

regels over de bescherming
van de natuur (Wet natuur)

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1. INLEIDING.....	6
1.1. STREKKING WETSVOORSTEL	6
1.2. VISIE STELSEL NATUURWETGEVING	6
Natuur en samenleving	6
Overheidsverantwoordelijkheid	7
Historie	7
Invloed internationale kaders	8
Nagoya en Europese biodiversiteitsstrategie 2020	9
Kabinetsinzet	10
Noodzaak herziening natuurwetgeving	10
1.3 VOORTRAJECT, GEBRUIKTE BRONNEN EN LEESWIJZER	13
Voortraject	13
Bronnen	14
Leeswijzer	14
HOOFDSTUK 2. HOOFDLIJNEN WETSVOORSTEL EN SAMENHANG OVERIG BELEID.....	16
2.1. HOOFDLIJNEN WETSVOORSTEL.....	16
Bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling (hoofdstuk 1 e.v. wetsvoorstel).....	16
Algemene voorzieningen (hoofdstuk 1 wetsvoorstel)	17
Gebieden (hoofdstuk 2 wetsvoorstel)	17
Soorten (hoofdstuk 3 wetsvoorstel).....	19
Houtopstanden (hoofdstuk 4 wetsvoorstel)	20
Besluitvormingsprocedures en beroep (hoofdstukken 5 en 11 wetsvoorstel).....	21
Handhaving (hoofdstuk 7 wetsvoorstel).....	21
Aansluiting omgevingsrecht	21
Reikwijdte	23
2.2. SAMENHANG MET OVERIG BELEID EN ANDERE WETGEVING	23
Ecologische hoofdstructuur	23
Optimalisatie Natura 2000 en soortenbescherming in praktijk.....	25
Gebiedsgericht beleid en de Wet inrichting landelijk gebied	26
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	27
Gemeenschappelijk visserijbeleid en Visserijwet 1963.....	28
Waterbeleid en de Waterwet	29
Generieke milieukaders, Wet ruimtelijke ordening, Omgevingsrecht.....	29
Natuurschoonwet 1928.....	29
Wet luchtvaart	30
Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren.....	30
HOOFDSTUK 3. HOOFDLIJNEN INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN	31
Vogelrichtlijn	31
Habitatrichtlijn	32
Verdragen	34
CITES.....	35
EU-verordeningen inzake handel in hout	35
HOOFDSTUK 4. HUIDIGE NATUURWETGEVING	37

4.1. VOORGESCHIEDENIS EN HOOFDLIJNEN BESTAANDE WETTEN.....	37
Natuurbeschermingswet 1998	37
Flora- en faunawet.....	39
Boswet.....	40
4.2. RECENTE STAPPEN VERBETERING WETGEVING.....	41
HOOFDSTUK 5. ALGEMENE VOORZIENINGEN.....	44
5.1. NATUURBELEID.....	44
Nationale natuurvisie.....	44
Provinciaal beleid.....	47
5.2. BEVOEGDHEDEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN.....	48
Decentralisatie naar provincies.....	48
Provinciale taken.....	49
Rijkstaken.....	51
Onderlinge bevoegdheidsverdeling provincies.....	54
5.3. MONITORING.....	56
5.4. PROGRAMMATISCHE AANPAK.....	59
5.5. ZORGPLICHT.....	61
HOOFDSTUK 6. BESCHERMING GEBIEDEN	63
6.1. INLEIDING	63
6.2. AANWIJZING GEBIEDEN EN BEPALING INSTANDHOUDINGSDOELSTELLINGEN	64
6.2.1. <i>Kaders richtlijnen selectie en aanwijzing gebieden</i>	64
Vogelrichtlijn	64
Habitatrichtlijn	65
Jurisprudentie	67
6.2.2. <i>Kaders richtlijnen wijziging gebiedsaanwijzing</i>	68
Vogelrichtlijn	68
Habitatrichtlijn	68
6.2.3. <i>Kaders richtlijnen instandhoudingsdoelstellingen</i>	69
6.2.4. <i>Implementatiewijze Nederland</i>	72
Feitelijke situatie nu	72
Voorgeschiedenis aanwijzing en selectie Vogelrichtlijngebieden.....	73
Huidige wettelijke kader	74
Wijze van bepaling en toedeling Natura 2000-doelen.....	75
Wijziging en intrekking gebiedsaanwijzingen.....	77
6.2.5. <i>Regeling in wetsvoorstel</i>	78
Wettelijke grondslag aanwijzingsbesluiten	78
Vorbereidingsprocedure wijziging en intrekking besluiten.....	79
Bevoegdheid Rijk.....	79
Uitsluitend Europese doelstellingen	80
6.3. INSTANDHOUDINGSMATREGELEN	81
6.3.1. <i>Kaders richtlijnen instandhoudingsmaatregelen</i>	81
Vogelrichtlijn	81
Habitatrichtlijn	82
Jurisprudentie	83
6.3.2. <i>Huidige implementatiewijze Nederland</i>	83
Niet in de Natuurbeschermingswet 1998 geregelde instrumenten	83
Specifieke instrumenten Natuurbeschermingswet 1998.....	84
Beheerplannen.....	86
6.3.3. <i>Regeling in wetsvoorstel</i>	91
Beheerplannen.....	91
Andere instrumenten	96
6.4. PASSENDE MAATREGELEN	98
6.4.1. <i>Kaders richtlijnen passende maatregelen</i>	98
6.4.2. <i>Huidige implementatiewijze Nederland</i>	102
6.4.3. <i>Regeling in wetsvoorstel</i>	102
Algemeen	102

Aanschrijvingsbevoegdheid in plaats van vergunningplicht	103
Toegangsbeperkingen.....	108
Feitelijke maatregelen voor herstel of behoud.....	109
6.5. PASSENDE BEOORDELING PLANNEN EN PROJECTEN	110
6.5.1. <i>Kaders richtlijnen passende beoordeling</i>	110
Bepalingen richtlijnen	110
Uitleg Hof en Commissie	111
6.5.2. <i>Huidige implementatiewijze Nederland</i>	115
Wetgeving	115
Jurisprudentie Raad van State	117
6.5.3. <i>Regeling in wetsvoorstel</i>	120
Algemeen	120
Hoofddregels	120
Dwingende redenen van groot openbaar belang.....	123
Aansluiting bij milieueffectrapportage.....	125
Aansluiting bij omgevingsvergunning.....	127
Bijzondere regels met het oog op lastenverlichting en duidelijkheid	127
6.6. BESCHERMDE NATUURMONUMENTEN EN LANDSCHAPSGEZICHTEN.....	130
Beschermde natuurmonumenten	130
Beschermde landschapsgezichten	131
HOOFDSTUK 7. BESCHERMING VAN DIER- EN PLANTENSOORTEN	133
7.1. INLEIDING	133
7.2. ALGEMENE BESCHERMINGSREGIMES VOOR DIEREN EN PLANTEN	133
7.2.1. <i>Europese en internationale kaders</i>	133
Vogelrichtlijn	134
Habitatrichtlijn	135
Uitleg Hof van Justitie van de EU en Europese Commissie.....	137
Verdragen van Bern en Bonn	142
Biodiversiteitsverdrag	143
7.2.2. <i>Huidige implementatiewijze Nederland</i>	143
Wetgeving	143
Jurisprudentie Raad van State	146
Uitvoering onder de Flora- en faunawet.....	148
7.2.3. <i>Regeling in wetsvoorstel</i>	151
Algemeen	151
Strikt Europees beschermingsregime	151
Verbod op het opzettelijk doden van zoogdieren, reptielen en amfibieën.....	152
Zorgplicht en verbod op dierenmishandeling.....	153
Decentralisatie naar provincies.....	153
Aansluiting op de omgevingsvergunning	154
Gevolgen van het wetsvoorstel voor de praktijk	155
7.3. JACHT, SCHADEBESTRIJDING EN BEHEER	156
7.3.1. <i>Inleiding</i>	156
7.3.2. <i>Internationale kaders</i>	156
Vogelrichtlijn	156
Habitatrichtlijn	158
Verdragen van Bonn en Bern	158
Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming.....	159
7.3.3. <i>Huidige wetgeving</i>	159
7.3.4. <i>Regeling in wetsvoorstel</i>	162
Algemeen	162
Bejaagbare soorten	162
Wildbeheer- en faunabeheereenheden.....	163
Jacht.....	164
Schadebestrijding	166
Beheer	167
Middelen voor vangen en doden	168

Tegemoetkomingen in schade	170
7.4. EXOTEN	170
7.4.1. Inleiding	170
7.4.2. Internationale kaders	171
7.4.3. Huidige wetgeving.....	172
7.4.4. Regeling in wetsvoorstel.....	172
Algemeen	172
Preventie.....	173
Uitroeiing	173
Bestrijding	174
7.5. BEZIT VAN EN HANDEL IN BEDREIGDE SOORTEN	174
7.5.1. Inleiding	174
7.5.2. Internationale kaders	175
7.5.3. Huidige wetgeving.....	176
7.5.4. Regeling in wetsvoorstel.....	176
HOOFDSTUK 8. BESCHERMING HOUTOPSTANDEN EN DE HANDEL IN HOUT EN HOUTPRODUCTEN.....	179
8.1. INLEIDING	179
8.2. BESCHERMING NEDERLANDS BOSAREAAL	179
8.3. INTERNATIONALE BESCHERMING VAN BOS	182
8.4. HUIDIGE WETGEVING	183
8.5. VOORGESTELDE WETTELIJKE REGELING.....	184
8.5.1. Bescherming houtopstanden.....	184
8.5.2. EU-verordeningen inzake de handel in hout en houtproducten	186
HOOFDSTUK 9. HANDHAVING	188
9.1. ALGEMEEN	188
9.2. HUIDIGE WETGEVING	188
Strafrecht	188
Bestuursrecht	190
9.3. WETSVOORSTEL	191
Strafrecht	191
Herstelsancties.....	191
Bestuurlijke boete.....	192
9.4. GEGEVENSUITWISSELING	193
HOOFDSTUK 10. FINANCIËLE BEPALINGEN	195
10.1. INLEIDING	195
10.2. TEGEMOETKOMING IN SCHADE.....	195
10.2.1. Huidige wetgeving.....	195
Natuurbeschermingswet 1998	195
Flora- en faunawet.....	196
10.2.2. Wetsvoorstel	197
Schade veroorzaakt door dieren	197
Schade door rechtmatig overheidshandelen	198
10.3. RETRIBUTIES	198
Huidige wetgeving	198
Wetsvoorstel.....	199
HOOFDSTUK 11. INTEGRAAL AFWEGINGSKADER	200
11.1. ALGEMEEN	200
11.2. LASTEN BEDRIJVEN EN BURGERS	201
11.3. BESTUURLIJKE LASTEN.....	202
11.4. MILIEUEFFECTEN	203
11.5. GEVOLGEN VOOR RECHTERLIJKE INSTANTIES	206
Huidige wetgeving	206
Wetsvoorstel.....	207

HOOFDSTUK 12. ZIENSWIJZEN.....	208
HOOFDSTUK 13. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING.....	209
BIJLAGE 1.TRANSPONERINGSTABELLEN WETSVOORSTEL NATUUR	242
BIJLAGE 2. TRANSPONERINGSTABEL RICHTLIJNEN	260
BIJLAGE 3. BESCHERMDE DIERSOORTEN EN PLANTENSOORTEN	261

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1. Strekking wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot vervanging van het huidige wettelijke stelsel voor de natuurbescherming, als neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet. Het nieuwe stelsel is eenvoudiger, sluit nauwkeurig en herkenbaar aan bij de internationale verplichtingen, legt taken en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk decentraal, namelijk bij de provincies, bevordert – overeenkomstig de voornemens ten aanzien van het omgevingsrecht – ontwikkelingsgericht werken en integrale oplossingen en bevordert een goede balans tussen ecologie, economie en samenleving.

1.2. Visie stelsel natuurwetgeving

Natuur en samenleving

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

Natuur is niet alleen belangrijk voor mensen, mensen hebben ook grote invloed op natuur. Mensen dragen bij aan het beheer en de ontwikkeling van natuur. Te denken valt aan particuliere grondeigenaren, terreinbeherende organisaties en de vele vrijwilligers die zijn aangesloten bij maatschappelijke organisaties die

¹ Zie ook: Planbureau voor de Leefomgeving 2010, "Wat natuur de mens biedt. Ecosysteemdiensten in Nederland", PBL-publicatienr. 500414002, www.pbl.nl/publicaties/2010, en VN-rapport "Mainstreaming the Economics of Nature" van TEEB (The Economics of Ecosystems of Nature").

natuurbelangen nastreven. Ook de verschillende overheden spelen hier een belangrijke rol. Behalve deze positieve invloed kunnen mensen ook een negatieve invloed hebben op de natuur. Zeker in een dichtbevolkt land als Nederland kan de natuur door activiteiten van mensen onder druk komen te staan. Er is op nationaal niveau en op Europees en mondiaal niveau als gevolg van het steeds intensievere gebruik van de aarde sprake van een sterke achteruitgang van de biodiversiteit. Ondanks alle inspanning van de afgelopen decennia om deze tendens te keren, zijn de Europese en internationale biodiversiteitsdoelstellingen nog niet binnen bereik. De achteruitgang van biodiversiteit zal de komende jaren niet worden gestopt.²

Overheidsverantwoordelijkheid

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

Historie

De Nederlandse wetgeving op dit terrein – in het bijzonder de huidige Natuurbeschermingswet 1998 (bescherming gebieden vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis), de Flora- en faunawet (bescherming wilde diersoorten en plantensoorten) en de Boswet (bescherming houtopstanden) – staat in een lange traditie. De eerste wetgeving dateert van het begin van de vorige eeuw (Nuttige

² Zie: Planbureau voor de Leefomgeving 2010, "Balans van de Leefomgeving 2010", PBL-publicatienr. 500206001, en "Rethinking Global Biodiversity Strategies", PBL-publicatienr. 5001197001, www.pbl.nl/publicaties/2010.

Dierenwet 1914, Boschwet 1922, Natuurschoonwet 1928, Vogelwet 1936); de jachtwetgeving is nog ouder. Deze eerste wetgeving richtte zich primair op het behoud van bossen met het oog op de houtproductie, op het behoud van natuurschoon, op de bescherming van voor de mens nuttige wilde diersoorten en plantensoorten en op regulering van de jacht. In de loop van de tijd zijn de doelstelling en de reikwijdte van de betrokken wetgeving verruimd – gebieden en soorten werden ook beschermd vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis – en werd het nagestreefde beschermingsniveau hoger (Natuurbeschermingswet 1968).

Invloed internationale kaders

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

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

Een voorbeeld van verdragsrechtelijke internationale afspraken is het Verdrag inzake biologische diversiteit³, dat tot stand is gekomen onder de vlag van de Verenigde Naties. In dit verdrag erkennen de verdragspartijen de waarde van natuur en verplichten zij zich tot bescherming van de biodiversiteit en een duurzaam gebruik van haar bestanddelen. Een ander voorbeeld is de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten⁴, ook wel het CITES-verdrag genoemd. Dat verdrag ziet op de bescherming van bepaalde in het wild levende dier- en plantensoorten tegen

³ Rio de Janeiro, 15 juni 1992, Trb. 1992, 164.

overmatige exploitatie tengevolge van de internationale handel. Op het niveau van de Europese Unie – destijds nog de Europese Gemeenschap – zijn in 1979 en 1992 de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn tot stand gekomen, die voorzien in de instelling en bescherming van een samenhangend ecologisch netwerk op Europese schaal (Natura 2000) en in bescherming van in het wild levende flora en fauna op het Europese grondgebied.⁵ Sinds het Verdrag betreffende de Europese Unie⁶ van Maastricht (1992) bestaat ook de verplichting om de bescherming van het milieu, waaronder natuur, tot een integrerend onderdeel te maken van alle beleidssectoren.

Nagoya en Europese biodiversiteitsstrategie 2020

Voor de komende periode zijn bepalend de afspraken gemaakt tijdens de 10e bijeenkomst van partijen bij het Verdrag inzake Biologische Biodiversiteit in Nagoya in oktober 2010⁷ en de Europese biodiversiteitsstrategie voor 2020⁸. In Nagoya is onder meer afgesproken dat alle partijen de noodzakelijke acties in gang zetten om het verlies aan biodiversiteit volledig stop te zetten en te bewerkstelligen dat in 2020 alle ecosystemen weer veerkrachtig zijn. In de Europese biodiversiteitsstrategie voor 2020 wordt aangegeven hoe de Europese Unie zal bijdragen aan het realiseren van de Nagoya-afspraken.

In de biodiversiteitsstrategie staan zes doelen centraal: de volledige uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, de verbetering van ecosysteemdiensten en herstel van minimaal 15% van de gedegradeerde ecosystemen door de ontwikkeling van een groene infrastructuur, bredere toepassing van biodiversiteitsmaatregelen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het hanteren van het uitgangspunt van een "maximale duurzame opbrengst" voor visserij en gezond visstandbeheer, en de aanpak van invasieve exoten.

De Raad van Ministers van de Europese Unie heeft tijdens de Milieuraad van 21 juni 2011 de biodiversiteitstrategie onderschreven en geconcludeerd dat deze samen met de daarin genoemde doelen en bijbehorende acties een cruciaal instrument zijn voor het behalen van het overkoepelende doel voor 2020. De Raad

⁴ Washington, 3 maart 1973, Trb. 1975, 23.

⁵ Vogelrichtlijn: richtlijn nr. 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010 L20). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L103), zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden. Habitatrichtlijn: richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L206).

⁶ Maastricht, 7 februari 1992, Trb. 1997, 74.

⁷ Kamerstukken II 2010/11, 26 407, nr. 49.

⁸ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020" van 3 mei 2011, COM (2011) 244, eur-lex.europa.eu.

heeft daarbij gewezen op de noodzaak van de integratie van biodiversiteit in alle relevante beleidsterreinen, zoals het visserijbeleid, cohesiebeleid, gemeenschappelijk landbouwbeleid en het meerjarig financieel kader van de Europese Unie.⁹

Kabinetsinzet

De overtuiging van ook dit kabinet is dat zowel in het belang van behoud en duurzaam beheer van de biodiversiteit, als in het belang van een internationaal gelijk speelveld voor ondernemingen internationale afspraken en kaders onontkoombaar zijn. Het hecht belang aan een mondiale aanpak en – overeenkomstig de Europese biodiversiteitsstrategie 2020 – aan integratie met andere beleids-terreinen. Daarbij moeten bescherming en duurzaam gebruik van biodiversiteit als een integraal onderdeel worden gezien van de aanpak van andere grotere internationale uitdagingen rond voedselzekerheid, armoedebestrijding, energie, water, klimaat, vrede en stabiliteit. De uitvoerbaarheid van de concrete maatregelen om aan de biodiversiteitsstrategie invulling te geven is daarbij voor het kabinet een vereiste: er moet sprake zijn van afrekenbare, haalbare en betaalbare doelen en acties, en van een goede balans tussen economie en ecologie.¹⁰

Noodzaak herziening natuurwetgeving

Voor het realiseren van de opgave waarvoor we ons nationaal en internationaal zien geplaatst om de biodiversiteitsdoelen te realiseren en tegelijk economische ontwikkeling te bevorderen, zullen het beleidsinstrumentarium (zie paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting) en het wettelijke instrumentarium op orde moeten zijn.

Het huidige nationale wettelijke stelsel voor de natuurbescherming, zoals neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet, beziend, constateert het kabinet dat dit niet meer is toegesneden op de behoeften van deze tijd. Daarbij verwijst het ook naar de door het kabinet geformuleerde uitgangspunten voor de bundeling, vereenvoudiging, modernisering en versobering van het omgevingsrecht (een betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving, ontwikkelingsgericht en integraal, en decentraal tenzij), alsook de daarvoor geformuleerde prioritaire thema's en transities (snellere en betere besluitvorming, integratie van plannen en toetsingskaders, vergroten bestuurlijke afwegingsruimte en doelmatig onderzoek).¹¹ Wijziging van het huidige stelsel van de natuurwetgeving is in het bijzonder om de volgende redenen aangewezen.

⁹ Kamerstukken II 2010/11, 21 501-08, nr. 376. Zie ook BNC-fiche: Kamerstukken II 2010/11, 22 112, nr. 1183.

¹⁰ Zie het aangehaalde Verdrag inzake Biologische Diversiteit en de Europese biodiversiteit, hiervoor aangehaald.

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

1. De huidige wetgeving is nog te zeer opgezet vanuit het oorspronkelijke nationale wettelijke stelsel, dat primair diende voor de realisatie van nationale beleidsdoelstellingen op het vlak van natuurbescherming. Dat stelsel is geleidelijk aangepast en uitgebreid om het in overeenstemming te brengen met de internationale verplichtingen. Dat heeft het gecompliceerd en ontoegankelijk gemaakt, en waar de wetgeving nog regels bevat die niet zijn gebaseerd op internationale verplichtingen, ook onnodig belastend voor burgers en ondernemers. Gezien het sterk internationale karakter dat het biodiversiteitsbeleid in de loop der tijd heeft gekregen ligt het thans in de rede om bij de opzet van het wettelijke stelsel het internationaal recht als uitgangspunt te nemen. Dat geldt ook als algemeen uitgangspunt voor het toekomstige omgevingsrecht. Nauwkeurige aansluiting bij de internationale verplichtingen verzekert voor de natuurwaarden in Nederland over het algemeen een adequaat beschermingsniveau en bevordert een gelijk speelveld voor Nederlandse ondernemingen. Bij de relevante internationale verplichtingen gaat het dan in het bijzonder om de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, die in de Europese biodiversiteitsstrategie voor 2020 centraal worden gesteld als instrumenten om de biodiversiteitsdoelstellingen te realiseren. Deze richtlijnen beogen in een samenhangend systeem de biologische diversiteit te waarborgen door het in een gunstige staat behouden of herstellen van natuurlijke habitats, planten- en diersoorten van communautair belang en de bescherming van vogels en hun leefgebieden op het Europees grondgebied van de lidstaten.

2. In de Nederlandse situatie is sprake van een beperkte landoppervlakte, die intensief wordt benut en waarop veel verschillende functies moeten worden gecombineerd: wonen, bedrijvigheid, infrastructuur, recreatie en natuur. Het blijkt in de praktijk soms moeilijk deze functies in te vullen op een wijze die recht doet aan de maatschappelijke en economische behoeften en die tegelijk het belang van natuur voor de langere termijn veilig stelt. Het wettelijke stelsel gaat gepaard met lasten voor onderzoek, vergunningen en beschermende maatregelen, ingeval sprake is van activiteiten die nadelige gevolgen voor natuurwaarden zouden kunnen hebben. Voor de economie, werkgelegenheid en mobiliteit belangrijke projecten en ruimtelijke ontwikkelingen worden regelmatig vertraagd of vergen in de loop van het traject kostbare aanpassingen in verband met de eisen die uit een oogpunt van natuurbescherming worden gesteld.

Lasten zijn voor een deel onontkoombaar om het natuurbelang veilig te stellen en te voldoen aan de internationale verplichtingen. Maar er zijn – met inachtneming van dit belang en deze verplichtingen – binnen het wettelijke stelsel nog tal van verbeteringen denkbaar die positief zijn voor de gewenste economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Het wettelij-

ke stelsel moet meer ontwikkelingsgericht en minder belastend worden. Het gaat dan om het versnellen, uniformeren en integreren van plan- en besluitvormingsprocedures, om – waar mogelijk – het integreren van toetsingskaders, om het schrappen van overbodige regels, om het terugdringen van lasten gepaard gaan met vergunningaanvragen en onderzoeksverplichtingen en een betere aansluiting bij de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Ook kan het stelsel minder belastend worden door de wetgeving toegankelijker te maken en te bundelen, wat ook vorenbedoelde integratie bevordert. Een betere aansluiting van de natuurwetgeving op het omgevingsrecht is daarbij nodig. Verbetering op al deze punten zal bijdragen aan een vergroting van het draagvlak voor het natuurbeleid en daarmee aan de effectiviteit van dat beleid.

3. De bevoegdheidsverdeling in het huidige wettelijke systeem sluit niet optimaal aan bij de huidige inzichten over een doelmatig en doeltreffend bestuur. Volgens deze inzichten moeten bevoegdheden zoveel worden neergelegd bij één bestuurslaag die opereert op een schaalgrootte die aansluit bij de problematiek en die zo dicht mogelijk bij de burgers is gelegen. Bij het natuurbeleid is dat over het algemeen de provinciale bestuurslaag, die op het vlak van natuurbeleid een kerntaak heeft en ook een regisseursrol vervult bij de inrichting en het beheer van het landelijke gebied.
4. Het handhavingsinstrumentarium kan op onderdelen worden versterkt, in het bijzonder waar het de handel in bedreigde diersoorten betreft, onder meer door meer ruimte te creëren voor uitwisseling van gegevens binnen de overheid en door de inzet van bestuurlijke boetes.

In het licht van bovenstaande constatering heeft kabinet het bestaande wettelijke systeem als neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet en Boswet herijkt. Het onderhavige wetsvoorstel – houdende een nieuw integraal stelsel voor de bescherming van natuurgebieden, soorten en houtopstanden – bevat de weerslag van de uitkomsten van deze herijking. In de navolgende hoofdstukken zal nader worden toegelicht welke wijzigingen worden doorgevoerd en hoe deze bijdragen aan een moderner en beter werkbaar wettelijk instrumentarium, dat is toegerust op de beleidsopgaven voor de toekomst.

Met het wetsvoorstel wordt mede invulling gegeven aan de voornemens die zijn verankerd in het regeerakkoord "Vrijheid en verantwoordelijkheid",¹² waarin een strikte aansluiting bij internationale verplichtingen,¹³ een betere balans tussen economie en ecologie, decentralisatie, vermindering van regeldruk, bundeling en

¹² Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15, blz. 6, 12-14 en 27-29.

¹³ Zie ook de moties van de leden Koopmans (CDA) en Lodders (VVD), Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XIII, nrs. 29 en 173.

vereenvoudiging van het omgevingsrecht en aanpak van de illegale handel in bedreigde diersoorten belangrijke thema's zijn. Ten aanzien van de omgevingswetgeving zij verwezen naar de verder uitgewerkte voornemens die de Minister van Infrastructuur en Milieu op 28 juni 2011 aan de Tweede Kamer heeft toegezonden.¹⁴

1.3 Voortraject, gebruikte bronnen en leeswijzer

Voortraject

Het traject voor het wetsvoorstel is gestart onder het vorige kabinet, naar aanleiding van eerder uitgevoerde evaluatie van de natuurwetgeving. De oorspronkelijke planning kon niet worden gerealiseerd,¹⁵ door het demissionair worden van dat kabinet en het in verband daarmee controversieel verklaren van het dossier door de Tweede Kamer. Het onderhavige kabinet heeft in lijn met het regeerakkoord het wetsvoorstel weer opgepakt en verder vorm gegeven op basis van inbreng vanuit het maatschappelijke veld en de wetenschap en in samenhang met het aanpalende interdepartementale traject voor de herijking van het omgevingsrecht.

Het maatschappelijk veld is onder meer betrokken door middel van twee cocreatiesessies in maart 2010 over soortenbescherming en exotenbeleid, door informele consultatiebijeenkomsten inzake een voorontwerp van het wetsvoorstel in juni 2011 in het kader van de toepassing van het Integraal Afwegingskader (IAK) overeenkomstig het kabinetsbeleid¹⁶ terzake, en door een formele consultatieronde in oktober 2011. Een commissie van deskundigen natuurwetgeving onder leiding van professor Van Wijmen¹⁷ heeft in verschillende gesprekken gereflecteerd op het wetsvoorstel, wat heeft geleid tot de nodige verbeteringen.

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

¹⁴ Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 40.

¹⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 536, nr. 10.

¹⁶ Kamerstukken II 2010/11, 29 515, nr. 330.

¹⁷ Commissie bestaande uit prof. mr. P.C.E. van Wijmen (voorzitter), prof. dr. C.W. Backes, prof. mr C.J. Bastmeijer, prof. dr. J.H.J. Schaminée, prof. Mr. T. Nijmeijer en prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw (Stcrt. 2011, 10608).

Bronnen

Voor het opstellen van het wetsvoorstel is onder meer gebruik gemaakt van:

- het eindrapport van de evaluatie van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet en de Boswet, getiteld "Over wetten van natuur, Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies";¹⁸
- het in vervolg op de motie van het lid Jacobi (PvdA)¹⁹ en de moties van het lid Van der Ham (D66) c.s.²⁰ door het Planbureau voor de Leefomgeving uitgevoerde onderzoek naar de effecten van de huidige wetgeving op de verbetering van de natuur en biodiversiteit;²¹
- het advies van de adviesgroep Huys over rek en ruimte in nationale en Europese regelgeving in relatie tot Natura 2000;²²
- de inbreng voor de door de toenmalige commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Eerste Kamer georganiseerde expertbijeenkomst over het natuurbeleid d.d. 14 maart 2011;
- het op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde rapport "Natura 2000 in Nederland, juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen";²³
- het op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde rapport "Stikstofdepositie en Natura 2000; een rechtsvergelijkend onderzoek";²⁴
- de analyse van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van de implementatie van Natura 2000 in Nederland mede ter uitvoering van de motie van het lid Van der Staij (SGP) c.s.,²⁵ en de op basis van deze analyse voorgestane aanpak van Natura 2000.²⁶

Leeswijzer

In deze memorie van toelichting wordt achtereenvolgens ingegaan op de korte inhoud van het wetsvoorstel en de verhouding tot het overige natuurbeleid en aanpalende wetgeving (hoofdstuk 2), de hoofdlijnen van de internationale verplichtingen op het vlak van biodiversiteit (hoofdstuk 3) en de hoofdlijnen van de vigerende natuurwetgeving (hoofdstuk 4). Vervolgens wordt ingegaan op een aantal algemene voorzieningen in het wetsvoorstel, zoals de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, het natuurbeleidsplan, programma's, de zorgplicht van burgers, bedrijven en overheden en de monitoring van de effec-

¹⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 536, nr. 1.

¹⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31 536, nr. 8.

²⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 536, nr. 8 en Kamerstukken II 2009-2010, 32 123 XIV, 2009/10, nr. 124.

²¹ Kamerstukken II 2010/11, 30 654, nr. 97.

²² Kamerstukken II 2008/09, 31700 XIV, nr. 160.

²³ Rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving en prof. C.W. Backes en prof. A.A. Freriks c.s.; Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 2.

²⁴ Rapport van prof. dr. Ch. W. Backes e.a.; Kamerstukken II 2010/11, 30 654, nr. 97.

²⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 5000 XIII, nr. 42.

²⁶ Brieven van 23 februari 2011 en 14 september 2011, Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nrs. 1 en 24.

ten van het natuurbeleid (hoofdstuk 5). Daarop volgt de behandeling van het voorgestelde stelsel voor gebiedsbescherming (hoofdstuk 6), het voorgestelde stelsel voor soortenbescherming (hoofdstuk 7) en het voorgestelde stelsel voor de bescherming van houtopstanden (hoofdstuk 8). Bij de hoofdstukken 6 en 7 worden bij de verschillende onderwerpen eerst de specifieke internationale verplichtingen en de huidige wijze van omzetting van die verplichtingen beschreven, en vervolgens worden de thans voorgestelde wettelijke regeling en de wijzigingen ten opzichte van het geldende wettelijke regime behandeld. Na hoofdstuk 8 komen aan de orde de wijzigingen die dit wetsvoorstel met zich brengt voor besluitvormingsprocedures de handhaving (hoofdstuk 9), alsook de financiële bepalingen (hoofdstuk 10) en de uitkomsten van de toepassing van het integraal afwegingskader voor beleid en wetgeving (hoofdstuk 11). Na de weergave van de hoofdlijnen en van de commentaren in het kader van de maatschappelijke consultatieronden en de verantwoording van de wijze waarop daarmee is omgegaan (hoofdstuk 12), wordt afgesloten met de artikelsgewijze toelichting (hoofdstuk 13).

De memorie van toelichting gaat vergezeld van drie bijlagen. Bijlage 1 bevat tabellen die de relatie tussen de voorgestelde nieuwe wetsartikelen en de bestaande bepalingen uit de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet en de Boswet inzichtelijk maken. Bijlage 2 bevat transponeringstabellen met betrekking tot de omzetting van de bepalingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Bijlage 3 bevat tot slot een opsomming van diersoorten en plantensoorten die vallen onder de voorgestelde beschermingsregimes voor dier- en plantensoorten (zie hoofdstuk 7 van deze toelichting).

HOOFDSTUK 2. HOOFDLIJNEN WETSVOORSTEL EN SAMENHANG OVERIG BELEID

2.1. Hoofdlijnen wetsvoorstel

Met het oog op het verkrijgen van een snel inzicht in het wetsvoorstel is ervoor gekozen bij wijze van samenvatting onderstaand de hoofdlijnen van het wetsvoorstel te schetsen, en daarbij in het bijzonder de wijzigingen ten opzichte van de geldende wetgeving aan te geven. Een en ander wordt in de hoofdstukken 5 en volgende van de memorie van toelichting verder uitgewerkt en toegelicht.

Bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling (hoofdstuk 1 e.v. wetsvoorstel)

- De taken en verantwoordelijkheden worden in het wetsvoorstel zoveel mogelijk bij de provincies neergelegd, overeenkomstig het uitgangspunt 'decentraal tenzij'. Dat geldt ook voor de taken op het terrein van soortenbescherming en bescherming van houtopstanden die tot op heden bij het Rijk lagen. De provincies hebben de geëigende schaalgrootte voor de uitvoering en regionale invulling van het natuurbeleid, hebben al een regierol bij het gebiedsgerichte beleid en beschikken na decentralisatie van het investeringsbudget voor het landelijk gebied over de financiële middelen.
- Voor zover regie op nationaal niveau onmisbaar is, sprake is van regulering van handelsketens, dan wel nationale belangen of internationale verantwoordelijkheden dit vergen, blijft het Rijk over bevoegdheden beschikken. Het gaat dan met name om:
 - uitvoering van het CITES-verdrag (internationale handel in beschermde dier- en plantensoorten) en van de Europese regelgeving over het op de markt brengen van hout, houtproducten en zeehondenproducten;
 - vaststelling van een samenhangende visie op de inhoudelijke en ruimtelijke aspecten van het natuurbeleid van nationaal belang;
 - vaststelling van de lijst van landelijk bedreigde dier- en plantensoorten (rode lijst);
 - aanwijzing van exoten die landelijk een bedreiging voor inheemse soorten vormen;
 - aanwijzing van de gebieden die deel uitmaken van het Europese Natura 2000-netwerk en allocatie van natuurdoelen aan deze gebieden;
 - verlening van vergunningen en ontheffingen, ingeval nationale belangen in het geding zijn die besluitvorming op rijksniveau vergen;

- gegevensinwinning voor verantwoording in internationaal verband over de staat van de natuur en van de biodiversiteit en over het getroffen maatregelen.
- Het wetsvoorstel bevat geen instrumenten voor provinciale verantwoording en interbestuurlijk toezicht. Het generieke toezichtsinstrumentarium van onder meer de Provinciewet is toereikend. Een en ander doet recht aan de eigen verantwoordelijkheid van provincies en voorkomt bestuurlijke drukte.

Algemene voorzieningen (hoofdstuk 1 wetsvoorstel)

- In een natuurvisie zal het kabinet zijn inzet ten aanzien van het nationale en internationale biodiversiteitsbeleid neerleggen, aangeven hoe daarbij de verbinding met het economisch beleid wordt bewerkstelligd. Natuurdoelstellingen worden in de visie waar mogelijk gekwantificeerd.
- De Natuurbeschermingswet 1998 voorziet thans in een programmatische aanpak van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden. Het gaat om een samenhangende aanpak die dwingend doorwerkt in het beleid van verschillende overheden en die verbetering van milieu- en watercondities paart aan ruimte voor bedrijfsontwikkeling. In lijn met de inzet voor het toekomstige omgevingsrecht en het streven om economie en ecologie meer met elkaar te verbinden, wordt de programmatische aanpak met dit wetsvoorstel breed inzetbaar, voor Natura 2000-gebieden en voor het soortenbeleid, door het Rijk en door provincies. Ten behoeve van de nodige flexibiliteit is op rijksniveau voorzien in gedelegeerde wetgeving voor de invulling van het programma.
- Bij het schrappen van regels en het bieden van flexibiliteit aan bedrijven, sectoren en overheden om zelf de maatregelen te kiezen om schade aan bedreigde natuurwaarden te voorkomen, hoort dat zij ook kunnen worden aangesproken op hun zorgplicht voor de natuur. De bestaande zorgplichtbepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet worden geïntegreerd. Handhaving geschiedt bestuursrechtelijk.
- In het wetsvoorstel is – overeenkomstig de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – bepaald dat bij het treffen van maatregelen op grond van de wet rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsook met de regionale en lokale bijzonderheden. Bij de motivering van besluiten zal aan deze aspecten aandacht moeten worden besteed.

Gebieden (hoofdstuk 2 wetsvoorstel)

- Het wetsvoorstel stelt kaders voor gebieden die op grond van internationale verplichtingen moeten worden beschermd. Het gaat dan om de Natu-

ra 2000-gebieden, bedoeld in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Deze omvatten tevens de op grond van andere internationale verplichtingen te beschermen gebieden, zoals wetlands. De voorgestelde wettelijke regeling sluit nauwkeurig aan bij de formuleringen in de richtlijnen.

- Het thans in de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten is de weerslag van nationaal beleid en komt te vervallen. Desgewenst kunnen provincies door middel van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening aan de betrokken gebieden planologische bescherming bieden.
- De bestaande mogelijkheid om beschermde landschapsgezichten (Natuurbeschermingswet 1998) en beschermde leefomgevingen (Flora- en Faunawet) aan te wijzen wordt geschrapt: de betrokken instrumenten zijn een dubbeling ten opzichte van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening.
- Voor de Natura 2000-gebieden gelden uitsluitend nog instandhoudingsdoelstellingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Instandhoudingsdoelstellingen die enkel nationaal zijn bepaald en ontleend zijn aan de doelen voor beschermde natuurmonumenten worden geschrapt.
- Het wetsvoorstel voorziet in actualisatie van de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden op basis van monitoring. Kleinere wijzigingen in de aanwijzingsbesluiten kunnen zonder uitgebreide voorbereidingsprocedure worden aangepast.
- Bij de vormgeving van beschermingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden wordt meer flexibiliteit geboden dan thans het geval is. De thans bestaande vergunningplicht wordt beperkt tot die situaties waarin de Habitatrichtlijn een voorafgaande toestemming door het bevoegde gezag voorschrijft, namelijk bij projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Dwingende maatregelen ter bescherming van het gebied kunnen individueel ('aanschrijvingsbevoegdheid', feitelijke maatregelen) en generiek (provinciale verordening of ministeriële regeling) worden vormgegeven.
- De beheerplannen – waarin de uitwerking in omvang, ruimte en tijd van de instandhoudingsdoelstellingen en van maatregelen voor Natura 2000-gebieden plaatsvindt – blijven als kaderstellend instrument gehandhaafd. Anders dan nu het geval is, wordt uitdrukkelijk geregeld dat de beheerplannen kunnen worden geïntegreerd met een ander plan dat (mede) betrekking heeft op het betrokken gebied (bijv. provinciaal milieuplan of beheer- en ontwikkelplan rijkswateren). Ook wordt de doorwerking van beheerplannen versterkt: overheden zijn – naar analogie met de regeling van de programmatische aanpak – verplicht om in het beheerplan opgenomen maatregelen waarmee zij hebben ingestemd daadwerkelijk en tijdig te nemen.

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

- Instrumenten zijn opgenomen om de praktijk zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen, zoals het vaststellen van rekenmodellen en aanwijzen van projecten waarbij significante effecten op voorhand zijn uitgesloten.

Soorten (hoofdstuk 3 wetsvoorstel)

- Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen soorten waarvoor op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern²⁷ en het Verdrag van Bonn²⁸ een strikt beschermingsregime heeft te gelden en soorten waarvoor een minder strikt beschermingsregime kan gelden:
 - a. Voor circa 700 vogelsoorten en 100 andere diersoorten en plantensoorten geldt ingevolge de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern een strikt beschermingsregime. De richtlijnen voorzien in concrete verboden ten aanzien van onder meer het vangen en doden van dieren en planten van deze soorten, verstoring van de soorten en aantasting van hun rust- en voortplantingsplaatsen. Daarnaast voorzien zij in limitatief opgesomde gronden voor ontheffing van deze verboden. Bij deze verboden en ontheffingsgronden wordt in het wetsvoorstel nauwkeurig aangesloten. Nauwkeurige aansluiting bij de richtlijn betekent dat – anders dan in de huidige Flora- en faunawet – niet-opzettelijke handelingen niet langer strafbaar zijn. Bij vogels zijn verstoringen bovendien niet langer strafbaar als de staat van instandhouding niet in gevaar komt.
 - b. Dieren (zoogdieren, reptielen, amfibieën) die niet strikt beschermd behoeven te worden, worden nog wel beschermd door het basale verbod om te doden.
 - c. Voorts geldt de algemeen van toepassing zijnde, bestuursrechtelijk gehandhaafde zorgplichtbepaling.

Het wettelijke systeem wordt door deze aanpassingen inzichtelijker. Er zal in de praktijk minder vaak een ontheffing nodig zijn om bepaalde activiteiten te verrichten en het zal ook minder vaak voorkomen dat een project moet worden stilgelegd omdat onvoorzien een beschermd dier wordt aangetroffen.

- Er komt een kleine uitbreiding van het aantal soorten dat bejaagbaar is (grouwe gans, Canadese gans, rietgans, kolgans, smient, wild zwijn, ree,

²⁷ Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving, 19 september 1979, Trb. 1979, 175.

²⁸ Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, 23 juni 1979, Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6.

- damhert en edelhert). Er komen meer mogelijkheden voor de bestrijding van exoten.
- Bestaande nationale regels inzake de handel in en het bezit van beschermde soorten vervallen als zij niet bijdragen aan een effectieve bestrijding van illegale handel. In dat verband zal bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, bezien worden waar de individuele bezitsontheffingen kunnen worden vervangen door algemene regels. Bij de uitvoering van CITES staat het één-document-principe voorop.
 - De provincies hebben op grond van de bestaande wetgeving vooral taken op het vlak van beheer en schadebestrijding. Het Rijk heeft nu nog een belangrijke rol bij de uitvoering van het stelsel, bijvoorbeeld ten aanzien van de ontheffingverlening van de soortenbeschermingsbepalingen ingeval van ruimtelijke ingrepen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het voorgestelde nieuwe stelsel van soortenbescherming komt bij de provincies te liggen, met uitzondering van ontheffingverlening die betrekking heeft op enkele specifieke nationale belangen.
 - De huidige regels over de opleiding voor het prepareren van dode exemplaren van beschermde soorten zijn louter ingegeven door nationaal beleid. Zij worden met dit wetsvoorstel afgeschaft. De valkeniersakte en de kooikersakte worden geschrapt; alleen opleidingseisen blijven gelden.

Houtopstanden (hoofdstuk 4 wetsvoorstel)

- Voor houtopstanden blijven de in de huidige Boswet opgenomen meldplicht en herplantplicht ingeval van houtkap bestaan, evenals de geldende mogelijkheid van een individuele ontheffing van deze verplichtingen. In het wetsvoorstel wordt evenwel een generieke uitzondering op de melden de herplantplicht opgenomen, ingeval de houtkap plaatsvindt met het oog op natuurontwikkeling. Dat voorkomt onnodige lasten voor natuurbeheerders en het bevoegde gezag in gevallen waarin het belang het natuurbehoud genoegzaam is verzekerd.
- Thans liggen de bevoegdheden in het kader van de uitvoering van de regels over houtopstanden goeddeels bij het Rijk. Veel daarmee verband houdende feitelijke vaststellingen geschieden evenwel door de provincies. In het voorgestelde nieuwe stelsel komen ook de formele bevoegdheden bij de provincies te liggen.
- Het wetsvoorstel bevat het kader voor de uitvoering voor de Europese regelgeving die strekt tot bestrijding van de handel in illegaal gekapt hout.

Besluitvormingsprocedures en beroep (hoofdstukken 5 en 11 wetsvoorstel)

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

- dat de gelijkvormige regeling inzake het bevoegde gezag verzekert dat bij een activiteit die besluiten vergt in het kader van meer beschermingsregimes (gebieden, soorten, houtopstanden) een samenhangende belangenafweging is geborgd en sprake is van één loket (zie ook hierna onder het kopje 'aansluiting omgevingsrecht');
- dat voor de op grond van dit wetsvoorstel te nemen besluiten dezelfde beslistermijn geldt van dertien weken, die met ten hoogste zeven weken kan worden verlengd. Deze voorgestelde duur is nodig voor een zorgvuldige besluitvorming;
- dat het beroep tegen besluiten – met uitzondering van de bestuurlijke boetes – beperkt is tot één instantie: de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zoals dat thans al voor de Natuurbeschermingswet 1998 geldt. Hierdoor wordt snel duidelijkheid verkregen en worden procedures verkort.

Handhaving (hoofdstuk 7 wetsvoorstel)

- Naast de in de huidige wetgeving bestaande handhavingsmogelijkheden wordt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid van bestuurlijke boetes geïntroduceerd. Bestuurlijke boetes zijn mogelijk voor overtredingen van administratieve verplichtingen in het kader van de regels omtrent de handel in bedreigde diersoorten en de regels omtrent de handel in illegaal gekapt hout. Daarnaast zal gebruik kunnen worden gemaakt van de mogelijkheid van afdoening via de bestuurlijke strafbeschikking (Wet OM-afdoening). Hierdoor wordt een adequatere en snellere reactie op wetsovertredingen mogelijk.
- Voor een betere bestrijding van de illegale handel in bedreigde soorten en producten daarvan wordt bovendien een basis gecreëerd voor uitwisseling van databestanden bij de relevante toezichthouders en opsporingsdiensten om gericht en effectiever onderzoek mogelijk te maken.

Aansluiting omgevingsrecht

- De natuuraspecten moeten, voor zover zij voor ruimtelijke ontwikkelingen relevant zijn, in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij de

totstandkoming van ruimtelijke plannen en projecten. De commissie Eilverdijng wees in haar rapport "Sneller en Beter" uit 2008 al op het belang van investering in het voortraject.²⁹ Ook bij de herijking van het omgevingsrecht zal dit een belangrijk ijkpunt zijn. Dit wetsvoorstel voorziet dan ook zoveel mogelijk in integratie van de natuurtoetsen in andere planvorming en besluitvorming:

- voor locatiegebonden ingrepen waarvoor een Natura 2000-vergunning of een soortenonthefving vereist is, maakt de natuurtoets onlosmakelijk onderdeel uit van de omgevingsvergunning, geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
 - ingeval in andere wetgeving wordt voorgeschreven dat de natuurtoets wordt betrokken bij een in die wetgeving voorzien besluit – zoals in de Tracéwet is gebeurd bij het tracébesluit – vervalt de Natura 2000-vergunningplicht;
 - beheerplannen voor Natura 2000-gebieden kunnen – anders dan in de huidige wetgeving het geval is – worden geïntegreerd met andere plannen (zie hiervoor onder het kopje 'gebieden');
 - de voor plannen en projecten verplichte passende beoordeling kan onderdeel uitmaken van de milieueffectrapportage. De keuze is aan de initiatiefnemer, die daardoor van geval tot geval kan beslissen wat in de gegeven specifieke omstandigheden het snelst of het best is. In de huidige wetgeving is ten aanzien van plannen nog sprake van een verplichte koppeling;
 - de bestuursrechtelijk gehandhaafde zorgplicht (zie hiervoor) betekent voor bestuursorganen dat zij de natuuraspecten steeds meewegen in hun handelen en besluitvorming en dat zij zonnodig de geëigende maatregelen treffen om schadelijke effecten te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.
- Overeenkomstig de eerder aangehaalde uitgangspunten bij de herijking van het omgevingsrecht wordt in het wetsvoorstel nauwkeurig aangesloten bij het Europese recht (zie hiervoor onder het kopje 'soorten').
 - De mogelijkheid voor de inzet van een programmatische aanpak wordt verruimd (zie paragraaf 5.4).
 - Bij het vaststellen van rekenmodellen voor de bepaling van effecten van projecten op Natura 2000-gebieden wordt maximaal ingezet op integratie met rekenmodellen in het omgevingsrecht.
 - De Wet ruimtelijke ordening biedt de nodige instrumenten om de planologische bescherming van natuurwaarden of de ruimtelijke doorwerking van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden te verzekeren. Op provinciaal niveau kan dat bijvoorbeeld door inzet van het provinciaal inpassingsplan. Ook het toekomstige omgevingsrecht zal hiertoe adequate instrumenten

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

bieden. Aanvullende maatregelen op dat vlak zijn derhalve niet in dit wetsvoorstel opgenomen.

Reikwijdte

Het wetsvoorstel bestrijkt de onderwerpen die nu worden geregeld in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet. Regimes van algemene aard die eveneens van belang zijn voor de bescherming van natuur, zoals de ruimtelijke ordening, vallen hier buiten. Dat betekent bijvoorbeeld dat de bescherming van de ecologische hoofdstructuur, die via bestemmingsplannen wordt verwezenlijkt, buiten dit wetsvoorstel valt. Wel zal de inzet van het Rijk op dit punt in samenhang met de andere onderdelen van het biodiversiteitsbeleid en het omgevingsrecht onderwerp zijn van de natuurvisie waarin dit wetsvoorstel voorziet.

Het wetsvoorstel is niet van toepassing op het grondgebied van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustasius en Saba (BES). Voor deze delen van Nederland geldt de Wet grondslagen natuurbeheer en –bescherming BES. Deze wet bevat de grondslagen voor de uitvoering van de verschillende natuurbeschermingsverdragen die op de eilanden gelden. Voor handhaving van een separaat regiem is gekozen, omdat de flora en fauna op en rond de eilanden zeer verschillend zijn van die op het Europese grondgebied van Nederland en omdat de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de CITES-basisverordening niet op de eilanden van toepassing zijn. De eilanden maken immers geen deel uit van de Europese Unie. Voor de eilanden gelden voorts verschillende specifieke regionale verdragen, zoals het Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caraïbisch gebied³⁰ en het SPAW-protocol bij dat verdrag.³¹

2.2. Samenhang met overig beleid en andere wetgeving

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

Ecologische hoofdstructuur

De ecologische hoofdstructuur is een netwerk van ecologisch hoogwaardige natuurgebieden. De Natura 2000-gebieden zijn onderdeel van de ecologische

³⁰ Cartagena de Indias, 24 maart 1983, Trb, 1983, 152.

³¹ Protocol betreffende speciaal beschermde gebieden en wilde dieren en planten; Kingston, 18 januari 1990, Kingston, Trb 1990, 115.

hoofdstructuur. Het netwerk en zijn functies zijn planologisch beschermd. De inrichting en het beheer van de natuurgebieden door terreinbeherende organisaties, particulieren en agrariërs worden gesubsidieerd door de provincies, onder meer op grond van de provinciale Subsidieverordening natuur en landschapsbeheer en de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap. De bekostiging daarvan geschiedt thans nog voor een belangrijk deel met rijksmiddelen (zie hierna onder 'gebiedsgericht beleid en WILG').

Het netwerk is een belangrijk beleidsinstrument voor de bevordering en het behoud van biodiversiteit. De ecologische hoofdstructuur stelt het leefgebied van soorten veilig en helpt door de verbinding van natuurgebieden te voorkomen dat planten en dieren in gebieden geïsoleerd raken en uitsterven. De ecologische hoofdstructuur is onderdeel van het actieve beleid om bedreigde planten- en diersoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Zij is niet alleen onderdeel van het op grond van onder meer de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn vereiste beleid voor het behoud van bedreigde soorten in het algemeen. Zij ondersteunt ook de realisatie van natuurdoelstellingen specifiek in de Natura 2000-gebieden, voor welke gebieden het onderhavige wetsvoorstel overeenkomstig deze richtlijnen een eigenstandig beschermingsregime bevat. Behalve om uitwisseling van soorten en genetische vernieuwing, gaat het om de functie die de ecologische hoofdstructuur heeft als groene buffer tegen schadelijke invloeden en om ondersteunende functies, zoals de uitbreiding van het foeraarge gebied voor soorten in de Natura 2000-gebieden. De natuurwaarden waarvoor Natura 2000 is ingesteld liggen deels mede buiten die gebieden, in de ecologische hoofdstructuur, en de optelsom daarvan is vaak nodig om landelijk gezonde populaties te realiseren. Een sterke, veerkrachtige ecologische hoofdstructuur creëert ruimte voor economische ontwikkeling, omdat potentieel schadelijke invloeden van die ontwikkelingen dan niet onmiddellijk zo'n sterke impact hebben en de te beschermen planten- en diersoorten in gevaar brengen.

De concrete begrenzing van de gebieden van de ecologische hoofdstructuur, de aanwijzing van de wezenlijke kenmerken en waarden, de invulling van het inhoudelijke planologische beschermingsregime en de verzekering van de doorwerking van een en ander in gemeentelijke bestemmingsplannen is de verantwoordelijkheid van de provincies. De grote wateren (Noordzee, Waddenzee, Eems, Dollard, IJsselmeer, Deltawateren en de grote rivieren) maken ook onderdeel uit van de Ecologische hoofdstructuur. Op deze wateren is het planologische beschermingsregime niet van toepassing. Door Rijkswaterstaat wordt een integraal beheer van deze wateren toegepast, waarin ook de ecologische doelstellingen nadrukkelijk een plaats hebben.

In het regeerakkoord is een herijking van de ecologische hoofdstructuur – voor zover gelegen op land – aangekondigd, mede ter realisatie van de noodzakelijke

bezuinigingen op de rijksuitgaven. De realisatie van de ecologische hoofdstructuur moet in 2018 zijn afgerond, zodat er voor ondernemers en burgers in en rond natuurgebieden duidelijkheid is en zogenoemde schaduwwerking wordt beperkt. De ecologische hoofdstructuur wordt kleiner dan oorspronkelijk beoogd, maar ook kwalitatief beter. Voldoening aan de internationale verplichtingen op het vlak van biodiversiteit en de Kaderrichtlijn Water,³² waaronder begrepen het op orde brengen van de water- en milieuocondities, staat bij de herijking voorop. De herijking vindt samen met de provincies plaats.³³ De middelen voor verwerking, inrichting en beheer van gronden die deel uitmaken van de herijkte ecologische hoofdstructuur worden overeenkomstig het regeerakkoord naar de provincies gedecentraliseerd. De herijking en het overleg over de decentralisatie van de middelen maken deel uit van het traject ter uitwerking van het bestuursakkoord Rijk-provincies voor deze kabinetsperiode voor het onderdeel natuurbeleid.

Optimalisatie Natura 2000 en soortenbescherming in praktijk

Het kabinet heeft niet alleen gekeken naar mogelijke verbeteringen van het wettelijke kader ten aanzien van de Natura 2000-gebieden, waarvan dit wetsvoorstel de weerslag bevat, maar ook naar de implementatie van Natura 2000 in de praktijk. Bij de inrichting en het beheer van Natura 2000-gebieden wordt gekozen voor een nuchtere en realistische aanpak, waarbij het ambitieniveau voor de eerste beheerplanperiode wordt afgestemd op wat redelijkerwijs haalbaar en betaalbaar is. Daarbij worden alle passende maatregelen genomen om het behoud van de aanwezige natuurwaarden zeker te stellen. Verder kan bij de uitvoering van het Natura 2000-beleid een doelmatiger en doeltreffender beheer worden gerealiseerd en kan tegelijk meer ruimte voor economische ontwikkeling worden gevonden, door Natura 2000-gebieden waartussen een ecologische of beheersmatige samenhang bestaat als één Natura 2000-gebied in plaats van verschillende Natura 2000-gebieden aan te wijzen, door enkele gebieden te schrappen die niet van belang blijken te zijn voor de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen, door doelstellingen te schrappen, door beter werkbare doelstellingen te formuleren voor soorten – zoals ganzen – die overvloedig voorkomen en door een programmatische aanpak van de gebiedsoverschrijdende stikstofproblematiek. De aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden en de daarin opgenomen natuurdoelstellingen zullen regelmatig tegen het licht worden gehouden en zo nodig worden gewijzigd.³⁴ In hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting worden deze aspecten verder uitgewerkt.

³² Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 (PbEG L 327/1).

³³ Kamerstukken II 2010/11, 30 825, nr. 69.

³⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 5000 XIII, nr. 42.

Verder zij erop gewezen dat- in lijn met de eerder aangehaalde aanbevelingen van de Commissie Elverding – een betere voorbereiding van projecten en plannen door de initiatiefnemers knelpunten met Natura 2000, maar ook met het soortenbeschermingsregime buiten Natura 2000-gebieden, kan voorkomen. Het gaat er dan om eerder en beter de natuuraspecten in beeld te brengen en daarmee rekening te houden. Bij ingrijpende projecten in of nabij Natura 2000-gebieden kan een oplossing worden gevonden door het – als onderdeel van het project – versterken van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied (natuur-inclusief-ontwerp), zodat per saldo de negatieve effecten van het project worden geneutraliseerd. Een dergelijke aanpak wordt voorgestaan bij de schaa sprong Almere/IJmeer. Ook in het kader van de soortenbescherming kunnen op voorhand maatregelen worden getroffen, zoals het creëren van een nieuw leefgebied voor de bedreigde soort – bijvoorbeeld paddenpoelen voor de rugstreeppad – die op de projectlocatie wordt aangetroffen en het ondersteunen van de migratie van die soort naar het nieuwe leefgebied. Bij de vaststelling welke bedreigde soorten in een projectgebied aanwezig kunnen zijn kunnen de databestanden van de Stichting gegevensautoriteit natuur ondersteuning bieden.

Gebiedsgericht beleid en de Wet inrichting landelijk gebied

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

Het gebiedsgerichte beleid is al in belangrijke mate gedecentraliseerd naar de provincies. Zij ontvangen de financiële middelen in de vorm van een specifieke uitkering, het investeringsbudget landelijk gebied. Deze middelen zetten zij deels rechtstreeks in voor grondverwerving en fysieke inrichting van terreinen. Een belangrijk deel van de middelen wordt ook uitgekeerd in de vorm van subsidies: subsidies voor natuurbeheer aan terreinbeherende organisaties, particulieren en agrariërs, subsidies voor bedrijfsverplaatsing en subsidies aan andere overheden. Het Rijk beperkt zich tot het stellen van door de provincies te realiseren beleidsprestaties op hoofdlijnen. De regeling van het investeringsbudget landelijk gebied is neergelegd in de Wet inrichting landelijk gebied.

In het regeerakkoord is voorzien in volledige decentralisatie van de middelen voor het gebiedsgerichte beleid naar de provincies: het investeringsbudget landelijk gebied wordt afgeschaft en de betrokken middelen worden – na doorvoering van bezuinigingen – ter beschikking gesteld via het provinciefonds. Om de bezuinigingen te realiseren wordt behalve in de reeds genoemde herijking van de ecologische hoofdstructuur voorzien in de beëindiging van bepaalde rijksinvesteringen, in het bijzonder de investeringen in robuuste verbindingzones en recreatie om de stad. Ook wordt bezien of het beheer doelmatiger kan, door samenwerking van terreinbeherende organisaties en particulieren. Na decentralisatie van de middelen is de beslissing over de wijze van besteding ervan aan de provincies. Over de decentralisatie van de middelen en bijbehorende verantwoordelijkheden is op 20 september 2011 tussen Rijk en provincies een akkoord bereikt,³⁵ ter uitwerking van de paragraaf over natuur en landelijk gebied in de bestuursafspraken 2011–2015 tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.³⁶ Een wetsvoorstel om de Wet inrichting landelijk gebied hiermee in overeenstemming te brengen is in voorbereiding.

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

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het huidige Europese landbouwbeleid bevat aan aantal elementen die bijdragen aan de realisatie van de natuurdoelstellingen. In de eerste pijler van het gemeenschappelijke landbouwbeleid – kort gezegd het markt- en prijsbeleid – is voorzien in een systeem van toeslagrechten voor agrariërs, waarbij als voorwaarde voor het ontvangen van de toeslagrechten wordt gesteld dat de agrariër voldoet aan bepaalde voorwaarden, waaronder de wetgeving ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.³⁷ In de tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid – gericht op plattelandsontwikkeling – wordt voor-

³⁵ Kamerstukken PM. NB: Het betreft een onderhandelingsakkoord. Uiterlijk 24 december 2011 moet duidelijk zijn of het akkoord kan rekenen op steun van de Tweede Kamer en of provinciale staten van alle provincies instemmen met het akkoord.

³⁶ Kamerstukken II 2010-2011, 29 544, nr. 336.

³⁷ Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003 (PbEU L 30).

zien in Europese cofinanciering van bepaalde maatregelen ter verduurzaming van de landbouw, zoals agrarisch natuurbeheer.³⁸

Momenteel is in Europees verband de discussie over de hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid gaande. De uitkomsten van die discussie zullen hun weerslag vinden in nieuwe wetgeving met ingang van 2014. Inzet van het kabinet is om het gemeenschappelijk landbouwbeleid te vergroenen en door aan de betalingen in dat kader basiseisen te stellen uit een oogpunt van onder meer natuurbescherming en te voorzien in aanvullende betalingen voor agrarische ondernemers die bovenwettelijke maatschappelijke diensten levert en bijvoorbeeld bijdraagt aan het natuurbeheer. Daaronder vallen onder meer agromilieuverbintenissen, zoals het huidige agrarische natuurbeheer die kent.³⁹

Gemeenschappelijk visserijbeleid en Visserijwet 1963

Het Europese visserijbeleid⁴⁰ heeft onder meer als doelstelling de effecten van visserijactiviteiten op de mariene ecosystemen zo gering mogelijk te houden en maatregelen te nemen die erop zijn gericht de milieueffecten van visserij te beperken. In het kader van dat beleid zijn ook specifieke Europese maatregelen vastgesteld ter bescherming van gebieden en soorten. De Europese Commissie stelt zich op het standpunt dat de kaders van het gemeenschappelijke visserijbeleid ook de geëigende kaders zijn om in de mariene gebieden in de Exclusieve Economische Zone beperkingen te stellen aan visserijactiviteiten ter voldoening aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Voor de implementatie van maatregelen ter uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid biedt de Visserijwet 1963 het kader. Op grond van die wet kunnen regels ten aanzien van de zeevisserij worden gesteld in het belang van de natuurbescherming. In het wetsvoorstel strekkende tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met de uitbreiding van beide wetten naar de exclusieve economische zone⁴¹ wordt de regulering van visserijactiviteiten dan ook buiten de reikwijdte van die wetten gehouden. Deze afbakening wordt ook in het onderhavige wetsvoorstel gevolgd.

De Europese Commissie heeft in juli 2011 haar voorstellen voor de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid gepresenteerd. Een verdere verduurzaming van dat beleid maakt daar deel van uit.⁴²

³⁸ Verordening (EG) Nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (PBEU L 277).

³⁹ Kamerstukken II 2010/11, 28 625, nrs. 117 en 130.

⁴⁰ Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2002 inzake de instandhouding en duurzame exploitatie van visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PbEU L 358).

⁴¹ Kamerstukken II 2008/09, nrs. 1-3.

⁴² Kamerstukken II 2010/11, 21 501-32, nr. 509.

Waterbeleid en de Waterwet

Goed waterbeheer door de waterschappen draagt bij aan de realisatie van de natuurdoelstellingen. Het gaat dan om keuzen ten aanzien van het waterpeil, afgestemd op de nattere dan wel juist drogere natuurdoeltypen, en om de kwaliteit van het oppervlaktewater. Daarbij ligt er ook een belangrijke relatie met de stroomgebiedsbeheerplannen en beheerplannen die op grond van de Waterwet ter uitvoering van de Kaderrichtlijn water⁴³ worden vastgesteld. Ingevolge de Kaderrichtlijn water moeten de watercondities voor Natura 2000-gebieden ten laatste in 2027 op orde zijn.

De Waterwet legt de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van schade aan de waterstaatswerken door muskus- en beverratten bij de waterschappen. De muskusrat en de beverrat worden beide beschouwd als invasieve exoot voor de bestrijding waarvan dit wetsvoorstel het juridisch instrumentarium zal bieden.

Generieke milieukaders, Wet ruimtelijke ordening, Omgevingsrecht

De generieke milieuwetgeving (o.m. Wet milieubeheer, Meststoffenwet, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Wet bodembescherming, de hiervoor al genoemde Waterwet etc.) stelt grenzen aan de uitstoot en lozing van vervuilende stoffen, gaat vermesting en verzuring tegen, stelt grenzen aan geluidhinder et cetera. Daarmee wordt de algemene kwaliteit van het leefmilieu bevorderd, wat uiteraard ook ten positieve bijdraagt aan de bescherming van natuur. In het voorgaande werd ook reeds de Wet ruimtelijke ordening genoemd, waarmee natuurfuncties – natuurgebieden, leefgebieden, landschapselementen – planologisch kunnen worden beschermd. De betrokken wetten bevatten niet de specifieke beschermingsmaatregelen die zijn vereist op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en andere internationale verplichtingen ter bescherming van bedreigde planten- en diersoorten en hun leefgebieden. Daarin voorziet het onderhavige wetsvoorstel.

Natuurschoonwet 1928

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

⁴³ Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327).

Wet luchtvaart

Krachtens de Wet luchtvaart is een beperkingengebied vastgesteld ten behoeve van de luchtvaartveiligheid rond Schiphol. Binnen dat gebied mogen geen nieuwe vogelaantrekende activiteiten worden ontplooid, waaronder de vestiging van vogel- of natuurrezervaten. Gemeenten en provincies zullen daarmee bij de vaststelling van een bestemmingsplan of de beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening rekening moeten houden.

Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren

In het wild levende dieren – waarop het onderhavige wetsvoorstel ziet – zijn in de regel geen gehouden dieren, aangezien niemand feitelijke macht over het dier uitoefent. Het wetsvoorstel kent echter wel verschillende raakvlakken met de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD), het wettelijk kader voor voorschriften over het houden van dieren. Het in artikel 36 van de GWWD opgenomen verbod van dierenmishandeling is van toepassing zonder onderscheid naar gehouden en niet-gehouden dieren, en is dus van toepassing op in het wild levende dieren. Een tweede raakvlak is de dierziektebestrijding. De belangen van dier- of volksgezondheid kunnen vergen dat tegen in het wild levende dieren maatregelen worden getroffen ter voorkoming of bestrijding van besmettelijke dierziekten in afwijking van het bepaalde bij of krachtens dit wetsvoorstel. Tenslotte heeft het wetsvoorstel een raakvlak met de GWWD wanneer dieren van onder dit wetsvoorstel beschermde soorten gehouden worden. In dat geval kunnen ook op grond van de GWWD regels gelden ten aanzien van de wijze van houden, de verzorging, het vervoer of het verhandelen van die dieren of producten daarvan. Voorbeelden hiervan zijn het wildhygiënecertificaat waarover een jager moet beschikken als hij door hem geschoten wild op de markt wil brengen, en de voorschriften over huisvesting en verzorging van gehouden dieren die onder de bescherming van het CITES-verdrag vallen. Deze raakvlakken blijven hetzelfde wanneer de GWWD vervangen wordt door de Wet dieren.

HOOFDSTUK 3. HOOFDLIJNEN INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN

Voor het stelsel van de nationale natuurwetgeving en de inhoud daarvan zijn diverse Europese en internationale verplichtingen leidend. De achtergrond en inhoud daarvan worden op hoofdlijnen in dit hoofdstuk behandeld. In de hoofdstukken 6 en volgende worden deze verplichtingen meer in detail uitgewerkt bij de behandeling van de onderscheiden beschermingsregimes.

Vogelrichtlijn

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

Omdat het verlies aan leefgebieden voor vogels en de aantasting van de kwaliteit van die gebieden een ernstige bedreiging vormen voor het behoud van de vogelstand, voorziet de richtlijn in de verplichting van lidstaten om leefgebieden voor vogelsoorten, met inbegrip van trekvogelsoorten, te beschermen. Hiertoe dienen naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van bedreigde vogelsoorten en trekvogels meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones te worden aangewezen (artikel 4 van de Vogelrichtlijn). Deze speciale beschermingszones worden voorop gezet bij de maatregelen die de lidstaten op grond van de artikelen 2 en 3 van de richtlijn ten behoeve van bescherming maar ook herstel en verbetering van populaties, biotopen en leefgebieden voor de vogels op hun grondgebied moeten treffen. Sinds 1994 zijn deze gebieden met een speciaal beschermingsregime een integraal onderdeel van het ecologisch netwerk Natura 2000 (zie hierna onder het kopje 'Habitatrichtlijn'). Ook buiten de speciale beschermingszones moeten maatregelen worden getroffen. Het gaat dan niet alleen om de passieve bescherming van de artikelen 5 en volgende van de richtlijn, maar ook om actief handelen van de lidstaten.

Bij de ingevolge de Vogelrichtlijn te bieden passieve bescherming gaat het om het verbieden van activiteiten die direct schadelijk zijn voor exemplaren van de beschermde vogelsoorten, zoals het opzettelijk doden of vangen van vogels, de vernietiging van hun nesten en het wegnemen van hun eieren. Ook activiteiten

zoals de handel in levende of dode vogels is in beginsel verboden, maar voorzien is in een aantal uitzonderingen. Dit regime geldt overal, dus niet alleen in beschermde gebieden.

De richtlijn erkent jacht als een legitieme activiteit en voorziet in regels van de uitvoering van de jacht op vogels (artikel 7, bijlage II), zodat de staat van instandhouding van bejaagbare soorten niet in het geding komt. Tot die regels behoren onder meer een verplichting, om ervoor te zorgen dat geen vogels worden bejaagd tijdens de perioden waarin zij op hun kwetsbaarst zijn, zoals bij de terugkeer naar broedgebieden, de voortplanting en het grootbrengen van jongen. Ook verplicht de richtlijn de lidstaten ertoe het gebruik van methoden voor het massaal of niet-selectief vangen of doden van vogels, waardoor een soort plaatselijk kan verdwijnen, te verbieden (artikel 8, bijlage IV).

Hoewel de bescherming van de vogelsoorten het uitgangspunt is van de Vogelrichtlijn, noemt de richtlijn de sociaaleconomische aspecten expliciet als aspecten waarmee rekening moet worden gehouden bij de toepassing van het beschermingsregime. Artikel 2 schrijft voor dat de lidstaten alle nodige maatregelen moeten nemen om de populaties van in het wild levende vogelsoorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele vereisten. Daarbij moeten de lidstaten tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen. In artikel 9 worden op het strikte beschermingsregime mede met het oog op bepaalde sociaaleconomische en publieke belangen uitzonderingen toegelaten, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat.

Habitatrichtlijn

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

Met het oog op de bescherming van natuurlijke habitats en soorten van communautair belang dienen door de lidstaten speciale beschermingszones te worden aangewezen, zodat er een coherent Europees ecologisch netwerk tot stand wordt gebracht – Natura 2000. Zoals hiervoor gemeld maken de speciale be-

schermingszones voor vogelsoorten daar integraal onderdeel van uit. Het communautaire regime voor de bescherming van gebieden die behoren tot Natura 2000 bestaat uit drie componenten: het treffen van de nodige instandhoudingsmaatregelen voor die gebieden (artikel 6, eerste lid, Habitatrichtlijn en artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn), het treffen van passende maatregelen om verslechtingen van habitats en significante verstoringen van soorten in die gebieden te voorkomen (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn), en een apart toetsingskader voor nieuwe plannen en projecten die mogelijk de natuurwaarden van gebieden aantasten (artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn). Het beschermingsregime van artikel 6 strekt zich uit tot potentieel schadelijke factoren in en buiten het Natura 2000-gebied. Dat laatste wordt ook wel aangeduid als de externe werking van Natura 2000.

Voor de beschermde dier- en plantensoorten opgenomen in bijlage IV bij de richtlijn geldt net als voor vogels – ongeacht of zij zich binnen of buiten een Natura 2000-gebied bevinden – een strikt beschermingsregime. Dit regime, neergelegd in de artikelen 12 en volgende van de Habitatrichtlijn, grijpt, zoals ook bij de vogels het geval is, aan bij de individuen van de soort.

Net als in de Vogelrichtlijn wordt in de Habitatrichtlijn het waarborgen van de biologische biodiversiteit als doelstelling voorop gezet. Wel dient bij de op grond van de richtlijn genomen maatregelen rekening te worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Bij die maatregelen gaat het om de op grond van artikel 6, eerste lid, te treffen instandhoudingsmaatregelen om een gunstige staat van instandhouding voor de habitats en soorten te bereiken. Het gaat daarbij niet alleen om passieve bescherming, maar ook om actieve maatregelen gericht op behoud, herstel en zondig verbetering binnen een redelijke termijn. Daarnaast gaat het om de op grond van artikel 6, tweede lid, te treffen preventieve passende maatregelen, om achteruitgang van de kwaliteit van de habitats en significante verstoring van soorten in de Natura 2000-gebieden te voorkomen.

Voor nieuwe projecten en plannen die de natuurwaarden van de gebieden mogelijk kunnen aantasten, geldt een apart, strikter regime. Dat is nodig vanwege de ernst van de mogelijke gevolgen van deze plannen en projecten, waardoor de realisering van de doelstelling van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in het geding kan komen. Juist omdat deze plannen en projecten belangrijk kunnen zijn vanuit economisch, sociaal, cultureel, regionaal of lokaal perspectief, en doorgang wenselijk of zelfs nodig is, voorziet artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn voor deze plannen en projecten in een zorgvuldige beoordelingsprocedure en een gepast afwegingskader. Aan dit regime ligt het voorzorgsbeginsel ten grondslag. Dergelijke plannen en projecten kunnen alleen worden toegestaan als uit een passende beoordeling op voorhand zekerheid is verkregen

dat de natuurlijke kenmerken van een gebied niet worden aangetast. Alleen ingeval van dwingende redenen van groot openbaar belang kan een uitzondering worden toegelaten, maar alleen als er geen alternatieven zijn en adequate compensatie voor de aangetaste natuurwaarden wordt geboden.

Ook op de verboden van het strikte beschermingsregime voor soorten van de Habitatrichtlijn zijn uitzonderingen mogelijk. Alleen wanneer er geen andere oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, kunnen ingevolge artikel 16 voor aldaar limitatief opgesomde belangen, waaronder bepaalde sociaal-economische en publieke belangen, afwijkingen worden toegelaten.

Verdragen

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

- het eerder aangehaalde Verdrag inzake biologische diversiteit (Rio de Janeiro). Dit verdrag voorziet in een algemene verplichting om voor zover mogelijk en passend, een stelsel van beschermde gebieden in te stellen om de biologische diversiteit te behouden en in de verplichting om de instandhouding van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke leefomgeving te bevorderen. De Europese Unie is partij bij het verdrag.
- de Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (RAMSAR).⁴⁴ Deze overeenkomst is gericht op de bescherming van waterrijke gebieden, de zogenoemde 'wetlands'. De Europese Unie is geen partij bij het verdrag.
- het eerder aangehaalde Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Bonn). Dit verdrag heeft de bescherming van trekkende diersoorten tot doel. De Europese Unie is partij bij dit verdrag.
- het eerder aangehaalde Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (Bern). Dit verdrag heeft als doel de instandhouding van in het wild voorkomende dier- en planten-

⁴⁴ RAMSAR, 2 februari 1971, Trb. 1975, 84.

soorten en de daarbij behorende leefmilieus. De Europese Unie is partij bij dit verdrag.

- het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noord-oostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR).⁴⁵ Dit verdrag heeft tot doel om het maritieme milieu te beschermen in de Noord-Oostelijke Atlantische Oceaan. De Europese Unie is partij bij dit verdrag. Voor de uitvoering van dit verdrag is met name de Kaderrichtlijn mariene strategie⁴⁶ van belang, naast de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn.

CITES

De Europese CITES-verordening⁴⁷ stelt regels over de handel in levende en dode dieren en planten van soorten die met uitsterven worden of kunnen worden bedreigd. De in de verordening neergelegde regels gelden ook voor delen en afgeleide producten van die dieren of planten. De verordening geeft uitvoering aan het eerder aangehaalde CITES-verdrag. Het doel van de CITES-regelgeving is om te voorkomen dat er dier- en plantensoorten met uitsterven worden bedreigd als gevolg van de vangst en overmatige exploitatie ten behoeve van de internationale handel.

EU-verordeningen inzake handel in hout

Sinds 2005 is voor de Europese Unie een aantal verordeningen vastgesteld houdende verplichtingen voor bedrijven die hout en houtproducten invoeren en verhandelen. Deze verordeningen maken deel uit van het Europese beleid ter bestrijding van illegale houtkap en het terugdringen van de vraag naar illegaal geogst hout op de interne markt.

