daarvan.

Met dit artikel wordt uitvoering gegeven aan de Europese cites-verordening. Zoals volgt uit artikel II, eerste lid, van de Overeenkomst

inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, gesloten te Washington op 3 maart 1973, waarnaar artikel 1 van de verordening verwijst, hebben deze regels tot doel alle met uitsterven bedreigde soorten die door de handel worden of zouden kunnen worden getroffen, aan bijzonder strenge voorschriften te onderwerpen teneinde hun voortbestaan niet verder in gevaar te brengen en worden deze activiteiten slechts in buitengewone gevallen toegestaan. Tegen die achtergrond ligt het in de rede om in het wetsvoorstel te spreken over «staat van instandhouding», zonder het adjectief «gunstig».

Artikel 4.37 (rijksregels hout en houtproducten)

Dit artikel bepaalt met het oog waarop de algemene rijksregels over het verhandelen van hout en houtproducten worden gesteld en waartoe deze regels in ieder geval strekken. Verwezen wordt naar paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting.

Artikel 4.38 (rijksregels flora- en fauna-activiteiten)

Op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, derde lid, onder d, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.38, kunnen algemene rijksregels worden gesteld over flora- en fauna-activiteiten. In beginsel is voorzien in een vergunningplicht (voorgesteld gewijzigd artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet), maar het kan nodig zijn om in aanvulling daarop algemene regels te stellen ter bescherming van diersoorten of plantensoorten die als gevolg van onttrekking aan de natuur of exploitatie in hun staat van instandhouding worden bedreigd. Dit geschiedt ter uitvoering van artikel 14 van de Habitatrichtlijn. Verwezen wordt naar de paragrafen 4.2.1, onderdeel b, onder 2, en 4.2.3, onderdeel a, onder 2, van deze memorie van toelichting.

Op grond van artikel 4.4, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.38, van de Omgevingswet kan een meldingsplicht worden ingevoerd voor activiteiten die nadelige gevolgen hebben of kunnen hebben voor dieren of planten van soorten die worden beschermd op basis van nationaal beleid. Verwezen wordt naar paragraaf 4.2.3, onderdeel b, onder 3, van deze memorie van toelichting.

Onderdeel P (artikel 5.1 Omgevingswet)

Artikel 5.1 van de Omgevingswet bevat de kern van de regeling van de omgevingsvergunning, te weten het verbod om zonder omgevingsvergunning de in het artikel omschreven activiteiten te verrichten. Van deze activiteiten zijn begripsomschrijvingen opgenomen in de bijlage bij de wet.

Artikel 5.1, eerste lid, bevat de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald in welke gevallen er geen omgevingsvergunning is vereist. Dit wetsvoorstel vult de huidige opsomming van activiteiten aan met Natura 2000-activiteiten, jachtgeweeractiviteiten, valkeniersactiviteiten en invasieve-exotenactiviteiten.

Artikel 5.1, tweede lid, bevat de activiteiten ten aanzien waarvan bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen een omgevingsvergunning is vereist. Voorgesteld wordt om de in dat artikellid opgenomen opsomming van activiteiten aan te vullen met flora- en fauna-activiteiten, en cites-activiteiten. Verwezen wordt naar hetgeen hierover is opgemerkt in de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 van deze memorie van toelichting.

Opgemerkt wordt dat de voorgestelde gewijzigde definitie van «flora- en fauna-activiteit» ruim is. Eerst bij algemene maatregel van bestuur zullen

de specifieke activiteiten worden aangewezen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. In de toelichting op de voorgestelde gewijzigde definitie van «flora- en fauna-activiteit» is een opsomming gegeven van de concrete activiteiten.

Artikel 5.1, derde lid, voorziet in een koppeling van het vergunningen- en ontheffingenregime van de Wet natuurbescherming voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Die koppeling is op grond van dit wetsvoorstel niet meer nodig, zodat wordt voorgesteld dat lid te laten vervallen.

Onderdeel Q (artikel 5.2 Omgevingswet)

Artikel 5.2 van de Omgevingswet duidt nader de wijze waarop invulling zal worden gegeven aan de aanwijzing van vergunningvrije en vergunningplichtige gevallen bij algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 5.1, eerste en tweede lid.

In de Wet natuurbescherming is voor verboden ter bescherming van dier- of plantensoorten voorzien in de bevoegdheid van provinciale staten en in sommige gevallen van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om vrijstelling te verlenen (artikelen 3.3, tweede lid, 3.8, tweede lid, 3.15, tweede en vierde lid, en 3.16, tweede en vierde lid) of om regels vast te stellen waaronder de Natura 2000-vergunningplicht niet van toepassing is (artikel 2.9, derde lid). In artikel 5.2, eerste lid, van de Omgevingswet is wel voorzien in de mogelijkheid van provinciale staten om uitzonderingen op de omgevingsvergunningplicht te regelen, maar niet in een gelijke bevoegdheid voor een Minister. Om deze reden wordt voorgesteld een nieuw tweede lid te introduceren dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid geeft om bij ministeriële regeling regels te stellen waaronder geen omgevingsvergunning voor Natura 2000- of flora- en fauna-activiteiten is vereist. Deze bevoegdheid heeft alleen betrekking op gevallen waarin deze Minister het bevoegd gezag zou zijn voor de verlening van de vergunning in plaats van gedeputeerde staten (artikel 5.11 van de Omgevingswet).

In het voorgestelde gewijzigde artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet is geregeld ter uitvoering van welke internationaalrechtelijke verplichtingen op grond van artikel 5.1 in ieder geval vergunningplichtige gevallen zullen worden aangewezen. Voorgesteld wordt deze opsomming aan te vullen met de Europese regelgeving op het vlak van de natuurbescherming waarin een vergunningstelsel is voorgeschreven en de verdragen van Bern en Bonn.

Onderdelen R, S, U en V (artikelen 5.8, 5.9a, 5.12 en 5.13 Omgevingswet)

Op grond van de Wet natuurbescherming is de korpschef van de politie het bevoegd gezag voor de verlening van de jachttakte. Het voorgestelde artikel 5.9a regelt dat hij bevoegd blijft om te beslissen op een eenvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteiten.

Als de aanvrager ervoor kiest om de aanvraag onderdeel te laten zijn van een meervoudige aanvraag, zal de korpschef een adviesrecht met een recht van instemming hebben met betrekking tot de beslissing op de aanvraag voor de jachtgeweeractiviteit. Dit zal worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van de artikelen 16.15 en artikel 16.16 van de Omgevingswet.

Onderdeel T (artikel 5.11 Omgevingswet)

Artikel 5.11, eerste lid, van de Omgevingswet voorziet in een opsomming van activiteiten waarvoor een Minister, in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen, bevoegd gezag is om te beslissen op een

enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning. Op grond van het tweede lid van artikel 5.11 moet bij die aanwijzing artikel 2.3, derde lid, in acht worden genomen. Het moet gaan om gevallen waarin sprake is van een nationaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur kan worden behartigd, om een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken of bevoegdheden, of om de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen. Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang zijn in deze opsomming opgenomen.

Voorgesteld wordt om valkeniersactiviteiten, cites-activiteiten, invasieve-exotenactiviteiten en flegt-activiteiten in deze opsomming op te nemen. Voor deze activiteiten is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op grond van de Wet natuurbescherming het bevoegd gezag voor de vergunningverlening.