De zogenoemde 'FLEGT-verordening' (verordening (EG) nr. 2173/2005) gaat uit van een vrijwillige bilaterale samenwerking tussen de Europese Unie en houtproducerende derde landen, in de vorm van partnerschapovereenkomsten. De FLEGT-verordening verbiedt de invoer van hout of houtproducten uit deze partnerlanden zonder geldige vergunning. Het exporterende land geeft de vergunningen af en de EU lidstaten controleren aan de grens op de aanwezigheid van de vergunning alvorens de lading vrij te geven.

De Europese houtverordening (verordening (EU) nr. 995/2010) vult het FLEGT vergunningstelsel aan door het op de markt brengen van illegaal gekapt hout

⁴⁵ Parijs, 22 september 1998, Trb. 1998, 169.

⁴⁶ Richtlijn nr. 2008/56/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEU L 164).

afkomstig uit welk land dan ook te verbieden en door van alle marktdeelnemers die hout voor het eerst op de markt brengen te eisen dat zij voor hun producten risicoanalyses uitvoeren naar de herkomst en oogstwijze van het hout, het zogenaamd 'stelsel van zorgvuldigheidseisen'.

⁴⁷ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantesoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEU L 61).

HOOFDSTUK 4. HUIDIGE NATUURWETGEVING

4.1. Voorgeschiedenis en hoofdlijnen bestaande wetten

De huidige natuurwetgeving heeft – zoals in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting is geschetst – een lange voorgeschiedenis. In eerste instantie diende zij primair voor de implementatie van nationaal natuurbeleid. In de loop der tijd is het accent steeds meer verschoven naar de internationale verplichtingen, waar het bestaande nationale beleid op werd aangepast.

Natuurbeschermingswet 1998

De Natuurbeschermingswet 1998, en haar voorgangster uit 1968, regelen de aanwijzing en bescherming van gebieden vanwege hun natuurwaarden.

De oude Natuurbeschermingswet, die op 1 januari 1968 in werking trad, maakte het mogelijk om terreinen en wateren die van algemeen belang zijn vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis of hun natuurschoon, aan te wijzen als staatsnatuurmonument of beschermd natuurmonument. Hiermee werd uitvoering gegeven aan nationaal natuur- en landschapsbeleid. In de jaren zeventig van de vorige eeuw was aanwijzing van gebieden voornamelijk aan de orde bij een acute, al dan niet dreigende, aantasting van de natuurwaarden van een gebied. Dit als aanvulling op de verwerving van natuurgebieden door de Staat of particuliere organisaties, gevolgd door eigen beheer, een andere belangrijke pijler van het Nederlandse natuurbeschermingsbeleid. Eerst in de jaren tachtig van de vorige eeuw veranderde het nationale beleid voor de aanwijzing van gebieden, als gevolg van nieuwe kennis over processen in de natuur, over de invloed van toekomstige ontwikkelingen en gewijzigde inzichten, en werden meer gebieden aangewezen als nationaal natuurmonument.⁴⁸

Op 14 januari 1994 werd een voorstel voor een nieuwe Natuurbeschermingswet bij het parlement aanhangig gemaakt,⁴⁹ waarmee de werking van het instrumentarium in de praktijk moest worden verbeterd, en werd voorzien in decentralisatie van bevoegdheden aan provincies. Dit wetsvoorstel heeft geresulteerd in de Natuurbeschermingswet 1998. Met het instrumentarium inzake de aanwijzing van natuurmonumenten en de daaraan gekoppelde rechtsgevolgen (vergunningplicht, beheerplannen) voorzag deze wet, aldus het toenmalige kabinet, ook in de gewenste basis voor implementatie van de Habitatrichtlijn. Dit tezamen met ander bestaand wettelijk instrumentarium, met name de toenmalige Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer. Het bestendig beleid was om de bescherming van gebieden die worden aangewezen op grond van

⁴⁸ Vgl. Kamerstukken II 1993/94, 23 580, nr. 3, blz. 2 en 3.

internationale verplichtingen, te regelen met toepassing van het bestaande wettelijke instrumentarium. Waar nodig zouden, aldus de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Habitatgebieden worden aangewezen als beschermde natuurmonumenten.⁵⁰ Er was daardoor geen wettelijk onderscheid tussen gebieden van Europees belang en gebieden van nationaal belang.

De Natuurbeschermingswet 1998 wet kent een lange totstandkomingsgeschiedenis. Zij is ook gefaseerd in werking getreden. Naar aanleiding van een ingebrekestelling van 24 oktober 2000 door de Europese Commissie⁵¹ inzake een onvolkomen implementatie van de Habitatrichtlijn moest de wet, alvorens zij verder in werking kon worden gesteld, worden aangepast. De totstandkoming van de wijzigingswet, de wet van 20 januari 2005⁵² heeft geruime tijd gevergd. Als gevolg daarvan is de Natuurbeschermingswet 1998 pas op 1 oktober 2005 volledig in werking getreden. Op dat moment is ook de toen nog vigerende eerdere Natuurbeschermingswet ingetrokken. De noodzaak voor deze wetswijziging werd onderstreept door het arrest van 14 april 2005 van het Europese Hof van Justitie, waarin het hof vaststelde dat de toen in Nederland geldende wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen een onvoldoende en deels onjuiste omzetting van de Vogel- en Habitatrichtlijn omvatten.⁵³ Later werd de aansluiting van de Natuurbeschermingswet 1998 op de Habitatrichtlijn nog iets verbeterd.⁵⁴ Aanleiding was het feit dat door de Europese Commissie was geconstateerd dat Natura 2000-gebieden die wel al op de lijst van gebieden van communautair belang waren geplaatst, maar nog niet naar nationaal recht waren aangewezen, niet overeenkomstig artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn wettelijk waren beschermd door bepalingen die toepassing geven aan artikel 6, tweede en derde lid, van die richtlijn. De op dit punt doorgevoerde wetswijziging was voor de Commissie aanleiding om de inmiddels gestarte inbreukprocedure te beëindigen.

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

⁴⁹ Kamerstukken II 1993/94, 23 580

⁵⁰ Kamerstukken II 1996/97, 23 580, nr. 11.

⁵¹ Nr. SG(2000)D107813.

⁵² Stb. 195.

⁵³ Zaak C-441/03 (Commissie tegen Nederland).

⁵⁴ Wet van 29 december 2008, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken (Stb. 2009, 18), voorgaande kamerstukken: 31 038.

nument op basis van nationaal beleid, zijn 125 gebieden onderdeel geworden van het Europese Natura 2000-netwerk geworden.

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

Verder kent de wet een summier regime voor de bescherming van gebieden ter uitvoering van internationale verplichtingen (artikelen 27 e.v.). Dat was oorspronkelijk onder meer bedoeld als basis voor de uitvoering van de Habitatrichtlijn.⁵⁵ Na de totstandkoming van een specifieke regeling in de wet voor de bescherming van Natura 2000-gebieden is het oude regime zonder nadere toelichting gehandhaafd, onder uitsluiting van de Natura 2000-gebieden.⁵⁶ Tevens voorziet de wet in de planologische bescherming van door de provincies daartoe aangewezen landschapsgezichten (artikelen 23 e.v.), in het bijzonder vanwege hun cultuurhistorische betekenis.⁵⁷ Aan dit regime is nooit uitvoering gegeven. Bescherming van landschapsgezichten geschiedt door inzet van het reguliere instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening.

Flora- en faunawet

De Flora- en faunawet stelt regels met het oog op de bescherming en het behoud van de instandhouding van in het wild levende diersoorten en plantensoorten. Zij is in 2002 in werking getreden, en verving de Vogelwet 1936, de Jachtwet, een deel van de oude Natuurbeschermingswet uit 1968, de Nuttige Dierenwet 1914 en de Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten.

De wet gaat uit van het zogenoemde 'nee, tenzij-beginsel'. Handelingen met schadelijke gevolgen voor exemplaren van een beschermd diersoort zijn verboden, zoals het doden, verwonden, vangen, opzettelijk verontrusten, het beschadigen van rust- of verblijfplaatsen, alsook het verhandelen en het bezitten van exemplaren en producten daarvan. Ten aanzien van exemplaren van plantensoorten gelden gelijksoortige bepalingen. Van de verboden kan onder voorwaar-

⁵⁵ Kamerstukken II 1993/94, 23 580, nr. 3, blz. 51.

⁵⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28 171, nrs. 1-2 (artikel I, onderdeel R).

⁵⁷ Kamerstukken II 1993/94, 23 580, nr. 3, blz. 51 e.v.

den worden afgeweken, door het verlenen van ontheffing of vrijstelling. De bevoegdheid daartoe ligt ten dele bij het Rijk, namelijk bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, en ten dele – waar het gaat om ontheffingen en vrijstellingen in het kader van beheer en schadebestrijding – bij de provincies.

Er zijn veel diersoorten en plantensoorten aangewezen als beschermd inheemse soort. Overeenkomstig de Vogelrichtlijn zijn ook beschermd alle in Nederland van nature in het wild voorkomende Europese inheemse vogels, met uitzondering van gedomesticeerde individuen van de grauwe gans, de Europese kanarie, de rotsduif en de wilde eend. Verder zijn alle zoogdieren, met uitzondering van de zwarte rat, de bruine rat en de huismuis, beschermd, naast alle soorten amfibieën en reptielen, alsook de inheemse vissoorten; laatste met uitzondering van de vissoorten waarop de Visserijwet 1963 van toepassing is. Voorts is een aantal vaatplantensoorten beschermd (waaronder orchideeën). Aan onder meer de CITES-verordening is uitvoering gegeven door diersoorten en plantensoorten aan te wijzen als beschermd uitheemse soort.

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

Boswet

De Boswet heeft tot doel de instandhouding van het bosareaal (oppervlakte bos) in Nederland. Daartoe bevat de wet regels over de herbeplanting van gevelde houtopstanden buiten de bebouwde kom. Binnen de bebouwde kom is het aan gemeenten zelf om op basis van hun autonome bevoegdheid beleid te voeren.

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

kend voor het behoud van de biodiversiteit, het gebruik van biomassa en de waterhuishouding.

De instandhouding van het bosareaal krijgt onder de Boswet vorm door de verplichting tot herbepplanting van een houtopstand die is geveld of anderszins is tenietgegaan. De eigenaar van de grond waarop de houtopstand zich bevond, moet die houtopstand binnen drie jaar herbepplanten. Voorafgaand aan het vellen dient het voornemen daartoe te worden gemeld aan de minister, met het oog op effectief toezicht op de naleving van de herplantplicht.

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

4.2. Recente stappen verbetering wetgeving

De jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie over het voorzorgsbeginsel en bestaand gebruik in relatie tot de bescherming van Natura 2000-gebieden,⁵⁸ die doorwerkt in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, heeft duidelijk gemaakt dat hoge eisen moeten worden gesteld aan de onderbouwing dat plannen en projecten geen significant negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden hebben; ook is duidelijk geworden dat activiteiten die al sinds jaar en dag plaatsvinden niet zonder meer van een voorafgaande toets op deze effecten kunnen worden uitgesloten. Deze jurisprudentie heeft tot spraakmakende uitspraken geleid in gevallen waarin belangrijke infrastructuurtrajecten en economische activiteiten moesten worden stopgezet; in de meeste gevallen konden zij overigens later, na een beter onderzoek van de natuureffecten en eventuele aanvullende waarborgen tegen de aantasting van de natuur, alsnog doorgang vinden.

Naar aanleiding van de maatschappelijke zorg die deze jurisprudentie teweeg bracht, is gezocht om binnen de Europese kader in de wetgeving meer rek en ruimte te vinden, om zo te komen tot een betere balans tussen economie en ecologie. Dit heeft geleid tot enkele ingrepen in de Natuurbeschermingswet 1998, deels als onderdeel van de Crisis- en herstelwet die ook meer ten algemene voorzieningen bevat om besluitvorming over belangrijke economische

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

projecten te versnellen.⁵⁹

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

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

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

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

In het wetsvoorstel dat strekt tot het permanent maken van de Crisis- en herstelwet⁶⁰ is eveneens voorzien in een wijziging van de Natuurbescheringswet 1998, waarbij de vergunningplicht in relatie tot de gebiedsbescherming wordt teruggebracht tot die gevallen waarin dat ingevolge de Habitatrichtlijn is vereist, namelijk ingeval sprake is van projecten die potentieel de realisatie van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden in gevaar brengen. In plaats van de ver-

⁵⁹ Wet van 29 december 2008, houdende wijziging van de Natuurbescheringswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken (Stb. 2009, 18), in werking getreden op 1 februari 2009, en de op 31 maart 2010 in werking getreden Crisis- en herstelwet (Stb. 210, 136).

⁶⁰ **PM** verwijzing.

gunningplicht wordt de mogelijkheid geïntroduceerd dat het bevoegd gezag door middel van een aanschrijving beperkingen oplegt.

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

HOOFDSTUK 5. ALGEMENE VOORZIENINGEN

5.1. Natuurbeleid

Nationale natuurvisie

De huidige Natuurbeschermingswet 1998 voorziet in de artikelen 4 en volgende in het ten minste eenmaal in de acht jaar vaststellen van een natuurbeleidsplan. Dat plan geeft met oog op een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuurlijke en landschappelijke waarden voor de korte en middellange termijn richting aan van rijkswege te nemen beslissingen. Een dergelijke richtinggevende visie geeft invulling aan de behoefte om samenhang te brengen in de hoofdlijnen van het rijksbeleid gericht op het behoud en het duurzaam beheer van de biologische diversiteit. Die behoefte is thans niet minder actueel, zeker gezien de nationale en internationale inzet om het biodiversiteitsbeleid zoveel mogelijk te integreren met andere beleidsvelden (zie paragraaf 1.2 van deze memorie van toelichting). Ook zij gewezen op de verplichting van artikel 6 van het eerder aangehaalde Verdrag inzake Biologische Diversiteit, om nationale strategieën, plannen of programma's op te stellen voor het behoud van de biodiversiteit. Voorgesteld wordt dan ook om een wettelijke basis voor een dergelijke richtinggevende kabinetsvisie te behouden. Het voorgestelde artikel 1.5 voorziet daarin. In dat artikel wordt het begrip 'natuurbeleidsplan' overigens vervangen door het begrip 'natuurvisie', omdat het in overwegende mate om een strategische visie gaat, die valt te onderscheiden van de voor de besluitvorming meer dwingend doorwerkende plannen.

In de voorgestelde wettelijke basis wordt gekozen voor een ander perspectief ten aanzien van de inhoud van de natuurvisie dan in de Natuurbeschermingswet 1998. De bestaande wettelijke basis legt nadruk op de samenhang met het nationale ruimtelijke beleid en het milieubeleid. Het kabinet constateert evenwel dat dat beleid inmiddels in belangrijke mate is gedecentraliseerd. Het Rijk heeft op die terreinen derhalve een terughoudende rol te spelen, zodat een rijksvisie daar minder belang toekomt.

Het belang van een rijksvisie is echter des te groter, waar het de uitdaging betreft om economie en ecologie meer met elkaar te verbinden en aan de genoemde integratie van het biodiversiteitsbeleid met andere beleidsterreinen inhoud te geven. Daarbij gaat het ook meer dan tevoren om de Nederlandse inzet in internationaal verband. In de paragrafen 1.2 en 2.2 van deze memorie van toelichting is al gewezen op de beoogde verdere 'vergroening' in twee belangrijke Europese economische dossiers, te weten het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Integratie van het biodiversiteitsbeleid met de handelspolitiek is al langer aan de orde, en nog steeds actueel. CITES is illustratief voor een internationale aanpak

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

Het ligt in de rede om juist aan dit soort aspecten – waarvoor het Rijk primair verantwoordelijk is – in de natuurvisie aandacht te besteden. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in het voorgestelde artikel 1.5, tweede en derde lid, onderdelen a, b en c.

De te realiseren doelstellingen ten aanzien van het behoud en duurzaam beheer van de biologische diversiteit, waaraan in de natuurvisie aandacht moet worden besteed, vloeien onmiddellijk voort uit internationale verplichtingen (artikel 1.5, derde lid, onderdeel d). Het gaat dan in het bijzonder om de habitats en soorten die bijzondere bescherming moeten krijgen op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, te weten:

- de leefgebieden voor vogels – waaronder geregeld in Nederland voorkomende trekvogels – waarvoor speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden) moeten worden aangewezen op grond van artikel 4 van de Vogelrichtlijn;
- de natuurlijke habitats en de habitats van soorten waarvoor speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden) moeten worden aangewezen op grond van artikel 4 van de Habitatrichtlijn;
- de in het wild levende vogels en de in bijlage IV van de Habitatrichtlijn genoemde strikt beschermde soorten.

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

Voor zover soorten niet al onder de reikwijdte van de Vogel- en Habitatrichtlijn

zijn beschermd, maar wel sprake is van soorten die in Nederland ernstig in hun voortbestaan worden bedreigd is onder andere het eerder aangehaalde Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa van belang. Dit verdrag verplicht er in de artikelen 1 en 3 toe in het beleid bijzondere aandacht te besteden aan soorten die met uitsterven worden bedreigd en kwetsbaar zijn. Tegen die achtergrond heeft Nederland ervoor gekozen om lijsten vast te stellen van deze met uitsterven bedreigde en kwetsbare soorten, zodat daar in het beleid door de verschillende overheden en natuurbeheerders rekening mee kan worden gehouden (Besluit Rode Lijsten flora en fauna). Gelet de samenhang in beleid die de natuurvisie beoogt aan te brengen, ligt het in de rede deze lijsten en het daarop gerichte bijzondere beleid onderdeel te laten zijn van de natuurvisie (voorgesteld artikel 1.5, derde lid, onderdeel d, en vierde lid).

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

Waar dit kabinet kiest voor verdere decentralisatie van het natuurbeleid overeenkomstig het regeerakkoord (zie hierna paragraaf 5.2), zal de natuurvisie voorzien in de behoefte aan duidelijkheid over de invulling die het Rijk aan zijn rol en verantwoordelijkheid op het vlak van het biodiversiteitsbeleid geeft, en over de borging – door afspraken, wettelijke kaders of anderszins – van de samenhang tussen het rijksbeleid en het natuurbeleid van provincies en andere overheden (artikel 1.5, derde lid, onderdeel g). Het Rijk is uiteindelijk verantwoordelijk voor de overallwerking en doeltreffendheid van het onderhavige wettelijke systeem en ook aanspreekbaar op de nakoming van internationale verplichtingen, al vindt een belangrijk deel van de invulling en uitvoering van het beleid in de provincie plaats.

Voor de bescherming van natuurwaarden is het instrumentarium van de ruimtelijke ordening van wezenlijk belang. Het gaat daarbij niet alleen om de planologische verankering en bescherming van de Natura 2000-gebieden en – het overige deel – van de ecologische hoofdstructuur, maar ook om het toelaten van functies of de verdere ontwikkeling daarvan nabij natuurgebieden op een wijze die in overeenstemming is met natuurdoelstellingen voor die gebieden. Te den-

ken valt aan de wijze van inpassing van agrarische bedrijven, woningbouw, infrastructuur, bedrijventerreinen en windmolenparken. Het ligt voor de hand om dit soort ruimtelijke aspecten zoveel mogelijk in een integrale visie neer te leggen, zoals de structuurvisie infrastructuur en milieu op grond van de Wet ruimtelijke ordening of een bredere omgevingsvisie, waarnaar thans in het kader van de eerder aangehaalde herijking van het omgevingsrecht onderzoek naar wordt gedaan. Tegen deze achtergrond bepaalt het voorgestelde vijfde lid van artikel 1.5, dat de ruimtelijke aspecten van het natuurbeleid, in plaats van in de natuurvisie, kunnen worden opgenomen in een andere rijkvisie. Het ruimtelijk deel van de natuurvisie wordt sowieso in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu vastgesteld, wat overigens ook het geval is voor andere onderdelen van de natuurvisie die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu primair of mede verantwoordelijkheid draagt (voorgestelde achtste lid van artikel 1.5).

Om te verzekeren dat de natuurvisie qua frequentie en procedure kan aansluiten op andere rijkvisies, zijn er in het onderhavige wetsvoorstel daarover geen regels gesteld. Volstaan is met de bepaling dat de natuurvisie regelmatig moet worden geactualiseerd (voorgesteld artikel 1.5, zesde lid), voor welke actualisatie de monitoring, die is voorzien in het voorgestelde artikel 1.7, mede van belang zal zijn. Uiteraard wordt de natuurvisie aan beide kamer der Staten-Generaal gezonden en – om een goede doorwerking in de praktijk te verzekeren – gepubliceerd (voorgesteld artikel 1.5, zevende lid).

Provinciaal beleid

Het belang van vaststelling van een samenhangend beleid voor natuurbeheer is niet alleen op rijksniveau aan de orde, maar in even sterke mate op het niveau van de provincies, die natuurbeleid als kerntaak hebben. Het zijn de provincies die – binnen de gegeven wettelijke kaders – de instrumenten inzetten om op provinciaal niveau de natuurdoelstellingen te realiseren. De som van de inzet van de 12 provincies moet leiden tot een gunstig beeld ten aanzien van de staat van de natuur in Nederland als geheel. Het voert te ver om de provincies te verplichten een provinciale natuurvisie uit te brengen, maar het is wel goed om – gezien de centrale rol die de provincies in het natuurbeleid en de uitvoering daarvan hebben – hun verantwoordelijkheid op dit punt in de wet tot uitdrukking te brengen en daar net als bij het Rijk de opdracht aan te verbinden samenhang in het natuurbeleid aan te brengen (artikel 1.6 van het wetsvoorstel). Anders dan in het voorgestelde artikel 1.5 wordt daarbij niet specifiek gerefereerd aan de samenhang met het economische beleid. Op provinciaal niveau zal juist de samenhang van het natuurbeleid met het gebiedsgericht beleid, het ruimtelijk beleid en het beleid om milieu- en watercondities op orde te brengen bijzondere aandacht behoeven.

5.2. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Decentralisatie naar provincies

Het uitgangspunt van het regeerakkoord is dat taken worden belegd bij een zo dicht mogelijk bij de burger gelegen bestuurslaag; rijkstaken worden gedecentraliseerd, tenzij zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten. Het regeerakkoord stelt vast dat de kerntaken van provincies liggen op de gebieden ruimte, economie en natuur.

Op het vlak van het natuurbeleid zijn in het verleden veel taken naar de provincies gedecentraliseerd. De provincies zijn verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de uitvoering van de bepalingen voor de bescherming van natuurgebieden van de Natuurbeschermingswet 1998 (beheerplannen, vergunningverlening, oplegging gebiedsbeperkingen), van de bepalingen voor de bescherming van soorten van de Flora- en faunawet (onthefingverlening beheer en schadebestrijding, erkenning faunabeheereenheden) en van de bepalingen van de Boswet voor de bescherming van houtopstanden (feitelijke werkzaamheden in het kader van de meld- en herplantplicht). De provincies ontvangen op grond van de Wet inrichting landelijk gebied een specifieke uitkering – het investeringsbudget landelijk gebied – voor de realisatie van rijksdoelstellingen in het kader van het gebiedsgerichte beleid, welk beleid – zoals in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting is aangegeven – een essentieel onderdeel uitmaakt van het natuurbeleid: verwerving, inrichting en beheer van gronden ten behoeve van natuur, in het bijzonder de realisatie van de ecologische hoofdstructuur, het scheppen van de voor natuur noodzakelijke milieu- en watercondities, actief soortenbeleid en ondersteunende ruimtelijke herstructurering van gebieden door toepassing van landinrichting. Ook bij de planologische verankering van de ecologische hoofdstructuur hebben de provincies belangrijke rol: zij dragen zorg voor de exacte begrenzing van de gebieden, de benoeming van de wezenlijke waarden en de verdere invulling van het inhoudelijke beschermingsregime.

De provincie is de dichtst bij de burger liggende bestuurslaag die in aanmerking komt voor een centrale rol bij de uitvoering van natuurbeleid en de realisatie van gebiedsgericht beleid. Dat hangt samen met de schaal van natuurgebieden en de omvang van de problematiek die hier aan de orde is, de noodzakelijke verzekering van aansluiting op het beleid in andere provincies en de schaal waarop de voor de uitvoering van het beleid relevante organisaties – zoals terreinbeheerders en waterschappen – opereren. Het zijn ook bij uitstek de provincies die op gebiedsniveau de relevante afwegingen van de aan de orde zijnde ruimtelijke, economische en natuurbelangen kunnen maken, rekening kunnen houden met de specifieke kenmerken van het gebied en met de regionale en

lokale bijzonderheden, en beschikken over de instrumenten voor een integrale aanpak.

Dat decentralisatie naar provincies kan leiden tot onderlinge verschillen tussen de provincies bij de uitwerking van het natuurbeleid is evident. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat door decentralisatie beter recht wordt gedaan aan regionale verschillen en beter wordt aangesloten bij de regionale en lokale opvattingen over hoe gebieden het beste kunnen worden ingericht en beheerd voor de onderscheiden functies die daar moeten worden gecombineerd. Dat bevordert de herkenbaarheid van en het draagvlak voor het beleid bij de burgers en ondernemers van het gebied. Uiteraard zijn er ook aspecten die de provincieschaal overstijgen en die eenheid van beleid vergen. Het Rijk beschikt evenwel over voldoende instrumenten om hieraan recht te doen: het kan waar dat nodig is algemene normenkaders en ruimtelijke kaders in wetgeving vaststellen, het kan in wetgeving voorzien in de noodzakelijke afstemming tussen provincies en het kan, als dat echt niet anders kan, bevoegdheden aan zichzelf houden. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hier in. Bovendien zullen de provincies altijd moeten opereren binnen de geldende internationale kaders. Overigens zijn de provincies zich zeer wel van het belang van samenwerking en afstemming bewust. Dat blijkt onder meer blijkt uit het voornemen van de provincies om, als de taken van het Faunafonds worden gedecentraliseerd, deze taken onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling om zo de eenheid bij toekenning van tegemoetkomingen in de schade te verzekeren. Dat blijkt ook bijvoorbeeld uit het initiatief van de drie noordelijke provincies – Drenthe, Friesland en Groningen – om op tal van beleidsterreinen meer samen te werken.

Provinciale taken

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet gekozen voor verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden op het vlak van natuurbeleid en gebiedsgericht beleid naar de provincies. Op het vlak van het gebiedsgerichte beleid zal het investeringsbudget landelijk gebied overeenkomstig het regeerakkoord – na doorvoering van ombuigingen en herijking van de ecologische hoofdstructuur – naar de provincies worden gedecentraliseerd. Op 20 september 2011 is daarover tussen Rijk en provincies een akkoord bereikt,⁶¹ ter uitwerking van de paragraaf over natuur en landelijk gebied in de bestuursafspraken 2011–2015 tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.⁶² De daarmee gemoeide financiële middelen worden gestort in het provinciefonds en gaan daarmee tot de eigen middelen van de provincies behoren. Over de besteding daarvan kunnen de pro-

⁶¹ Kamerstukken PM. NB: Het betreft een onderhandelingsakkoord. Uiterlijk 24 december 2011 moet duidelijk zijn of het akkoord kan rekenen op steun van de Tweede Kamer en of provinciale staten van alle provincies instemmen met het akkoord.

vincies – behoudens nadere afspraken met het Rijk en binnen de algemene wettelijke en internationale kaders – in beginsel autonoom beschikken. Voor de beëindiging van de systematiek van het investeringsbudget landelijk gebied is een separate wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied in voorbereiding. Ook de gelden die gemoeid zijn met het beheer van de gronden van Staatsbosbeheer worden – na doorvoering van bezuinigingen – naar de provincies gedecentraliseerd, door storting in het provinciefonds. Over een en ander zijn nadere afspraken gemaakt in het kader van het aangehaalde akkoord ter uitwerking van de bestuursafspraken Rijk–provincies 2011–2015. De middelen voor de uitvoering van de te decentraliseren taken op het vlak van de natuurwetgeving zijn begrepen in de overeenkomstig dat akkoord te decentraliseren middelen.

Ten aanzien van de te decentraliseren taken op het vlak van de natuurwetgeving worden in het regeerakkoord specifiek de taken van het Faunafonds genoemd. Door het vorige kabinet was in het Bestuursakkoord Rijk-Provincies 2008-2011 daarnaast al overeengekomen dat de ontheffingverlening voor ruimtelijke ingrepen op grond van de Flora- en Faunawet en de taken ten aanzien van de melden herplantplicht opgenomen in de Boswet zouden worden gedecentraliseerd. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt hieraan invulling gegeven en worden ook overigens in beginsel alle uitvoeringstaken en bijbehorende bevoegdheden bij de provincies neergelegd. Een verdere precisering vindt plaats in de navolgende hoofdstukken van deze memorie van toelichting. De hoofdlijnen zijn evenwel als volgt.

Voor de gebiedsbescherming zijn de voorgestelde veranderingen op het vlak van bevoegdheden beperkt, aangezien de bevoegdheden al goeddeels bij de provincies lagen; wel worden de provincies ook bevoegd voor de vaststelling van de Natura 2000-beheerplannen voor terreinen van Staatsbosbeheer, nadat de thans lopende beheerplanprocessen zijn afgerond en tot vaststelling van de eerste generatie beheerplannen hebben geleid. Voor het soortenbeleid wordt wel een aanzienlijke verruiming van de bevoegdheden van de provincies voorgesteld. De provincies worden in beginsel bevoegd voor alle ontheffingverlening van de verboden die in het kader van de soortenbescherming gelden, dus ook buiten de ontheffingverlening voor beheer en schadebestrijding waarvoor de provincies thans al bevoegd zijn. Daarnaast wordt de uitoefening van bevoegdheden op het terrein van beheer en schadebestrijding – ook ten aanzien van exoten – minder afhankelijk van besluiten op rijksniveau, en worden de taken van het Faunafonds gecentraliseerd.

De provincies krijgen zo de beschikking over een logisch samenstel van instrumenten: als de provincies verantwoordelijk worden voor vergoeding van wild-

⁶² Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 336.

schade, ligt het in de rede dat zij ook over alle bevoegdheden beschikken in het kader van beheer en schadebestrijding om wildschade te kunnen beperken.

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

Rijkstaken

Een aantal bevoegdheden en verantwoordelijkheden blijven bij het Rijk.

Het Rijk blijft overeenkomstig dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en voor het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats en soorten in die gebieden. De aanwijzingen zijn een onmiddellijke omzetting van verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ook de bepaling en allocatie van instandhoudingsdoelstellingen moet op landelijk niveau plaatsvinden, om zeker te stellen dat landelijk voor de betrokken habitats en soorten een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt.

Voor rijkswateren en defensieterrijnen wordt voorgesteld de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van Natura 2000-beheerplannen bij het Rijk te houden, gezien de noodzaak tot integraal waterbeheer en het feit dat een deel van de rijkswateren niet provinciaal ingedeeld is (Noordzee, Eems-Dollardgebied), respectievelijk gezien de specifieke defensiebelangen.

Ook voor besluiten met betrekking tot activiteiten waarmee grote nationale belangen zijn gemoeid, kan het aangewezen zijn de bevoegdheid bij het Rijk te

houden. Te denken van aan besluiten als vergunningverlening, de verlening van vrijstellingen en ontheffingen, maar bijvoorbeeld ook aan de inzet van de zogenoemde aanschrijfbevoegdheid of het opleggen van een kapverbod. De activiteiten waarvoor de bevoegdheid bij het Rijk blijft liggen zullen worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 1.3, vijfde lid, van het wetsvoorstel. In deze algemene maatregel van bestuur zal dan tevens worden bepaald welke minister bevoegd wordt. Dat kan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zijn, zoals thans in de natuurwetgeving het geval is, maar desgewenst kan de bevoegdheid voor bepaalde besluiten ook bij een andere minister worden neergelegd, als deze voor de activiteit als zodanig of het gebied waarin deze plaatsvindt een bijzondere verantwoordelijkheid heeft.

Bij de invulling van de algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 1.3, vijfde lid, van het wetsvoorstel, zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de thans in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 genoemde activiteiten waarvoor het Rijk bevoegd is. Het voorstellen is om in de algemene maatregel van bestuur in ieder geval te regelen dat het Rijk bevoegd is voor besluiten ten aanzien van:

- activiteiten in de Noordzee en – overigens – niet-provinciaal ingedeelde gebieden;
- het aanleggen, verbreden, aanpassen, beheren en onderhouden van hoofdwegen, landelijk spoorwegen en hoofdvaarwegen als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet en met betrekking tot primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Waterwet die in beheer zijn bij het Rijk;
- het graven, uitbreiden, verdiepen, beheren en onderhouden van vaargeulen in de Noordzee, de Waddenzee en het Eems-Dollard gebied;
- maatregelen en voorzieningen die nodig zijn voor de ontwikkeling, werking en bescherming van de hoofdwaters in de zin van het Waterbesluit;
- maatregelen en voorzieningen die nodig zijn voor de kustversterking en het voorkomen of tegengaan van een landinwaartse verplaatsing van de kustlijn als bedoeld in artikel 2.7 van de Waterwet;
- maatregelen en voorzieningen ter uitvoering van het Deltaprogramma ten behoeve van de waterveiligheid en de verzekering van de zoetwatervoorziening;
- activiteiten met betrekking tot landaanwinning in zee als bedoeld in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee;
- activiteiten met betrekking tot militaire luchthavens, de luchthaven Schiphol en overige burgerluchthavens van nationale betekenis als bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, van de Wet luchtvaart;
- het aanleggen, inrichten en gebruiken van militaire terreinen en oefengebieden alsook van inrichtingen als bedoeld in categorie 29 van bijlage I, onder C, bij het Besluit omgevingsrecht;

- militaire vliegoperaties en vlieg oefeningen;
- vluchten met opsporings- en reddingshelikopters buiten de reguliere routes;
- het aanleggen, uitbreiden, aanpassen, beheren en onderhouden van het landelijke transportnet als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder n, van de Gaswet;
- het aanleggen, uitbreiden, aanpassen, beheren en onderhouden van hoogspanningsverbindingen met een spanning van 220 kV of hoger;
- alle activiteiten met betrekking tot het opsporen, winnen en opslaan van diepe delfstoffen;
- de uitoefening van niet-handmatige schaal- en schelpdiervisserij, daaronder begrepen het invangen van mosselzaad, schelpdiercultures en het uitzetten van mosselen en mosselzaad;
- sleepnetvisserij in zoute wateren;
- activiteiten van buitenlandse mogendheden;
- activiteiten in of met gevolgen voor het grensgebied, bedoeld in artikel 1 van de op 14 mei 1962 te Bennekom tot stand gekomen aanvullende Overeenkomst bij het Eems-Dollardverdrag (Trb. 1962, nr. 54);
- activiteiten die direct het te Londen gesloten Tractaat met België van 19 april 1839 raken;
- PM.

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

Het Rijk vertegenwoordigt Nederland in internationaal verband en is verantwoordelijk voor de nakoming van internationale verplichtingen door Nederland. Als sprake is van rapportage- of meldingsverplichtingen aan internationale instellingen (zie hierna paragraaf 5.3), geschieden deze door het Rijk. Het Rijk blijft daarnaast verantwoordelijk voor de algemene wettelijke kaders, zoals die zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel en zoals die op onderdelen verder worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Die wettelijke kaders zijn van belang, waar zij de implementatie van internationaalrechtelijke verplichtingen bevatten en voor de provincieschaal overstijgende belangen een landelijk eenvormig beleid verzekeren. De algemene beschermingsregimes voor gebieden, soorten en houtopstanden zijn dan ook dit wetsvoorstel verankerd. Ook zullen overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel algemene regels over de uitoefening van de jacht en het gebruik van het geweer door het Rijk worden gesteld. Het Rijk zal in regelgeving verder duidelijkheid verschaffen over de soorten die landelijk als schadelijke soorten zijn te beschouwen en ieder gevallen vallen onder de reikwijdte van de bepalingen inzake het beheer.

Het Rijk is er verantwoordelijk voor dat wordt verzekerd dat bij de uitvoering conform die wettelijke kaders wordt gehandeld en wordt voldaan aan de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en andere internationale verplichtingen. Met de instrumenten voor het interbestuurlijk toezicht als verankerd in de Provinciewet⁶³ en als voorgesteld in het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel voor de Wet Naleving Europese regelgeving publiekrechtelijke entiteiten⁶⁴ zijn de provincies door het Rijk aanspreekbaar op een goede uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden, en op handelen in overeenstemming met het algemeen belang en het recht. Uiteraard ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de borging van rechtsconform handelen bij de provincies zelf en zijn het provinciale staten die controle uitoefenen op het handelen van gedeputeerde staten. Gebruikmaking van de genoemde interbestuurlijke instrumenten door het Rijk zal niet aan de orde zijn als de provincies de wettelijke taken overeenkomstig de wettelijke en internationaalrechtelijke kaders uitoefenen en – in het licht van de middelen en instrumenten die hen ter beschikking staan – een reële inspanning plegen om de biologische diversiteit in hun provincie op peil te houden.

Onderlinge bevoegdheidsverdeling provincies

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

Deze bevoegdheidsverdeling is logisch vanuit het uitgangspunt dat een provincie zeggenschap heeft over wat er in de eigen provincie gebeurt en niet over wat er in een andere provincie gebeurt, en sluit ook het best aan bij de verwachting van burgers en ondernemers. De bevoegdheidsverdeling is overeenkomstig de verdeling van bevoegdheden tussen provincies in de Flora- en faunawet en die in het omgevingsrecht in het algemeen. Het kiezen van een eenzelfde wijze van verdeling van bevoegdheden tussen provincies heeft als groot voordeel, dat op deze wijze ten aanzien van één-en-dezelfde activiteit, die op grond van verschillende toetsingskaders moet worden beoordeeld, een integrale afweging door één bestuursorgaan kan worden gemaakt, en dat voor burgers en ondernemers

⁶³ Er is een wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer dat strekt tot modernisering van het instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht: voorstel voor de Wet revitalisering interbestuurlijk toezicht (Kamerstukken II 2009/10, 32 398, nrs. 1-3).

⁶⁴ Kamerstukken I 2010/11, 32 157, A.

sprake is van één loket voor dezelfde activiteit. Het belang daarvan voor de burger en de ondernemer is met name aan de orde voor zover het een activiteit betreft die niet locatiegebonden is en derhalve niet al valt onder de reikwijdte van de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Is een activiteit wel locatiegebonden dan geldt – ook al volgens de geldende natuurwetgeving – dat het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning mede besluit over de vergunningen en ontheffingen die in het kader van de natuurwetgeving nodig zijn, na verkrijging van een verklaring van geen bedenkingen van de ingevolge de natuurwetgeving bevoegde gezag. Voor de aansluiting bij de omgevingsvergunning zij verder verwezen naar paragraaf 9.1 van deze memorie van toelichting.

Een bijzondere voorziening is in het wetsvoorstel (artikel 1.3, vierde lid) voor provinciegrensoverschrijdende activiteiten of projecten. Om te voorkomen dat burgers en ondernemers zich dan tot meer provincies moeten wenden voor een besluit, wordt geregeld dat gedeputeerde staten van de provincie waarin het de activiteit of project in hoofdzaak plaatsvindt, onderscheidenlijk wordt uitgevoerd bevoegd gezag is voor de vergunning, ontheffing enzovoorts, en dit besluit neemt in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere provincie. Overigens geldt het vereiste van overeenstemming met gedeputeerde staten of – bij generieke regels – provinciale staten van een andere provincie ook voor besluiten ten aanzien van niet grensoverschrijdende activiteiten en projecten, als deze gevolgen kunnen hebben voor natuurwaarden in die provincie (voorgesteld artikel 1.3, derde lid). Te denken valt aan vergunningverlening aan veehouderijen in Limburg en Noord-Brabant, die stikstofdepositie veroorzaken op de Grote Peel, welke gebied is gelegen in het grensgebied tussen beide provincies en omringd is door veel veehouderijbedrijven in beide provincies.

De voorgestelde bevoegdheidsverdeling wijkt af van de huidige bevoegdheidsverdeling in de Natuurbeschermingswet 1998. Ingevolge de artikelen 2 en 2a van die wet is – voor zover het de vergunningverlening of inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid betreft – bevoegd: gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied waarvoor de activiteit of het project nadelige effecten kan hebben geheel of grotendeels is gelegen; als de effecten van een handeling of project zich evenwel overwegend voordoen in een deel van het Natura 2000-gebied dat in één provincie is gelegen, zijn gedeputeerde staten van die provincie bevoegd. De regeling is weinig eenduidig. Zij heeft niet alleen als bezwaar dat de ene provincie besluiten kan nemen over handelingen en projecten in andere provincies, maar heeft – ingeval van grensoverschrijdende Natura 2000-gebieden – ook als bezwaar dat het in de praktijk niet eenvoudig is om op voorhand te bepalen in welk deel van dat gebied de effecten van een bepaald handelen zich overwegend voordoen. De feitelijke effecten blijken over het algemeen pas in de loop van het traject dat moet leiden tot vergunningver-

lening en inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid. Dat kan dan dus leiden tot verschuiving van de bevoegdheid naar een andere provincie dan de provincie die zich in eerste instantie bevoegd achtte. Bovendien kan bij een bepaalde handeling of project sprake zijn van effecten met een heel verschillend karakter, waarvan de impact zich niet goed tegen elkaar laat afwegen. Door de in het onderhavige wetsvoorstel voorziene bevoegdheidsverdeling worden deze bezwaren ondervangen.

Voor het opstellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden is wel het geldende regime van de Natuurbeschermingswet 1998 gevolgd. Bevoegd zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin het gebied grotendeels is gelegen. De vaststelling van het beheerplan geschiedt in overeenstemming met gedeputeerde staten van de provincie waarin het gebied mede is gelegen (voorgestelde artikelen 2.3, eerste lid, en 2.12, derde en vierde lid). Toegangsbeperkingen en feitelijke handelingen ter bescherming van een Natura 2000-gebied zijn de bevoegdheid van gedeputeerde staten van de provincie waarin het gebied of gedeelte waarop de toegangsbeperking ziet is gelegen, onderscheidenlijk waar de feitelijke handeling wordt verricht (voorgestelde artikelen 2.5 en 2.6). Duidelijk is dat ook de inzet van deze bevoegdheden moet geschieden in overeenstemming met de provincie waarin het gebied – mede – is gelegen (voorgesteld artikel 2.12, vijfde en zesde lid).

5.3. Monitoring

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

Artikel 11 van de Habitatrichtlijn bevat de algemene verplichting voor lidstaten om toe te zien op de staat van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten op hun grondgebied. Daarbij besteden zij bijzondere aandacht aan de zogenoemde prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten. Het gaat om habitats en soorten die dreigen te verdwijnen, en voor de instandhouding waarvan de Europese Unie een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke versprei-

dingsgebied in de Europese Unie ligt. Artikel 11 noopt dus tot monitoring, en zonodig ook wijziging van de maatregelen gericht op het behoud of herstel van de betrokken habitats en soorten. De richtlijn verwijst ook in artikel 4, eerste lid, naar dit toezicht, waar het gaat om voorstellen voor wijzigingen ten aanzien van de geselecteerde Natura 2000-gebieden. Het toezicht kan nieuwe inzichten geven die nopen tot actualisatie van de natuurvisie overeenkomstig het voorgestelde artikel 1.5, zesde lid.

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

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

Tweejaarlijkse verslaglegging over de afwijkingen van de strikte beschermingsbepalingen voor in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn genoemde soorten, op grond van artikel 16, tweede lid van de Habitatrichtlijn. Een en ander geschiedt met gebruikmaking van het daarvoor geldende Europese model.

In de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies is het Rijk – de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – verantwoordelijk voor het opstellen van de rapportages en de verstrekking van informatie aan Europese Commissie en internationale organisaties. Het maakt daarvoor zoveel mogelijk gebruik van de bestaande gegevensbestanden.

Voor zover de provincies verantwoordelijk zijn voor de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, ligt de verantwoordelijkheid voor de invulling van de standaardgegevensformulieren bij de provincies. De provincies vullen de formulieren in en verzamelen de daarvoor benodigde informatie. De gegevensverzameling kan worden gekoppeld aan de gegevensverzameling in het kader van de evaluatie van de beheerplannen, die een wettelijke geldigheidsduur van maximaal zes jaar hebben, waarbij tevens aansluiting kan worden gezocht bij het ritme van de monitoringsrapportages die eens in de zes jaar aan de Europese Commissie moet worden gestuurd.

Het bevoegd gezag voor de ontheffingen van de beschermingsbepalingen voor soorten is verantwoordelijk voor het opstellen en invullen van het jaarlijkse respectievelijk tweejaarlijkse verslag over de afwijkingen van de beschermingsregimes ten aanzien van vogels, respectievelijk ten aanzien van in bijlage IV van de Habitatrichtlijn opgenomen soorten.

Om invulling te kunnen geven aan de internationale verplichtingen op dit punt, zijn in het onderhavige wetsvoorstel verschillende voorzieningen getroffen. De algemene verantwoordelijkheid voor het in artikel 11 van de Habitatrichtlijn voorgeschreven toezicht op de staat van instandhouding van habitats en soorten is in het voorgestelde artikel 1.7, eerste lid, neergelegd bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het voorgestelde tweede lid van artikel 1.7 bevat de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de verstrekking van gegevens over de getroffen maatregelen in hun provincie voor het behoud en een duurzaam beheer van de in het wilde levende diersoorten en plantensoorten en de effecten daarvan. Het gaat hier nadrukkelijk niet om verantwoording richting het Rijk in het kader van interbestuurlijk toezicht, maar om gegevensverstrekking waarmee het Rijk zich kan verantwoorden tegenover de Staten-Generaal, de Europese Unie en internationale organisaties. Of het stellen van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur daadwerkelijk noodzakelijk zal zijn, moet nog worden gezien. De verwachting is dat het zal volstaan om over de gegevensverstrekking goede bestuurlijke afspraken te maken.

5.4. Programmatische aanpak

De Natuurbeschermingswet 1998 (artikelen 19kg tot en met 19km) – zoals deze is gewijzigd met de Crisis- en herstelwet⁶⁵ – voorziet in een programmatische aanpak van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden. Het gaat om een samenhangende, overkoepelende aanpak die dwingend doorwerkt in het beleid van verschillende overheden en die verbetering van milieu- en watercondities paart aan ruimte voor bedrijfsontwikkeling.

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

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

Deze zekerheid en onderbouwing moeten ook de handvatten bieden voor de bepaling welke ontwikkelruimte er is voor bedrijvigheid die bijdraagt aan de stikstofbelasting in de overbelaste gebieden, binnen het streven om behoud en herstel van de betrokken natuurwaarden te realiseren. Bij een individueel project dat leidt tot stikstofbelasting in een al overbelast Natura 2000-gebied is door de individuele initiatiefnemer immers vaak nauwelijks te onderbouwen dat een eventuele extra stikstofemissie door een nieuw opgerichte of uitgebreide inrichting of door een toename van verkeersbewegingen met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Het gevolg daarvan is dat de verlening van vergunningen uiterst moeizaam wordt, wat grote gevolgen heeft voor de economische ontwikkeling. Geconstateerd is dat in samen-

⁶⁵ Het voorstel voor de Crisis- en herstelwet werd op dit punt aangevuld door het amendement van de leden Samsom en Koopmans, Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 135.

hang met een overkoepelende – ‘programmatische’ – aanpak en de daaraan ten grondslag liggende onderbouwing in individuele gevallen een dergelijke zekerheid wel is te bieden en dat aldus weer vergunningverlening mogelijk wordt. Verwezen zij in dit verband naar de aanbevelingen van de in paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting genoemde adviesgroep onder leiding van de heer Huys. Tegen die achtergrond is in de Natuurbeschermingswet 1998 een kader opgenomen voor een zogenoemde programmatische aanpak van de stikstofproblematiek, zowel bron- als effectgericht.

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

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

Er is daarom voor gekozen – in lijn met de eerder aangehaalde voornemens ten aanzien van het toekomstige omgevingsrecht – om in het voorgestelde artikel 1.9 een globaler, breder inzetbaar kader op te nemen dat bij ministeriële regeling al naar gelang de behoefte verder wordt ingevuld. In ieder geval de huidige programmatische aanpak van de stikstofproblematiek zal in een dergelijke regeling zijn plaats krijgen. De voorgestelde wettelijke basis maakt de programmatische aanpak algemeen inzetbaar voor de aanpak van gebiedsoverstijgende factoren die leiden tot belasting van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden of nadelige gevolgen voor in het wil levende diersoorten en plantensoorten. Daarbij is niet alleen een landelijke aanpak onder verantwoordelijkheid van het Rijk mogelijk, maar ook een regionale aanpak onder verantwoordelijkheid van

de betrokken provincie of provincies. Gezien het meer generieke karakter is de besluitvorming daaromtrent bij provinciale staten in plaats van gedeputeerde staten neergelegd (voorgestelde derde lid van artikel 1.9). Voor de doorwerking naar andere bestuursorganen is de instemming van die bestuursorganen met het opnemen van onder hun bevoegdheid vallende maatregelen in het programma een vereiste (voorgestelde vierde van artikel 1.9); de bedoeling is niet dat het bevoegd gezag voor de programmatische aanpak bevoegdheden van andere overheden overneemt.

De thans in ontwikkeling zijnde programmatische aanpak voor stikstof zal op de voorgestelde nieuwe wettelijke basis worden gebaseerd. Op dat punt is ook een overgangsrechtelijke voorziening getroffen in het voorgestelde artikel 9.1, eerste lid. Waar het in de geldende wettelijke regeling mogelijk is om in het programma project vrij te stellen van de vergunningplicht als op basis van een passende beoordeling is vastgesteld dat het project geen significant negatieve gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden, wordt daarvoor in dit wetsvoorstel een rechtsgrondslag gecreëerd in het voorgestelde artikel 2.9, eerste lid,

5.5. Zorgplicht

Bij het schrappen van regels en het bieden van flexibiliteit aan bedrijven, sectoren en overheden om zelf de maatregelen te kiezen om schade aan bedreigde natuurwaarden te voorkomen, hoort dat zij ook kunnen worden aangesproken op hun zorgplicht voor de natuur. De bestaande zorgplichtbepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet worden geïntegreerd (voorgesteld artikel 1.8). Handhaving geschiedt bestuursrechtelijk.

Voor Natura 2000-gebieden heeft de zorgplicht een beperkte zelfstandige betekenis. Het wettelijke kader (hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel) bevat voldoende instrumenten om aan schadelijke handelingen beperkingen op te leggen, in het bijzonder door inzet van een zogenoemde aanschrijving (zie paragraaf 6.4.3 van deze memorie van toelichting). De zorgplicht heeft hier primair het karakter van het vastleggen van een algemeen beginsel ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheid van eenieder voor een zorgvuldige omgang met de natuurwaarden van Natura 2000-gebieden. In de praktijk – bijvoorbeeld in het kader van het beheer van rijkswateren die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied – is de zorgplicht evenwel ook een aangrijpingspunt voor het verder uitwerken van zorgvuldigheidsregels in gedragscodes, bijvoorbeeld voor de recreatievaart.

Voor de bescherming van soorten – los van het Natura 2000-regime – heeft de zorgplicht naast de verwoording van een algemeen zorgvuldigheidsbeginsel eigenstandige betekenis. De voorgestelde zorgplicht brengt geen aanvullende verplichtingen met zich voor soorten die op grond van de Vogelrichtlijn, de Habi-

tatrictlijn en het Verdrag van Bern strikt beschermd moeten worden: het is voldoende dat wordt voldaan aan de vereisten van dat specifieke regime (paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 van het wetsvoorstel). De toegevoegde waarde is er voor de bescherming van die soorten in gelegen dat de zorgplicht kan worden gebruikt voor preventief handhavend optreden, waarmee overtreding van verbodsbepalingen wordt voorkomen. Wanneer bijvoorbeeld door handelen of nalaten van een initiatiefnemer nadelige gevolgen kunnen worden veroorzaakt voor beschermde soorten, kan handhavend worden opgetreden, terwijl er nog geen sprake is van overtreding van de voor die soorten geldende verbodsbepalingen. De werking van de zorgplicht is hier vergelijkbaar met de aanschrijvingsbevoegdheid die voor de bescherming van Natura 2000-gebieden kan worden ingezet en ook een preventief karakter heeft. Voor de soorten waarvoor niet het strikte beschermingsregime van de Vogel- en Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern geldt (bijvoorbeeld de vuursalamander, de ringslang, de grote modderkruiper en het vliegend hert en zoogdieren als de egel en de das) heeft de zorgplicht ook inhoudelijk betekenis, waar deze een zorgvuldige omgang met dieren en planten – inclusief hun directe leefomgeving – vraagt. De bescherming van de zorgplichtbepaling komt hier naast de algemene bescherming van deze soorten door middel van de ecologische hoofdstructuur en de bijzondere bescherming van het door de provincies voor kwetsbare soorten – zoals de korenwolf in Zuid-Limburg – gevoerde actieve, gebiedsgerichte soortenbeleid.

Gegeven de openheid van de norm van de zorgplicht is niet voorzien in strafrechtelijke handhaving van de zorgplichtbepaling, maar in bestuurlijke handhaving. Door inzet van instrumenten als bestuursdwang of dwangsom kunnen voor deze soorten schadelijke activiteiten worden voorkomen of beëindigd. Inzet van het bestuurlijke instrumentarium betekent ook dat het bevoegde bestuursorgaan zal moeten verduidelijken wat de open norm in het concrete voorliggende geval betekent, zodat er op dat punt voor de burger en ondernemer duidelijkheid bestaat. Het bestuursorgaan zal bij activiteiten of projecten die kunnen leiden tot nadelige gevolgen voor bepaalde soorten immers primair de betrokkene uitnodigen voor overleg, vervolgens zondig een waarschuwing geven en uiteindelijk zondig een last afgeven waarin precies staat aangegeven wat van betrokkene wordt verlangd op straffe van verbeuring van een dwangsom dan wel inzet van bestuursdwang.

Waar de zorgplicht verbonden met bestuursrechtelijke handhaving primair preventieve instrumenten biedt, is het vanuit een ethische optiek wenselijk dat in gevallen dat er dieren worden opzettelijk worden gedood die niet onder het strikte beschermingsregime voor soorten vallen uiteindelijk ook een straf kan worden opgelegd. Het opzettelijk doden van zoogdieren, reptielen en amfibieën blijft te allen tijde verboden, behoudens waar dit uitdrukkelijk ingevolge deze wet is toegestaan (voorgesteld artikel 3.11).

HOOFDSTUK 6. BESCHERMING GEBIEDEN

6.1. Inleiding

Het voorgestelde hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel bevat de wettelijke bepalingen over de bescherming van gebieden. Deze zijn sterk vereenvoudigd ten opzichte van de bestaande wettelijke regeling voor gebiedsbescherming in de Natuurbeschermingswet 1998. Zij hebben uitsluitend betrekking op gebieden waarvoor op grond van internationale verplichtingen een bijzondere bescherming vereist is. Het gaat meer specifiek om de gebieden die ingevolge de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn moeten worden aangewezen als 'speciale beschermingszones', welke beschermingszones onderdeel zijn van het samenhangende Europese ecologische netwerk dat 'Natura 2000' wordt genoemd. In het voorgestelde wettelijke regime wordt zo nauwkeurig mogelijk bij de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn aangesloten. Nationale doelen en het specifieke beschermingsregime voor beschermden natuurmonumenten vervallen.

Het gebiedsbeschermingsregime van de richtlijnen, waaraan hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel invulling geeft, bevat op hoofdlijnen de volgende elementen:

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

De uitvoering van de met deze verplichtingen samenhangende taken ligt overeenkomstig dit voorstel – zoals ook nu het geval is – in beginsel bij de provincies. Een belangrijke uitzondering betreft het aanwijzen van de Natura 2000-gebieden en het daarbij vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden. Dat geschiedt door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De toedeling van instandhoudingsdoelstellingen aan de onderscheiden

gebieden geschiedt op een wijze die verzekert dat op landelijk niveau voor de betrokken habitats en soorten een gunstige staat van instandhouding kan worden gerealiseerd.

De vier elementen van het beschermingsregime en de wijze van omzetting ervan in dit wetsvoorstel worden in het navolgende verder uitgewerkt. Daarbij worden voor elk element afzonderlijk eerst het Europese kader, vervolgens de huidige implementatiewijze en dan de thans voorgestelde wettelijke invulling met de overwegingen daarbij behandeld (paragrafen 6.2 tot en met 6.5). Afzonderlijk wordt ingegaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de beschermde natuurmonumenten en de beschermde landschapsgezichten (paragraaf 6.6).

6.2. Aanwijzing gebieden en bepaling instandhoudingsdoelstellingen

6.2.1. Kadern richtlijnen selectie en aanwijzing gebieden

Vogelrichtlijn

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

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

Ingevolge artikel 4 van de Vogelrichtlijn moeten soortgelijke maatregelen – te weten speciale beschermingsmaatregelen gekoppeld aan speciale beschermings-

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

De aangewezen speciale beschermingszones voor vogels maken ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Habitatrichtlijn deel uit van het Natura 2000-netwerk. Aan de selectie en aanwijzing van gebieden gaat evenwel – anders dan bij de speciale beschermingszones van de Habitatrichtlijn (zie hierna) – geen formeel besluit van de Europese Commissie vooraf.

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

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

Habitatrichtlijn

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

De selectie en aanwijzing van speciale beschermingszones voor de habitats en soorten van de bijlagen I en II van de richtlijn geschiedt overeenkomstig artikel 4 in samenhang met bijlage III bij de richtlijn. Daarbij voorziet de Habitatrichtlijn in een formele betrokkenheid van de Europese Commissie. In de procedure zijn twee fasen te onderscheiden.

De eerste fase wordt geregeld in artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. Deze fase behelst de selectie van de vanwege hun communautaire belang aan te wijzen gebieden door de lidstaten. De lidstaten stellen aan de Europese Commissie een lijst van gebieden voor. Zij geven daarbij aan welke typen natuurlijke habitats en welke inheemse soorten van de bijlagen I en II bij de richtlijn in deze gebieden voorkomen. Zij doen dit op basis van de voor deze fase geformuleerde beoordelingscriteria van bijlage III bij de Habitatrichtlijn en op basis van relevante wetenschappelijke gegevens.

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

Na de toezending van de lijst van gebieden door de lidstaten aan de Europese Commissie start de tweede fase, die wordt bestreken door artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. In die fase beoordeelt de Europese Commissie het communautaire belang van de op de nationale lijst geplaatste gebieden. Dat gebeurt op basis van de daarvoor opgenomen beoordelingscriteria van bijlage III van de Habitatrichtlijn. Bij de prioritaire habitats en soorten worden ingevolge deze criteria in ieder geval alle door de lidstaten hiervoor geselecteerde gebieden als gebieden van communautair belang beschouwd. Bij de overige gebieden op de lijsten kijkt de Commissie overeenkomstig de beoordelingscriteria naar de relatieve betekenis op nationaal niveau, het belang in relatie tot trekroutes van soorten en landgrensoverschrijdende samenhangende ecosystemen, de oppervlakte van het gebied, het aantal in het gebied voorkomende natuurlijke habitats en soorten van de bijlagen I en II, en de algemene ecologische waarde van het gebied voor de betrokken biogeografische regio's of voor het Europese grondgebied van de lidstaten waarop de richtlijn van toepassing is; dit zowel wat betreft

het karakteristieke of unieke aspect van de bestanddelen als wat betreft de combinatie daarvan.⁶⁶

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

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

Jurisprudentie

Het is inmiddels vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie dat bij de selectie, aanwijzing en afbakening van Natura 2000-gebieden geen rekening mag worden gehouden met economische vereisten en dat deze niet in aanmerking mogen worden genomen als een algemeen belang van hogere orde dan het door de richtlijn nagestreefde milieubelang. Uitsluitend ecologische criteria kunnen een rol spelen. Bij vogels geldt als internationale standaard de IBA-lijst (IBA: Important Bird Areas) van Birdlife International, een wereldwijd samenwerkingsverband van vogelsbeschermingsorganisaties.⁶⁷ Het argument dat reeds andere maatregelen zijn vastgesteld voor de bescherming van de habitat of soort ontslaat een lidstaat volgens het Hof niet van de verplichting om speciale beschermingszones aan te wijzen.⁶⁸ Het Hof baseert zich, behalve op de tekst van de bepalingen inzake de selectie en aanwijzing van gebieden, op de ecologische doelstellingen van de richtlijnen. Bij de speciale beschermingszones voor vogels wijst het Hof erop dat deze "gerichte en versterkte regeling" haar rechtvaardiging vindt in het feit dat het gaat om de meest bedreigde soorten (bijlage I bij de richtlijn) en soorten die tot het gemeenschappelijk erfgoed van de Gemeenschap behoren (trekvogels).⁶⁹ Ten aanzien van de termijn waarbinnen spe-

⁶⁶ Uitgewerkt in het Commissiedocument 'Criteria for assessing national lists of pSCI at biogeographical level', Hab. 97/2 rev. 4 18/11/97.

⁶⁷ <http://www.birdlife.org>.

⁶⁸ Zie o.m. HvJ 11 juli 1996, zaak C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), ro 30 en 31 en 42; HvJ 19 mei 1998, zaak C-3/96 (Commissie tegen Nederland), ro 59 en 62; HvJ 7 november 2000, zaak C-371/98 (Corporate Shipping Ltd), ro 14-16, 19, 23 en 24; HvJ 23 maart 2006, zaak C-209/04 (Commissie tegen Oostenrijk), ro 40, 46-48; HvJ 28 juni 2007, zaak C-235 (Commissie tegen Spanje), ro 79; HvJ 14 januari 2010, zaak C-226/08 (Stadt Papenburg), ro 29-33 en HvJ 14 oktober 2010, zaak C-535/07 (Commissie tegen Oostenrijk), ro 24.

⁶⁹ HvJ 13 juli 2006, zaak C-191/05 (Commissie tegen Portugal), ro 9.

ciale beschermingszones moeten worden aangewezen heeft Het Hof uitgemaakt, dat artikel 4, eerste lid, van de Vogelrichtlijn ertoe verplicht om de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones voor vogels aan te wijzen "zodra de in bijlage I genoemde soorten op hun grondgebied voorkomen".⁷⁰

6.2.2. Kaders richtlijnen wijziging gebiedsaanwijzing

Vogelrichtlijn

Er geldt voor Vogelrichtlijngebieden een actualiseringsplicht. Het Europese Hof van Justitie heeft bepaald dat de aanwijzingsverplichting niet beperkt is door de stand van de wetenschappelijke inzichten op een bepaald moment. Gelet op het doel, namelijk het in stand houden van bedreigde soorten, moet volgens het Hof een aanwijzing steeds opnieuw worden getoetst aan recente wetenschappelijke inzichten en moet de bestaande speciale beschermingszone eventueel opnieuw worden afgebakend. Immers, vogels kunnen niet doeltreffend worden beschermd wanneer een gebied niet wordt beschermd, enkel omdat zijn uitzonderlijke geschiktheid pas na de omzetting van de Vogelrichtlijn is gebleken, aldus het Hof.⁷¹ Het Hof geeft niet aan met welke frequentie deze actualisatie dient plaats te vinden en ziet dit kennelijk als een continu proces in samenhang met daartoe door de lidstaten in te richten onderzoek en monitoring.

Als gebieden niet langer behoren tot de meest geschikte gebieden voor de instandhouding van de (alle) vogelsoorten waarvoor zij zijn aangewezen, kan de aanwijzing overigens ook weer ongedaan worden gemaakt. Ook hier geldt dat de rechtvaardiging hiervoor een – uitsluitend – vogelkundige onderbouwing vergt.⁷²

Habitatrichtlijn

Ten aanzien van gebieden, aangewezen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn, geeft artikel 4 van de richtlijn aan dat lidstaten aanpassingen van de communautaire lijst mogen voorstellen, in het licht van het toezicht op de staat van instandhouding. Artikel 9 van de Habitatrichtlijn biedt verder de mogelijkheid dat de Europese Commissie een speciale beschermingszone haar status ontnemt, wanneer de natuurlijke ontwikkelingen dat rechtvaardigen. Het aanpassen van de communautaire lijst en het verwijderen van gebieden van die lijst, gebeurt door de Europese Commissie op voorstel van een lidstaat. Aanpassing van de lijst en het schrappen van gebieden vergt een grondige ecologische onderbou-

⁷⁰ HvJ 17 januari 1991, zaak C-334/89 (Commissie tegen Italië), ro 10; HvJ 19 mei 1998, zaak C-3/96 (Commissie tegen Nederland), ro 56.

⁷¹ HvJ 23 maart 2006, zaak C-209/04 (Commissie tegen Oostenrijk), ro 43-45.

⁷² HvJ 13 juli 2006, zaak C-191/05 (Commissie tegen Portugal), ro 13 en 16.

wing: de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en regionale en lokale bijzonderheden kunnen hier geen rol spelen.⁷³

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

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

6.2.3. Kaders richtlijnen instandhoudingsdoelstellingen

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

⁷³ HvJ 7 november 2000, zaak C-371/98 (Savern Estuary), ro 23-25.

voor de aanmelding van de gebieden met het oog op plaatsing op de lijst van communautair belang: de blijktens dat formulier ten tijde van de aanmelding aanwezige habitats en soorten moeten minimaal overeenkomstig de kwaliteit die zij toen hadden worden behouden.⁷⁴

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

De richtlijnen zijn niet geheel eenduidig ten aanzien van de vraag op welke geografische schaal een gunstige staat van instandhouding voor de onderscheiden vogelpopulaties en hun leefgebieden en voor de habitats en soorten moet worden gerealiseerd. Ook het Europese Hof van Justitie heeft zich daar nog niet expliciet over uitgesproken.⁷⁵ Uit de doelstellingen en systematiek van de richtlijnen (de overwegingen van de richtlijnen, de artikelen 2 en 3 van Vogelrichtlijn en de artikelen 2 en 3 van de Habitatrichtlijn) blijkt dat beoogd wordt om in ieder geval op netwerkniveau een gunstige staat van instandhouding te realiseren.⁷⁶ De richtlijnen maken evenwel geen onderscheid ten aanzien van de door elke lidstaat te leveren inspanning om op netwerkniveau dit resultaat te bereiken, ingeval daarvoor herstelmaatregelen noodzakelijk zijn. Lidstaten zullen in principe derhalve – ook gezien het beginsel van loyale samenwerking als verankerd in artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) – op het eigen grondgebied de nodige maatregelen moeten nemen met het oog op herstel van de vogels en hun leefgebieden en de habitats en soorten die niet in een gunstige staat verkeren. Een uitzondering geldt als van een lidstaat om ecologische redenen redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat een bepaalde soort of een bepaald habitatype op termijn landelijk in een gunstige staat van instandhouding wordt gebracht; verwezen zij in dit verband naar het proportionaliteitsbeginsel als verankerd in artikel 5, eerste en vierde lid, VEU.

De Nederlandse interpretatie van de richtlijn is – in lijn met het voorgaande – dat op landelijk niveau voor de onderscheiden soorten en habitats een gunstige staat van instandhouding moet worden gerealiseerd, maar niet per individueel gebied. De juistheid van deze interpretatie wordt gedeeld door de Europese

⁷⁴ Zie ook de Leidraad van de Europese Commissie "Beheer van 'Natura 2000'-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)", uitgave Europese Gemeenschappen, 2000, en de brief van de Europese Commissie gevoegd bij de brief aan de Tweede Kamer over de aanpak van Natura 2000, Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 24.

⁷⁵ Ro 54 van de uitspraak HvJ 7 september 2004 in zaak C-127/02 (Kokkelvisserij) lijkt evenwel primair uit te gaan van het netwerkniveau en niet van een gunstige staat van instandhouding in elk individueel gebied.

⁷⁶ Zo ook het in paragraaf 1.3 aangehaalde rapport "Natura 2000 in Nederland", blz. 24 e.v.

Commissie⁷⁷ en door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁷⁸ Een landelijke benadering, in plaats van de aanname dat voor elk afzonderlijk gebied een gunstige staat van instandhouding moet worden gerealiseerd, biedt ruimte om herstelopgaven voor soorten en habitats neer te leggen in de gebieden waar zij niet alleen ecologisch, maar ook gezien de menselijke activiteiten in en rond de gebieden, het beste kunnen worden gerealiseerd. Dit wordt ook wel 'strategisch lokaliseren' genoemd.

Overigens wordt in het in paragraaf 1.3 aangehaalde rapport "Natura 2000 in Nederland"⁷⁹ ook de mogelijkheid gezien om met andere lidstaten juridisch bindende afspraken te maken, om bepaalde herstelopgaven in plaats van in Nederland in die lidstaat te plegen; deze afspraken ontslaan Nederland niet van de verplichting om voor de betrokken habitats en soorten zelf gebieden aan te wijzen en zich minimaal in te zetten voor het behoud van de vogelpopulaties en hun leefgebieden en van de natuurlijke habitats en habitats van soorten in de staat waarin zij verkeerden ten tijde van de aanwijzing als speciale beschermingszone, onderscheidenlijk de plaatsing van de speciale beschermingszones op de lijst van gebieden van communautair belang.

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

Het vereiste van het stellen van prioriteiten ten aanzien van de te treffen behoud- of herstelmaatregelen betekent dat voor elk Habitatrichtlijngebied instandhoudingsdoelstellingen zullen moeten worden vastgesteld, voor elk van de onderscheiden habitats en soorten in dat gebied. Het tweede en derde lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn bevestigen dit, waar zij bij de toe te passen be-

⁷⁷ Zie de bijlage bij de brief over de aanpak van Natura 2000, Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 24.

⁷⁸ ABRS 5 november 2008, zaaknr. 200802545/1 (Voordelta) en ABRS 16 maart 2011, zaaknr. 200902380/1/R2 (Noordzeekustzone).

⁷⁹ Blz. 48 e.v.

schermingsmaatregelen refereren aan de voor het betrokken gebied geldende instandhoudingsdoelstellingen. Gezien het feit dat artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn ook van toepassing is op speciale beschermingszones voor vogels, moeten ook voor die gebieden instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld (artikel 7 van de Habitatrichtlijn).

Los van deze meer legalistische overwegingen is duidelijk dat het onontkoombaar is om voor elk individueel gebied te bepalen wat de bijdrage is die dat gebied levert aan het behalen van de landelijke doelstellingen en dus gebiedsdoelstellingen vast te stellen. Daarzonder zouden de op grond van artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn in de onderscheiden gebieden te treffen behoudmaatregelen of herstelmaatregelen onvoldoende kunnen worden bepaald en zou realisatie van de landelijke doelstellingen onvoldoende zijn zeker gesteld.⁸⁰

In welk document of besluit de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen gebeurt, staat de lidstaten vrij, zoals het Europese Hof van Justitie heeft uitgesproken.⁸¹

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

6.2.4. Implementatiewijze Nederland

Feitelijke situatie nu

Het totale aantal Natura 2000-gebieden in Nederland bedraagt 166 gebieden, inclusief 4 mariene gebieden. In de periode tot 1999 zijn dertig speciale beschermingszones voor vogels in het kader van de Vogelrichtlijn aangewezen; in 2000 zijn nog eens 49 speciale beschermingszones aangewezen. Van de 79 speciale beschermingszones voor vogels vallen 59 gebieden geheel of gedeeltelijk samen met de speciale beschermingszones voor habitats en soorten op grond van de Habitatrichtlijn. Deze laatste beschermingszones moeten voor een belangrijk deel nog worden aangewezen. De voorbereiding daarvoor is in ver gevorderd stadium, zodat de aanwijzingen binnen afzienbare termijn kunnen plaatsvinden.

⁸⁰ Ook het in hoofdstuk 1 aangehaalde rapport "Natura 2000 in Nederland" leidt uit de context van de verschillende bepalingen van de richtlijnen de noodzaak tot vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen af, zie blz. 38.

In het in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting aangehaalde rapport "Natura 2000 in Nederland"⁸² wordt aangegeven dat Nederland als het gaat om Natura 2000-gebieden presteert overeenkomstig het Europese gemiddelde, zowel qua aantal gebieden als qua percentage van het totale landoppervlak. De natuurkwaliteit staat in vergelijking met de andere lidstaten van de Europese Unie wel zeer onder druk: Nederland heeft een relatief klein aantal soorten en habitats die in een gunstige staat van instandhouding verkeren.⁸³ In vergelijking met buurregio's heeft Nederland relatief grote gebieden aangewezen.⁸⁴

Voorgeschiedenis aanwijzing en selectie Vogelrichtlijngebieden

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

Op 19 mei 1998 werd door het Hof vastgesteld dat Nederland in gebreke was gebleven bij het aanwijzen van voldoende speciale beschermingszones.⁸⁵ Het verwijt van de Commissie in de procedure voor het Hof was dat Nederland maar 23 gebieden als speciale beschermingszone had aangewezen, terwijl blijkens een in 1989 gepubliceerde wetenschappelijk inventarislijst van belangrijkste vogelgebieden in Nederland (IBA 1989)⁸⁶ 70 gebieden voor aanwijzing in aanmerking kwamen. De 23 gebieden vielen maar met 33 van de 70 gebieden van IBA 1989 geheel of gedeeltelijk samen. Ook de totale oppervlakte van de 23 gebieden was volgens de Commissie ver beneden de maat: 327.602 hectare in plaats van de 797.920 hectare van de 70 gebieden van IBA 1989. Het Hof stelde vast dat het aantal en de totale oppervlakte van de gebieden die Nederland had aangewezen kennelijk kleiner waren dan het aantal en de totale oppervlakte van de gebieden die daarvoor in aanmerking kwamen. Het Hof maakte duidelijk dat zodra een bedreigde vogelsoort van bijlage I bij de Vogelrichtlijn in Nederland voorkomt, daarvoor een speciale beschermingszone moet worden aangewezen. Het verwierp de stelling dat bij de beoordeling van aan te wijzen gebieden ook economische aspecten mogen worden meegewogen. En het maakte stelde ook vast dat Nederland zich niet aan de aanwijzingsplicht kan onttrekken door te wijzen op andere beschermingsmaatregelen voor de betrokken vogelsoorten.

Nederland heeft, naar aanleiding van deze inbreukprocedure, rekening houdend met de meest actuele ornithologische inzichten, uiteindelijk 79 speciale beschermingszones voor vogels aangewezen.

⁸¹ HvJ 14 oktober 2010, zaak C-535/07 (Commissie tegen Oostenrijk), ro 61.

⁸² Blz. 12 e.v.

⁸³ Zie de Natura-2000 barometer van de Europese Commissie.

⁸⁴ Bouwma et al. (2008), Natura 2000 Benchmark, a comparative analysis of the discussion on Natura 2000 management issues.

⁸⁵ Zaak C-3/96 (Commissie tegen Nederland).

Voorgeschiedenis aanwijzing en selectie Habitatrichtlijngebieden

De selectie en aanmelding van speciale beschermingszones voor habitats en soorten overeenkomstig de Habitatrichtlijn is gebeurd in 3 tranches.

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

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

Deze exercitie leidde uiteindelijk tot een totaal van 141 speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats en habitats van soorten, die zijn opgenomen op de op 7 december 2004 door de Commissie vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang.⁸⁷

Huidige wettelijke kader

De bevoegdheid tot aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden ligt ingevolge de huidige Natuurbeschermingswet 1998 (artikel 10a) bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. In het aanwijzingsbesluit worden ook de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats en soorten in de betrokken gebieden vastgelegd. Deze worden in termen van behoud of herstel gesteld; herstel kan het karakter hebben van uitbreiding van de oppervlakte van

⁸⁶ Review of Areas Important for Birds in the Netherlands.

⁸⁷ Beschikking van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van Richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio (2004/813/EG) (PbEU L 387).

een habitat of van een populatie, verbetering van de kwaliteit van een habitat, of beide. De uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen geschiedt vervolgens per Natura 2000-gebied in de zogenoemde beheerplannen, die op grond van het huidige artikel 19a van de Natuurbeschermingswet 1998 voor de gebieden worden vastgesteld: daarin wordt bepaald waar in het gebied welke inspanning wordt geleverd voor de realisatie van de doelstellingen voor de onderscheiden soorten en habitats, in welke omvang dat gebeurt en volgens welk tijdschema. Bevoegd gezag voor de beheerplannen zijn – behoudens als het rijks-terreinen betreft – gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000 grotendeels is gelegen (zie verder paragraaf 6.3.3 van deze memorie van toelichting).