Onderdeel W (artikelen 5.29a, 5.29b en 5.29c Omgevingswet)

Op grond van artikel 5.18, eerste lid, van de Omgevingswet worden bij algemene maatregel van bestuur beoordelingsregels gesteld voor aanvragen om omgevingsvergunningen. De bepalingen in paragraaf 5.1.3 van de wet voorzien in specifieke regels over de reikwijdte van de belangenafweging bij de beoordeling van aanvragen om een omgevingsvergunning voor specifieke activiteiten. Voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten zijn deze regels neergelegd in artikel 5.29. Voorgesteld wordt ook voor de overige activiteiten specifieke regels in paragraaf 5.1.3 op te nemen.

Artikel 5.29a

Ten aanzien van de regels over de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor cites-activiteiten wordt verwezen naar paragraaf 4.5 van deze memorie van toelichting.

Artikel 5.29b

In het voorgestelde artikel 5.29b zijn de belangen opgenomen met het oog waarop de beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit en een valkeniersactiviteit worden gesteld. Net als in de Wet natuurbescherming gaat het hier niet alleen om de bescherming van de natuur maar ook, gegeven de aard van de middelen, om de veiligheid.

Artikel 5.29c

Het voorgestelde artikel 5.29c bevat een opsomming van de belangen met het oog waarop de beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een invasieve-exotenactiviteit worden gesteld. Deze zullen worden ontleend aan de Europese invasieve-exotenverordening. Verwezen wordt naar paragraaf 4.6 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel X (artikel 5.41 Omgevingswet)

Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.39 van de Omgevingswet zal worden voorzien in enkele bijzondere intrekkingsgronden voor een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit. Deze zijn nu opgenomen in artikel 5.4, derde, vierde en zesde lid, van de Wet natuurbescherming, met het oog op de risico's voor de veiligheid die aan het gebruik van een geweer zijn verbonden.

In beginsel is het de korpschef die, als bevoegd gezag voor de verlening, ook bevoegd is tot intrekking. Wanneer het gebruik van het jachtgeweer onderdeel uitmaakt van een meervoudige omgevingsvergunning, is in beginsel het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag en heeft de korpschef voor het onderdeel dat betrekking heeft op het gebruik van het jachtgeweer, een recht van advies en een recht van instemming met betrekking tot de beslissing op de aanvraag. Artikel 5.41 – in dit wetsvoorstel vervat in een eerste lid – waarborgt dat de korpschef de bevoegdheid heeft om het bevoegd gezag dat de meervoudige omgevingsvergunning heeft verleend, te verzoeken om de omgevingsvergunning in te trekken of te wijzigen in de situatie dat één van de gronden voor onttrekking of wijziging zich voordoet.

Artikel 5.4, achtste lid, van de Wet natuurbescherming voorziet in een aanvullende bevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid om een omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteiten in te trekken als de jachtaktehouder misbruik heeft gemaakt van wapens of munitie, of als daartoe aanwijzingen zijn.

Het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 5.41 voorziet in dezelfde bevoegdheid, zowel in gevallen waarin sprake is van een enkelvoudige omgevingsvergunning als in gevallen waarin sprake is van een meervoudige omgevingsvergunning.

Onderdeel Y (artikel 5.42 Omgevingswet)

In het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 5.42 wordt verzekerd dat bij algemene maatregel van bestuur in elk geval dezelfde intrekking-gronden voor een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit zullen worden aangewezen als thans in artikel 5.4, vierde lid, onder c, van de Wet natuurbescherming is voorzien. De overige in dat artikellid genoemde intrekkinggronden worden gedekt door artikel 18.10 van de Omgevingswet.

Onderdeel Z (hoofdstuk 8 Omgevingswet)

Artikelen 8.1 en 8.2 (faunabeheereenheden en faunabeheerplannen; bijzondere bepaling over aansluitplicht bij wildbeheereenheid)

Ten aanzien van faunabeheereenheden, faunabeheerplannen en wildbeheereenheden wordt verwezen naar de paragrafen 4.3.2, onderdeel a, en 4.3.3, onderdeel a, van de memorie van toelichting.

Artikel 8.3 (bijzondere bepaling over de jacht)

In dit voorgestelde artikel zijn de regeling van het jachthouderschap en de aanwijzing van de te bejagen wildsoorten opgenomen. Ten algemene wordt verwezen naar de paragrafen 4.3.2, onderdeel d, en 4.3.3, onderdeel d, van deze memorie van toelichting.

Artikel 8.4 (bijzondere bepaling over aansprakelijkheidsverzekering jachtgeweren)

Bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder l, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.32, tweede lid, onder b, zal worden geregeld dat degene die een geweer wil gebruiken een schadeverzekering dient af te sluiten. De verzekering dient ter schadeloosstelling van eventuele slachtoffers van ongevallen met het geweer in het veld. 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 Wet natuurbescherming bevat regels die afwijken van wat het Burgerlijk Wetboek bepaalt over schadeverzekeringen, bijvoorbeeld dat de benadeelde een eigen vordering jegens de verzekeraar heeft (artikel 954, zevende lid, van Boek 7 van het BW). Ook bevat die wet afwijkende bepalingen over de nietigheid van de verzekeringsovereenkomst, over de betaling van de schade door de verzekeringsnemer en over de verjaring van de vordering. Dit voorgestelde nieuwe artikel continueert deze van het Burgerlijk Wetboek afwijkende bepalingen.

Artikel 8.5 (afpalingsrecht eendenkooien)

In dit voorgestelde artikel zijn de regels opgenomen ter bescherming van het afpalingsrecht. Dit recht houdt in dat het anderen dan de kooiker, zonder de toestemming van die laatste, verboden is eenden te veront-rusten binnen de afpaling van de eendenkooi. Het verbod geldt alleen voor eendenkooien waarvoor dit recht van oudsher van gold (peildatum 1 april 1977).

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 (tweede lid). Ook dan zal eventuele daardoor ontstane schade aan de kooiker moeten worden vergoed, zo is expliciet geregeld in het derde lid.

Onderdeel AA (artikel 10.10a Omgevingswet)

Afdeling 10.2 van de Omgevingswet bevat de gedoogplichten die van rechtswege gelden. Hiervoor hoeft geen beschikking te worden gegeven. Voorgesteld wordt om de gedoogplichten die de Wet natuurbescherming kent ten aanzien van feitelijke maatregelen ter bescherming van Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden, op te nemen in een nieuw artikel 10.10a.

De voorgestelde gedoogplicht geldt voor rechthebbenden van onroerende zaken om feitelijke maatregelen te dulden die door gedeputeerde staten of een Minister worden getroffen met het oog op de instandhouding van een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3, onderdeel c, onder 5°, van deze memorie van toelichting. Ook het dulden van door gedeputeerde staten of een Minister aangebrachte kentekenen ter aanduiding van het Natura 2000-gebied (artikel 2.6, tweede lid, van de Wet natuurbescherming) valt hieronder. Voor deze gedoogplichten geldt op grond van artikel 2.6, vierde lid, van de Wet natuurbescherming een verplichting voor het bevoegd gezag om het voornemen om maatregelen te treffen ten minste vier weken van te voren schriftelijk te melden aan de rechthebbenden. Dit tenzij er sprake is van een spoedeisende situatie. Voorgesteld wordt deze termijn te continueren in het voorgestelde tweede lid; de regeling voor spoedeisende situaties is overgenomen in het voorgestelde derde lid.

Onderdeel AB (artikel 10.28 Omgevingswet)

Het voorgestelde artikel 10.28a van de Omgevingswet voorziet in een verplichting van rechthebbenden van grond om de aanwezigheid te dulden van personen of groepen van personen die maatregelen uitvoeren om de omvang van populaties van inheemse te beheren, of om populaties van dieren of planten van exotensoorten te bestrijden of de omvang daarvan te beheren. Ook maatregelen ten aanzien van verwilderde dieren vallen hieronder. Verwezen wordt naar paragraaf 4.3.2, onder c, 4.3.3, onder c, 4.6.2 en 4.6.3 van deze memorie van toelichting.

Hiermee wordt artikel 3.18, tweede lid, van de Wet natuurbescherming gecontinueerd. Aangezien die bepaling voorziet in een mogelijkheid voor het bevoegd gezag om te bepalen dat deze personen of groepen toegang hebben tot de grond, is in dit wetsvoorstel ook voorzien in een afzonderlijk besluit van het bevoegd gezag om toepassing te geven aan deze gedoogplicht. Hierdoor is er geen sprake van een gedoogplicht van rechtswege. Ook is er geen sprake van een gedoogplichtbeschikking in de zin van de Omgevingswet, omdat er geen sprake is van een «werk van algemeen belang» als bedoeld in artikel 10.11 van de Omgevingswet. Om deze reden is ervoor gekozen deze bijzondere gedoogplicht onder te brengen in een aparte paragraaf.

Onderdeel AC (artikel 13.1 Omgevingswet)

Hoofdstuk 13 van de Omgevingswet bevat een aantal bepalingen met een overwegend financieel karakter. In artikel 13.1 van deze wet zijn financiële bepalingen over leges opgenomen. Voorgesteld wordt deze bepaling uit te breiden met een aantal bijzondere handelingen waarvoor op grond van artikel 6.2 van de Wet natuurbescherming door het bevoegd gezag een vergoeding van kosten kan worden gevraagd. Verwezen wordt naar paragraaf 6.3 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel AD (artikel 15.17 Omgevingswet)

Hoofdstuk 15 van de Omgevingswet is gereserveerd voor schade. Dat hoofdstuk zal onder meer een afdeling bevatten over wat nu planschade en nadeelcompensatie wordt genoemd. De in die afdeling op te nemen regels zullen ook van toepassing zijn op de nu in artikel 6.3 van de Wet natuurbescherming opgenomen regeling over nadeelcompensatie voor besluiten op het vlak van de bescherming van de natuur.

De Wet natuurbescherming voorziet voorts in een bijzondere regeling over de tegemoetkoming in schade die wordt aangericht door in het wild levende dieren van beschermde soorten. Verwezen wordt naar paragraaf 6.1 van deze memorie van toelichting. Voorgesteld wordt deze voorziening te continueren als afzonderlijke bepaling in hoofdstuk 15.⁸⁰

Onderdeel AE (artikel 16.25a Omgevingswet)

In afdeling 16.3 van de Omgevingswet zijn regels opgenomen over de toe te passen totstandkomingsprocedures voor besluiten. Voorgesteld wordt dat voor de totstandkoming van een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied de regels van de Wet natuurbescherming worden gecontinueerd. Dat betekent dat op de voorbereiding van deze aanwijzingsbesluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, opgenomen in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

Onderdeel AF (artikel 16.36 Omgevingswet)

Dit onderdeel zet een verwijzing naar de verplichting in de Wet natuurbescherming om een passende beoordeling te maken van de gevolgen van een plan met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied (artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming), om in een verwijzing naar de nieuwe voorgestelde bepaling hierover in de Omgevingswet (voorgesteld artikel 16.53a).

⁸⁰ Aangezien op dit moment de nummering van de overige artikelen van hoofdstuk 15 van de Omgevingswet nog niet vaststaat, is ervoor gekozen in deze versie dit voorgestelde artikel als «15.X» aan te duiden.

Onderdeel AG (artikel 16.53a Omgevingswet)

In paragraaf 3.1, onderdeel c, van deze memorie van toelichting, is ingegaan op de verplichting van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn om voor plannen en projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling te maken. De voorgestelde nieuwe afdeling 16.4a van de Omgevingswet geeft in het voorgestelde artikel 16.53a aan deze Europese verplichting uitvoering.

Onderdeel AH (artikel 16.77a Omgevingswet)

Het voorgestelde artikel 16.77a heeft betrekking op de behandeling van aanvragen om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit 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 ter uitvoering van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn 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. 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.

Onderdeel AI (artikel 16.87a Omgevingswet)

Het voorgestelde artikel 16.87a regelt, net als nu artikel 8.1, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, dat tegen besluiten van de korpschef tot weigering of intrekking van een omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteiten vanwege redenen ter bescherming van de aanvrager zelf, de openbare orde of de veiligheid, administratief beroep openstaat bij de Minister van Justitie en Veiligheid, in plaats van bezwaar bij de Korpschef.

Onderdeel AJ (artikel 17.5a Omgevingswet)

De wetenschappelijke autoriteit CITES speelt als wetenschappelijke autoriteit in de zin van de cites-basisverordening een belangrijke rol bij de verlening van vergunningen en de afgifte van wederuitvoercertificaten ter uitvoering van de cites-basisverordening. De in artikel 3.41 van de Wet natuurbescherming opgenomen taak wordt in het voorgestelde artikel 17.5a, eerste lid, gecontinueerd.

Op grond van artikel 17.2, tweede lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 11 van de Kaderwet adviescolleges worden de leden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het desbetreffende beleidsterrein alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Het kabinet is voornemens de regels die nu in artikel 3.41, tweede lid, van de Wet natuurbescherming hierover zijn opgenomen, op te nemen in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 17.3 van de Omgevingswet. Hierover hoeft dit wetsvoorstel dus niet in een separate bevoegdheid te voorzien.

Artikel 17.2, tweede lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 11, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges, voorziet in gelijke regels over de duur van de benoeming en de mogelijkheden om de benoeming te verlengen als artikel 3.41, derde lid, van de Wet natuurbescherming, zodat hierover in dit wetsvoorstel geen nadere regels hoeven te worden gesteld.

Omdat artikel 17.2, eerste lid, van de Omgevingswet regelt dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de leden van een adviesorgaan benoemt en ontslaat, is in het voorgestelde tweede lid geregeld dat deze bevoegdheid ten aanzien van de leden van de wetenschappelijke autoriteit CITES berust bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, als eerstverantwoordelijke bewindspersoon.

Onderdeel AK (artikel 18.15a Omgevingswet)

Verwezen wordt naar de paragrafen 7.2, onder «bestuurlijke boete» en 7.3 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel AL (artikelen 18.16a en 18.16b Omgevingswet)

Verwezen wordt naar de paragrafen 7.2, onder «herstelsancties», en 7.3 van deze memorie van toelichting.

Onderdelen AM, AN, AO en AP (artikelen 20.1, 20.2, 20.3 en 20.4 Omgevingswet)

Op grond van artikel 20.1 van de Omgevingswet kunnen onder meer bij algemene maatregel van bestuur regels worden vastgesteld voor de monitoring van omgevingswaarden, alarmeringswaarden en andere parameters voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving dan de zogeheten omgevingswaarden of alarmeringswaarden. In paragraaf 2.6 van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat Nederland op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn verplicht zijn de staat van instandhouding van natuurlijke habitats, habitats van soorten en van dieren- en plantensoorten te onderzoeken en te monitoren. Aangezien de staat van instandhouding van deze onderdelen van de natuur niet is te kwalificeren als omgevingswaarde, alarmeringswaarde of parameter, wordt voorgesteld in het nieuwe vierde lid een specifieke verplichting te introduceren.

Onderdeel AQ (artikel 20.7 Omgevingswet)

Op grond van artikel 20.6, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het bijhouden, verzamelen en berekenen van daarbij aangewezen gegevens door onder meer bestuursorganen en het verstrekken van die gegevens door hen aan bijvoorbeeld de Europese Commissie. In artikel 20.7 van deze wet zijn de internationale verplichtingen opgenomen die in ieder geval door middel van deze algemene maatregel van bestuur moeten worden uitgevoerd.