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

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

Wijze van bepaling en toedeling Natura 2000-doelen

De landelijke doelen geven – per diersoort, plantensoort en habitatype waarvoor Nederland ingevolge de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een opgave heeft – weer, of het voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding nodig is om voor herstel te zorgen, of dat behoud voldoende is. De doelstellingen voor de habitats en soorten in de individuele gebieden, die aan het realiseren van deze landelijke doelstellingen moeten bijdragen, worden hiervan afgeleid en opgenomen in de aanwijzingsbesluiten voor de gebieden. De landelijk te realiseren doelstellingen en de systematiek voor het hiervan afleiden van de gebiedsdoelstellingen zijn neergelegd in het Natura 2000-Doelendocument.⁸⁸ Uitgangspunt is dat hersteldoelstellingen op strategische wijze worden gelokali-

seerd, dus in die gebieden worden neergelegd waar zij het best kunnen worden gerealiseerd, gelet op de specifieke kenmerken van de gebieden en rekening houdend met de menselijke en economische activiteiten in en rond de gebieden. Hoeveel gebieden bij moeten dragen aan herstel is ecologisch bepaald.

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

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

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

De door de Commissie gehanteerde beoordelingssystematiek brengt met zich dat als voor een of meer criteria het oordeel ongunstig is, de staat van instandhouding voor het betrokken habitatype of de betrokken soort als ongunstig wordt beoordeeld. Dat is veelal ook het geval als sprake is van een negatieve trend.

Onderdeel van de beoordelingssystematiek van de Europese Commissie zijn ook meer kwantitatieve referentiewaarden, waartegen de waargenomen aantallen, oppervlakten en verwachte trends worden afgezet. In 2015 is een evaluatie van het Natura 2000-Doelendocument voorzien. Beoogd wordt dan meer in kwanti-

⁸⁸ Eigen uitgave van het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voed-

tatieve zin vast te leggen wat een landelijke gunstige staat van instandhouding voor de onderscheiden habitattypen en soorten is. Daarvan kan dan ook een kwantitatieve doelstelling ten aanzien van de herstelopgave voor deze habitattypen en soorten in de onderscheiden gebieden worden afgeleid. De ten aanzien van habitats en soorten verbeterde doelensystematiek kan doorwerken bij toekomstige beheerplannen en de actualisatie van de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden (zie hierna). Dat vergroot de duidelijkheid voor overheden en beheerders en voor gebruikers in en rond Natura 2000-gebieden omtrent de nog te realiseren opgave, zodat zij daarmee bij hun afwegingen en investeringsbeslissingen zo goed mogelijk rekening kunnen houden. Het kabinet laat de mogelijkheid voor kwantificering van de gunstige staat van instandhouding voor de onderscheiden habitats en soorten onderzoeken, zodat de resultaten kunnen worden meegenomen bij de evaluatie van het Doelendocument. Bij vogeldoelen is – omdat de stand van de kennis dat toeliet – al wel sprake van kwantificering, in termen van de aantallen vogels waarvoor de leefgebieden in Nederland voldoende draagkracht moet hebben om te kunnen spreken van een gunstige staat van instandhouding.

Wijziging en intrekking gebiedsaanwijzingen

Zoals is aangekondigd in de in paragraaf 1.3 aangehaalde brieven van de Staatssecretaris Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Tweede Kamer over de aanpak van Natura 2000, zal bij de Europese Commissie het schrappen van twee volledige Natura 2000-gebieden worden bepleit ('Teeselinkven' en 'Boddenbroek'), alsook het schrappen van een deel van een Natura 2000-gebied ('Achter de Voort'). De betrokken gebieden zijn slechts van ondergeschikte ecologische betekenis voor de Natura 2000-doelstellingen. De in die gebieden te realiseren doelstellingen zullen in andere gebieden worden gerealiseerd. Het schrappen van gebieden of delen ervan heeft niet alleen gevolgen voor de nationale aanwijzingsbesluiten, maar vergt ook dat Nederland een voorstel doet voor aanpassing van de lijst van gebieden van communautair belang en dat de Europese Commissie de lijst aanpast. Dit overeenkomstig de in artikel 4, eerste en tweede de lid, van de Habitatrichtlijn voorziene procedure. Eerder al was de procedure gestart voor het van de communautaire lijst schrappen van het gebied 'Groot Zandbrink' en van het Habitatrichtlijngedeelte van het gebied 'Broekvelden, Vettenbroek en Polderstein'. In deze gebieden werden destijds natuurwaarden als aanwezig verondersteld, waardoor het gebied voor selectie in aanmerking kwam, terwijl deze waarden er achteraf niet bleken te zitten.

Tevens wordt bezien of een aantal afzonderlijke Natura 2000-gebieden tot één gebied kunnen worden samengevoegd. Dat kan aan de orde zijn als er een eco-

selkwaliteit, 2006; www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur/natura-2000.

logische samenhang tussen de gebieden bestaat of als samenvoeging uit een oogpunt van een doelmatig, samenhangend beheer voordelen biedt. Bijkomend voordeel is dat een grotere schaal van het gebied meer ruimte biedt om in te spelen op de gevolgen van menselijke activiteiten. Thans wordt door Alterra (WUR) ten aanzien van Noordoost Twente, het rivierengebied en Laag Holland onderzocht of samenvoeging van de afzonderlijke Natura 2000-gebieden tot één gebied daar daadwerkelijk meerwaarde biedt; de uitkomst van dit onderzoek wordt eind 2011 verwacht. Voor de toekomst wordt samenvoeging in andere regio's overigens niet uitgesloten.

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

Het in paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting aangehaalde rapport "Natura 2000 in Nederland" stelt vast dat elke lidstaat een vrij ruime bevoegdheid heeft om instandhoudingsdoelstellingen aan te passen, mits het kan aantonen dat uiteindelijk voor alle soorten en habitats – op landelijk niveau – een gunstige staat van instandhouding zal worden bereikt.⁸⁹ Er zal de komende jaren op basis van de monitoring van de ontwikkeling van de relevante natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden en daarbuiten – in het bijzonder in de ecologische hoofdstructuur – met enige regelmaat worden bezien of de instandhoudingsdoelstellingen in een gebied nog steeds passend zijn. Als door ontwikkelingen in andere gebieden een soort of habitat zich voorspoediger herstelt dan gedacht, zodanig dat er perspectief is op realisatie van een gunstige staat van instandhouding, kan er aanleiding zijn in een bepaald Natura 2000-gebied de instandhoudingsdoelstelling voor die soort of habitat te wijzigen van een herstelopgave in een behoudopgave. Dat biedt in en rond het betrokken gebied meer ruimte voor economische ontwikkelingen. Ook de uitkomst van de hiervoor genoemde evaluatie van het Natura 2000-Doelendocument kan leiden tot wijziging van aanwijzingsbesluiten, onder meer op het punt van kwantificering van doelstellingen.

6.2.5. Regeling in wetsvoorstel

Wettelijke grondslag aanwijzingsbesluiten

In artikel 2.1 van het wetsvoorstel is de bestaande wettelijke regeling voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden grotendeels ongewijzigd overgenomen. De voorgestelde regeling is primair van belang om zeker te stellen dat voor de bestaande aanwijzingsbesluiten ook in de nieuwe wet een afdoende wettelijke grondslag behouden blijft. In het voorgestelde artikel 9.1, eerste lid, aanhef en

⁸⁹ Rapport blz. 11 en 37 tot en met 40.

onderdeel a, van het wetsvoorstel wordt geregeld dat de op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 genomen besluiten na het van kracht worden en in werking treden van de Wet natuur zijn gebaseerd op artikel 2.1 van de Wet natuur. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is het bevoegde gezag voor de vaststelling van de aanwijzingsbesluiten (voorgesteld artikel 2.1, eerste lid).

Artikel 2.1 is ook van belang voor het geval wijzigingen met betrekking tot de gebiedsaanwijzing aan de orde zijn. Anders dan in de bestaande wettelijke regeling, wordt de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in het voorgestelde zesde lid van artikel 2.1 uitdrukkelijk opgedragen zorg te dragen voor het actualiseren van de aanwijzingsbesluiten. Aanleiding voor een eventuele wijziging kan bijvoorbeeld worden gevonden in het toezicht op de staat van instandhouding van de habitats en soorten dat de minister op grond van het voorgestelde artikel 1.7, eerste lid uitoefent, door middel van onderzoek en monitoring (zie ook paragraaf 5.3 van deze memorie van toelichting); het voorgestelde zesde lid van artikel 2.1 verwijst daarnaar. Nieuwe natuurwetenschappelijke inzichten kunnen leiden tot het geheel of gedeeltelijk laten vervallen van gebieden of van instandhoudingsdoelstellingen, en tot verlegging van de begrenzing. In voorkomend geval kan ook de aanwijzing van nieuwe gebieden aan de orde zijn. Een en ander moet uiteraard geschieden met inachtneming van de in het voorgaande beschreven kaders en procedures van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Vorbereidingsprocedure wijziging en intrekking besluiten

De wijziging en intrekking van besluiten is geregeld in het voorgestelde artikel 2.1, zevende lid. Bij deze besluiten is – anders dan bij het oorspronkelijke besluit (voorgestelde vijfde lid) – de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet automatisch, ingevolge de wet van toepassing. Denkbaar is dat bij beperkte wijzigingen, zoals kleine grenscorrecties, in verband met de snelheid en beperking van de bestuurslasten, door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van de toepassing van deze uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt afgezien. Bij meer ingrijpende wijzigingen zal hij vanzelfsprekend wel besluiten tot toepassing van de uitgebreide procedure. Het wetsvoorstel laat hem evenwel de ruimte om bij wijzigingen van geval tot geval te bezien welke voorbereidingsprocedure aangevoerd is.

Bevoegdheid Rijk

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

Uitsluitend Europese doelstellingen

In de in paragraaf 1.3 aangehaalde brieven van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over de aanpak van Natura 2000 is aangegeven dat het voornemen is om alle nationale doelstellingen te laten vervallen, zoals ook het specifieke beschermingsregime van beschermde natuurmonumenten uit de Natuurbeschermingswet 1998 komt te vervallen (zie paragraaf 6.6 van deze memorie van toelichting). In de aanwijzingsbesluiten zullen ingevolge het voorgestelde artikel 2.1, vierde lid, uitsluitend de instandhoudingsdoelstellingen worden opgenomen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn: de vogels en hun leefgebieden waarvoor de speciale beschermingszones ingevolge de Vogelrichtlijn worden ingesteld en – voor zover het betreft de speciale beschermingszones voorzien in de Habitatrictlijn voor typen natuurlijke habitats en habitats van soorten – de habitats en soorten opgenomen in de bijlagen I en II van de Habitatrictlijn.

Ook in het kader van het Natura 2000-beleid geformuleerde doelen ten aanzien van de ontwikkeling van nog niet in de gebieden aanwezige natuurwaarden zullen vervallen. Deze zogenoemde complementaire doelen zijn een nationale wijze van invulling van de verplichtingen van de Habitatrictlijn. De doelen zijn wel van belang voor het streven om op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding voor de natuurlijke habitats en de habitats van soorten opgenomen in de bijlagen I en II van de Habitatrictlijn te realiseren, maar de Habitatrictlijn eist niet dat zij worden gebracht onder het specifieke gebiedsbeschermingsregime van de artikelen 4 en 6 van die richtlijn. Versterking van de betrokken natuurwaarden kan ook op andere wijze worden vorm gegeven, bijvoorbeeld

beeld door een gerichte actieve feitelijke inzet daarop binnen de herijkte ecologische hoofdstructuur. Daarover zullen nadere afspraken met de provincies worden gemaakt.

De thans in al vastgestelde aanwijzingsbesluiten opgenomen nationale doelstellingen, ook de doelstellingen die voortkomen uit de beschermde natuurmonumenten die geheel of gedeeltelijk zijn opgegaan in de Natura 2000-gebieden en de complementaire doelen, komen ingevolge het voorgestelde artikel 9.2 van rechtswege te vervallen.⁹⁰ De in artikel 9.2 voorgestelde wettelijke regeling voorkomt dat opnieuw een uitgebreide procedure voor wijziging van de aanwijzingsbesluiten met zienswijzen en eventuele beroepsprocedures moet worden doorlopen, terwijl de wet op dit punt geen beleidsruimte meer biedt. Omwille van de kenbaarheid kan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de gewijzigde besluiten opnieuw publiceren.

6.3. Instandhoudingsmaatregelen

6.3.1. Kaders richtlijnen instandhoudingsmaatregelen

Vogelrichtlijn

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

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

Voor de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden worden, naast de instelling van de beschermingszones, "in de eerste

plaats" ingevolge artikel 3 de volgende maatregelen getroffen: onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones, herstel van biotopen en de aanleg van biotopen.

Habitatrichtlijn

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

Zoals in paragraaf 6,2,3 van deze memorie van toelichting is aangegeven, bevat de richtlijn geen termijn waarbinnen een gunstige staat van instandhouding – op landelijk niveau – moet zijn bereikt. Dat geldt dus ook voor de termijn waarbinnen een eventuele herstelopgave binnen een gebied moet zijn gerealiseerd. Bij het treffen van instandhoudingsmaatregelen moet artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn in acht worden genomen. Dat bepaalt dat bij de op grond van de richtlijn genomen maatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.

De leidraad van de Europese Commissie voor de toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn⁹¹ wijst ook op deze vereisten van artikel 2, derde lid. De leidraad geeft voorts aan dat artikel 6, eerste lid, (ook) voorziet in positieve maatregelen, waar de overige leden van dat artikel voorzien in preventieve maatregelen die gericht zijn op de vermindering van kwaliteitsvermindering en aanzienlijke milieueffecten in de Natura 2000-gebieden. De leidraad benadrukt tevens dat het

⁹⁰ Overeenkomstig de motie van het lid Lodders (VVD), Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 12.

⁹¹ "Beheer van 'Natura 2000'-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)", uitgave Europese Gemeenschappen, 2000.

realiseren van een gunstige staat van instandhouding – waartoe de instandhoudingsmaatregelen worden getroffen – een resultaatsverplichting is.

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

Jurisprudentie

Het Europese Hof van Justitie heeft in uitspraken ten aanzien van de Vogelrichtlijn uitgemaakt, dat de bescherming van de speciale beschermingszones niet beperkt mag blijven tot maatregelen om door de mens veroorzaakte externe aantastingen en storingen te vermijden. De bescherming dient al naar gelang de situatie ook positieve maatregelen voor de verbetering van de staat van het gebied te omvatten. Overeenkomstig artikel 288, derde alinea, van het Verdrag inzake de werking van Europese Unie, zijn de lidstaten vrij de vorm en de middelen voor de uitvoering van de richtlijn te kiezen. Het Hof benadrukt daarbij wel dat de juistheid van de uitvoering van bijzonder belang is wanneer de vogelrichtlijn in het geding is, waar het beheer van het gemeenschappelijk erfgoed wordt toevertrouwd aan de onderscheiden lidstaten voor hun grondgebied.⁹²

6.3.2. Huidige implementatiewijze Nederland

Niet in de Natuurbeschermingswet 1998 geregelde instrumenten

Bij de instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden gaat het primair om positieve maatregelen die – afhankelijk van de specifieke doelstellingen in het aanwijzingsbesluit van het gebied – moeten leiden tot behoud of herstel van habitats en de soorten in dat gebied.

In paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting zijn tal van algemene instrumenten genoemd die mede bijdragen aan behoud of herstel van habitats en

⁹² HvJ 14 oktober 2010, zaak C-535/07 (Commissie tegen Oostenrijk), ro. 59-61; HvJ 13 december 2007, zaak C-418/04 (Commissie tegen Ierland), ro. 64, 154, 157 en 159.

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

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

Specifieke instrumenten Natuurbeschermingswet 1998

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

- het beheerplan (artikelen 19a en 19b van de Natuurbeschermingswet 1998). Op dit instrument wordt hierna nader ingegaan;
- de mogelijkheid om in individuele gevallen aan bestaand gebruik dat niet in het beheerplan is geregeld beperkingen op te leggen en preventieve of herstelmaatregelen voor te schrijven. Dit door inzet van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid (artikel 19c van de Natuurbeschermingswet 1998);
- de vergunning die is vereist voor handelingen en projecten – niet zijnde bestaand gebruik – die potentieel schadelijk zijn voor een Natura 2000-gebied (artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998);
- de verplichting om bij de vaststelling van overheidsplannen rekening te houden met potentieel schadelijke effecten voor Natura 2000-gebieden (artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998);

- de passende beoordeling die is vereist voor plannen en projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied en die zekerheid moet bieden dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Deze zekerheid moet – buiten situaties waarin dwingende redenen van groot openbaar belang aan de orde, geen alternatieven voor handen zijn en natuurcompensatie is verzekerd – zijn verkregen vooraleer de vergunning voor het project kan worden verleend, onderscheidenlijk het plan kan worden vastgesteld (artikelen 19f, 19g en 19j van de Natuurbeschermingswet 1998);
- de mogelijkheid om in individuele gevallen of voor categorieën van gevallen, als sprake is van een gelijkblijvende, niet onder de vergunningplicht van artikel 19d vallende stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats, beperkingen op te leggen en preventieve of herstelmaatregelen voor te schrijven. Dit door inzet van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid (artikel 19ke van de Natuurbeschermingswet 1998);
- een programmatische, de betrokken overheden bindende aanpak ter reductie van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden (artikelen 19k e.v. van de Natuurbeschermingswet 1998);
- de beperking van de toegang tot Natura 2000-gebieden (artikel 20 van de Natuurbeschermingswet 1998);
- de mogelijkheid voor het bevoegde gezag om herstel- of behoudmaatregelen te treffen, die eigenaren en gebruikers van het Natura 2000-gebied moeten dulden (artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1998);
- de algemene zorgplicht voor Natura 2000-gebieden (artikel 19l van de Natuurbeschermingswet 1998).

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

Natuurbeschermingswet 1998, waarvan de inhoud reeds aan de orde kwam in paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting.

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

Beheerplannen

In het geheel van wettelijke en andere instrumenten hebben de in de artikelen 19a en 19b van de Natuurbeschermingswet 1998 geregelde beheerplannen een centrale, sturende en verbindende rol. Zij zijn gericht op het operationaliseren en realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Het beheerplan is van grote waarde vanwege de samenhangende aanpak die daarmee door het bevoegd gezag kan worden gerealiseerd, waar het gaat om de inzet van verschillende in het voorgaande genoemde maatregelen en instrumenten voor de realisatie van Natura 2000-doelstellingen. De grote waarde is mede gelegen in de duidelijkheid die met het beheerplan kan worden verschaft over mogelijkheden en beperkingen voor gebruikers van het Natura 2000-gebied en de burgers en ondernemers daar omheen. Van waarde is ook het gebiedsproces dat erop is gericht om samen met andere betrokken overheden, belangenorganisaties en gebruikers te komen tot het beheerplan.⁹³ Een goede invulling van het proces draagt in belangrijke mate bij aan het draagvlak voor de te treffen maatregelen en aan de kwaliteit en doeltreffendheid ervan.

De huidige regeling voor de beheerplannen is opgenomen in de artikelen 19a en 19b van de Natuurbeschermingswet 1998. Deze regeling schrijft geen format voor, zij volstaat met voorschriften over de procedure voor de totstandbrenging van een beheerplan, de bevoegdheid tot vaststelling en – op hoofdlijnen – de elementen die in het beheerplan moet bevatten of kan bevatten. Voorbeelden van de door verschillende bevoegde gezagen gevolgde aanpak zijn te vinden op de website van het regiebureau Natura 2000.⁹⁴

Het beheerplan wordt voor elk Natura 2000-gebied binnen drie jaar na aanwijzing vastgesteld, na toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en na overleg met de eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden. Het geldt voor ten hoogste zes jaar, met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging van de geldingsduur met ten hoogste zes jaar. Na verloop van de geldingsduur van het vigerende beheerplan, moet een nieuw beheerplan zijn vastgesteld.

De regelmatige herziening van het beheerplan verzekert dat steeds wordt uitge-

⁹³ Zie Kamerstukken **PM**

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

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

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

Uit het beheerplan moet – mede om te komen tot een dragende motivering voor het besluit tot vaststelling van het plan – duidelijk worden welke afweging heeft plaatsgevonden ten aanzien van de noodzaak, evenredigheid en geschiktheid van de in het beheerplan beschreven maatregelen, in samenhang met de te realiseren natuurdoelstellingen. Daarbij moet ook worden aangegeven hoe bij de

⁹⁴ <http://www.natura2000.nl/pages/voorbeelden.aspx>.

in het beheerplan op te nemen maatregelen rekening is gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede met de regionale en lokale bijzonderheden.⁹⁵ Daarnaast moet worden onderbouwd dat de maatregelen – overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn – beantwoorden aan de ecologische vereisten van de habitats en soorten. Zoals in de eerder aangehaalde leidraad van de Europese Commissie wordt aangegeven, is dit laatste een exercitie van primair natuurwetenschappelijke karakter. Belangrijk ook is dat wordt voorzien in de monitoring van de werking van het beheerplan, zodat het zondig tussentijds kan worden bijgesteld en in ieder geval bij het opstellen van het beheerplan voor de volgende periode met de monitoringsgegevens rekening kan worden gehouden.

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

Beleid is om in de beheerplannen in ieder geval ten aanzien van bestaand gebruik en ten aanzien van voorzienbare plannen en projecten die voor een effectbeoordeling voldoende zijn uitgewerkt zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen in het beheerplan.⁹⁶ Er is hier evenwel – zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bevestigd – geen sprake van een verplichting voor het bevoegde gezag.⁹⁷ Ingeval in een beheerplan ook projecten worden opgenomen waarvan op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens op voorhand significant negatieve effecten voor het Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten, moet dit project overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn onderworpen zijn geweest aan een passende beoordeling

⁹⁵ Zie ook de motie van de leden Cramer (CU) en Koopmans (CDA), Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIV, nr. 159), zie Kamerstukken II 2009/10, 30 654, nr. 83 en het daarbij gevoegde afwegingskader en zie de aandachtspunten voor het beheerplan van het lid Koopmans (CDA), Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 22, blz. 16.

⁹⁶ Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIV, nr. 139.

⁹⁷ ABRS 16 december 2009, zaaknr. 2008063431/1 (Beheerplan Voordelta), ro 2.19.2.

en moet op basis daarvan zonder redelijke wetenschappelijke twijfel zijn vastgesteld dat het project niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken (zie paragraaf 6.5.1 van deze memorie van toelichting).

Het beheerplan heeft verschillende juridische consequenties:

- Het beheerplan geeft houvast aan burgers, ondernemers en medeoverheden en aan het bevoegde gezag bij de toetsing van activiteiten op hun effecten voor de natuurdoelen in het kader van de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Het fungeert ook als toetsingskader bij de afweging over de inzet van andere maatregelen op grond van die wet ter bescherming van de natuurwaarden – zoals de vergunningverlening, de aanschrijvingsbevoegdheid en beperking van de toegang van gebieden – en het geeft houvast bij de invulling van de in die wet opgenomen zorgplicht. Op deze vergunningen, maatregelen en zorgplicht wordt later in dit hoofdstuk nader ingegaan. Om daadwerkelijk houvast te bieden is het van belang dat de beoogde resultaten op het vlak van natuurherstel en het op orde brengen van de milieucondities, duidelijk in de tijd worden geplaatst; het maakt voor de vergunningverlening, de inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid of andere instrumenten immers groot verschil of beoogd wordt herstel binnen een korte termijn te realiseren of dat daarvoor meer tijd wordt uitgetrokken; in het laatste geval zal er wellicht meer ruimte zijn voor vergunningverlening dan in het eerste geval.
- Daarnaast heeft het beheerplan het karakter van een vrijstelling, waar activiteiten waarvan in het beheerplan is aangegeven dat zij in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen niet langer onder de vergunningplicht van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 vallen.
- Verder kan het bevoegde gezag voor het beheerplan, voor zover het tevens bevoegd gezag is voor de vergunningverlening of andere besluiten op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (meestal gedeputeerde staten), het beheerplan gebruiken voor het neerleggen van het beleid dat bij die vergunningen en besluiten zal worden gehanteerd. In zoverre heeft het beheerplan het karakter van een beleidsregel.⁹⁸ Uiteraard hoeven dergelijke beleidsregels geen deel van het beheerplan uit te maken; zij kunnen ook zelfstandig worden vastgesteld.

Buiten deze juridische aspecten, heeft het beheerplan in belangrijke mate het karakter van een beleidsplan en uitvoeringsprogramma: het is de weerslag van het op uitvoering gerichte beleid dat het bevoegde gezag dat het beheerplan

⁹⁸ Zie ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: ABRS 16 december 2009, zaaknr. 2008063431/1 (Beheerplan Voordelta), ro 2.14.2 en ABRS 21 april 2010, zaaknr. 200807970/1 (Kokkelvisserij Voordelta), ro 2.6.

vaststelt voor het betrokken gebied wenselijk acht. Het in het beheerplan omschreven beleid en de daarin beschreven maatregelen kunnen niet zonder meer met een beroep op het beheerplan worden afgedwongen. Voor zover andere overheden bevoegd zijn ten aanzien van de te nemen maatregelen, zal een goede betrokkenheid bij het beheerplanproces over het algemeen leiden tot commitment en verzekeren dat de maatregelen ook worden getroffen.

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

Inmiddels zijn voor twee Natura 2000-gebieden beheerplannen vastgesteld, namelijk voor de Voordelta en het Oudeland van Strijen. In de meeste gebieden wordt de eerste beheerplanperiode gebruikt om tot een stabilisering van de ecologische toestand van de gebieden te komen en staat dus het behoud van de habitats en soorten in de gebieden als streven voorop. Dit vergt over het algemeen een forse inspanning, ook voor de gebruikers van het gebied. Zo is, om het verdwijnen van soorten – vogels, vissen, planten – in veenweidegebieden te voorkomen, verhoging van het waterpeil in daar gelegen Natura 2000-gebieden noodzakelijk; ook de waterveiligheid is daarmee overigens gediend, omdat verhoging van het waterpeil bodemdaling door inklinking van de veenlaag tegengaat. Verhoging van het waterpeil heeft onder meer gevolgen voor het gebruik van zwaar materieel in die gebieden door agrariërs, omdat de grond dan drassiger wordt. Deze krijgen derhalve te maken met noodzakelijke aanpassingen in de bedrijfsvoering en zullen een redelijke tijd moeten hebben om hierop in te spelen. Werken aan herstel dat niet urgent is zal dan ook veelal pas in de tweede beheerplanperiode aan de orde zijn.

6.3.3. Regeling in wetsvoorstel

Beheerplannen

In het wetsvoorstel wordt de centrale positie van het in paragraaf 6.3.2 besproken beheerplan gehandhaafd (voorgesteld artikel 2.3). Er blijft behoefte aan een instrument dat onder verantwoordelijkheid van één bevoegd gezag een samenhangende, doelmatige en doeltreffende aanpak voor het gebied formuleert en de doelen verder operationaliseert. De wijze waarop dat gebeurt, met betrokkenheid van de belanghebbenden in en rond het gebied, de beheerders en de verschillende overheden, maakt het mogelijk een goede afweging te maken tussen de natuurbelangen en de voor dat gebied aan de orde zijnde sociaal-economische belangen en regionale en lokale bijzonderheden. Investeren in een zorgvuldig voortraject, past bij de uitgangspunten van het eerder aangehaalde rapport 'sneller en beter' van de Commissie Elverding. De ervaringen met het al vastgestelde beheerplan voor de Voordelta zijn positief.⁹⁹ Zoals blijkt uit het eerder aangehaalde rapport "Natura 2000 in Nederland", wordt het beheerplan in veel van de onderzochte lidstaten in de een of andere vorm gebruikt. De Europese Commissie ziet het als een zeer waardevol instrument, in lijn overigens met artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, dat het beheerplan met name noemt als een mogelijke instandhoudingsmaatregel.

Het kabinet stelt ook vast dat het opstellen van beheerplannen niet geheel aan de eigenaren en beheerders van de gebieden kan worden overgelaten. Hoewel hun kennis en ervaring bij het opstellen van de beheerplannen onmisbaar is, zijn een publiekrechtelijke verankering en vaststelling door een bestuursorgaan met bijbehorende democratische legitimatie onontkoombaar. Er is immers nadrukkelijk sprake van een veel bredere belangenafweging dan enkel het natuurbelang en op tal van aspecten heeft het beheerplan ook rechtsgevolgen, zoals in de voorgaande paragraaf is uiteengezet. De gemaakte keuzen ten aanzien van tempo en ambitieniveau bij de instandhoudingsmaatregelen hebben onmiddellijk gevolgen voor de ruimte voor economische ontwikkeling in en – gezien de externe werking van het in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn neergelegde beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden – buiten het gebied. Ook feitelijke maatregelen, zoals maatregelen met betrekking tot het waterpeil, kunnen belangrijke gevolgen hebben voor derden, zoals agrarische ondernemers. Dergelijke afwegingen behoren bij de overheid te worden neergelegd en zijn niet het exclusieve domein van de eigenaar of beheerder.

Ten aanzien van de inhoud van de regeling van het beheerplan ziet het kabinet op een aantal onderdelen evenwel reden tot doorvoering van wijzigingen ten

opzichte van de bestaande regeling, welke regeling is toegelicht in de voorgaande paragraaf. Deze wijzigingen moeten leiden tot een betere werkbaarheid en doorwerking van de beheerplannen in de praktijk en tot een betere aansluiting op het omgevingsrecht. De volgende wijzigingen worden voorgesteld:

- De provincies worden bevoegd voor de vaststelling van de beheerplannen voor terreinen die worden beheerd onder verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het gaat dan meer concreet om de terreinen van Staatsbosbeheer. De overgang van de bevoegdheden hangt samen met de voorgenomen decentralisatie van de beheergelden voor Staatsbosbeheer naar de provincies. Overeenkomstig het voorgestelde artikel 9.1, zesde lid, vindt de overgang plaats nadat het eerste beheerplan voor de terreinen van Staatsbosbeheer heeft plaatsgevonden; de bevoegdheid van de provincies geldt derhalve voor de volgende generaties beheerplannen voor deze gebieden. Dit om de lopende beheerplanprocessen niet te vertragen en om onnodige bestuurlijke drukte en onduidelijkheden voor bij het proces betrokkenen te voorkomen. De overgang van de bevoegdheid ten aanzien van terreinen van Staatsbosbeheer betekent dat in veel gebieden een einde komt aan de versnippering die onder het geldende wettelijke regime aan de orde is. Ingevolge het geldende wettelijke regime stelt de genoemde minister voor het deel van het Natura 2000-gebied dat wordt beheerd door Staatsbosbeheer het beheerplan vast, en stelt de provincie het beheerplan vast voor de rest van het gebied (zie bijvoorbeeld de Wieden en de Weerribben). Met de noodzakelijke afstemming tussen de beide bevoegde gezagen gaan bestuurlijke lasten gepaard en voor burgers en ondernemers in en rond het gebied is sprake van een onduidelijke situatie. Met de voorgestelde wettelijke regeling gaan deze nadelen tot het verleden behoren. Voor defensie-terreinen en rijkswateren blijven de verantwoordelijke ministers wel bevoegd voor het vaststellen van het beheerplan voor het betrokken deel van het gebied, gezien het militaire karakter van de terreinen, onderscheidenlijk de wenselijkheid van integraal waterbeheer (voorgesteld artikel 2.9, eerste lid).
- De verplichte inhoud van het beheerplan, als aangegeven in de eerste volzin van het voorgestelde artikel 2.3, tweede lid, gaat uit van de instandhoudingsdoelstellingen die op grond van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn voor het gebied hebben te gelden. De beheerplannen volgen het voorgestelde regime voor de aanwijzingsbesluiten, waarop is ingegaan in paragraaf 6.2.5 van deze memorie van toelichting; nationale doelstellingen maken daar geen deel meer van uit. De aansluiting op de aanwij-

⁹⁹ Zie Belangen beheren, Natura 2000 in de Noordzee, uitgave RWS Dienst Noordzee

zingsbesluiten wordt verzekerd door de omschrijving van het begrip 'instandhoudingsdoelstellingen' in het voorgestelde artikel 1.1, eerste lid.¹⁰⁰ Overigens worden in het tweede lid behalve de voor het gebied te treffen instandhoudingsmaatregelen, ook de passende maatregelen genoemd waarmee verslechtering van de kwaliteit van de habitats in het gebied en significante verstoring van soorten te voorkomen. Eerste voorwaarde voor behoud en herstel is immers het stoppen van achteruitgang. Beide soort maatregelen hangen nauw met elkaar samen; in het voorgaande is ook aangegeven dat veel van de daar als instandhoudingsmaatregel aangegevoerde maatregelen tevens strekken tot preventie van nadelige effecten en in zoverre ook het karakter hebben van passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn (zie verder paragraaf 6.4). Een samenhangend beleid ten aanzien van de inzet van beide soort maatregelen om in het Natura 2000-gebied de doelen te realiseren is aangewezen en het beheerplan is de plaats om die samenhang aan te brengen.

- In het derde lid van het voorgestelde artikel 2.3 wordt de doorwerking van het beheerplan versterkt. Dit door formulering van een wettelijke plicht voor bestuursorganen, om de in het beheerplan opgenomen instandhoudingsmaatregelen waarmee zij bij de totstandkoming van het beheerplan hebben ingestemd daadwerkelijk en tijdig te treffen. Te denken valt aan de gemeenten in en rond het gebied, die onder meer door inzet van planologische instrumenten de werking van het beheerplan kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld door vestiging van schadelijke bedrijvigheid direct aan de rand van het gebied tegen te gaan. Te denken valt voorts aan de waterschappen, waarvan de maatregelen ten aanzien waterpeil en waterkwaliteit vaak essentieel zijn voor de realisatie van natuurdoelstellingen. In de enkele gevallen dat het Rijk bevoegd is voor het beheerplan, zal het veelal van belang zijn in het beheerplan ook de inzet van instrumenten van de provincies te betrekken. Instemming van de betrokken bestuursorganen is uiteraard vereist: het is niet de bedoeling dat wettelijke bevoegdheden van andere bestuursorganen door het bevoegde gezag voor de vaststelling van het beheerplan worden overgenomen. Blijft het betrokken bestuursorgaan in gebreke bij het tijdig treffen van de afgesproken maatregelen, dan kan het daarop worden aangesproken met toepassing van de instrumenten van interbestuurlijk toezicht. Voor provincies en gemeenten zijn deze opgenomen in de Provinciewet en Gemeentewet. Op grond van de Provinciewet en Gemeentewet kunnen besluiten van provincies of gemeenten die in strijd komen met de afgesproken maatregelen – uiteraard na het verkennen van minder ver gaande maat-

¹⁰⁰ (www.natura2000.nl)
Conform de aandachtspunten voor het beheerplan van het lid Koopmans (CDA), Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 22, blz. 16.

regelen – bij Koninklijk Besluit worden geschorst of vernietigd, wegens strijd met het recht. Bij taakverwaarlozing kan in-de-plaats-treding plaatsvinden: het Rijk kan de maatregelen treffen op kosten van de betrokken provincie onderscheidenlijk gemeente die in gebreke blijft. Ten aanzien van waterschappen kan worden teruggevallen op de Waterschapswet, die de mogelijkheid biedt dat gedeputeerde staten van de desbetreffende provincies waterschapsbesluiten vernietigt, in casu wegens strijd met het recht.

Het voorgestelde derde lid van artikel 2.3 biedt ook aanknopingspunten om in het uiterste geval, als geen instrumenten van interbestuurlijk toezicht zijn voorzien, tegen het bestuursorgaan dat in gebreke blijft een actie bij de civiele rechter wegens onrechtmatige daad te starten en – ter beëindiging van het onrechtmatig handelen – nakoming van de gemaakte afspraken te vorderen en eventuele schade te verhalen.

- In het voorgestelde eerste lid van artikel 2.3 is ten aanzien van de voorbereiding van het beheerplan volstaan met het van toepassing verklaren van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.
Evenals het geval is bij wijzigingen van de aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden, is deze procedure bij wijzigingen van het beheerplan niet automatisch van toepassing: het bevoegde gezag kan bij minder ingrijpende wijzigingen kiezen voor een minder uitvoerige voorbereidingsprocedure (voorgestelde zesde lid van artikel 2.3). Verwezen zij naar het hierover gestelde in paragraaf 6.2.5 van deze memorie van toelichting. Ook is, anders dan in de huidige wettelijke regeling, niet meer apart voorzien in een procedureel voorschrift ten aanzien van de betrokkenheid van eigenaren en gebruikers en andere belanghebbenden bij de totstandkoming van het beheerplan. Deze betrokkenheid is in ieder geval verzekerd door de toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en de in die wet voorziene andere waarborgen. Voor het overige is het aan het bevoegde gezag voor het beheerplan om voor het betrokken gebied te bezien op welke wijze het beheerplanproces het best kan worden vormgegeven.
Met het schrappen van de wettelijke verplichting om eigenaren en gebruikers en andere belanghebbenden ook los van de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht te betrekken, wordt onnodige vertraging in de besluitvorming voorkomen die het gevolg kan zijn als in de loop van het proces blijkt dat één of meer eigenaren of gebruikers niet afzonderlijk zijn betrokken, bijvoorbeeld door overgang van de eigendom of het ontstaan van nieuwe gebruiksrechten.

- In het voorgestelde vijfde lid van artikel 2.3 is voorzien in de mogelijkheid van integratie van het beheerplan met een ander plan of programma dat door het bevoegde gezag voor het beheerplan wordt opgesteld. Zo kan de Minister van Infrastructuur en Milieu voor rijkswateren het beheerplan integreren met het voor hetzelfde of voor een groter gebied vast te stellen beheer- of ontwikkelplan en zo kunnen gedeputeerde staten het beheerplan integreren met het provinciaal natuur- of milieubeleidsplan voor het gebied. Een dergelijke integratie kan bijdragen aan een optimale afstemming van de in hetzelfde gebied vanuit verschillende invalshoeken en wettelijke doelstellingen in te zetten instrumenten.
Ook integratie van het beheerplan met plannen of programma's van andere overheden is mogelijk, ingeval daarover tussen het bevoegde gezag voor het beheerplan en het bevoegde gezag voor het andere plan of programma overeenstemming wordt bereikt: het bevoegde gezag voor het beheerplan moet instemmen met de opname van de inhoud van het beheerplan in het andere plan of programma.
De voorgestelde wettelijke voorziening past binnen de eerder aangehaalde voornemens om het omgevingsrecht te vereenvoudigen, onder meer door integratie van plannen.

- In het voorgestelde artikel 2.3, is anders dat in het huidige artikel 19a van de Natuurbeschermingswet 1998, niet meer de mogelijkheid opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën van projecten en andere handelingen van nationaal belang kunnen worden aangewezen, waarvan het beheerplan – op basis van een ecologische toets – kan aangeven dat deze het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen. De betrokken algemene maatregel van bestuur is nooit tot stand gebracht. De betrokken bepaling heeft geen meerwaarde. Opname van de betrokken projecten en andere handelingen in de algemene maatregel van bestuur brengt geen verplichting tot daadwerkelijk opname in het beheerplan met zich. Een dergelijke algemene verplichting zou ook niet kunnen: het bevoegde gezag voor het beheerplan moet immers voor opname in het beheerplan kunnen bepalen welke effecten het betrokken project of de andere handeling in samenhang met andere projecten en plannen voor de natuurwaarden in het specifieke Natura 2000-gebied heeft, en of significant negatieve effecten op voorhand kunnen worden uitgesloten. De bepaling kan zelfs averechts werken, aangezien zij – onbedoeld – a contrario zo kan worden uitgelegd, dat zonder opname van handelingen en projecten van nationaal belang in een algemene maatregel van bestuur, opname in het beheerplan niet mogelijk zou kunnen zijn. Ook om redenen van duidelijkheid en deregulering is schrappen van de bepaling derhalve aangewezen.

Dat bij de maatregelen waarin het beheerplan voorziet rekening moet worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden is tot uitdrukking gebracht in het voorgestelde artikel 1.10, dat overigens een bredere reikwijdte heeft dan alleen de maatregelen van het beheerplan en daarom als algemene bepaling in hoofdstuk I van het wetsvoorstel is opgenomen.

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

Andere instrumenten

Op de wettelijke en niet-wettelijke instrumenten die in Nederland ten algemene worden ingezet om de doelstellingen voor de Natura 2000-gebieden in termen van behoud of herstel te realiseren, is ingegaan in de paragrafen 2.2 en 6.3.2 van deze memorie van toelichting. Los van inrichtings- en beheermaatregelen en dergelijke, is onder meer het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium van belang voor de bescherming van natuurwaarden. Met het onderhavige wetsvoorstel worden ten behoeve van de verzekering van de bescherming van de Natura 2000-gebieden door het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium overigens geen specifieke voorschriften gesteld, net zo min als dat in het huidige wettelijke regime het geval is. De bestaande wettelijke kaders bieden voldoende mogelijkheden voor een evenwichtige planologische inpassing van Natura 2000 door de bevoegde gezagen; een centrale afweging op wetsniveau is niet nodig en niet wenselijk.¹⁰¹

De specifieke verantwoordelijkheid voor het treffen van de instandhoudingsmaatregelen die de bestuursorganen hebben die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de betrokken Natura 2000-gebieden – gedeputeerde staten van de provincie en soms de betrokken minister – wordt tot uitdrukking gebracht in het voorgestelde artikel 2.2, eerste lid, in samenhang met het voorgestelde artikel 2.10, eerste lid, onderdeel a. Deze verantwoordelijkheid strekt zich overigens ook uit tot het treffen van maatregelen ter voorkoming van nadelige effecten voor in andere landen gelegen Natura 2000 gebieden. Dit laatste vloeit voort uit het feit dat in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, de begripsomschrijving van 'Natura 2000-gebied' ook de in andere lidstaten gelegen gebieden omvat. De verplichting om ook deze buitenlandse gebieden te beschermen, vloeit voort uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.¹⁰² Uiteraard zijn maatregelen alleen aan

¹⁰¹ Vgl. de in de Eerste Kamer aanvaarde moties van het lid Tiesinga c.s. en van het lid Schaap c.s., Kamerstukken I 2010/11, 32 500 XIV, D en E.

¹⁰² De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geconstateerd dat de huidige regeling in de Natuurbeschermingswet 1998 op dit punt een leemte bevat:

de orde als er sprake is van een rechtstreeks causaal verband tussen de betrokken activiteit en effecten in het desbetreffende Natura 2000-gebied; het zal dan dus over het algemeen gaan om gebieden die nabij de landsgrens zijn gelegen.

Ten aanzien het in paragraaf 6.3.2. genoemde specifieke instrumentarium van de Natuurbeschermingswet 1998 worden in dit wetsvoorstel enkele belangrijke wijzigingen doorgevoerd. Het gaat daarbij om instrumenten die, zoals aangegeven, deels strekken tot preventie van nadelige effecten – en in zoverre invulling geven aan de op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn vereiste passende maatregelen – en deels tot herstel in Natura 2000-gebieden. Op de wijzigingen ten aanzien van de programmatische aanpak, die leiden tot een verruimde inzetbaarheid van dat instrument (voorgesteld artikel 1.9), is ingegaan in paragraaf 5.4, waarnaar zij verwezen. De overige wijzigingen komen in de navolgende paragrafen 6.4 (passende maatregelen), en 6.5 (passende beoordeling en vergunning) uitvoeriger aan de orde.

Voor een goed beeld wordt te dezer plaats vast aangestipt het feit dat de vergunningplicht – overeenkomstig het eerder aangehaalde wetsvoorstel dat strekt tot het permanent maken van de Crisis- en herstelwet – ingevolge het onderhavige wetsvoorstel wordt beperkt tot projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn (voorgestelde artikelen 2.7 en 2.8).¹⁰³

In de overige gevallen komt in de plaats van de huidige vergunningplicht de mogelijkheid om beperkingen op te leggen of preventieve of herstelmaatregelen voor te schrijven door inzet van de zogenoemde 'aanschrijvingsbevoegdheid'. Deze kan in een individueel geval worden ingezet, maar ook voor categorieën van gevallen (voorgesteld artikel 2.4, eerste en derde lid).

Daarmee is geen aparte regeling meer nodig voor de bijzondere situaties waarin thans de aanschrijvingsbevoegdheid kan worden ingezet, te weten voor bestaand gebruik en voor handelingen en projecten waardoor de stikstofbelasting op een gebied niet toeneemt.

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

¹⁰³ zie ABRS 23 december 2009, zaaknr. 200900893-1-M2 (Belgisch Natura 2000-gebied), overweging 2.5.2.
Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 24, p. 9.

6.4. Passende maatregelen

6.4.1. Kadern richtlijnen passende maatregelen

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

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

Zoals de Europese Commissie in haar eerder aangehaalde leidraad meldt¹⁰⁴, verlangt artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn dat lidstaten alle passende acties ondernemen die redelijkerwijs van hen mogen worden verwacht om te garanderen dat zich geen verslechtering of significante verstoring voordoet. Deze maatregelen reiken verder dan de reguliere beheermaatregelen die nodig zijn om de instandhouding van het gebied te garanderen en die als instandhoudingsmaatregel zijn voorgeschreven op grond van artikel 6, eerste lid, van de richtlijn. Aan artikel 6, tweede lid, ligt het preventiebeginsel ten grondslag. De te nemen passende maatregelen moeten derhalve een anticiperend karakter hebben. Het is lidstaten niet toegestaan te wachten met het treffen van maatregelen tot het moment dat de verslechtering of significante verstoring daadwerkelijk plaatsheeft, aldus de leidraad.

Of er al dan niet sprake is van een verslechtering of een significante verstoring, dient – volgens de leidraad – aan de hand van de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken Natura 2000-gebied te worden vastgesteld. Het gaat daarbij

¹⁰⁴ Blz. 24 e.v.

overigens om alle habitats en soorten die zijn genoemd op het zogenoemde standaardgegevensformulier waarmee het gebied overeenkomstig artikel 4, tweede lid, ten behoeve van plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang is aangemeld. Op dat formulier dienden alle ten tijde van de aanmelding van het gebied aanwezige habitats en soorten te worden vermeld.

De verplichting tot het treffen van passende maatregelen heeft volgens de leidraad een breed toepassingsbereik. Het kan gaan om verslechtingen of verstoringen die worden veroorzaakt door opzettelijk menselijk handelen, maar ook door andere voorspelbare gebeurtenissen, binnen maar ook buiten het gebied (externe werking). Het treffen van passende maatregelen kan al aan de orde zijn als er een kans is dat de verslechting of significante verstoring zich voordoet. Het is dus niet noodzakelijk dat eerst wordt aangetoond dat het effect zich daadwerkelijk manifesteert. Verder gaat het niet alleen om verslechtingen en significante verstoringen als gevolg van nieuwe activiteiten en gebeurtenissen, maar ook om de gevolgen van activiteiten en gebeurtenissen in het heden en uit het verleden. Daarbij kan het – blijkens jurisprudentie van het Europese Hof – ook gaan om eerder vergunde activiteiten, die naderhand toch een verslechting of verstoring blijken mee te brengen, ook als dat niet te wijten is aan een fout van het bevoegde gezag.¹⁰⁵ Het Hof heeft voorts verduidelijkt dat niet alleen verslechting van de kwaliteit door menselijk handelen onder het toepassingsbereik van artikel 6, tweede lid, valt, maar ook verslechting als gevolg van natuurlijke ontwikkelingen.¹⁰⁶ Het proportionaliteitsbeginsel als verankerd in artikel 5, eerste en vierde lid, VEU brengt evenwel mee dat de lidstaat niet gehouden is op dit punt een onevenredige inspanning te leveren.

Onder 'verslechting' wordt – aldus de leidraad – een fysieke aantasting van een habitat verstaan. Daarbij moet worden gedacht aan alle invloeden op het milieu in de desbetreffende habitats, zoals de beschikbare ruimte, water, lucht en bodem. Alles wat afbreuk doet aan de gunstige staat van instandhouding van een habitat of de mogelijkheid om die te bereiken geldt als een verslechting. Met name gaat het dan om een vermindering van de oppervlakte van de habitat, een verzwakking van de voor het behoud nodige specifieke structuur en functies, of van de staat van instandhouding van de met de habitat geassocieerde typische soorten.

Dit wil overigens niet zeggen dat een afname nooit kan worden geaccepteerd. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake gaswinning onder de Waddenzee¹⁰⁷ is overwogen dat de gunstige staat van instandhouding voor wadplaten niet in het geding is, omdat de tijdelijke afname

¹⁰⁵ Uitspraak van 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij) ro. 37.

¹⁰⁶ Uitspraak van 20 oktober 2005, zaak C-6/04 (Commissie tegen VK), ro 34.

¹⁰⁷ ABRS 29 augustus 2007, zaaknr. 200606028/1.

beperkt is in verhouding tot de natuurlijke variatie en geen nadelige effecten heeft voor het bodemleven.

Ook in het in hoofdstuk 1 aangehaalde rapport "Natura 2000 in Nederland" wordt aangegeven dat niet elke achteruitgang van de kwaliteit van een gebied is verboden. Deze achteruitgang moet worden beoordeeld in het licht van de doelstellingen van de Habitatrichtlijn en de instandhoudingsdoelstellingen die voor het gebied zijn vastgesteld. Het gaat volgens de auteurs om een verslechtering die een gevaar van een aantasting van de staat van instandhouding van een gebied met zich brengt of tot gevolg heeft dat de kansen tot herstel in een gunstige staat van instandhouding kunnen dalen.¹⁰⁸

Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat een verslechtering – die niet is te beschouwen als een significant effect in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – bijvoorbeeld aan de orde kan zijn bij drainage van een terrein dat grenst aan een Natura 2000-gebied,¹⁰⁹ bij het omvormen van een beperkt areaal landbouwgrond naar nieuwe natuur,¹¹⁰ bij een tijdelijke afname van het habitatype 'schraal grasland' als gevolg van verbreding van een fietspad¹¹¹ en een tijdelijke verslechtering van het leefgebied van het 'paapje' (een vogelsoort) als gevolg van een herinrichting van het gebied waarbij tegelijk is voorzien in maatregelen voor verbetering van dit leefgebied op termijn.¹¹² In al deze gevallen kwamen de instandhoudingsdoelstellingen naar het oordeel van de Afdeling niet in gevaar. Aan deze uitspraken zijn echter moeilijk algemene conclusies te verbinden, aangezien steeds wordt gekeken naar de specifieke omstandigheden waaronder de desbetreffende activiteit plaatsvindt, in samenhang met de specifieke doelstellingen voor en de specifieke kenmerken van het desbetreffende Natura 2000-gebied. Het kan derhalve zo zijn dat onder andere omstandigheden of in een ander gebied verslechtering op voorhand helemaal niet in de lijn der verwachtingen ligt. Maar omgekeerd kan het ook zo zijn dat onder andere omstandigheden of in een ander gebied juist significant negatieve effecten kunnen worden verwacht en artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing is. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie dat dat direct naast het te draineren perceel een zeldzame plantensoort voorkomt die erg gevoelig is voor de vochtigheidsgraad van de bodem.

Bij 'verstoringen' gaat het volgens de leidraad van de Europese Commissie om verstoringen van soorten (lawaai, licht), en niet de beïnvloeding van de fysieke omstandigheden zoals bij verslechtingen. Passende maatregelen zijn alleen vereist wanneer het gaat om significante verstoringen; een zekere mate van verstoring wordt derhalve aanvaardbaar geacht. Belangrijke parameters zijn de

¹⁰⁸ Blz. 32.

¹⁰⁹ VzABRS van 25 augustus 2009, zaaknr. 200905293/1 (Dwangsom Bruinehaar).

¹¹⁰ ABRS 1 september 2010, zaaknr. 200909157/1 (Landgoed Pannerdens Waard), ro. 2.5.2.1.

¹¹¹ ABRS 23 februari 2011, zaaknr. 200909575/1 (Fietspad Veluwe), ro. 2.10.1.

intensiteit, duur en frequentie van verstoringen. Van een significante verstoring is sprake als door de verstoring de staat van instandhouding ongunstig wordt beïnvloed. Elke gebeurtenis die bijdraagt aan de afname op lange termijn van de populatieomvang, van het verspreidingsgebied van de betrokken soort of van de omvang van de habitat van de soort is significant. De beperking tot 'significante' invloeden in artikel 6, tweede lid, geldt blijkens de jurisprudentie van het Europese Hof uitsluitend voor verstoring en niet voor verslechtering van de kwaliteit van de habitats.¹¹³

Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat er geen sprake is van een potentieel significante verstoring bij vossenjacht in een Vogelrichtlijngebied,¹¹⁴ bij het zenderen van zeehonden en verrichten van tellingen met een vliegtuig,¹¹⁵ bij het oprichten van hoogspanningsmasten tussen een Natura 2000-gebied en de gronden waar lepelaars uit dat gebied foerageren, ook al zullen enkele sterfgevallen optreden door botsingen met de geplande masten,¹¹⁶ en bij lichthinder vanuit een geplande woonwijk nabij een watergebied waar vogels foerageren.¹¹⁷ Ook hier geldt echter dat ingeval het project of de activiteit onder andere omstandigheden of in een ander gebied plaatsvindt, de conclusie ten aanzien van het al dan niet potentieel significant zijn van de verstoring een andere kan zijn.

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

Uit de in paragraaf 6.3.1 van deze memorie van toelichting aangehaalde jurisprudentie van het Europese Hof volgt dat lidstaten vrij zijn om de vorm en de middelen te kiezen waarmee artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn wordt geïmplementeerd. Vereist is wel dat genoemd artikellid in de nationale wetgeving voldoende nauwkeurig moet zijn geïmplementeerd om de uitvoering ervan te kunnen waarborgen. Dat brengt mee dat het bevoegde gezag te allen tijde de bevoegdheid moet hebben om passende maatregelen te nemen om te voorkomen dat zich verslechteringen of significante verstoringen voordoen in enig Na-

¹¹² VzABRS 14 februari 2011, zaaknr. 201008812/2 (herinrichting Dwingelderveld), ro. 2.4.5.

¹¹³ HvJ 4 maart 2010, zaak C-241/08 (Commissie tegen Frankrijk), ro 23 en 24.

¹¹⁴ VzABRS 4 augustus 2006, zaaknr. 200604120/1 (Vogelrichtlijngebied Nieuwkoopse plassen)

¹¹⁵ ABRS 1 april 2009, 200800020/1.

¹¹⁶ ABRS 29 december 2010, zaaknr. 200908100/1 (Zuidring), ro. 2.74.2.

¹¹⁷ VzABRS 31 augustus 2009, 200902644/2 (IJburg II), ro. 2.5.2 en 2.6.2.

tura 2000-gebied. In voorkomend geval moeten dus ook activiteiten van particulieren preventief kunnen worden belet.

6.4.2. Huidige implementatiewijze Nederland

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

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

6.4.3. Regeling in wetsvoorstel

Algemeen

De zorgplicht opgenomen in het voorgestelde artikel 1.8 geldt ook voor overheden en brengt met zich dat elk bestuursorgaan gehouden is om – passende – maatregelen te nemen om schadelijke effecten voor Natura 2000-gebieden die het gevolg kunnen zijn van eigen handelen te voorkomen.

Een specifieke verantwoordelijkheid op dit punt hebben gedeputeerde staten ten aanzien van activiteiten die in hun provincie worden verricht en die in potentie zouden kunnen leiden tot verslechtering van de kwaliteit van de habitats of significante verstoring van soorten in een Natura 2000-gebied (voorgesteld artikel 2.2, tweede lid). Het gaat dan om de leefgebieden van de vogelsoorten waarvoor het gebied ter uitvoering van de Vogelrichtlijn is aangewezen en de vogelsoorten zelf en – als het gebied (mede) een Habitatrichtlijngebied betreft – om de natuurlijke typen habitats in dat gebied, opgenomen in bijlage I bij de Habitatrichtlijn, en de soorten, opgenomen in bijlage II bij de Habitatrichtlijn. De redenen waarom de verantwoordelijkheid ten algemene is belegd bij de provin-

cies, zijn toegelicht in paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting. In de bijzondere gevallen dat het Rijk verantwoordelijk is voor het beheer van het betrokken Natura 2000-gebied, ligt de verantwoordelijkheid om passende maatregelen te treffen bij de betrokken minister (voorgesteld artikel 2.10, eerste lid). Ook dan kan op de provincies echter een verantwoordelijkheid rusten, voor zover zij bevoegd zijn ten aanzien van in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten, zoals de vergunningverlening en de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid (zie hierna).

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

- een algemeen inzetbare aanschrijvingsbevoegdheid om activiteiten te beperken of te verbieden;
- een bevoegdheid om toegangsbeperkingen of –verboden vast te stellen, en
- een bevoegdheid om feitelijke herstel- of behoudmaatregelen te treffen, die door gebruikers en eigenaren moeten worden geduld.

Deze instrumenten worden in het navolgende nader toegelicht.

Bij de inzet van elk van deze instrumenten geldt de – uit artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn voortvloeiende – algemene verplichting van het voorgestelde artikel 1.10, namelijk dat bij de te treffen maatregel rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. De wijze waarop met deze belangen rekening is gehouden zal moeten blijken uit de motivering van het besluit dat aan de maatregel ten grondslag ligt.

Aanschrijvingsbevoegdheid in plaats van vergunningplicht

Het voorgestelde artikel 2.4 bevat een regeling voor een zogenoemde 'aanschrijvingsbevoegdheid' voor het bevoegde gezag, die – behalve voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – in de plaats komt van de vergunningplicht die thans is opgenomen in artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998. Het gaat om een breed inzetbare bevoegdheid: anders dan in de Natuurbeschermingswet 1998 is de aanschrijvingsbevoegdheid niet meer beperkt tot bestaand gebruik (artikel 19c van de Natuurbeschermingswet 1998) en tot de stikstofaanpak bij handelingen en projecten die niet leiden tot een toename van de stikstofbelasting op voor stikstof gevoelige habitats (artikelen 19kd en 19ke van de Natuurbeschermingswet 1998). Het instrument is inzetbaar ten aanzien van bestaande activiteiten, nieuwe activiteiten en voorgenomen activiteiten. Bevoegd gezag

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

Het vervangen van de vergunningplicht door een aanschrijvingsbevoegdheid past binnen het kabinetsbeleid om vergunningvereisten in het kader van de vermindering van de regeldruk zoveel mogelijk af te schaffen. Het introduceren van een algemene aanschrijvingsbevoegdheid in plaats van een vergunningplicht leidt naar verwachting tot een vermindering van het aantal vergunningen met 20%.¹¹⁸ Het gaat daarbij om activiteiten met een beperkte nadelige invloed op het Natura 2000-gebied en die dus hooguit een verslechtering tot gevolg kunnen hebben, maar zeker geen significant negatieve verslechtering of verstoring (zie hiervoor paragraaf 6.4.1).

De Habitatrictlijn schrijft niet voor dat lidstaten een vergunningplicht moeten introduceren om invulling te geven aan de passende maatregelen van artikel 6, tweede lid. Dat is alleen anders voor artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, dat een instrument voorschrijft dat voorziet in toestemming vooraf – in de Nederlandse rechtspraktijk ‘vergunning’- voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied (zie verder paragraaf 6.5 van deze memorie van toelichting). Artikel 6, tweede lid, laat ten aanzien van de te treffen passende maatregelen evenwel nadrukkelijk de ruimte voor andere instrumenten dan de vergunning, als deze instrumenten maar effectief zijn om verslechtering en significante verstoring te voorkomen. Deze opvatting vindt ook steun in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹¹⁹ Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof is moeten de gekozen instrumenten ter omzetting van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn wel effectief zijn en een preventieve werking hebben.¹²⁰ Naar het oordeel van het kabinet is daaraan met de in dit wetsvoorstel opgenomen instrumenten van de aanschrijvingsbevoegdheid, de toegangsbeperkingen en de te gedogen preventieve en herstelmaatregelen voldaan. Zij vormen tezamen met de overige instrumenten, kort aangehaald in paragraaf 6.4.2, een adequate omzetting van artikel 6, tweede lid.

Het vervangen van de vergunningplicht door de aanschrijvingsbevoegdheid voor handelingen die niet als project met mogelijk significante gevolgen zijn aan te merken, leidt overigens ook tot een aanmerkelijke verbetering van de transparantie van het wettelijke stelsel, waarvan de auteurs van het eerder aangehaal-

¹¹⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 1.

¹¹⁹ ABRS 31 maart 2010, zaaknr. 200903784/1 (Heeze Leende II), ro. 2.5.7.

¹²⁰ PM verwijzing.

de rapport "Natura 2000 in Nederland" aangeven dat de bestaande wettelijke regeling door de recente wijzigingen van de Natuurbeschermingswet 1998 onnodig diffuus en gecompliceerd is geworden.¹²¹

Het bevoegde gezag kan in het kader van de aanschrijvingsbevoegdheid een plicht opleggen om preventieve maatregelen te treffen, of om herstelmaatregelen te treffen. Het bevoegde gezag kan ook het uitoefenen van een activiteit verbieden, of een verplichting opleggen om die activiteit te beperken. Gedacht kan worden aan geluiddempende maatregelen bij heien, aan beperkingen ten aanzien van het gebruik van kunstlicht bij werkzaamheden, aan het verbod om werkzaamheden te verrichten tijdens het broed-, werp- of zoogseizoen van specifieke soorten, aan limieten ten aanzien van op te vissen schelpdieren et cetera. Tevens kan de plicht worden opgelegd om informatie over die activiteit te verstrekken aan het bevoegde gezag (voorgesteld eerste lid van artikel 2.4). Handelen in strijd met een opgelegde verplichting is een economisch delict (voorgestelde vierde lid van artikel 2.4 en voorgestelde artikel 10.13, onderdeel B). Waar het bevoegde gezag het initiatief neemt tot inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid is – anders dan bij de huidige algemene vergunningplicht – een gerichte regulering mogelijk en wordt voorkomen dat apart toestemming moet worden verleend voor activiteiten die helemaal geen problemen voor Natura 2000-gebieden blijken te veroorzaken. Dat scheelt lasten voor de burger en ondernemer en voor de overheid. Als het bevoegd gezag de aanschrijvingsbevoegdheid inzet en verplichtingen of beperkingen oplegt, zal het de noodzaak en geschiktheid van deze verplichtingen en beperkingen moeten motiveren, in plaats van dat de burger of ondernemer moet aantonen dat zijn activiteit niet schadelijk is.

Een en ander laat onverlet – zoals ook de zorgplicht in het voorgestelde artikel 1.8 tot uitdrukking brengt – dat de burger of ondernemer die een bepaalde activiteit uitvoert zelf moet bedenken of deze activiteit wellicht effecten heeft voor natuurwaarden in een Natura 2000-gebied en maatregelen moet nemen om nadelige effecten te voorkomen en bij twijfel te rade zal moeten gaan bij het bevoegd gezag.

De verplichtingen en de beperkingen die kunnen worden opgelegd komen overeen met de verplichtingen en beperkingen die in de huidige wetgeving ten aanzien van bestaand gebruik en in het kader van de stikstofaanpak kunnen worden opgelegd (artikelen 19c, tweede lid, en 19ke, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Ook de thans in artikel 19kf, tweede lid, van de Natuurbeschermingswetwet opgenomen verplichting om te salderen met gebruikmaking van een in een provinciale depositiebank geregistreerde hoeveelheid stikstof, die is gerelateerd aan beëindigde of gewijzigde activiteiten, kan worden

¹²¹ Blz. 61 rapport.

opgelegd; deze mogelijkheid is verruimd tot andere schadelijke stoffen dan stikstof (voorgesteld artikel 5.4, tweede lid).

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

Het bevoegde gezag zal steeds moeten bezien welke maatregel het meest doelmatig en doeltreffend is om verslechtering of significante verstoring te voorkomen.

Wanneer de (dreigende) achteruitgang van een gebied duidelijk is toe te schrijven aan een activiteit van één gebruiker of die binnen de invloedssfeer van één bestuursorgaan valt, ligt het voor de hand die activiteit te doen staken of aanpassen. Hierbij kan gedacht worden aan de individuele aanschrijving gericht tot een waterschap om het waterpeil te verhogen of te verlagen, of gericht tot een aannemer die een kleinschalig bouwproject uitvoert nabij een Natura 2000-gebied om bepaalde geluiddempende maatregelen bij het heien te nemen. Wanneer het bevoegde gezag constateert dat een bepaalde categorie van activiteiten op een gelijke wijze belastend is voor de natuurwaarden, is het oogpunt van gelijkheid, wenselijk dat voor alle betrokkenen dezelfde regels gelden. Dat is tevens efficiënter ten opzichte van de situatie dat voor veel betrokkenen dezelfde beschikking moet worden vastgesteld. Te denken valt aan maatregelen ter beperking van de stikstofdepositie die alle bestaande veehouderijen in en rond voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden in de provincie moeten nemen, zoals maatregelen betreffende de weidegang of de stal, of toepassing van zogenoemd afvanggewas rond de stal. Ook kan gedacht worden aan beperkingen ten aanzien van laagvliegactiviteiten, recreatieve activiteiten, evenementen en kleinere onderhoudswerkzaamheden ten aanzien van waterlopen, welke beperkingen hebben te gelden ongeacht wie deze activiteiten uitvoert.

Gewezen wordt op de mogelijkheid dat op basis van het eerste lid, onderdeel c, in samenhang met het voorgestelde derde lid van artikel 2.4 door het bevoegde gezag een meldingsplicht kan worden ingevoerd. Het kabinet benadrukt dat een meldingsplicht is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen, en dus terughoudend moet worden toegepast. In beginsel moet immers de informatie in het beheerplan, alsook de informatie die bij de overheid aanwezig is op basis van andere verleende vergunningen of gedane meldingen, een goed beeld geven van alle activiteiten die verslechterende of significant versturende effecten kunnen hebben op de natuurwaarden. Juist omdat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in het vervallen van de vergunningplicht voor activiteiten die niet zijn aan te mer-

ken als projecten met mogelijk significante gevolgen, is het evenwel van belang dat het bevoegde gezag de mogelijkheid houdt om de informatie die anders in het kader van de vergunningaanvraag zou zijn overgelegd, nu via het opleggen van een meldingsplicht te ontvangen.

Benadrukt wordt dat de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid niet het enige instrument is om een (dreigende) achteruitgang van de natuurwaarden van een gebied tegen te gaan of te voorkomen. Ook andere maatregelen, op basis van andere wetgeving zoals hiervoor vermeld, kunnen in overweging worden genomen. Steeds zal worden nagegaan welke maatregel of samenstel van maatregelen passend is.

Bij de toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid moet – zoals ook eerder werd aangegeven ten aanzien van de instandhoudingsmaatregelen in paragraaf 6.3.3. van deze memorie van toelichting – het voorgestelde artikel 1.10 in acht worden genomen. Dat schrijft voor – overeenkomstig artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn – dat rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Uiteraard wordt daarbij ook rekening gehouden met de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied in het beheerplan.

Met het oog op een zorgvuldige totstandkoming van de op te leggen maatregel is het zaak dat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze kenbaar te maken. Dit mag evenwel niet in de weg staan aan een daadkrachtige snelle ingreep als een dreigende verstoring of verslechtering per omgaande moet worden beteugeld om de natuurwaarden te behouden of te herstellen (voorgesteld artikel 2.4, tweede lid).

Zoals in het voorgaande opgemerkt, geldt voor projecten met mogelijk significante effecten een op zichzelf staand vergunningenregime. Wanneer een verandering van omstandigheden noopt tot passende maatregelen, kan zulks worden gerealiseerd door een wijziging van de vergunningvoorschriften, en in het uiterste geval door intrekking van de vergunning. Dat brengt mee dat het instrument van de aanschrijvingsbevoegdheid hier geen meerwaarde heeft. De aanschrijvingsbevoegdheid is dan ook niet van toepassing op deze projecten (voorgesteld vijfde lid van artikel 2.4).

Op het punt van de vervanging van de vergunningplicht voor activiteiten met een beperkte invloed voor Natura 2000-gebieden door een aanschrijvingsbevoegdheid is overigens sprake van samenloop met het eerder aanhaalde wetsvoorstel strekkende tot het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, waarin een vergelijkbaar voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet

1998 is opgenomen.¹²² Als die wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in werking treedt vóórdát het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen, kunnen burgers, ondernemers en overheden eerder profijt hebben van de voordelen van het vervallen van de vergunningplicht. Waar het andere wetsvoorstel, gelet op de beperktere reikwijdte op dit punt, aangrijpt bij de bestaande inrichting van het wettelijke beschermingsregime, is het daarbij nog niet mogelijk gebleken tevens te komen tot de vereenvoudiging van het totale wettelijke systeem, die met het onderhavige wetsvoorstel wel wordt gerealiseerd.

Toegangsbeperkingen

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

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

Het bevoegde gezag voor het stellen van toegangsbeperkingen zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin het betreffende deel van het Natura-2000-gebied is gelegen. Voor rijkswateren en defensie terreinen worden de beperkingen gesteld door de Minister van Economisch Zaken, Landbouw en Innovatie (voorgesteld artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onderdeel b).

¹²² Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 24, p. 9.

Feitelijke maatregelen voor herstel of behoud

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

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

Anders dan in het huidige artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1998, is in het voorgestelde artikel 2.6 de mogelijkheid van het treffen van feitelijke maatregelen niet beperkt tot terreinen binnen het Natura 2000-gebied – immers ook factoren buiten dat gebied kunnen negatieve gevolgen hebben voor de binnen het Natura 2000-gebied te beschermen maatregelen. Daarmee is tegemoet gekomen aan het bezwaar dat in het in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting aangehaalde rapport “Natura 2000 in Nederland” op dit punt ten aanzien van de bestaande regeling wordt gezien.¹²³ Bovendien kunnen de maatregelen niet alleen worden ingezet om – overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn – verslechtering van de kwaliteit van habitats of een significante verstoring van soorten te voorkomen, maar ook om – overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn de nodige herstelmaatregelen te treffen.

Inzet van de bevoegdheid van het voorgestelde artikel 2.6 betreft – evenals inzet van de huidige bevoegdheid van artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1998 – een op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM¹²⁴ geoorloofde inbreuk op het eigendomsrecht, namelijk een wettelijk geregelde beperking van het gebruik van het eigendomsrecht in het algemeen belang: het belang van natuurbescherming. Een dergelijke inbreuk moet te allen tijde een redelijk evenwicht (‘fair balance’) bewaren tussen het nagestreefde algemene

¹²³ Blz. 60.

¹²⁴ Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

belang en de beperking van het eigendomsrecht. De beperking moet noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn; een eventueel onevenredig nadeel dat de eigenaar lijdt moet door het bevoegd gezag worden vergoed.¹²⁵ Een en ander geldt evenzeer ten aanzien van beperkingen die op grond van het voorgestelde artikel 2.5 ten aanzien van de toegang tot een gebied kunnen worden gesteld, ingeval deze het genot van de eigendom of van het gebruiksrecht aantasten. Deze aantasting zal over het algemeen overigens zeer gering zijn, aangezien een uitzondering geldt voor de eigenaar of gebruiker van het terrein, voor zover het de toegang tot zijn eigen grond betreft.

6.5. Passende beoordeling plannen en projecten

6.5.1. Kaders richtlijnen passende beoordeling

Bepalingen richtlijnen

Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vereist een specifieke toets vooraf ten aanzien van projecten en plannen die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied, en die op zich zelf of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het gebied. Voor dergelijke plannen en projecten moet een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen mogen de bevoegde nationale instanties slechts toestemming geven voor dat plan of project, nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. De toestemming geven zij ook pas, nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.¹²⁶

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

¹²⁵ Zie de jurisprudentie van het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM): 20 juni 1989, Serie A, Vol. 169 (Mellcher), 18 februari 1991, Serie A, Vol. 192 (Fredin); 9 december 1994, Serie A, Vol. 159 (Tre Traktörer); 9 december 1994, Serie A, Vol. 301 (Griekse Kloosters).

¹²⁶ In zoverre kunnen ook ten aanzien van ruimtelijke ordeningsplannen bijzondere eisen gelden op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, maar deze communautaire eis is wat anders dan een algemene bovengeschiedtheid van de nationale natuurwetgeving ten opzichte van de ruimtelijke ordeningswetgeving als bedoeld in de in paragraaf 6.3.3. aangehaalde Eerste Kamermotie van het lid Tiesinga c.s.

blijft. De lidstaat stelt de Europese Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

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

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

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

Uitleg Hof en Commissie

Het aan artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn ten grondslag liggende voorzorgsbeginsel wordt door het Hof strikt uitgelegd.¹²⁷

Het Hof geeft aan dat op grond van artikel 6, derde lid, een plan of project passend moet worden beoordeeld als het risico bestaat dat dit plan of project significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied. Dit risico moet volgens het Hof worden uitgelegd in het licht van het voorzorgsbeginsel; het wijst er daarbij op dat dit beginsel een van de grondslagen van het beleid van de Gemeenschap is om op milieugebied een hoog beschermingsniveau na te streven en dat de Habitatrichtlijn tegen de achtergrond van dat beginsel moet worden uitgelegd. Volgens het Hof bestaat het risico van significante gevolgen "wanneer op basis van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten" dat het plan of project

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

significante gevolgen heeft voor het gebied. Het Hof overweegt daarbij, dat deze uitleg het mogelijk maakt om aantasting van beschermde gebieden als gevolg van plannen of projecten op efficiënte wijze te voorkomen, en dat de uitleg aldus bijdraagt aan de verwezenlijking van het voornaamste doel van de richtlijn, namelijk het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

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

De beoordeling of van mogelijk significante gevolgen sprake is geschiedt volgens het Hof in het licht van de doelstellingen van het Natura 2000-gebied. Wanneer een plan of project weliswaar gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied, maar de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt, kan het niet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen heeft voor het gebied. Omgekeerd moet een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied in gevaar dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor dat gebied. Dit moet volgens het Hof met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.¹²⁸

Wat betreft de passende beoordeling, op basis waarvan moet worden uitgemakt of wel of geen toestemming voor het plan of project kan worden verleend, geeft het Hof aan dat een dergelijke beoordeling inhoudt dat, op basis van de beste wetenschappelijke informatie ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied in gevaar kunnen brengen moeten worden geïnventariseerd. De doelstellingen waaraan moet worden getoetst kunnen met name worden vastgesteld aan de hand van het belang van

¹²⁸ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro 46 tot en met 49.

het gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II bij de Habitatrichtlijn, alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor het gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.¹²⁹ De Commissie preciseert in de eerder aangehaalde leidraad¹³⁰ dat de bij de aanmelding van de gebieden op het standaardgegevensformulier vermelde gegevens van de aanwezige habitats en soorten, genoemd in de bijlagen I en II van de richtlijn, de basis zijn voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen. Op dat formulier is in de paragrafen 6.2.1 en 6.2.2 van deze memorie van toelichting ingegaan; alle habitats en soorten, genoemd in de bijlagen I en II bij de Habitatrichtlijn, die in het gebied feitelijk aanwezig zijn ten tijde van de aanmelding van het gebied voor opname op de lijst van gebieden van communautair belang moeten op dat formulier worden vermeld.

Ten aanzien van de passende beoordeling geeft de leidraad aan dat zij moet resulteren in een schriftelijk verslag en met redenen moet worden omkleed.¹³¹ De leidraad suggereert om gebruik te maken van de methodiek van de mer-richtlijn¹³² en bij het onderzoek ook mogelijke verzachtende maatregelen en alternatieve oplossingen te betrekken. Wat betreft de beoordeling of de 'natuurlijke kenmerken van een gebied' worden aangetast, moet volgens de leidraad worden gekeken naar de ecologische functies van het gebied, waarbij de beoordeling moet worden toegespitst op en beperkt tot de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. Van aantasting van natuurwaarden is sprake als het ecosysteem zich na verstoring niet kan herstellen noch het vermogen bezit zich te ontwikkelen in een voor de instandhouding gunstige zin.¹³³ Dat sluit aan bij 'het in gevaar brengen van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied' waarop het Hof, zoals aangegeven, terugrijpt voor de interpretatie van het begrip 'significant'.

Het Europese Hof interpreteert het begrip 'project' ruim en zoek daarbij aansluiting bij het projectbegrip van de mer-richtlijn: de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken en andere ingrepen in het natuurlijke milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten. Een activiteit als mechanische kokkelvisserij valt volgens het Hof onder de reikwijdte van dat begrip.¹³⁴ Dat geldt ook voor onderhoudswerkzaamheden aan een vaargeul, waarbij het Hof ook aangeeft dat periodieke

¹²⁹ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro 52 tot en met 54.

¹³⁰ Blz. 38. Zie ook de brief van de Europese Commissie die is opgenomen als bijlage bij de brief over de aanpak van Natura 2000, Kamerstukken 2010/11, 32 670, nr. 24.

¹³¹ Blz. 35 e.v.

¹³² Richtlijn nr. 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175).

¹³³ Blz. 39-40.

¹³⁴ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro 24 e.v.

werkzaamheden onder omstandigheden als één project kunnen worden beschouwd waarvoor maar één keer toestemming noodzakelijk is. Overigens is volgens het Hof geen nieuwe toestemming vereist ingeval voor het project al toestemming is verleend voor het verstrijken van de omzettingstermijn van de richtlijn.¹³⁵

In de jurisprudentie van het Europese Hof wordt voor de uitleg van het begrip 'project' in de mer-richtlijn een koppeling gelegd met een fysieke ingreep. Zo oordeelde het Hof¹³⁶ dat er sprake is van een project voor zover er sprake is van een "materieel" werk, van een activiteit die ter plaatse – kennelijk onmiddellijk – "reële fysieke veranderingen meebrengt", van werken of ingrepen die de "materiële toestand van de plaats veranderen". Ook bij wijzigingen van eerder getoetste fysieke ingrepen – zoals de aanleg van een weg – vallen blijkens het oordeel van het Hof alleen fysieke wijzigingen onder de verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapportage. Ook de in de bijlagen bij de MER-richtlijn genoemde projecten duiden op ingrepen van fysieke aard.

Over het begrip 'plan' heeft het Hof zich nog niet uitgesproken. Gelet op het voorgaande mag evenwel worden verwacht dat dit begrip ook ruim moet worden uitgelegd. Volgens de leidraad van de Europese Commissie¹³⁷ gaat het bij 'plannen' in de eerste plaats om bestemmingsplannen en andere instrumenten op het vlak van de ruimtelijke ordening, ook instrumenten die niet rechtstreeks ten uitvoer worden gelegd, maar de basis vormen voor meer gedetailleerde plannen of die dienen als kader voor het verlenen van vergunningen voor projecten. Onder het planbegrip vallen volgens de leidraad ook sectorale plannen, zoals plannen voor vervoersnetwerken, plannen voor het beheer van afvalstoffen en plannen inzake waterbeheer. Plannen die het karakter hebben van een beleidsnota worden daarentegen niet beschouwd als een plan in de zin van artikel 6, derde lid. Plannen en projecten die onmiddellijk samenhangen met en nodig zijn voor het op instandhouding gerichte beheer van een Natura 2000-gebied vallen in het algemeen, gelet op de tekst van artikel 6, derde lid, eveneens buiten het bestek van die bepaling, ongeacht of zij op zichzelf staan dan wel deel uitmaken van andere plannen of projecten.

In essentie moet de in artikel 6, derde lid, voorziene plantoets naar het oordeel van het kabinet dus zo worden begrepen, dat die delen van plannen beoordeeld worden die kaderstellend of voorwaardenscheppend zijn voor concrete toekomstige activiteiten. Als in een bestemmingsplan een gebied wordt bestemd voor woningbouw, is sprake van een concrete kaderstellende beslissing, die alleen genomen kan worden als significante effecten voor Natura 2000-gebieden op

¹³⁵ HvJ 14 januari 2010, zaal C-226/08 (Stadt Papenburg), ro 38, 39, 40, 48 en 51.

¹³⁶ HvJ PM april 2011, zaak C-275/09.

¹³⁷ Blz. 31.

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

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

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

6.5.2. Huidige implementatiewijze Nederland

Wetgeving

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

Bevoegd gezag voor de vergunningverlening zijn in beginsel gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied, waarvoor het project of plan gevolgen heeft, geheel of grotendeels is gelegen, tenzij de gevolgen zich hoofdzakelijk voordoen voor in een deel van een Natura 2000-gebied dat is gelegen binnen de grenzen van één provincie. In dat laatste geval zijn gedeputeerde staten van die laatste provincie bevoegd gezag (artikelen 2, eerste lid, en 2a,

tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Een afwijkende bevoegdheidsverdeling geldt voorts voor projecten of categorieën van gebieden die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen; voor die projecten en gebieden is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevoegd gezag (artikel 19d, vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Hieraan is invulling gegeven met het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, onder meer voor defensieactiviteiten, voor activiteiten waarvoor buitenlandse mogelijkheden vergunningen aanvragen en voor activiteiten met betrekking tot het hoofdwaternet, vaargeulen, provinciegrensoverschrijdende infrastructurele werken, landaanwinning in zee, landelijke transportnetten voor gas en elektriciteit, delfstoffenwinning en bepaalde vormen van visserij. In de Tracéwet is voorts voorzien in integratie van de passende beoordeling in de, door de Minister van Infrastructuur en Ruimte genomen tracébesluiten.

Voor locatiegebonden projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dat betekent dat de vergunning wordt geïntegreerd met de omgevingsvergunning, en dat de omgevingsvergunning alleen wordt verleend als het bevoegde gezag voor de vergunning van de Natuurbeschermingswet 1998 – over het algemeen gedeputeerde staten – een verklaring van geen bezwaar geeft aan het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning, veelal burgemeester en wethouders; daarbij kunnen zonodig beperkingen en voorwaarden worden gesteld die in de omgevingsvergunning moeten worden overgenomen. De initiatiefnemer kan overigens afzien van een koppeling met de omgevingsvergunning en een afzonderlijke vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 aanvragen (artikel 19d, vierde lid, en hoofdstuk X, titel 2, van de Natuurbeschermingswet 1998).

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

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

Jurisprudentie Raad van State

De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt nauwkeurig de lijn van het Europese Hof.

Dat geldt ook op het punt van het strikte voorzorgsbeginsel, zoals dat hiervoor is weergegeven. Dat betekent dat de nodige eisen worden gesteld aan de wetenschappelijke onderbouwing waaruit moet blijken dat significante gevolgen van een plan of project zijn uit te sluiten.

Daarbij moet worden uitgegaan van de beste wetenschappelijke kennis van dat moment. Als er onderzoek mogelijk is om onzekerheden in de onderzoeksresultaten verder te verminderen, dan dient dat te zijn uitgevoerd. Absolute zekerheid hoeft er echter niet gegeven te worden. Als er na al het mogelijke onderzoek om de onzekerheden te verkleinen nog enige onzekerheid bestaat over de te verwachten gevolgen van een project, en prognoses ten aanzien de effecten van het project ongunstiger kunnen uitvallen, betekent dat niet op voorhand dat niet de vereiste zekerheid kan worden geboden dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Het is dus niet nodig dat alles wordt geweten, maar wel dat een reële wetenschappelijke inschatting kan worden gemaakt wat het risico is van vastgestelde kennislacunes. Dit risico moet zodanig beperkt zijn, dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied plaatsvindt. Redelijke twijfel verwijst naar de binnen de wetenschap gehanteerde en geaccepteerde zekerheidsmarges. De Afdeling bestuursrechtspraak kent belang toe aan het feit dat in verband met de resterende onzekerheid is voorzien in een systeem van monitoring van de gevolgen en bijsturing ('hand aan de kraan'), waarbij dan wel moet vast staan dat door tijdige bijsturing onomkeerbare ecologische gevolgen ook daadwerkelijk kunnen worden voorkomen.¹³⁸

Bij de bepaling van de mogelijke gevolgen van een plan of project voor een Natura 2000-gebied worden veelal rekenmodellen gebruikt. Een rekenmodel kan, omdat het nu eenmaal een modelmatige wijze van effectbepaling behelst, leiden tot afwijkende waarden ten opzichte van de werkelijke waarden. Als het model evenwel door deskundigen algemeen erkend is en veel wordt gebruikt, en als het model zo goed mogelijk is aangepast aan de specifiek te toetsen activiteit en verder – aan de hand van meetgegevens – waar mogelijk is verbeterd, ziet de Afdeling bestuursrechtspraak geen bezwaar om dit model bij de bepaling van de

¹³⁸ Vgl. ABRS 29 augustus 2007, zaaknr. 200606028/1 (Waddengas), ABRS 31 december 2008, zaaknr. 200802225/1 (import schelpdieren Oosterschelde), ABRS 20 september 2009, zaaknr. 200803225/1 (kokkelvisserij Oosterschelde) en ABRS 10 februari 2010, zaaknr. 200809435/1 (ontgronden Brunssummerheide) ro 2.16.

effecten van een project voor een Natura 2000-gebied te gebruiken.¹³⁹ Generieke instrumenten om de effecten van een project te beoordelen kunnen worden gebruikt, mits bij de toepassing ervan rekening mee wordt gehouden dat de reikwijdte van de gevolgen van een activiteit niet alleen afhankelijk is van de aard en de omvang van de activiteit, maar ook van de gebiedsspecifieke omstandigheden en de gevoeligheid van de betrokken soorten en habitattypen.¹⁴⁰

Voor de bepaling of gevolgen van een project significant zijn kijkt de Afdeling bestuursrechtspraak naar verschillende factoren, ook in meer kwantitatieve zin, zoals de afname van de oppervlakte van een habitat of de afname van de omvang van een populatie. De weging van het belang van de afname geschiedt mede in relatie tot de zeldzaamheid van die habitat of soort en tot de algemene condities van het gebied voor behoud en herstel van de habitat of soort.¹⁴¹

De Afdeling bestuursrechtspraak gaat uit van de ruime uitleg van het begrip 'project', zoals deze door het Europese Hof nader is geconcretiseerd in de hiervoor aangehaalde arresten in de Kokkelvisserijzaak en de kwestie van Stadt Papenburg. Het gaat niet alleen om fysieke ruimtelijke ingrepen. Ook bijvoorbeeld de wijziging of uitbreiding van een bestaande intensieve veehouderij is een project dat mogelijk significante gevolgen kan hebben,¹⁴² evenals het organiseren van Powerboatraces in een gebied dat direct grenst aan een Natura 2000-gebied.¹⁴³ Autonome groei van het wegverkeer¹⁴⁴ en het enkele gebruik van gronden als parkeerterrein, valt niet aan te merken als project.¹⁴⁵

Bij de beoordeling van de vraag of voor een project een passende beoordeling moet worden opgesteld, mogen eventuele positieve effecten van mitigerende maatregelen niet worden betrokken: het gaat er immers om of de ingreep op zichzelf gezien – zonder aanvullende maatregelen – dergelijke significante effecten zou kunnen hebben. De effecten van de mitigerende maatregelen kunnen vervolgens wel worden meegewogen in de passende beoordeling en bijdragen aan de conclusie dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende Natura 2000-gebied met zekerheid niet worden aangetast en dat dus toestemming voor het project of plan kan worden gegeven.¹⁴⁶ Ook externe saldering – bijvoorbeeld

¹³⁹ ABRS 10 februari 2010, zaaknr. 200809435/1 (ontgronden Brunsummerheide) ro 2.12.2-2.12.5.

¹⁴⁰ Vgl. ABRS 15 april 2009, zaaknr. 200800669/1 (recreatiewoningen Woensdrecht), ro 2.5.3.

¹⁴¹ Vgl. ABRS 15 april 2009, zaaknr. 200800669/1 (Recreatiewoningen Woensdrecht), ABRS 1 april 2009, zaaknr. 200801465/1 (Windturbinepark Overijssel) en ABRS 29 december 2009, zaaknr. 200908100/1 (Zuidring), ro. 2.74.2.

¹⁴² ABRS 31 maart 2010, zaaknr. 2009037841/1 (Heeze Leende II), ro. 3.5.3, en ABRS 1 december 2010, zaaknr. 200906747/1 (Varkensbedrijf Zwolle).

¹⁴³ VzABRS 25 juli 2011, zaaknr. 201107498/1/R2.

¹⁴⁴ **PM.**

¹⁴⁵ ABRS 5 maart 2008, zaaknr. 200606949/1 (BNM Schoorlse duinen), ro. 2.4.1.

¹⁴⁶ ABRS 7 mei 2008, zaaknr. 200604924/1, (Zuiderklip) en ABRS 21 juli 2010, zaaknr. 200902644/1 (IJburg II), ro. 2.5.3.

uitbreiding van de ene veehouderij en beëindiging van een andere veehouderij – kan onder voorwaarden als mitigerende maatregel worden geaccepteerd; van belang is dat er een directe samenhang bestaat tussen de uitbreiding en de beëindiging.¹⁴⁷

Voor de vraag of verschillende activiteiten tezamen als één project kunnen worden beschouwd kijkt de Afdeling naar de feitelijke onderlinge verbondenheid, waarbij behalve de aard van de activiteit ook tijdfasering een rol kan spelen. Bij de bouw van een elektriciteitscentrale kunnen de bouwvoorbereidende werkzaamheden, de bouw zelf en de exploitatie van de centrale als één project worden gezien.¹⁴⁸ Als voor de realisatie en exploitatie van die centrale in de voorgestelde vorm een uitbreiding van de aangrenzende haven een conditio sine qua non is, moet die havenuitbreiding eveneens als onderdeel van het project worden beschouwd.¹⁴⁹ Het gebruik en onderhoud aan een spoorlijn zijn eveneens als één project te beschouwen.¹⁵⁰ Voorjaars- en najaarsmosselzaadvisserij zijn naar hun aard en in de tijd in voldoende mate van elkaar te onderscheiden om deze als aparte projecten te beschouwen.¹⁵¹ Dat geldt zelfs voor de vestiging van een kwekerij en de drainage en het gedeeltelijk ophogen van de betrokken percelen.¹⁵² Bij plannen kijkt de Afdeling op gelijke wijze: de herontwikkeling van twee verschillende locaties waarbij geen sprake is van een onlosmakelijke samenhang in ruimtelijk opzicht en die ook naar de aard van de voorgenomen handelingen zijn te onderscheiden. is niet te beschouwen als één plan.¹⁵³

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 31 maart 2010¹⁵⁴ verder invulling gegeven aan de uitspraak van het Hof, waarin is uitgemaakt dat projecten waarvoor vóór de omzettingstermijn van de richtlijn toestemming is verleend, niet passend behoeven te worden beoordeeld. De afdeling heeft in lijn hiermee uitgemaakt dat het vereiste van de passende beoordeling niet van toepassing is als voor het project toestemming is verleend voor de datum van vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de richtlijn. Voor de huidige gebieden, aangewezen ter uitvoering van de Habitatrictlijn, is dat 7 december 2004, toen de Europese Commissie de lijst van gebieden van communautair belang heeft vastgesteld.¹⁵⁵ Voor gebieden, sedert begin jaren tachtig van de vorige eeuw aangewezen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn, geldt deze aanvulling

¹⁴⁷ ABRS 16 maart 2011, zaaknr. 200909282/1 (Kempenland-West), ro. 2.5.

¹⁴⁸ VzABRS 28 februari 2008, zaaknr. 200801057/1 en 200801058/1, ro. 2.4.

¹⁴⁹ ABRS 24 augustus 2011, zaaknr. 200900425/1/R2 en 200902744/1/R2 (Kolencentrale Eemshaven).

¹⁵⁰ ABRS 25 februari 2009, zaaknr. 200800511/1 en 200800675/1 (spoorlijn Budel-Weert, ro. 2.6.

¹⁵¹ ABRS 24 december 2008, 200705874/1 (Najaarsmosselzaadvisserij), ro. 2.5.1.

¹⁵² ABRS 2 maart 2011, zaaknr. 200908667/1 (Sarsven en De Banen), ro. 2.9.2.

¹⁵³ ABRS 16 december 2009, 200900916/1 (Bedrijventerrein De Kolk) ro. 2.10.8

¹⁵⁴ Zaaknr. 200903784/1/R2, ro 2.5.4.

¹⁵⁵ PB L 387 van 29 december 2004.

overigens alleen tot 10 juni 1994, aldus de afdeling. Vanaf die datum is het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn voor projecten met mogelijk significante gevolgen op aangewezen Vogelrichtlijngebieden van toepassing (artikel 7 van de Habitatrichtlijn in samenhang met artikel 4 van de Vogelrichtlijn). Voor Vogelrichtlijngebieden die eerst na 10 juni 1994 zijn aangewezen, geldt het beschermingsregime vanaf de datum van aanwijzing.

6.5.3. Regeling in wetsvoorstel

Algemeen

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

Hoofdregels

Het voorgestelde artikel 2.7, eerste, tweede en derde lid, regelt het vereiste van een voorafgaande passende beoordeling voor plannen en projecten die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. De passende beoordeling betreft de gevolgen van de het plan of project voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied (voorgestelde eerste lid van artikel 2.8 van de Habitatrichtlijn). Alleen als uit de passende beoordeling zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast, kan het plan worden vastgesteld, onderscheidenlijk kan een vergunning voor het project worden verleend, tenzij is voldaan aan het bepaalde in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn (zie hierna onder het kopje 'dwingende redenen van groot openbaar belang').

In het voorgestelde artikel 2.8, tweede lid, is overeenkomstige de huidige wet (artikel 19f, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998) bepaald in welke gevallen een passende beoordeling achterwege kan blijven. Het betreft gevallen waarin voor het plan of project in een eerdere fase van de besluitvormingsketen

een passende beoordeling is gemaakt. Gedacht kan worden aan projecten waarvoor in de planfase een passende beoordeling is uitgevoerd. Uit de zinsnede "ingeval (...) de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens of inzichten kan opleveren" volgt dat als er wel nieuwe elementen zijn een (aanvullende) passende beoordeling wel degelijk gemaakt moet worden. Dit geldt bijvoorbeeld als er voor een plan in een eerdere (plan)fase een passende beoordeling is gemaakt, maar ter uitvoering daarvan concrete activiteiten worden ondernomen die niet of niet volledig bij die eerdere beoordeling zijn betrokken. De uitzondering is overeenkomstig de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.¹⁵⁶

Begrippen als 'significant' zijn in het onderhavige wetsvoorstel niet gedefinieerd. Er is hier immer sprake van Europeesrechtelijke begrippen, waarvan de reikwijdte uitsluitend door het Europese Hof van Justitie kan worden bepaald. Volstaan is dan ook met te wijzen op het feit dat de betekenis van dit soort begrippen de betekenis is die daaraan in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zelf wordt gegeven (voorgesteld artikel 1, derde lid). Het Hof heeft – zoals in paragraaf 6.6.1. is aangegeven – in het Kokkelvisserijarrest een nadere duiding van het begrip 'significant' gegeven, die duidelijk maakt dat het begrip zich ook niet leent voor een generieke invulling. Wat significant is, is volgens het Hof namelijk afhankelijk van de omstandigheden van het geval, van de specifieke kenmerken van het gebied en van de staat van de betrokken habitat of soort waarvoor een plan of project nadelige gevolgen kan hebben afgezet tegen de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstelling. Het voordeel is dat hiermee ook ruimte wordt geboden: wat in het ene gebied significant is, hoeft dat in het andere gebied niet te zijn. Dit laat onverlet dat dit wetsvoorstel de ruimte laat om bij provinciale verordening of ministeriële regeling aan te geven welke activiteiten in ieder geval niet significant zijn (zie hierna onder het kopje 'Bijzondere regels met het oog op lastenverlichting en duidelijkheid'). In de Nederlandse situatie is het beheerplan een belangrijk instrument om op gebiedsniveau duidelijkheid te verschaffen over de ruimte die de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden habitats en soorten laten voor bepaalde activiteiten en economische ontwikkelingen. Door het Rijk zijn voorts in samen met de provincies hulpmiddelen ontwikkeld die helpen bij de beoordeling van de significantie van effecten, zoals de 'leidraad significantie' en de 'effectenindicator'.¹⁵⁷

Op grond van artikel 5.2 van dit wetsvoorstel kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden en kan de vergunning onder beperkingen worden verleend. Deze voorschriften en beperkingen zullen worden gesteld als deze noodzakelijk zijn om te waarborgen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet in gevaar komen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om bepaalde eisen

¹⁵⁶ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro **PM**.

aan de uitvoering van het project, zoals eisen die voorkomen dat bij de bouw van een bepaalde installatie, bijvoorbeeld door heien, een significante verstoring van soorten door trillingen of lawaai kan plaatsvinden. Het kan ook gaan om eisen met betrekking tot de inrichting, bijvoorbeeld technische voorschriften aan stallen om de ammoniakuitstoot terug te dringen of af te vangen. Maar ook denkbaar is dat bepaalde monitoringsverplichtingen worden opgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van de bodemdaling bij gaswinning, en dat als beperking wordt opgenomen dat de activiteit, bijvoorbeeld de gaswinning, op aangeven van het bevoegde gezag onmiddellijk wordt stopgezet als zich grotere effecten voordoen dan op voorhand op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis in redelijkheid kon worden verwacht (hand-aan-de-kraan). Evenals thans in artikel 19kf, tweede lid, van de Natuurbeschermingswetwet is geregeld, zal aan de verlening van een vergunning de voorwaarde kunnen worden verbonden om de depositie van stikstof te salderen met gebruikmaking van een in een provinciale depositiebank geregistreerde hoeveelheid stikstof, die is gerelateerd aan beëindigde of gewijzigde activiteiten; deze mogelijkheid is overigens verruimd tot andere schadelijke stoffen dan stikstof (voorgesteld artikel 5.4, eerste lid).

Artikel 5.3 van het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk om een eenmaal verleende vergunning in een later stadium te wijzigen of zelfs geheel in te trekken. Dat kan onder meer als de omstandigheden sedert het tijdstip waarop de vergunning is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze niet, niet zonder beperkingen of voorwaarden of slechts onder andere beperkingen en voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning is verleend zouden hebben bestaan. Deze eis vloeit niet onmiddellijk voort uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, maar – volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof – wel uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, dat passende maatregelen eist om verslechtering van de kwaliteit van habitats en significante verstoring van soorten te voorkomen (zie paragraaf 6.4.1 van deze memorie van toelichting). Overigens bevat het huidige artikel 43 van de Natuurbeschermingswet 1998 vergelijkbare regels als de voorgestelde artikelen 5.2 en 5.3.

De bevoegdheid ten aanzien van de vergunningverlening wordt in het wetsvoorstel (voorgesteld artikel 2.7, tweede en derde lid, in samenhang met het voorgestelde artikel 1.3) eenduidiger belegd dan in de huidige wetgeving, namelijk te allen tijde bij gedeputeerde staten van de provincie waarin het project wordt uitgevoerd. Op de bezwaren van de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende provincies is ingegaan in paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting.

¹⁵⁷ www.natura2000.nl en www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur/natura-2000.

Alleen in bepaalde bij algemene maatregel van bestuur genoemde gevallen waarin nationale belangen aan de orde zijn, is de bij de betrokken maatregel aangewezen minister bevoegd gezag (voorgesteld vijfde lid van artikel 1.3). Anders dan in de huidige wettelijke regeling ten aanzien van vergunningen het geval is, hoeft deze laatste niet de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie te zijn. Het kan doelmatiger zijn, gelet op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die een andere minister ten aanzien van de betrokken categorie projecten of categorie gebieden al heeft, om de bevoegdheid tot verlening van de onderhavige vergunning bij diezelfde minister te beleggen. Overigens is in de Tracéwet thans al voorzien dat de Minister van Infrastructuur en Milieu de natuurtoets meeneemt in het tracébesluit, waarmee op dat punt een aparte vergunningenprocedure op grond van het huidige artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 overbodig is. Het voorgestelde artikel 2.7, vijfde lid, verwijst duidelijkheidshalve naar deze voorziening en naar eventueel in andere wetten nog te treffen vergelijkbare voorzieningen.

Bij plannen is – zoals ook nu het geval is (artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998) – het bevoegde gezag voor de vaststelling van het plan te allen tijde zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de passende beoordeling en voor het trekken van conclusies daaruit voor het al dan niet ongewijzigd kunnen vaststellen van het plan (voorgesteld artikel 2.7, eerste lid). Via de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht als onder meer verankerd in de Gemeentewet en in de Provinciewet en de Waterschapswet en als voorgesteld in het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel voor de Wet Naleving Europese regelgeving publiekrechtelijke entiteiten¹⁵⁸ zijn de betrokken overheden die een plan vaststellen aanspreekbaar op onder meer handelen in overeenstemming met de nationaal- en internationaalrechtelijke kaders.

Dwingende redenen van groot openbaar belang

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

¹⁵⁸ Kamerstukken I 2010/11, 32 157, A.

gelijkheid. De aanvrager van een vergunning voor een project wordt door het bevoegde gezag tijdig tevoren in de gelegenheid gesteld om voorstellen voor compenserende maatregelen te doen (voorgesteld artikel 5.1, derde lid).

De terminologie "dwingende redenen van groot openbaar belang" in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn geeft aan dat niet elk willekeurig plan of project dat in dienst staat van dat belang, een grond mag zijn om toch het plan vast te stellen of toch de vergunning voor het project te verlenen. Door de Europese Commissie wordt in dat verband in de eerder aangehaalde leidraad gewezen op de zeer grote belangen die met de richtlijn worden beschermd. Daaraan wordt de conclusie verbonden dat het slechts kan gaan om "op lange termijn persistente openbare belangen". Economische belangen en andere belangen die voor de samenleving slechts voordelen voor de korte termijn opleveren behoren daartoe niet. Het kan slechts gaan om plannen of projecten die aantoonbaar onontbeerlijk zijn in het kader van bescherming van voor het leven van burgers fundamentele waarden zoals gezondheid, veiligheid of milieu, dan wel in het kader van voor staat en samenleving fundamentele beleidsoriëntaties of van de uitvoering van economische of maatschappelijke activiteiten waardoor specifieke openbare dienstverplichtingen worden nagekomen.

Zoals in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn is aangegeven, kan, ingeval bij de realisatie van een plan of project prioritair habitats of soorten in het geding zijn, als grond voor de vaststelling van het plan of verlening van de vergunning aan het project slechts beroep worden gedaan op de drie genoemde voor het leven van burgers fundamentele waarden. Indien andere dwingende redenen van groot openbaar belang aan de orde zijn, kan pas na advies van de Europese Commissie tot vergunningverlening worden besloten. Het voorgestelde artikel 2.8, zesde lid, regelt dat het advies aan de Europese Commissie wordt gevraagd door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Dit tegen de achtergrond dat het internationaal verkeer en het verkeer met de Europese instelling tot de verantwoordelijkheid van het Rijk behoort.

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

Bij de realisatie van een project met significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied dienen compenserende maatregelen – volgens de leidraad van de

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

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

Aansluiting bij milieueffectrapportage

Het kan voorkomen dat voor een plan of een project niet alleen een passende beoordeling moet worden gemaakt, maar ook een milieueffectrapportage, op grond van de Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde Besluit milieueffect-rapportage. Om extra lasten te voorkomen kan het wenselijk zijn dat het be-stuursorgaan dat een plan vaststelt, of de initiatiefnemer van het project de nodige onderzoeken daarvoor tezamen laat uitvoeren en de passende beoorde-

ling daarmee onderdeel laat uitmaken van de milieueffectrapportage. Dat is niet alleen van belang ter voorkoming van de lasten, maar ook ter waarborging van de kwaliteit van het onderzoek en de weging van de gevolgen voor het gebied, waarbij de commissie MER een belangrijke rol speelt.

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

Het voorgestelde artikel 2.8, eerste lid, laat aan het bevoegde gezag voor de vaststelling van een plan – evenals aan de initiatiefnemer van een project – evenwel ook nadrukkelijk de ruimte om de komen tot een andere afweging. Het kan immers – zeker bij meer complexe en omvangrijke projecten – ook aantrekkelijk zijn om het proces in een aantal stappen op te knippen, en bijvoorbeeld de passende beoordeling pas uit te voeren als duidelijk is of volgens de milieueffectrapportage het oorspronkelijke plan of project dan wel juist een alternatief het meest in de rede ligt; in dat geval kan de passende beoordeling worden beperkt tot het alternatief, in plaats van dat tweemaal een passende beoordeling moet worden uitgevoerd. De wetgeving moet een dergelijke flexibele en kosteneffectieve benadering niet in de weg staan en ruimte laten voor de eigen verantwoordelijkheid en afwegingen van bevoegd gezag, burger en ondernemer. Het bevoegde gezag voor de vergunningverlening zal de initiatiefnemer bij de

aanvraag wel wijzen op de mogelijke voordelen van integratie van de passende beoordeling met de milieueffectrapportage.¹⁵⁹

Aansluiting bij omgevingsvergunning

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt ook de aansluiting bij de omgevingsvergunning versterkt: bij locatiegebonden projecten zal niet meer gekozen kunnen worden voor een aparte vergunning voor de natuuraspecten, maar zullen de natuuraspecten te allen tijde worden betrokken in de omgevingsvergunning (voorgesteld artikel 2.7, vierde lid, en artikel 10.7). Vooralsnog blijft nog wel worden uitgegaan van het systeem van de verklaring van geen bedenkingen, af te geven door het bevoegde gezag voor de vergunning die is vereist voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen op grond van het voorgestelde artikel 2.7, tweede lid: over het algemeen de provincie in enkele specifieke gevallen het Rijk (voorgesteld artikel 1.3, vijfde lid). In dit stadium is een volledige integratie met de omgevingsvergunning – in die zin dat het bevoegde gezag ten aanzien van de omgevingsvergunning te allen tijde verantwoordelijk is voor de volledige natuurtoets – niet aan de orde. Een volledige integratie zou vergen dat ook bij de individuele gemeenten inhoudelijke deskundigheid over de Natura 2000-aspecten zou moeten worden georganiseerd en zou moeten worden voorzien in een coördinatiestructuur die een eenduidige en samenhangende aanpak ten aanzien van – over het algemeen meerdere gemeenten omvattende – Natura 2000-gebieden te borgen. Dat is niet doelmatig en leidt tot nieuwe bestuurlijke drukte. Het kabinet wijst er evenwel op dat op het moment dat de in het regeerakkoord voorziene instelling van regionale uitvoeringsdiensten een feit is, op dit punt mogelijk een andere afweging zal worden gemaakt.

Bijzondere regels met het oog op lastenverlichting en duidelijkheid

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

- Het voorgestelde eerste lid van artikel 2.9 maakt het mogelijk om in een beheerplan of in een programma duidelijkheid te verschaffen over projecten met mogelijk significante gevolgen die in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied waarop het beheerplan betrekking heeft, of de Natura 2000-gebieden waarvoor het programma komt te gelden. Het voordeel hiervan is dat de vereiste passende beoordeling van de betrokken projecten kan meelopen met de sa-

¹⁵⁹ **PM** zie brief Minister I&M mede namens de toenmalige Minister van LNV aan de

menhangende beoordeling van de positieve ecologische effecten van het beheerplan of het programma. Dat scheelt lasten voor de initiatiefnemer en verschaft de initiatiefnemer duidelijkheid. Om een adequate passende beoordeling van de effecten mogelijk te maken zal het project wel al voldoende uitgewerkt moeten zijn. De voorziening is overeenkomstig de thans ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 al geldende voorzieningen ten aanzien van beheerplannen en de programmatische aanpak stikstof (artikel 19a, eerste en tiende lid, in samenhang met artikel 19d, derde lid, en artikel 19kh, vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Ten opzichte van de huidige regeling is verduidelijkt dat het bevoegde gezag voor het beheerplan of het programma wel hetzelfde moet zijn als het bevoegde gezag voor de vergunningverlening, dan wel daarmee in overeenstemming moet handelen. Het bevoegde gezag voor het beheerplan of het programma kan immers niet zonder meer in de uitoefening van de bevoegdheden van een ander bestuursorgaan treden; zou dat wel het geval zijn dan zou de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuursorganen onduidelijk en diffuus worden, wat ook de democratische controle op de uitoefening van die bevoegdheden zou bemoeilijken. Voor de toelichting op de regeling van de beheerplannen en programma's zij verder verwezen naar de paragrafen 6.3.2 en 6.3.3 en paragraaf 5.4 van deze memorie van toelichting.

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

Een vergelijkbare mogelijkheid bevat het huidige artikel 19da van de Natuurbeschermingswet 1998, maar die vereist in alle gevallen een algemene maatregel van bestuur. Dat is onlogisch als het gaat om projecten waarvoor normaliter de provincies bevoegd gezag voor de vergunningverlening zijn. En, als het Rijk wel bevoegd gezag is voor de vergunningverlening ten aanzien de projecten, is het huidige artikel 19da inflexibel, waar een zwaar wetgevingsinstrument als een algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen. Laatste is ook niet in overeenstemming met het feit

dat vrijstellingen van verboden in de Nederlandse wetgeving over het algemeen aan regeling bij ministeriële regeling wordt overgelaten. Met het onderhavige voorstel worden beide imperfecties van het bestaande artikel 19da van de Natuurbeschermingswet 1998 hersteld.

De op grond van het tweede lid te treffen voorzieningen zullen in overeenstemming moeten zijn met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Dat betekent dat voor de betrokken projecten op voorhand op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens moet kunnen worden uitgesloten dat sprake is van significant negatieve effecten (voorgestelde vierde lid van artikel 2.9).

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

- Het voorgestelde derde lid ligt in het verlengde van het voorgestelde tweede lid van artikel 2.9. Het gaat hier evenwel niet om de benoeming van complete projecten die buiten de vergunningplicht vallen, maar om de benoeming van bepaalde gevolgen die op voorhand – ook niet in combinatie met andere factoren – als niet significant kunnen worden beschouwd en daarmee buiten de passende beoordeling kunnen blijven. Gelet op de aard van de voorziening, die op zichzelf los staat van de bevoegdheid ten aanzien van de vergunningverlening voor bepaalde projecten, is het treffen van deze voorziening aan een ministeriële regeling overgelaten. Ook hier geldt dat het op voorhand niet gemakkelijk zal zijn om aan deze voorziening invulling te geven. De significantie van bepaalde gevolgen hangt immers nauw samen met de specifieke instandhoudingsdoelstellingen en milieukeurmerken van een gebied. En bovendien kan een bepaald gevolg over het algemeen wellicht als niet significant hebben te gelden, in combinatie met andere gevolgen kan het gevolg wellicht alsnog significant worden. De ecologische onderbouwing – te leveren op grond van het voorgestelde vierde lid van artikel 2.9 – zal derhalve ook hier essentieel zijn, om strijdigheid met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn te voorkomen. Het voornemen van het kabinet is om in ieder geval de thans in artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen regeling in de algemene maatregel van bestuur een plaats te geven. Het gaat dan dus om de stikstofbelasting van projecten, waarbij – in voorkomend geval door

maatregelen als saldering met andere activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken – verzekerd is dat de stikstofbelasting ten aanzien van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden niet toeneemt. Waar sprake is van een gelijkblijvende belasting, kan in de ogen van het kabinet immers per definitie geen sprake zijn van een significant effect, ook niet in combinatie met andere factoren: er verandert immers feitelijk niets.

- Het voorgestelde vijfde lid van artikel 2.9 biedt een basis om bij ministeriele regeling regels te stellen over de wijze waarop de gevolgen voor Natura 2000-gebieden worden vastgesteld, met het oog op de vergunningverlening en de vaststelling van plannen. In die regels kunnen onder meer rekenmodellen, onderzoeksmethoden of meetmethoden worden voorgeschreven die bij de beoordeling van de effecten moeten worden gehanteerd. Ook kunnen, op grond van een ecologische onderbouwing, geografische beperkingen aan het te onderzoeken gebied worden gesteld. Door het voorschrijven van modellen en methoden kunnen de effecten van projecten eenvoudiger worden bepaald, hetgeen tot gevolg heeft dat de onderzoekslasten kunnen dalen. Het streven is een situatie te creëren dat de consequenties van de externe werking voor onder meer infrastructuurprojecten eenduidiger en consequent kunnen worden bepaald.

6.6. Beschermde natuurmonumenten en landschapsgesichten

Beschermde natuurmonumenten

Er zijn momenteel 66 beschermde natuurmonumenten, waarvoor de Natuurbeschermingswet 1998 een specifiek beschermingsinstrumentarium bevat. Dat instrumentarium is neergelegd in de artikelen 10 (gebiedsaanwijzing), 16 (vergunningplicht voor potentieel schadelijke activiteiten) en 17 tot en met 19 (mogelijkheid beheerplan). Het gaat bij de 66 gebieden in totaal om 3.465 hectare, waarvan 96,5% binnen de ecologische hoofdstructuur is gelegen. Van de 66 gebieden vallen vier gebieden – Antjesholt, Eendennest, Kooibosje Terheijden en Overcingel – buiten de ecologische hoofdstructuur. De 66 natuurmonumenten worden thans op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 beschermd vanwege waarden als natuurschoon (stilte, weidsheid, ongereptheid, nachtelijk duister), of vanwege de natuurwetenschappelijke betekenis (flora en fauna) van nationaal belang. De waarden van natuurschoon vallen niet onder de waarden die op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de in de 66 gebieden voorkomende waarden van natuurwetenschappelijke betekenis waren niet van zodanige internationale betekenis, dat – anders dan bij veel andere bestaande beschermde natuurmonumenten – opname van de gebieden in het Natura 2000-netwerk aangewezen werd geacht. De aspecten die in het bijzonder het land-

schappelijke schoon betreffen kunnen wel van belang zijn in het licht van de in het kader van de Raad van Europa gesloten Europees Landschapsverdrag.¹⁶⁰

Het kabinet stelt vast dat de bescherming van de waarden van de betrokken gebieden primair een verantwoordelijkheid is voor de provincies en de gemeenten waarin de gebieden zijn gelegen. Het kabinet stelt ook vast dat deze bescherming goed vorm kan krijgen via de instrumenten die deze overheden daarvoor ter beschikking staan, zowel ten aanzien van de gebieden zelf als het omringende gebied: verzekering van de planologische bescherming op grond van de Wet ruimtelijke ordening, gebiedsinrichting (verwerving, inrichting en beheer, zonodig ondersteund door landinrichting), de provinciale milieuverordening op grond van de Wet milieubeheer et cetera.

Het daarnaast voorzien in een specifiek beschermingsregime in de rijkswetgeving acht het kabinet niet noodzakelijk, reden waarom het onderhavige wetsvoorstel daar niet langer in voorziet. Het schrappen van dit beschermingsregime draagt bij aan het kabinetsstreven om te komen tot een ontstapeling van beschermingsregimes voor verschillende gebiedscategorieën op rijksniveau en doet recht aan de eigenstandige afwegingen die provincies en gemeenten ten aanzien van de bescherming van dergelijke niet internationaal kwalificerende gebieden hebben te maken. Zoals in de paragrafen 6.2.4 en 6.3.4 van de memorie van toelichting is toegelicht, komen ook de doelen van de inmiddels in Natura 2000-gebieden opgegangene natuurmonumenten in de aanwijzingsbesluiten en beheerplannen voor de betrokken Natura 2000-gebieden te vervallen.

Beschermde landschapsgezichten

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

Het toenmalige kabinet heeft in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de natuurwetgeving aangegeven dat het instrument van het beschermde landschapsgezicht ongewijzigd blijft en dat het aan de provincies is om met behulp van onder meer dit instrument aan de bescherming van belang-

¹⁶⁰ Florence, 20 oktober 2000, Trb. 2005, 23.

rijke landschapsgezichten invulling te geven.¹⁶¹ Door het huidige kabinet is opnieuw naar de voorziening gekeken. Het kabinet onderschrijft de conclusie dat bescherming van landschapsgezichten een verantwoordelijkheid is van de provincies. Tegelijk stelt het vast dat het instrument zoals dat thans is opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998 geen meerwaarde heeft naast het reguliere ruimtelijke ordeningsinstrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening. Dat biedt met artikel 4.1 al dezelfde mogelijkheden voor provincie om de bescherming van belangrijke landschapsgezichten te verzekeren: bij provinciale verordening kunnen op dit punt regels worden gesteld waaraan de bestemmingsplannen moeten voldoen. Voor essentiële landschappen, zoals de landschappen die zijn erkend als UNESCO-werelderfgoed worden in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening door het Rijk wel kaders gesteld. Hetzelfde geldt voor de ecologische hoofdstructuur, die mede een aantal belangrijke landschapsgezichten omvat. In het licht van het streven naar bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht ligt het niet in de rede in de natuurwetgeving een specifiek instrument te handhaven, terwijl met het generieke instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening dezelfde bescherming kan worden bereikt; het bestaande beschermingsregime is derhalve niet meer opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel.

Overigens is voor het behoud van landschappen niet alleen planologische bescherming van belang, maar ook actieve financiële ondersteuning van maatregelen gericht op herinrichting, beheer en verwijdering van elementen die een inbreuk maken op het landschapsschoon. Met de middelen van het gedecentraliseerde investeringsbudget landelijk gebied en de extra middelen voor het landelijk gebied die zijn vrijgekomen door herschikking van het provinciefonds beschikken de provincies over de noodzakelijke financiën hiervoor. Niet onbelangrijk daarnaast is het onderhoud van landschapselementen door agrariërs, dat als onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden gestimuleerd. Een voldoende invulling van de verplichtingen uit het hiervoor aangehaalde Europees landschapsverdrag is naar het oordeel van het kabinet aldus verzekerd.

¹⁶¹ Zie het in paragraaf 1.3 aangehaalde rapport "Over wetten van de natuur", blz. 45.

HOOFDSTUK 7. BESCHERMING VAN DIER- EN PLANTENSOORTEN

7.1. Inleiding

Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel voorziet in voorschriften ter bescherming van de staat van instandhouding van diersoorten en plantensoorten. Dit hoofdstuk omvat een aantal regimes, te weten:

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

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

7.2. Algemene beschermingsregimes voor dieren en planten

7.2.1. Europese en internationale kaders

Zoals in de hoofdstukken 1 en 3 van de memorie van toelichting is aangegeven, vergt de bescherming van dieren en planten een adequate en internationaal bindende afspraken. Ten aanzien van de soortenbescherming zijn deze vastgelegd in de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, het Verdrag van Bern, het Verdrag van Bonn, het Biodiversiteitsverdrag en de Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming.

Vogelrichtlijn

Op de hoofdlijnen van de Vogelrichtlijn is ingegaan in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting. Voor de bescherming van soorten is het beschermingsregime van de artikelen 5 tot en met 9 van de richtlijn van belang. Dit regime geldt ook buiten Natura 2000-gebieden.

Artikel 5 van de Vogelrichtlijn verplicht lidstaten 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 dient met name de volgende verboden te omvatten: 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). Verstoringen zijn uitsluitend verboden als zij van wezenlijke negatieve invloed zijn op de staat van instandhouding van een soort in het licht van de doelstellingen van de richtlijn: het duurzaam instandhouden van de populaties van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten (artikel 1).

Ook ter bescherming van de nesten en eieren van vogels voorziet artikel 5 in verboden: een verbod om nesten en eieren opzettelijk te vernielen of 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 verkoop van vogels. Ook dode vogels vallen onder de werking van dit verbod, evenals gemakkelijk herkenbare delen van vogels, en producten van vogels.

Voor sommige vogelsoorten geldt een uitzondering op dit verbod, onder de voorwaarde dat zij op legale wijze zijn gevangen of gedood (artikel 6, tweede lid; zie bijlage III, deel A). Voor sommige andere vogelsoorten geldt dat het aan lidstaten is om te bepalen of vogels van die soorten die op legale wijze zijn verkregen, mogen worden verkocht (artikel 6, derde lid; zie bijlage III, deel B). Voordat lidstaten daartoe besluiten, moeten zij hun voornemen daartoe met de Europese Commissie overleggen. Daarbij wordt beoordeeld welke gevolgen die de handel in vogels van die soorten kan hebben voor de staat van instandhouding van de desbetreffende soort.

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 (bijlage IV). Het gaat dan in elk geval om het gebruik van strikken, lijm, haken, blindgemaakte of verminkte levende vogels, bandopne-

mers, elektrocutieapparatuur, kunstmatige lichtbronnen, spiegels, explosieven, (mist)netten, vallen, vergiftigd lokaas, en het vangen door middel van vliegtuigen, motorvoertuigen en snelle vaartuigen.

Het door de lidstaten toe te passen strikte beschermingsregime van de Vogelrichtlijn gaat uit van het "nee, tenzij-principe": met het oog op de bescherming van soorten zijn activiteiten die schadelijk zijn voor vogels in beginsel verboden, tenzij beroep kan worden gedaan op een uitzonderingsgrond. In artikel 9, eerste lid, van de richtlijn zijn deze gronden opgesomd: het belang van de volksgezondheid, van 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 zijn uitzonderingen toegestaan met het oog op onderzoek, onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten en de daarmee samenhangende teelt (onderdeel b), en het vangen, houden en gebruik van vogels in kleine hoeveelheden onder strikt gecontroleerde omstandigheden (onderdeel c).

Als algemene voorwaarde voor het toestaan van een uitzondering geldt dat er geen andere bevredigende oplossing voorhanden is en dat de activiteit niet leidt tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de betrokken vogelsoort (artikel 13) op het gehele Nederlandse grondgebied van de betrokken populatie waarop een activiteit invloed heeft.

Wanneer er mag worden afgeweken van de verboden, moeten er voorschriften worden gesteld met betrekking tot de middelen, installaties of methoden waarmee wordt gevangen of gedood, het tijdstip en de plaats, wie de bevoegde autoriteit is, de controles en op welke soorten de afwijking betrekking heeft (artikel 9, tweede lid).

Lidstaten dienen tot slot jaarlijks de Europese Commissie te rapporteren over de gevallen waarin een uitzondering op een van de verboden is toegestaan (artikel 9, derde lid).

Habitatrichtlijn

De Habitatrichtlijn kent een strikt beschermingsregime voor dieren en planten van soorten van communautair belang. Lidstaten zijn gehouden om de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming voor deze soorten in hun verspreidingsgebied, waarbij een aantal strikte verboden moeten worden ingesteld. Het gaat hier om diersoorten en plantensoorten die zijn opgesomd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. Voor de soorten op bijlage V 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.

Het strikte beschermingsregime voor dieren van soorten van communautair belang komt goeddeels overeen met het beschermingsregime voor vogelsoorten (artikel 12 eerste lid). Dieren van soorten, opgenomen in bijlage IV, onderdeel A, mogen niet opzettelijk worden gevangen of gedood (artikel 12, eerste lid, onderdeel a). Ook opzettelijke verstoring van dieren is niet toegestaan, vooral niet tijdens de voortplantingsperiode, de periode dat ze jongen grootbrengen, de winterslaap en de trek (artikel 12, eerste lid, onderdeel b). Het opzettelijk vernielen of rapen van eieren, alsook het beschadigen of het vernielen van voortplantings- en rustplaatsen, is eveneens verboden (artikel 12, eerste lid, onderdelen c en d). Tenslotte is het verhandelen van dieren van soorten van communautair belang verboden (artikel 12, tweede lid).

Voor de bescherming van planten van soorten van communautair belang (bijlage IV, onderdeel B) geldt een gelijksoortig regime (artikel 13, eerste lid). Exemplaren van deze soorten mogen niet opzettelijk worden geplukt en verzameld, afgesneden, ontworteld of vernield (artikel 13, eerste lid, onderdeel a). Ook mogen deze planten niet in bezit worden gehouden, worden vervoerd, verhandeld of geruild, en niet ten koop of in ruil worden aangeboden, (artikel 13, eerste lid, onderdeel b).

Voor de soorten op bijlage V 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; bijlage V). Artikel 14, tweede lid, van de Habitatrichtlijn 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 (artikel 14, tweede lid).

Net als ten aanzien van vogels geldt voor andere dieren en planten van soorten van communautair belang dat de lidstaten het gebruik van niet-selectieve middelen moeten verbieden (artikel 15).

In het eerste lid van artikel 16 van de richtlijn 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 ook andere 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 afgeweken worden van de verboden om ernstige schade te voorkomen aan andere vormen van eigendom dan gewassen, vee, bossen, visgronden en wateren (onderdeel b).

Lidstaten mogen deze afwijkingen alleen toestaan als er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Volgens de definitie in artikel 1 van de richtlijn is sprake van een gunstige staat van instandhouding als aan drie criteria wordt voldaan. Uit populatiedynamische gegevens moet blijken dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven. Het natuurlijk verspreidingsgebied van die soort mag niet kleiner worden of binnen afzienbare tijd kleiner te lijken worden. In de derde plaats bestaat een voldoende grote habitat, die waarschijnlijk zal blijven bestaan, om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

Lidstaten dienen elke twee jaar de Europese Commissie verslag uit te brengen over de gevallen waarin een uitzondering op een van de verboden is toegestaan (artikel 16, tweede lid).

Uitleg Hof van Justitie van de EU en Europese Commissie

Reikwijdte richtlijnen

Het Europese Hof van Justitie heeft diverse arresten gewezen die betrekking hebben op de reikwijdte van het beschermingsregime van beide richtlijnen. Zo oordeelde het Hof, in een zaak over de verkoop van vogels, dat lidstaten ook vogels dienen te beschermen wanneer het grondgebied van de betrokken lidstaat niet als natuurlijk leefgebied voor die vogelsoort fungeert.¹⁶² In datzelfde arrest oordeelde het Hof dat de Vogelrichtlijn niet van toepassing is op vogels die in gevangenschap zijn geboren en op gefokte vogels.

Het beschermingsregime van de artikelen 12 tot en met 16 van de Habitatrichtlijn is voor Nederland alleen relevant voor zover het gaat om dieren en planten waarvoor Nederland het natuurlijk verspreidingsgebied is, met uitzondering van het verbod op in bezit hebben, vervoeren en verhandelen dat wel voor alle soorten op bijlage IV van de richtlijn dient te gelden. Natuurlijk verspreidingsgebied betekent dat de betrokken soorten hier van nature moeten voorkomen. Bovendien geldt het regime ook binnen Nederland alleen in de gebieden die zijn aan te merken als het natuurlijk verspreidingsgebied van een soort. Het natuurlijk verspreidingsgebied kan in de loop der tijd aan verandering onderhevig zijn, zoals de Europese Commissie in haar richtsnoer over de toepassing van dit Europese beschermingsregime opmerkt.¹⁶³ Ook als een dier op eigen kracht een nieuw

¹⁶² HvJ 8 februari 1996, zaaknr. C-149/94, ro 18.

¹⁶³ Europese Commissie, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, final version, februari 2007, blz. 11.

gebied of territorium bezet of als het is geherintroduceerd binnen het verspreidingsgebied waar dieren van de desbetreffende soort voorheen voorkwamen, moet dat gebied of territorium worden beschouwd als onderdeel van het natuurlijk verspreidingsgebied, aldus de Commissie. Wanneer een dier als dwaalgast met enige regelmaat een gebied op eigen kracht bereikt en daar weer vertrekt, behoort dat gebied evenzeer tot het natuurlijk verspreidingsgebied van de desbetreffende soort. De verbodsbepalingen gelden, zo stelt de Commissie in het aangehaalde richtsnoer, niet voor dieren die door uitzetting of uitzaaing, anders dan een bedoelde herintroductie, voorkomen in gebieden waar dieren van de betrokken soort eerder niet van nature zijn voorgekomen. Afhankelijk van de betrokken soort, kan het natuurlijk verspreidingsgebied ook in stedelijk gebied liggen. Een voorbeeld is de muurhagedis, die in Maastricht voorkomt.

Opzetvereiste verboden

Ten aanzien van het opzetvereiste dat is opgenomen in een aantal van de verboden waarin de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voorzien, heeft het Europese Hof van Justitie bepaald dat hieraan ook is voldaan als er sprake is van voorwaardelijke opzet.¹⁶⁴ Daarvan is sprake als iemand een handeling verricht en daarbij bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn gedragingen schadelijke gevolgen hebben voor een dier of een plant, zoals de vangst of de dood van een dier, het verstoren van een dier, en het afsnijden, ontwortelen of vernielen van een plant.

Het Hof van Justitie heeft tevens bevestigd dat handelingen die worden verricht in het kader van normaal gebruik van de bodem voor landbouw-, bosbouw- en visserijdoeleinden vallen onder de reikwijdte van het opzetvereiste in de verbodsbepalingen van artikel 5 van de Vogelrichtlijn.¹⁶⁵ Zulke handelingen moeten, indien ze worden verricht in strijd met de verbodsbepalingen van artikel 5 van de Vogelrichtlijn, voldoen aan de vereisten van artikel 9 van de richtlijn.

Verboden inhoudelijk

Artikel 5, onderdeel b, van de Vogelrichtlijn verbiedt het opzettelijk vernielen, beschadigen en wegnemen van nesten van vogels. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat nesten van vogels, die de in vorige jaren gebouwde nesten jaarlijks opnieuw benutten en geen nieuw nest kunnen maken, ononderbroken zijn beschermd.¹⁶⁶

De Commissie gaat in haar richtsnoer in op het verbod op verstoringen zoals opgenomen in artikel 12, eerste lid, onder b, van de Habitatrichtlijn.¹⁶⁷ Verstoringen moeten per soort worden beoordeeld in het licht van de intensiteit, duur en frequentie van herhaling van de verstoring. De Commissie geeft tevens aan

¹⁶⁴ HvJ 30 januari 2002, zaak C-103/00, 18 mei 2006, zaaknr. C-221/04

¹⁶⁵ HvJ 17 september 1987, zaak C-412/85, ro 15-17.

¹⁶⁶ HvJ 27 april 1988, nr. C-252/85, Jur. 1988, p. 02243.

¹⁶⁷ Zie hiervoor aangehaalde Guidance document, p. 37-38.

dat de verstoring moet worden beoordeeld in het licht van het effect op de staat van instandhouding van de soort. Sporadische verstoringen zonder waarschijnlijke negatieve invloed vallen daarmee niet onder de reikwijdte van deze bepaling.

Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat artikel 12, eerste lid, onder d, van de Habitatrichtlijn ook ziet op onopzettelijke beschadiging of vernietiging van voortplantings- of rustplaatsen.¹⁶⁸ De Commissie interpreteert deze bepaling in haar richtsnoer zodanig dat het verbod ziet op de ecologische functionaliteit van de voortplantings- en rustplaatsen.¹⁶⁹ De Commissie gaat ook in op mitigerende maatregelen, maatregelen die verzekeren dat de ecologische functionaliteit van voortplantings- of rustplaats gewaarborgd blijft. Het nemen van dergelijke mitigerende maatregelen kan er daarmee volgens de Commissie voor zorgen dat de verbodsbepaling niet overtreden wordt en de handeling dus doorgang kan vinden.¹⁷⁰ De Commissie maakt bovendien een onderscheid tussen mitigerende en compenserende maatregelen. Laatstgenoemde maatregelen zijn aan de orde indien lidstaten op grond van artikel 16 van de Habitatrichtlijn een uitzondering toestaan van het verbod op beschadiging en vernietiging van voortplantings- of rustplaatsen. Compenserende maatregelen zijn maatregelen die de aangerichte schade compenseren of ongedaan maken. Artikel 16 noemt deze maatregelen niet en er bestaat dan ook als zodanig geen verplichting tot het nemen ervan, maar ze kunnen wel bijdragen aan de noodzakelijke onderbouwing van een door een lidstaat verleende uitzondering.¹⁷¹

Afwijkingen beschermingsregimes

Lidstaten zijn op grond van artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn bevoegd om afwijkingen toe te staan op de strikte beschermingsregimes. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de uitzonderingsgronden in de Vogel- en Habitatrichtlijn zeer strikt moeten worden geïnterpreteerd.¹⁷²

De lidstaten moeten waarborgen dat elke ingreep die de beschermde soorten raakt, slechts wordt toegestaan op basis van besluiten die steunen op een nauwkeurige en treffende motivering, die verwijst naar de in artikel 9, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn opgesomde redenen, voorwaarden en vereisten.¹⁷³

Artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn stellen beide de eis dat er geen andere bevredigende oplossing mogelijk is, alvorens de lidstaten bevoegd zijn om een uitzondering op de verbodsbepalingen toe te staan. Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat het feit dat er geen andere bevredigende

¹⁶⁸ HvJ 10 januari 2006, zaak C-98/03, ro 55.

¹⁶⁹ Zie hiervoor aangehaalde Guidance document, p. 41.

¹⁷⁰ Zie hiervoor aangehaalde Guidance document, p. 47-48.

¹⁷¹ Zie hiervoor aangehaalde Guidance document, p. 63.

¹⁷² O.m. HvJ 8 juli 1987, zaak C-262/85, ro xx; HvJ, 20 oktober 2005, zaak C-6/04, ro 111.

oplossing bestaat, nog niet betekent dat een uitzondering zonder meer is toegestaan. De gekozen oplossing moet geschikt zijn en strikt evenredig aan de door de richtlijn nagestreefde doelstelling van instandhouding van de soorten.¹⁷⁴ De Commissie geeft in haar richtsnoer een toelichting op het begrip "geen andere bevredigende oplossing".¹⁷⁵ Dit begrip veronderstelt dat er een probleem is dat moet worden opgelost. De oplossing die wordt gekozen moet de beste bescherming van de betreffende soorten verzekeren. Om de strikte bescherming van soorten te verzekeren, moeten de alternatieven worden beoordeeld in relatie tot de verbodsbepalingen. Dit moet worden onderbouwd met objectief verificerbare factoren, zoals wetenschappelijke en technische feiten. Een bevredigend alternatief lost het probleem op, terwijl de verbodsbepalingen van de richtlijn zoveel mogelijk worden gerespecteerd.

Gronden voor afwijking

De uitzonderingsgrond "ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren" in artikel 9 van de Vogelrichtlijn strekt er niet toe dreigende schade van geringe omvang te voorkomen. Dat voor deze afwijking van de algemene beschermingsregeling schade van een zekere omvang vereist is, beantwoordt immers aan de omvang van de bescherming die de richtlijn wil bieden.¹⁷⁶ Wat tot het normale bedrijfsrisico behoort valt niet onder deze uitzonderingsgrond.

De "bescherming van flora en fauna" in artikel 9 van de Vogelrichtlijn heeft naar het oordeel van het Hof, in het licht van de doelstelling van de richtlijnen, met name tot doel kwetsbare, zeldzame, bedreigde of inheemse soorten en natuurlijke habitats te beschermen, hoewel andere soorten en habitats niet volledig kunnen worden uitgesloten.¹⁷⁷

De Habitatrichtlijn kent, in tegenstelling tot de Vogelrichtlijn, de mogelijkheid een uitzondering te maken wegens "andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten" (artikel 16, eerste lid, onderdeel c). Voor de interpretatie van deze bepaling is het richtsnoer van de Commissie relevant, waarvan hier de hoofdlijnen worden aangestipt.¹⁷⁸ In de eerste plaats kunnen alleen publieke belangen worden afgewogen tegen de instandhoudingsdoelstellingen van de verbodsbepalingen. Projecten die alleen het belang van een bedrijf of van individuen dienen, zijn niet als "groot openbaar belang" aan te merken. In de tweede plaats moet het openbare belang van groter gewicht zijn dan de

¹⁷³ HvJ 8 juni 2006, zaak C-60/05, ro 34.

¹⁷⁴ HvJ 10 september 2009, zaak C-76/08, ro 65.

¹⁷⁵ Zie hiervoor aangehaalde Guidance document, p. 58-59.

¹⁷⁶ HvJ 8 juli 1987, zaak C-247/85, ro 56.

¹⁷⁷ Zie hiervoor aangehaalde Guidance document, p. 54.

¹⁷⁸ Zie hiervoor aangehaalde Guidance document, p. 55 e.v.

belangen die door de Habitatrichtlijn worden beschermd. Er moet een zorgvuldige afweging van het belang van soortenbescherming tegen het openbare belang plaatsvinden. Publieke belangen die alleen voordelen voor de korte termijn opleveren zullen niet voldoende kunnen opwegen tegen het lange termijn belang van soortenbescherming.

Lidstaten mogen ook uitzonderingen toestaan om "onder strikt gecontroleerde omstandigheden op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt aantal dieren of planten van beschermde soorten te vangen onderscheidenlijk te plukken of onder zich te hebben" (artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Vogelrichtlijn en artikel 16, eerste lid, onderdeel e, van de Habitatrichtlijn). Uit vaste jurisprudentie van het Hof blijkt dat het criterium "kleine hoeveelheden" moet worden gerelateerd aan het populatieniveau van een soort en zijn staat van instandhouding.¹⁷⁹ De Europese Commissie heeft in een nadere toelichting op dit criterium aangegeven dat een drempelwaarde moet worden vastgesteld waaronder een uitzondering kan worden verleend.¹⁸⁰ Een uitzondering is niet mogelijk als het risico bestaat dat de uitzondering een significant negatief effect heeft op de populatie van de betrokken soort, hetzij in kwantitatieve, hetzij in kwalitatieve zin.

Maatregelen door de lidstaten

Het Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie bepaald dat de verplichting tot het treffen van de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming voor soorten van communautair belang op grond van artikel 12, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, niet alleen inhoudt dat lidstaten een volledig rechtskader met de betreffende verboden dienen in te stellen, maar ook dat zij gehouden zijn om concrete en specifieke beschermingsmaatregelen ten uitvoer te leggen.¹⁸¹ Het Hof heeft tevens bepaald dat het systeem van strikte bescherming veronderstelt het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen.¹⁸² Het Hof van Justitie heeft recentelijk een uitspraak gedaan over de omvang van de plicht voor lidstaten tot het nemen van dergelijke maatregelen, in een zaak waarin de Commissie Frankrijk verweet de verplichtingen krachtens artikel 12 eerste lid, onder d, van de Habitatrichtlijn niet nagekomen te zijn. Frankrijk had ter bescherming van de rust- en verblijfsplaatsen van de hamster een drietal prioritaire actiegebieden en een herkolonisatiegebied aangewezen. De prioritaire actiegebieden bestreken echter een te klein oppervlak en de streefcijfers voor hamstergunstige landbouwteelten werden slechts in één van de drie prioritaire actiegebieden gerealiseerd. De planologische borging van het kolonisatiegebied was bovendien ontoereikend om verslechtering of

¹⁷⁹ HvJ 27 april 1988, zaak C-252/85, ro 28.

¹⁸⁰ Zie hiervoor aangehaalde Guidance document, p. 56.

¹⁸¹ HvJ 30 januari 2002, zaak C-103/00, ro 39.

vernietiging van de rust- en verblijfsplaatsen van de hamster door urbanisering te voorkomen. Het Hof van Justitie oordeelde daarom dat het maatregelenpakket dat Frankrijk had vastgesteld onvoldoende was om daadwerkelijk de verslechtering of vernietiging van voortplantings- of rustplaatsen van hamsters tegen te gaan.¹⁸³

Verdragen van Bern en Bonn

Nederland en de Europese Unie zijn beide partij bij het Verdrag van Bern, inzake het behoud wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, en het Verdrag van Bonn, inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten in Europa. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vormen de omzetting in EU-regelgeving van beide verdragen. De materie van de Verdragen van Bern en Bonn wordt in overwegende mate gedekt door het bepaalde in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Er bestaat echter ook een aantal verschillen. Zo beschermt het Verdrag van Bern, in aanvulling op de Vogelrichtlijn, naast hun nesten, ook de rustplaatsen voor vogels 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 bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. Zeven soorten zijn echter niet opgenomen, waaronder de mercuruwaterjuffer, de liggende raket en de tonghaarmuts. Het grootste gedeelte van de in bijlage III bij het Verdrag van Bern opgenomen dier- en plantensoorten komt ook voor op bijlage V bij de Habitatrichtlijn maar ca. 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.

Nederland is als partij bij de Verdragen van Bern en Bonn en is als zodanig gehouden om uitvoering te geven aan beide verdragen. Dit 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".¹⁸⁴ Ook heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak bepaald dat het Verdrag van Bern, voor zover de Habitatrichtlijn daarmee in overeenstemming is, via deze richtlijn tot gelding komt en de rechtsge-

¹⁸² HvJ 16 maart 2006, zaak C-518/04, ro 16; HvJ 11 januari 2007, zaak C-183/05, ro 30.

¹⁸³ HvJ 9 juni 2011, zaak C-383/09, ro. 37.

¹⁸⁴ ABRvS 24 november 2004, zaaknr. 200404115/1, ro 2.3.3.

volgen van het verdrag binnen de Europese Unie door deze richtlijn worden beheerst.¹⁸⁵

Nederland is echter als verdragsluitende partij ook gehouden om het gedeelte van de verdragen te implementeren dat niet gedekt wordt door de richtlijnen. De richtlijnen staan immers verdergaande beschermingsmaatregelen toe, zo is bepaald in artikel 14 van de Vogelrichtlijn en blijkt ten aanzien van de Habitatrichtlijn uit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁸⁶ De onderdelen van de verdragen die niet gedekt worden door de richtlijnen, zijn bovendien niet in strijd met de bepalingen van richtlijnen, zodat ook dien hoofde geconcludeerd moet worden dat Nederland gehouden is deze onderdelen te implementeren.

Biodiversiteitsverdrag

Het Biodiversiteitsverdrag 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). Aangezien er geen concrete regimes worden voorgeschreven zoals in de voornoemde richtlijnen en verdragen, is het primair aan de verdragsluitende partijen om te bezien voor welke soorten voorschriften nodig zijn, en wat de inhoud van die voorschriften moet zijn.

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

De Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming¹⁸⁷ 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. Deze harmonisatie werd noodzakelijk geacht om de douanecontroles aan de binnengrenzen te kunnen opheffen en zo te komen tot een vrij verkeer van wild. Daartoe bevat de overeenkomst ook een beschermingsregime voor in het wild levende vogels, dat overeenkomt met het beschermingsregime van de Vogelrichtlijn en dus geen betekenis heeft aangezien de Vogelrichtlijn daarvoor het kader is. Wel relevant is dat de partijen, anders dan onder de Vogelrichtlijn, ook het onder zich hebben van vogels, anders dan voor verkoop, dienen te verbieden.

7.2.2. Huidige implementatiewijze Nederland

Wetgeving

¹⁸⁵ ABRvS 13 november 2002, zaaknr. 200200050/1, ro 2.3.3.9.

¹⁸⁶ ABRvS 22 mei 2002, zaaknr. 200001109/1, ro 2.2.3.

¹⁸⁷ Overeenkomst van 10 juni 1970, Trb. 1970, 155.

De Flora- en faunawet bevat thans de bepalingen inzake de bescherming van in het wild levende dieren en planten. Voor alle in Nederland in het wild levende dieren en planten geldt op grond van artikel 2 van de Flora- en faunawet een zorgplicht. De zorgplicht houdt in dat een ieder voldoende zorg in acht moet nemen voor de in het wild levende dieren en planten, alsmede voor hun directe leefomgeving. In het tweede lid van artikel 2 wordt de zorgplicht verder ingevuld op basis van een redelijkheidsvereiste.

Als beschermde inheemse diersoort zijn aangewezen alle van nature op het Europese grondgebied voorkomende vogelsoorten en alle van nature in Nederland voorkomende zoogdieren, amfibieën, reptielen en vissen, met uitzondering van de vissoorten die zijn aangewezen onder de Visserijwet 1963 en de zwarte rat, bruine rat en huismuis (artikel 4, eerste lid). Bij algemene maatregel van bestuur zijn voorts een aantal insecten en vaatplantsoorten aangewezen als beschermde inheemse diersoort (artikel 3, eerste lid, en artikel 4, tweede lid).¹⁸⁸ Onder de Flora- en faunawet zijn ook soorten aangewezen als beschermde inheemse soort die niet vallen onder de beschermingsregimes van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en Bonn. Dit komt met name door de categorische aanwijzing van zoogdieren, amfibieën, reptielen en vissen. In totaal zijn ca. 700 vogelsoorten en 250 andere diersoorten en plantensoorten aangewezen als beschermde inheemse soort.

Op de beschermde inheemse soorten zijn de verboden van artikel 8 tot en met 11 van de Flora- en faunawet van toepassing. Daarbij zijn de verbodsbepalingen van artikel 5 van de Vogelrichtlijn en artikel 12 van de Habitatrichtlijn geïntegreerd tot één verbodenkader, waardoor de verboden in de Flora- en faunawet voor sommige soorten een bredere toepassing hebben dan de richtlijnen vereisen. In vergelijking met de verbodsbepalingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn is bovendien het opzetvereiste niet overgenomen in de Flora- en faunawet, waardoor er meer handelingen verboden zijn onder de Flora- en faunawet dan onder de richtlijnen.

De Flora- en faunawet voorziet in de mogelijkheid om ontheffing of vrijstelling te verlenen van de wettelijke verbodsbepalingen voor mogelijk schadelijke activiteiten jegens beschermde inheemse soorten. Deze uitzonderingen gelden in de eerste plaats voor de wettelijke regimes voor jacht, schadebestrijding en fauna-beheer (artikelen 31, 65, tweede lid, 67, eerste lid en 68, tweede lid; zie paragraaf 7.3 van deze memorie van toelichting). Voor de overige gevallen, waaronder voor ruimtelijke ingrepen, kan op grond van artikel 75 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vrijstelling worden verleend, of bij ministeriële

regeling indien de vrijstelling wordt verleend ter uitvoering van internationale verplichtingen of EU-besluiten.¹⁸⁹ Indien geen vrijstelling is verleend, kan de Minister van EL&I ontheffing verlenen.

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn bevatten beide een uitzondering voor het vangen, houden en verstandig gebruik van vogels en het vangen, plukken en in bezit hebben van beschermde dieren en planten, mits in kleine hoeveelheden onder strikt gecontroleerde omstandigheden. In de Flora- en faunawet is de uitzondering voor een drietal onderwerpen reeds ingevuld: het rapen van kievitseieren en het prepareren.

Op grond van de Flora- en faunawet kunnen alleen erkende samenwerkingsverbanden van weidevogelbeschermers toestemming krijgen voor het rapen van kievitseieren (artikel 60). De provincie Friesland hanteert een elektronisch meldingssysteem om bij te houden hoeveel eieren gevonden zijn. Degene die een kievitsei vindt, meldt dat per tekstbericht (sms) aan de provincie. Per tekstbericht verleent de provincie vervolgens al dan niet toestemming om het ei te rapen. Op die manier wordt bijgehouden hoeveel eieren zijn geraapt. Als het quantum is bereikt, wordt er voor dat jaar geen toestemming meer verleend.

Voor het prepareren van dode dieren geldt een lijst met soorten waarvan het prepareren van exemplaren verboden is (artikel 62, vierde lid). Voor andere diersoorten kan bij algemene maatregel van bestuur de verplichting gelden om een verklaring van de korpschef te verkrijgen dat het te prepareren dier een natuurlijke dood is gestorven en om merktekens aan te brengen aan het preparaat en administratie bij te houden (artikel 63).¹⁹⁰

Artikel 75 van de Flora- en faunawet bevat de voorwaarden waaronder vrijstellingen en ontheffingen kunnen worden verleend. Zo mag de verlening van een ontheffing of vrijstelling geen afbreuk doen aan de staat van instandhouding van de betreffende soort en mag er geen andere bevredigende oplossing zijn (vijfde en zesde lid). Kort na inwerkingtreding van de Flora- en faunawet werd laatstgenoemde eis via een wetswijziging beperkt tot soorten die vallen onder het beschermingsregime van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, vanwege een strikte uitleg in de jurisprudentie van het begrip "geen andere bevredigende oplossing" en de daaraan gekoppelde hoge bestuurslasten in de uitvoeringspraktijk.¹⁹¹

¹⁸⁸ Besluit van 28 november 2000, houdende aanwijzing van dier- en plantensoorten ingevolge de Flora- en faunawet (Stb. 2000, 523).

¹⁸⁹ Besluit van 28 november 2000 houdende regels voor het bezit en vervoer van en de handel in beschermde dier- en plantensoorten (Stb. 2000, 525) en Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet (Stcrt. 2002, 51).

¹⁹⁰ Besluit van 28 november 2000 houdende regels ten aanzien van het prepareren van dieren (Stb. 2000, 524).

¹⁹¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 020, nr. 7.

De uitzonderingsgronden voor het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen zijn deels opgenomen in artikel 75, zesde lid, en deels krachtens dat lid in het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten. In navolging op voornoemde wetwijziging is ook het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten op dit punt verruimd.¹⁹² Aanleiding voor deze wijziging was dat het strikte afwegingskader voor het verlenen van vrijstelling of ontheffing ten aanzien van beschermde inheemse soorten in het maatschappelijk verkeer als belemmerend werd ervaren en leidde tot afbreuk van het draagvlak van het natuurbeleid, aldus de Nota van Toelichting bij het besluit.

Bij deze wijziging van het besluit is ook een vrijstelling opgenomen ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden in het kader van bestendig beheer of onderhoud van vaarwegen, watergangen, waterkeringen, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen en berm en in het kader van natuurbeheer, landbouw en bosbouw, bestendig gebruik en ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Voor bij ministeriële regeling aangewezen soorten geldt deze vrijstelling zonder voorwaarden, voor andere soorten geldt de vrijstelling uitsluitend indien de werkzaamheden geschieden op basis van een door de Minister van EL&I goedgekeurde gedragscode. Een dergelijke gedragscode waarborgt dat de werkzaamheden op een zorgvuldige wijze geschieden, overeenkomstig de zorgplicht in artikel 2 van de Flora- en faunawet.

Jurisprudentie Raad van State

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraken bevestigd dat de verboden van de Flora- en faunawet zien op individuen van beschermde soorten en niet op populaties. Het aantal exemplaren van een beschermde inheemse soort dat in een bepaald geval wordt verstoord, is voor de vaststelling van de overtreding van het verbod op verstoring niet relevant, ook niet indien er geen afbreuk wordt gedaan aan de staat van instandhouding van de soort.¹⁹³ Het is echter wel standaardjurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak dat niet iedere handeling die tot gevolg heeft dat een beschermde diersoort zich moet aanpassen aan de veranderde omgeving reeds daarom moet worden opgevat als een opzettelijke verontrusting.¹⁹⁴

De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft tevens geoordeeld dat het enkele feit dat er in een gebied waar een ruimtelijke ontwikkeling zal gaan plaatsvinden exemplaren van een beschermde inheemse diersoort zijn waargenomen, als zodanig niet voldoende feit is te concluderen dat sprake is van overtreding van het verbod op het beschadigen of vernielen van de vaste rust- of verblijfplaatsen van

¹⁹² Stb. 2004, 501.

¹⁹³ ABRvS 20 april 2005, zaaknr. 200407562/1, r.o. 2.6.

¹⁹⁴ O.a. ABRvS 12 mei 2004, zaaknr. 200305190/1, r.o. 2.3.5.

die soort.¹⁹⁵ Wel kan het zo zijn dat er in gevallen waarin dergelijke waarnemingen worden gedaan een plicht op de initiatiefnemer ligt om nader veldonderzoek te doen naar de aanwezigheid van beschermde inheemse soorten in het gebied waar hij zijn activiteiten wil ontplooiën.¹⁹⁶

De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft ten aanzien van de bescherming van nesten uitgemaakt dat als een vogel elk jaar een nieuw nest in dezelfde omgeving maakt, die omgeving buiten het broedseizoen niet is beschermd.¹⁹⁷

De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft in haar jurisprudentie bevestigd dat het nemen van mitigerende maatregelen kan voorkomen dat het verbod op verstoring wordt overtreden, bijvoorbeeld door de werkzaamheden te verrichten buiten het broedseizoen van de betreffende vogels¹⁹⁸ of door de wijze van ontgronden zo te laten plaatsvinden dat slecht een geringe verstoring door geluid en trillingen te verwachten is.¹⁹⁹

Wat betreft de gronden voor vrijstelling en ontheffing op grond van de Flora- en faunawet en het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak het volgende overwogen. Het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten bevat gronden voor vrijstelling en ontheffing die niet in artikel 16 van de Habitatrichtlijn worden genoemd en daar ook niet uit af te leiden zijn, in casu de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling. De Afdeling Bestuursrechtspraak overwoog dat het in strijd is met de Habitatrichtlijn om op deze grond ontheffing te verlenen ten aanzien van soorten op bijlage IV van de Habitatrichtlijn.²⁰⁰ Het feit dat de verboden van de Flora- en faunawet ruimer zijn geformuleerd dan de verboden van de Habitatrichtlijn, door het ontbreken van het opzetvereiste, doet daar niets aan af.

Tot eenzelfde conclusie kwam de Afdeling Bestuursrechtspraak in een zaak waarin het goedkeuringsbesluit van de Minister van LNV van de gedragscode voor de Unie van Waterschappen werd betwist.²⁰¹ De betreffende gedragscode had niet mogen berusten op de grondslag ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling, omdat die grondslag niet voorkomt in artikel 9 van de Vogelrichtlijn.

De Afdeling Bestuursrechtspraak gaat in deze uitspraak ook in op de vraag of gedragscodes voldoende kunnen waarborgen dat zorgvuldig wordt gehandeld ten aanzien van de betreffende beschermde inheemse soorten. Met name stond ter discussie dat waterschappen de gedragscode nader in dienden te vullen door

¹⁹⁵ ABRvS 21 december 2005, zaaknr. 200501042/1, r.o. 2.7.1.

¹⁹⁶ ABRvS 12 januari 2006, zaaknr. 200507763/2, r.o. 2.6.

¹⁹⁷ ABRvS 25 februari 2009, zaaknr. 200803873/1, r.o. 2.4.1.

¹⁹⁸ ABRvS 23 juni 2010, zaaknr. 200903885/1/R2, r.o. 2.16.4.

¹⁹⁹ ABRvS 24 maart 2010, zaaknr. 200902415/1/M1, r.o. 2.9.2.

²⁰⁰ ABRvS 21 januari 2009, zaaknr. 200802863/1, r.o. 2.6.5 – 2.6.7.

middel van individuele werkprotocollen en onderhoudsplannen, die niet door de minister worden goedgekeurd. Ook bevat de gedragscode termen als "redelijk" en "indicatief" en zou de gedragscode te weinig onderzoeksverplichtingen bevatten.