Zoals is opgemerkt in paragraaf 2.6 van deze memorie van toelichting, zullen de in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn opgenomen eisen over de verstrekking van gegevens over de door de bevoegde gezagen toegestane afwijkingen van de beschermingsregimes op grond van artikel 20.6 worden geregeld. Voorgesteld wordt daarom om de in artikel 20.7 opgenomen opsomming van internationale verplichtingen inzake de verstrekking van gegevens aan te vullen met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Onderdeel AR (artikel 20.18 Omgevingswet)

Verwezen wordt naar paragraaf 2.6 van deze memorie van toelichting.

Het voorgestelde nieuwe artikel 23.5a regelt de formele betrokkenheid van de Eerste en Tweede Kamer in het proces van aanwijzing van Natura 2000-gebieden,⁸¹ gelegen in de exclusieve economische zone. Dit overeenkomstig de regeling in artikel 8.4 van de Wet natuurbescherming.⁸²

Het voorgestelde eerste lid heeft betrekking op voorstellen van Nederland aan de Europese Commissie tot plaatsing van gebieden in de exclusieve economische zone op de zogenoemde lijst van gebieden van communautair belang, ter uitvoering van de Habitatrichtlijn (artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn). Op basis van die aanmelding stelt de Europese Commissie de lijst van gebieden van communautair belang vast (artikel 4, derde lid, van de Habitatrichtlijn). Het gevolg hiervan is dat Nederland ervoor moet zorgen dat er geen verslechtingen of significante verstoringen optreden in de gebieden.

Het aanmelden van gebieden door Nederland bij de Europese Commissie gebeurt op basis van de beoordelingscriteria van bijlage III bij de Habitatrichtlijn en op basis van relevante wetenschappelijke gegevens. De aanmelding geschiedt op ecologische gronden. Bij de aanmelding wordt het gebied ook begrensd. Aangezien een aanmelding het proces van mogelijke maatregelen ter bescherming van het gebied in gang zet en er discussie kan zijn tussen betrokken partijen over de begrenzing van gebieden, is voorzien in voorhang van het voornemen tot aanmelding bij de beide Kamers van de Staten-Generaal.

Aangezien de Vogelrichtlijn anders dan de Habitatrichtlijn niet voorziet in een procedure van aanmelding van gebieden bij de Europese Commissie, heeft het voorgestelde eerste lid alleen betrekking op gebieden die zullen worden beschermd ter uitvoering van de Habitatrichtlijn.

Het voorgestelde tweede lid voorziet in een voorhang van ontwerpbesluiten tot aanwijzing van Natura 2000-gebieden, ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Bij de aanwijzing worden de instandhoudingsdoelstellingen en voor het Natura 2000-gebied geformuleerd en de begrenzing vastgesteld. De aanwijzing is hiermee bepalend voor de precieze gevolgen van het beschermingsregime in de exclusieve economische zone. Om die reden is van belang dat beide Kamers worden betrokken bij de totstandkoming van de voorgenomen aanwijzingsbesluiten.

Onderdeel AT, onder 1 (onderdeel A van bijlage bij de Omgevingswet)

In onderdeel a is voorzien in voorstellen tot wijziging van bestaande begrippen uit de Omgevingswet.

Flora- en fauna-activiteit

Deze voorgestelde gewijzigde begripsbepaling bevat een scala aan activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor dieren of planten van inheemse soorten die in het wild leven. Bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, tweede lid,

⁸¹ Zie voor een uitvoerige beschrijving van het proces van aanwijzing van gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn blz. 71 tot en met 76 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel natuurbescherming, Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 71–76.

⁸² Artikel 8.4 van de Wet natuurbescherming continueert artikel 15b van de Natuurbeschermingswet 1998. Dat artikel is destijds in die wet opgenomen bij wet van 9 oktober 2013 houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met uitbreiding van de werkingssfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone (Stb. 2013, 412). Aan dat artikel liggen twee amendementen van het toenmalige lid Slob ten grondslag (Kamerstukken II 2012/13, 32 002, nrs. 30 en 31).

zullen de specifieke activiteiten worden aangewezen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Het gaat hier in elk geval om:

* vogels:

- het opzettelijk doden of vangen van van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten van Europees belang (Vogelrichtlijn), het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten, rustplaatsen en eieren van deze vogels, het opzettelijk wegnemen van nesten van deze vogels, het rapen en onder zich hebben van eieren van deze vogels of het opzettelijk storen van deze vogels, tenzij de verstoring geen wezenlijke invloed heeft op de staat van instandhouding van de vogelsoort,
- het vangen of doden van vogels met:
 - 1°. middelen, genoemd in bijlage VI, onder a, bij de Vogelrichtlijn,
 - 2°. middelen, installaties of methoden voor massaal of niet-selectief vangen of doden van vogels, of
 - 3°. middelen, installaties of methoden waardoor een soort plaatselijk kan verdwijnen, of
 - 4°. met behulp van vervoermiddelen, genoemd in bijlage VI, onder b, bij de vogelrichtlijn, overeenkomstig de daar beschreven wijze,
- het verhandelen van vogels van soorten van Europees belang, dood of levend, of van gemakkelijk herkenbare delen daarvan, of van uit deze vogels verkregen producten,
- het anders dan voor verkoop onder zich hebben of vervoeren van vogels van soorten van Europees belang, of van delen of producten daarvan,
- het verhandelen of het anders dan voor verkoop onder zich hebben van gefokte vogels van soorten van Europees belang, of van producten of eieren daarvan,

* diersoorten van Europees belang:

- het opzettelijk doden of vangen van in het wild levende dieren van soorten van Europees belang (bijlage IV habitatrichtlijn, bijlage I of II verdrag Bern, bijlage I verdrag Bonn) in hun natuurlijk verspreidingsgebied, het opzettelijk verstoren van deze dieren, het opzettelijk vernielen of rapen van eieren van deze dieren in de natuur of het beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van deze dieren,
- het vangen of doden van dieren van soorten van Europees belang of het aan de natuur onttrekken van dieren van soorten, genoemd in bijlage V, onderdeel a, bij de habitatrichtlijn of bijlage III bij het verdrag van Bern, door gebruikmaking van niet-selectieve middelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van deze soorten tot gevolg kunnen hebben, waartoe in ieder geval behoren:
 - 1°. de middelen, genoemd in bijlage VI, onder a, bij de habitatrichtlijn, en
 - 2°. de vervoermiddelen, genoemd in bijlage VI, onder b, bij de habitatrichtlijn,
- het verhandelen van dieren van soorten van Europees belang,
- het anders dan voor verkoop onder zich hebben of vervoeren van dieren van soorten van Europees belang,

* plantensoorten van Europees belang:

- het opzettelijk plukken, verzamelen, afsnijden, onwortelen of vernielen van planten van soorten van Europees belang in hun natuurlijke verspreidingsgebied,
- het verhandelen van planten van soorten van Europees belang,
- het anders dan voor verkoop onder zich hebben of vervoeren van planten van soorten van Europees belang,

- * diersoorten van nationaal belang:
 - het opzettelijk doden of vangen van in het wild levende dieren van soorten van nationaal belang of het opzettelijk beschadigen of vernielen van vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van deze dieren,
- * plantensoorten van nationaal belang:
 - het opzettelijk plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van planten van soorten die op basis van nationaal beleid worden beschermd in hun natuurlijke verspreidingsgebied.
- * overig:
 - het bijvoeren van in het wild levende edelherten, damherten, reeën, wilde zwijnen, konijnen, hazen, fazanten, wilde eenden of houtduiven,
 - het doden of vangen van wilde zwijnen, reeën, damherten of edelherten door middel van drijven,
 - het uitzetten van dieren of eieren.