De Afdeling Bestuursrechtspraak stelt dat gedragscodes naar hun aard een collectief karakter hebben en een sectorbreed handelingskader kunnen bieden, in welk licht niet alle denkbare situaties vooraf concreet behoeven te worden ingevuld. In gedragscodes kan worden volstaan met het voorschrijven van minimumnormen waaraan individuele deelnemers in concrete gevallen aantoonbaar moeten voldoen. De Afdeling achtte ook de bepalingen van de gedragscode voldoende geconcretiseerd en zij achtte het in het licht van het voorzorgsbeginsel voldoende dat waterschappen op grond van de gedragscode moeten zorgen voor een voldoende dekkend en actueel overzicht van beschermde soorten dienen te zorgen.²⁰²

Uitvoering onder de Flora- en faunawet

Uit de evaluatie van de natuurwetgeving gebleken dat het huidige wettelijk systeem in de praktijk als ingewikkeld wordt ervaren en dat er een gebrek is aan eenheid en transparantie.²⁰³ Ook in het in het kader van de evaluatie uitgevoerde Verdragenonderzoek blijkt dat in vergelijking met de internationale verdragen de Flora- en faunawet een ingewikkelde structuur heeft. De complexiteit is in belangrijke mate het gevolg van de gelaagde structuur van de regelgeving. De wet bevat de algemene bepalingen over de bescherming van soorten, maar aanwijzingen van beschermde soorten, uitzonderingen en vrijstellingen zijn neergelegd in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Als knelpunt wordt ervaren dat het binnen het huidige wettelijke systeem moeilijk is te achterhalen of, en zo ja onder welke voorwaarden, voor een bepaalde soort uitzonderingen op de algemene beschermingsverboden mogen worden gemaakt.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat gedragscodes een goed instrument zijn en wordt de verwachting uitgesproken dat de gedragscode zal bijdragen aan een structurele naleving op maat. Enerzijds zijn immers de globale voorwaarden vooraf bekend, anderzijds bestaat de ruimte om deze via werkplannen voor de uitvoering van concrete projecten nader in te vullen; als borging van de naleving fungeert de toetsing van deze werkplannen. De praktijk is van mening dat ge-

²⁰¹ ABRvS 30 juni 2010, zaaknr. 200909427/1/H3.

²⁰² Idem, r.o. 2.7.1.

²⁰³ Zie hiervoor aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving, p. 47.

dragscodes een goed instrument zijn om processen op gang te brengen.²⁰⁴
Thans zijn er dertig gedragscodes van kracht.²⁰⁵

Een van de aanbevelingen van het interdepartementale beleidsonderzoek naar de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn was de oprichting van een database van natuurgegevens, omdat de beschikbaarheid van voldoende gegevens noodzakelijk is voor een goede uitvoering.²⁰⁶ Naar aanleiding van deze aanbeveling heeft de Minister van LNV in 2006 besloten een project te starten om in overleg met marktpartijen een Gegevensautoriteit Natuur op te richten.²⁰⁷ Dit project heeft geresulteerd in de oprichting van de stichting Gegevensautoriteit Natuur. De stichting beheert de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF). De NDFF verzamelt in samenwerking met particuliere gegevensbeherende organisaties zoveel mogelijk beschikbare gegevens, gekoppeld aan een geografisch informatiesysteem. Gebruikers betalen een vergoeding voor toegang tot de databank. De borging van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens geschiedt door de Minister van EL&I benoemde Gegevensautoriteit Natuur.²⁰⁸ Overigens kunnen burgers en bedrijven natuurlijk ook gebruik maken van informatie van andere organisaties, zoals gemeenten, waterschappen, provincies, groenbureaus.

Bij de uitvoering van de Flora- en faunawet is gezocht naar ruimte binnen de wetgeving voor activiteiten en nieuwe ontwikkelingen. Een goed voorbeeld is de aanpak in het kader van de zogeheten tijdelijke natuur²⁰⁹ op gronden die een aantal jaren braak liggen in afwachting van de realisatie van hun definitieve bestemming, zoals een woonwijk of een bedrijventerrein. Wanneer de terreineigenaar de natuur op die terreinen gedurende die periode vrij tot ontwikkeling laat komen, en dus afziet van verstorende acties als het omploegen van het terrein, wordt hem op voorhand ontheffing verleend om beschermde soorten die zich gedurende die periode op het terrein vestigen, te verwijderen op het moment dat het gebied zijn uiteindelijke bestemming krijgt. Dit is zowel in het belang van de terreineigenaar, maar ook in het belang van de natuur zelf. De rechter heeft geoordeeld dat deze vorm van ontheffingverlening in overeenstemming is met de wet.²¹⁰

²⁰⁴ Zie hiervoor aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving, p. 52.

²⁰⁵ Zie het DR-loket voor een overzicht (http://www.hetInVloket.nl/portal/page?_pageid=122,1780644&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=289267&p_node_id=17718940&p_mode=).

²⁰⁶ "Nederland op Slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien", Kamerstukken II 2002-2003, 29 043, nr. 1.

²⁰⁷ Kamerstukken II 2005/06, 29 043, nr. 2.

²⁰⁸ Besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 28 september 2010 (Stcrt. 2010, nr. 15265).

²⁰⁹ Kamerstukken II 2008/09, 30 690, nr. 13.

²¹⁰ Rechtbank Amsterdam, Sector bestuursrecht, 27 mei 2011, AWB 10/2356 WET en AWB 10/2389 WET.

Ook kunnen bedrijven en overheden ruimte creëren voor activiteiten en ontwikkelingen door op voorhand te investeren in leefgebieden van dieren en planten, bijvoorbeeld in het kader van de zogeheten leefgebiedenbenadering,²¹¹ of door het nemen van preventieve maatregelen.

In de leefgebiedenbenadering worden in bepaalde gebieden optimale leefomstandigheden voor een of meer diersoorten of plantensoorten tot stand gebracht waarmee hun voortbestaan kan worden gegarandeerd. Hierdoor zullen schadelijke activiteiten die plaatsvinden buiten de leefgebieden geen negatieve invloed meer hebben op de staat van instandhouding van de betrokken diersoort of plantensoort, en kan de benodigde ontheffing eenvoudig worden verleend, of is er zelfs geen ontheffing meer nodig.

Een voorbeeld van de leefgebiedenbenadering is het managementplan van de provincie Flevoland voor de rugstreeppad in de Noordoostpolder, op basis van een convenant met maatschappelijke partijen.²¹² Dit managementplan biedt een kader waarbinnen een duurzaam voortbestaan van de rugstreeppad in de Noordoostpolder is gegarandeerd en waarbij tegelijkertijd economische ontwikkelingen niet worden gestremd.

Preventieve maatregelen worden in Nederland bijvoorbeeld getroffen om de beschadiging of vernieling van voortplantings- of rustplaatsen van hamsters te voorkomen. Hamsters leven in graanakkers.²¹³ In Zuid-Limburg ten zuiden van Roermond bestaat 7300 ha van het akkerareaal uit graanteelt. Het kernleefgebied voor hamsters bestaat momenteel uit ongeveer 400 ha. Nederland streeft naar een geleidelijke uitbreiding van het kernleefgebied tot ongeveer 750 ha. De kernleefgebieden zijn ruimtelijk geborgd, onder andere via de EHS. Daarnaast is er een fok- en uitzetprogramma voor hamsters en worden hamstergunstige teelten gesubsidieerd.

Ter uitvoering van de artikelen 1 en 3 van het Verdrag van Bern heeft Nederland tevens een aantal zogenoemde "Rode lijsten" vastgesteld, die door wetenschappers worden vastgesteld. De lijsten zijn neergelegd in het Besluit Rode lijsten flora en fauna²¹⁴. De Rode lijsten omvatten verdwenen, ernstig bedreigde, bedreigde, kwetsbare en gevoelige planten en dieren in Nederland, verdeeld over achttien soortgroepen²¹⁵ en samengesteld aan de hand van twee criteria, te

²¹¹ Kamerstukken II 2005/06, 26 407, nr. 23, en Kamerstukken II 2007/08, 26 407, nr. 26.

²¹² Zie <http://www.flevoland.nl/producten-en-diensten/rugstreeppaddenmanagement/index.xml>.

²¹³ Zie voor een beschrijving Alterra en Provincie Limburg (2011), *Perspectieven voor een duurzame bescherming van de hamster in Nederland*, Wageningen.

²¹⁴ Besluit van de Minister van LNV van 4 november 2004 (Stcrt. 218); gewijzigd bij besluit van 28 augustus 2009 (Stcrt. 13201).

²¹⁵ Te weten: zoogdieren, vogels, reptielen en amfibieën, zoetwatervissen, dagvlinders, krekels en sprinkhanen, libellen, korstmossen, paddenstoelen, bijen, kokerjuffers, steenvliegen, haften en platwormen, land- en zoetwaterweekdieren, vaatplanten en mossen.

weten trend en zeldzaamheid.²¹⁶ De lijsten fungeren als indicatie voor welke soorten actief beleid van de overheid nodig is. Het voorkomen van een soort op de Rode lijst betekent niet dat er speciale beschermende bepalingen van kracht zijn, zo heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak bevestigd.²¹⁷

7.2.3. Regeling in wetsvoorstel

Algemeen

In de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 van het wetsvoorstel zijn de algemene beschermingsregimes voor dieren en planten opgenomen. In deze paragraaf worden deze regimes toegelicht, te weten de strikte beschermingsregimes ter implementatie van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en Bonn en het beschermingsregime tegen opzettelijk doden van zoogdieren, amfibieën en reptielen. Voorts wordt het verband tussen deze regimes en de algemeen geldende zorgplicht voor soorten en het verbod op dierenmishandeling toegelicht. Daarna wordt ingegaan op de decentralisatie naar provincies en de aansluiting op de omgevingsvergunning. Tot slot worden de gevolgen voor de praktijk toegelicht.

Uitgangspunt van de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 van het wetsvoorstel is dat voor elk beschermingsregime op het niveau van de wet duidelijk is welke verboden er gelden en op grond van welke criteria uitzondering kan worden verleend door het bevoegde gezag. Op deze manier zijn de eenheid en transparantie van het wetsvoorstel op het punt van de soortenbescherming gewaarborgd en wordt een gelaagde structuur vermeden, de oorzaak van de ervaren complexiteit van de Flora- en faunawet.

Strikt Europees beschermingsregime

In de regeling van de soortenbescherming in onderhavig wetsvoorstel staan de Europese en internationale verplichtingen centraal. Dat betekent dat er is voorzien in een regime ter bescherming van vogels, ter uitvoering van de Vogelrichtlijn (voorgestelde artikelen 3.1 tot en met 3.4), en in een regime ter bescherming van andere diersoorten en plantensoorten van Europees belang, ter uitvoering van de Habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en Bonn (voorgestelde artikelen 3.5 tot en met 3.10).

²¹⁶ Dit levert acht categorieën op, gerangschikt naar mate van bedreigdheid: (1) uitgestorven op wereldschaal; (2) in het wild uitgestorven op wereldschaal; (3) verdwenen uit Nederland; (4) in het wild verdwenen uit Nederland; (5) ernstig bedreigd; (6) bedreigd; (7) kwetsbaar en (8) gevoelig.

²¹⁷ ABRvS 19februari 2003, zaaknr. 200201758/1, ro 2.3.4.1.

Dit regime van strikte verboden en uitzonderingsgronden is van toepassing op de soorten waarvoor dit noodzakelijk is op grond van die richtlijnen en verdragen. Dit zijn alle op het Europees grondgebied in het wild levende vogels en voorts de dieren en planten van de soorten van Europees belang die van nature op het Nederlands grondgebied voorkomen. Hierbij gaat het om circa zeventienhonderd vogelsoorten²¹⁸ en om honderd andere diersoorten en plantensoorten²¹⁹, waaronder de bever, de hamster, de otter, de knoflookpad, de rugstreeppad, alle vleermuissoorten en een aantal insectensoorten. Ten opzichte van de reikwijdte van het huidige beschermingsregime van de Flora- en faunawet betekent dit wetsvoorstel dat dieren en planten van 149 soorten niet langer onder het strikte beschermingsregime zullen vallen.

De voorschriften, opgenomen in de voorgestelde artikelen 3.1 tot en met 3.9, zijn direct en zonder aanvulling overgenomen uit de hiervoor beschreven richtlijnen en verdragen. Verwezen wordt naar hetgeen hierover is vermeld in paragraaf 7.2.1 van deze toelichting. Ten opzichte van de situatie onder de Flora- en faunawet zijn er op deze wijze minder handelingen verboden. Voor de praktijk is met name van belang dat het voorgestelde strikte beschermingsregime alleen van toepassing zal zijn op schadelijke activiteiten die met opzet plaatsvinden. Tevens is niet meer elke verstoring van een vogel verboden, maar enkel verstoringen die van wezenlijke invloed zijn op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort.

Verbod op het opzettelijk doden van zoogdieren, reptielen en amfibieën

Het is wenselijk dat zoogdieren, reptielen en amfibieën die niet onder het strikte Europese beschermingsregime vallen, niet opzettelijk mogen worden gedood. Het wordt maatschappelijk onaanvaardbaar geacht wanneer het enkele feit dat er voor die soorten geen Europese of internationale verplichtingen gelden in het belang van de instandhouding van soort, zou leiden tot een vrijbrief om deze in het wild levende dieren naar believen te doden zonder enige beperking. Ook onder het huidige recht is dit verboden, door de brede reikwijdte van het verbod op het doden van dieren van de Flora- en faunawet. Met het oog hierop voorziet dit wetsvoorstel in een verbod op het doden van zoogdieren, reptielen en amfibieën (voorgesteld artikel 3.11).

In het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid van ontheffing of vrijstelling van het verbod (voorgesteld artikel 3.11, derde lid, in samenhang met artikel 3.8). In artikel 3.11, derde lid, is tevens geregeld in welke gevallen ontheffing of

²¹⁸ Lijst van Europese vogels, door de Europese Unie gebruikt; zie www.ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/eu_species/index_en.htm.

vrijstelling kan worden verleend van het verbod op het doden. Dit zijn niet alleen de belangen waarin artikel 16 van de Habitatrichtlijn voorziet, maar ook de belangen op grond waarvan thans op basis van de Flora- en faunawet ontheffing en vrijstelling wordt verleend van het verbod op het doden van dieren die niet worden beschermd door het strikte regime van de Habitatrichtlijn.

Het verbod op het doden van zoogdieren is, net als nu in de Flora- en faunawet, niet van toepassing op de zwarte rat, bruine rat en de huismuis. Een verbod zou immers een effectieve en efficiënte ongediertebestrijding onmogelijk maken. Hetzelfde geldt voor het doden van verwilde dieren en voor exoten (zie hiervoor paragraaf 7.4).

Zorgplicht en verbod op dierenmishandeling

Dieren en planten worden op basis van dit wetsvoorstel tegen schadelijk menselijk handelen beschermd door de zorgplicht (voorgesteld artikel 1.8), die bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd (voorgesteld artikel 7.2). Op deze voorgestelde zorgplicht, en de relatie van deze plicht tot het strikte beschermingsregime, is in paragraaf 5.5 van deze memorie van toelichting ingegaan.

De zorgplicht geldt in aanvulling op het verbod van dierenmishandeling, thans geregeld in artikel 36 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en straks in artikel 2.1 van de Wet dieren. Die bepalingen zijn van toepassing op alle in het wild levende dieren.

Decentralisatie naar provincies

De bevoegdheid voor het verlenen van vrijstelling en ontheffing van de verboden in § 3.1 tot en met § 3.3 van het wetsvoorstel komt in principe toe aan respectievelijk provinciale staten en gedeputeerde staten van provincies, overeenkomstig de uitgangspunten van dit wetsvoorstel. Onder de Flora- en faunawet is de Minister van EL&I bevoegd gezag voor het verlenen van deze vrijstellingen en ontheffingen.

De Minister van EL&I is krachtens artikel 1.3 in een aantal gevallen bevoegd gezag in plaats van de provincies. Wat betreft de soortenbescherming geldt dit onder meer voor het verlenen van vrijstelling en ontheffing van de verboden inzake het bezit van en de handel in planten en dieren, vanwege de samenhang met de internationale handel en de regels inzake CITES. In gevallen waarbij de ontheffing of vrijstelling van het verbod voor handel en bezit samenhangt met een activiteit waarvoor de provincie bevoegd gezag is – bijvoorbeeld het ver-

²¹⁹ Zie tabel 1 van bijlage 3 bij deze toelichting voor een volledige opsomming van

plaatsen van een aantal dieren of planten als voorwaarde voor het verrichten van een activiteit in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling – is de provincie om doelmatigheidsredenen bevoegd om die ontheffing of vrijstelling te verlenen.

Als gevolg van de voorgestelde decentralisatie naar provincies is het op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in de meeste gevallen aan de provincies om vrijstelling te verlenen voor activiteiten op hun grondgebied die worden uitgeoefend overeenkomstig een gedragscode, en om deze codes goed te keuren. Gedragscodes dragen bij aan een goede en praktische uitvoering van de wettelijke voorschriften. Er is bij betrokken organisaties in de praktijk een groot draagvlak voor de gedragscodes, zoals bleek uit de aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving uit 2008 en ook in de informele consultatieronde van maatschappelijke organisaties in juni 2011. Het verdient de voorkeur dat provincies ten aanzien van gedragscodes die voor het hele Nederlandse grondgebied relevant zijn, zoveel mogelijk samenwerken en gedragscodes gezamenlijk goedkeuren.

Gedragscodes voor activiteiten ten aanzien waarvan ontheffingverlening door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie plaatsvindt, worden door hem goedgekeurd.

De gedragscodes die op basis van de Flora- en faunawet zijn goedgekeurd en worden toegepast, zoals die van Bouwend Nederland, de Unie van Waterschappen, van StadsWerk, van terreinbeherende organisaties, en van bosbouw en recreatie, en de daaraan gekoppelde vrijstelling van de beschermingsverboden, blijven op basis van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, van toepassing voor de termijn waarvoor zij zijn goedgekeurd (voorgesteld artikel 9.3, vierde lid).

In de Flora- en faunawet is voor twee type activiteiten op het niveau van de wet voorzien in een uitzondering op het beschermingsregime, voor het rapen van kievitseieren en het prepareren. Onderhavig wetsvoorstel voorziet voor deze onderwerpen niet meer in een aparte wettelijke regeling. Toestemming voor deze activiteiten kan immers worden verleend op grond van de algemene grondslag voor het verlenen van een vrijstelling van de verboden. Voor het rapen van kievitseieren zijn op grond van dit wetsvoorstel de provincies – in casu de provincie Friesland - bevoegd voor het verlenen van een vrijstelling van het verbod op het rapen en onder zich hebben van eieren. Voor prepareren zal de Minister van EL&I bevoegd zijn voor het verlenen van een vrijstelling van het verbod op het bezit van en handel in beschermde soorten.

Aansluiting op de omgevingsvergunning

Ook op het punt van de soortenbescherming wordt de aansluiting bij de omgevingsvergunning versterkt: bij locatiegebonden projecten zal niet meer gekozen

deze honderd diersoorten en plantensoorten.

kunnen worden voor een aparte vergunning voor de natuuraspecten, maar zullen de natuuraspecten te allen tijde worden betrokken in de omgevingsvergunning (artikel 10.7). Hetgeen in paragraaf 6.5.3 wordt opgemerkt over de aansluiting bij de omgevingsvergunning is van overeenkomstige toepassing op afwijkingen voor locatiegebonden activiteiten op grond van de artikelen 3.3, 3.8 en 3.11, derde lid.

Gevolgen van het wetsvoorstel voor de praktijk

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat er voor schadelijke activiteiten in een minder aantal gevallen dan nu een ontheffing nodig zal zijn. Dit komt omdat een aantal soorten in het wetsvoorstel zullen worden beschermd door middel van de zorgplicht (voorgesteld artikel 1.8), dan wel het verbod op doden (voorgesteld artikel 3.11), in plaats van het strikte verbodsstelsel van de Flora- en faunawet (voorgestelde artikelen 3.5 en 3.8). Ook is van belang dat het voorgestelde strikte beschermingsregime alleen van toepassing zal zijn op schadelijke activiteiten die met opzet plaatsvinden. Zonder opzet is dan geen ontheffing meer nodig. Hierbij is wel van belang dat het Hof van Justitie in haar jurisprudentie heeft bepaald dat onder opzet ook voorwaardelijk opzet moet worden begrepen. Hetzelfde geldt voor verstoringen van vogels, waarin enkel nog een vrijstelling of ontheffing nodig is voor verstoringen van wezenlijke invloed. Deze voorstellen zullen daardoor in de praktijk ruimte kunnen bieden voor menselijke activiteiten en economische ontwikkelingen, zonder afbreuk te doen aan dat wat uit het oogpunt van de natuur van belang is. Deze invulling van de soortenbescherming vermindert de administratieve lasten creëert ruimte voor activiteiten en nieuwe ontwikkelingen. Zie hoofdstuk 12 van deze memorie van toelichting voor een uiteenzetting over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de administratieve lasten.

Tegelijkertijd wil ik benadrukken dat de praktijk zelf ook mogelijkheden heeft om binnen de wetgeving ruimte te creëren voor activiteiten en nieuwe ontwikkelingen. Dit kan bijvoorbeeld door tijdig te onderzoeken welke gevolgen een activiteit kan hebben voor een beschermde planten en dieren en, indien nodig, mitigerende maatregelen te nemen. In dat kader is de beschikbaarheid van goede informatie voor het publiek over de aanwezigheid van beschermde soorten in gebieden van groot belang. De Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) van de Gegevensautoriteit Natuur (GAN) zal daarin blijven voorzien.

De verplichtingen uit de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, het Verdrag van Bern en het Biodiversiteitsverdrag betekenen, blijkens onder meer de jurisprudentie van het Hof van Justitie, dat Nederland niet kan volstaan met het enkel stellen en handhaven van de verbodsbepalingen waarin dit wetsvoorstel voorziet. Evenzeer is van belang het aanpalende gebiedsgerichte beleid en de planologische

bescherming van gebieden, in het bijzonder de ecologische hoofdstructuur. Voor dit beleid, waarop is ingegaan in paragraaf 2.2, zijn de provincies verantwoordelijk, onder meer op grond van artikel 1.6 van het wetsvoorstel. De provincies kunnen door het voeren van dergelijk beleid de condities scheppen waardoor nieuwe ontwikkelingen en activiteiten in minder gevallen afbreuk zullen doen aan de staat van instandhouding van beschermde dieren en planten.

Ten aanzien van het rijksbeleid is ook de natuurvisie (artikel 1.5) van belang, bijvoorbeeld door de vaststelling van de rode lijsten ter uitvoering van het Verdrag van Bern.

7.3. Jacht, schadebestrijding en beheer

7.3.1. Inleiding

In deze paragraaf worden de regimes voor faunabeheer en schadebestrijding, jacht en gebruik van middelen voor het vangen en doden toegelicht. Deze bepalingen, neergelegd in paragrafen 3.4 tot en met 3.7 van het wetsvoorstel, vullen de beschermings- en uitzonderingsbepalingen van de algemene beschermingsregimes in met betrekking tot het bejagen, bestrijden en beheren van vogels en zoogdieren. Eerst worden de internationale kaders op dit punt uiteengezet. Daarna wordt de systematiek van de huidige Flora- en Faunawet beschreven. Tot slot wordt beschreven op welke wijze in dit wetsvoorstel invulling is gegeven aan de regimes voor faunabeheer en schadebestrijding, jacht en gebruik van middelen voor het vangen en doden.

7.3.2. Internationale kaders

Vogelrichtlijn

Binnen het beschermingsregime van de Vogelrichtlijn is ruimte voor zowel de jacht op vogels (artikel 7) als de bestrijding van schadelijke vogels (artikel 9). De Europese Commissie geeft in haar gidsdocument over de interpretatie van de Vogelrichtlijn²²⁰ aan dat de vogeljacht een hulpmiddel kan zijn om schade veroorzaakt door bepaalde vogelsoorten te beperken.

Artikel 7 van de richtlijn geeft aan onder welke voorwaarden jacht is toegestaan op beschermde vogelsoorten. Krachtens het eerste lid van artikel 7 is dat het geval voor soorten op bijlage II bij de richtlijn, vanwege hun populatieniveau, hun geografische verspreiding en de omvang van hun voortplanting in de hele gemeenschap. De richtlijn laat aan de lidstaten geen ruimte om de jacht op andere soorten dan opgenomen in die bijlage te openen, zo heeft het Hof van Jus-

titie bevestigd.²²¹ Voorts zijn lidstaten gehouden om de jacht toe te staan binnen de kaders van hun eigen jachtwetgeving. Die jachtwetgeving moet borgen dat de jacht op vogelsoorten de pogingen tot instandhouding die in hun verspreidingsgebied worden ondernomen, niet in gevaar brengt.

Het vierde lid van artikel 7 bevat een aantal uitgangspunten en kaders waaraan de jacht op vogelsoorten dient te voldoen. Zo moeten de principes van verstandig gebruik en een ecologisch evenwichtige regulering in acht worden genomen. De Commissie geeft in haar gidsdocument aan dat zij onder verstandig gebruik verstaat duidelijk duurzaam consumptief gebruik, met de nadruk op het handhaven van populaties van soorten in een gunstige staat van instandhouding. Dit begrip komt volgens de Commissie overeen met het begrip duurzaam gebruik in de zin van het Biodiversiteitsverdrag (artikel 2): het gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit op een wijze en in een tempo die niet leiden tot achteruitgang van de biologische diversiteit op de lange termijn, aldus in standhoudend het vermogen daarvan om te voorzien in de behoeften en te beantwoorden aan de verwachtingen van huidige en toekomstige generaties. Onder verstandig gebruik kan ook worden verstaan het nemen van positieve maatregelen in de zin van wildbeheer, aldus de Commissie.

De Commissie interpreteert het begrip ecologisch evenwichtige regulering, onder verwijzing naar artikel 2 van de richtlijn, aldus dat regulering onder meer verwijst naar het houden van populaties op een niveau dat beantwoordt aan economische eisen, bijvoorbeeld het voorkomen van schade. De toegestane maatregelen moeten echter wel ecologisch betrouwbaar zijn en in verhouding staan tot het op te lossen probleem. De Commissie verwijst tot slot ten aanzien van dit begrip ook op een demografisch evenwichtige exploitatie van een soort en dat bejaging niet mag leiden tot onevenwichtigheden in het ecosysteem.

Het vierde lid van artikel 7 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. Blijkens het Hof van Justitie is met deze voorschriften is beoogd een volledig stelsel van bescherming te garanderen gedurende de perioden waarin de in het wild levende vogels in het bijzonder in hun voortbestaan worden bedreigd; derhalve kan de bescherming niet beperkt wor-

²²⁰ Europese Commissie (2008), "Gidsdocument voor de jacht in het kader van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand".

²²¹ HvJ 8 juli 1987, zaak C-247/85 (Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk België), ro 14; HvJ 8 juli 1987, zaak C-262/85 (Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Italiaanse Republiek), ro 12.

den tot de gemiddelde reproductiecyclus en migratiebewegingen van de meerderheid van de vogels van een bepaalde soort.²²²

Artikel 9 van de richtlijn geeft lidstaten de bevoegdheid om afwijkingen toe te staan van de artikelen 5 tot en met 8 van de richtlijn. Daarbij is het bestrijden van schadelijke vogels toegestaan. De Commissie geeft in haar gidsdocument over jacht aan dat artikel 9 zich niet verzet tegen het verlenen van deze uitzondering aan een algemene categorie van personen, zoals grondbezitters en personen die in opdracht van de grondbezitter handelen. Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat een dergelijke uitzondering aan een algemene categorie van personen betrekking moet hebben op specifieke situaties in de zin van het eerste lid van artikel 9 van de richtlijn en moet voldaan aan de eisen van het tweede lid van dat artikel.²²³

Habitatrichtlijn

De Habitatrichtlijn staat geen jacht toe op de soorten van communautair belang op Bijlage IV bij de richtlijn, omdat deze soorten bedreigd, kwetsbaar of zeldzaam zijn. Bestrijding van deze soorten vanwege schade zou kunnen worden toegestaan op grond van artikel 16 van de richtlijn, maar in de praktijk zullen deze soorten vanwege hun bedreigde of zeldzame staat weinig schade kunnen aanrichten en zal vanwege die staat niet snel voldaan zijn aan de eis dat bestrijding geen afbreuk mag doen aan de staat van instandhouding van de betreffende soort.

Op de soorten op bijlage V is in principe wel jacht mogelijk en deze soorten mogen ook worden bestreden. Wel zijn lidstaten gehouden om de nodige maatregelen te nemen om te zorgen dat het onttrekken uit de natuur en de exploitatie van dieren van deze soorten verenigbaar zijn met het behoud van deze soorten in een gunstige staat van instandhouding.

Verdragen van Bonn en Bern

Het verdrag van Bonn verbiedt het onttrekken aan de natuur van de trekkende diersoorten op Bijlage I bij het verdrag. Van dit verbod mag alleen worden afgeweken indien bijzondere omstandigheden zulks vereisen. Voor de soorten op bijlage II bij het verdrag van Bern geldt hetzelfde regime als voor soorten op bijlage IV bij de Habitatrichtlijn en voor soorten op bijlage III bij het verdrag van Bern geldt hetzelfde regime als voor soorten op bijlage V bij de Habitatrichtlijn.

²²² HvJ 17 januari 1991, zaak C-157/89 (Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Italiaanse Republiek), ro 14.

²²³ HvJ 8 juli 1987, zaak C-247/85 (Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk België), ro 34.

Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting op de Habitatrichtlijn hiervoor.

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

De Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming²²⁴ 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. Deze harmonisatie werd noodzakelijk geacht om de douanecontroles aan de binnengrenzen te kunnen opheffen en zo te komen tot een vrij verkeer van wild. Aan de overeenkomst is invulling gegeven door op de overeenkomst gebaseerde beschikkingen van het Comité van Ministers. De overeenkomst en de daarop gebaseerde beschikkingen bevatten een lijst van bejaagbare soorten en bepalingen over de jachtseizoenen, de afmeting van jachtvelden, de toegestane jachtmiddelen en de handel in wild.

7.3.3. Huidige wetgeving

De Jachtwet en haar opvolgers hebben sinds de negentiende eeuw regels gesteld aan de uitoefening van het jachtrecht, het recht om zich zoogdieren en vogels toe te eigenen die zich op of in de grond bevinden. Deze regels hadden tot doel te waarborgen dat het jachtrecht verstandig gebruikt werd. Zo was de jacht alleen toegestaan binnen het jachtseizoen en had de jachthouder de verplichting zich als een goed jachthouder te gedragen en voor een redelijke wildstand in zijn veld te zorgen. Ook was hij aansprakelijk voor schade die werd aangericht door bejaagbare soorten in zijn veld.²²⁵ Tot slot was het gebruik van middelen voor het vangen en doden gereguleerd. Er waren in de Jachtwet, zoals deze gold totdat de Flora- en faunawet in werking trad in 2002, 46 soorten aangewezen als bejaagbaar, hoewel de jacht niet op al deze soorten werd geopend.

Met de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet werd het aantal wildsoorten waarop de jachthouder binnen het jachtseizoen mag jagen sterk beperkt, tot zes soorten: wilde eend, fazant, patrijs, haas, konijn en houtduif (artikel 32). Dit aantal is kleiner dan de wildlijst van de Benelux-overeenkomst en bevat minder vogelsoorten dan waarop Nederland op grond van de Vogelrichtlijn de jacht zou mogen openen. Als bejaagbaar zijn onder de Flora- en faunawet alleen soorten aangewezen die mede om reden van benutting worden bejaagd en die algemeen voorkomen en bejaging verdragen.²²⁶ Het wilde zwijn, edelhert, damhert en ree zijn niet aangewezen als bejaagbare soort omdat het afschot van deze soorten

²²⁴ Overeenkomst van 10 juni 1970, Trb. 1970, 155.

²²⁵ Zie voor een uiteenzetting over aansprakelijkheid bij schade door wilde dieren onder de Flora- en faunawet: Kamerstukken II 1997/98, 23 147, nr. 100.

²²⁶ Kamerstukken II 1996/97, 23 147, nr. 12, p. 12.

door de overheid bepaald zou moeten worden op grond van beheeroverwegingen.²²⁷ Trekwild, dat wil zeggen verschillende ganzensoorten en de smient, zijn niet aangewezen als wild wegens de bijzondere internationale verantwoordelijkheid die Nederland heeft ten aanzien van deze soorten en dat ingrijpen bij deze soorten daarom uitzondering dient te zijn.²²⁸ De jacht op de patrijs is nooit geïnd onder de Flora- en faunawet, omdat deze soort wegens zijn slechte staat van instandhouding voorkomt op de Rode Lijst.

Consequentie van deze beperking van de jacht is dat de grondgebruiker in principe zelf de schade aan zijn eigendommen moet dragen die veroorzaakt wordt door in het wild levende zoogdieren en vogels die niet bejaagbaar zijn. De regimes voor de bestrijding van schadelijke zoogdieren en vogels buiten de jacht zijn daarom in belang toegenomen. Deze regimes worden in de Flora- en Faunawet bestrijding van schade en beheer genoemd.

De grondgebruiker mag op zijn grond schade bestrijden door zoogdieren en vogels die binnen de grenzen van zijn wildbeheereenheid schade doen aan eigendommen en aan flora en fauna (artikel 65). Bij algemene maatregel van bestuur zijn voor deze vrijstelling zes soorten aangewezen die op landelijke schaal schade veroorzaken en negentien soorten die in delen van het land schade aanrichten. Voor eerstgenoemde soorten dient bij ministeriële regeling vrijstelling te worden verleend, voor laatstgenoemde soorten bij provinciale verordening. Voor gevallen die niet gedekt worden door een vrijstelling kan de grondgebruiker een ontheffing van gedeputeerde staten aanvragen.

Beheer wordt uitgevoerd door zogenoemde faunabeheereenheden – erkende verbanden van jachthouders – op basis van een ontheffing van gedeputeerde staten en een faunabeheerplan, goedgekeurd door gedeputeerde staten (artikelen 29, 30 en 68 van de Flora- en faunawet). Deze faunabeheerplannen en ontheffingen gelden in principe voor vijf jaar. Op deze wijze kunnen populaties van diersoorten, met name van grote zoogdieren als wild zwijn, edelhert, damhert en ree, op planmatige wijze worden gereguleerd. Gedeputeerde staten kunnen ook zelf personen of groepen van personen aanwijzen die beheer uitvoeren en kunnen daarbij bepalen dat deze personen toegang hebben tot bepaalde gronden, ook tegen de wens van de rechthebbende van de grond in (artikel 67).

In de Flora- en faunawet is ook bepaald dat een jachtakte, nodig voor het gebruik van het geweer en jachtvogels bij jacht, schadebestrijding en beheer, alleen verkregen kan worden door een jachthouder. Dat betekent dat de jachthouder een rol heeft in de uitvoering van alle drie regimes. Daarom hebben sa-

²²⁷ Idem, p. 13.

²²⁸ Idem.

menwerkingsverbanden van jachthouders een belangrijke positie in dit systeem, in de vorm van wildbeheereenheden en faunabeheereenheden.

Wildbeheereenheden (hierna: WBE's) zijn in de Flora- en faunawet gedefinieerd als rechtspersoonlijkheid bezittende samenwerkingsverbanden van jacht(akte)houders en anderen, die tot doel hebben te bevorderen dat jacht, beheer en schadebestrijding, al dan niet ter uitvoering van het door de faunabeheereenheid opgestelde faunabeheerplan, worden uitgevoerd, mede in samenwerking met en ten dienste van grondgebruikers of terreinbeheerders (artikel 1, eerste lid). In de wildbeheereenheden zijn de kennis en ervaring van individuele jagers op lokaal niveau gebundeld. Er zijn in Nederland zo'n 300 WBE's, met een fysiek werkgebied variërend in omvang van 5.000 tot 25.000 hectares.

Faunabeheereenheden zijn belast met de uitvoering van faunabeheerplannen. De samenstelling van faunabeheereenheden is er blijkens de wetsgeschiedenis op gericht om het feitelijke beheer en schadebestrijding op effectieve en deskundige wijze te realiseren.²²⁹ In het bestuur van elke stichting zijn de belangen van de verschillende typen grondgebruik vertegenwoordigd: jacht, landbouw, particulier grondbezit en natuurbeheer (terreinbeherende organisaties). De uitvoering van de werkzaamheden van de eenheden geschiedt door houders van een jachtakte, al dan niet georganiseerd in wildbeheereenheden, die aangesloten zijn bij de faunabeheereenheid. In het kader van verantwoord faunabeheer verzamelen de jachtaktehouders veel informatie uit het veld, die wordt gebundeld in de private WBE Databank en die als basis kan dienen voor faunabeheerplannen.²³⁰ Thans heeft elke provincie één faunabeheereenheid, alleen Gelderland heeft er drie.

Het Landelijk overleg faunabeheereenheden heeft in 2006 een evaluatie laten uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de faunabeheereenheden.²³¹ Deze evaluatie geeft aan dat de bestuurders van de faunabeheereenheden en de gedeputeerden van de provincies in zijn algemeenheid tevreden zijn over het functioneren van de faunabeheereenheden.

Tot slot bevat de Flora- en faunawet een regeling voor tegemoetkomingen in geleden schade, aangericht door beschermde inheemse diersoorten (artikel 83 en verder). Deze tegemoetkomingen worden verleend indien de schade redelijkerwijs niet of niet geheel voor de rekening van de benadeelde behoort te blijven. Dit kan het geval zijn wanneer er geen jacht, schadebestrijding of beheer is toegestaan. De tegemoetkomingen worden thans verleend door het Faunafonds.

²²⁹ Idem, p. 21.

²³⁰ www.knjv.nl.

²³¹ Balanceren in het faunabeheer, landelijke evaluatie van het functioneren van de faunabeheereenheden (FBE's), Amsterdam, 1 december 2006, DSP-groep BV.

In de evaluatie naar de natuurwetgeving wordt geconcludeerd dat het voor een doelmatige en consistente uitvoering van de taken van het Faunafonds logisch is om de uitvoering ervan te decentraliseren en in handen van de provincies te leggen. Een belangrijk deel van de taken van het Faunafonds is namelijk gerelateerd aan de verantwoordelijkheden die de provincies hebben met betrekking tot Natura 2000, beheer en schadebestrijding. De omvang van faunaschade wordt voorts voor een belangrijk deel bepaald door het provinciale faunabeheer, inclusief het ontheffingenbeleid. De taken van het Faunafonds inzake de tegemoetkoming in schade passen dan ook goed bij de verantwoordelijkheden die de provincies hebben.

7.3.4. Regeling in wetsvoorstel

Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel continueert in §3.4 tot en met §3.6 het onderscheid dat in de Flora- en faunawet gemaakt wordt tussen de regimes voor jacht, schadebestrijding en beheer. Ook bevat het wetsvoorstel, net als onder de Flora- en faunawet, bepalingen over de rol van wildbeheer- en faunabeheereenheden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijzigingen die in de regimes zijn aangebracht in dit wetsvoorstel, te beginnen met het aantal bejaagbare soorten en de wildbeheer- en faunabeheereenheden.

Bejaagbare soorten

Dit wetsvoorstel breidt, in vergelijking met de Flora- en Faunawet, het aantal bejaagbare soorten uit (artikel 3.18, tweede lid). De bejaagbare soorten onder de Flora- en Faunawet – de wilde eend, fazant, haas, konijn en houtduif – zijn aangevuld met de grauwe gans, kolgans, smient, damhert, edelhert, ree en wild zwijn. De patrijs vervalt als bejaagbare soort. De criteria die zijn toegepast voor deze uitbreiding zijn dat deze soorten zich allen lenen voor benutting, dat deze soorten algemeen voorkomen en jachtdruk kunnen verdragen en dat de jacht op deze soorten een belangrijk instrument kan zijn bij het voorkomen van schade en overlast door deze soorten.

De grauwe gans, kolgans en smient komen thans algemeen voor in Nederland, waardoor zij de jachtdruk kunnen verdragen.²³² Bij de totstandkoming van de Flora- en faunawet was dit niet het geval, waardoor deze soorten toen niet zijn aangewezen als bejaagbare soort vanwege de bijzondere verantwoordelijkheid die Nederland heeft ten aanzien van deze trekvogelsoorten. Door deze positieve populatieontwikkeling is echter ook de schade toegenomen die deze soorten

veroorzaken. Uit de cijfers van het Faunafonds blijkt dat zij veel schade aan gewassen en grasland aanrichten door bijvoorbeeld vraat, vertrapping en vervuiling.²³³ De jacht op deze soorten kan een effectief hulpmiddel zijn bij het bestrijden van schade van deze soorten, wat de reden is om deze soorten als bejaagbaar aan te wijzen. Deze argumentatie geldt ook voor andere vogelsoorten, maar daar staat de Vogelrichtlijn geen jacht op toe, ofwel omdat deze soorten niet voorkomen op lijst van bejaagbare soorten op bijlage II van de richtlijn, of omdat jacht de staat van instandhouding van deze soorten in gevaar zou kunnen brengen.

Jacht kan ook het planmatige beheer van populaties damherten, edelherten, reeën en wilde zwijnen ondersteunen en daarom zijn deze soorten in dit wetsvoorstel aangewezen als bejaagbaar. Het planmatige beheer van populaties van deze soorten blijft noodzakelijk en voor wilde zwijnen geldt buiten zijn leefgebieden zelfs een nulstandbeleid. Het beheer van deze populaties zal dan ook gecontinueerd kunnen worden op grond van deze wet. Sinds de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet zijn de populaties van deze soorten echter in omvang toegenomen.²³⁴ Met deze positieve populatieontwikkeling is de schade toegenomen die deze soorten veroorzaken, met name aan gewassen en bomen door vraat en wroeten. Ook kunnen ze een gevaar vormen voor de verkeersveiligheid. Jacht op deze soorten kan het beheer van deze soorten en het nulstandbeleid ten aanzien van wilde zwijnen ondersteunen.

Van de soorten die onder de Flora- en faunawet reeds bejaagbaar waren, bevinden de wilde eend, fazant, houtduif, konijn en haas zich in een goede staat van instandhouding, met de laatste jaren een stabiele of zelfs toenemende populatieomvang.²³⁵ Ook voor deze soorten geldt dat zij schades veroorzaken.²³⁶ Daarom blijven deze soorten aangewezen als bejaagbare soort. De patrijs bevindt zich niet in een gunstige staat van instandhouding, waardoor ook al onder de Flora- en Faunawet de jacht niet werd geopend op deze vogelsoort. Dat is de reden dat de patrijs in dit wetsvoorstel als bejaagbare soort is geschrapt.

Wildbeheer- en faunabeheereenheden

Voor de uitvoering van jacht, schadebestrijding en beheer onder de Flora- en faunawet en onder dit wetsvoorstel zijn de inspanningen van jachthouders ontoebeerlijk. Wildbeheereenheden en faunabeheereenheden hebben hun waarde

²³² Bron: SOVON, CBS (www.sovon.nl), en Vogelbescherming Nederland (www.vogelbescherming.nl).

²³³ Faunafonds jaarverslag 2010 en Handreiking Faunaschade 2009 (www.faunafonds.nl).

²³⁴ Bron: WBE databank (www.knjv.nl).

²³⁵ Bron: SOVON, CBS (www.sovon.nl), en Vogelbescherming Nederland (www.vogelbescherming.nl); Compendium voor de leefomgeving (www.compendiumvoordeleefomgeving.nl) voor haas en konijn.

²³⁶ Faunafonds jaarverslag 2010 en Handreiking Faunaschade 2009 (www.faunafonds.nl).

in de praktijk bewezen door het bundelen van de kennis en kunde van individuele jachthouders en door het betrekken van de grondgebruikers en –eigenaren bij de uitvoering. De maatschappelijke inbedding van jacht en de bestrijding van schadelijke zoogdieren en vogels wordt versterkt door middel van deze eenheden.

Het belang van wildbeheereenheden en faunabeheereenheden zal naar verwachting onder dit wetsvoorstel toenemen, vanwege de aanwijzing als bejaagbare soort van de grauwe gans, kolgans, smient, damhert, edelhert, ree en wild zwijn. Er zal naast jacht namelijk ook schadebestrijding en beheer op deze soorten moeten plaatsvinden om de schade het hoofd te bieden die deze soorten veroorzaken. Dat maakt dat de jacht invloed kan hebben op de inspanningen in het kader van beheer en schadebestrijding en omgekeerd. De benodigde afstemming tussen deze inspanningen wordt bereikt doordat wildbeheereenheden de verbinding vormen tussen de individuele jachthouder en de faunabeheereenheid.

Om voornoemde redenen wordt de positie van faunabeheereenheden gecontinueerd in dit wetsvoorstel (artikel 3.15). Het belang van de wildbeheereenheden rechtvaardigt een aparte regeling in het lichaam van het wetsvoorstel, waarin wordt bepaald wat het doel is van de wildbeheereenheid (artikel 3.13). Dit doel is hetzelfde als onder de Flora- en faunawet. Een nieuwe taak voor de wildbeheereenheden is om de afschotplannen op te stellen voor de jacht op de ree en het edelhert (artikel 3.21), zoals wordt voorgeschreven door Benelux-beschikking M(83) 16.²³⁷ Deze dienen te worden goedgekeurd door de Minister van EL&I. Het voornemen bestaat om deze plannen door gedeputeerde staten te laten goedkeuren in medebewind. De Minister kan tevens bepalen dat deze verplichting tot het opstellen van afschotplannen ook zal gelden voor ander bejaagbare soorten, als naar zijn oordeel een planmatige aanpak van jacht door wildbeheereenheden op de betreffende bejaagbare soort wenselijk is.

Jacht

Het recht om te jagen komt toe aan de jachthouder. De jachthouder is degene die krachtens eigendom, een beperkt recht, een huurovereenkomst of een pachtovereenkomst gerechtigd is tot het jagen in een veld (artikel 1, eerste lid). De jachthouder kan aan andere personen toestaan dat zij in of buiten zijn gezelschap de jacht in zijn jachtveld uitoefenen. In de voorgestelde paragraaf 3.5 van het wetsvoorstel worden beperkingen gesteld aan de uitoefening van het jachtrecht, die er voor zorgen dat de jacht voldoet aan de eisen van verstandig ge-

²³⁷ Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 20 december 1983 tot aanwijzing van de wildsoorten en de streken van de Benelux-landen waar een afschotplan zal gelden (M(83)16), Trb. 1987, 2.

bruik. Deze voorschriften vloeien deels voort uit de Benelux-overeenkomst op het gebied van jacht en de vogelbescherming en, voor de bejaagbare vogelsoorten, uit artikel 7 van de Vogelrichtlijn.

De jacht is slechts toegestaan tijdens het jachtseizoen (voorgesteld artikel 3.20, eerste lid). De opening en sluiting van de jacht geschiedt bij ministeriële regeling, waarbij geldt dat de jacht niet wordt geopend op soorten waarvan de staat van instandhouding in het geding is. In het derde lid wordt voor de bejaagbare vogelsoorten uitvoering gegeven aan artikel 7 van de Vogelrichtlijn, dat bepaalt dat lidstaten de jacht niet mogen openen op vogels tijdens de meest kwetsbare periodes van de jaarlijkse cyclus van soorten. Gedeputeerde staten kunnen de jacht sluiten in verband met bijzondere weersomstandigheden, bijvoorbeeld bij extreem winterweer. Tot slot is expliciet gemaakt dat de opening van de jacht naar plaats verschillend kan zijn, dat wil zeggen dat de jacht in bepaalde gebieden niet zou kunnen worden geopend. Dit geldt bijvoorbeeld voor zogenoemde fourageergebieden die speciaal zijn ingericht voor overwinterende ganzen en smienten. Dit kan ook gelden voor andere gebieden waar deze soorten verblijven, voor zover nodig voor het behalen van te realiseren instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden voor deze soorten. Ook kan de jacht gesloten blijven in de leefgebieden van wilde zwijnen. Binnen die leefgebieden (Veluwe en Meinweg) wordt populatiebeheer gevoerd aan de hand van een faunabeheerplan. Door een afweging van het natuurlijk beschikbaar voedselaanbod enerzijds en de belangen van het voorkomen van schade aan landbouw, particuliere eigendommen en biodiversiteit en verkeersveiligheid anderzijds, wordt de maximale stand bepaald die door afschot wordt gerealiseerd.

Onder dit wetsvoorstel kan, anders dan de Flora- en Faunawet, de jacht worden geopend in Natura 2000 gebieden, overeenkomstig de uitkomsten van de evaluatie van de natuurwetgeving op dit punt. De afweging over de toelaatbaarheid van jacht in Natura 2000-gebieden moet worden gemaakt in het licht van de specifieke te beschermen natuurwaarden en te realiseren instandhoudingsdoelstellingen in het desbetreffende gebied. Deze afweging vergt maatwerk en kan het beste op gebiedsniveau in het kader van het beheerplanproces worden gemaakt. Te denken valt aan een systeem van compartimentering waarbij niet gelijktijdig in aan elkaar grenzende compartimenten wordt gejaagd. Waar jacht niet gewenst is, kan dit worden geregeld door inzet van de individuele of generieke aanschrijvingsbevoegdheid op grond van het voorgestelde artikel 2.4, dan wel, als de jacht zou moeten worden aangemerkt als een project met mogelijk significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied, via de vergunning op grond van het voorgestelde artikel 2.8, tweede lid. Niet uit te sluiten is dat deze afweging in bepaalde situaties kan leiden tot een verdere inperking dan wel een verbod van de jacht, overeenkomstig het voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

De jachthouder die zijn jachtrecht uitoefent, is gehouden om een redelijke stand van bejaagbare soorten in zijn veld te bewerkstelligen (voorgesteld artikel 3.18, derde lid). Deze verplichting betekent enerzijds dat de jachthouder een verplichting heeft tot het voorkomen van schade door bejaagbare soorten voor zover deze schade door de jacht kan worden voorkomen. Indien hij dat nalaat en er schade ontstaat op of in de omgeving van zijn jachtveld, dan kan er sprake zijn van een onrechtmatige daad in de zin van artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, omdat de jachthouder handelt in strijd met zijn rechtsplicht. Wel zal een causaal verband aangetoond moeten kunnen worden tussen de nalatigheid van de jachthouder en de ontstane schade. Deze plicht voor de jachthouder tot het nemen van de nodige maatregelen tegen een in zijn veld aanwezige schadelijke bejaagbare soort zal per bejaagbare soort kunnen verschillen, naarmate de aanwezigheid in zijn veld van vogels en dieren van die bejaagbare soort meer of minder voorspelbaar is. In gebieden waar het nulstandbeleid ten aanzien van wilde zwijnen geldt, zal voor het wilde zwijn de redelijke stand nul bedragen.

Anderzijds is de jachthouder ook verplicht zich te gedragen als goed jachthouder. Zo moet hij overmatige benutting voorkomen en kan hij in overleg met de grondgebruiker zo nodig biotoopverbeterende maatregelen nemen, teneinde een redelijke stand te bereiken in zijn veld. Ook is hij gehouden rekening te houden met een goede leeftijdsopbouw van de populaties bejaagbare soorten in zijn veld. In deze verplichting komt tot uiting dat de jachthouder ook invulling dient te geven aan zijn verantwoordelijkheid jegens de natuur.

Schadebestrijding

De grondgebruiker is net als onder de Flora- en faunawet gerechtigd om zelf schadelijke zoogdieren en vogels op zijn grond te bestrijden in afwijking van de verschillende algemene beschermingsregimes en binnen de kaders van dit wetsvoorstel. Schadebestrijding kan aan de orde zijn in het geval preventieve maatregelen en jacht onvoldoende soelaas bieden, bijvoorbeeld voor vogelsoorten waarop de Vogelrichtlijn geen jacht toestaat of als het noodzakelijk is om buiten de jachtseizoenen te bestrijden. Het is aan de provincies om schadebestrijding daadwerkelijk toe te staan, door middel van het van toepassing verklaren van een vrijstelling bij provinciale verordening (artikel 3.12), of in incidentele gevallen het verlenen van een ontheffing door gedeputeerde staten op grond van de algemene grondslagen van §3.1 tot en met §3.3 van het wetsvoorstel.

In de evaluatie van de natuurwetgeving werd geconcludeerd dat het bij de decentralisatie van de taken van het Faunafonds past om het verlenen van vrijstellingen voor schadebestrijding geheel aan de provincies te laten. Daarmee is de grondslag voor een landelijke vrijstelling in dit wetsvoorstel komen te vervallen.

Wel geeft artikel 3.12 de kaders aan waarbinnen de grondgebruikers gebruik kunnen maken van vrijstelling kunnen geven, om een uniforme toepassing in de praktijk te garanderen. De provinciale vrijstelling kan bijvoorbeeld uitsluitend worden verleend voor bij algemene maatregel aangewezen vogels en zoogdieren. Criteria voor aanwijzing zijn dat de betreffende soort in delen van het land schade aanricht en dat de soort niet in zijn voortbestaan wordt bedreigd of dat gevaar loopt (artikel 3.12, eerste lid). Daarbij zal steeds de inschatting worden gemaakt of een soort de bestrijding kan verdragen. De Flora- en faunawet kent ook een landelijke vrijstelling voor schadebestrijding.

Of provincies vrijstelling of ontheffing kunnen verlenen voor de bestrijding van schadelijke zoogdieren en vogels, hangt af van het algemene beschermingsregime dat op grond van dit wetsvoorstel van toepassing is op de desbetreffende soort. Deze kaders zijn op onderdelen minder beperkend dan ze zijn onder de Flora- en Faunawet. Zo is het verontrusten van vogels in minder gevallen verboden en gelden voor soorten die niet strikt beschermd worden op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen minder verboden, minder voorwaarden en meer uitzonderingsgronden. Dat betekent dat provincies in meer gevallen dan onder de Flora- en Faunawet schadebestrijding kan worden toegestaan aan grondgebruikers.

Beheer

Net als onder de Flora- en faunawet is in onderhavig wetsvoorstel een grondslag opgenomen om populaties van schadelijke vogels of zoogdieren op een planmatige wijze te beheren. Het is aan provincies om te bepalen voor welke soorten zij beheer noodzakelijk achten. Naast het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen kunnen provincies op grond van artikel 3.16 van dit wetsvoorstel ook zelf initiatief nemen tot het beheer van populaties dieren, zoals thans op grond van artikel 67 van de Flora- en faunawet. Daarbij kunnen zij bepalen dat de aangewezen personen toegang hebben tot terreinen, zodat in voorkomende gevallen ook zonder toestemming van eigenaar van de grond opgetreden kan worden. Of gedeputeerde ontheffing of opdracht kunnen verlenen voor beheer van populaties schadelijke zoogdieren en vogels, hangt af van het algemene beschermingsregime dat op grond van dit wetsvoorstel van toepassing is op de desbetreffende soort.

Voor het verlenen van ontheffingen met het oog op schadebestrijding en fauna-beheer is in het voorgestelde artikel 3.15, eerste lid, geregeld dat gedeputeerde staten de ontheffingen alleen aan faunabeheereenheden verlenen, behoudens de in het tweede lid geformuleerde uitzonderingsgevallen. Hiermee wordt het huidige regime van de Flora- en faunawet gecontinueerd. Met dit wetsvoorstel wordt de erkenning vervangen door de bevoegdheid van provincies om bij provinciale

verordening eisen te stellen aan de organisatievorm van faunabeheereenheden (artikel 3.14). De verplichte goedkeuring door gedeputeerde staten van het faunabeheerplan vervalt omdat toetsing van dit plan ook al plaatsvindt in het kader van het verlenen van ontheffingen aan de faunabeheereenheden.

Middelen voor vangen en doden

Het wetsvoorstel bevat in §3.6 bepalingen inzake het gebruik van middelen voor het vangen en doden van vogels en zoogdieren. Deze bepalingen gelden in aanvulling op de verboden op het gebruik van niet-selectieve middelen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen, geïmplementeerd in de artikelen 3.4 en 3.9 van onderhavig wetsvoorstel. Het is aan de provincies om bij het verlenen van een ontheffing en vrijstelling voor het vangen en doden van een beschermde dieren en vogels te bepalen welk middelen daarvoor gebruikt mogen worden (artikel 3.23). Voorts bevat het wetsvoorstel bepalingen ten aanzien van het gebruik van het geweer, jachtvogels, de eendenkooi en mistnetten. Ten algemene is bepaald dat bij het vangen en doden van geen onnodig lijden mag worden toegebracht.

Op het bezit van geweren en munitie is in Nederland de Wet wapens en munitie (WWM) van toepassing. De doelstellingen van de WWM zijn beheersing van het legale wapenbezit en bestrijding van het illegale wapenbezit. Om die doelstellingen te bereiken bepaalt de WWM limitatief in welke gevallen wapenbezit is toegestaan. Eén van die gevallen is jacht, beheer en schadebestrijding. Het is personen toegestaan een geweer en munitie voorhanden te hebben en te dragen, indien men een de beschikking heeft over een jachtakte, afgegeven door de korpschef op grond van dit wetsvoorstel (artikelen 26, tweede lid, onderdeel b, en 28, tweede lid, onderdeel b, WWM). Ook kan de korpschef verlof geven tot verkrijging van een jachtgeweer (artikel 32, eerste lid, WWM).

Omwille van de openbare veiligheid is in dit wetsvoorstel op limitatieve wijze bepaald in welke gevallen de houder van een jachtakte het geweer mag gebruiken (artikel 3.25). Om in aanmerking te komen voor een jachtakte moet de aanvrager jachthouder zijn, of toestemming hebben van de jachthouder tot uitvoering van de jacht op diens grond, en een jachtexamen hebben afgelegd (artikel 3.24). De korpschef weigert een aanvraag voor de jachtakte als hij grond heeft om aan te nemen dat de aanvrager misbruik zal maken zijn bevoegdheden of een gevaar voor zichzelf, de openbare orde of de veiligheid zal bij de uitoefening van die bevoegdheden. De aanvraag wordt ook geweigerd na een voorafgaande veroordeling op grond van dit wetsvoorstel of op grond van de Wet op de dierenbescherming of de Wet dieren. Dit zijn ook gronden om de akte te kunnen intrekken, waarbij misbruik van wapens en munitie een dwingende grond is voor intrekking (artikel 5.4, vierde en vijfde lid). Bij of krachtens alge-

mene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de jachtakte, waaronder over de geldingsduur. Het voornemen is deze duur te verlengen van één naar vijf jaar.²³⁸

In onderhavig wetsvoorstel zijn bovendien regels opgenomen die waarborgen dat het jachtgeweer op kundige en veilige wijze wordt gebruikt. De Benelux-overeenkomst vereist een minimale omvang van jachtvelden waarop het geweer mag worden gebruikt (artikel 3.24). Deze minimale omvang zorgt er voor dat elke gebruiker een voldoende groot jachtveld heeft om tot een goed beheer te komen van in zijn veld aanwezige bejaagbare soorten. Een verplichte schadeverzekering is ingesteld ter bescherming van slachtoffers van ongevallen met het geweer in het veld (artikel 3.24). 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 tegen-
geworpen.

De verplichting van de Flora- en Faunawet tot het verkrijgen van een akte voor het gebruik van de eendenkooi en jachtvogels is in dit wetsvoorstel vervangen door een opleidingseis (artikel 3.28, eerste lid). Een valkenier moet zijn vogel doelgericht kunnen aanwenden voor de jacht en in het kader van beheer en schadebestrijding. Het is daarbij ongewenst dat jachtvogels zich als ongeleide projectielen gedragen, verkeerde prooien slaan of ongewenste onrust veroorzaken. Dat vereist oefening voor zowel de valkenier als voor zijn vogel. De eendenkooi is een niet-selectief vangmiddel in de zin van de Vogelrichtlijn en een opleiding waarborgt dat de kooiker zijn kooi op een verantwoorde wijze kan gebruiken. Met het schrappen van de aktes vervalt de bestuursrechtelijke sanctie van intrekking van deze aktes. Reguliere bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving blijft echter wel mogelijk, zodat bijvoorbeeld in voorkomende gevallen een dwangsom of een last onder bestuursdwang kan worden opgelegd. Naast het schrappen van de verplichte akte wordt het onder dit wetsvoorstel mogelijk om meer soorten jachtvogels te gebruiken. Deze soorten zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. De regels inzake het vangen, bezitten en verhandelen van deze soorten blijft wel van toepassing.

Artikel 3.29 van het wetsvoorstel bepaalt dat voor zover het vangen en doden van dieren is toegestaan op grond van dit wetsvoorstel, daarbij onnodig lijden wordt voorkomen. Deze verplichting betekent dat de degene die handelt op grond van deze wet telkens een afweging zal moeten maken of er andere en meer diervriendelijke methoden en middelen bestaan om zijn doel te bereiken. Naast deze verplichting geldt ook het verbod op dierenmishandeling van artikel 2.2 van de Wet dieren ook ten aanzien van in het wild levende dieren.

²³⁸ Zie aangehaalde evaluatie "Over wetten van natuur", blz. 59 onder 'b. Jachtakte'.

Tegemoetkomingen in schade

Dit wetsvoorstel voorziet, overeenkomstig de uitkomsten van de evaluatie en het regeerakkoord, niet langer in een regeling van het Faunafonds. Alle taken van het Faunafonds worden met dit wetsvoorstel gedecentraliseerd naar de provincies.

Dit wetsvoorstel geeft alleen de kaders aan voor de beoordeling van schadegevallen (voorgesteld artikel 6.1). Het is aan de provincies om binnen die kaders de besluitvorming rond de tegemoetkomingen in te richten. Het wetsvoorstel volstaat met de bepaling dat een tegemoetkoming in de schade slechts aan een belanghebbende wordt verleend voor zover die schade niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven en dat de tegemoetkoming naar billijkheid wordt bepaald. Dit komt inhoudelijk overeen met artikel 84 van de Flora- en faunawet. Ook de andere taken die in de Flora- en faunawet aan het Faunafonds zijn toegewezen, worden gedecentraliseerd aan de provincies (het bevorderen van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade door dieren en het adviseren van provincies over de taken die hen bij de Flora- en faunawet zijn opgedragen). Het is aan de provincies om invulling te geven aan die taken. Een wettelijke regeling is daarvoor niet nodig. De provincies hebben aangegeven dat er één organisatie komt die voor de provincies de bevoegdheid, om tegemoetkomingen in de schade te verlenen, zal uitvoeren.

7.4. Exoten

7.4.1. Inleiding

In 2007 heeft de Minister van LNV de Tweede Kamer een nota toegezonden waarin het beleid ten aanzien van invasieve exoten uiteen is gezet.²³⁹ Dit beleid heeft tot doel de inheemse biodiversiteit te beschermen tegen invasieve exoten. Een exoot die zich eenmaal heeft gevestigd, is zeer moeilijk weg te krijgen. Het zwaartepunt van het beleid is daarom gericht op preventie van introducties van nieuwe, soorten invasieve exoten. Als dat niet lukt dan richt het beleid zich op het nemen van maatregelen ter uitroeiing van kleine en beheersbare populaties. Is dat geen haalbare optie, dan richt het beleid zich vervolgens op bestrijdingsmaatregelen. Deze strategie, waarbij de nadruk ligt op preventie, is in overeenstemming met de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Biodiversiteitsverdrag.

Het wetsvoorstel bevat in de §3.4 tot en met 3.8 verschillende bepalingen die zien op exoten en die de instrumenten bieden om voornoemd beleid op een effectieve wijze uit te voeren. Hierna worden eerst de internationale verplichtingen

²³⁹ Kamerstukken II 2007/08, 26 407, nr. 27.

ten aanzien van exoten toegelicht, waarna de huidige wetgeving wordt beschreven en tot slot de voorgestelde regeling in onderhavig wetsvoorstel.

7.4.2. Internationale kaders

De Vogelrichtlijn verplicht lidstaten in artikel 11 er op toe te zien dat de eventuele introductie van vogelsoorten die niet van nature in het wild voorkomen op het Europese grondgebied geen enkele schade toebrengt aan de lokale flora en fauna. De Habitatrichtlijn verplicht lidstaten bij de uitvoering van de richtlijn toe te zien dat de opzettelijke introductie in de vrije natuur van een soort die op hun grondgebied niet inheems is, zodanig aan voorschriften wordt gebonden dat daardoor geen schade wordt toegebracht aan de natuurlijke habitats in hun natuurlijke verspreidingsgebied of aan de inheemse wilde flora en fauna, en een dergelijke introductie te verbieden indien zij zulks nodig achten (artikel 22, onderdeel c). De introductie van exoten kan ook gevolgen hebben voor de specifieke te beschermen natuurwaarden en te realiseren instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden. In die gevallen valt de introductie van exoten onder de reikwijdte van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

De CITES-basisverordening (verordening nr. 338/97) bepaalt dat op bijlage B van de verordening soorten kunnen worden geplaatst waarvan vaststaat dat het binnenbrengen van levende specimens in het natuurlijk milieu van de Unie een ecologische bedreiging vormt voor inheemse, in het wild levende dier- en plantensoorten van de Unie (artikel 3, tweede lid, onderdeel d). De handel in deze soorten is vervolgens gereguleerd.

De Commissie heeft in 2008 een mededeling uitgebracht over een EU-strategie ten aanzien van invasieve soorten (COM(2008) 789 def).

Het Biodiversiteitsverdrag verplicht ertoe de bedreiging door invasieve exoten tegen te gaan door, voor zover mogelijk en passend, de binnenkomst van uitheemse soorten die bedreigend zijn voor ecosystemen, habitats of soorten te voorkomen, dan wel deze uit te roeien of te beheersen (artikel 8, onderdeel h). Artikel 11, tweede lid, onderdeel c, van het verdrag van Bern verplicht de verdragspartijen het uitzetten van niet-inheemse soorten aan strenge controle te onderwerpen. Artikel III, vierde lid, onder c, van het verdrag van Bonn verplicht partijen die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een trekkende soort, voorkomend op bijlage I bij het verdrag, alles in het werk te stellen om, voor zover dit mogelijk en passend is, die invloeden te voorkomen, te verzachten of in de hand te houden, die deze soort bedreigen of ernstiger kunnen gaan bedreigen, met name door toezicht te houden op het uitzetten van uitheemse soorten of door reeds aanwezige uitheemse soorten strikt in de hand te houden of uit te roeien. De Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie inzake de introductie in de natuur van niet-inheemse diersoorten (Trb. 1984, 114) verplicht tot het instellen van een verbod op het uitzet-

ten van exoten, met het oog op het tegengaan van faunavervalsing en de oncontroleerbare ontwikkeling van die soorten. De beschikking bepaalt voorts dat van dat verbod alleen mag worden afgeweken na vergunning van de minister.

7.4.3. Huidige wetgeving

De Flora- en faunawet bevat verschillende bepalingen die worden gebruikt om uitvoering te geven aan de het beleid ten aanzien van invasieve exoten. De Flora- en faunawet verbiedt het uitzetten van dieren of eieren van dieren en het planten of uitzaaien van planten in de vrije natuur en maakt het mogelijk om het handelen in en het in bezit hebben van planten en dieren te verbieden om schade aan flora en fauna te voorkomen (artikel 14). Artikel 67 van de Flora- en faunawet biedt de mogelijkheid aan gedeputeerde staten om personen of groepen van personen aan te wijzen om de stand van door de minister aangewezen exoten terug te brengen.

De evaluatie van de natuurwetgeving concludeerde dat de Flora- en faunawet onvoldoende instrumenten bevat om in alle gevallen snel te kunnen ingrijpen als de populaties invasieve exoten nog klein en beheersbaar. Tevens bleek uit de evaluatie dat er in de praktijk bij jagers en handhavers zoals de politie onduidelijkheden bestaan over de wettelijke regeling van exotenbestrijding. De evaluatie stelt dat het wenselijk zou zijn om in onderhavig wetsvoorstel te komen tot een meer transparante regeling van de exotenbestrijding, waarbij duidelijk wordt aangegeven onder welke voorwaarden welke maatregelen mogelijk zijn ter bestrijding van exoten.

7.4.4. Regeling in wetsvoorstel

Algemeen

In onderhavig wetsvoorstel is een transparante regeling ten aanzien van exoten opgenomen, waarmee uitvoering kan worden gegeven aan de beleidsnota over invasieve exoten. In het wetsvoorstel zijn instrumenten opgenomen voor de preventie van de binnenkomst van invasieve exoten, uitroeiing van populaties nieuw geïntroduceerde invasieve exoten en beheersing van populaties van gevestigde exoten.

Dit wetsvoorstel beperkt zich, ter uitvoering van artikel 8, onderdeel h, van het Biodiversiteitsverdrag tot preventie en uitroeiing van exoten die een bedreiging vormen voor de biodiversiteit. Invasieve exoten kunnen ook een probleem vormen voor de gezondheid van mens, dier of plant. Het voorkomen van de introductie en het verwijderen van populaties van dergelijke exoten kan geschieden op grond van de Warenwet, de Wet publieke gezondheid, de Plantenziektenwet

en de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren en vormt daarom geen onderwerp van regulering onder dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel bevat wel een bepaling op basis waarvan gedeputeerde staten de stand van populaties exoten kunnen laten terugbrengen, bijvoorbeeld om schade aan eigendommen te voorkomen. Deze bevoegdheden hebben gedeputeerde staten ook ten aanzien van populaties dieren die van nature voorkomen in Nederland.

Het is onvermijdelijk dat het merendeel van exoten zich vestigt in de Nederlandse natuur. Hoewel deze exoten dan voorkomen in de Nederlandse natuur, is hun staat van instandhouding geen belang waarop deze wet ziet. De beschermingsregimes voor in het wild levende planten en dieren in de paragrafen 3.1 tot en met 3.3 van onderhavig wetsvoorstel strekken zich daarom niet uit tot exoten. Daarmee is het doden, vangen en verstoren van exoten niet verboden. De zorgplicht van artikel 1.8 is wel van toepassing op exoten. Ook zijn de bepalingen inzake het gebruik van middelen van toepassing op het vangen en doden van exoten. Dit betekent onder meer dat is bepaald jegens welke exoten het geweer mag worden gebruikt en dat een exoot geen onnodig lijden mag worden toegebracht.

Preventie

Het beleid ten aanzien van invasieve exoten is in eerste instantie gericht op het voorkomen van de introductie in de Nederlandse natuur. In het wetsvoorstel blijft het verbod op het uitzetten van dieren en aangewezen plantensoorten, behoudens ontheffing van de minister, uit de Flora- en faunawet gehandhaafd (voorgesteld artikel 3.29).

Indien nodig, kunnen er voorts beperkingen worden gesteld aan de handel in en het bezit van exoten om te voorkomen dat deze soorten in de Nederlandse natuur terechtkomen, door een handels- en bezitsverbod (artikel 3.35). Zo zijn onder van de Flora- en faunawet bezits- en handelsverboden van toepassing op de grote waternavel en de muntjak.

In veel andere gevallen van invasieve exoten zijn maatregelen als een bezits- en handelsverbod niet noodzakelijk, omdat door middel van convenanten met de brancheorganisaties en voorlichting kan worden voorkomen dat dergelijke invasieve exoten in de Nederlandse natuur terechtkomen.

Uitroeiing

Als de preventie van de binnenkomst van exoten niet is gelukt en de nieuwe populatie exoten in de Nederlandse natuur nog klein en beheersbaar is, dan moet snel ingegrepen kunnen worden. Het kan dan ter bescherming van de biodiversiteit noodzakelijk zijn om de stand van deze exoten tot nul te brengen, om

grotere schade in de toekomst te voorkomen. Om dit mogelijk te maken is in het voorgestelde artikel 3.17 bepaald dat de minister invasieve exoten kan aanwijzen in dit soort gevallen, waarna de provincies zorg dragen voor het nemen van de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen op hun grondgebied om die nulstand te bereiken. De aanwijzing geschiedt na overleg met gedeputeerde staten van de desbetreffende provincies. Niet iedere exoot zal aangewezen worden als invasieve exoot. De beslissing tot aanwijzing zal afhangen van de aard en omvang van het probleem dat door deze exoot kan worden veroorzaakt en van de verwachte maatschappelijke en financiële inspanningen die de bestrijding zal vergen. In de aanwijzingsbevoegdheid van de minister komt de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk tot uitdrukking voor de signalering en risico-inschatting ten aanzien van invasieve exoten. In de uitvoeringstaak voor de provincies komt hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het natuurbeleid tot uitdrukking.

Bestrijding

Niet alle exoten hebben een invasief karakter en niet alle invasieve exoten kunnen worden geweerd uit de Nederlandse natuur. Exoten die zich een plek verwerven in de Nederlandse natuur kunnen schade aan eigendommen veroorzaken of bijvoorbeeld de openbare veiligheid bedreigen, net als wel van nature voorkomende soorten dat kunnen doen. Dat is de reden dat gedeputeerde staten aan personen de opdracht kunnen geven om de stand van populaties exoten in hun provincie terug te brengen (artikel 3.14 van het wetsvoorstel). Ook kunnen grondgebruikers exoten op hun grond bestrijden, mits ze daarvoor geen verboden middel gebruiken en geen onnodig lijden veroorzaken. Jachttelouders kunnen dit ook met het geweer doen ten aanzien van aangewezen exoten (artikel 3.22). Dit stelt grondgebruikers in staat om effectief op te treden tegen schade en overlast door exoten.

7.5. Bezit van en handel in bedreigde soorten

7.5.1. Inleiding

Overmatige exploitatie van planten- en diersoorten is een belangrijke oorzaak van de wereldwijde achteruitgang van de biodiversiteit. Daarom zijn er internationaal verschillende afspraken gemaakt over de controle op de handel in bedreigde planten- en diersoorten en producten daarvan. Ook gelden er verboden voor de handel in soorten die op dierenvriendelijke wijze zijn gevangen of gedood. De meeste van deze regels zijn neergelegd in verordeningen en richtlijnen

van de Europese Unie, waarvan met name de CITES-verordening en de verordening inzake de handel in producten van zeehonden van belang zijn.²⁴⁰

Het effectiever bestrijden van de illegale handel in deze soorten is één van de speerpunten van het regeerakkoord van dit kabinet. Voor een effectieve bestrijding zijn vanuit het oogpunt van regelgeving twee zaken van belang: een correcte uitwerking en implementatie van de betrokken EU-richtlijnen en – verordeningen en regels die een effectieve handhaving ondersteunen.

Het wetsvoorstel beoogt een bestendige grondslag te bieden voor het stellen van de noodzakelijke regels bij gedelegeerde regelgeving. Paragraaf 3.8 van het wetsvoorstel bevat de grondslag voor de implementatie en uitwerking van de betrokken EU-regelgeving.

7.5.2. Internationale kaders

In de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten van 3 maart 1973 (Trb. 1975, 23), ook wel Conventie van Washington of het CITES-verdrag genoemd, zijn ter bescherming van dier- en plantesoorten bepalingen opgenomen ter regulering van de internationale handel in die soorten. Internationale handel in met uitsterven bedreigde soorten wordt aan bijzonder strenge voorschriften onderworpen en slechts in buitengewone gevallen toegestaan. Handel in minder bedreigde soorten is in wat ruimere mate toegestaan, maar slechts onder zodanige voorwaarden dat het voortbestaan van de soort niet in gevaar komt. Nederland is sinds 18 juli 1984 partij bij het verdrag.

De Conventie is op het niveau van de Europese Unie uitgewerkt in de CITES-verordening en –uitvoeringsverordening.²⁴¹ Deze verordeningen bevatten regels over de intracommunautaire handel in en de in- en uitvoer van en naar de Unie van uit het wild afkomstige planten- en diersoorten, op basis van een systeem van vergunningen en certificaten. Het gaat daarbij om meer soorten dan alleen de soorten die onder de Conventie van Washington vallen.

Naast de EU-regelgeving over CITES zijn ook de volgende EU-verordeningen en –richtlijnen van kracht op dit beleidsterrein. Richtlijn 83/129/EEG en Verordening nr. 1007/2009 zien op verboden op respectievelijk de invoer voor handelsdoeleinden van producten van zeehondenjongen van en op het op de markt brengen en de invoer van zeehondenproducten, met een uitzondering voor de

²⁴⁰ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantesoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG L 61) en Verordening (EG) nr. 1007/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de handel in zeehondenproducten (PbEU L 286).

²⁴¹ Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie van 4 mei 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEU L 166).

traditionele zeehondenvangst door Eskimogemeenschappen.²⁴² Verordening nr. 3254/91 en uitvoeringsverordening nr. 35/97 zien op een verbod op het binnenbrengen van pelzen en andere goederen van bepaalde diersoorten die zijn gevangen met gebruik van de wildklem.²⁴³

De algemene beschermingsregimes van de Vogel- en Habitatrichtlijnen bevatten ook bepalingen inzake de handel in en bezit van de op grond van die richtlijn beschermde soorten. Deze bepalingen zijn in paragraaf 7.1 van deze memorie toegelicht.