Natura 2000-activiteit

Deze voorgestelde gewijzigde begripsbepaling is overgenomen uit artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (zie paragraaf 3.3, onderdeel c, onder 6°, van deze memorie van toelichting).

Het begrip «andere handeling» heeft alleen betrekking op feitelijke handelingen, dat wil zeggen handelingen die in zichzelf – rechtstreeks en onmiddellijk – een verandering kunnen brengen in de toestand van habitats of soorten. Het begrip ziet dus bijvoorbeeld niet op rechtshandelingen, op beleidsvisies en op de programmering en plannings van overheden of op autonome ontwikkelingen. Als het begrip «andere handeling» ook zou zien op publiekrechtelijke rechtshandelingen, zou dat in strijd komen met het Nederlandse stelsel van staats- en bestuursrecht. Dan zouden immers bijvoorbeeld door het parlement goedgekeurde wetten of door provinciale staten vastgestelde verordeningen met mogelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied verboden zijn als geen voorafgaande goedkeuring van een bestuursorgaan (gedeputeerde staten of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) is verleend. Autonome ontwikkelingen vallen evenmin onder het begrip «andere handeling», gelet op de taalkundige betekenis van «handeling», die enige verrichting veronderstelt en niet een ontwikkeling die «vanzelf» plaatsvindt.

In onderdeel b wordt voorgesteld de volgende nieuwe begripsbepalingen te introduceren, die met het oog op een goede leesbaarheid van de wet voorzien in een korte aanhaling: «bijzonder nationaal natuurgebied», «cites-activiteit», «invasieve-exotenactiviteit», «faunabeheereenheid», «faunabeheerplan», «instandhoudingsdoelstellingen», «jachtgeweeractiviteit», «jachthouder», «korpschef», «nationaal park», «valkeniersactiviteit» en «wildbeheereenheid».

Ook de definities van de kernbegrippen van de Habitatrichtlijn die in dit wetsvoorstel gebruikt worden, zijn in dit voorgestelde artikel overgenomen. Het gaat hier om de begrippen «habitat van een soort», «natuurlijke habitat», «staat van instandhouding van een natuurlijke habitat» en «staat van instandhouding van een soort».

Over de overige voorgestelde begripsbepalingen kan het volgende worden opgemerkt.

Binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen

Dit voorgestelde begrip komt voor in de regels over het verhandelen en het bezit van dieren, planten, hout en producten daarvan. De begripsbepaling is overgenomen uit de Wet natuurbescherming. Van belang is dat het hier gaat om activiteiten die erop gericht zijn om dieren, planten, hout en producten daarvan het fysiek binnen of buiten het Nederlands grondgebied te brengen, los van de vraag of er sprake is van invoer, uitvoer of doorvoer.

Houtopstand

Dit voorgestelde begrip is ontleend aan artikel 1.1, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. Laatstgenoemde wet voorziet in een nadere beperking van dit begrip: de oppervlakte grond moet minstens 10 are beslaan, en bovendien moet zij bestaan uit een rijbeplanting die meer dan twintig bomen omvat. In feite gaat het hier om een beperking van de reikwijdte van de regels ter bescherming van houtopstanden. In het stelsel van de Omgevingswet horen dergelijke beperkingen thuis in het Besluit activiteiten leefomgeving en niet in een definitiebepaling. Dit zal via het Aanvullingsbesluit natuur worden geregeld.

Jacht

De voorgestelde definitie van «jacht» is overgenomen uit de Wet natuurbescherming. Bij de uitoefening van de jacht gaat het alleen om het doden van aangewezen wildsoorten overeenkomstig de jachtregels. Het doden van dieren van andere soorten, of het doden van de aangewezen-wildsoorten buiten de jacht, is een flora- en fauna-activiteit waarvoor in beginsel een omgevingsvergunning is vereist. Verwezen wordt naar paragrafen 4.3.2 en 4.3.3 van deze memorie van toelichting.

Jachtveld

Het jachtveld is het terrein waarop wordt gejaagd door de jachthouder, ter uitoefening van zijn jachtrecht. Opgemerkt wordt dat hieronder ook begrepen kunnen worden stranden, schorren, gorzen, kwelders, slikken, wadden, binnenwateren en territoriale wateren alsmede wegen en paden, voor zover deze geacht kunnen worden deel uit te maken van dit terrein. Dit volgt uit de begripsbepaling van «veld» in artikel 1.1, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, dat op haar beurt weer is ontleend aan de Flora- en faunawet.

Aan de omvang van het jachtveld zullen via het Aanvullingsbesluit natuur in het Besluit activiteiten leefomgeving regels worden gesteld, net als nu in artikel 3.12 van het Besluit natuurbescherming. Deze regels bepalen mede of in de praktijk gebruik mag worden gemaakt van een geweer en of aan iemand een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit mag worden verleend.

Herbeplanten

De herbeplantingsplicht is het centrale element in de regels ter bescherming van houtopstanden. Verwezen wordt naar hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting. Deze voorgestelde definitie is overgenomen uit artikel 1.1, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

Vellen

Deze definitie is overgenomen uit artikel 1.1, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.

Verhandelen

De voorgestelde begripsbepaling van «verhandelen» is overgenomen uit de Wet natuurbescherming, en omvat een scala aan activiteiten die verband houden met de commerciële praktijk.

Onderdeel AT, onder 2 (onderdeel B van bijlage bij de Omgevingswet)

Voorgesteld wordt een aantal nieuwe begripsbepalingen te introduceren die met het oog op een goede leesbaarheid van de wet voorzien in een korte aanhaling van Europese en internationale regelgeving op het vlak van de bescherming van de natuur.

Artikel 2.1 (aanwijzingsbesluiten natuurgebieden)

Dit voorgestelde artikel regelt dat besluiten tot aanwijzing van gebieden op grond van de Wet natuurbescherming onverkort van kracht blijven wanneer dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt. Het gaat hier om respectievelijk de aangewezen Natura 2000-gebieden (voorgesteld eerste lid), in voorkomend geval de aangewezen bijzondere nationale natuurgebieden (voorgesteld tweede lid, de aangewezen nationale parken (voorgesteld derde lid), alle aangewezen door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en om de gebieden die als onderdeel van het natuurnetwerk Nederland zijn aangewezen als «bijzonder provinciaal natuurgebied» (voorgesteld vierde lid) of «bijzonder provinciaal landschap» door provincies (voorgesteld vijfde lid).

Artikel 2.2 (beheerplannen Natura 2000-gebieden)

Eerste en tweede lid

Het voorgestelde eerste en tweede lid voorzien in een overgangsregime ten aanzien van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Het voorgestelde eerste lid heeft betrekking op de beheerplannen die door gedeputeerde staten zijn vastgesteld. Het voorgestelde tweede lid gaat over beheerplannen die door een Minister zijn vastgesteld.

Derde lid

In artikel 2.3, vierde lid, derde volzin, van de Wet natuurbescherming is geregeld dat binnen drie jaar na aanwijzing van een gebied als Natura 2000-gebied, voor dat gebied een beheerplan moet zijn vastgesteld. Ingeval een gebied is aangewezen onder het regime van de Wet natuurbescherming of in de periode daarvoor op grond 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 derde lid voorziet hierin.

Artikel 2.3 (maatregelen ter bescherming Natura 2000-gebieden of bijzondere nationale natuurgebieden)

Het voorgestelde artikel 2.3 voorziet in overgangsrecht voor maatregelen die als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel op grond van de Wet natuurbescherming zijn getroffen ter bescherming van een Natura 2000-gebied of in voorkomend geval een bijzonder nationaal natuurgebied. Het uitgangspunt is dat deze maatregelen onverkort van kracht blijven op grond van dit wetsvoorstel.

Eerste lid

Het voorgestelde eerste lid heeft betrekking op verplichtingen die zijn opgelegd met toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 2.4, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. Individuele maatregelen die op grond van deze bevoegdheid worden getroffen, zullen op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, als maatwerkvoorschrift worden opgelegd. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3, onderdeel c, onder 3° van deze memorie van toelichting.

Voor generieke maatregelen (artikel 2.4, derde lid, van de Wet natuurbescherming) geldt dat provinciale staten deze verplichtingen zullen moeten overnemen in hun omgevingsverordening (artikel 4.6 van de Omgevingswet). Voor deze algemene regels is niet voorzien in overgangsrecht.

Tweede, derde en vierde lid

Het voorgestelde tweede lid waarborgt dat op grond van de Wet natuurbescherming door gedeputeerde staten of door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vastgestelde toegangsbeperkingen of toegangsverboden ter bescherming van Natura 2000-gebieden (respectievelijk voorgesteld tweede en derde lid) of bijzondere nationale natuurgebieden (voorgesteld vierde lid), op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, worden gecontinueerd.

Vijfde lid

Wanneer feitelijke preventieve of herstelmaatregelen ter bescherming van een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied zijn getroffen op het moment dat de Wet natuurbescherming van kracht is, en de uitvoering daarvan nog plaatsvindt op het moment dat het wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt, gelden deze maatregelen op grond van het voorgestelde vijfde lid als feitelijke maatregel ter uitvoering van een de taak van provincies dan wel een Minister op grond van de voorgestelde gewijzigde artikelen 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, en 2.19, vierde lid, onder b, c of d, van de Omgevingswet, die op hun beurt moeten worden gedoogd door de rechthebbende van de desbetreffende grond (voorgesteld artikel 10.10a van de Omgevingswet).

Het plaatsen van kentekenen, bedoeld in artikel 2.6, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, om kenbaar te maken dat een gebied een beschermde status heeft, is aan te merken als een dergelijke te dulden feitelijke maatregel.

De overgangsregels met betrekking tot het programma aanpak stikstof zullen bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld, aangezien deze regels zowel op grond van de Wet natuurbescherming als op grond van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld.

Artikel 2.4 (Natura 2000-vergunningen)

Eerste en tweede lid

Het voorgestelde eerste en tweede lid regelen dat separate Natura 2000-vergunningen en de daarbij horende voorschriften als bedoeld in de Wet natuurbescherming onverkort van kracht blijven als enkelvoudige omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit.

Derde en vierde lid

Het voorgestelde derde lid heeft betrekking op de situatie dat voor een project of handeling met mogelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied een omgevingsvergunning als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is verleend. Deze huidige facultatieve voorziening is thans geregeld in het Besluit omgevingsrecht.

Het voorgestelde derde lid waarborgt dat de onderdelen van die verleende omgevingsvergunning ook nadat dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking is getreden, onderdeel blijven van de meervoudige omgevingsvergunning.

Het voorgestelde vierde lid waarborgt dat ingeval voor een project of handeling een verklaring van geen bedenkingen is gegeven maar op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, de aangevraagde omgevingsvergunning nog niet, er alsdan geen nieuwe verklaring van geen bedenkingen nodig is.

Vijfde lid

De nationale wetgeving ter implementatie van de Habitatrichtlijn werd met de inwerkingtreding van de wetten van 20 januari 2005 per 1 oktober 2005 en van 29 december 2008 per 1 februari 2009 gecompleteerd.⁸³ Sedertdien voorzag de Natuurbeschermingswet 1998 in een zelfstandig regime ter toetsing van projecten en andere handelingen met mogelijk schadelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden 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). Artikel 9.4, achtste lid, van de Wet natuurbescherming regelt dat deze projecten en handelingen niet nogmaals aan de vereisten van de Habitatrichtlijn hoeven te worden getoetst. Artikel 9.4, negende lid, van de Wet natuurbescherming voorziet in een gelijksoortige bepaling voor activiteiten die plaatsvinden in de exclusieve economische zone, voordat het regime van de Natuurbeschermingswet 1998 van kracht werd, waarvan de gevolgen voor Natura 2000-gebieden bij het nemen van besluiten op grond van andere wetgeving is getoetst.⁸⁴ Het desbetreffende bestuursorgaan is op grond van artikel 9.4, tiende lid, van de Wet natuurbescherming bevoegd het besluit wijzigen of intrekken als dat noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstelling voor de desbetreffende Natura 2000-gebieden te realiseren.

Het voorgestelde vijfde lid voorziet in een gelijkwaardige bepaling als artikel 9.4, achtste, negende en tiende lid, van de Wet natuurbescherming.

Artikel 2.5 (populatiebeheer en jacht)

Eerste, tweede, derde en vierde lid

In het voorgestelde artikel 2.5 is geregeld dat de diverse besluiten, genomen op grond van de Wet natuurbescherming, onverkort van kracht blijven op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet. Het gaat hier achtereenvolgens om de goedkeuring van faunabeheerplannen (voorge-

⁸³ Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 40/41.

⁸⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 291.

steld eerste lid), de jachtakten en valkeniersakten (voorgesteld tweede en derde lid) en de erkenningen van nationale en buitenlandse jachtexamens (voorgesteld vierde lid).

Vijfde lid

Het voorgestelde vijfde lid continueert artikel 9.7, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, dat op zijn beurt artikel 114, eerste lid, van de toenmalige Flora- en faunawet continueert. Het gaat hier om vergunningen en ontheffingen die op grond van vroegere wetgeving ter bescherming van soorten voor onbepaalde tijd zijn verleend. Het voorgestelde vijfde lid maakt het mogelijk deze vergunningen en ontheffingen te wijzigen of in te trekken.

Zesde lid

Op grond van artikel 3.28, tweede lid, onderdeel a, van het Wet natuurbescherming dient, net als op grond van de toenmalige Flora- en faunawet, 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. In het tweede en derde lid van aangehaald artikel 115 was 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 voorziening gold 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 diensgevolge een jachtakte is verleend, een uitzondering op de eis dat een overeenkomstig de Flora- en faunawet examen is gedaan. Artikel 9.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming continueert die voorziening. Het voorgestelde zesde lid continueert op zijn beurt deze voorziening.

Het in artikel 9.8, eerste, tweede en derde lid van de Wet natuurbescherming opgenomen overgangsrecht over de gronden van weigering van aanvragen van jachtakten en de intrekking van flora- en fauna-ontheffingen jachtakten, valkeniersakten zullen worden gecontinueerd in de algemene maatregelen op grond van de artikelen 5.29, 5.29b (voorgesteld), 5.39 en 5.40 van de Omgevingswet.

Artikel 2.6 (ontheffingen soortenbeschermingsverboden)

Eerste lid

Het voorgestelde eerste lid regelt dat flora- en fauna-activiteiten waarvoor op grond van de Wet natuurbescherming een separate ontheffing is verleend, of waarvoor een opdracht tot beperking van de omvang van populaties is gegeven (artikel 3.18 van de Wet natuurbescherming) onverkort van kracht blijven als enkelvoudige omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, wanneer dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt.