7.5.3. Huidige wetgeving

Artikel 13 van de Flora- en faunawet heeft betrekking op de handel en het bezit van zowel inheemse als uitheemse planten- en diersoorten (zie paragraaf 4.1 voor een toelichting op het onderscheid in de Flora- en Faunawet tussen inheems en uitheems). Met deze bepaling wordt uitvoering gegeven aan de Vogel- en Habitatrichtlijn, de CITES-verordening en de andere vernoemde EU-maatregelen. Voor de inheemse en zeer bedreigde uitheemse soorten is een aantal handelingen inzake handel, bezit en vervoer strikt verboden. Voor minder bedreigde uitheemse soorten geldt alleen een verbod op het binnen en buiten het Nederlandse grondgebied brengen. Aan de CITES-verordening wordt door middel van vrijstellingen in lagere regelgeving uitvoering gegeven. Ook zijn bij lagere regelgeving regels gesteld over de administratie van handelaren en particulieren en over het aanbrengen van merktekens bij gekweekte planten of gefokte dieren, in aanvulling op de bepalingen uit de CITES-verordening en de Vogel- en Habitatrichtlijnen. De Minister kan daarnaast in voorkomende gevallen voor de strikt beschermde soorten ontheffing verlenen van de verboden, op basis van artikel 75 van de wet.

7.5.4. Regeling in wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt in de voorgestelde paragraaf 3.8 een bestendige grondslag te bieden voor het stellen van de noodzakelijke regels bij gedelegeerde regelgeving ter uitvoering van EU-regelgeving inzake het op de markt brengen

²⁴² Richtlijn nr. 83/129/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende de invoer in de Lid-Staten van huiden van bepaalde zeehondejongen en daarvan vervaardigde producten (PbEEG L 91) en Verordening (EG) nr. 1007/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de handel in zeehondenproducten (PbEU L 286).

²⁴³ Verordening (EEG) nr. 3254/91 van de Raad van 4 november 1991 houdende een verbod op het gebruik van de wildklem in de Gemeenschap en op het binnenbrengen in de Gemeenschap van pelzen en producten die vervaardigd zijn van bepaalde in het wild levende diersoorten uit landen waar gebruik wordt gemaakt van de wildklem of andere vangmethoden die niet stroken met de internationale normen voor humane vangst met behulp van vallen (PbEEG L 308) en Verordening (EG) nr. 35/97 van de Commissie van 10 januari 1997 tot vaststelling van bepalingen betreffende de certificatie van pelzen en goederen die vallen onder Verordening (EEG) nr. 3254/91 van de Raad (PbEG L 8).

van hout, houtproducten en zeehondenproducten is in onderhavig wetsvoorstel. Dit is anders dan bij de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – die op het niveau van de wet zijn geïmplementeerd – omdat EU-verordeningen, volgens vaste jurisprudentie van het HvJEU, rechtstreeks werkend zijn en dus geen implementatie behoeven. Omwille van een consistentie uitvoering van EU-regelgeving op dit beleidsterrein is in §3.8 van het wetsvoorstel ook een grondslag opgenomen om bij gedelegeerde regelgeving richtlijn 83/129/EEG te implementeren.

Op grond van artikel 3.33 zullen de bepalingen van de CITES-verordening en -uitvoeringsverordening worden aangewezen waarmee het verboden is in strijd te handelen op grond van dit wetsvoorstel. Ook kunnen daar regels gesteld worden ter uitvoering van die onderdelen van EU-verordeningen die geen beoordelingsruimte laten. Voor EU-richtlijnen ligt het anders. De bepalingen daarin moeten geïmplementeerd worden. Deze implementatie geschiedt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Deze grondslag zal gebruikt worden voor de Richtlijn 83/129/EEG.

Zowel de Vogel- en Habitatrichtlijnen als de CITES-verordening kunnen betrekking hebben op hetzelfde geval, namelijk de handel en het bezit en vervoer van beschermde soorten. Een voorbeeld is een van nature in Nederland voorkomende vogel die ook onder de reikwijdte van de CITES-verordening valt. Het van toepassing zijn van beide regelgevingskaders kan de vraag opwerpen welk kader voorrang heeft. Deze vraag is onvermijdelijk omdat deze vraag evenzeer speelt op het niveau van de EU-regelgeving. Deze vraag over voorrang zal waar mogelijk worden opgelost in de ministeriële regeling waarin de CITES-verordening ten uitvoer wordt gelegd.

Naast het uitvoeren van bindende onderdelen van EU-verordeningen en –richtlijnen bevat het wetsvoorstel in artikel 3.34 een grondslag om aanvullende regels te stellen voor een goede uitvoering en een effectieve handhaving van de CITES-verordening en de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Het betreft regels over: een verbod op het onder zich hebben van planten of dieren of producten van die planten of dieren van soorten, waarvan de handel is gereguleerd; een plicht tot het voeren van een administratie en verstrekken van gegevens; een plicht tot het merken van dieren en planten of producten daarvan; een verbod om op andere dan aangewezen plaatsen planten en dieren alsmede producten van die planten of producten of eieren van die dieren het grondgebied van Nederland binnen te brengen, en voorzieningen voor de opvang van levende dieren en planten.

Een verbod op het onder zich hebben van planten of dieren of producten van die planten of dieren van soorten, waarvan de handel is gereguleerd, ondersteunt de handhaving. Er zal een vrijstelling gelden als de legale herkomst kan worden aangetoond met een geldig CITES-document. Op deze wijze zal de bezitter altijd de legale herkomst van een beschermd plant of dier moeten kunnen aantonen.

Anders dan nu het geval is onder de Flora- en Faunawet zal deze vrijstelling voor alle gevallen gelden waar een CITES-document aanwezig is, waarmee de noodzaak voor het verlenen van een aparte bezitsontheffing verdwijnt en een substantiële administratieve lastenverlichting kan worden bereikt.

De CITES-verordening bevat reeds bepalingen inzake het merken van dieren en planten en het voeren van administratie. Omwille van een goede handhaving is het echter noodzakelijk in meer gevallen deze verplichtingen te kunnen opleggen. Een aangebracht merkteken en een goede administratie maken bijvoorbeeld mogelijk dat de bezitter kan aantonen dat een dier of plant van een beschermde soort gefokt of gekweekt is en daarmee niet onder bepaalde bepalingen van de CITES-verordening en de Vogel- en Habitatrichtlijnen valt. Hiermee is zowel het belang van de bezitter als de handhaver gediend. Bij het opstellen van deze gedelegeerde regelgeving zal worden bezien in hoeverre een reductie in administratieve lasten zal kunnen worden bereikt in vergelijking met de situatie onder de Flora- en Faunawet.

De regels over het aanwijzen van plaatsen voor het binnenbrengen en de voorzieningen voor de opvang van levende dieren en planten zijn nodig ter uitvoering van de bepalingen inzake handel en vervoer.

De Commissie bedreigde dier- en plantensoorten fungeert wetenschappelijke autoriteit in de zin van het CITES-verdrag en -verordening. In het kader van de sanering van het aantal wettelijke adviescolleges zullen de taken van de Commissie zich onder dit wetsvoorstel beperken tot deze taken die rechtstreeks voortvloeien uit de CITES-verordening. Daarmee vervallen de extra adviestaken die de Commissie heeft onder artikel 82 van de Flora- en Faunawet, namelijk van adviescollege voor regering en parlement ten aanzien van de uitvoering van de gehele wet, de afstemming met de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren en de totstandkoming van EU-regelgeving.

HOOFDSTUK 8. BESCHERMING HOUTOPSTANDEN EN DE HANDEL IN HOUT EN HOUTPRODUCTEN

8.1. Inleiding

Het kabinet hecht aan het behoud en duurzaam gebruik van bossen, in Nederland en in de rest van de wereld. Bos heeft namelijk verschillende nuttige en unieke maatschappelijke functies, vaak gelijktijdig en in onderlinge samenhang. Naast de 'klassieke' functies natuur, landschap, productie in de vorm van hout-oogst, cultuurhistorie en recreatie, wordt de afgelopen decennia ook steeds meer belang gehecht aan andere functies van het bos, zoals de vastlegging van CO₂, het leveren van ecosysteemdiensten zoals het bergen en bufferen van water, bijdrage tot de levenskwaliteit, zorgen voor een aangename leefomgeving, en preventieve gezondheidszorg, het dempen van grote temperatuurschommelingen in en nabij stedelijke gebieden en het filteren van fijn stof. Ook is er steeds meer oog voor hout als milieuvriendelijke, hernieuwbare grondstof met een lage energie-input en voor de mogelijkheden van biomassa uit bos en natuur als bron voor diverse toepassingen in de Biobased Economy voor toepassing in de (petro)chemie en voor toepassing in de productie van duurzame energie.

Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel ziet op de duurzame instandhouding van bossen. Paragraaf 4.1 betreft de bescherming van houtopstanden en draagt daarmee bij aan instandhouding van het Nederlandse bosareaal, het gedeelte van de oppervlakte van Nederland dat bedekt is met bos. Paragraaf 4.2 betreft de bepalingen ter uitvoering van de EU-verordeningen inzake handel in hout en houtproducten, waarmee illegale houtkap op internationaal niveau wordt tegengegaan. En duurzaam bosbeheer wordt gestimuleerd.

In het onderstaande wordt eerst nader ingegaan op de noodzaak het Nederlandse bosareaal te beschermen (paragraaf 8.2). Daarna worden de internationale verplichtingen inzake bossen beschreven (paragraaf 8.3) en het bestaande wettelijke kader voor de bescherming van houtopstanden (paragraaf 8.4). Tot slot wordt de thans voorgestelde wettelijke toelichting (paragraaf 8.5).

8.2. Bescherming Nederlands bosareaal

Uit het Meetnet Functievervulling bos (2001-2005) blijkt dat het Nederlandse grondgebied thans voor ongeveer 10 procent bestaat uit bos (359.845 ha).²⁴⁴ Dit is relatief weinig in vergelijking met het EU-gemiddelde (42% van het landoppervlak). Van de Nederlandse bomen is 57% naaldboom en 43% loofboom.

²⁴⁴ Vijfde Nederlandse Bosstatistiek, Ministerie van LNV 2006.

Veel Nederlandse bossen zijn gemengde bossen met een behoorlijke variatie aan boomsoorten en herbergen bijzondere natuurwaarden. Ongeveer de helft van de Nederlandse bossen wordt beheerd door overheden. Daaronder vallen Staatsbosbeheer en gemeenten, maar ook is een aanzienlijk deel van de Nederlandse bossen in beheer bij de Minister van Defensie. Deze terreinen worden veelal gebruikt voor militaire activiteiten. De andere helft van de Nederlandse bossen wordt beheerd door particuliere terreinbeherende organisaties, zoals Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen, en tal van andere particuliere eigenaren.

Het Nederlandse bos is relatief jong. Het grootste deel is pas vanaf het einde van de negentiende eeuw aangelegd. In de twintigste eeuw is het areaal in Nederland aanzienlijk gestegen: van 3% van het landoppervlak naar ongeveer 10% nu. De laatste decennia is deze toename in oppervlakte met name het gevolg van nationaal en provinciaal beleid ter stimulering van de aanleg van bossen en van natuurlijke bosopslag in duinen, heidevelden en moerassen.

Het bos in Nederland combineert veel maatschappelijke functies op één plaats en is daarmee een uniek natuurtype. Met name de volgende functies zijn van belang:

- de belevingswaarde van het bos, mede ten behoeve het welzijn en de gezondheid van burgers wat van groot belang is in het dichtbevolkte Nederland;
- de duurzame houtoogst in het bos ten behoeve van het product 'hout' voor klassieke toepassingen van hout als bouwstof en materiaal voor het fabriceren van andere producten, en houtproductie en biomassa als hernieuwbare energiebron. Bij dit laatste punt zij aangetekend dat Nederland nog steeds meer dan 90% van het gebruikte hout importeert en mede om die reden is hout opgenomen in de grondstoffennotitie die het kabinet 15 juli 2011 naar de Tweede Kamer zond;
- de waarde van het bos voor het versterken van natuurwaarden en het behoud van biodiversiteit.

De bescherming van bossen in Nederland kent een lange geschiedenis. In de kabinetsreactie op het door de Europese Commissie uitgebrachte groenboek "Bosbescherming en bosinformatie in de EU: onze bossen voorbereiden op de klimaatverandering"²⁴⁵ is de verbreding van het Nederlandse bosbeleid in de loop van de afgelopen 50 jaar beschreven. Aanvankelijk lag in het Nederlandse bosbeleid de nadruk op sectorale houtoogst en de economische betekenis van bos en hout. Met de Boswet uit 1961 werd de instandhouding van het Nederlandse bosareaal beoogd. Met het Meerjarenplan Bosbouw (1986) werd een uit-

²⁴⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 442, nr. 1.

breiding van het bosareaal nagestreefd voor zowel natuur, houtproductie als recreatie. In het Bosbeleidsplan (1993) werd deze uitbreidingstaakstelling geïntensiveerd. Daarnaast ontstond meer aandacht voor de duurzame instandhouding van bosecosystemen en de relatie tussen bos en milieu. In de regeringsnota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" (2000) volgde een verbreding naar sociaaleconomische aspecten van het natuurbeleid. Beleid ten aanzien van bossen en houtproductie werd hoofdzakelijk geïntegreerd in het uitgebreide natuurbeleid. Het Rijk stuurt sindsdien niet meer op bosaanleg buiten de EHS. De bestaande nationale productiedoelstelling werd in de nota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" losgelaten.

De bescherming van bos onder de thans vigerende Boswet draagt in betekenisvolle mate bij aan het behoud van het bosareaal, zoals ook is gebleken uit de in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving. In de eerste plaats werkt de herbeplantingsplicht landsdekkend en bewerkstelligt ze dat de hoeveelheid bos en houtopstanden, waaronder ook landschappelijke beplantingen, in Nederland niet afneemt. Daardoor kan het bos al zijn functies goed blijven vervullen. In de tweede plaats is de herbeplantingsplicht een relatief simpel en effectief instrument dat weinig administratieve lasten met zich brengt. Dit bleek onder meer tijdens de evaluatie, uit reacties van onder meer het Boschap, stichting Probos en het Platform Hout in Nederland. Het behoud van het Nederlandse bosareaal wordt daarnaast mede ingegeven door het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, gesloten te New York in 1992 (Trb. 1992, 189). Dit verdrag verplicht partijen tot het beschermen van reservoirs van broeikasgassen, waaronder ook expliciet wordt genoemd het bevorderen van het duurzame beheer, instandhouding en uitbreiding van bossen (artikel 4, eerste lid, onder d, van het verdrag). De bescherming van bossen en andere houtopstanden zoals neergelegd in paragraaf 4.1 van het wetsvoorstel draagt bij aan het nakomen van deze verplichting.

Het voorgaande is de aanleiding om in paragraaf 4.1 van dit wetsvoorstel een nationaal kader voor de bescherming van bossen en andere houtopstanden op te nemen dat hoofdzakelijk een voortzetting is van het instrumentarium van de Boswet, waarbij de uitvoering voor het grootste deel wordt gedecentraliseerd naar provincies. Deze bescherming is om voornoemde redenen nodig in aanvulling op de bescherming die delen van het Nederlandse bosareaal reeds in enige mate genieten. Zo kan bos vallen onder de bescherming van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel, als het onderdeel is van een Natura 2000-gebied, en hoofdstuk 3, als het fungeert als rust- of voortplantingsplaats van beschermde vogels en dieren of als het een functioneel deel uitmaakt van de groeiplaats van beschermde planten. Een deel van het Nederlandse bosareaal maakt ook deel uit van de ecologische hoofdstructuur en wordt uit dien hoofde beschermd (zie paragraaf 2.2

van deze memorie van toelichting voor een nadere toelichting op de ecologische hoofdstructuur).

8.3. Internationale bescherming van bos

De Europese Commissie presenteerde in 2003 het FLEGT-actieplan.²⁴⁶ Dit actieplan was gericht op verduurzaming van bosbeheer binnen en buiten de EU en terugdringen van de handel in illegaal gekapt hout op de interne markt. Sindsdien heeft de Raad van de Europese Unie twee verordeningen aangenomen ter uitvoering van dat beleid: de FLEGT-verordening²⁴⁷ en de Europese houtverordening²⁴⁸.

De FLEGT-verordening bevat een vergunningensysteem voor invoer en uitvoer van duurzaam geproduceerd hout. Doel is om alleen houtproducten de Gemeenschap te laten binnen komen die legaal zijn, wat wil zeggen dat de producten zijn vervaardigd overeenkomstig de nationale wetgeving van het houtproducerende land. De FLEGT-vergunningen gelden alleen voor houtproducten afkomstig uit landen waarmee de EU een partnerovereenkomst heeft gesloten.

De Europese houtverordening voorziet in een verbod op het op de markt brengen van illegaal gewonnen hout of producten van dergelijk hout. Daarnaast voorziet de verordening in bepalingen over traceerbaarheid van hout en houtproducten door de gehele distributieketen en in een stelsel van zorgvuldigheidseisen waar marktdeelnemers zich aan dienen te houden. Hout dat overeenkomstig de FLEGT- of CITES-verordening is binnen gebracht in de EU wordt onder de houtverordening als legaal beschouwd. De houtverordening wordt van toepassing op 3 maart 2013.

Het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC)²⁴⁹ verplicht partijen tot het beschermen van reservoirs van broeikasgassen, waaronder ook expliciet wordt genoemd het bevorderen van het duurzame beheer, instandhouding en uitbreiding van bossen. Nederland is tevens partij bij een aantal andere bindende en niet-bindende internationale afspraken inzake duurzaam bosbeheer:²⁵⁰

- de pan-Europese ministersconferentie voor de bescherming van bossen in Europa;²⁵¹

²⁴⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Wets-handhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT) – Voorstel voor een EU-actieplan, COM(2003) 251.

²⁴⁷ Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad van 20 december 2005 inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PB L 347).

²⁴⁸ Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PB L 295).

²⁴⁹ Verdrag, gesloten te New York in 1992 (Trb. 1992, 189).

²⁵⁰ Kamerstukken II 2008/09, 26 407, nr. 37 en Kamerstukken II 2010/11, 26 407, nr. 53.

²⁵¹ MCPFE, thans Forest Europe (www.foresteuropa.org).

- het United Nations Forum on Forests;²⁵²
- het werkprogramma over Bossenbiodiversiteit onder het Biodiversiteitsverdrag;
- de Internationale Tropisch Hout Overeenkomst (ITTO).²⁵³

8.4. Huidige wetgeving

De thans vigerende Boswet heeft tot doel de instandhouding van het bosareaal (oppervlakte bos) in Nederland en vindt – zoals hiervoor in paragraaf 8.1 al werd aangegeven – haar grondslag niet in enige internationaalrechtelijke verplichting. De instandhouding van het bosareaal krijgt in artikel 3 van de Boswet vorm door de verplichting tot herbeplanting van een houtopstand die is geveld of anderszins is tenietgegaan. De eigenaar van de grond waarop de houtopstand zich bevond, moet die houtopstand binnen drie jaar herbeplanten, overeenkomstig de regels gesteld in het Besluit herbeplanting artikel 3 Boswet.

Eenieder die voornemens is om een houtopstand te vellen, moet de Minister daarvan voorafgaand melding doen (artikel 2 van de Boswet). Deze melding vergemakkelijkt de controle op de uitvoering van de plicht tot herbeplanting en maakt het mogelijk voor de minister om een kapverbod op te leggen (artikel 13 van de Boswet). Het kapverbod kan telkens voor vijf jaar worden opgelegd, ter bewaring van natuur- en landschapsschoon. Als de gebruiker van de grond schade lijdt door het kapverbod die redelijkerwijs niet tot zijn last behoort te blijven, dan heeft hij recht op schadevergoeding. Thans wordt zelden gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot het opleggen van een kapverbod.

De plicht tot melding en herbeplanting geldt voor houtopstanden die een zelfstandige eenheid vormen en een bepaalde omvang hebben. De oppervlakte moet groter zijn dan 10 are of – als het een rijbeplanting betreft – meer dan 20 bomen beslaan (artikel 5, tweede lid, van de Boswet). De reikwijdte van de Boswet is in een aantal opzichten beperkt. Zo is de Boswet alleen van toepassing buiten de bebouwde kom van gemeenten, de grenzen waarvan door de gemeenteraad zelf worden vastgesteld. Ook is de Boswet niet van toepassing op een aantal categorieën houtopstanden, waaronder geteelde kerstbomen en wegbeplantingen. De velling van een houtopstand ter uitvoering van een bestemmingsplan is ook uitgezonderd van de plicht tot melding en herbeplanting (artikel 5, eerste lid, van de Boswet).

²⁵² UNFF (<http://www.un.org/esa/forests/>).

²⁵³ Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout, Genève 2006, Trb. 2006, 213 en de Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout, Genève 1994, Trb. 1995, 194.

De minister is bevoegd tot het verlenen van ontheffing en vrijstelling van de meldings- en herplantplicht (artikel 6 van de Boswet). Thans zijn houtopstanden, bedoeld voor houtproductie, onder voorwaarden vrijgesteld in de Regeling meldings- en herplantplicht. In aanvulling daarop geeft de Nota Open Bos uit 1992 invulling van de bevoegdheid tot vrijstelling en ontheffing voor bepaalde terreintypen voor omvorming van bos naar andere natuur. Ook is Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat een voorwaardelijke ontheffing verleend van met name de meldplicht.

Voor de uitvoering van de FLEGT-verordening en de daarop gebaseerd verordening (EG) nr. 1024/2008,²⁵⁴ moeten overtredingen strafbaar worden gesteld en moet de bevoegde autoriteit worden aangewezen. Dit is momenteel geregeld in Hoofdstuk 3 van het Algemeen douanebesluit en de Algemene douaneregeling krachtens artikel 3.1 van de Algemene Douanewet. De nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit is aangewezen als bevoegde autoriteit.

8.5. Voorgestelde wettelijke regeling

8.5.1. Bescherming houtopstanden

De kern van de voorgestelde bescherming van houtopstanden in Nederland wordt in de voorgestelde regeling nog steeds gevormd door de meldings- en herplantplicht en de mogelijkheid tot opleggen van een kapverbod (voorgestelde artikelen 4.2 en 4.3). De uitvoeringstaken en bevoegdheden worden in de voorgestelde regeling neergelegd bij de provincies, in aansluiting op de regierol die de provincies op het vlak van regionaal natuurbeleid toekomt en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die zij ook hebben in het kader van de bescherming van Natura 2000-gebieden en soortenbescherming (zie de hoofdstukken 6 en 7 van deze memorie van toelichting). Alleen ingeval sprake is van terreinen waarvan het beheer valt onder de verantwoordelijkheid van het Rijk, met uitzondering van de terreinen van Staatsbosbeheer, is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (voorgesteld artikel 1.3; zie ten aanzien van de bevoegdheidstoedeling verder paragraaf 6.3.4 van deze memorie van toelichting). Op het vlak van de bescherming van houtopstanden geven de provincies overigens thans al advies aan het bevoegde gezag in het kader van de Boswet, de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Er is naar gestreefd om tot een werkbaarheid van de regeling in samenhang met de regels voor de soorten- en gebiedsbescherming te komen, door voor houtkap

²⁵⁴ Verordening (EG) nr. 1024/2008 van de Commissie van 17 oktober 2008 tot vaststelling van gedetailleerde maatregelen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PB L 277)

ten behoeve van natuurontwikkeling in een uitzondering te voorzien van de meld- en herbeplantingsplicht. Hierbij is de motie-Jacobi²⁵⁵ betrokken, die de regering verzoekt in geval van boskap ten gunste van biodiversiteit op de Waddeneilanden de mogelijkheid te bieden dat in deze gevallen de herbeplantingsplicht kan komen te vervallen.

In het bijzonder in en rondom Natura 2000-gebieden kan het in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuurlijke habitats en habitats van soorten noodzakelijk zijn om bos om te vormen tot andere natuur om zo de natuurwaarden die behoren bij de betrokken habitats te realiseren of functies ter ondersteuning van de betrokken soorten – zoals fourageergebieden – te creëren. Eén derde van de Natura-2000 gebieden bestaat uit bos, dus die omvorming kan regelmatig aan de orde zijn. Het kan dan gaan om passende en instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn, waarvoor het beheerplan voor het betrokken gebied veelal het kader zal bieden. Dergelijke maatregelen worden de komende tijd in samenspraak met alle betrokkenen ingevuld in de beheerprocessen. Vellingen maken veelal deel uit van een samenhangend pakket aan maatregelen. De volgende recente voorbeelden illustreren nut en noodzaak van deze vellingen. Voor de Natura 2000-gebieden Leenderbos, Grote Heide & De Plateaux en Strabrechtse Heide & Beuven is in het recente verleden jaarlijks kleinschalig geplagd, worden diverse begrazingsmethoden toegepast en is bos gekapt. Hierdoor moet de natte heide worden hersteld en vergrassing van de droge en vochtige heidevegetaties worden tegengegaan. Het vellen van bos draagt substantieel bij aan het herstel van de waterhuishouding in deze gebieden. Deze maatregelen dragen direct bij aan de instandhouding en het herstel van habitattypen in die Natura 2000-gebieden. Het kan ook gaan om mitigerende maatregelen, opgenomen in een plan dat mogelijk significant negatieve effecten heeft voor een Natura 2000-gebied, of verbonden aan een vergunning voor een project dat zodanige effecten kan hebben.

De omvorming van houtopstanden in andere natuurwaarden kan echter eveneens verder aan de orde zijn als voorwaarde voor een ontheffing in het kader van de soortenbescherming, als aan de ontheffing de voorwaarde is verbonden om op een andere plek te compenseren. Ook daarbuiten, in het kader van het actieve soortenbeleid, kan velling van houtopstanden zijn aangewezen, als voorwaarde voor subsidieverlening voor het beheer of de ontwikkeling van natuur.

Een te strikte toepassing van de herbeplantingsplicht zou natuurontwikkeling afremmen en vergunningverlening en ontheffingverlening voor belangrijke economische ontwikkelingen onnodig kunnen belemmeren. Tegen die achtergrond voorziet het voorgestelde artikel 4.4 in een generieke uitzondering op de herbeplantingsplicht. Deze voorkomt dat telkens voor dit soort situaties individuele

²⁵⁵ Kamerstukken II 2009/10, 23 123 XIV, 36.

ontheffingen moeten worden aangevraagd, wat bijdraagt aan de gewenste vermindering van bestuurlijke en administratieve lasten.

Een verantwoorde afweging daarbij is overigens verzekerd. Het bevoegde gezag dat verantwoordelijk is voor de instandhoudingsmaatregelen en vergunningverlening ten aanzien van het Natura 2000-gebied en voor de ontheffing van de soortenbeschermingsregels, is hetzelfde bevoegde gezag dat normalerwijze zou gaan over de ontheffing van de herbeplantingsplicht, over het algemeen gedeputeerde staten. Bij plannen en projecten is de omvorming van de houtopstand tot andere natuurwaarden bovendien de uitkomst van een passende beoordeling.

Bij de subsidieregelingen geldt nog een ministeriële toets: de uitzondering geldt alleen voor subsidies die zijn aangewezen bij ministeriële regeling. Het betreft met name de provinciale subsidieregelingen Investeringsbudget landelijk gebied (SILG) en Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL). Deze regelingen bieden de grondslag voor inrichtingsmaatregelen in de ecologische hoofdstructuur. De inrichtingsmaatregelen moeten worden genomen op grond van een goed te keuren inrichtingsplan. De velling van houtopstanden is bijvoorbeeld nodig voor hydrologisch herstel. Een uitzondering van de meldplicht en herbeplantingsplicht in dergelijke gevallen voorkomt ook bestuurlijke en administratieve lasten.

8.5.2. EU-verordeningen inzake de handel in hout en houtproducten

Het wetsvoorstel beoogt in de voorgestelde paragraaf 4.2 een bestendige grondslag te bieden voor het stellen van de noodzakelijke regels bij gedelegeerde regelgeving ter uitvoering van de EU-verordeningen inzake de handel in hout en houtproducten, alsmede de uitvoeringsverordeningen die de Europese Commissie vaststelt op basis van die verordening. Aan de bindende en rechtstreeks werkende bepalingen van die verordeningen zal uitvoering worden gegeven bij ministeriële regeling. Daar zullen de bindende bepalingen worden aangewezen waarmee het verboden is in strijd te handelen op grond van dit wetsvoorstel. Ook kunnen daar regels worden gesteld ter uitvoering van die bindende bepalingen. Deze vorm van delegatie bij ministeriële regeling is gerechtvaardigd, omdat EU-verordeningen onlosmakelijk onderdeel van de Nederlandse rechtsorde zijn. Voor bindende onderdelen daarvan, dus onderdelen waar een lidstaat geen keuze van beleidsinhoudelijke aard meer heeft, geldt daarom dat delegatie in beginsel bij ministeriële regeling kan geschieden.

Naast het uitvoeren van bindende onderdelen van EU-verordeningen bevat het wetsvoorstel ook een grondslag om aanvullende nationale regels te stellen. Deze bepalingen kunnen noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering en een effectieve handhaving. Ten aanzien van de uitvoering en handhaving van de Europese houtverordening is op het moment nog onduidelijk wat nodig zal zijn voor een goede en efficiënte uitvoering. De Europese Commissie bereidt op het moment

drie uitvoeringsverordeningen op basis van de houtverordening voor. Deze verordeningen zullen naar verwachting in 2012 worden vastgesteld. Het wetsvoorstel biedt de basis om ook aan die verordeningen uitvoering te kunnen geven.

HOOFDSTUK 9. HANDHAVING

9.1. Algemeen

Een goede naleving van de regels ter bescherming van de natuur door burgers en bedrijven is essentieel om de doelstellingen op het vlak van het natuurbeleid te realiseren. Een adequaat handhavingsinstrumentarium is hiervoor nodig, samen met andere instrumenten die bijdragen aan een goede naleving van de regelgeving, zoals voorlichting en communicatie over de voorschriften, feitelijke ondersteuning en financiële stimulering van doelgroepen.

De handhavingsinstrumenten waarin de huidige natuurwetgeving voorziet, worden in dit wetsvoorstel gecontinueerd. Zoals in paragraaf 2.1 van deze toelichting is opgemerkt, voorziet dit wetsvoorstel bovendien in de introductie van de mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen als aanvullend handhavingsinstrument.

9.2. Huidige wetgeving

Strafrecht

Gedragingen in strijd met voorschriften, gesteld bij of krachtens de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet zijn als economische delicten strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten (artikel 1a).

Handelingen in strijd met verboden inzake bezit, vervoer en handel van dieren, planten en producten (artikel 13 van de Flora- en faunawet), zijn aangewezen als economisch delict als bedoeld in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten. Wanneer er sprake is van opzet, is er sprake van een misdrijf waarvoor kan de rechter een gevangenisstraf van maximaal zes jaar, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie opleggen (€ 76.000,-; voor rechtspersonen € 760.000,-).²⁵⁶

Wanneer de gedraging niet opzettelijk heeft plaatsgevonden, is er sprake van een overtreding en kan ten hoogste een hechtenis van een jaar worden opgelegd, een taakstraf of een boete van de vierde categorie (€ 19.000,-; € 76.000,- voor rechtspersonen).²⁵⁷

Gedragingen die in strijd zijn met andere voorschriften van de Flora- en faunawet dan artikel 13, zijn aangewezen als economisch delict als bedoeld in artikel 1a, onder 3°, van de Wet op de economische delicten. Deze gedragingen, al dan niet opzettelijk begaan, zijn in die wet aangewezen als overtredingen, waarvoor

²⁵⁶ Artikel 6, eerste lid, onder 1°, van de Wet op de economische delicten.

de overtreder een hechtenis kan worden opgelegd van maximaal zes maanden, een taakstraf of een boete van de vierde categorie.²⁵⁸

Handelingen waarbij de bepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 of de Boswet zijn overtreden, zijn aangewezen als economisch delict als bedoeld in artikel 1a, onder 2°, van de Wet op de economische delicten. Delicten die opzettelijk zijn begaan, worden als misdrijf bestraft met ten hoogste twee jaren gevangenisstraf, een taakstraf of een boete van de vierde categorie.²⁵⁹ Bij gebreke van opzet worden zij als overtreding bestraft met hechtenis van maximaal zes maanden, een taakstraf of een boete van de vierde categorie.²⁶⁰

In de Richtlijn voor strafvordering regelgeving van landbouw, natuur en voedselkwaliteit: natuur (2010R015)²⁶¹ zijn de beleidsregels van het College van Procureurs-Generaal opgenomen met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van overtredingen van de Flora- en faunawet. Deze beleidsregels gelden tot en met 31 december 2014.

Met het oog op een lik-op-stuk-aanpak is ter uitvoering van artikel 37 van het Wet op de economische delicten en artikel 74c van het Wetboek van Strafrecht, in het Transactiebesluit milieudelicten geregeld dat de inspecteur-generaal van de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit de bevoegdheid heeft om overtredingen die zijn begaan binnen de arrondissementen Almelo, Arnhem, Assen, Groningen, Leeuwarden, Zutphen en Zwolle-Lelystad, af te doen door middel van het aanbieden van transacties.

Het gaat hier om in de bijlage bij vornoemd besluit vermelde overtredingen van de Flora- en faunawet, zoals het opzettelijk verontrusten van beschermde inheemse dieren, het vervoeren van ivoor, het dragen van een geweer in het veld zonder voorzien te zijn van een jachttakte. Ook het vellen of doen vellen van houtopstand, anders dan bij wijze van dunning, zonder voorafgaande kennisgeving, in strijd met de Boswet, kan met een transactieaanbod worden afgehandeld.

De bestuurlijke strafbeschikking, welk instrument is geïntroduceerd in het Wetboek van Strafvordering (artikel 257a en verder) via de Wet OM-afdoening, biedt het Openbaar Ministerie de bevoegdheid om zelf delicten te bestraffen door het uitvaardigen van een strafbeschikking, die onder meer een geldboete kan inhouden.

²⁵⁷ Artikel 6, eerste lid, onder 3°, van de Wet op de economische delicten.

²⁵⁸ Artikel 6, eerste lid, onder 4°, van de Wet op de economische delicten.

²⁵⁹ Artikel 6, eerste lid, onder 2°, van de Wet op de economische delicten.

²⁶⁰ Artikel 6, eerste lid, onder 4°, van de Wet op de economische delicten.

²⁶¹ Stcrt. 2010, nr. 20096;

<http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/milieu/@154628/richtlijn-0/>

Op grond van artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering kan overigens ook een bestuursorgaan bij algemene maatregel van bestuur de bevoegdheid worden verleend om, onder vigeur van het Openbaar Ministerie, voor bepaalde overtredingen een strafbeschikking uit te vaardigen.

In 2009 heeft de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit vanwege overtredingen van de Flora- en faunawet 58 processen-verbaal en 74 waarschuwingen aangezegd, voor 2010 waren tot eind oktober 2010 28 processen-verbaal en 35 waarschuwingen gegeven. Bij deze overtredingen gaat het om het in bezit hebben van dieren, planten of producten daarvan zonder certificaat of zonder correct certificaat, om handel zonder certificaat of correct certificaat, om invoer zonder correcte documenten of om smokkel, om het ontbreken van kenmerken zoals ring of chip, om administratieve overtredingen en om de wildvang van vogels. Overtredingen van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn door de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit de afgelopen jaren nauwelijks geconstateerd. Wel zijn in 2010 enkele overtredingen vastgesteld in verband met het uitzaaïen van schelpdieren.

De naleving van de Boswet is hoog. Er zijn de afgelopen jaren geen aangelegenheden geweest die als prioriteit in de handhaving moesten worden opgepakt. De meldingen over overtredingen van de Boswet hebben de afgelopen jaren niet geleid tot strafrechtelijk optreden²⁶².

Bestuursrecht

Artikel 112, eerste lid, van de Flora- en faunawet en artikel 57 van de Natuurbeschermingswet 1998 voorzien beide in de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang, of in plaats daarvan een dwangsom, op te leggen ter handhaving van deze wetten. De Boswet voorziet hier niet in.

De oplegging van een last onder bestuursdwang heeft tot doel om degene die een voorschrift overtreedt, ertoe te bewegen de overtreding weer ongedaan te maken of, wanneer dat niet lukt, de overtreding zelf ongedaan te maken op kosten van de overtreder.

Op basis van de Flora- en faunawet heeft de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in 2008 edelherten die illegaal op Terschelling waren uitgezet, laten vangen, tijdelijk te laten huisvesten en uiteindelijk te laten verwijderen van dat eiland, op kosten van degene die deze dieren had uitgezet.²⁶³ Een last onder dwangsom is recentelijk door de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie opgelegd in een situatie waarin door werkzaamheden aan vloeivelden waarvoor geen ontheffing op grond van de Flora- en faunawet was verleend, het waterpeil van de betrokken bassins zodanig laag

²⁶² Zie Kamerstukken II 2010/11, 32 500-XIV nr. 9, blz. 8-9.

was geworden dat vogels en vissen zijn gedood, dat vogels zijn verstoord, en rust- en verblijfplaatsen van vogels zijn vernietigd. Om de overtreding ongedaan te maken is de overtreder de last opgelegd om kadavers te verwijderen uit de betreffende bassins, en om het waterpeil weer te verhogen tot de wenselijke hoogte.

In 2010 zijn op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 overtredingen door het uitzaaien van schelpdieren via oplegging van een last onder dwangsom gehandhaafd.

De Flora- en faunawet voorziet voorts in de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om planten, dieren, of producten daarvan, die in strijd met de wet op Nederlands grondgebied zijn gebracht, terug te zenden naar het land van uitvoer of herkomst (artikel 112, tweede lid, van de Flora- en faunawet), op kosten van de eigenaar, vervoerder, importeur of diensgemachtigde. Deze bepaling is van belang ter uitvoering van de verplichtingen op grond van de CITES-verordening.

Op basis van deze bevoegdheden worden bijvoorbeeld partijen planten die zonder uitvoervergunning van het land van herkomst en zonder Nederlandse CITES-invoervergunning op het Nederlands grondgebied worden gebracht, in beslag genomen, waarbij de kosten worden verhaald op de importeur.

Een andere herstelsanctie waarin de huidige wetgeving voorziet, is de mogelijkheid om verleende vergunningen of ontheffingen in te trekken in situaties waarin betrokkene in strijd met de vergunning of ontheffing handelt of met de daaraan verbonden voorschriften (artikel 43, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, en de artikelen 41 en 80 van de Flora- en faunawet).

9.3. Wetsvoorstel

Strafrecht

In het voorgestelde artikel 10.13 worden gedragingen, in strijd met de bij en krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels, aangewezen als economisch delict. De strafbaarstelling in de huidige wetgeving en de daarbij horende maximum strafmaat wordt in dit wetsvoorstel gecontinueerd.

Herstelsancties

De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom waarin thans de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet

²⁶³ Voorzienenrechter rechtbank Leeuwarden, 19 december 2008, AWB 08/2727.

voorzien, wordt eveneens in dit wetsvoorstel gecontinueerd (voorgesteld artikel 7.2).

Nieuw ten opzichte van de huidige wetgeving is dat op grond van dit wetsvoorstel ook een last onder bestuursdwang kan worden opgelegd met het oog op nakoming van de regels ter bescherming van houtopstanden. Daardoor zal het mogelijk worden om in situaties waarin na de kap van bomen er door de betrokkene geen activiteiten voor herbepanting worden ondernomen, een last onder dwangsom worden opgelegd door het bevoegd gezag om alsnog aan de herplantplicht te voldoen. Dat bevordert derhalve een goede naleving van de regels, en daarmee de continuïteit van houtopstanden.

Ook de bevoegdheid om een vergunning of ontheffing in te trekken als herstelsanctie wordt in dit wetsvoorstel gecontinueerd (voorgesteld artikel 5.4).

Nieuw ten opzichte van de Flora- en faunawet is dat op grond van dit wetsvoorstel ook vergunningen en certificaten die ter uitvoering van de CITES-verordening zijn verleend, de zogeheten CITES-documenten, kunnen worden ingetrokken. Deze bevoegdheid zal kunnen bijdragen aan een effectieve bestrijding van de illegale handel in exotische soorten.

Het voorgestelde artikel 7.3 continueert de bevoegdheid om planten, dieren, of producten daarvan, die in strijd met de wet op Nederlands grondgebied zijn gebracht, terug te zenden.

Bestuurlijke boete

Voor een aantal lichte administratieve vergrijpen op het vlak van de handel in bedreigde soorten en illegaal gekapt hout is het wenselijk dat een lik-op-stuk-beleid kan worden gevoerd. Wie niet tijdig een vergunning of een certificaat aanvraagt, of zijn administratie niet of onvoldoende bijhoudt, bemoeilijkt een goed toezicht op de naleving van de regels, ook als de dieren, de planten, het hout, of daaruit bestaande producten, volgens de regels worden verhandeld. Een goede naleving van administratieve verplichtingen maakt het voor de overheid mogelijk de handelaren die correct opereren, te onderscheiden van kwaadwillenden. Tegelijkertijd is het wenselijk om voor het opleggen van boetes voor dergelijke lichte vergrijpen het Openbaar Ministerie niet te belasten. Voor die gevallen ligt het in de rede om de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie te belasten met het opleggen van een bestuurlijke boete voor dergelijke vergrijpen, in aansluiting op diens bestuurlijke bevoegdheden op dit vlak. Bij hem is voldoende deskundigheid aanwezig op het vlak van de desbetreffende regelgeving, alsook op het vlak van de oplegging van andere bestuurlijke boetes, op grond van de Meststoffenwet, de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Onderhavig wetsvoorstel introduceert daarom de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor lichte administratieve vergrijpen op het vlak van de handel in bedreigde soorten en illegaal gekapt hout (voorgesteld artikel 7.5, eerste lid).

Bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld voor welke concrete overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, en welk maximum daarvoor zal gelden. Als algemeen maximumbedrag voorziet dit wetsvoorstel in een boetebedrag van de eerste categorie (€ 380,- per overtreding, verhoogd tot € 3.800,- wanneer de overtreder een rechtspersoon of een vennootschap is).

De overtredingen die op grond van dit wetsvoorstel door oplegging van een bestuurlijke boete kunnen worden gehandhaafd, zijn ook aangewezen als economisch delict. Er kunnen zich immers altijd situaties voordoen waarbij de aard van de overtredingen zo ernstig is dat berechting via het strafrecht aangewezen is in plaats van een bestuurlijke afdoening. Aangezien de bestuurlijke boete alleen betrekking zal hebben op administratieve overtredingen, zal hiervan vooral sprake zijn bij recidive. Met het oog daarop is in artikel 7.5, zesde lid, van het wetsvoorstel geregeld dat in dergelijke gevallen de overtreding aan het openbaar ministerie zal worden voorgelegd.

9.4. Gegevensuitwisseling

Voor een effectieve bestrijding van de illegale handel in exotische dieren is van belang dat alle bij de uitvoering en handhaving betrokken instanties – Dienst Regelingen, de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit, de politie, het Openbaar Ministerie en de douane – snel en eenvoudig kunnen beschikken over alle terzake relevante gegevens. Gedacht kan worden aan informatie over verleende vergunningen, toezichtsresultaten, processen-verbaal, en gegevens die bij de opsporing van strafbare feiten aan het licht zijn gekomen. Als een douaneambtenaar bijvoorbeeld vermoedt dat een vergunning voor het uitvoeren van een dier is vervalst, dan kan moet hij eenvoudig kunnen nagaan of door Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie voor de uitvoer al dan niet een vergunning is verleend.

Om een permanente uitwisseling tussen de betrokken instanties van de elektronisch beschikbare gegevens met behulp van de inzet van de informatie- en communicatietechnologie mogelijk te maken, wordt een systeem opgebouwd, onder leiding van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – het zogeheten 'ketendossier CITES'. Op dit moment is de opbouw van dit dossier in de proeffase beland, en vinden er via pilots testen plaats.

Aangezien de gegevens in het ketendossier persoonsgebonden gegevens zijn – zoals gegevens over verleende vergunningen, 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).²⁶⁴

Met het oog daarop is voor de meeste bij het ketendossier betrokken instanties voorzien in een wettelijke regeling die het mogelijk maakt gegevens ten behoeve van een goede handhaving uit te wisselen.

De verstrekking van politiegegevens door de politie en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit, dienstonderdeel opsporing, aan andere instanties is mogelijk op basis van de Wet politiegegevens (artikel 20 en artikel 2, eerste lid, in samenhang met artikel 20 van het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten). Waar het gaat om het verstrekken aan personen en instanties van justitiële en strafvorderlijke gegevens door respectievelijk de Minister van Veiligheid en Justitie en het Openbaar Ministerie, voorziet de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (artikelen 8a, eerste lid, en 39f, eerste lid) in een regeling. De politie, het Openbaar Ministerie en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit, dienstonderdeel opsporing, kunnen inzage vorderen van gegevens op grond van artikel 19 van de Wet op de economische delicten.

De inspecteur van douane verstrekt tot slot aan andere overheidsinstanties gegevens, en kan bij andere instanties gegevens opvragen op grond van de Algemene douanewet (artikel 1:33).

Een wettelijke regeling ten behoeve van gegevensuitwisseling tussen de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit, dienstonderdeel inspectie, en Dienst Regelingen, ontbreekt op dit moment. Het voorgestelde artikel 7.6 regelt daarom dat uitwisseling mogelijk is, onder de voorwaarde dat uitwisseling er niet toe mag leiden dat de persoonlijke levenssfeer onevenredig wordt geschaad.

²⁶⁴ Zie ook de motie van het lid Franken van 17 mei 2011, Kamerstukken I 2010/11, 31 051, D.

HOOFDSTUK 10. FINANCIËLE BEPALINGEN

10.1. Inleiding

Het zesde hoofdstuk van het wetsvoorstel voorziet in enkele voorschriften over financiële aspecten. Onderscheiden worden enerzijds regels over tegemoetkoming door de overheid in schade aan burgers en bedrijven, en anderzijds de retributies.

In het navolgende worden deze financiële bepalingen toegelicht. Begonnen wordt met een beschrijving van de financiële bepalingen van de huidige natuurwetgeving (paragraaf 11.2), waarna de bepalingen het voorliggende wetsvoorstel zullen worden behandeld (paragraaf 11.3).

10.2. Tegemoetkoming in schade

10.2.1. Huidige wetgeving

De Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet voorzien in bepalingen inzake de tegemoetkoming van geleden schade. De Boswet kent geen specifieke bepaling.

Natuurbeschermingswet 1998

Hoofdstuk VI van de Natuurbeschermingswet 1998 voorziet in regels over de toekenning van een naar billijkheid te bepalen vergoeding van schade die het gevolg is van een krachtens die wet genomen besluit. Daarbij kan het gaan om een besluit tot aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument of een Natura 2000-gebied, een besluit over de vaststelling van een beheerplan voor een gebied, een besluit over de verlening van een vergunning, over de toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid, en een besluit tot het stellen van toegangsbeperkingen voor een gebied.

Alleen schade als gevolg van een rechtmatig genomen besluit, die redelijkerwijs niet, of niet geheel, ten laste hoort te blijven van een belanghebbende, geeft hem recht op een naar billijkheid te bepalen tegemoetkoming door het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (artikel 31, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998).

Tegemoetkoming in de schade – ook wel nadeelscompensatie – is alleen aan de orde wanneer de schade moet worden aangemerkt als buiten het normaal maatschappelijk risico vallende schade. Van schade die wel valt binnen het normaal maatschappelijk risico, bestaat geen recht op tegemoetkoming. Uit vaste juris-

prudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State²⁶⁵ dat volgt dat het bij normaal maatschappelijk risico gaat om onder meer algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee degenen die daardoor worden geraakt rekening moeten houden, ook al bestaat geen zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze zich zal concretiseren en de omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien. Hoe groot het normaal maatschappelijk risico is, moet worden bepaald met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval, waaronder de aard van het gesteld schadeveroorzakende besluit. Zo oordeelde de Afdeling dat de schade als gevolg van de weigering van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om een vergunning te verlenen voor het mechanisch vissen van kokkels in het natuurmonument "Oosterschelde-buitendijks", binnen het normaal maatschappelijk risico van de betrokken kokkelvissers werd geacht te vallen. Van belang daarbij was dat deze beroepsgroep al lange tijd werd geconfronteerd met beperkingen van de visserij, als gevolg van de kwetsbaarheid van dat gebied, hetgeen maakte dat er sprake was van een geleidelijke en voorzienbare ontwikkeling.

Belangrijk is ook dat er een duidelijk causaal verband is tussen het rechtmatig genomen besluit en de geleden schade.²⁶⁶ In dat verband zij voorts opgemerkt dat het veelal een concreet besluit zoals een weigering tot het verlenen van een vergunning, of het vaststellen van een beheerplan, zal zijn dat als schadeveroorzakend besluit moet worden aangemerkt, en niet het besluit tot aanwijzing van een beschermd gebied. Aan laatstbedoeld besluit zijn immers nog geen concrete gevolgen voor activiteiten verbonden; dat gebeurt pas bij de afweging in het kader van de vergunningverlening of de vaststelling van het beheerplan.²⁶⁷

Flora- en faunawet

Artikel 84, eerste lid, van de Flora- en faunawet voorziet in een regeling over de tegemoetkoming in schade die wordt aangericht door dieren van beschermde inheemse diersoorten. Net als in de Natuurbeschermingswet 1998 gaat het om een tegemoetkoming die naar billijkheid wordt bepaald, voor schade die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste behoort te blijven van degene die de schade heeft geleden of dreigt te lijden. De tegemoetkoming in de schade wordt verleend door het Faunafonds, een zelfstandig bestuursorgaan (artikel 83 van de Flora- en faunawet).

²⁶⁵ Zie bijvoorbeeld ABRS 27 april 2011, zaaknr. 201006337/1/H2.

²⁶⁶ ABRS 4 juni 2008, zaaknr. 200706399-1 en 27 augustus 2008, zaaknr. 200707276-1.

²⁶⁷ Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 171, nr. 3, blz. 27.

Uitgangspunt van beleid inzake het verlenen van tegemoetkoming is dat de bescherming van eigendommen tegen schade door dieren primair de verantwoordelijkheid van de burger zelf is. Het uitgangspunt daarbij is dat hij waar mogelijk zelf maatregelen neemt om de schade te voorkomen. Eerst als preventiemaatregelen nemen tekortschieten, is schadebestrijding aan de orde. Wanneer schadebestrijding niet in enigerlei vorm is of kan worden toegestaan, zal door het Faunafonds besloten kunnen worden over het eventueel toekennen van schadevergoeding.²⁶⁸

Het bestuur van het Faunafonds heeft zijn beleid inzake schadevergoeding vastgelegd in de Regeling vaststelling beleidsregels schadevergoeding Faunafonds.²⁶⁹ Op grond artikel 2 van voornoemde regeling kan het Faunafonds een grondgebruiker op diens verzoek een tegemoetkoming verlenen in door beschermde inheemse diersoorten aan de landbouw, de bosbouw of de visserij aangerichte schade, met inachtneming van de beleidsregels.

In 2010 bedroeg het aantal verzoekschriften voor een tegemoetkoming in de schade 5809. Het totaalbedrag aan verleende tegemoetkomingen door het Faunafonds bedroeg in 2011 € 9.357.123,-.²⁷⁰

10.2.2. Wetsvoorstel

Schade veroorzaakt door dieren

In het voorgestelde artikel 6.1 is het wettelijk kader opgenomen voor de tegemoetkoming in de schade die wordt veroorzaakt door dieren van soorten die op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, zijn beschermd. Hiermee wordt artikel 84 van de Flora- en faunawet gecontinueerd, met dien verstande dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor het verlenen van tegemoetkomingen in plaats van het Faunafonds. Dit vanwege de decentralisatie (zie paragraaf 5.2, onder 'provinciale taken' van deze toelichting). Het is aan gedeputeerde staten om beleid te ontwikkelen voor het verlenen van tegemoetkomingen.

Met ingang van 2014 zal overeenkomstig het deelakkoord tussen rijk en provincies jaarlijks een bedrag voor de te decentraliseren werkzaamheden van het Faunafonds in het provinciefonds worden gestort. Het betreft een bedrag overeenkomend met de gemiddelde kosten die het Faunafonds in de jaren 2007 tot en met 2010 met zich bracht.

²⁶⁸ Kamerstukken I 1997/98, 23 147, nr. 104b.

²⁶⁹ Regeling van 14 maart 2002; laatstelijk gewijzigd op 4 mei 2011, no. FF/2011/090.

²⁷⁰ Kamerstukken II 2010/11, 29 446, nr. 77, bijlage, blz. 18.

Schade door rechtmatig overheidshandelen

Ten aanzien van de tegemoetkoming in schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen, is een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig dat voorziet in een algemene regeling, op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht.²⁷¹

Dat wetsvoorstel bevat een algemene grondslag voor de vergoeding van schade door rechtmatig overheidsoptreden en een regeling van de daarmee samenhangende materiële en procedurele aspecten. Een afzonderlijke regeling in het onderhavige wetsvoorstel, ter continuering van artikel 31 van de natuurbeschermingswet 1998, zal daarom niet meer nodig zijn.

10.3. Retributies

Huidige wetgeving

Alleen de Flora- en faunawet voorziet in bevoegdheden om op rijksniveau retributies te heffen voor diensten en producten; de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet voorzien hier niet in.

Op grond van artikel 78 van de Flora- en faunawet is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevoegd om retributies te heffen voor het behandelen van aanvragen van ontheffingen van de verboden ter bescherming van dieren en planten, van preparateursvergunningen, en voor de afgifte van documenten, ringen, merken of merktekens die benodigd zijn krachtens die wet. Verder dient op grond van artikel 44 van die wet te worden geregeld dat voor de afgifte van een jachtakte, een valkeniersakte of een kooikersakte een vergoeding moet worden betaald. Dit is geregeld in het Jachtbesluit en de Jachtregeling.

Voor de verstrekking van ringen of merktekens, nodig om het rechtmatige bezit van beschermde vogels of dieren van beschermde soorten te bewijzen, kan door organisaties die zijn belast met de uitreiking van die ringen en merktekens, een vergoeding van kosten worden gevraagd. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie stelt de hoogte van die vergoeding vast (artikel 102 van de Flora- en faunawet).

Provincies kunnen op basis van artikel 223 en verder van de Provinciewet retributies heffen voor de door hen verleende diensten ten behoeve van de door gedeputeerde staten behandelde aanvragen van ontheffingen op grond van de Flora- en faunawet, en vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

²⁷¹ Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten), Kamerstukken II 2010/11, 32 621.

Wetsvoorstel

Voor door de rijksoverheid aan derden geleverde prestaties worden zoveel mogelijk kostendekkende tarieven in rekening gebracht, overeenkomstig het rapport 'Maat houden, een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten'.²⁷² Het voorgestelde artikel 6.2 voorziet daarom in de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om retributies te heffen voor de behandeling van aanvragen van vergunningen en ontheffingen voor activiteiten ingeval hij het bevoegde gezag is (zie paragraaf 5.2 van deze toelichting onder 'Rijkstaken').

Ten opzichte van de vigerende wetgeving betekent dit dat niet alleen voor de behandeling van ontheffingen van de verboden ter bescherming van dier- of plantensoorten (voorgestelde artikelen 3.3, eerste lid, 3.4, derde lid, 3.8, eerste lid, 3.10, en 3.11, in samenhang met artikel 1.3, vijfde lid; en de artikelen 3.3, derde lid, 3.8, derde lid, 3.33), retributies worden geheven, maar ook voor de behandeling van aanvragen van vergunningen voor projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied (voorgesteld artikel 2.7, tweede lid, in samenhang met artikel 1.3, vijfde lid), en ontheffingen van de meldingsplicht en de herplantplicht ten behoeve de bescherming van houtopstanden (voorgestelde artikelen 4.3, vierde lid, en 4.5, eerste lid, in samenhang met artikel 1.3, vijfde lid).

In de meeste gevallen zijn gedeputeerde staten overigens het bevoegd gezag voor het behandelen van de aanvragen van ontheffingen en vergunningen. De provincies kunnen zelf regels stellen over de vergoeding van retributies terzake.

Dit wetsvoorstel continueert verder de bevoegdheden tot het opleggen van retributies voor de afgifte van CITES-documenten, de afgifte van krachtens dit wetsvoorstel voorgeschreven ringen, merken of merktekens (beide voorgesteld artikel 6.2, onderdelen b en c), en de afgifte van een jachtakte (voorgesteld artikel 3.26).

Een nieuw element in dit wetsvoorstel is de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om de kosten van verificatie van gegevens, opgenomen in de FLEGT-vergunning die worden gemaakt bij een aanvullende controle ter uitvoering van de FLEGT-verordening (verordening (EG) nr. 2173/2005) in rekening te brengen.

²⁷² Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 64; Stcrt. 10 mei 2000, nr. 90, p. 9.

HOOFDSTUK 11. INTEGRAAL AFWEGINGSKADER

11.1. Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel is opgesteld met gebruikmaking van het zogenoemde Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving.²⁷³ In dat kader zijn er in juni 2011 met verschillende sessies met het maatschappelijk veld, de bij de uitvoering betrokken overheden, en handhavers georganiseerd, om de in dit wetsvoorstel gemaakte keuzen te toetsen. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft daarbij ondersteuning geboden. De noodzaak om met een vereenvoudigd en geïntegreerd wettelijk kader te komen werd daarbij vrij algemeen gedeeld. De specifieke inhoudelijke wensen ten aanzien van de inhoud van het wetsvoorstel verschilden uiteraard al naar gelang de belangen waarvoor de onderscheiden organisaties staan. De inbreng van de organisaties heeft geholpen om ter bestemder plekke in de memorie van toelichting de gemaakte keuzen bij te stellen of scherper te motiveren, en om de aanleiding voor dit wetsvoorstel – besproken in hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting – zo goed mogelijk neer te zetten.

In de kern is de aanleiding gelegen in de wens en noodzaak om het wettelijke beschermingsregime nauwkeuriger te laten aansluiten bij de internationale verplichtingen ten aanzien van het behoud en een duurzaam beheer van de biologische diversiteit, om taken en verantwoordelijkheden eenduidiger en dichter bij burgers en ondernemers te beleggen, in principe op provinciaal niveau, om onnodige belemmeringen voor economische en ruimtelijke ontwikkelingen op te heffen en administratieve lasten en regeldruk te verminderen, om een goede aansluiting op het omgevingsrecht te verzekeren en om ten algemene het wettelijke stelsel toegankelijker en eenvoudiger te maken.

Waar de internationale verplichtingen als uitgangspunt zijn genomen, is in de memorie van toelichting in de hoofdstukken 6 en 7 ten aanzien van de bescherming van gebieden en soorten steeds eerst ingegaan op de internationale verplichtingen, vervolgens op de huidige implementatiewijze en daarna op de met dit wetsvoorstel beoogde wijzigingen en verbeteringen, met inachtneming van het internationale kader en de wens om te komen tot een praktisch en voor burgers, ondernemers en overheden minder belastende natuurwetgeving. In hoofdstuk 8 is gemotiveerd waarom voor houtopstanden – ook al zijn de internationale afspraken over een duurzame houtproductie minder concreet ten aanzien van de door landen te treffen maatregelen – een beschermingsregime aangewezen is. Het gaat daarbij overigens om een beschermingsregime dat nimmer prohibitief is voor economische en ruimtelijke ontwikkelingen, aangezien het

²⁷³ Kamerstukken II 2010/11, 29 515, nr. 330.

beschermingsregime niet het kappen van houtopstanden als zodanig belet, maar wel verplicht tot herplant van de houtopstanden, eventueel op een andere locatie.

Voor de instrumentkeuze is steeds uitgegaan van de voor de burger en ondernemer minst belastende instrumenten. Verboden en – daaraan gekoppeld – vergunningen en ontheffingen zijn in het kader van de gebieds- en soortenbeschermingsregimes alleen gesteld als zij uit een internationaalrechtelijk oogpunt onontkoombaar zijn. Daardoor kunnen meer ontwikkelingen doorgang vinden zonder dat een overheidsbesluit noodzakelijk is en zonder de daarmee soms gepaard gaande juridische procedures. Voor het overige is de bescherming overgelaten aan specifieke of generieke maatregelen die het bevoegde gezag noodzakelijk acht ter bescherming van de betrokken natuurwaarden, rekening houdend met de sociaaleconomische en culturele vereisten en de regionale en lokale bijzonderheden. Het gaat dan om instrumenten als de aanschrijvingsbevoegdheid en – in samenhang met de zorgplicht – bestuursdwang of dwangsom, naast – voor Natura 2000-gebieden – beperkingen van de toegang tot gebieden en feitelijke preventieve of herstelmaatregelen. Dit betekent wel dat meer verantwoordelijkheid bij de burger en ondernemer wordt neergelegd om zorgvuldig met de natuur om te gaan. Deze kan zich echter uiteindelijk altijd wenden tot het bevoegd gezag, om er zonodig zekerheid over te verkrijgen dat zijn handelen in overeenstemming is met de wettelijke normen, of om overleg te plegen over het soort maatregelen waarmee hij nadelige effecten voor natuurwaarden kan voorkomen. De gegevens over aanwezige natuurwaarden van de gegevensautoriteit natuur kunnen de burger en de ondernemer bij deze oriëntatie helpen. De provincies hebben daarbij de mogelijkheid om via instrumenten als goedkeuring van sectorale gedragscodes goede praktijken op dit punt bij grotere groepen ingang te doen vinden. Ook voorlichting is uiteraard een wezenlijk instrument om praktische handvatten en duidelijkheid te verschaffen, en te zorgen voor een goede integratie van de natuurgevolgen in de afwegingen die burgers, ondernemers en overheden maken.

11.2. Lasten bedrijven en burgers

Naar de reductie in administratieve lasten die wordt bereikt met het wetsvoorstel loopt is een onderzoek uitgevoerd door SIRA Consulting BV. De uitkomsten van dit onderzoek geven aan dat voor bedrijven ten opzichte van de huidige administratieve lasten die voortvloeien uit de natuurwetgeving – te weten ruim 23 miljoen euro – een reductie van 22% – te weten ruim 5 miljoen euro – zal worden bereikt. Deze daling komt voornamelijk doordat de huidige specifieke bescherming voor beschermde natuurmonumenten van de Natuurbeschermingswet 1998 vervalt, doordat de vergunningplicht van de Natuurbeschermingswet 1998 vervalt voor projecten die geen significant negatieve effecten

kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden, èn doordat minder soorten onder het strikte beschermingsregime vallen dan thans ingevolge de Flora- en fauna-wet het geval is. Er geldt op dit punt ook een groeiperspectief. De reductie in administratieve lasten, die het gevolg kan zijn van de uitvoering van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), is bijvoorbeeld nog niet in het genoemde bedrag van 5 miljoen euro verdisconteerd. Ook op andere beleidsvelden wordt nu een programmatische aanpak mogelijk, die ook weer een verdere lastenreductie tot gevolg kan hebben. Het groeiperspectief zit ook in andere onderdelen van het wetsvoorstel, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om meer met rekenmodellen te werken en het vervallen van de ontheffingplicht in het kader van het soortenbeleid ingeval sprake is van maatregelen ter verzekering van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden. De met gedragscodes thans al te realiseren administratieve lastenverlichting is niet verdisconteerd in het genoemde bedrag van 23 miljoen euro, dat door SIRA Consulting BV als huidige bedrag voor de administratieve lasten wordt gehanteerd.

Ook ten aanzien van de nalevingskosten voor de natuurwetgeving voor ondernemers – thans bedragen deze 4,5 miljoen euro – wordt een daling verwacht, en wel met 8%. Deze daling is volgens SIRA Consulting BV vooral te danken aan het vervallen van de herplantplicht ingeval sprake is van houtkap ten behoeve van de realisatie van Natura 2000-doelen.

Voor burgers zijn de administratieve lasten thans al heel beperkt. Zij komen overeen met ruim 58.000 uren en zullen volgens SIRA Consulting NV verder dalen met 8%, tot in totaal bijna 53.000 uren. Dat heeft met name te maken met het vervallen van de valkeniersakte, de kooikersakte en de verplichte registratie van eendenkooien. De aan derden te vergoeden financiële lasten voor burgers blijven ongewijzigd en komen neer op in totaal ruim 500.000 euro.

11.3. Bestuurlijke lasten

Waar regels worden geschrapt (beschermde natuurmonumenten, vergunningen), de reikwijdte van het soortenbeschermingsregime aanmerkelijk minder ruim wordt, de bevoegdheden voor de besluiten met betrekking tot gebieden, soorten en houtopstanden worden neergelegd bij één-en-hetzelfde bevoegde gezag en ook de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het vlak van beheer en schadebestrijding in één hand komen, zal voor de overheid als geheel de bestuurlijke last afnemen. Wel is er sprake van een verschuiving van taken van het Rijk naar provincies. De verwachting is dat de extra structurele apparaatskosten voor de provincies neerkomen op 8 à 9 miljoen euro. Voor de tegemoetkomingen in de schade veroorzaakt door wild is thans op de EL&I-begroting 7, 9, miljoen euro opgenomen; dat bedrag omvat mede de apparaatskosten ad 4,2 miljoen euro van het Faunafonds en ziet niet op de vergoedingen die agrari-

ers in het kader van de subsidieregeling voor agrarisch natuurbeheer ontvangen voor onder meer de ganzenopvang in bepaalde gebieden. Dat laatste bedrag wordt vergoed vanuit het te decentraliseren investeringsbudget landelijk gebied. De afspraken over de voor decentralisatie van taken benodigde middelen worden betrokken in het lopende traject dat moet leiden tot een bestuursakkoord tussen Rijk en provincies op het vlak van natuur.

11.4. Milieueffecten

Als gevolg van dit wetsvoorstel wordt niet langer voorzien in een bijzonder wettelijke beschermingsregime voor nationale natuurmonumenten. En ook zijn ten aanzien van een aantal soorten geen specifieke verboden meer van toepassing wordt voor de bescherming volstaan met de algemene, bestuursrechtelijk gehandhaafde zorgplichtbepaling. Een en ander wil echter niet zeggen dat daarmee de doelstelling van behoud en een duurzaam beheer van de biologische biodiversiteit onder druk komt te staan. De in Europees verband belangrijkste waarden – zoals deze zijn neergelegd in de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn en het Verdrag van Bern – worden onverminderd beschermd. De Europese Commissie heeft deze richtlijnen – zoals in paragraaf 1.2 van deze memorie van toelichting is aangegeven – ook centraal gesteld in de biodiversiteitsstrategie 2020. Voorts geldt dat ook buiten dit wettelijke stelsel – via het instrumentarium van de ruimtelijke ordening en actief provinciaal soortenbeleid – bescherming wordt geboden. In het bijzonder de ecologische hoofdstructuur is daarvoor belangrijk. Voor veel soorten geldt ook dat zij profijt hebben van beschermingsmaatregelen die voor andere soorten en voor Natura 2000-gebieden gelden, naast uiteraard de generieke maatregelen in Nederland om de milieuecondities en watercondities op de orde te brengen, ter uitvoering van Europese milieurichtlijnen en de Kaderrichtlijn water. De inzet op verduurzaming van de landbouw en visserij zal ook een algemeen positief effect hebben.

Door het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) en Alterra (WUR) is – ter uitvoering van de eerder aangehaalde moties van de leden Jacobi en Jager en Van der Ham c.s. – onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de natuurwetgeving. In het rapport 'Ecologische effecten van de natuurwetgeving' doen PBL en WUR op basis van het uitgevoerde onderzoek vooral aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering van de natuurwetgeving. Eerder, in het kader van de evaluatie van de natuurwetgeving constateerde het PBL – toen nog Milieu- en Natuurplanbureau – in een quick scan²⁷⁴ dat de ecologische effectiviteit van wetgeving als zodanig moeilijk meetbaar is, omdat de wetgeving één van de factoren is die inwerkt op de staat van instandhouding van natuur.

²⁷⁴ MNP rapport nr. 500402009/2007, 15 november 2007, www.pbl.nl.

In het rapport 'ecologische effecten van de natuurwetgeving' constateren PBL en Alterra terecht dat in het bijzonder de wijze van uitvoering van de natuurwetgeving essentieel is voor de realisatie van de gestelde wettelijke doelen.

Zij stellen in dat verband vast dat in de huidige uitvoeringspraktijk van de Flora- en faunawet de staat van instandhouding van een bepaalde diersoort of plantensoort niet van wezenlijke invloed lijkt te zijn voor het aantal mitigerende en compenserende maatregelen dat als voorwaarde voor ontheffingverlening wordt gesteld; kwetsbare soorten lijken niet extra te worden ontzien, ondanks het feit dat de staat van instandhouding wel een wettelijk criterium is voor de ontheffingverlening. Het kabinet onderschrijft het belang van dit criterium, in die zin dat artikel 16 van de Habitatrichtlijn voor de ontheffingverlening van het strikte beschermingsregime voor kwetsbare soorten als voorwaarde stelt dat de ontheffingverlening geen afbreuk mag doen aan het streven om de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Als dit niet zonder meer is verzekerd, zal aan de ontheffing als voorwaarde worden verbonden dat bepaalde mitigerende of compenserende maatregelen worden getroffen, zodanig dat van een dergelijke afbreuk geen sprake zal zijn. In het onderhavige wetsvoorstel ligt de focus van de bescherming – behalve op de vogelsoorten die ingevolge de Vogelrichtlijn strikt beschermd zijn – primair op de kwetsbare soorten waarvoor ingevolge de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en van Bonn een strikte bescherming heeft te gelden. Onlosmakelijk aan dat beschermingsregime verbonden is de vereiste zekerheid dat toegestane afwijkingen geen afbreuk doen aan het streven naar een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken soort. In het voorgestelde artikel 1.7 van het wetsvoorstel is voorzien in monitoring op dit punt.

De instituten wijzen ook op het belang van een goede kennis van de aanwezigheid van bepaalde soorten voorafgaand aan het daadwerkelijk uitvoeren van mogelijk schadelijke handelingen. Het kabinet onderschrijft dit. De constatering van de instituten benadrukt in de ogen van het kabinet het belang van de gegevensautoriteit natuur (GAN) en van de door de Stichting GAN beheerde databank met gegevens over de aanwezigheid van kwetsbare soorten in de verschillende gebieden. Het kabinet heeft voor de financiële ondersteuning van de GAN voor de komende jaren de nodige middelen vrijgemaakt; het ligt in de bedoeling dat de stichting GAN op termijn door onder meer verwaarding van de gegevens in de markt zonder deze financiële ondersteuning van het Rijk kan bestaan. Niet alleen de kennis over aanwezige soorten is overigens van belang, maar vervolgens ook de kunde en vaardigheid om werken zodanig uit te voeren dat geen wezenlijke schade aan de soorten wordt toegebracht. Gedragscodes en werkprotocollen kunnen dat ondersteunen, zoals de onderzoeksinstituten aangeven, maar het is aan de opdrachtgever van de werkzaamheden om erop toe te zien dat de uitvoerders de gedragscodes en werkprotocollen ook daadwerkelijk en op een goede wijze toepassen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de

verantwoordelijkheid voor de ontheffingverlening en verlening van vrijstellingen – al dan niet gekoppeld aan gedragscodes – over het algemeen bij de provincies en in een enkel geval bij het Rijk neergelegd (voorgesteld artikel 1.3, vijfde lid). Het is aan het bevoegde gezag om de vinger aan de pols te houden ten aanzien van de wijze waarop uitvoering gegeven aan gedragscodes en werkprotocollen, de opdrachtgevers van de werkzaamheden daarop aan te spreken en zonodig in dat verband extra eisen te stellen.

Datzelfde geldt voor het toezicht op de daadwerkelijke uitvoering van aan ontheffingen en vergunningen in het kader van de soortenbescherming en gebiedsbescherming verbonden compenserende en mitigerende maatregelen, waarvoor de onderzoeksinstituten aandacht vragen. Overigens wil het kabinet de stelling van de onderzoekers dat compenserende maatregelen in het kader van de vergunningverlening voor Natura 2000-gebieden moeten zijn getroffen voorafgaand aan de uitvoering van het project nuanceren: de compenserende maatregelen moeten zodanig in de tijd zijn gefaseerd dat verzekerd is dat de positieve effecten gelijk opgaan met de negatieve effecten van het project waarvoor zij compensatie beogen te bieden.

Het kabinet is het met de onderzoeksinstituten eens dat de bescherming van het Natura 2000-netwerk niet compleet is zonder bescherming van de mariene gebieden en, in samenhang daarmee, zonder regulering van de visserij. Verwezen zij op dit punt naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 1.3 en naar paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting, waar nader wordt ingegaan op de bescherming van de mariene gebieden en de in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid op grond van de Visserijwet 1963 te treffen visserijmaatregelen. Eveneens onderschrijft het kabinet het belang dat de onderzoeksinstituten hechten aan een gebiedsoverschrijdende programmatische aanpak van de stikstofproblematiek. Deze aanpak wordt momenteel vormgegeven op grond van de artikelen 19kg en volgende van de Natuurbeschermingswet 1998. De basis daarvoor in dit wetsvoorstel is te vinden in het voorgestelde artikel 1.9, dat het tevens mogelijk maakt een dergelijke programmatische aanpak in te zetten voor andere schadelijke factoren voor Natura 2000-gebieden, niet alleen door het Rijk maar ook door provincies. Verwezen zij naar paragraaf 5.4 van deze memorie van toelichting.

Voor het lerende vermogen en een tijdige bijstelling van het beleid zijn evaluatie en monitoring van de maatregelen en van hun effecten in de praktijk, alsook een adequate gegevensvoorziening op dit punt, essentieel, zoals de onderzoeksinstituten terecht aangeven. In het voorgestelde artikel 1.7 van dit wetsvoorstel wordt daarin voorzien, zoals in de voorgestelde artikelen 1.5, 2.2 en 2.3 ook is voorzien in de verplichting om de natuurvisie, de aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden en de beheerplannen regelmatig te actualiseren. Decentralisatie van bevoegdheden mag niet in de weg staan aan een adequate landsdekkende gegevensvoorziening, ook al gezien de rapportageverplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Hierover worden tussen Rijk en provincies afspraken

gemaakt en zonodig kunnen daartoe op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 1.7 nadere regels worden gesteld. Verwezen zij op dit punt naar het gestelde in paragraaf 5.3 van deze memorie van toelichting. Het PBL zal – zoals ook thans gebeurt - worden gevraagd met een nader te bepalen frequentie te rapporteren over de staat van de natuur in Nederland.

11.5. Gevolgen voor rechterlijke instanties

Het wetsvoorstel brengt ten opzichte van de huidige situatie veranderingen met zich voor de werklast van de betrokken rechterlijke instanties, en de verdeling daarvan. De Raad voor de Rechtspraak heeft over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de rechterlijke instanties advies uitgebracht **(PM)**.

Huidige wetgeving

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is als enige instantie belast met de behandeling van beroepen tegen besluiten, genomen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, zoals aanwijzingsbesluiten van Natura-2000-gebieden, de vaststelling van beheerplannen, en de verlening van vergunningen voor handelingen en projecten die schadelijk kunnen zijn voor een Natura 2000-gebied of een beschermd natuurmonument.

Voor besluiten, genomen op grond van de Flora- en faunawet, is beroep in twee instanties mogelijk: eerst bij de rechtbank, dan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hierbij gaat het vooral om beroepen tegen besluiten over het verlenen van ontheffingen van de beschermingsverboden. Tegen besluiten met betrekking tot verlening, wijziging en intrekking jachtakten staat administratief beroep open bij de Minister van Veiligheid en Justitie, ingeval de redenen om een akte niet te verlenen of in te trekken, zijn gelegen in misbruik van de jachtbevoegdheid die aan de akte verbonden is.

Tegen besluiten, genomen op grond van de Boswet – de oplegging van een kapverbod, de verlening van een ontheffing – kan beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Er is geen hoger beroep mogelijk.

Uit gegevens van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat de belasting van de rechterlijke instanties – zowel de bestuurlijke als de strafrechtelijke zaken – de afgelopen jaren als volgt is:

	Natuurbeschermingswet 1998	Flora- en faunawet	Boswet
2008	114	200	11

2009	110	186	9
2010	104	208	9

Wetsvoorstel

Op grond van dit wetsvoorstel is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als enige instantie belast met de behandeling van beroepen (voorgesteld artikel 8.1, eerste lid), met uitzondering van de beroepen tegen een opgelegde bestuurlijke boete als bedoeld in het voorgestelde artikel 7.5. Voor die besluiten staat beroep in twee instanties open; eerst bij de rechtbank, dan bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Voor besluiten ten aanzien van jachtakten blijft, evenals onder de Flora- en faunawet, administratief beroep mogelijk onder dezelfde voorwaarden (voorgesteld artikel 8.1, tweede lid).

De volgende voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de huidige natuurwetgeving zullen mogelijk leiden tot een afname van de belasting van de rechterlijke instanties.

- de beperking van de reikwijdte van de vergunningplicht ter bescherming van Natura 2000-gebieden tot projecten met mogelijk significante gevolgen; voor andere handelingen met negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied zal de vigerende vergunningplicht worden vervangen door een aanschrijvingsbevoegdheid van het bevoegd gezag (zie paragraaf 6.4.3 onder 'Aanschrijvingsbevoegdheid in plaats van vergunningplicht). Hierdoor zal naar verwachting het aantal besluiten over de verlening van een vergunning dalen met 335 per jaar;
- de afschaffing van het regime voor beschermde natuurmonumenten, waardoor de vergunningplicht voor handelingen met mogelijk schadelijke gevolgen voor een natuurmonument zal vervallen (zie paragraaf 6.6 van de toelichting). Hierdoor zal naar verwachting het aantal besluiten over de verlening van een vergunning dalen met 200 per jaar.

Een mogelijke toename van de belasting van de rechterlijke instanties kan zijn gelegen in de volgende voorstellen:

- de introductie van een aanschrijvingsbevoegdheid voor handelingen met een mogelijk schadelijk gevolg voor Natura 2000-gebieden, ter vervanging van een vergunningsverplichting. Mogelijk leidt dit per jaar tot 35 besluiten over de toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid, met inbegrip van handavingsverzoeken;
- de uitvoering van nieuwe Europese verordeningen over de handel in hout (voorgesteld artikel 4.7 en verder; zie paragraaf 8.5.2 van de toelichting);

- de introductie van de bevoegdheid tot het oplegen van bestuurlijke boeten voor overtredingen van de regels over de handel in beschermde dieren en planten, en van illegaal gekapt hout.

De Raad voor de Rechtspraak komt in zijn advies over een ontwerp van dit wetsvoorstel tot de conclusie dat het aantal beroepszaken bij de rechtbank per jaar naar schatting **PM** zal bedragen, en bij de Afdeling bestuursrechtspraak **PM**.

HOOFDSTUK 12. ZIENSWIJZEN

PM: in te vullen op basis van het commentaar in de formele consultatieronde in oktober 2011.

HOOFDSTUK 13. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1.1

Eerste lid

Het begrip 'instandhoudingsdoelstellingen' heeft betrekking op de doelstellingen voor de Natura 2000-gebieden, in termen van behoud of herstel, als vastgelegd in het aanwijzingsbesluit voor het betrokken gebied. Bij de speciale beschermingszones voor vogels – onderdeel van het Natura 2000-netwerk – gaat het om doelstellingen ten aanzien van de populatie van de kwetsbare vogelsoorten en trekvogels die de aanleiding vormden voor aanwijzing van het gebied op grond van de Vogelrichtlijn. Bij de speciale beschermingszones die op grond van de Habitatrichtlijn zijn aangewezen als onderdeel van het Natura 2000-netwerk gaat het om doelstellingen ten aanzien van de typen natuurlijke habitats en habitats van soorten, opgenomen in de bijlage I onderscheidenlijk bijlage en II bij de Habitatrichtlijn, die in het gebied aanwezig zijn. De basis voor de vaststelling om welke habitattypen en soorten het gaat vormen de gegevens van het standaardgegevensformulier, waarmee het gebied destijds op grond van artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn bij de Europese Commissie is aangemeld met het oog op plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang. In de aanwijzingsbesluiten voor de gebieden worden geen nationale doelstellingen opgenomen. Verwezen zij naar de paragrafen 6.2.1, 6.2.3 en 6.2.5 van deze memorie van toelichting.

Over het begrip 'exoten' kan het volgende worden opgemerkt. Exoten zijn dieren en plantensoorten die niet van nature in Nederland voorkomen of zijn voorgekomen en die door menselijk handelen terecht zijn gekomen in de Nederlandse natuur of dat in de nabije toekomst dreigen te doen. Deze definitie heeft uitsluitend betrekking op planten en dieren en niet op micro-organismen, hoewel die wel vallen onder veel gangbare definities van exoten. Reden hiervoor is dat micro-organismen niet vallen onder de reikwijdte van onderhavig wetsvoorstel. Het wetsvoorstel heeft overigens wel betrekking op dieren of planten die drager zijn van bedreigende micro-organismen.

Een tweede belangrijk element is dat deze soorten planten en dieren niet van nature in Nederland voorkomen of zijn voorgekomen. Het zijn soorten Nederland niet op eigen kracht hebben kunnen bereiken, maar hier door menselijke tussenkomst zijn terechtgekomen. Het zijn soorten waarvan Nederland niet behoort tot hun natuurlijke verspreidingsgebied. Soorten die Nederland op eigen kracht bereiken, bijvoorbeeld door klimaatverandering, vallen dus buiten deze definitie. Wel binnen deze definitie vallen soorten die op eigen kracht Nederland bereiken vanuit de ons omringende landen, maar die daar als exoot zijn binnengekomen. De menselijke tussenkomst kan bestaan uit zowel intentioneel als niet-intentioneel handelen.

De vraag kan rijzen wanneer een gevestigde exoot deel gaat uitmaken van de Nederlandse biodiversiteit en dus stopt een exoot te zijn. Voor dit vraagstuk is in dit wetsvoorstel een pragmatische oplossing gekozen. Als soorten onder de Flora- en Faunawet werden beschouwd als een exoot, dan worden deze soorten onder dit wetsvoorstel ook beschouwd als exoot. Een voorbeeld is de Nijlgans, die inmiddels al tientallen jaren in Nederland als broedvogel is gevestigd. Deze had onder de Flora- en Faunawet geen beschermde status, omdat het een exoot is en wordt dus onder dit wetsvoorstel nog steeds beschouwd als exoot. Een tegenovergesteld geval betreft het konijn en de fazant. Konijn en fazant zijn door de Romeinen in Nederland geïntroduceerd, maar maken onderdeel uit van de Nederlandse biodiversiteit en hebben ook de status van beschermde inheemse soort onder de Flora- en Faunawet. Zij worden onder dit wetsvoorstel dan ook niet als exoot beschouwd.

'Jachthouder' is gedefinieerd als degene die krachtens eigendom, een beperkt recht, een huurovereenkomst of een pachtovereenkomst gerechtigd is tot het jagen in een veld (voorgesteld artikel 1.1). Deze situatie is een continuering van de situatie onder de Flora- en Faunawet (artikel 33). Waar in die wet werd expliciet geregeld hoe het jachtrecht overgedragen kan worden, valt dit wetsvoorstel uit van de regels die hierover gelden op grond van het Burgerlijk Wetboek, waarmee er echter inhoudelijk niets verandert. Op de jacht is de algemene regel van artikel 5:1 BW van toepassing. Volgens het tweede lid van dat artikel is de eigenaar bevoegd "met uitsluiting van een ieder" de zaak te gebruiken, mits dat gebruik niet in strijd komt met de onder meer op wettelijke voorschriften, berustende bepalingen. Jacht is in beginsel gebruik van het terrein waarop men jaagt. Dat brengt mee dat de voorgestelde schrapping van artikel 33 van de Flora- en faunawet geen verschil maakt. Dat geldt ook voor de gevallen van erfpacht en vruchtgebruik. De erfpachter en de vruchtgebruiker krijgen immers volgens artikel 5:85 jo 89 en 3:201 BW het recht van gebruik van de zaak, zoals de eigenaar dat had, tenzij anders wordt overeengekomen. Bij pacht loopt het anders dan bij erfpacht en vruchtgebruik. Gebruik voor de jacht is immers geen landbouw. De pachter zal dus een aparte overeenkomst moeten sluiten, wil hij jagens de eigenaar bevoegd zijn te jagen. Ook die situatie wijkt niet af van de situatie onder de Flora- en Faunawet. Tot slot is het denkbaar dat de eigenaar de grond met het oog op een bepaald beperkt gebruik (jacht) verhuurt. Ook hier voegt de regeling in artikel 33 van de Flora- en faunawet dus niets toe ten opzichte van het Burgerlijk Wetboek.

In dit wetsvoorstel zijn de regels over de huur en verhuur van het jachtrecht vereenvoudigd. Artikel 34 van de Flora- en faunawet bevatte regels over de minimale en maximale duur van de huurovereenkomst, dat wederverhuur alleen in zijn geheel kon plaatsvinden, de nietigheid van de huurovereenkomst en toestemming van de grondgebruiker bij verhuur door de grondeigenaar. Deze regels zijn geschrapt omdat ze een onnodige inperking vormen van de contract-

vrijheid tussen huurder en verhuurder. Goed wildbeheer is in deze gevallen gewaarborgd omdat de huurder in zijn hoedanigheid van jachthouder gehouden is zich te gedragen als een goed jachthouder en voor een redelijke wildstand moet zorgen en omdat de oppervlakte-eis voor het gebruik van het geweer voor de jacht onverkort blijft gelden.

Tweede lid

De voorgestelde definitie van 'planten' heeft eveneens als thans in de Flora- en faunawet, ook betrekking op (korst)mossen en paddenstoelen.²⁷⁵

Derde lid

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel strekt ter implementatie van het regime voor de bescherming van leefgebieden voor vogels en voor natuurlijke habitats en habitats van soorten, als neergelegd in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De in hoofdstuk 2 gebruikte formuleringen en begrippen sluiten volledig aan bij de formuleringen en begrippen in die richtlijnen en moeten dienovereenkomstig worden uitgelegd. Het derde lid verduidelijkt dat. Sommige begrippen, zoals 'instandhouding' en 'gunstige staat van instandhouding', zijn nader omschreven in de artikelen 1 van beide richtlijnen. Andere begrippen, zoals 'passende maatregelen', 'significant' en 'natuurlijke kenmerken' zijn in die richtlijn niet omschreven. Een nationale omschrijving van die begrippen in de wet is niet mogelijk, aangezien deze zou kunnen leiden tot afwijkingen van de uitleg die aan die begrippen moet worden gegeven volgens het Europese Hof van Justitie. Wel biedt het voorgestelde artikel 2.9 mogelijkheden om een begrip als 'significant' in de praktijk beter hanteerbaar te maken. Verwezen zij naar paragraaf 6.5.3. van deze memorie van toelichting.

Artikel 1.2

Eerste lid

Het voorgestelde eerste lid regelt dat de bepalingen van deze wet ter bescherming van Natura 2000-gebieden en van soorten mede van toepassing zijn in de exclusieve economische zone (hierna: EEZ). De Nederlandse EEZ is het gebied, gelegen in de Noordzee, dat grenst aan de territoriale zee en samenvalt met het Nederlandse gedeelte van het continentaal plat.

In Europees verband zijn afspraken gemaakt om te komen tot een aanwijzing van Natura 2000-gebieden voor het mariene milieu. In dit verband is onder meer van belang de Europese conferentie in mei 2004 over Biodiversiteit en de EU²⁷⁶ die leidde tot de *Message from Malahide* en het actieplan van de Europese

²⁷⁵ Zie Kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 7, blz. 41.

²⁷⁶ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/pdf/malahide_message_final.pdf

Commissie²⁷⁷ uit 2006 om biodiversiteitsverlies tegen te gaan. In beide documenten is één van de doelstellingen het voltooiën van het Natura 2000-netwerk door het aanwijzen van beschermde gebieden, waaronder ook het aanwijzen van gebieden op zee. Dat de werkingssfeer van de Habitatrichtlijn zich ook uitstrekt tot de EEZ, is door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bevestigd in een arrest van 20 oktober 2005.²⁷⁸

Wat betreft de Nederlandse Natura 2000-gebieden in de EEZ gaat het om de Doggersbank, de Klaverbank en het Friese Front. De Doggersbank en de Klaverbank zijn Habitatrichtlijngebieden. Zij zijn in december 2009 door de Commissie geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang. Het Friese Front is een Vogelrichtlijngebied, waarvoor ingevolge de Vogelrichtlijn geen procedure van een voorafgaande beoordeling van gebieden door de Europese Commissie voorziet.

Aanwijzing van de drie gebieden naar nationaal recht kan geschieden als het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met de uitbreiding van de werkingssfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone kracht van wet heeft gekregen. In de toekomst zullen de aanwijzingsbesluiten – overeenkomstig het onderhavige voorstel – hun rechtsgrondslag vinden in de Wet natuur (voorgesteld artikel 9.1).

Zolang de natuurwetgeving nog niet van toepassing is in de EEZ, wordt aan de drie genoemde gebieden voorlopige bescherming geboden overeenkomstig het Integraal Beheerplan Noordzee 2015. Verwezen zij naar de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer met betrekking tot vorengenoemd wetsvoorstel.²⁷⁹

Tweede lid

Het voorgestelde tweede lid regelt dat regulering in de EEZ van visserijactiviteiten ter bescherming van natuurwaarden, via het gemeenschappelijk visserijbeleid zal plaatsvinden. De beschermingsmaatregelen – waaronder de vergunningplicht – als voorzien in het onderhavige wetsvoorstel zijn niet van toepassing op visserijactiviteiten in de EEZ. Zoals verwoord in de richtsnoeren van de Europese Commissie zal de Europese Unie de voor de bescherming van de mariene natuurwaarden benodigde regels voor de visserij opstellen²⁸⁰. Dat geldt overigens niet alleen voor de bescherming van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden, maar ook voor de ondervanging van eventuele negatieve effecten van vis-

²⁷⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0216:FIN:NL:PDF>

²⁷⁸ Arrest van 20 oktober 2005, in de zaak C-6/04 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen het Verenigd Koninkrijk.

²⁷⁹ Kamerstukken II 2008/09 en 2009/10, 32 002, nrs. 3 en 6.

²⁸⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 536, nr. 10, bijlage 6.

serijactiviteiten voor soorten, ondermeer zeezoogdieren. Verwezen zij op dit punt ook naar paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting.

Door regulering op communautair niveau in plaats van op nationaal niveau kan een effectievere bescherming van deze natuurwaarden worden gerealiseerd, omdat zo ook een effectievere handhaving ten aanzien van buitenlandse vissers verzekerd is. Bovendien is zo een gelijk speelveld voor Nederlandse en buitenlandse vissers verzekerd. Tegen deze achtergrond ontwikkelt Nederland thans samen met de andere betrokken Noordzeelidstaten een maatregelenpakket ten behoeve van de op communautair niveau te stellen regels. Dat gebeurt in het kader van het zogenoemde FIMPAS-project (Fisheries Measures in Protected Areas). Het gaat daarbij om algemene regels, niet om aan vergunningen verbonden voorschriften. Gedacht wordt aan de introductie van een zonerings voor de uitoefening van visserijactiviteiten in de Natura 2000-gebieden in de EEZ, naast maatregelen die leiden tot verduurzaming van de visserij.²⁸¹

De voorbereiding van de voorstellen voor de algemene regels voor visserijactiviteiten in de betrokken Natura 2000-gebieden vindt zoveel mogelijk plaats in samenhang met de formulering van de overige maatregelen voor andere activiteiten in het kader van het beheerplan voor die gebieden. Hierdoor zal in het beheerplan rekening kunnen worden gehouden met de cumulatieve effecten van activiteiten, zodat het mogelijk is een integrale afweging van die effecten te maken met het oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in de betrokken gebieden. In het beheerplan voor de Natura 2000-gebieden in de EEZ kan, omwille van de transparantie, aandacht worden besteed aan de Europese visserijmaatregelen, zodat er een volledig beeld wordt neergezet ten aanzien van de instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor de gebieden. Als de communautaire maatregelen voor de visserij ten behoeve van de bescherming van de Natura 2000-gebieden zijn vastgesteld, zijn deze maatregelen en de daarmee samenhangende effecten vervolgens uitgangspunt bij de beoordeling van de – cumulatieve – effecten van andere projecten.

Artikel 1.3

Eerste en tweede lid

Dit wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat het verlenen van vergunningen, ontheffingen en andere beschikkingen geschiedt op provinciaal niveau, door gedeputeerde staten (eerste lid). Algemene voorschriften worden gesteld door provinciale staten (tweede lid). De bevoegdheid ligt altijd bij de provincie waarin de activiteit plaatsvindt. In paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting is deze keuze nader toegelicht. Het gelijktrekken van het bevoegde gezag voor de verschillende beschikkingen in het kader van de gebiedsbescherming, de soortenbescherming en de bescherming van houtopstanden betekent dat de initiatief-

²⁸¹ Zie voor laatste stand: Kamerstukken II 2010/11, 32 002, nr. 10.

nemer voor een activiteit die relevant is in het kader van elk van de beschermingsregimes zich maar tot één bevoegd gezag hoeft te wenden. Dit maakt het mogelijk om de beschikkingen gelijktijdig te nemen, waardoor het besluitvormingsproces wordt versneld, een samenhangende afweging is verzekerd en een initiatiefnemer eerder duidelijkheid heeft of zijn activiteit doorgang kan vinden. Bij locatiegebonden activiteiten was dit overigens al geregeld via het stelsel van de omgevingsvergunning, waarbij de natuurwetgeving aanhaakt: daar is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning tevens aanspreekpunt voor de vergunningen voor Natura 2000-gebieden en de ontheffingen van de soortenbeschermingsbepalingen.

Derde lid

Het derde lid borgt de afstemming van besluiten door gedeputeerde staten, in geval verschillende provincies betrokken zijn bij de bescherming van een Natura 2000-gebied of bij een bepaalde soorten.

Vierde lid

Ingeval sprake is van een project dat of activiteit die in verschillende provincies plaatsvindt, moet voorkomen worden dat in elk van de provincies een vergunning of ontheffing moet worden aangevraagd, indien de regimes voor gebiedsbescherming, soortenbescherming en bescherming van houtopstanden een dergelijke vergunning of ontheffing nodig maken. Ook zou het onwenselijk zijn dat vanuit verschillende provincies ten aanzien van die activiteit bij aanschrijving beperkingen worden opgelegd. Daarom worden in het vierde lid gedeputeerde staten van de provincie waarin het grootste deel van het project of de activiteit wordt gerealiseerd, onderscheidenlijk uitgevoerd aangewezen als bevoegd gezag, waarbij de besluiten aan instemming van gedeputeerde staten van de andere betrokken provincies zijn onderworpen. Het gaat bij het 'grootste deel' om de fysieke omvang en niet om de effecten.

Vijfde lid

In afwijking van het uitgangspunt dat gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor het verlenen van vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen op grond van deze wet, kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën van projecten en andere activiteiten worden aangewezen ten aanzien waarvan besluiten worden genomen door het Rijk. Dit vanwege de in het geding zijnde nationale belangen. In paragraaf 5.2 van deze toelichting, onder 'Rijkstaken', zijn deze categorieën opgesomd.

Ook bij deze afwijkende bevoegdheidstoedeling is geborgd dat de categorieën van gevallen waarin het Rijk bevoegd gezag is dezelfde zijn, ongeacht of het gaat om bescherming van gebieden, van soorten of van houtopstanden, zodat een optimale integratie van de besluitvorming mogelijk is, omdat voor alle be-

sluiten die op grond van dit wetsvoorstel voor een activiteit zijn vereist steeds door hetzelfde bevoegde gezag moeten worden genomen.

Als bevoegd gezag voor voormelde activiteiten zal doorgaans de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie worden aangewezen. Het is echter ook mogelijk om een andere minister – bijvoorbeeld de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Defensie – aan te wijzen als bevoegd gezag, wat meerwaarde kan hebben als zij op grond van andere wetgeving ten aanzien van dezelfde activiteit al bevoegdheden hebben waarmee de besluiten op grond van dit wetsvoorstel kunnen worden geïntegreerd.

Artikel 1.4

Het onderhavige wetsvoorstel bevat dynamische verwijzingen naar onder meer bepalingen van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de CITES-verordening, wat betekent dat wijzigingen in deze Europese wetgeving direct in het wettelijke regime doorwerken. Het voorgestelde artikel 1.4 bevat een regeling voor de bepaling met ingang van welk tijdstip die doorwerking een feit is. In beginsel is dat het uiterste tijdstip waarop de richtlijn moet zijn omgezet, wat de bevoegde gezagen, burgers en ondernemers maximaal de ruimte biedt om zich op de wijziging voor te bereiden. Het tweede lid biedt evenwel de mogelijkheid dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een eerder tijdstip kiest. Dat kan bijvoorbeeld aangewezen zijn als de wijziging van de maatregel een belangrijke lastenverlichting met zich brengt.

Artikelen 1.5, 1.6 en 1.7

Voor de toelichting op de regeling van de natuurvisie (artikel 1.5), de vereiste samenhang in het provinciale beleid (artikel 1.6) en de monitoring van de ontwikkelingen ten aanzien van de beschermde natuurwaarden en de effecten van het beleid (artikel 1.7) zij verwezen naar de paragrafen 5.1 en 5.2 van deze memorie toelichting.

Artikel 1.8

De zorgplichtbepaling – een integratie van de bestaande zorgplichtbepalingen uit de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet – is nader toegelicht in paragraaf 5.5 van deze memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen. De bepaling wordt, zoals daar is aangegeven, bestuursrechtelijk gehandhaafd. Daarbij zal het bevoegde bestuursorgaan verduidelijken wat deze open norm in het concrete geval betekent, hetzij in de vorm van een waarschuwing hetzij in de vorm van een last onder dwangsom, zodat de burger of ondernemer daarmee rekening kan houden. De zorgplicht heeft betrekking op al datgene wat belangrijk is om nadelige effecten voor de habitats en soorten te voorkomen; bij soorten gaat het dan niet alleen om de dieren of planten zelf, maar ook om hun directe leefomgeving. Bij dieren gaat het dan ook om foerageergebieden, rust- en voortplantingsplaatsen en plaatsen voor het grootbrengen van jongen.

Artikel 1.9

Dit artikel biedt de basis voor de programmatische aanpak stikstof, maar ook voor een eventuele programmatische aanpak van andere factoren die de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden bedreigen of bemoeilijken. De regels over een door het Rijk in te zetten programmatische aanpak worden gesteld bij ministeriële regeling, die ten minste de in het voorgestelde tweede lid genoemde essentialia moet bevatten. Er kan ook een concreet programma op provinciaal niveau worden vastgesteld; gegeven het algemene, kaderstellende karakter van zo'n programma, gebeurt dat bij besluit van provinciale staten (derde lid). De binding van bestuursorganen die maatregelen in het kader van het programma moeten treffen – welke binding een essentieel onderdeel is van de programmatische aanpak – is geregeld in het voorgestelde vierde lid. Verwezen zij verder naar de uitvoerige toelichting in paragraaf 5.4 van deze memorie van toelichting.

Artikel 1.10

De in dit artikel neergelegde vereisten waarmee rekening moet worden gehouden bij de maatregelen ter bescherming van Natura 2000-gebieden zijn direct ontleend aan artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Het artikel geeft mede invulling aan de in artikel 2 van de Vogelrichtlijn in iets andere bewoordingen geformuleerde vergelijkbare vereisten, die bij de te nemen beschermingsmaatregelen ter uitvoering van die richtlijn in acht moeten worden genomen. Het gaat dan om de instandhoudingsmaatregelen, zoals deze worden uitgewerkt in het beheerplan, om de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid, beperkingen ten aanzien van de toegang tot Natura 2000-gebieden, de gedoogplicht van feitelijke preventieve of herstelmaatregelen voor eigenaren en grondgebruikers, en de aan vergunningen voor projecten te verbinden voorschriften en beperkingen. De wijze waarop met deze belangen is omgegaan kan onderdeel zijn van de motivering van de betrokken besluiten. In het bijzonder in het beheerplan is het de bedoeling dat aan dit soort aspecten nadrukkelijk aandacht wordt geschonken in een zogenoemde sociaaleconomische paragraaf. Ook maatregelen op grond van de artikelen 2.5 en 2.6, waar deze tot een beperking van het gebruik van het eigendomsrecht kunnen leiden, zullen in de motivering dit soort aspecten moeten belichten, gezien het vereiste van de 'fair balance' dat het Hof van Straatsburg hier stelt op grond van het eerder aangehaalde artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. Voor het overige is de belangenafweging van het bestuursorgaan marginaal toetsbaar door de bestuursrechter (redelijkheids-toets).

Artikel 2.1

Dit artikel bevat de regels voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en voor de eventuele latere wijziging of intrekking van aanwijzingsbesluiten. Het

artikel is uitvoerig toegelicht in paragraaf 6.2, in het bijzonder paragraaf 6.2.5, van deze memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen.

Artikel 2.2

De door de provincies – en soms het Rijk (zie de voorgestelde artikelen 1.3, vijfde lid, en 2.10) te treffen instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen – in het bijzonder betreffende de maatregelen ter voorkoming van significante verstoring van soorten – moeten altijd in samenhang worden gezien met de specifieke doelstellingen in het gebied. Het gaat dan om de vraag of deze ten aanzien van het specifieke leefgebied, de specifieke habitat of de specifieke soorten gericht zijn op het behoud danwel de verbetering en het herstel in het betrokken Natura 2000-gebied. Deze doelstellingen zijn neergelegd in het aanwijzingsbesluit voor het gebied (artikel 2.1).. Op de instandhoudingsmaatregelen en de passende maatregelen voor Natura 2000-gebieden is uitvoerig ingegaan in paragraaf 6.3, onderscheidenlijk paragraaf 6.4 van deze memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen.

Artikel 2.3

De beheerplannen zijn het instrument waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden habitats en soorten in een Natura 2000-gebieden verder worden uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd en waarin wordt aangegeven welke maatregelen – met inachtneming van het voorgestelde artikel 1.10 – voor het bereiken van deze doelstellingen worden ingezet en welke resultaten daarbij worden nagestreefd. Verwezen zij naar de uitvoerige toelichting in de paragrafen 6.3.2 en 6.3.3 van deze memorie van toelichting.

Artikel 2.4

In dit artikel is de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid geregeld waarmee gedeputeerde staten – en soms het Rijk (zie het voorgestelde artikel 1.3) – beperkingen en verplichtingen kunnen opleggen met betrekking tot de uitoefening van bestaande en toekomstige activiteiten binnen en buiten een Natura 2000-gebied. Zij kunnen dat doen als dat noodzakelijk is voor – afhankelijk van de gestelde instandhoudingsdoelstellingen – het behoud of herstel van de te beschermen leefgebieden voor vogels, typen natuurlijke habitats en soorten in het Natura 2000-gebied. Het gaat daarbij om een maatregel die over het algemeen als passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn zal zijn aan te merken, maar die afhankelijk van het oogmerk waarmee zij wordt ingezet soms ook zal zijn aan te merken als een instandhoudingsmaatregel in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn.

De aanschrijvingsbevoegdheid kan worden neergelegd in een individueel besluit (eerste lid), dan wel de vorm hebben van algemeen verbindende voorschriften voor categorieën van gevallen (derde lid).

Het individuele besluit is ook goed inzetbaar in situaties waarin onmiddellijk moet worden ingegrepen om schade voor de te beschermen natuurwaarden te voorkomen, bijvoorbeeld bij de constatering van een lozing van schadelijke stoffen. In dat geval kan het bevoegde gezag ook mondeling een verplichting of beperking opleggen, als dit maar zo spoedig mogelijk alsnog op schrift wordt gesteld (tweede lid).

Handelen in strijd met een opgelegde verplichting of beperking is verboden (vierde lid), en levert een strafbaar feit op ingevolge de Wet op de economische delicten (voorgesteld artikel 10.13, tweede lid).

Ingeval sprake is van een project met mogelijk significant negatieve gevolgen geldt overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn ingevolge het voorgestelde artikel 2.5, tweede lid, een vergunningplicht. Om samenloop van gelijk gerichte instrumenten te voorkomen is in dat geval de aanschrijvingsbevoegdheid niet inzetbaar (vijfde lid). Ingeval voor een project al een vergunning is verleend en zich later alsnog ongewenste schadelijke effecten blijken voor te doen, kan de vergunning worden gewijzigd of ingetrokken op grond van het voorgestelde artikel 5.4.

Verwezen zij verder naar de toelichting in paragraaf 6.4.3 van deze memorie van toelichting.

Artikelen 2.5 en 2.6

Deze artikelen regelen respectievelijk de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om beperkingen op te leggen aan de toegang van een Natura 2000-gebied, of een gedeelte daarvan, en de mogelijkheid om feitelijke preventieve of herstelmaatregelen te treffen op grond die derden in eigendom of gebruik hebben en die deze maatregelen zullen moeten dulden. De bevoegdheid om deze maatregelen te treffen ligt bij het Rijk, ingeval een gebied mede bestaat uit rijkswateren, defensierreinen of andere terreinen die onder verantwoordelijkheid van het Rijk vallen, met uitzondering van terreinen van Staatsbosbeheer (voorgesteld artikel 2.12). Verwezen zij verder naar de toelichting in paragraaf 6.4.3 van deze memorie van toelichting.

Artikelen 2.7, 2.8 en 2.9

De artikelen 2.7 en 2.8 bevatten de omzetting van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Zij voorzien in een bijzonder procedure van een voorafgaande toetsing – passende beoordeling – van plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, dat wil zeggen die de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen. Bij projecten is deze voorafgaande beoordeling gekoppeld aan een vergunningplicht. Uit de passende beoordeling moet zekerheid zijn verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast wil het plan kunnen worden vastgesteld of vergunning voor het project kunnen worden verleend. Is deze zekerheid niet verkregen, dan kan het plan alleen worden

vastgesteld en kan de vergunning alleen worden verleend als alternatieven ontbreken, sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en is voorzien in adequate compensatie van de aangetaste natuurwaarden. Deze eisen gelden cumulatief. Artikel 2.9 bevat de mogelijkheid om projecten of gevolgen van projecten vrij te stellen van de vergunningplicht, onderscheidenlijk buiten de beoordeling te houden, ingeval – kort gezegd – geen sprake is van significant negatieve effecten. De artikelen zijn uitvoerig toegelicht in paragraaf 6.5 van deze memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen.

Artikel 2.10

Normaliter zijn gedeputeerde staten bevoegd tot het vaststellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden (voorgesteld artikel 2.3), voor het stellen van toegangsbeperkingen (voorgesteld artikel 2.5) en voor het treffen van feitelijke preventieve en herstelmaatregelen die eigenaren en gebruikers moeten dulden (voorgesteld artikel 2.6). Bij rijkswateren, defensie terreinen en andere terreinen voor het beheer waarvan het Rijk verantwoordelijk is ligt die bevoegdheid bij het Rijk. Een uitzondering geldt daarbij voor terreinen die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vallen, meer bepaald de terreinen van Staatsbosbeheer. De bevoegdheden ten aanzien van beheerplannen voor rijkswateren en defensie terreinen en ten aanzien van de aldaar te treffen feitelijke preventieve en herstelmaatregelen komt toe aan de Minister van Infrastructuur en Milieu, onderscheidenlijk de Minister van Defensie. Voor de overige terreinen – bijvoorbeeld domeingronden – en voor beperkingen aan de toegang van Natura 2000-gebieden waarin betrokken rijkswateren en -terreinen zijn gelegen is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevoegd gezag. Uiteraard is ingeval het Rijk bevoegd gezag is, afstemming met de provincies waarin het Natura 2000-gebied is gelegen essentieel, om een samenhangende aanpak en uitoefening van bevoegdheden met betrekking tot dat gebied te verzekeren. Een en ander is in het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel 2.12 geregeld.

Het derde en het vierde lid regelt welke provincie het voortouw neemt bij het opstellen van een beheerplan, ingeval een Natura 2000-gebied in meer provincies is gelegen en regelt de formele betrokkenheid van de andere provincies. Het voorgestelde vijfde lid regelt ten aanzien van de planologische doorwerking van beheerplannen dat ingeval het Rijk bevoegd gezag is deze doorwerking niet wordt verzekerd door het betrokken ruimtelijke deel van het bestemmingsplan aan te merken als provinciaal inpassingsplan, maar als rijksinpassingsplan. Verwezen zij verder naar de toelichting in paragraaf 6.3.4 van deze memorie van toelichting.

Artikel 3.1

De verbodsbepalingen in dit artikel zijn overgenomen uit artikel 5 van de Vogelrichtlijn.

Het tweede lid verbiedt nesten, rustplaatsen en eieren van vogels opzettelijk te vernielen of te beschadigen of deze nesten weg te nemen. Het Ministerie van EL&I hanteert bij het verlenen van uitzonderingen op dit verbod een indicatieve lijst met jaarrond beschermde vogelnesten als hulpmiddel. Vogelsoorten die daarop zijn vermeld, zijn de boomvalk, buizerd, gierzwaluw, grote gele kwikstaart, havik, huismus, kerkuil, oehoe, ooievaar, ransuil, roek, slechtvalk, sperwer, steenuil, wespendif en zwarte wouw. Als een vogel elk jaar een nieuw nest in dezelfde omgeving maakt, is die omgeving buiten het broedseizoen niet beschermd²⁸².

De bescherming van rustplaatsen van vogels is nodig ter uitvoering van artikel 6 van het Verdrag van Bern. Rustplaatsen van vogels zijn plaatsen die vogels met enige frequentie opzoeken om te rusten, zoals bijvoorbeeld hoogwatervluchtplaatsen waar watervogels hun toevlucht zoeken en de vaste boom waarin ransuilen in de winter rusten.

Het verbod in het derde lid is beperkter dan het huidige verbod in de Flora- en faunawet, waarin ook het zoeken van eieren is verboden. Het zoeken van eieren, zonder dat de eieren reeds zijn geraapt en in bezit zijn, is moeilijk te bewijzen en een verbod op zoeken is daarmee moeilijk handhaafbaar. Als zoeken van eieren, zonder dat de eieren worden geraapt, tot gevolg heeft dat vogels zodanig worden gestoord dat dat van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de soort of dat nesten worden beschadigd, is wel sprake van verboden gedragingen.

Het rapen en in bezit hebben van de eieren is verboden, ongeacht of de eieren leeg zijn. Dat blijkt uit de definitie van eieren in artikel 1.1, tweede lid.

Voor de beschermde vogelsoorten wordt in de definitiebepalingen verwezen naar artikel 1 van de Vogelrichtlijn. Hiermee is zeker gesteld dat alle vogels die in de lidstaten van de Europese Unie natuurlijk in het wild leven, zijn beschermd, ook als het soorten betreft die eerder niet in Nederland voorkwamen.

Artikel 3.2

Dit verbod is overgenomen uit artikel 6 van de Vogelrichtlijn. De bezits- en handelsverboden zijn van toepassing op alle vogels die op het Europees grondgebied leven.

Verkopen, vervoeren voor verkoop, in het bezit hebben voor verkoop of ten verkoop aanbieden zijn verboden handelingen.

²⁸² ABRvS 25 februari 2009, 200803873/1.

In artikel 13 van de Flora- en faunawet zijn meer handelingen verboden die betrekking hebben op bezit, vervoer en handel. Redenen daarvoor zijn onder meer dat dat artikel ook dient ter omzetting van de Habitatrichtlijn en ter uitvoering van de CITES-verordening. Artikel 13 van de Flora- en faunawet heeft zowel betrekking op inheemse als uitheemse soorten. De aansluiting bij de terminologie van de Vogelrichtlijn maakt transparant welke verboden voor vogels gelden. Het verbod in het eerste lid geldt niet voor vogels van vogelsoorten die op bijlage III, deel A, bij de Vogelrichtlijn zijn opgenomen, indien de vogels op geoorloofde wijze zijn gedood of gevangen of op andere geoorloofde wijze zijn verkregen. De door de richtlijn geboden bescherming heeft tot doel te voorkomen dat soorten waarop mag worden gejaagd, ook verhandeld kunnen worden. Dit in verband met de druk die vanuit de handel kan uitgaan op de jacht en, bijgevolg, op het populatiepeil van de betrokken soorten.²⁸³

Het verbod geldt ook niet voor vogels van vogelsoorten op bijlage III, deel B van de Vogelrichtlijn, die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.

Het zesde lid verbiedt het bezit van vogels, ongeacht of deze dood of levend zijn, alsmede van delen van vogels en van producten van vogels. Met dit artikel wordt uitvoering gegeven aan de Beneluxbeschikking M (99) 9 (Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie tot afschaffing en vervanging van de Beschikking M (72) 18 van 30 augustus 1972 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand M (99) 9). Dit verbod biedt een waardevolle aanvulling op de Vogelrichtlijn. De Vogelrichtlijn bevat alleen een verbod op bezit van vogels of delen of producten van vogels voor verkoop. Daarnaast bevat de Vogelrichtlijn een verbod op het houden van vogels, maar dat geldt alleen voor levende vogels.

Het verbod in dit artikel versterkt de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het verbod op vangen en doden. Het bezit van een vogel is immers eenvoudig te constateren, terwijl het vangen of doden van een vogel dat daaraan vooraf is gegaan vrijwel alleen te bewijzen is bij betrapping op heterdaad.

Het verbod op bezit van vogels geldt niet voor vogelsoorten die mogen worden bejaagd of gevangen.

Artikel 3.3

Op grond van "bescherming van flora en fauna" kan een uitzondering worden gemaakt voor de bestrijding van organismen ter uitvoering van de Plantenziektenwet. Bij de bestrijding van schadelijke organismen kan het kappen van bomen of struiken noodzakelijk zijn, waarbij met name in de broedperiode verbodsbepalingen worden overtreden, als nesten worden beschadigd of weggenomen of vogels worden gestoord. Bij de bestrijding van de eikenprocessierups

²⁸³ HvJ 8 juli 1987, zaaknr. C-262/85, ro 18.

geldt iets vergelijkbaars, met dien verstande dat uitzondering voor bestrijding van die rupsensoort in het belang van de volksgezondheid gebeurt.

Een ander belang op grond waarvan een uitzondering kan worden gemaakt, is voor onderzoek en onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten, en de daarmee samenhangende teelt. Een voorbeeld is het merken van een aantal vogels van een bepaalde soort voor onderzoek van het gedrag van die soort. Ook voor deze doeleinden is een uitzondering vanzelfsprekend alleen mogelijk als er geen andere bevredigende oplossing bestaat.

Gelet op de decentralisatie van uitvoeringstaken, is het in de meeste gevallen aan de provincies om te bepalen of vrijstelling wordt verleend. Mits wordt voldaan aan de criteria in dit artikel, kan het bevoegd gezag ook bepalen dat een vrijstelling geldt voor werkzaamheden die plaatsvinden overeenkomstig een gedragscode.

Artikel 3.4

In dit artikel is artikel 8 van de Vogelrichtlijn overgenomen. Niet-selectieve vangmiddelen zijn vangmiddelen waarmee een groot aantal dieren van één of meer soortgroepen gevangen kunnen worden, waarbij niet van tevoren kan worden bepaald hoeveel vogels er gevangen zullen worden en van welke soort, leeftijd, geslacht en omvang zij zullen zijn. Voorbeelden zijn strikken, lijm, haken, blindgemaakte of verminkte levende vogels, bandopnemers, elektrocutie-apparatuur, kunstmatige lichtbronnen, spiegels, explosieven, mistnetten, vallen en vergiftigd lokaas. Een mistnet is een groot, fijnmazig net dat in het veld wordt opgehangen en waarmee een diversiteit aan vogels en, gedurende de nacht, vleermuizen kunnen worden gevangen. Een ander voorbeeld is de lijmstok, waarbij vogels middels lokvoer onder met lijm ingesmeerde, schuin in de grond staande stokken gelokt worden, waaraan ze bij het opvliegen vastplakken.

Op basis van het derde lid kan de minister om veiligheidsredenen op open zee het gebruik van motorboten met een maximumsnelheid van 18 km per uur toestaan. Deze bevoegdheid is aan de minister toegekend en niet aan de provincies, omdat het niet-provinciaal ingedeeld gebied betreft. De minister moet de Europese Commissie in kennis stellen van ontheffingen die op grond van dit lid worden verleend.

Artikel 3.5

Deze verbodsbepalingen zijn één op één zijn overgenomen uit de artikelen 12 en 13 van de Habitatrichtlijn.

Het opzettelijk verstoren van dieren van bijlage IV-soorten is blijkens de Habitatrichtlijn met name verboden tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek. Hoewel ook omdat ook buiten deze perioden het opzettelijk verstoren verboden kan zijn, zal een gedraging in de

genoemde perioden eerder als een verstoring worden aangemerkt dan buiten die perioden.

In de Flora- en faunawet zijn "vaste" rust- en verblijfplaatsen beschermd. In aansluiting bij de terminologie van artikel 12 van de Habitatrichtlijn is het onderdeel "vaste" vervallen. Voor de praktijk maakt dat geen verschil, gelet op de hiervoor aangehaalde uitleg van het begrip voortplantings- en rustplaatsen door het Hof van Justitie en de Europese Commissie.

In tegenstelling tot vernielen, kan het beschadigen van voortplantings- en rustplaatsen ook langzaam plaatsvinden en geleidelijk de functionaliteit van de plaats aantasten. Als er een causaal verband is tussen een of meer menselijke handelingen en de aantasting van een voortplantings- of rustplaats, is het verbod van toepassing.

Het aantal verboden handelingen ten aanzien van planten in het zesde lid, is beperkter dan in de Flora- en faunawet. De Flora- en faunawet verbiedt ook het uitsteken en beschadigen van planten of het op enigerlei andere wijze van hun groeiplaats verwijderen. Dat deze handelingen niet meer zijn verboden, heeft geen gevolg voor het beschermingsniveau van de betrokken plantensoorten. Uitsteken valt onder het verbod op plukken. Beschadigen is een vorm van vernielen, en daarmee ook verboden.

De verboden voor diersoorten gelden, ongeacht de levensfase waarin de dieren zich bevinden. Het begrip "dieren" is in artikel 1 immers gedefinieerd als: dieren in al hun ontwikkelingsstadia, met uitzondering van eieren.

Ook de verboden voor planten gelden voor al hun ontwikkelingsstadia, ongeacht of deze levend of dood zijn. Ook het winnen van zaden is dus verboden, omdat zaden als een ontwikkelingsstadium van een plant te beschouwen zijn. De verboden gelden ook voor delen van de planten en voor daaruit verkregen producten. Dit blijkt uit de definitie van planten in artikel 1.1, eerste lid.

Artikel 3.6

Dit artikel verbiedt dieren en planten van bijlage IV-soorten, die aan de natuur zijn onttrokken, in bezit te hebben, te vervoeren, te verhandelen, te ruilen en te koop of te ruil aan te bieden. Dit verbod is niet van toepassing op dieren en planten die al legaal aan de natuur waren onttrokken vóór de toepassing van de Habitatrichtlijn. Hiermee wordt de datum waarop de richtlijn is geïmplementeerd bedoeld. De implementatiedatum is twee jaar na kennisgeving van de richtlijn, dat wil zeggen op 10 juni 1994. Dit is verankerd in artikel 10.3, vijfde lid.

Dit verbod is overgenomen uit artikel 12, tweede lid, en artikel 13, eerste lid, onderdeel b, van de Habitatrichtlijn en heeft betrekking op alle soorten op bijlage IV van de Habitatrichtlijn, zowel op in Nederland inheemse soorten als op soorten die in andere lidstaten inheems zijn.

Artikel 3.7

De Habitatrictlijn en het Verdrag van Bern vereisen voor een aantal soorten (bijlagen V bij de richtlijn en III bij het verdrag) beheersmaatregelen in het geval die soorten worden bedreigd in hun instandhouding als gevolg van exploitatie van planten of dieren door de mens. Voor de bescherming van deze soorten schrijven de Habitatrictlijn en het verdrag van Bern geen concreet regime voor. De voorgestelde artikelen 3.7 en 3.10, derde lid, voorzien in de bevoegdheid van de regering om ingeval maatregelen nodig zijn, regels vast te stellen over de onttrekking van planten of dieren aan de natuur en de exploitatie van die planten of dieren. Die regels hoeven alleen te worden gesteld als dat nodig is voor het behoud of het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van die soorten. De Habitatrictlijn geeft voorbeelden van maatregelen die kunnen worden getroffen, die in dit wetsvoorstel zijn overgenomen. Dit is geen uitputtende opsomming: ook als andere regels nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken soorten te behouden of te bereiken, is dat mogelijk.

Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding om op basis hiervan voorschriften vast te stellen. In Nederland vormen aan de natuur onttrekken en exploitatie geen bedreiging voor het voortbestaan van de soorten die in bijlage V bij de Habitatrictlijn en in bijlage III bij het Verdrag van Bern (zie tabel II van bijlage III bij de toelichting).

Artikel 3.8

De gronden voor een uitzondering zijn afkomstig uit artikel 16 van de Habitatrictlijn en komen voor een groot deel overeen met de uitzonderingsgronden in de Vogelrichtlijn. Voor de toelichting wordt daarom in de eerste plaats verwezen naar de toelichting op artikel 3.3.

Ook de uitzondering "ter voorkoming van ernstige schade aan de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom" is ruimer dan de vergelijkbare grond in de Vogelrichtlijn: de genoemde vormen van eigendom zijn – anders dan in de Vogelrichtlijn – niet limitatief opgesomd.

Artikel 3.10

In dit artikel zijn de beschermingsregimes uit het Verdrag van Bern geïmplementeerd.

Het eerste lid betreft het strikte beschermingsregime dat voor diersoorten op bijlage II bij dit verdrag geldt. Dat regime komt overeen met het strikte beschermingsregime voor soorten op bijlage IV, onderdeel a, bij de Habitatrictlijn. Daarom wordt in het eerste lid verwezen naar de verbodsbepalingen die gelden voor de soorten op die bijlage en naar de bepaling die een uitzondering op die verboden mogelijk maakt: de artikelen 3.5, 3.7 en 3.8.

Het tweede lid verklaart het beschermingsregime dat geldt voor plantensoorten op de Habitatrichtlijn van toepassing op de plantensoorten op bijlage I bij het Verdrag van Bern.

Artikel 3.11

Op het in dit artikel neergelegde verbod kan een uitzondering worden gemaakt als één van de uitzonderingsgronden uit de Habitatrichtlijn, zoals overgenomen in artikel 3.8, zich voordoet. Aan die uitzonderingsgronden is in het derde lid een aantal uitzonderingsgronden toegevoegd. Een aantal belangen dat hier is opgenomen, is al bekend uit het huidige Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten.

Het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling kan zowel op grote projecten zien, zoals de aanleg van wegen, bedrijventerreinen, havens of woonwijken, als op relatief kleine werkzaamheden als de bouw van een schuur of de verbouwing van een huis. Ook natuurontwikkeling kan hieronder vallen. Aan het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling is het daarop volgende gebruik toegevoegd. In de praktijk bleek hierover wel eens onduidelijkheid te bestaan.

Bij bestendig beheer en onderhoud gaat het om het voortzetten van de ter plaatse bestaande praktijk.

Activiteiten die samenhangen met de landschappelijke kwaliteiten van een bepaald gebied worden ook wel "bestendig gebruik" genoemd. Om te beoordelen of beheer, onderhoud en gebruik bestendig zijn, zijn de aard van de activiteiten en de middelen van belang, alsmede het tijdstip, de frequentie en de schaal waarop de activiteiten worden ondernomen. Het betreft regelmatig terugkerend beheer, onderhoud of gebruik dat al langer tijd plaatsvindt zonder dat deze activiteiten in de weg hebben gestaan aan de vestiging en het behoud van individuen van beschermde soorten in de gebieden waarin de activiteiten plaatsvinden. De activiteiten zijn gericht op het handhaven van de bestaande situatie, hetgeen bijvoorbeeld kan blijken uit een beheer- of onderhoudsplan.

Voorbeelden van beheer en onderhoud zijn het maaien om bepaalde vegetaties in een natuurgebied in stand te houden, beheer van waterlopen in het kader van de keur, het maaien van bermen vanwege de verkeersveiligheid en het maaien van weilanden voor kuilvoer.

Voorbeelden van gebruik zijn het houden van militaire oefeningen op bestaande oefenterreinen van Defensie, het kamperen op speciaal daarvoor bestemde plekken, (cultuur)historisch bepaalde evenementen zoals veldlopen, wandeltochten en Sint-Hubertusvieringen, evenementen op speciaal daarvoor bestemde terreinen, zoals crosscircuits of evenemententerreinen.

Nieuwe vormen van beheer, onderhoud of gebruik, intensivering van beheer, onderhoud of gebruik in omvang of frequentie en het gebruik van nieuwe technieken in het kader van deze activiteiten is niet aan te merken als bestendig.

Over bestendig beheer of onderhoud in het kader van natuurbeheer kan worden opgemerkt dat natuurontwikkelingsprojecten, waarbij een bepaald natuurtype wordt omgevormd tot een ander natuurtype, niet beschouwd kunnen worden als bestendig beheer of onderhoud.

Artikel 3.12

Artikel 3.12 geeft de kaders waarbinnen de provincies vrijstelling kunnen geven. Deze nadere invulling in het wetsvoorstel is nodig om de verhouding tussen grondrechthebbende, grondgebruiker, jachthouder en wildbeheereenheid op uniforme wijze te regelen. Wat betreft deze verhouding tussen grondrechthebbende (bijvoorbeeld de eigenaar van de grond) en grondgebruiker is geregeld dat elk beding nietig is dat de grondgebruiker beperkt in de uitoefening van de vrijstelling voor schadebestrijding (artikel 3.12, vierde lid). De grondrechthebbende en grondgebruiker zijn dus niet bevoegd om overeen te komen dat de grondgebruiker geen schadebestrijding op de grond mag uitoefenen.

Artikel 3.12 kent voorts de volgende kaders. De provinciale vrijstelling kan in de eerste plaats uitsluitend worden verleend voor bij algemene maatregel aangevozen vogels en zoogdieren. Voorwaarde voor aanwijzing is dat deze soorten in delen van het land schade aanrichten en dat zij zich in een gunstige staat van instandhouding bevinden. Dit betreft in principe alleen algemeen voorkomende vogels en zoogdieren die niet zijn opgenomen op bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het verdrag van Bern of bijlage I bij het verdrag van Bonn. Hiermee wordt invulling gegeven aan de eis van de Vogelrichtlijn dat het toestaan van een uitzondering op het beschermingsregime de staat van instandhouding van soorten niet in gevaar mag brengen.

In de tweede plaats is bepaald dat de grondgebruiker schadelijke dieren mag bestrijden op zijn grond of aan door hem gebruikte opstallen. De schade naar aanleiding waarvan mag worden opgetreden is ook beperkt naar plaats en tijd. Het betreft schade binnen de grenzen van de wildbeheereenheid waarbinnen de grond van de grondgebruiker is gelegen en de schade moet binnen afzienbare termijn dreigen op te treden, namelijk binnen het huidige of volgende jaar. Tot slot is bepaald voor welke typen schade een vrijstelling kan worden verleend. Voor vogels betreft dit schade aan flora en fauna en belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren (artikel 3.3, vierde lid, onderdeel b, onder 3° en 4°). Voor zoogdieren betreft het schade aan wilde flora en fauna en natuurlijke habitats, ernstige schade aan de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom en overlast door dieren (artikel 3.11, derde lid). Bij elk ingrijpen op grond van deze vrijstelling moet de grondgebruiker kunnen aantonen dat aan deze voorwaarden is voldaan.

Artikel 3.14

Onderhavig artikel bevat grondslagen om regels te stellen over de organisatievorm van faunabeheereenheden en over de faunabeheerplannen. Anders dan

onder de Flora- en faunawet is het aan provinciale staten om deze regels bij verordening te stellen, omdat zij rekening kunnen houden met regionale omstandigheden. De regels over de organisatievorm verzekeren dat het werkgebied van een faunabeheereenheid van voldoende omvang is en dat de aangeslotenen in voldoende mate gerechtigd zijn tot de jacht in het betreffende gebied om een effectieve werkwijze van de eenheid mogelijk te maken. De eisen aan het faunabeheerplan zorgen er voor dat het plan een goede basis kan vormen voor langdurig beheer.

Artikel 3.20

De jachthouder die zijn jachtrecht uitoefent, is gehouden om een redelijke stand van bejaagbare soorten in zijn veld te bewerkstelligen (derde lid van onderhavig artikel). Deze verplichtingen kunnen niet onverkort gelden in Natura 2000-gebieden. In die gebieden staat een ecologisch beheer tot behoud, herstel of ter realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van het desbetreffende Natura 2000-gebied centraal. Wat voor bedoeld ecologisch beheer voor een bepaald gebied noodzakelijk is, zal van gebied tot gebied kunnen verschillen en vergt dus, ook ten aanzien van het beheer van bejaagbare soorten, maatwerk. De algemene verplichtingen van het eerste lid passen daarbij niet. Bedoeld maatwerk per gebied wordt geboden door middel van beheerplannen en de vergunningplicht op grond van 2.8. Ingevolge het tweede lid van dit artikel, zullen de verplichtingen voor de jachthouder op grond van het eerste lid, dan ook niet van toepassing zijn in gebieden aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Artikel 3.19

In het voorgestelde artikel 3.20, eerste lid, zijn de middelen aangewezen waarmee de jacht mag worden uitgeoefend. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan Benelux-beschikking M(96)8.²⁸⁴ Het derde en vierde lid van onderhavig artikel ondersteunen de handhaving en kunnen worden gebruikt om stroperij tegen te gaan.

Het vierde tot en zesde lid betreffen regels over de uitoefening van de jacht. Deze regels zien op een veilige uitoefening van de jacht (het vierde lid) of op een maatschappelijk gezien fatsoenlijke uitoefening, zoals een verbod op het jagen op zondagen of op bepaalde plaatsen, zoals begraafplaatsen (zesde lid). Ook vloeien deze regels voor een deel voort uit de Benelux-overeenkomst en de daarop gebaseerde beschikkingen (vijfde lid).

²⁸⁴ 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.

Artikel 3.22

Het eerste lid van onderhavig artikel bevat een grondslag om middelen aan te wijzen waarmee het verboden is om zich buiten gebouwen te bevinden. Deze bepaling ziet middelen die ofwel een niet-selectieve werking hebben, ofwel die een grote inbreuk kunnen maken op het welzijn van dieren. Op grond van het derde lid zal uitvoering worden gegeven aan Benelux-beschikking M(76)15 inzake een verbod op het gebruik en bezit van mistnetten.²⁸⁵

Artikel 3.24

Op grond van het tweede lid van onderhavig artikel zal onder meer uitvoering worden gegeven aan Benelux-beschikking M(83)17.²⁸⁶

Artikel 3.25

In het voorgestelde derde lid worden de gevallen aangewezen waarin de houder van een jachtgeweervergunning zijn geweer mag gebruiken in zijn jachtveld anders dan voor het doden van dieren. Deze lijst is limitatief van aard. Belangrijk verschil met de situatie onder de Flora- en faunawet is dat het geweer gebruikt mag worden voor de bestrijding van verwilderde dieren en exoten. Omwille van de duidelijkheid in het veld worden deze soorten aangewezen bij ministeriële regeling. Ook mag het geweer gebruikt worden voor het schieten van kleiduiven en de training van jachthonden, jachthondenproeven. Het lossen van proefschoten in het veld wordt geacht onderdeel uit te maken van het gangbare gebruik van het jachtgeweer in het veld.

Artikel 3.26

De akte voor het jachtgeweer wordt op grond van onderhavig artikel verleend als aan een aantal eisen is voldaan, waarvan de belangrijkste is het afleggen van een examen. In dit examen wordt de theoretische kennis en de praktische vaardigheid van de gebruiker van het jachtgeweer getoetst. Zo wordt verzekerd dat de gebruiker van het jachtgeweer beschikt over voldoende kennis van het middel en van de natuur. De aanvrager moet tevens gerechtigd zijn tot de jacht op een jachtveld, of beschikken over toestemming tot de jacht op een jachtveld van de desbetreffende jachthouder. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat alleen diegenen een vergunning hebben, die in de gelegenheid zijn om door regelmatig gebruik van het geweer geoefend te blijven.

Een bijzonder geval betreft personen die in een ander land dan Nederland een jachtexamen heeft afgelegd. De minister kan buitenlandse examens erkennen, waarna de persoon in kwestie in aanmerking komt voor een vergunning. Tevens kunnen personen die geen woonplaats hebben in Nederland en in hun land van

²⁸⁵ Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie met betrekking tot de bescherming van de vogelstand (M(76)15), Trb. 1976, 108.

herkomst gerechtigd zijn te jagen. Deze personen kunnen een tijdelijke vergunning aanvragen dat hen in staat stelt in het gezelschap van een Nederlandse vergunning het geweer te gebruiken.

Artikel 3.27

Op grond van het voorgestelde artikel 3.24, eerste lid, onder c, geldt een plicht tot het afsluiten van een schadeverzekering voor de gebruiker van het jachtgeweer, waarmee hij zijn aansprakelijkheid voor ongevallen en schade door gebruik van het geweer dekt. Deze verzekering moet ook het jagen in zijn gezelschap dekken. Op grond van onderhavig artikel kunnen regels worden gesteld over deze verzekering (eerste en tweede lid).

Ook bevat dit artikel regels die afwijken van wat het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) bepaalt over schadeverzekeringen. Zo heeft de benadeelde krachtens het derde lid een eigen vordering jegens de verzekeraar (zie hiervoor artikel 954, zevende lid, van Boek 7 van het BW). Ook bevat het wetsvoorstel afwijkende bepalingen over nietigheid van de verzekeringsovereenkomst, over betaling van de schade door de verzekeringsnemer en over verjaring van de vordering.

Met dit wetsvoorstel wordt een aantal bepalingen inzake de verzekeringsplicht voor het geweer geschrapt, omdat zij overlappen met de toepasselijke algemene regels inzake de schadeverzekering in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Het betreft regels inzake het geval er meerdere benadeelden bestaan (reeds geregeld in artikel 7:954, vijfde lid, van het Burgerlijk Wetboek), de verjaring (7:942 BW) en de meldingsplicht van verzekerden (7:941 BW). Voorts zijn de regels over de verzekering ten aanzien van jagers in gezelschap geschrapt, omdat ieder van hen op grond van de verzekeringsplicht al gehouden is verzekerd te zijn. Ook de verplichting tot uitreiking van een apart bewijs van verzekering vervalt, omdat de verzekeringspolis (7:932 en 933 BW) volstaat.

Artikel 3.28

Onderhavig artikel bevat regels over het oude zakelijke recht verbonden aan de eendenkooi, het afpalingrecht. Dit recht houdt in dat het anderen dan de kooiker, zonder de toestemming van die laatste, verboden is eenden te verontrusten binnen de afpaling van de eendenkooi. Degene die in strijd handelt met dit recht, begaat een onrechtmatige daad en is aansprakelijk voor de uit die daad voortvloeiende schade.

Artikel 3.30

Onderhavig artikel bevat een verbod op het bijvoeren van bejaagbare soorten, dat strijdig is met het belang van een goed wildbeheer.

²⁸⁶ Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie strekkende tot de limitatieve opsomming van de te bezigen geweren en munitie bij de jacht op de onderscheiden wildsoorten (M(83)17), Trb. 1987, 2.

Bijvoeren in de zin van onderhavig artikel is bijvoeren dat de stand van de populatie bevordert. Dat betekent dat gebruik van voer in kleine hoeveelheden om tellingen te kunnen verrichten of om afschot te kunnen plegen niet wordt beschouwd als bijvoeren. Ook het in stand houden of aanleggen van voerakkers om dieren beter zichtbaar te maken voor recreanten wordt niet als bijvoeren beschouwd.

Voorgesteld wordt om in het tweede lid een geclausuleerde ontheffingsmogelijkheid voor gedeputeerde staten op te nemen. Ontheffing van het verbod is alleen mogelijk indien sprake is van bijzondere weersomstandigheden of indien sprake is van een tijdelijk natuurlijk voedseltekort en het welzijn van de dieren in het geding is. Deze laatste situatie kan zich voordoen, indien na een zeer mastrijk najaar de populatie wilde zwijnen onvoldoende door afschot is gereduceerd in relatie tot het schaarse voedsel aan het einde van de winterperiode.

Artikel 3.31

In het kader van jacht, beheer en schadebestrijding bestaan verschillende methoden om hoefdieren met een geweer te doden. Bij de bestrijding van schade en overlast dient onnodig lijden van dieren te worden voorkomen. Bij de toe te passen methoden om hoefdieren in het kader van beheer en schadebestrijding te doden, dient derhalve rekening te worden gehouden met overwegingen van dierenwelzijn, zoals het voorkomen van stress, de selectiviteit (zieke versus gezonde dieren, keuze tussen mannelijke en vrouwelijke dieren) en de kans op eventuele verwonding.

Om een dier te kunnen doden met gebruikmaking van een geweer moet de schutter binnen schootsafstand van het dier kunnen komen. De drijfjacht is een methode waarbij meestal een vrij groot aantal schutters in linie aan één of meer zijden van het te drijven perceel is opgesteld. Het wild wordt vervolgens in één richting opgejaagd door een eveneens in linie opgestelde groep drijvers. Er is sprake van een grote mate van verontrusting, wat tot stress kan leiden. Door deze methode kan in korte tijd een relatief groot aantal dieren worden geschooten. De rust in het gebied wordt een korte periode hevig verstoord. Door de snelheid van de dieren wordt de selectie bemoeilijkt en de kans op verwonding verhoogd.

De bezwaren die tegen de drijfjacht en daaraan gerelateerde methoden bestaan, betreffen de mate van verstoring die deze methoden voor hoefdieren met zich brengen, de niet-selectieve werking daarvan en de kans op verwonding. Voorgesteld wordt een wettelijk verbod op te nemen waarbij in beginsel elke vorm van drijven op edelherten, damherten, reeën en wilde zwijnen verboden is, maar waarbij nog slechts een zeer beperkte vorm van drijven, één-op-één en zonder inzet van een hond, op wilde zwijnen wordt toegestaan, indien wordt voldaan aan bij provinciale verordening te stellen regels.

Artikel 3.32

Voorgesteld wordt een algemeen verbod om dieren uit te zetten, omdat het uitzetten uit het oogpunt van soortenbescherming in het algemeen ongewenst is. Het verbod is van toepassing op alle soorten dieren, zowel diersoorten die niet van nature voorkomen (exoten) van nature in Nederland voorkomen als soorten die wel van nature voorkomen. Het uitzetten van diersoorten die van nature voorkomen wordt ook als ongewenst beschouwd. Dit aspect van het verbod ziet bijvoorbeeld ook op het uitzetten van bejaagbare soorten ten behoeve van de jacht. Het verbod is ook van toepassing op exotische plantensoorten.

Ten behoeve van de visserij wordt veelvuldig vis uitgezet. In beginsel bestaat daartegen geen bezwaar. Het tweede lid bepaalt daarom dat het uitzetverbod in het eerste lid niet geldt voor vissen die op grond van de Visserijwet 1963 zijn aangewezen als "vis". Op deze vissen is de Visserijwet 1963 van toepassing en deze wet bevat een eigen kader voor het uitzetten van vis. Er geldt geen algemeen verbod, maar op grond van artikel 16 van de Visserijwet kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ten aanzien van de visserij in de binnenwateren waarbij mede rekening wordt gehouden met de belangen van de natuurbescherming. Dit artikel biedt de grondslag voor een verbod behoudens vergunning van de Minister. Voor de kustwateren bestaat dezelfde mogelijkheid krachtens artikel 9.

Daarnaast is het uitzetten van vis op grond van artikel 17 van de Visserijwet 1963 alleen toegestaan met toestemming van de visrechthebbende van het betreffende water. Dit toestemmingsvereiste geldt niet alleen voor de uitzet van vissen die op grond van artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Visserijwet 1963 zijn aangewezen als "vis", maar ook voor alle andere vissoorten.

Het derde lid van onderhavig artikel bepaalt dat het bevoegde gezag ontheffing kan verlenen voor het uitzetten van het verbod op het uitzetten van dieren. Uit hoofde van voornoemde Benelux-beschikking is de Minister van EI&I bevoegd gemaakt voor het verlenen van ontheffing van het verbod op het uitzetten van exotische dieren (vierde lid).

Artikel 3.33

Dit artikel vloeit voort uit het Internationaal Verdrag tot Regulering van de Walvisvangst (Washington, 2 december 1946) en de daarbij horende Uitvoeringsovereenkomst Internationaal Verdrag tot Regulering van de Walvisvangst. In het verdrag zijn de voorwaarden opgenomen waaronder de walvisvangst dient plaats te vinden. Sinds 1985 geldt echter een moratorium op de alle commerciële walvisvangst (artikel III, tiende lid, onderdeel e, van de Uitvoeringsovereenkomst).

Alle walvissoorten komen voor op bijlage A van verordening nr. 338/97 (CITES), waarmee de intra- en intercommunautaire handel is gereguleerd, alsmede een verbod op commerciële handelingen en bezit van deze soorten. Alle walvissoorten zijn tevens opgenomen op bijlage IV HRL. Hiermee is het vangen, doden en

verstoren van in het wild levende walvissoorten in EG-wateren verboden. Ter implementatie van het verdrag is daarmee in onderhavig voorgesteld artikel een verbod opgenomen op het vangen en doden vanuit een Nederlands vaartuig buiten EU-wateren. Op grond van het tweede lid kan in uitzonderlijke gevallen een uitzondering gemaakt worden op het betreffende verbod.

Artikel 4.1

Het centrale begrip bij het beschermingsregime van hoofdstuk 4 is de houtopstand. Artikel 4.1 bepaalt op welke houtopstanden de bepalingen van dit hoofdstuk geen betrekking hebben. In de eerste plaats vallen houtopstanden die gelegen zijn binnen de bebouwde kom in de zin van artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994 niet onder dit hoofdstuk (eerste lid, onderdeel a). De omvang van houtopstanden binnen deze grens is relatief niet groot en gemeenten kunnen voorts zelf beleid voeren door autonoom een kapverordening vast te stellen. Op grond van artikel 1, vijfde lid, van de Boswet stelde de gemeenteraad deze grens apart vast voor de Boswet. Omwille van een vermindering van de bestuurslasten en vereenvoudiging van regelgeving wordt thans aangesloten bij de bebouwde kom in de zin van de Wegenverkeerswet 1994.

In de tweede plaats heeft dit hoofdstuk geen betrekking op een aantal typen houtopstanden (onderdelen b tot en met e): houtopstanden op erven en in tuinen, fruitbomen bedoeld voor teelt, windschermen om boomgaarden, naaldbomen bedoeld om te dienen als kerstbomen en niet ouder dan twintig jaar, en kweekgoed. Voor deze uitgesloten categorieën geldt dat zij ofwel naar hun aard niet geschikt zijn voor bescherming onder deze wet zoals kerstbomen, fruitbomen en kweekgoed, ofwel dat het beschermen van deze categorieën te weinig bijdraagt aan het behoud van het bosareaal in Nederland om een beperking van het eigendomsrecht te rechtvaardigen (houtopstanden van beperkte omvang, binnen de grens van bebouwing van gemeenten, op erven en in tuinen, populieren en wilgen langs wegen, waterwegen en landbouwgronden).

De Italiaanse populier, linde, paardenkastanje en treurwilg zijn in de Boswet uitgezonderd van de herbeplantingsplicht. Om de wetgeving te vereenvoudigen wordt de Italiaanse populier niet langer uitgezonderd. De Italiaanse populier komt overwegend voor op erven en in tuinen en is in de praktijk om die reden al uitgezonderd. Om dezelfde reden vervalt de uitzondering voor de paardekastanje en de treurwilg. Deze boomsoorten komen veelal in parken en lanen voor. Herbeplanting op grond van de Wet natuur zal daarmee in de praktijk niet aan de orde zijn. De linde is zeldzaam in de Nederlandse bossen. Daar komt bij dat het blad van de linde in belangrijke mate bijdraagt aan een betere humuslaag en het daarin levende bodemleven, zoals wormen en insecten. Van dat laatste profiteren dan weer vogels en andere insectenetters. Om deze redenen is het wenselijk dat de linde in voorkomende gevallen wel wordt herplant. Bijkomend voordeel is dat de linde ook kan worden gebruikt voor herplant.

Artikel 4.2

De in het eerste lid voorziene verplichting tot het melden aan gedeputeerde staten van het vellen van houtopstanden is een onmisbaar onderdeel van het beschermingsregime. Daarzonder is geen adequaat toezicht op de – tijdige – voldoening aan de herbeplantingsplicht mogelijk en is geen goed aangrijpingspunt om in voorkomend geval – op grond van het vierde lid – een kapverbod op te leggen. De verplichting geldt voor iedereen die voornemens is een houtopstand te vellen, ongeacht of ten aanzien van de grond waarop de houtopstand staat een zakelijk gebruiksrecht of een ander recht bestaat (**PM**). De vraag of degene die de houtopstand velt daarvoor een titel heeft, is alleen relevant in de civielrechtelijke verhouding tussen deze veller en degene die rechten kan doen gelden tot de houtopstand of de grond. De melding impliceert ook geen toestemming van de overheid en heeft enkel feitelijke betekenis. De verplichting tot het herbeplanten ligt – ingevolge het voorgestelde artikel 4.3 – uiteraard te allen tijde wel bij de rechthebbende op de grond en niet bij degene die velt. Aan provinciale staten is de bevoegdheid toegekend om voor hun provincie regels te stellen over de wijze van melden (derde lid).

Artikel 4.3

De herbeplantingsplicht, voorzien in het eerste lid, is het centrale element voor de instandhouding van het bosareaal. Het verzekert dat elke verdwenen houtopstand in principe binnen drie jaren wordt herplant, zodat de oppervlakte bos niet afneemt. In sommige gevallen kan blijken dat een langere termijn van herplant nodig is, bijvoorbeeld als het gaat om het gebruik maken van natuurlijke verjonging. In die gevallen waar dat nodig is, kan dat geregeld worden via een ont-heffing of vrijstelling op grond van artikel 4.5.

De herbeplanting dient op een bosbouwkundig verantwoorde wijze plaats te vinden.²⁸⁷ Dit betekent dat de werkzaamheden in de bossen of andere houtopstanden zich moeten richten op duurzame instandhouding en ontwikkeling van die bossen of houtopstanden. Dit kan onder meer worden ingevuld door herbeplanting in grond van dezelfde kwaliteit als die waarop de gevelde bomen zich bevonden. Provinciale staten zijn bevoegd om nadere regels te stellen over de invulling van het begrip bosbouwkundig verantwoord (derde lid).

De verplichting tot herbeplanting geldt niet alleen voor gevelde houtopstanden waarvoor overeenkomstig artikel 4.2 een melding is gedaan, maar ook voor houtopstanden die op andere wijze zijn tenietgegaan (tweede lid). De plicht tot herbeplanting berust bij de rechthebbende van de grond waarop de houtopstand zich bevond (eerste lid). De herbeplanting dient in principe ook op dezelfde plek te geschieden als waar de verdwenen houtopstand zich bevond (eerste lid), maar Gedeputeerde staten kunnen echter toestemming verlenen voor herbeplanting op andere grond, indien aan bij provinciale verordening gestelde regels

is voldaan (vierde lid). Toestemming zal bijvoorbeeld aan de orde zijn als beplanting heeft moeten wijken voor infrastructuur of een bouwwerk, of als beplanting elders leidt tot een betere inrichting van het gebied. De door provinciale staten te stellen regels ten aanzien van de mogelijkheid om elders de herbeplanting te realiseren, kunnen onder meer betrekking hebben op de kwaliteit en oppervlakte van de andere grond en de natuurwaarde van de verdwenen houtopstand. Om de effectiviteit van de herbeplantingsplicht te waarborgen, is tevens bepaald dat de herbeplanting vervangen moet worden als die niet binnen drie jaar aanslaat na de herbeplanting (zesde lid). Tevens rust – ter verzekering van een adequate doorwerking van het wettelijke regime – een informatieverplichting op de eigenaar van de grond om bij overdracht van die eigendom de verkrijger op de hoogte te stellen van een op die grond rustende herbeplantingsplicht en die verplichting op te nemen in de akte van levering (zevende lid). Een dergelijke informatievoorziening ligt overigens ook al in de civielrechtelijke verhouding in de rede, waar de herbeplantingsplicht van invloed kan zijn op de gebruiksmogelijkheden en waarde van de grond.

Artikel 4.6

De beperking van de reikwijdte van dit hoofdstuk van artikel 4.1 laat onverlet dat decentrale overheden (gemeenten en provincies) bevoegd zijn om zelf regelen te stellen over de bewaring van houtopstanden die niet onder de werking van dit hoofdstuk vallen, hetgeen bijvoorbeeld op grote schaal geldt voor houtopstanden binnen de bebouwde kom van gemeenten (de zogenoemde kapverordeningen). Deze bevoegdheid voor decentrale overheden wordt echter beperkt door het voorgestelde artikel 4.5, dat een beperkt aantal categorieën uitsluit van de regelende bevoegdheid van de gemeente of provincie. Het betreft hier houtopstanden die onderdeel uitmaken van bosbouwondernemingen, geregistreerd bij het Bosschap. Deze ondernemingen dienen uit hoofde van ruimte voor ondernemerschap niet geconfronteerd te worden met regels van lagere overheden, gericht op instandhouding van houtopstanden. Voorts zijn gemeenten en provincies niet bevoegd om regels te stellen ten aanzien van andere houtopstanden, uitgezonderd in artikel 4.1, eerste lid, onderdelen c tot en met e. Op deze wijze kunnen deze houtopstanden niet alsnog onder een beschermingsregime worden gebracht. Een uitzondering is gemaakt voor hoogstamfruitbomen, ten aanzien waarvan provincies regels willen kunnen stellen ter bewaring van recreatieve en landschappelijke waarden.

Artikel 5.1

Dit artikel draagt bij aan integratie van de besluitvorming op basis van dit wetsvoorstel. Voor alle beschikkingen op grond van dit wetsvoorstel geldt een beslis-

²⁸⁷ In de Erkenningsregeling Bosaannemers 2010 heeft het Bosschap in artikel 1 lid h het begrip Bosbouwkundig verantwoord handelen beschreven.

termijn van dertien weken. Het bevoegd gezag kan die termijn eenmaal verlengen met zeven weken.

In complexe gevallen kan het bestuursorgaan de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaren. Wanneer op grond van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn compenserende maatregelen moeten worden getroffen voor natuurwaarden die als gevolg van een project verloren gaan, wordt de aanvrager tijdig in de gelegenheid gesteld om voorstellen voor die compenserende maatregelen te doen. In dat geval is artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing. Dat betekent dat de termijn voor het nemen van een besluit over de vergunning voor het project wordt verlengd. De verlenging gaat in op de dag waarop het bevoegd gezag de aanvrager vraagt voorstellen te doen voor compensatie en eindigt op de dag waarop een voorstel voor compenserende maatregelen is ingediend of de door het bevoegd gezag gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Artikel 5.2

In december 2009 is de Dienstenwet inwerking getreden. Deze wet dient tot uitvoering van de Dienstenrichtlijn²⁸⁸. Eén van de onderdelen van de dienstenrichtlijn is de toepassing van de automatische verlening van een vergunning indien niet tijdig door het overheidsorgaan op de aanvraag wordt beslist (Lex silencio positivo, verder: LSP). Het systeem van de Dienstenwet is dat de LSP geldt tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In dit artikel is bepaald dat de LSP niet van toepassing is op een aanvraag om ontheffing van de handelsverboden in artikel 3.2 en 3.6 en op een aanvraag om vergunning voor een project dat significante gevolgen kan hebben op een Natura 2000-gebied. De in artikel 5.2 genoemde artikelen zijn gesteld ter uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen. De Vogel- en Habitatrichtlijn verzetten zich tegen het toepassen van de LSP op deze vergunningstelsels, omdat de toets of geen afbreuk wordt gedaan aan natuurwaarden vooraf moet worden gedaan. Deze bepaling is in lijn met artikel 75f van de Flora- en faunawet en artikel 40 van de Natuurbeschermingswet 1998.

Artikel 5.3

Het vierde lid verbiedt handelen in strijd met bij een vergunning of ontheffing gestelde voorschriften of beperkingen. Wanneer die voorschriften overtreden worden, kan handhavend worden opgetreden.

Artikel 5.4

Dit artikel bevat de gronden voor intrekking van een vergunning of ontheffing.

²⁸⁸ Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt, PbEU L 276.

Nieuw is het vijfde lid, op basis waarvan regels kunnen worden gesteld over de intrekking van vergunningen of certificaten die op basis van de CITES-verordening zijn vereist. In de ministeriële regeling worden, ter uitvoering van de CITES-verordening, de criteria opgenomen waaraan moet zijn voldaan om tot intrekking van deze documenten over te gaan.

Hiermee wordt een instrument toegevoegd aan de bestaande mogelijkheden om de CITES-regelgeving bestuursrechtelijk en strafrechtelijk te handhaven, om effectievere handhaving mogelijk te maken. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het Convenant Nalevingsstrategie Natuurwetgeving dat op 1 juli 2008 in werking is getreden. Daarin is afgesproken dat het in dit wetsvoorstel mogelijk zal worden gemaakt om vergunningen en certificaten op basis van de CITES-verordening zijn verleend in te trekken indien de voorschriften ervan worden overtreden. Partijen bij dit convenant zijn de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de staatssecretaris van Financiën, de voorzitter van het Interprovinciaal Overleg, het Openbaar Ministerie en de Raad van Hoofdcommissarissen.

Artikel 6.1

Dit artikel biedt de basis voor vergoeding van schade die door dieren van beschermde diersoorten wordt aangericht. Het verlenen van tegemoetkomingen in door dieren aangerichte schade is nu nog een taak van het Faunafonds. De taken van het Faunafonds zijn met dit wetsvoorstel gedecentraliseerd naar de provincies. De omvang van faunaschade wordt voor een belangrijk deel bepaald door het provinciale faunabeheer.

Dit artikel geeft de kaders aan voor de beoordeling van schadegevallen. Het is aan de provincies om binnen die kaders de besluitvorming rond de tegemoetkomingen in te richten.

Artikel 6.2

Dit artikel bevat een basis voor het heffen van retributies door de Minister van EL&I. Provincies hebben op grond van de Provinciewet de bevoegdheid om retributies te heffen in provinciale verordening.

Hoewel dat niet expliciet is vermeld, kan op basis van dit artikel ook voor de behandeling van een aanvraag om een jachtakte een vergoeding worden gevraagd: blijkens de definitie in artikel 1.1 is een jachtakte immers een vergunning.

Artikel 7.1

In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald welke bevoegdheden toezichthouders hebben. Dit artikel voegt daaraan een bevoegdheid toe: het derde lid bepaalt dat toezichthouders woningen kunnen betreden zonder dat daarvoor toestemming nodig is van de bewoner. Deze inbreuk op het huisrecht wordt noodzakelijk geacht om illegaal bezit en handel van vogels en exotische diersoorten

tegen te gaan. Veel diersoorten als tropische vogels of reptielen worden binnenshuis gehouden. Daarnaast zijn buitenvolières soms alleen toegankelijk via de woning.

Bij de uitoefening van deze bevoegdheid wordt de procedureregeling van de Algemene wet op het binnentreden doorlopen en zal aan het binnentreden zelf een afweging vooraf gaan tussen enerzijds het belang van het binnentreden in het kader van de toezichthoudende tak om illegale handel en bezit van diersoorten tegen te gaan en anderzijds het fundamentele belang van het beschermen van het huisrecht van betrokkene. Slechts met een zorgvuldige en evenwichtige afweging van de betrokken belangen wordt gewaarborgd dat van deze bevoegdheid geen willekeurig of lichtvaardig gebruik zal worden gemaakt. Voor het betreden van de woning is op grond van de Algemene wet op het binnentreden een machtiging tot binnentreden nodig van de burgemeester, de (hulp)officier van justitie of van de advocaat-generaal bij het ressortsparket..

Deze bevoegdheid maakt het mogelijk in het kader van toezicht of controle een woning te betreden waarvan toezichthouders vermoeden dat daar beschermde dieren worden gehouden of verhandeld, terwijl nog geen sprake is van een strafrechtelijke verdenking.

Artikel 7.2

Uit de Provinciewet volgt in welke gevallen gedeputeerde staten bevoegd zijn bestuursdwang toe te passen, namelijk indien de bestuursdwang dient ter handhaving van regels die het provinciebestuur uitvoert. Voor de duidelijkheid is in dit artikel bepaald dat in beginsel gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor toepassing van bestuursdwang ter handhaving van dit wetsvoorstel.

Het tweede lid bepaalt in welke gevallen de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen. De Algemene wet bestuursrecht bevat de regels over de besluitvorming omtrent het toepassen van bestuursdwang. In die wet is ook bepaald dat het bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, ook bevoegd is tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Artikel 7.4

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 10, vijfde lid, van verordening 995/2010. De verordening bepaalt dat lidstaten maatregelen kunnen treffen wanneer zij tijdens het toezicht tekortkomingen ten aanzien van de naleving van de verordening constateren. Deze maatregelen kunnen lidstaten treffen afhankelijk van de ernst van de overtreding van de verordening. Het genoemde artikel noemt het in beslag nemen van producten en een verbod om producten te verhandelen. Voorgesteld wordt in artikel 7.4 een uitgebreidere lijst van mogelijke maatregelen te noemen ten einde de uitvoering de mogelijkheid te bieden maatwerk te leveren per individueel geval.

Artikel 7.5

Dit artikel introduceert de bestuurlijke boete voor de handhaving van de CITES-regelgeving en de regels over handel in hout en houtproducten. De bestuurlijke boete levert een bijdrage aan een slagvaardige en efficiënte handhaving van de CITES-regels. Dit instrument is met name bedoeld voor de handhaving van kleinere, veelal administratieve overtredingen. Voorbeelden zijn het niet tijdig doen van een aanvraag en het niet of onvoldoende bijhouden van een administratie. Bestuursdwang is hiervoor niet geschikt, terwijl de overtreding niet ernstig genoeg is voor strafrechtelijke handhaving. De bestuurlijke boete biedt hiervoor wel een passende sanctiemodaliteit. De bestuurlijke boete maakt lik-op-stuk-beleid mogelijk ten aanzien van overtreders van CITES-regels.

Artikel 8.1

Dit artikel stelt tegen besluiten die op grond van dit wetsvoorstel zijn genomen beroep in één instantie open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een uitzondering is in het eerste lid gemaakt voor besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete, waartegen krachtens het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten beroep in twee instanties mogelijk moet zijn. Tegen besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete is daarom ingevolge de Algemene wet bestuursrecht beroep op de bestuursrechter en hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk.

Artikel 9.1

De artikelen 9.1 en 9.2 bevatten het overgangsrecht voor de Natuurbeschermingswet 1998.

Op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn vele besluiten genomen, zoals aanwijzingen van Natura 2000-gebieden en vergunningen. Uitgangspunt is dat deze besluiten onder het regime van dit wetsvoorstel onverkort dienen te blijven gelden. Dat wordt tot uitdrukking gebracht in het eerste lid.

Ook voor een aantal instrumenten uit de huidige natuurwetgeving dat niet in dit wetsvoorstel wordt opgenomen, is een overgangsregeling getroffen. Zo is in artikel 9.1, derde lid, geregeld dat voorschriften die zijn verbonden aan een ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 verleende vergunning voor handelingen die geen project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn zijn, gelden als verplichtingen op grond van de aanschrijvingsbevoegdheid in artikel 2.4, eerste lid.

Artikel 9.2

Artikel 9.2 regelt het vervallen van doelen voor beschermde natuurmonumenten. In paragraaf 6.7 is uiteengezet dat de beschermde natuurmonumenten vervallen. Ingeval een aanwijzingsbesluit van een Natura 2000-gebied of een beheerplan voor zo'n gebied mede betrekking heeft op doelen die niet zijn ver-

eist op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn, maar zijn opgenomen met het oog op de bescherming van waarden waarvoor het beschermd natuurmonument is aangewezen, vervallen deze doelen van rechtswege. Ook is het mogelijk het aanwijzingsbesluit of het beheerplan opnieuw vast te stellen onder weglating van die nationale doelen, zonder dat opnieuw beroep kan worden ingesteld tegen die besluiten.

Artikel 9.3

Voor besluiten die op grond van de Flora- en faunawet zijn genomen, zoals ontheffingen, vergunningen en jachtaktes, bepaalt het eerste lid dat deze besluiten onder het regime van dit wetsvoorstel onverkort blijven gelden.

Het derde lid, regelt dat degene die in het bezit is geweest van een jachtakte op grond van de Jachtwet, geen jachtexamen als bedoeld in artikel 3.22, tweede lid, onderdeel a, hoeft af te leggen. Hetzelfde geldt voor degene aan wie een jachtakte op grond van de Flora- en faunawet is uitgereikt op basis van een jachtexamen dat krachtens de Jachtwet was erkend.

Het vierde lid van dit artikel voorziet in overgangsrecht voor reeds goedgekeurde gedragscodes die in heel Nederland gelden (Bouwend Nederland, de Unie van Waterschappen, Rijkswaterstaat, StadsWerk, Terrein Beherende Organisaties, Bosbouw en Recreatie). Vrijstellingen die op basis van die gedragscodes zijn verleend, blijven gelden voor de termijn waarvoor de betrokken gedragscodes is goedgekeurd. Dit geeft de provincies de gelegenheid om afspraken te maken over gezamenlijke goedkeuring van gedragscodes met een landelijke dekking. Het overgangsrecht in het vijfde lid is nodig ter uitvoering van artikel 12, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Blijkens de Engelstalige tekst van de richtlijn geldt het verbod op handel in door de Habitatrichtlijn beschermde soorten niet voor dieren of planten die reeds legaal aan de natuur waren onttrokken voor de datum van implementatie van de Habitatrichtlijn.

Artikel 9.5

Het eerste lid bepaalt dat besluiten die op grond van de Boswet zijn genomen, gelden als besluiten op grond van de Wet natuur. Vergelijk de artikelen 10.1, eerste lid, en 10.3, eerste lid, die hetzelfde regelen voor besluiten die zijn genomen op grond van respectievelijk de Natuurbeschermingswet 1998 en de flora- en faunawet.

Het tweede lid, regelt hetzelfde voor kennisgevingen op grond van de Boswet: deze gelden als melding op grond van de Wet natuur.

Artikel 9.6

Dit artikel regelt het overgangsrecht met betrekking tot de aanvraag en de bestuursrechtelijke procedures (bezwaar en beroep) tegen besluiten op grond van de huidige natuurwetgeving. Op aanvragen en bezwaarschriften die aanhangig zijn op het tijdstip dat deze wet in werking treedt, wordt deze wet van toepas-

sing. Ingeval een bevoegdheid op een aanvraag of bezwaarschrift te beslissen is gedecentraliseerd naar de provincies, heeft dat tot gevolg dat het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een aanhangige aanvraag of bezwaarschrift moet doorzenden aan de provincie die bevoegd wordt te beslissen. In die gevallen verdient het aanbeveling om het toekomstig bevoegd gezag van meet af aan bij de aanvraag of de behandeling van het bezwaarschrift te betrekken, om te voorkomen dat een overleg of hoorzitting opnieuw moet plaatsvinden. Voor onmiddellijke werking van het overgangsrecht is gekozen, omdat het niet wenselijk is de oude wetgeving langer te continueren dan noodzakelijk. Zo is het onwenselijk als een vergunning moet worden verleend voor handelingen die de kwaliteit van habitats in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren, die niet meer vergunningplichtig zijn op grond van dit wetsvoorstel. Evenmin is het wenselijk dat de invulling en uitvoering van natuurbeleid door de provincies wordt doorkruist doordat het rijk nog steeds bevoegd is te besluiten op lopende aanvragen of bezwaarschriften. Dat zou haaks staan op het uitgangspunt van decentralisatie van natuurtaken.

Ten aanzien van aanhangige beroepzaken is bepaald dat deze worden behandeld en beslist overeenkomstig de huidige natuurwetgeving. De bestuursrechter toetst aan het recht dat gold op het tijdstip dat het bestreden besluit werd genomen of dat besluit rechtmatig is genomen (*ex tunc*). Daarbij ligt het voor de hand dat ook de bestuursrechter die nu nog bevoegd de aanhangige zaak afrond. Ingeval de bestuursrechter een besluit vernietigt, moet een nieuw besluit worden genomen op grond van het recht dat dan geldt, dus overeenkomstig dit wetsvoorstel.

Artikelen 10.1 tot en met 10.16

Deze artikelen bevatten technische aanpassingen in andere wetgeving aan de Wet natuur.

Voor een toelichting op artikel 10.7, de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), wordt verwezen naar paragraaf 6.5.3 van de toelichting. In aanvulling daarop wordt hier ingegaan op de verhouding tussen de verschillende projectbegrippen, die de Wabo na deze wijziging kent. Voor projecten die zijn vermeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo is een omgevingsvergunning verplicht. Aan de opsomming van projecten in artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo wordt met deze wetswijziging onder meer toegevoegd het verrichten van een activiteit die is aan te merken als een project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Het gaat hier om een project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Zoals in paragraaf 6.5.1 van deze toelichting is aangegeven, interpreteert het Europees Hof het projectbegrip uit de Habitatrictlijn ruim. Dat maakt het onvermijdelijk om in artikel 2.1 twee verschillende projectbegrippen te gebruiken. In artikel 2.1, eerste lid, onderdeel j, van de Wabo is daarom letterlijk aangesloten bij de tekst van de Habitatrictlijn. Daarmee wordt zeker gesteld dat voor locatiegebonden activitei-

ten, die zijn aan te merken als project in de zin van de Habitatrichtlijn, de omgevingsvergunning verplicht is.

Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat voor een activiteit als bedoeld onder artikel 2.1, eerste lid, onder j of k, van de Wabo ook een omgevingsvergunning dient te worden aangevraagd wanneer sprake is van een activiteit die op grond van artikel 2.1, derde lid, van de Wabo van de vergunningplicht is uitgezonderd. In dat geval zal de aanvraag om de omgevingsvergunning alleen betrekking hebben op de natuuractiviteit.

Artikel 11.2

Onderhavig artikel bepaalt dat het tijdstip van inwerkingtreding van de wet wordt bepaald bij koninklijk besluit, waarbij het tijdstip van inwerkingtreding voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Van deze laatste mogelijkheid kan in voorkomend geval gebruik worden gemaakt voor de inwerkingtreding van de bepalingen over de handel in hout (§ 4.2 van het wetsvoorstel), waarvoor moet worden aangesloten bij de inwerkingtreding van de daaraan ten grondslag gelegen EU-verordening.

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

BIJLAGE 1.TRANSPONERINGSTABELLEN WETSVORSTEL NATUUR

Tabel I. Natuurbeschermingswet 1998

Onderwerp	Plaats	Plaats wetsvoorstel
Inleidende bepalingen	Hst. I	
Definities	1	
a. Onze Minister	1a	1
b. natuurmonument	1b	-
c. eigenaar	1c	-
d. gebruiker	1d	1
e. landschapsgezicht	1e	-
f. richtlijn 79/409/EEG	1f	1
g. richtlijn 92/43/EEG	1g	1
h. prioritaire soort	1h	1
i. prioritaire type natuurlijke habitat	1i	1
j. initiatiefnemer	1j	1
k. instandhoudingsdoelstelling	1k	1
l. Natura 2000	1l	1
m. bestaand gebruik	1m	-
n. Natura 2000-gebied	1n	1
Bevoegdheidsverdeling provincies	2	
1. bevoegdheidsverdeling provincies	2, lid 1	a. 1.3, lid 1 en 2 b. 2.3 en 2.10, lid 3 c. 2.2, 2.4 lid 1, 2.5, lid, 2.6
2. aanwijzing landschapsgezicht in overeenstemming met GS van andere provincie	2, lid 2	-
3. verlening vergunning/vaststelling beheerplan in overeenstemming met GS van andere provincie waarin beschermd natuurmonument ligt	2, lid 3	-
4. vaststelling beheerplan in overeenstemming met GS van andere provincie waarin N2000-gebied ligt	2, lid 4	2.10, lid 4
5. beslissing vergunningaanvraag in overeenstemming met GS van andere provincie waarin gebied ligt	2, lid 5	1.3, lid 3
1. bevoegdheidsverdeling provincies indien handeling hoofdzakelijk gevolgen heeft voor deel van beschermd natuurmonument in één van de betrokken provincies	2a, lid 1	-
2. bevoegdheidsverdeling provincies indien handeling hoofdzakelijk gevolgen heeft voor deel van N2000-gebied in een van de betrokken provincies	2a, lid 2	-
Natuurbeleidsplan	Hst. II	
Definitie 'onze ministers'	3	1.5, lid 1 en 5
Natuurbeleidsplan; opdracht	4	1.5, lid 1
Inhoud natuurbeleidsplan	5, lid 1 en 2	1.5, lid 2-4

Gevolgen voor nationale milieubeleid en voor nationale water-huishoudingsbeleid	6, lid 1	1.5, lid 2
Rekening houden met natuurbeleidsplan bij andere beleidsterreinen	6, lid 2	1.5, lid 2
Betrekken belanghebbende bestuursorganen en organisaties	7, lid 1	-
Vorbereiding volgens afd. 3.4 Awb	7, lid 2	-
Geldingsduur 8 jaar	8, lid 1	-
Tussentijdse wijziging	8, lid 2	-
Toezending plan aan Staten-Generaal en provincies	8, lid 3	1.5, lid 7
Bekendmaking staatscourant	8, lid 4	1.5, lid 7
Structuurvisie natuur en landschap	9, lid 1	1.5, lid 5
Geeft inzicht in ruimtelijke aspecten van rijksbeleid	9, lid 2	1.5, lid 5
Structuurvisie in zin van Wro	9, lid 3	-
MNP brengt eenmaal per 4 jaar wetenschappelijk rapport uit over toestand van natuur, bos en landschap	9a, lid 1	-
MNP brengt jaarlijks wetenschappelijk rapport uit waarin stand van zaken van beleidsuitvoering, voortgang en nieuwe ontwikkelingen worden beschreven	9a, lid 2	-
Aanwijzing overheidsinstellingen die door MNP moeten worden betrokken bij de rapporten van 9a	9b, lid 1	-
Basis voor min. regeling over wijze waarop aangewezen overheidsinstellingen worden betrokken	9b, lid 2	-
MNP en aangewezen overheidsinstellingen verschaffen elkaar informatie	9b, lid 3	-
Minister kan aanwijzingen geven	9c, lid 1	-
Overigens geven ministers geen aanwijzingen aan MNP en aangewezen overheidsinstellingen	9c, lid 2	-
Toezending rapport aan Staten-Generaal	9d, lid 1 en 2	-
MNP draagt zorg voor algemene verkrijgbaarheid van rapporten	9d, lid 3	-
Beschermde gebieden	Hst. III	
Aanwijzing van gebieden	Titel 1	
Aanwijzing beschermd natuurmonument	10, lid 1	-
Aanwijzing in overeenstemming met andere minister die gebied beheert	10, lid 2	-
Overleg indien andere minister bevoegd besluiten te nemen over beschermd natuurmonument	10, lid 3	-
Aanwijzing Natura 2000-gebieden	10a, lid 1	2.1, lid 1
Aanwijzingsbesluit bevat instandhoudingsdoelstellingen	10a, lid 2	2.1, lid 4
ISHD kan mede niet VHR-doelen bevatten (natuurschoon en natuurwetenschappelijke betekenis)	10a, lid 3	-
Aanwijzing bevat kaart met begrenzing plus toelichting	10a, lid 4	2.1, lid 3
Aanwijzing N2000 in overeenstemming met andere minister die gebied beheert	10a, lid 5 juncto 10 lid 2	2.1, lid 2
Overleg indien andere minister bevoegd besluiten te nemen over N2000	10a, lid 5, juncto 10 lid 3	-
Aanwijzingsbesluiten voorbereid volgens afd. 3.4 Awb	11, lid 1	2.1, lid 5
Zienswijzen tegen ontwerpbesluit tot aanwijzing beschermd natuurmonument indienen bij GS	11, lid 2	-
GS zenden zienswijzen plus hun beschouwingen aan minister	11, lid 3	-
Voorlopige aanwijzing als beschermd natuurmonument	12, lid 1	-
Voorlopige aanwijzing vervalt als definitief besluit is genomen	12, lid 2	-
Lid 1 en 2 van toepassing op N2000-gebieden	12, lid 3	-

Beslistermijn aanwijzing beschermd natuurmonument	13	-
Mededeling van voorlopige aanwijzing aan hypothecaire schuldeisers	14, lid 1	-
Bekendmaking voorlopige aanwijzing in Staatscourant	14, lid 2	-
Bekendmaking indien gebied niet wordt aangewezen als beschermd natuurmonument of N2000-gebied	14, lid 3	-
Intrekking of wijziging van beschermd natuurmonument of N2000-gebied	15, lid 1	2.1, lid 7
Wijzigen instandhoudingsdoelstellingen	15, lid 2	2.1, lid 7
Van overeenkomstige toepassingverklaring van procedureregels (overleg met andere minister, afd 3.4 Awb van toepassing, voorlopige aanwijzing, beslistermijn, mededelingsplicht)	15, lid 3	-
N2000-gebied kan niet worden aangewezen als beschermd natuurmonument	15a, lid 1	-
Vervallen aanwijzing beschermd natuurmonument als het in N2000-gebied ligt	15a, lid 2	-
In geval van 15a, lid 2: overnemen doelstellingen van beschermd natuurmonument	15a, lid 3	-
Rechtsgevolgen	Titel 2	
Rechtsgevolgen beschermde natuurmonumenten	§ 1	
Vergunningplicht beschermd natuurmonument	16, lid 1	-
Benoeemen van in ieder geval schadelijke handelingen	16, lid 2	-
Significante gevolgen en dwingende redenen van groot openbaar belang	16, lid 3	-
Externe werking	16, lid 4	-
Geen vergunning, als beheerplan	16, lid 5	-
Bevoegdheidsverdeling minister/provincies (amvb)	16, lid 6	-
Nahangprocedure (amvb)	16, lid 7	-
Vaststellen beheerplan	17, lid 1	-
Subsidie voor uitvoering beheerplan	17, lid 2	-
Kennisgeving GS aan Minister en BenW van beheerplan	17, lid 3	-
Zorgdragen eigenaar en gebruiker voor naleving beheerplan	17, lid 4	-
Beheerplan geldt voor zes jaar	18, lid 1	-
Verlenging beheerplan	18, lid 2	-
Procedure geen rechtswege verlenging beheerplan	18, lid 3	-
Redenen niet van rechtswege verlenging	18, lid 4	-
Wijzigen beheerplan	19, lid 1	-
Art 17, 3 van ovk toepassing: kennisgeving aan Minister en BenW	19, lid 2	-
Rechtsgevolgen gebieden ter uitvoering van Europees-rechtelijke verplichtingen	§ 2	
Vaststellen beheerplan, zorgdragen instandhoudingsmaatregelen	19a, lid 1	2.2, lid 1, 2.3, lid 1 en 2
Beheerplan geldt voor 6 jaar en verlenging telkens met 6 jaar	19a, lid 2	2.3, lid 4
Inhoud beheerplan, o.a. resultaatsbeschrijving en te nemen noodzakelijke maatregelen	19a, lid 3	2.3, lid 2
Rekening houden met sociale, economische en culturele eisen bij vaststellen noodzakelijke maatregelen	19a, lid 4	1.10
Afd 3.4 Awb van toepassing bij opstellen beheerplan	19a, lid 5	2.3, lid 1
Overleg met gemeenten en waterschappen over beheerplan op hun grondgebied	19a, lid 6	-
Vaststellen beheerplan 3 jaar na aanwijzing als N2000-gebied	19a, lid 7	2.3, lid 4
Vaststellen beheerplan 3 jaar na voorlopige aanwijzing	19a, lid 8	-
Mogelijkheid instandhoudingsdoelen natuurschoon	19a, lid 9	-
Passende beoordeling als projecten met significante gevolgen	19a, lid 10	2.9, lid

worden opgenomen		1, onder a
Bevoegdheid vaststellen beheerplan door Minister of andere Ministers	19b, lid 1	2.10, lid 1
Beheerplan deel van ander plan	19b, lid 2	2.3, lid 5
Overleg prov, gem, en watersch vóór vaststellen beheerplan	19b, lid 3	-
Van ovk toepassing verklaring artikel 19a, lid 2-5 en 7	19b, lid 4	-
Aanschrijvingsbevoegdheid Minister	19c, lid 1	2.4, lid 1 en 3
Verplichtingen uitoefenaar bestaand gebruik ivm aanschrijvingsbevoegdheid	19c, lid 2	2.4, lid 1
Zienswijzen over aanschrijvingsbevoegdheid	19c, lid 3	2.4, lid 2
Verbodsbepaling handelen in strijd met artikel 19c, lid 2	19c, lid 4	2.4, lid 4
Bevoegd gezag definitie	19c, lid 5	1.3
Geen aanschrijvingsbevoegdheid voor bestaand gebruik overeenkomstig beheerplan	19c, lid 6	-
Vergunningplicht N2000-gebied	19d, lid 1	2.7, lid 2 en 3
Geen vergunning, als beheerplan	19d, lid 2	2.9, lid 1
Geen vergunningplicht voor bestaand gebruik voordat er beheerplan is, tenzij plan of project significante gevolgen heeft	19d, lid 3	-
Koppeling omgevingsvergunning	19d, lid 4	2.7 lid 4
Bevoegdheidsverdeling minister/provincies (amvb)	19d, lid 5	1.3, lid 5
Voorhangprocedure amvb	19d, lid 6	9.3
Uitzondering vergunningplicht op categorieën projecten of handelingen	19da, lid 1	2.9, lid 2
Bevoegdheid Minister tot opleggen verplichtingen	19da, lid 2	2.4, lid 1 en 3
Voorhangprocedure amvb	19da, lid 3	8.3
Voorwaarden voor GS om vergunning te verlenen	19e	-
Passende beoordeling voor projecten met significante gevolgen	19f, lid 1	2.8, lid 1
Passende beoordeling kan deel uit maken van een MER	19f, lid 2	-
Geen passende beoordeling als project herhaling of voortzetting is van eerder project waarvoor passende beoordeling is uitgevoerd	19f, lid 3	2.8, lid 2
Alleen vergunning als natuurlijke kenmerken gebied niet worden aangetast	19g, lid 1	2.8, lid 3
Vergunningverlening bij dwingende reden van groot openbaar belang, geen prioritaire typen	19g, lid 2	2.8, lid 4
Vergunningverlening op grond van andere belangen, wel prioritaire soorten	19g, lid 3	2.8, lid 5
Bevoegdheid minister vragen advies aan EC	19g, lid 4	2.8, lid 6
Compenserende maatregelen	19h, lid 1	2.8, lid 4
Gelegenheid bieden voorstellen compenserende maatregelen	19h, lid 2	5.1, lid 3
Compenserende maatregelen concretiseren naar tijd en manier	19h, lid 3	-
Compensatie in principe gelijktijdig met significante gevolgen om instandhoudingsdoelstellingen te behalen	19h, lid 4	-
Delegatiebepaling: min. regeling over compenserende maatregelen	19h, lid 5	-
Van ovk. toepassing verklaring 19e, 19f, 19g en 19h als Min. bevoegd is	19i	1.3, lid 5
Apart regime voor instandhoudingsdoelen natuurschoon	19ia	-
Rekening houden met N2000 bij vaststellen plan door bestuursorgaan	19j, lid 1	1.4
Bestuursorgaan maakt passende beoordeling voor plan	19j, lid 2	2.7, lid 1 en 2.8,

		lid 1
Plan alleen vaststellen indien voldaan aan art 19g en h	19j, lid 3	2.8, lid 1
Passende beoordeling deel van MER	19j, lid 4	-
Geen passende beoordeling indien voortzetting plan	19j, lid 5	2.9, lid 2
Bepalingen gelden ook voor projectbesluiten, bedoeld in Wro	19j, lid 6	-
Infoverplichting GS aan Minister	19k, lid 1	2.8, lid 7
Afschrift besluit vaststelling plan aan minister	19k, lid 2	-
Minister geeft info compensatie door aan EC	19k, lid 3	2.8 lid 7
Samenhangende besluiten melden	19ka, lid 1	-
Verzoek coördinatie besluitvorming	19ka, lid 2	-
Ambtshalve coördinatie besluitvorming	19ka, lid 3	-
Aanwijzing coördinerend bestuursorgaan	19ka, lid 4	-
Bevorderen doelmatige en samenhangende besluitvorming	19ka, lid 5	-
Zorgplicht	19l, lid 1	-
Ministeriële regeling meetmethoden en rekenmodellen	19kb	2.9 lid 5
Ministeriële regeling meldingsplicht	19kc	2.4 lid 3 jo lid 1 onder c
Wanneer stikstofgevolgen buiten beoordelingvergunning	19kd	2.9 lid 3
Aanschrijving i.v.m. terugdringing stikstofdepositie	19ke	2.4
Salderingsbank	19kf	5.4
Programmatische aanpak stikstof	19kg-km	1.9
Invulling zorgplicht	19l, lid 2	1.8
Beperken toegang tot beschermd gebied	20, lid 1	2.5, lid 1
Beperking in overeenstemming met andere minister	20, lid 2	2.10, lid 1, onder b
Verbod aanwezig zijn in gebied, indien toegang is beperkt	20, lid 3	2.5, lid 3
Verbod geldt niet voor eigenaar, gebruiksrechtgebende	20, lid 4	-
Maatregelen herstellen beschermd natuurmonument	21, lid 1	-
Gedooptplicht eigenaar en gebruiker van maatregelen	21, lid 2	-
Procedure tot vaststellen maatregelen	21, lid 3	-
Maatregelen herstellen N2000-gebied	21, lid 4 juncto lid 1	2.6, lid 1
Gedooptplicht eigenaar en gebruiker van maatregelen	21, lid 4, juncto lid 2	2.6, lid 3
Procedure tot vaststellen maatregelen	21, lid 4, juncto lid 3	2.6, lid 4
Aanbrengen kentekenen in beschermd natuurmonument	22, lid 1	2.6 lid 2
Gedooptplicht kentekenen gebruiker en eigenaar	22, lid 2	-
Art 22, lid 1, en 2 ook op N2000 van toepassing	22, lid 3	-
Beschermde landschapsgezichten	Hfdst. IV	-
Aanwijzing beschermd landschapsgezicht door GS	23, lid 1	-
Rekening houden bij aanwijzing als het al besch. natuurmon. is	23, lid 2	-
Intrekken aanwijzing als beschermd landschapsgezicht	23, lid 3	-
Besluit tot aanwijzing: 23, lid 2 en 24-26 van toepassing	23, lid 4	-
Inhoud aanwijzingsbesluit	24, lid 1	-
Begrenzing landschapsgezicht op kaart	24, lid 2	-
Procedure aanwijzing beschermd landschapsgezicht	25, lid 1	-
Besluit binnen 1 jaar na starten procedure	25, lid 2	-
Bekendmaking aanwijzing landschapsgezicht	25, lid 3	-
Afschrift aanwijzing naar gemeenteraad en minister	25, lid 4	-
Vaststelling bestemmingsplan voor landschapsgezicht	26, lid 1	-
Bestaand bestemmingsplan evt. voldoende bescherming	26, lid 2	-

Internationale verplichtingen	Hfdst. V	-
Aanwijzing gebieden ivm verdragen of andere int. nationale verplichtingen, muv VHR	27, lid 1	-
Begrenzing gebied op kaart	27, lid 2	-
Bekendmaking aanwijzing gebied	27, lid 3	-
Horen provincies en gemeenten alvorens aanwijzing	28	-
Mogelijkheid amvb voor nadere regels t.a.v. aanwijzing gebied	29, lid 1	-
Inhoud amvb: criteria beoordeling aan te wijzen gebieden	29, lid 2	-
Voorlopige aanwijzing	29, lid 3	-
Delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling onderwerpen te regelen ter uitvoering van een verdrag of ander besluit van een volkenrechtelijke organisatie	29a, lid 1	-
Wet kan opzij gezet worden bij ministeriële regeling	29a, lid 2	-
Vervanging van regeling door een wet of amvb	29a, lid 3	-
Schadevergoeding	Hfdst. VI	
Vaststelling bevoegd gezag voor dit hoofdstuk	30	-
Als belanghebbende schade lijdt kan op verzoek schadevergoeding worden toegekend	31, lid 1	6.1, lid 1
Bevoegd gezag kan advies van schadebeoordelingscommissie inwinnen	31, lid 2	6.1, lid 3
Schadebeoordelingscommissie wordt door bevoegd gezag ingesteld	32, lid 1	6.1, lid 3
Samenstelling schadebeoordelingscommissie	32, lid 2	6.1, lid 8
Lid van ministeriële schadebeoordelingscommissie mag geen ambtenaar zijn	32, lid 3	6.1, lid 8
Gelijkstelling met ambtenaar als iemand werkt ogv arbeidsovk naar burgerlijk recht	32, lid 4	6.1, lid 8
CvK, GS-lid, ambtenaar: geen lid van provinciale schadebeoordelingscommissie	32, lid 5	6.1, lid 8
Gelijkstelling met ambtenaar als iemand werkt ogv arbeidsovk naar burgerlijk recht	32, lid 6	6.1, lid 8
Doorzenden verzoekschrift naar schadebeoordelingscommissie binnen twee weken	33, lid 1	6.1, lid 8
Medewerking bevoegd gezag aan schadebeoordelingscommissie	33, lid 2	6.1, lid 8
Toelichting door verzoeker mogelijk	34, lid 1	6.1, lid 8
Ambtenaren kunnen tot geven inlichtingen worden opgeroepen	34, lid 2	6.1, lid 8
Leden GS en ambtenaren kunnen opgeroepen worden tot geven inlichtingen	34, lid 3	6.1, lid 8
Plaatsopneming tijdig doorgeven aan verzoeker en bevoegd gezag	34, lid 4	6.1, lid 8
Binnen 13 weken brengt schadebeoordelingscommissie advies uit aan bevoegd gezag	35	6.1, lid 8
Verzoeker kan zienswijze over advies naar voren brengen	36, lid 1	6.1, lid 8
Leden GS aanwezig	36, lid 2	6.1, lid 8
Schadebeoordelingscommissie geeft toelichting op advies en zienswijze verzoeker	36, lid 3	6.1, lid 8
Kosten schadebeoordelingscommissie niet in rekening gebracht	37	6.1, lid 7
Bevoegd gezag besluit 9 weken na advies schadebeoordelingscommissie of na 13 weken	38	6.1, lid 10
Beroep en registratie	Hfdst. VII	
Belanghebbende kan beroep instellen tegen besluit bij Raad van State	39, lid 1	9.1, lid 1
Intrekkings- of wijzigingsbesluit wordt geschorst totdat beroepstermijn is verstreken of op beroep is beslist	39, lid 2	-

Uitsluiting beroep	39 lid 3, 4	9.1 lid 3,4
Procedure vergunningverlening	Hfst VIII	
Belang motiveren bij aanvraag vergunning	41, lid 1	-
Schriftelijke bevestiging ontvangst vergunningaanvraag	41, lid 2	-
Beslistermijn 13 weken	42, lid 1	5.1, lid 1
Verlening met 13 weken mogelijk	42, lid 2	5.1, lid 2
Verlenging, wijziging of intrekking vergunning: meldin in nieuwsdag- en huis-aan-huisbladen	42, lid 3	-
Aan vergunning kunnen voorschriften worden verbonden, bij amvb: inhoud voorschriften en beperkingen	43, lid 1	5.3, lid 1 en 2
Gronden voor wijziging of intrekking vergunning	43, lid 2	5.4, lid 1 en 2
Afschrift vergunning van Minister naar provincies en gemeenten	44, lid 1	5.2, lid 1 en 3
Afschrift vergunning van provincies aan gemeenten en Minister	44, lid 2	5.2, lid 1 en 2
Gemeenten inbrengen zienswijzen	44, lid 3	5.2, lid 4
Aanwijzingsbevoegdheid minister aan provincie over vergunningverlening	45, lid 1	-
Overleg over aanwijzing	45, lid 2	-
Vermelden aanwijzing in beschikking	45, lid 3	-
Indien geen gevolg: minister neemt besluit zelf	45, lid 4	-
Aanwijzingsbevoegdheid minister over plan	45a, lid 1	-
Geen aanwijzing staats-bestuursorganen	45a, lid 2	-
Overleg met bestuursorganen over aanwijzing	45a, lid 3	-
Binnen 6 maanden plan in overeenstemming met aanwijzing	45a, lid 4	-
Omgevingsvergunning beschermde natuurmonumenten	46-46d	-
Omgevingsvergunning Natura 2000	47-47d	Via H11
Toezicht	Hfdst X	
Aanwijzing toezichthouders	49, lid 1	7.1, lid 1
Aanwijzing toezichthouders publiceren	49, lid 2	7.1, lid 2
Bevoegdheid tot toepassen bestuursdwang	57, lid 1	7.2
Verzoek Minister tot bestuursdwang van provincies	57, lid 2	-
Afschrift beschikking bestuursdwang	57, lid 3	-
Provincie bevoegd tot bestuursdwang	57, lid 4	-
Slot- en overgangsbepalingen	Hfdst. XI	
Voornemen tot onteigening: handelingen mogen verboden worden	58, lid 1	-
Verbod vervalt na overgang eigendom of indien na twee jaar nog geen eigendom is overgegaan	58, lid 2	-
Verbod in te trekken door minister	58, lid 3	-
Verbod in Stcrt.	58, lid 4	-
Genomen besluiten ogv Nbwet gelden als besluiten opg Nbwet 1998	60	-
Diverse overgangsbepalingen	60a, lid 1-9	-
Aangewezen internationale gebieden zijn ook aangewezen ogv Nbwet 1998	61	-
Diverse overgangsbepalingen hoe oude besluiten behandeld moeten worden	62	-
Eerbiedigende werking voor sommige genomen besluiten	63	-
Nbwet van toepassing bij bezwaar en beroep	64	-

Overgangsbepaling beschermde natuurmonumenten	65	-
Aangebrachte kentekenen gedogen door eigenaar en gebruiker	66	-
Overgangsbepaling bestuursdwang	67	-
Evaluatie over doeltreffendheid en effecten van Nbwet 1998	68a	-
Intrekken wet deelneming Grevelingen en overgangsrecht	73a	-
Inwerkingtredingsdatum	74	-
Citeertitel	75	-

Tabel II. Flora- en faunawet

Onderwerp	Plaats	Plaats wets-voorstel
Algemene bepalingen	Hst. I	
Definities	Art. 1	
Onze Minister	1, lid 1	1.1, lid 1
Faunafonds	1, lid 1	-
dieren	1, lid 1	1.1, lid 2
planten	1, lid 1	1.1, lid 2
producten van dieren	1, lid 1	1.1, lid 2
producten van planten	1, lid 1	1.1, lid 2
beschermde inheemse plantensoort	1, lid 1	-
beschermde inheemse diersoort	1, lid 1	-
beschermde uitheemse plantensoort	1, lid 1	-
beschermde uitheemse diersoort	1, lid 1	-
wild	1, lid 1	1.1, lid 1
jagen	1, lid 1	1.1, lid 1
jachthouder	1, lid 1	1.1, lid 1
jachtakte	1, lid 1	1.1, lid 1
valkeniersakte	1, lid 1	-
kooikersakte	1, lid 1	-
jachtvogel	1, lid 1	1.1, lid 1
grondgebruiker	1, lid 1	1.1, lid 1
faunabeheereenheid	1, lid 1	-
faunabeheerplan	1, lid 1	-
wildbeheereenheid	1, lid 1	1.1, lid 1
jachttopzichter	1, lid 1	1.1, lid 1
kooiker	1, lid 1	-
walvissen	1, lid 1	-
richtlijn 79/409/EEG	1, lid 1	1.1, lid 1
richtlijn 92/43/EEG	1, lid 1	1.1, lid 1
soort	1, lid 2	1.1, lid 2
planten	1, lid 2	1.1, lid 2
Dode dieren	1, lid 2	1.1, lid 2
Dode planten	1, lid 2	1.1, lid 2
eieren	1, lid 2	1.1, lid 2
grond	1, lid 2	1.1, lid 2
veld	1, lid 2	1.1, lid 2
Binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen	1, lid 2	-
Ten verkoop aanbieden	1, lid 2	-
Zorgplicht voor een ieder voor in het wild levende dieren en planten en voor hun directe leefomgeving	2	1.8
Aanwijzing beschermde soorten	Hst. II	
Basis aanwijzing beschermde inheemse plantensoorten bij amvb	3, lid 1	3.5, lid 5, 3.6,

		3.10, lid 1 en 3.
Basis aanwijzing bij min. regeling indien uitvoering internationale/europese verplichtingen	3, lid 2	-
Aanwijzing beschermde inheemse diersoort	4, lid 1	1.1, lid 1 3.5, lid 1 3.6 3.7, lid 1 3.10, lid 1 en 3
Basis aanwijzing beschermde inheemse diersoort bij amvb	4, lid 2	3.7, lid 1
Basis aanwijzing bij min. regeling indien uitvoering internationale/europese verplichtingen	4, lid 3	-
Bekendmaking in Staatscourant van soorten bedoeld in lid 1	4, lid 4	-
Basis aanwijzing beschermde uitheemse plantensoorten en beschermde uitheemse diersoorten bij amvb	5, lid 1	3.7, lid 1
Basis aanwijzing bij min. regeling indien uitvoering internationale/europese verplichtingen	5, lid 2	-
Bij aanwijzing onderscheid tussen soorten die in voortbestaan worden bedreigd en andere soorten	5, lid 3	-
Aanwijzingen kunnen worden beperkt naar ontwikkelingsstadia van soorten en tot onderscheiden producten van dieren en planten	6	-
Minister stelt lijsten vast van met uitroeiing bedreigde of gevaar lopende planten- of diersoorten	7, lid 1	1.5, lid 4
Minister bevordert onderzoek en werkzaamheden nodig voor bescherming en beheer	7, lid 2	
beschermingsplannen	7, lid 3	
Bekendmaking rode lijsten	7, lid 4	1.5, lid 4 en 7
Algemene verbodsbepalingen	Hst. III	
Bepalingen betreffende planten op hun groeiplaats	Par. 1	
Verbod planten van beschermde inheemse plantensoort te plukken, verzamelen, af te snijden, uit te steken, vernielen, beschadigen, ontwortelen of op andere wijze van groeiplaats verwijderen.	8	3.5, lid 5
Bepalingen betreffende dieren in hun natuurlijke leefomgeving		
Verbod dieren van beschermde inheemse diersoort te doden, verwonden, vangen, bemachtigen of met het oog daarop op te sporen.	9	3.1, lid 1 3.5, lid 1 3.10, lid 1 3.11, lid 1
Verbod dieren van beschermde inheemse diersoort opzettelijk te verontrusten	10	3.1, lid 4 en 5 3.5, lid 2
Verbod nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren van beschermde inheemse diersoort te beschadigen, vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.	11	3.1, lid 2 3.5, lid 4
Verbod eieren van dieren van beschermde inheemse diersoort te zoeken, rapen, uit nest te nemen, beschadigen of vernielen.	12	3.1, lid 2 en 3 3.5, lid 3
Verbod zonder vergunning vanaf een Nederlands schip walvissen	12a, lid 1	3.33, lid

te vangen of doden dan wel walvissen aan boord van zo'n schip te verwerken		1
Vergunningvoorschriften ter bescherming van walvisstand dan wel ter bevordering van wetenschappelijk onderzoek	12a, lid 2	3.33, lid 2
In vergunningvoorschriften verboden: a. walvissen van bepaalde soorten, walvissen die bepaalde lengte niet hebben bereikt en vrouwelijke walvissen die vergezeld worden door jonge walvissen te vangen of doden b. walvissen in bepaalde zeegebieden te vangen, doden of verwerken c. gedode walvissen niet, niet tijdig of niet volledig te verwerken	12a, lid 3	3.33, lid 3
Vergunningvoorschriften kunnen meer regels bevatten over - vangen, doden of verwerken van walvissen in bepaalde tijdvakken - omtrent tijdstip waarop walvisvangst ieder seizoen moet worden gestaakt - omtrent wijze van beloning van harpoeniers en bemanningen van vaartuigen - omtrent te verstrekken gegevens	12a, lid 4	3.33, lid 4
Minister kan voorschriften wijzigen of intrekken of nieuwe voorschriften toevoegen	12a, lid 5	
Bepalingen betreffende het bezit, het vervoer en de handel		
Verbod planten, dieren of producten van dieren van beschermde inheemse of uitheemse planten- of diersoort (samengevat) te kopen, verkopen, vervoeren, gebruiken voor commercieel gewin, huren, verhuren, ruilen, tentoon te stellen, binnen of buiten Nederlands grondgebied te brengen of onder zich te hebben.	13, lid 1	3.2, lid 1 3.6 3.34 – 3.37
Uitzondering op verbod van lid 1	13, lid 4	3.3, lid 3 3.8, lid 3
Overige verbodsbepalingen		
Verbod dieren of eieren in vrije natuur uit te zetten	14, lid 1	3.32, lid 1
Verbod planten van aangewezen soorten in de vrije natuur te planten of uit te zaaien	14, lid 2	3.32, lid 5
Verbod planten of dieren van aangewezen soorten - onder zich te hebben - binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen - te koop te vragen - te kopen of te verwerven - ten verkoop voorradig of voorhanden te hebben - te verkopen of ten verkoop aan te bieden - te vervoeren - ten vervoer aan te bieden of af te leveren - te gebruiken voor commercieel gewin - te huren of te verhuren - te ruilen of in ruil aan te bieden	14, lid 3	3.36, onderdeel a en d, 3.37
Alleen aanwijzing op grond van tweede en derde lid van soorten die gevaar kunnen opleveren voor het voortbestaan van beschermde inheemse dier- of plantensoorten of die aanmerkelijke verslechtering kunnen veroorzaken van omstandigheden die voor voortbestaan van die soorten noodzakelijk zijn.	14, lid 4	-
Verbod van eerste lid geldt niet voor het uitzetten van aangewezen vissoorten waarop de Visserijwet van toepassing is	14, lid 5	3.32, lid 2
Verbod aangewezen middelen die geschikt zijn voor doden of vangen van dieren - onder zich te hebben	15, lid 1	3.22, lid 3

- binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen - te koop te vragen - te kopen of te verwerven - ten verkoop voorradig of voorhanden te hebben - te verkopen of ten verkoop aan te bieden - te vervoeren - ten vervoer aan te bieden of af te leveren - te gebruiken voor commercieel gewin - te huren of te verhuren - te ruilen of in ruil aan te bieden		
Verbod zich buiten gebouwen te bevinden met aangewezen middelen die geschikt zijn voor het doden of vangen van dieren of met materialen ter onmiddellijke vervaardiging van die middelen of met aangewezen middelen indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat die middelen of materialen voor het doden of vangen van dieren zullen worden gebruikt	15, lid 2	3.22, lid 1
Bij aanwijzing op grond van eerste of tweede lid wordt mede rekening gehouden met het belang te voorkomen dat een onnodig grote inbreuk op het welzijn van het te doden of te vangen dier wordt gemaakt	15, lid 3	3.22, lid 2
Onverminderd de artikelen 15 en 72 is het verboden gebruik te maken van niet-selectieve middelen voor vangen of doden van vogels als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b of die plaatselijke verdwijning van deze soorten tot gevolg kunnen hebben	15a, lid 1	3.4
Tot de middelen behoren in ieder geval - middelen, bedoeld in bijlage IV, onderdeel a, Vogelrichtlijn - elke achtereenvolgende met behulp van vervoersmiddelen bedoeld in bijlage IV, onderdeel b, Vogelrichtlijn	15a, lid 2	3.4
Onverminderd artikelen 15 en 72 is gebruik niet-selectieve middelen verboden, op grond van Habitatrichtlijn	15b, lid 1	3.9
Opsomming middelen als bedoeld in eerste lid	15b, lid 2	3.9
Verbod gebruik geweer zonder jachttakte	16, lid 1	3.24, lid 1, a
Verbod aanwezig zijn in het veld zonder gegronde reden met fret, buidel of kastval, tenzij voor jacht, beheer en schadebestrijding	16, lid 2	3.19, lid 2 in samenhang met lid 1
Verplichting tot voorkomen dat dier in eigendom in het veld andere dieren opspoort, doodt, verwondt, vangt of bemachtigt	16, lid 3	3.22, lid 4
Delegatiegrond voor stellen verboden ter bescherming van dieren en planten	17	-
Delegatiegrond voor nieuwe verboden ter uitvoering van internationale verplichtingen, of tot wijziging verboden uit de artikelen 8-16	18, lid 1	-
Amvb als bedoeld in eerste lid blijft alleen van kracht na indiening binnen het jaar van wetsvoorstel met zelfde strekking	18, lid 2	-
Hoofdstuk IV Beschermde leefomgeving		
Aanwijzing beschermde leefomgeving door gedeputeerde staten	19	-
Aanwijzingsbesluit vermeldt nadelige handelingen	20	-
Toepassing Awb op voorbereiding besluit	21	-
Advies door provinciale planologische commissie	22	-
Mededeling aanwijzing aan gebruikers en eigenaren betreffende percelen	23	-
Onmiddellijke aanwijzing in noodgevallen	24	-
Intrekking aanwijzing door GS	25	-

Verbod op nadelige handelingen (art. 20), tenzij melding aan GS en houden aan eventuele voorschriften van GS	26	-
GS verbiedt handelingen die in strijd zijn met internationale verplichtingen	27	-
Schadevergoeding na aanwijzing	28	-
Hoofdstuk V. Bijzondere bepalingen		
Titel I. Faunabeheereenheden en faunabeheerplannen		
Erkenning faunabeheereenheden voor het beheer van diersoorten en bestrijding van schade	29, lid 1	-
Eisen aan fbe's voor erkenning bij delegatie	29, lid 2	-
Inkadering delegatie lid 2	29, lid 3	-
Goedkeuring faunabeheerplannen door GS	30, lid 1	-
Eisen aan faunabeheerplannen bij delegatie	30, lid 2	3.14, lid 3
Inkadering delegatie lid 2	30, lid 3	-
Terinzagelegging	30, lid 4	-
Titel II. Jacht		
Jacht toegestaan onder voorwaarden art. 15a, 15b en 32-59	31, lid 1	3.18, lid 1
Vrijstelling van art. 10	31, lid 2	3.18, lid 1
Vrijstelling van art. 16 wanneer jacht met behulp van dieren	31, lid 3	-
Aanwijzing wildsoorten	32, lid 1	3.18, lid 2
Inperking aangewezen wildsoorten bij amvb	32, lid 2	-
Geen opening jacht indien wildsoort op de Rode lijsten staat	32, lid 3	-
Aanwijzing jachthouder: a. eigenaar b. beperkt gerechtigde, c. pachter; d.en e huurder	33	1.1, lid 1
Verhuur jachtgenot	34, lid 1	-
Wederverhuur jachtgenot	34, lid 2	-
Nietigheid huurovereenkomst	34, lid 3	-
Indien eigenaar of verpachter het jachtrecht heeft voorbehouden, is toestemming van grondgebruiker bij verhuur noodzakelijk	34, lid 4	-
Regels duur huurovk bij amvb	34, lid 5	-
Eigendomsoverdracht heeft geen effect op huurovk	35	-
Uitoefening jachtgenot in gezelschap van jachthouder	36, lid 1	3.18, lid 5
Bij amvb regels over uitoefening jachtgenot buiten gezelschap van de jachthouder	36, lid 2	-
Weidelijkheid jachthouder, redelijke stand wild	37, lid 1	3.18, lid 3
Bevorderen wildstand door bijvoeren verboden	37, lid 2	3.30, lid 1
Delegatiegrond regels over handhaven wildstand (eerste lid)	37, lid 3	-
Verbod jagen zonder jacht-, valkeniers- of kooikersakte	38, lid 1	3.24, lid 1, onderdeel a
Minister stelt model akten vast	38, lid 2	-
Weigeringsgronden voor verlening akten	39, lid 1	3.26, lid 2 en 3
Beperking weigeringsgronden voor valkeniersakte	39, lid 2	-
Beperking weigeringsgronden voor kooikersakte	39, lid 3	-
Delegatiegrondslag voor eisen aan erkenning jacht examen	40, lid 1	3.26, lid 4

Erkenning buitenlandse jachtexamens	40, lid 2	3.26, lid 5
Gronden voor intrekking jachtakte	41, lid 1	5.3, lid 4
Gronden voor mogelijke intrekking jachtakte	41, lid 2	5.3, lid 4
Grond voor mogelijke intrekking jachtakte	41, lid 3	5.3, lid 4
Gronden eerste lid niet alle van toepassing op valkeniers- en kooikersakte	41, lid 4	-
Bevoegd gezag afgifte jachtakte is korpschef	42, lid 1	3.26, lid 1
Bevoegd gezag intrekking jachtakte is korpschef	42, lid 2	5.4, lid 6
Bevoegd gezag intrekking jachtakte soms Min van Justitie	42, lid 3	5.4, lid 7
Administratief beroep bij Min van Justitie	42, lid 4	8.1, lid 2
Bevoegd gezag valkeniers- en kooikersakte bij Min van LNV	43	-
Delegatiegrondslag voor regels over akten	44	3.20, lid 10
Verlening akte aan personen zonder woonplaats in NL	45, lid 1	3.26, lid 6
Alleen verleend als die persoon in eigen land gerechtigd is tot de jacht	45, lid 2	3.26, lid 7, onderdeel a
Alleen toegestaan in gezelschap van Nederlandse aktehouder	45, lid 3	3.26, lid 7, onderdeel b
Opening jacht bij min regeling	46, lid 1	3.20, lid 2
Opening jacht alleen tussen 1 feb en 15 aug	46, lid 2	-
Categorieën gebieden waar jacht niet in wordt geopend	46, lid 3	3.20, lid 4
Beperking opening jacht bij amvb ter uitvoering int verplichtingen	46, lid 4	-
Bevoegdheid sluiten jacht GS voor weersomstandigheden	46, lid 5	3.20, lid 4
Verplichting tot voorkomen onnodig lijden door toedoen jacht	47	3.29
Delegatiegrondslag weidelijkheidsregels	48	-
Eisen aan jachtvelden	49	3.24, lid 1, onderdeel b
Geoorloofde jachtmiddelen	50, lid 1	3.19, lid 1
Beperking gebruik jachtmiddelen bij amvb	50, lid 2	3.19, lid 3
Verbodsbepaling gebruik middelen	50, lid 3	3.19, lid 2
Omdraaiing bewijslast bij aanwezigheid in het veld met jachtmiddelen	50, lid 4	-
Jachthouder mag geen geweer dragen buiten eigen veld	51	3.26, lid 8
Jacht- en valkeniersaktehouders mogen alleen geweer en jachtvogels gebruiken voor jacht, kleidruiven schieten en beheer en schadebestrijding	52	3.25
Jachtverboden	53, lid 1	3.19, lid 4-6 3.28, lid 2-3
Andere beperkingen bij amvb ter uitvoering van int verplichtin-	53, lid 2	3.19, lid

gen		5
Dieren gevangen met de eendenkooi moeten onmiddellijk worden gedood of vrijgelaten	53, lid 3	-
Verplichting jager met geweer tot verzekering tegen ongelukken met geweer	54, lid 1	3.24, lid 1, onderdeel c
Verzekering dient ook jager in gezelschap te dekken	54, lid 2	
Niet alleen dekking aansprakelijkheid tegen derden, maar jachthouders jegens elkaar	54, lid 3	
Bij amvb wordt te dekken periode bepaald	54, lid 4	3.27, lid 1 en 2
Bij amvb nadere regels, en dekkingsplafond	54, lid 5	3.27, lid 1 en 2
Verzekeringsbewijs	54, lid 6	
Benadeelde heeft eigen recht op schadevergoeding jegens verzekeraar	55, lid 1	3.27, lid 3
Indien totale schadesom voor meerdere benadeelden de verzekerde som overschrijdt, dan wordt naar rato verdeeld	55, lid 2	
Nietigheid of ander gebrek verzekeringsovk raakt benadeelde niet; verzekeraar kan dan verzekerde aanspreken	55, lid 3	3.27, lid 4
Ook indien verzekeringsovk bepaalt dat verzekerde een deel zelf betaalt, dan blijft verzekeraar verplicht het gehele bedrag uit te keren aan benadeelde	55, lid 4	3.27, lid 6
Verjaring rechtsvordering verzekering	55, lid 5	-
Verplichting melding ongeval door verzekerde aan verzekeraar	55, lid 6	-
Registratie eendenkooien, grondslag voor eisen	56, lid 1	-
Duur registratie is vijf jaar	56, lid 2	-
Te registreren gegevens	57	-
Verboden eendenkooi vangklaar te houden als jacht is gesloten	58	
Opschrift bij min regeling van afpaling	59, lid 1	3.28, lid 1
Verbod verstoring binnen afgepaalde eendenkooi	59, lid 2	3.28, lid 4
Uitzonderingen verbod tweede lid	59, lid 3	3.28, lid 5
Schadevergoeding bij uitzonderingen derde lid	59, lid 4	3.28, lid 6
Verbod alleen van toepassing op eendenkooien die op 1 april 1977 waren geregistreerd	59, lid 5	3.28, lid 7
TITEL III. Vrijstellingen, ontheffingen en vergunningen		
GS kan ontheffing verlenen voor rapen kievitseieren, binnen door Min LNV bepaalde periode en aan erkende samenwerkingsverbanden van weidevogelbeschermers (SvW)	60, lid 1	-
GS kunnen SvWs erkennen die aan bij min regeling gestelde regels voldoen	60, lid 2	-
Beperkingen en voorschriften te verbinden aan ontheffingen	60, lid 3	-
Delegatie voor nadere regels aan beperkingen en voorschriften	60, lid 4	-
Gebruik honden bij zoeken en rapen verboden	60, lid 5	-
Vrijstelling onder zich hebben en vervoeren voor geraapte eieren	61, lid 1	-
Voorwaarden vrijstelling	61, lid 2	-
Verbod prepareren zonder vergunning	62, lid 1	-
Afgifte vergunning afhankelijk van examen	62, lid 2	-
Aantal vergunningen kan gemaximeerd bij amvb	62, lid 3	-
Bij amvb worden dieren uitgezonderd van verbod eerste lid	62, lid 4	-
Bij amvb kan bezit/handel geprepareerde dieren onder voorwaarden worden toegestaan	63, lid 1	-

Precisering voorwaarden eerste lid	63, lid 2	-
Verhalen kosten onderzoek	63, lid 3	-
Bij amvb kan ter uitvoering van int verplichtingen vergunning voor bezit/handel worden voorgeschreven	63, lid 4	-
Bij amvb worden soorten aangewezen die niet mogen worden geprepareerd uit natuurbelang	64	-
Aanwijzing soorten die schade aanrichten bij amvb	65, lid 1	3.12, lid 1
Voorwaarden voor aanwijzing	65, lid 2	3.12, lid 2
Bij min regeling kan grondgebruiker toegestaan worden om aangewezen soorten te doden, vangen en verstoren	65, lid 3	-
Bij provinciale verordening kan grondgebruiker toegestaan worden om aangewezen soorten te doden, vangen en verstoren	65, lid 4	3.12, lid 3
Voorwaarden aan toestemming derde en vierde lid	65, lid 5	3.3, 3.7
Handelingen onder voorwaarden te verrichten door anderen dan grondgebruiker	65, lid 6	3.12, lid 4
Rechten onder derde en vierde lid kunnen niet contractueel worden beperkt	65, lid 7	3.12, lid 5
Advies Faunafonds amvb	65, lid 8	-
Advies Faunafonds min regeling of prov verordening	65, lid 9	-
Begrenzing gebied wildbeheereenheid	65, lid 10	3.13, lid 2
Art. 65 ook van toepassing op opstallen	66	3.12, lid 3
Opdracht tot doden en vangen dieren door GS, na aanwijzing schadelijke soorten bij min regeling	67, lid 1	3.16, lid 1
Toepasselijkheid van art. 72	67, lid 2	3.23
Voor inheemse soorten alleen bij gunstige staat van instandhouding	67, lid 3	3.3 3.7
Opdracht kan afhankelijk zijn van faunabeheerplan	67, lid 4	
Toegang tot gronden	67, lid 5	3.16, lid 2
GS bepaalt wat te doen met gedode of gevangen dieren	67, lid 6	3.16, lid 3
Onder zich hebben aangewezen soorten kan bij min regeling verboden worden	67, lid 7	-
Advies Faunafonds	67, lid 8	-
GS kan ontheffing verlenen voor doden, verstoren, vangen diersoorten	68, lid 1	3.3 3.8 3.10 3.11
Bij communautaire soorten alleen in bepaalde gevallen	68, lid 2	3.3 3.8 3.10
Toepasselijkheid van art. 72	68, lid 3	3.23
Ontheffing alleen aan fbe op basis van fbp	68, lid 4	3.15, lid 1
Ontheffing voor max 5 jaar	68, lid 5	-
Uitzonderingen lid 4	68, lid 6	3.15, lid 2
Bekendmaking ontheffing	68, lid 7	
Jaarlijks verslag fbe gebruik ontheffingen	69, lid 1	-
Terinzagelegging verslag	69, lid 2	-
Mededeling gs terinzagelegging	69, lid 3	-
Min LNV bevoegd gezag Kroondomeinen voor jacht, beheer en	70	-

schadebestrijding		
GS verleent Min LNV desgevraagd inlichtingen	71	-
Middelen toegestaan voor beheer en schadebestrijding	72, lid 1	-
Middelen toegestaan voor bestrijding zwarte rat, bruine rat en huismuis	72, lid 2	-
Bij amvb regels aan gebruik middelen	72, lid 3	-
Bij amvb te bepalen of toestemming GS is vereist	72, lid 4	-
Verboden gebruik middelen	72, lid 5	-
Artikelen 54 en 55 van overeenkomstige toepassing	72, lid 6	3.24e.v.
Onnodig lijden voorkomen	73	3.29
Verboden beheer en schadebestrijding	74, lid 1	3.24 – 3.28
Drijven wilde zwijnen	74, lid 2	3.31, lid 1
Andere beperkingen bij amvb ter uitvoering van int verplichtin- gen	74, lid 3	-
Bijvoeren herten en zwijnen verboden	74a, lid 1	3.30, lid 1
Ontheffing door GS vanwege weer	74a, lid 2	3.30, lid 2
Vrijstelling bij delegatie van verboden art. 8-18	75, lid 1	3.3, 3.8, 3.10, 3.11
Vrijstelling bij min regeling ter uitvoering van int verplichtingen	75, lid 2	-
Min LNV kan ontheffing verlenen	75, lid 3	-
Geen toestemming onnodig lijden bij ontheffing	75, lid 4	3.29
Alleen ontheffing bij gunstige staat van instandhouding	75, lid 5	3.3, 3.8, 3.10
Extra voorwaarden voor ontheffing/vrijstelling Hrl	75, lid 6	3.8
Inkadering vrijstellingen	75, lid 7	3.3, 3.8, 3.10., 3.11
Integratie natuurtoets in Tracébesluit	75a, lid 1	
Afd. 3.4 Awb van toepassing	75a, lid 2	
beroep	75a, lid 3	
Omgevingsvergunning	75b-75e	3.3 lid 6; 3.8 lid 6, 10.7
Bij amvb nadere regels over vrijstellingen, ontheffingen of ver- gunningen	76, lid 1	-
Onderwerpen amvb	76, lid 2	-
Beperking ontheffingen voor jachtvogels plus maximum aantal vogels per ontheffing	77	-
Vergoeding van kosten	78	6.3
Aan vrijstellingen, ontheffingen en vergunningen kunnen voor- schriften worden verbonden	79, lid 1	5.3, lid 1
Verbod handelen in strijd met voorschriften	79, lid 2	5.3, lid 4
Geldigheidsduur	79, lid 3	5.3, lid 3
Gronden intrekking vergunning of ontheffing	80	5.4, lid 1
Nadere regels bij amvb	81, lid 1	-
Onderwerpen nadere regels	81, lid 2	-
CITES-commissie	82, lid 1	-
idem	82, lid 2	-
idem	82, lid 3	-
Faunafonds	83 - 100	-
Medebewind productschap of bedrijfsschap	101, lid 1	8.4

Goedkeuring verordening	101, lid 2	8.4
Uitreiken ringen of merktekens door organisatie	102, lid 1	-
Vergoeding kosten ringen of merktekens	102, lid 2	6.2
Inwerkingtreding amvb	103	-
Toezicht naleving	104, lid 1	7.1, lid 1
Mededeling staatscourant	104, lid 2	7.1, lid 2
bestuursdwang	112, lid 1	7.2, lid 2
Terugzenden planten, dieren of producten	112, lid 2	7.3, lid 1
In vrijheid stellen dieren	112, lid 3	7.3, lid 2
kosten	112, lid 4	7.3, lid 3
Kosten verzorging, huisvesting, opslag	112, lid 5	7.3, lid 4
Invordering kosten	113, lid 1	7.3, lid 5
aanmaning	113, lid 2	7.3, lid 6
dwangbevel	113, lid 3	7.3, lid 7
verzet	113, lid 4	7.3, lid 8
Geen schorsende werking	113, lid 5	7.3, lid 9
overgangsrecht	114-116	-
Vervallen oude wetten	123	-
evaluatie	125	-
inwerkingtreding	126	11.2
citeertitel	127	-

Tabel III. Boswet

Onderwerp	Plaats	Plaats wets-voorstel
Algemene bepaling	Afd. I	
Definities	Artikel 1	
Onze Minister	Lid 1	1.1, lid 1
Eigenaar	Lid 1	1.1, lid 1
dunning	Lid 1	1.1, lid 1
Herbeplanten en rooien	Lid 2	1.1, lid 1 en 2
Periodieke vellen van griend- en hakhout	Lid 3	4.1
Uitgezonderde opstanden, beplantingen en soorten	Lid 4	4.1
Gemeenteraad stelt grenzen bebouwde kom vast, GS keurt goed, publicatie Staatscourant	Lid 5	-
Velling en herbeplanting	Afd. II	
Melding velling	Artikel 2	
Melden voornemen aan minister	Lid 1	-
Verplichting juist en volledig invullen formulier	Lid 2	-
Verbod vellen zonder juiste en tijdige melding	Lid 3	-
Herbeplanting	Artikel 3	
Herbeplanten na velling binnen drie jaar, uitvoeringsbepalingen via amvb of mr	Lid 1	4.3, lid 1
Vervangen van niet-aangeslagen herbeplanting	Lid 2	4.3, lid 6
Verklaring van minister dat aan alle eisen is voldaan	Lid 3	-
Verplichting om herbeplantingsverplichtingen melden en opnemen in leveringsakte bij overdracht en vestigen gebruiksrecht	Artikel 4	4.3, lid 7
Uitzondering van verplichtingen van artikelen 2 en 3	Artikel 5	-
Indien nodig voor uitvoering bestemmingsplan	Lid 1	-
Indien geen grotere oppervlakte dan 10 are of minder dan 20 bomen	Lid 2	1.1, lid 1
Ontheffing/vrijstelling meld- en herbeplantingsplicht	Artikel 6	
Grondslag vrijstelling door Minister	Lid 1	4.5, lid 2

Grondslag ontheffing door Minister	Lid 2	4.5, lid 1
Beroep	Afd. III	
Beroep tegen besluit Afd. II bij CBB	Artikel 8	-
Kapverbod	Afd. VI	
Kapverbod	Artikel 13	
De ministers van Onderwijs en Landbouw kunnen vellen van bossen en andere houtopstanden voor vijf jaar verbieden, ter bewaring van natuur- en landschapsschoon	Lid 1	4.2, lid 4
Bekendmaking aan gebruiker grond en in Staatscourant	Lid 2	-
Geen verbod in het geval, bedoeld in artikel 5, eerste lid (velling nodig voor bestemmingsplan)	Lid 3	-
Schadevergoeding na opleggen kapverbod	Lid 4	-
Voorzieningen door andere openbare lichamen	Afd. VII	
Omvang bevoegdheden andere openbare lichamen	Artikel 15	
Andere openbare lichamen alleen niet bevoegd t.a.v. onderwerpen deze wet, indien uitdrukkelijk bepaald	Lid 1	4.6
Provinciale staten en gemeenteraad niet bevoegd op viertal onderwerpen	Lid 2	4.6, onderdeel b
PS en GR ook niet bevoegd t.a.v. bosbouwondernemingen, geregistreerd bij Bosschap	Lid 3	4.6, onderdeel a
PS en GR kennen schadevergoeding toe na een besluit over velling	Artikel 17	-
Straf-, slot- en overgangsbepalingen	Afd. VIII	
Wijzigingen andere regelgeving	Art 20-21	-
Ingetrokken wetten	Artikel 22	-
Inwerkingtreding	Artikel 23	12.3
Citeertitel	Artikel 24	-

BIJLAGE 2. TRANSPONERINGSTABEL RICHTLIJNEN

Vogelrichtlijn	Wetsvoorstel
1	-
2	1.6, 1.7, 1.10, 2.1
3	2.1, 2.2., 2.3, 2.4, 2.5, 2.6
4	2.1, lid 1, 2.2, lid 1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6
5	3.1
6	3.2
7	§3.5; art. 3.20, lid 3
8	3.4
9	3.3
10	-
11	3.16, lid 4, 3.17, 3.37
12	-
13	3.3, lid 3, onder c
14	-
15	-

- = behoeft geen implementatie via de wet.

Habitatrichtlijn	Wetsvoorstel
1	-
2	(art. 2 lid 3) 1.10
3	-
4	(art. 4 lid 4) 2.1 lid 1
5	-
6	Lid 1: 2.2, lid 1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6 Lid 2: art. 2.2, lid 2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 5.3 lid 2 Lid 3: 2.7, 2.8 Lid 4: 2.8, leden 4 t/m 8
7	Zie 6.
8	-
9	1.7, 2.1, leden 6 en 7
10	-
11	1.7
12	3.5, leden 1-5
13	3.5, lid 6
14	3.6
15	3.8
16	3.7
17	1.7, lid 2
18 - 24	-

- = behoeft geen implementatie via de wet.

BIJLAGE 3. BESCHERMDE DIERSOORTEN EN PLANTENSOORTEN

Tabel I. Soorten waarvoor een strikt beschermingsregime geldt

<i>Vogelrichtlijn</i>	Narwal	Oostelijke witsnuitlibel
Alle vogelsoorten (ca. 700)	Noordse vinvis	Rivierrombout
	Orca	Sierlijke witsnuitlibel
<i>Habitatrichtlijn, bijlage IV</i>	Potvis	
<i>(inclusief Verdrag van Bern,</i>	Spitsdolfijn van Gray	<u>(Kevers)</u>
<i>Bijlagen I en II voor zover</i>	Tuimelaar	Brede geelrandwaterroof-
<i>van toepassing)</i>	Walrus	kever
	Witflankdolfijn	Gestreepte waterroofkever
<u>Zoogdieren</u>	Witsnuitdolfijn	Heldenbok
<u>(Algemeen)</u>	Witte dolfijn	Juchtleerkever
Bever		
Hamster	<u>Amfibieën</u>	<u>Overigen</u>
Hazelmuis	Boomkikker	Bataafse stroommossel
Lynx	Geelbuikvuurpad	Platte schijfhoren
Noordse woelmuis	Heikikker	
Otter	Kamsalamander	<u>Planten</u>
	Knoflookpad	Drijvende waterweegbree
<u>(Vleermuizen)</u>	Poelkikker	Groenknolorchis
Bechsteins vleermuis	Rugstreeppad	Kruipend moerasscherm
Bosvleermuis	Vroedmeesterpad	Zomerschroeforchis
Brandts vleermuis		
Franjestaart	<u>Reptielen</u>	<i>(uitsluitend) Verdrag van</i>
Gewone baardvleermuis	Gladde slang	<i>Bern, bijlagen I en II</i>
Gewone dwergvleermuis	Muurhagedis	
Gewone grootoorvleermuis	Zandhagedis	<u>Insecten</u>
Grijze grootoorvleermuis		<u>(Libellen)</u>
Grote hoefijzerneus	<u>(schildpadden)</u>	Mercurwaterjuffer
Grote rosse vleermuis	Dikkopschildpad	
Ingekorven vleermuis	Kemps' zeeschildpad	<u>(Vlinders)</u>
Kleine hoefijzerneus	Lederschildpad	Moerasparelmoervlinder
Laatvlieger	Soepschildpad	Monarchvlinder
Meervleermuis		
Mopsvleermuis	<u>Vissen</u>	<u>Planten</u>
Noordse vleermuis	Houting	Geel schorpioenmos
Rosse vleermuis	Steur	Kleine vlotvaren
Ruige dwergvleermuis		Liggende raket
Tweekleurige vleermuis	<u>Insecten</u>	Tonghaarmuts
Vale vleermuis	<u>(Vlinders)</u>	
Watervleermuis	Apollovlinder	<i>(uitsluitend) Verdrag van</i>
	Boszandoog	<i>Bonn, bijlage I</i>
<u>(Walvisachtigen)</u>	Donker pimpernelblauwtje	
Bruinvis	Grote vuurvlinder	<u>Insecten</u>
Bultrug	Pimpernelblauwtje	<u>(Vlinders)</u>
Dwergpotvis	Teunisbloempijlstaart	Pijlstaart
Dwergvinvis	Tijmblauwtje	
Gestreepte dolfijn	Zilverstreephooibeestje	
Gewone dolfijn		
Gewone spitsdolfijn	<u>(Libellen)</u>	
Gewone vinvis	Bronslibel	
Griend	Gaffellibel	
Grijze dolfin	Gevlekte witsnuitlibel	
Hille	Groene glazenmaker	
Kleine zwaardwalvis	Noordse winterjuffer	

Tabel II. Soorten waarvoor alleen maatregelen moeten worden getroffen indien de staat van instandhouding in het geding is door onttrekking en exploitatie

<i>Zowel Habitatrichtlijn, bijlage V als Verdrag van Bern, Bijlage III en Verdrag van Bonn, Bijlage II</i>	Bosveenmos	Egel
<u>Zoogdieren</u>	Broekbosveenmos	Eikelmuis
Boommarter	Bruin veenmos	Gewone bospitsmuis
Bunzing	Dof veenmos	Haas
Gewone zeehond	Fraai veenmos	Hermelijn
Grijze zeehond	Geoord veenmos	Huispitsmuis
Klapmuts	Gerafeld veenmos	Ree
Ringelrob	Gewimperd veenmos	Steenmarter
Zadelrob	Gewoon veenmos	Tweekleurige bosspitsmuis
<u>Amfibieën</u>	Glanzend veenmos	Veldspitsmuis
Bruine kikker	Haakveenmos	Waterspitsmuis
Meerkikker	Hoogveenveenmos	Wezel
Middelste groene kikker	Kamveenmos	<u>Amfibieën</u>
<u>Vissen</u>	Kussentjesveenmos	Alpenwatersalamander
Barbeel (Visserijwet)	Lepelbladveenmos	Gewone pad
Elft (Visserijwet)	Moerasveenmos	Kleine watersalamander
Fint (Visserijwet)	Rood veenmos	Vinpootsalamander
Grote marene (Visserijwet)	Slank veenmos	Vuursalamander
Grote modderkruiper	Smalbladig veenmos	<u>Reptielen</u>
Rivierprik	Sparrig veenmos	Adder
Zalm (Visserijwet)	Stijf veenmos	Hazelworm
<u>Overigen</u>	Trilveenmos	Levendbarende hagedis
Medicinale bloedzuiger	Uitgebeten veenmos	Ringslang
Rivierkreeft	Vijfrijig veenmos	<u>Vissen</u>
Wijngaardslak	Violet veenmos	Beekprik
<i>(Uitsluitend) Habitatrichtlijn, bijlage V</i>	Waterveenmos	Bittervoorn
<u>Planten</u>	Week veenmos	Brakwatergrondel
Dennenwolfsklauw	Wrattig veenmos	Dikkopje
Gewoon sneeuwklauw	Zacht veenmos	Gestippelde alver
Grote wolfsklauw	<u>(Korstmossen)</u>	Kleine modderkruiper
Kleine wolfsklauw	Cladina mitis' (korstmos)	Marmergroundel
Kussentjesmos	Echt rendiermos	Meerval
Moeraswolfsklauw	Gebogen rendiermos	Sneep (Visserijwet)
Stekende wolfsklauw	Open rendiermos	Vetje (Visserijwet)
Valkruid	Sierlijk rendiermos	Vlagzalm (Visserijwet)
<u>(Veenmossen)</u>	<i>(uitsluitend) Verdrag van Bern, bijlage III)</i>	Zeeprik (Visserijwet)
Baltisch veenmos	<u>Zoogdieren</u>	<u>Insecten</u>
Waterspitsmuis	Damhert	Vliegend hert
Wezel	Das	
	Dwergspitsmuis	
	Edelhert	
	Eekhoorn	

Tabel III. Soorten waarvoor het voorgestelde verbod op opzettelijk doden in artikel 3.11 geldt

<u>Zoogdieren</u>	<u>Amfibieën</u>
Aardmuis	Alpenwatersalamander
Boommarter	Bruine kikker
Bosmuis	Gewone pad
Bunzing	Kleine watersalamander
Damhert	Meerkikker
Das	Middelste groene kikker
Dwergmuis	Vinpootsalamander
Dwergspitsmuis	Vuursalamander
Edelhert	
Eekhoorn	<u>Reptielen</u>
Egel	Adder
Eikelmuis	Hazelworm
Gewone bosspitsmuis	Levendbarende hagedis
Gewone zeehond	ringslang
Grote bosmuis	
Grijze zeehond	
Haas	
Hermelijn	
Huisspitsmuis	
Konijn	
Mol	
Molmuis	
Ondergrondse woelmuis	
Ree	
Rosse woelmuis	
Steenmarter	
Tweekleurige bosspitsmuis	
Veldmuis	
Veldspitsmuis	
Vos	
Waterspitsmuis	
Wezel	
Wild zwijn	
Woelrat	