Tweede en derde lid

Het voorgestelde tweede lid heeft betrekking op de situatie dat voor flora- en fauna-activiteiten een omgevingsvergunning als bedoeld in de Wet

algemene bepalingen omgevingsrecht is verleend, in plaats van een separate ontheffing. Deze huidige facultatieve voorziening is thans geregeld in het Besluit omgevingsrecht. Het voorgestelde tweede lid waarborgt dat de onderdelen van die verleende omgevingsvergunning ook nadat dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking is getreden, onderdeel blijven van de meervoudige omgevingsvergunning. Het voorgestelde derde lid waarborgt dat ingeval voor een handeling een verklaring van geen bedenkingen is gegeven maar op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, de aangevraagde omgevingsvergunning nog niet is verleend, er alsdan geen nieuwe verklaring van geen bedenkingen nodig is.

Vierde lid

Op grond van artikel 7 van de Wet windenergie op zee kan in een kavelbesluit vrijstelling worden verleend van soortenbeschermingsverboden van de Wet natuurbescherming. In het voorgestelde artikel 3.12 is geregeld dat, gegeven de systematiek van de Omgevingswet, in het kavelbesluit kan worden afgeweken van het in het Besluit activiteiten leefomgeving te regelen verbod om zonder omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten te verrichten (voorgesteld gewijzigd artikel 5.1, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet). Het voorgestelde vijfde lid verzekert dat in het kavelbesluit verleende vrijstellingen van verboden van de Wet natuurbescherming worden gecontinueerd als afwijking van dat verbod.

Overig

In aanvulling hierop wordt erop gewezen dat het overgangsrecht voor de goedgekeurde gedragscodes als bedoeld in artikel 3.31 van de Wet natuurbescherming, zal worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet. Dit omdat bij die algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld in welke gevallen het verbod om zonder een omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten te verrichten, niet van toepassing is als wordt gehandeld in overeenstemming met een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit goedgekeurde gedragscode. Verwezen wordt naar paragraaf 4.2.3, onderdeel d, van deze memorie van toelichting.

Artikel 2.7 (overige regels flora en fauna)

Het voorgestelde eerste lid verzekert dat ontheffingen die op grond van de Wet natuurbescherming zijn verleend van de regels over het bezit of het verhandelen van dieren, planten, producten daarvan of eieren, en exoten, worden gecontinueerd als omgevingsvergunning.

Het voorgestelde tweede lid verzekert de voortzetting van de benoemingen van de leden van de wetenschappelijke autoriteit CITES.

In het voorgestelde derde lid is zeker gesteld dat de voorgestelde regels over terugzending van illegaal op Nederlands grondgebied gebrachte dieren, planten en eieren van dieren (voorgestelde artikelen 18.16a en 18.16b) ook van toepassing zijn wanneer de dieren, planten of eieren in strijd met de Wet natuurbescherming of de toenmalige Flora- en faunawet in Nederland zijn gebracht voordat dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking is getreden.

Artikel 2.8 (houtopstanden en hout)

Het voorgestelde artikel 2.8 bevat de overgangsrechtelijke bepalingen met betrekking tot de regels ter bescherming van houtopstanden, hout en houtproducten.

Het voorgestelde eerste lid waarborgt dat het verbod op het vellen van hout, bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wet natuurbescherming niet van toepassing is op degene die voordat dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking is getreden, een kennisgeving heeft gedaan op grond van de Wet natuurbescherming.

Het voorgestelde tweede lid regelt dat algemene of individuele bijzondere kapverboden als bedoeld in artikel 4.2, derde lid, van de Wet natuurbescherming, worden gecontinueerd als respectievelijk maatwerkvoorschrift en maatwerkregel.

Ontheffingen en vrijstellingen die op grond van de artikelen 4.5 van de Wet natuurbescherming zijn verleend van de regels voor het vellen van houtopstanden worden op grond van het voorgestelde derde lid gecontinueerd als maatwerkvoorschrift. Datzelfde geldt voor de ontheffingen die zijn verleend grond van artikel 4.9 van de Wet natuurbescherming van de regels over het bezit of het verhandelen van hout of houtproducten.

De in artikel 9.9, vierde en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen overgangsrechtelijke regels met betrekking tot het moment waarop de verplichting tot herbeplanting bij het vellen van houtopstanden ontstaat, zullen bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.3 worden gesteld.

Artikel 2.9 (eerbiedigend overgangsrecht procedures)

Voorgesteld wordt om voor het overgangsrecht voor de op de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, lopende procedures aan te sluiten bij het voorgenomen overgangsrecht van de Omgevingswet zelf, zoals opgenomen in het voorstel voor een Invoeringswet Omgevingswet. Voorgesteld wordt een voorbereidingsprocedure voor besluitvorming die in gang is gezet vóór de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, en waarvan de besluitvorming – inclusief een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure tegen dat besluit – op die datum nog niet is afgerond, af te wikkelen volgens de inhoudelijke en de procedurele bepalingen van de Wet natuurbescherming. Hoewel de voorgestelde opname van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet beleidsneutraal is, is het voor alle bij de besluitvorming betrokken partijen, inclusief de bestuursrechter, het meest overzichtelijk als de regels niet tussentijds worden gewijzigd. Ook bij het nemen van een besluit op bezwaar geldt op grond van dit wetsvoorstel deze eerbiedigende werking en wordt bij de heroverweging niet – als daarvan op dat moment reeds sprake is – de bij dit wetsvoorstel, eenmaal wet, gewijzigde Omgevingswet toegepast. Voor de behandeling van (hoger) beroepszaken geldt de ex tunc-regel. Die regel sluit goed aan op het overgangsrecht met eerbiedigende werking.

Eerste lid

Voorgesteld wordt om bij een beschikking op aanvraag, ongeacht welke procedure van toepassing is, altijd de dag waarop de aanvraag is ingediend als «kantelmoment» voor de toepassing van de oude of de nieuwe wet- en regelgeving te gebruiken. Dit betekent voor de procedure op aanvraag dat als de aanvraag (volgens de ontvangsttheorie) is ingediend voordat dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt, het besluit wordt voorbereid en vastgesteld op basis van de Wet natuurbescherming. Dan wordt dus de volledige procedure doorlopen en gevolgd conform de Wet natuurbescherming, zowel qua procedurele stappen als

qua inhoudelijke toetsing en zowel qua besluitvormingsprocedure als qua bezwaar- en beroepsprocedure.

Tweede lid

Voor ambtshalve besluiten is gangbaar om bij toepassing van de uniforme uitgebreide voorbereidingsprocedure de ter inzagelegging als «kantelmoment» te hanteren: voorgesteld wordt in dit wetsvoorstel bij dat gebruik aan te sluiten.

Hetzelfde geldt bij de ambtshalve procedure als het ontwerpbesluit voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet ter inzage is gelegd, maar de besluitvorming of de beroepsprocedure tegen een genomen besluit nog niet is afgerond. Dit wordt in de voorgestelde overgangsrechtelijke bepaling verduidelijkt door voor besluiten waartegen beroep openstaat uitdrukkelijk het moment van onherroepelijkheid te benoemen als eindmoment: op het moment dat het besluit onherroepelijk wordt, geldt de elders in dit voorgestelde hoofdstuk voor dat type besluiten opgenomen «gelijkstelling» met de nieuwe rechtsfiguur, die hiervoor in de plaats komt.

Besluiten kunnen op verschillende manieren onherroepelijk worden. In gevallen wanneer er geen bezwaar of beroep wordt ingesteld wordt het besluit onherroepelijk na afloop van de bezwaar- of beroepstermijn. Als er tegen een besluit bezwaar wordt gemaakt en vervolgens geen beroep wordt ingesteld tegen de beslissing op bezwaar, wordt het besluit onherroepelijk na afloop na afloop van de beroepstermijn. Als wel beroep wordt ingesteld, wordt dit moment bereikt nadat de bestuursrechter een definitieve uitspraak heeft gedaan, hetzij in beroep, hetzij in hoger beroep. Het moment van onherroepelijkheid staat los van de vraag of een besluit in werking is of niet.

Derde lid

Voor ambtshalve besluiten wordt als «kantelmoment» gekozen voor het bekendmaken van het besluit. Is een besluit bekendgemaakt en als tegen dat besluit bezwaar of beroep open staat, dan vindt de afhandeling van bezwaarschriften en de behandeling van beroep en hoger dus ex tunc plaats. De Wet natuurbescherming blijft op dit besluit van toepassing, totdat het onherroepelijk is.

Vierde lid

Voorgesteld wordt om voor het overgangsrecht voor de op het tijdstip waarop dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt (nog) lopende handhavingsprocedures ook uit te gaan van eerbiedigende werking. Dit uitgangspunt geldt ongeacht of er sprake is van een ambtshalve genomen sanctiebesluit of een sanctiebesluit dat wordt genomen op verzoek van een belanghebbende. In het voorgestelde vierde lid wordt expliciet geregeld dat de eerbiedigende werking doorloopt totdat de sanctie daadwerkelijk is geëffectueerd: bij een bestuurlijke boete of last onder dwangsom is dat het moment van de inning van de gelden. Als aangrijpingsmoment voor de eerbiedigende werking wordt voorgesteld te kiezen voor het moment waarop hetzij het sanctiebesluit is opgelegd of een schriftelijk voornemen daartoe is geuit.

Bij een handhavingsbesluit op verzoek, geldt overigens het moment waarop het verzoek om handhaving is ontvangen. Dit laatste volgt uit het voorgestelde eerste lid.

Het voorgestelde vierde lid is zo geformuleerd dat deze voorgestelde bepaling zowel van toepassing kan zijn op een op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, reeds beëindigde overtreding, een continu (dus nog voortdurende) overtreding, dan wel een

dreigende overtreding. In laatstbedoelde situatie kan een preventieve last (onder bestuursdwang of onder dwangsom) worden opgelegd. Tegelijkertijd is niet het moment van de overtreding bepalend voor de vraag of de oude dan wel de nieuwe spelregels gelden, maar het hierboven genoemde aangrijpingsmoment in de gestarte handhavingprocedure. Met deze formulering wordt beoogd te vermijden dat onduidelijkheid kan rijzen over de vraag welk recht van toepassing is op een overtreding die is aangevangen vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet en daarna voortduurt, of die dreigde vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet en daarna is geëffectueerd.

Bij de formulering wordt voorgesteld te kiezen de verzamelterm «bestuurlijke sanctie». Deze term omvat de herstelsancties (last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom), de bestuurlijke boete, en de (gehele of gedeeltelijke) intrekking van een vergunning of ontheffing bij wijze van sanctie.

Artikel 3.1 (Wet natuurbescherming)

Aangezien de natuurwetgeving met dit wetsvoorstel onderdeel wordt van het stelsel van de Omgevingswet, kan de Wet natuurbescherming vervallen.

Artikel 3.2 (Algemene Douanewet)

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. In dit voorgestelde artikel wordt de verwijzing in de Algemene Douanewet naar de Wet natuurbescherming vervangen.

Artikel 3.3 (Algemene wet bestuursrecht)

Op grond van artikel 8.1, eerste lid, van de Wet natuurbescherming kan tegen een besluit tot weigering van een jachtakte en een besluit tot intrekking ervan, vanwege redenen die kort gezegd verband houden met misbruik van wapens, munitie of van bevoegdheden, administratief beroep worden ingesteld bij de Minister van Justitie en Veiligheid. Tegen deze besluiten is geen beroep mogelijk bij de bestuursrechter. Dit is geregeld in artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat wanneer een belanghebbende het niet eens is met een beslissing in administratief beroep over de aanvraag van een jachtakte, de gang naar de burgerlijke rechter zal moeten maken. Dit terwijl op grond van de toenmalige Flora- en faunawet wel beroep bij de bestuursrechter open stond tegen beslissingen in administratief beroep over aanvragen van jachtakten. Het kabinet vindt het wenselijk dit met het oog op een uniforme rechtsbescherming te herstellen. Voorgesteld artikel 3.3 voorziet hierin.

Artikelen 3.4 en 3.6 (Gezondheids- en welzijnswet voor dieren; Wet dieren)

Op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren mogen de maatregelen ter bestrijding van besmettelijke dierziekten afwijken van de regels ter bescherming van in het wild levende dieren en planten van hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming. Voorgestelde artikelen strekken tot aanpassing van deze verwijzingen naar bepalingen van de Omgevingswet, zoals te wijzigen met dit wetsvoorstel, die als grondslag dienen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen ter bescherming van in het wild levende dieren en planten.

Artikel 3.5 (Mijnbouwwet)

De Mijnbouwwet bevat enkele verwijzingen naar de Wet natuurbescherming. Dit voorgestelde artikel voorziet in een aanpassing van die verwijzingen naar de desbetreffende bepalingen bij of krachtens de Omgevingswet.

Artikel 3.7 (Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis)

Artikel 6 van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis bepaalt dat de Koning jachthouder is in de zin van de Wet natuurbescherming. Dit voorgestelde artikel strekt tot aanpassing van die verwijzing aan dit wetsvoorstel.

Artikel 3.8 (Wet milieubeheer)

Het onderdeel van de Wet milieubeheer dat betrekking heeft op milieuschade gaat voornamelijk niet over naar de Omgevingswet. In de artikelen 17.8 en 17.9 van de Wet milieubeheer wordt verwezen naar de Wet natuurbescherming. Dit voorgestelde artikel strekt tot aanpassing van die verwijzingen aan het wetsvoorstel.

Artikel 3.9 (Wet op de economische delicten)

In paragraaf 9.4 van deze memorie van toelichting is ingegaan op de strafrechtelijke handhaving van overtredingen van dit wetsvoorstel via de Wet op de economische delicten.

Artikel 3.10 (Wet op het RIVM)

De Directeur-generaal van het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM) stelt jaarlijks, na overleg met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 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. De verwijzing naar de rapportages in de Wet op het RIVM wordt met dit voorgestelde artikel aangepast.

Artikel 3.11 (Wet wapens en munitie)

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 jachttak voor wat betreft wapens en munitie die voor de jacht, beheer en schadebestrijding zijn bestemd en in de jachttak zijn omschreven. Dit voorgestelde artikel vervangt de verwijzing naar «jachttak» door een verwijzing naar de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit.

Artikel 3.12 (Wet windenergie op zee)

De Wet windenergie op zee voorziet in een «kavelbesluit» waarin de Ministers van Economische Zaken en Klimaat en van Infrastructuur en Waterstaat aangeven op welke locatie en onder welke voorwaarden een windpark en de aansluitverbinding kunnen worden gerealiseerd. Een onderdeel van het kavelbesluit is de toets van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden en voor dieren en planten van beschermde soorten. Deze voorgestelde bepaling brengt de verwijzingen naar de Wet natuurbescherming in overeenstemming met de daarmee corresponderende bepalingen en begrippen van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij dit

wetsvoorstel, eenmaal wet. In dit verband wordt erop gewezen dat waar de Wet natuurbescherming ten aanzien van flora- en fauna-activiteiten (hoofdstuk 3 van die wet) voorziet in de bevoegdheid om vrijstellingen te verlenen, dit wetsvoorstel voorziet in een bevoegdheid om af te wijken van het verbod om zonder omgevingsvergunning flora- en faunactiviteiten te verrichten (voorgesteld gewijzigd artikel 5.2, tweede lid, van de Omgevingswet).

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren