

No. 292579

Programmadirectie JNG

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 februari 2012, nr. 12.000392, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovengemelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 juni 2012, nr. W15.12.0058/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met haar advies rekening zal zijn gehouden.

In het navolgende ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna verder aan te duiden als: de Afdeling).

1. Inleiding

De samenvattende weergave van de achtergronden, uitgangspunten en hoofdlijnen van het wetsvoorstel door de Afdeling geven het kabinet geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

2. Beleidsanalyse

Het kabinet stelt vast dat de Afdeling de wenselijkheid van vereenvoudiging

A A N

DE K O N I N G I N

en integratie van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet onderschrijft en dat de Afdeling het voorgestelde wettelijke stelsel eenvoudiger en transparanter vindt dan het huidige. Op de door de Afdeling geplaatste kanttekeningen ten aanzien van de gehanteerde uitgangspunten wordt onderstaand nader ingegaan.

2.1 Het uitgangspunt om niet meer te doen dan Europa voorschrijft

De Afdeling en het kabinet delen de opvatting dat bij de opzet van het nieuwe wettelijke stelsel een nauwe aansluiting bij de tekst en opzet van de Europese wetgeving – in casu in het bijzonder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – is aangewezen. De Afdeling merkt daarbij terecht op dat de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn uitgaan van minimumharmonisatie en dat de nationale regelgeving niet noodzakelijkerwijs beperkt moet worden tot hetgeen Europees geregeld is.

Het kabinet merkt in zijn algemeenheid op dat de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn adequate instrumenten met het oog op het behoud van de biologische diversiteit bieden, en ten aanzien van habitats en soorten voorzien in een strikt beschermingsregime. Een internationale aanpak is onontbeerlijk om het verlies aan biologische diversiteit tegen te gaan. De richtlijnen geven daar op Europees niveau invulling aan.

Zoals onder meer tot uitdrukking komt in de zorgplicht die is opgenomen in het voorgestelde artikel 1.9, heeft het kabinet als uitgangspunt gehanteerd dat alle natuur beschermingswaardig is, ook natuur waarvoor geen specifieke Europese beschermingsregels gelden. Daarbij is het kabinet zich ervan bewust dat veel natuurwaarden in Nederland onder druk staan en dat een adequaat beleidsinstrumentarium en een adequaat wettelijk instrumentarium noodzakelijk zijn om deze natuurwaarden weer in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Tegelijk heeft het kabinet zich genoodzaakt gezien om met inachtneming van de internationaalrechtelijke kaders in het licht van de toestand van 's Rijks financiën meer focus en versobering aan te brengen in het beleidsinstrumentarium, wat onder meer heeft geleid tot de herijking van de ecologische hoofdstructuur, waarover in het bestuursakkoord natuur tussen Rijk en provincies afspraken zijn gemaakt. Bij de keuze voor het wettelijke instrumentarium heeft het kabinet binnen de internationaalrechtelijke kaders de ruimte gezocht om de regeldruk te verminderen en de regelgeving hanteerbaarder te maken voor de praktijk, waar dat uit een oogpunt van natuurbescherming verantwoord is. Het kabinet heeft in dat kader bij de onderscheiden natuurwaarden steeds gezien of deze voldoende worden beschermd door de minimaal ingevolge de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn te stellen regels, de zorgplicht, het niet in wettelijke voorschriften vervatte natuurbeleid of andere wetgeving. Waar dit niet het geval bleek te zijn, heeft

het kabinet bezien of specifieke wettelijke instrumenten aanvullende bescherming kunnen bieden op een wijze die ook recht doet aan sociaaleconomische belangen en aan verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere overheden.

De exercitie ten aanzien van het wettelijke instrumentarium heeft ertoe geleid dat met het onderhavige wetsvoorstel in enkele gevallen bestaande instrumenten worden geschrapt, andere instrumenten zijn gekozen of bestaande instrumenten meer op de praktijk zijn toegesneden. De Afdeling noemt op dit punt een aantal voorbeelden, die later in het advies en dit nader rapport meer uitgebreid worden besproken.

De door dit wetsvoorstel geboden bescherming gaat op een groot aantal punten nadrukkelijk verder dan het door de Europese wetgeving voorgeschreven minimum. Behalve op de genoemde voorgestelde algemene zorgplicht, zij gewezen op de in paragraaf 3.3 van het wetsvoorstel opgenomen aanvullende beschermingsmaatregelen – in de vorm van concrete verbodsbepalingen – voor soorten die niet onder de reikwijdte van de beschermingsregimes van de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn vallen en die vanwege hun staat van instandhouding in Nederland of vanwege maatschappelijke opvattingen wel aanvullende bescherming behoeven. Ook wordt gewezen op het voorgestelde artikel 3.36 dat ten aanzien van het bezit en de handel in dieren of planten van bedreigde soorten de mogelijkheid biedt om regels te stellen waarmee een goede uitvoering en effectieve handhaving mogelijk worden gemaakt, ook al worden deze regels niet dwingend door de Europese Unie voorgeschreven; gedacht kan worden aan een verplichting om bepaalde merktekens aan te brengen of aan een bezitsverbod. Voorts heeft het kabinet in een mogelijkheid voorzien om een programmatische aanpak in te zetten voor het in gunstige staat van instandhouding brengen van bedreigde soorten, bijvoorbeeld door inrichting van speciale leefgebieden, waarmee ten opzichte van het bestaande wettelijke stelsel een versterking plaatsvindt (voorgesteld artikel 1.11). Tot slot zij gewezen op de in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel geregelde bescherming van houtopstanden, die goeddeels voortvloeit uit nationaal wenselijk geacht beleid en niet uit internationale verplichtingen. Er zij ook aan herinnerd dat het niet in deze wet beschreven beleidsinstrumentarium ter bescherming van de natuur, zoals de ecologische hoofdstructuur (zie paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting) verder reikt in zijn doelstellingen dan alleen de uitvoering van de verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Het uitgangspunt van het kabinet is dus nadrukkelijk niet geweest om niet meer bescherming te bieden dan het minimum dat de Europese regelgeving voorschrijft.

Een en ander laat onverlet dat de Afdeling een aantal terechte kanttekeningen plaatst bij versoeringen zoals deze in het wetsvoorstel waren voorzien en suggesties heeft gedaan die het kabinet wil overnemen. Dat geldt in het

bijzonder voor de suggesties om de preventieve bescherming te vergroten ingeval sprake is van mogelijk schadelijke activiteiten voor beschermde natuurwaarden van Natura 2000-gebieden waarvoor de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn geen vergunningsinstrument voorschrijven en om de preventieve bescherming te vergroten bij het aanvullende beschermingsregime voor soorten die niet onder de reikwijdte van de genoemde richtlijnen vallen. Ook onderkent het kabinet dat het voor een bestendig wettelijk stelsel van belang is om mogelijkheden te bieden om in de toekomst specifieke wettelijke instrumenten voor gebiedsbescherming in te kunnen zetten voor de bescherming van andere gebieden of natuurwaarden, dan de gebieden en waarden die het huidige kabinet centraal heeft gesteld. Deze wijzigingen ten opzichte van het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel komen in de onderdelen 2.3.2.1 en 3.2.1 van dit nader rapport aan de orde.

De opmerkingen van de Afdeling zijn ook aanleiding geweest om de paragrafen 1.1 en 1.2 van de memorie van toelichting verder te verduidelijken, teneinde misverstanden over de door het kabinet gehanteerde uitgangspunten te voorkomen. Voorts is naar aanleiding van het advies het voorgestelde artikel 1.5 met betrekking tot de natuurvisie aangevuld, om beter tot uitdrukking te brengen dat deze visie betrekking heeft op de volle breedte van het beleidsveld van natuur- en landschapsbescherming. In het bijzonder is het element van de bescherming van waardevolle landschappen toegevoegd aan de onderwerpen van rijksbeleid waaraan in de natuurvisie aandacht wordt besteed, mede in het licht van de rijksverantwoordelijkheid ten aanzien van landschappen die op de Unesco-werelderfgoedlijst zijn geplaatst en de in begrotingsakkoord 2013 tot uitdrukking gebrachte rijksverantwoordelijkheid ten aanzien van landschappen met belangrijke natuurwaarden. Ook is bij de samenhang met het economische beleid verduidelijkt dat verduurzaming van de economie daarbij voorop staat. Een en ander heeft geleid tot enkele redactionele wijzigingen in artikel 1.5 en tot aanvulling van paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting.

2.2 De Wet natuurbescherming als onderdeel van het landelijke natuurbeleid

De Afdeling wijst er terecht op dat het voorgestelde wettelijke instrumentarium niet op zichzelf staat en dat het natuurbeschermingsbeleid daarnaast ook andere belangrijke componenten bevat, zoals de realisering, het beheer en de planologische bescherming van de ecologische hoofdstructuur, de bescherming van natuur tegen potentieel schadelijke handelingen via de milieutoets in het kader van de omgevingsvergunning en het gebiedsgerichte beleid. De Afdeling merkt in dit verband op dat er belangrijke verschillen zijn tussen het vergunningenregime van de Natuurbeschermingswet 1998 en de planologische bescherming. Zij uit in verband daarmee ook twijfels over de

gelijkwaardigheid van de planologische bescherming aan het beschermingsniveau dat de Natuurbeschermingswet 1998 thans biedt voor beschermde natuurmonumenten en voor natuurwaarden en landschapswaarden in Natura 2000-gebieden waarvan de bescherming niet onmiddellijk uit de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn voortvloeit.

Het kabinet merkt op dat het uitgangspunt niet zozeer is dat een gelijkwaardige bescherming wordt geboden, maar dat sprake moet zijn van een 'adequaat' beschermingsniveau. Dat er verschillen zijn, onderschrijft het kabinet, maar dat wil niet zeggen dat er onvoldoende instrumenten zouden zijn om een adequate bescherming te bieden, in aanvulling op de bescherming die uitgaat van de soortenbeschermingsbepalingen en de bepalingen ter bescherming van houtopstanden als opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij moet voorop worden gesteld dat een groot deel van de gebieden waar het om gaat eigendom zijn van organisaties en particulieren die natuur- en landschapsbescherming als doel nastreven en daar het beheer op richten. Voorts zij erop gewezen dat – zoals aangegeven in paragraaf 6.6.1 van de memorie van toelichting – uit Alterra-onderzoek kan worden afgeleid, dat de in enkele gebieden spelende bedreigingen die aanvullende bescherming naast de planologische bescherming vergen, betrekking hebben op de stikstofbelasting en waterkwaliteit en -kwantiteit. De door de Afdeling genoemde instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998 kunnen daar maar in beperkte mate een antwoord op bieden. De aanpak van de stikstofproblematiek is vooral gebaat bij emissiereducerende maatregelen op landelijk niveau, welke onderdeel zijn van de programmatische aanpak van de stikstofproblematiek. De waterproblematiek vergt vooral een algemene aanpak van het waterbeheer op gebiedsniveau. Waar de Afdeling opmerkt dat planologische instrumenten zich niet goed lenen om aan bestaande activiteiten beperkingen op te leggen, zij erop gewezen dat de mogelijkheden van de Natuurbeschermingswet 1998 ten aanzien van beschermde natuurmonumenten op dit punt tamelijk theoretisch zijn: in het licht van de aan de orde zijnde belangenafweging wordt uiterst terughoudend omgegaan met het opleggen van extra beperkingen aan reeds vergunde activiteiten. Als bestaande functies zich echt niet verhouden met de nagestreefde natuur- en landschapsdoelstellingen, kan het vergunningenregime uiteraard mogelijkheden bieden (aanscherping, intrekking of niet-verlenging van een vergunning), maar dan zijn ook andere mogelijkheden denkbaar, zoals het 'wegbestemmen' van functies of verlenen van subsidie voor bedrijfsverplaatsing. Voorts kunnen door middel van afspraken en in voorkomend geval subsidies wijzigingen in de bedrijfsvoering worden gestimuleerd. De door de Afdeling genoemde bevoegdheid van de Natuurbeschermingswet 1998 van de provincies – en soms het Rijk – om specifieke beheermaatregelen te treffen die de eigenaar en gebruiker van een terrein moeten gedogen is – voor zover het kabinet kan nagaan – ten aanzien

van beschermde natuurmonumenten of nationale doelstellingen in Natura 2000-gebieden in de praktijk nooit toegepast. Waar het gaat om het door de Afdeling genoemde verschil ten aanzien van de externe werking die het vergunningenregime voor beschermde natuurmonumenten heeft, kunnen wanneer wenselijk ook nadere planologische eisen aan functies in het omliggende gebied worden gesteld door middel van aanscherping van de op dat gebied betrekking hebbende bestemmingsplannen. Ook kunnen in het aangrenzende gebied instrumenten als bedrijfsverplaatsing en ondersteunde landinrichting en dergelijke worden ingezet. De door de Afdeling gemaakte opmerking ten aanzien van de handhaving door gemeenten van bestemmingsplannen is van meer algemene aard en heeft evenzeer betrekking op andere ruimtelijke functies dan natuur. Het kabinet beziet samen met de provincies en gemeenten hoe dit kan worden verbeterd, in het kader van het interdepartementale programma "Eenvoudig Beter" onder leiding van de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Het kabinet is van oordeel dat er voldoende instrumenten zijn waarmee een adequate bescherming kan worden geboden aan de natuurwaarden en landschapswaarden in de ecologische hoofdstructuur, waartoe ook de beschermde natuurmonumenten behoren. Het kabinet acht het evenwel – mede in het licht van de opmerkingen van de Afdeling – aangewezen om, zoals aangegeven in onderdeel 2.1 van dit nader rapport, het wetsvoorstel aan te vullen met instrumentele mogelijkheden die in de toekomst zo nodig kunnen worden ingezet voor de bescherming van andere gebieden of natuurwaarden, dan de gebieden en waarden die het huidige kabinet centraal heeft gesteld (zie verder onderdeel 3.2.1 van dit nader rapport).

Op de vraag van de Afdeling of met de overeenkomstig het bestuursakkoord natuur herijkte ecologische hoofdstructuur de Europese, internationale en nationale natuurdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd, is ingegaan in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting. Het kabinet gaat ervan uit dat met de herijkte ecologische hoofdstructuur – naast de wettelijke bescherming van habitats en soorten overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel – een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen. De afspraken in het bestuursakkoord natuur leiden immers tot een aanmerkelijke versnelling van de daadwerkelijke inrichting van de gebieden die onderdeel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur ten opzichte van het huidige realisatietempo. Voorts komt er meer focus te liggen op de voor de realisatie van de internationale natuurdoelstellingen vereiste kwaliteit. Inmiddels zijn er met het begrotingsakkoord 2013 ook aanvullende financiële middelen beschikbaar gekomen voor onder meer natuurbeheer en het afronden en inrichten van robuuste natuurgebieden. In 2016 zal een evaluatie worden uitgevoerd waarbij zal worden getoetst of de voorziene maatregelen toereikend zijn voor het realiseren van de interna-

tionale verplichtingen.

Het in de paragrafen 2.2 en 6.6.1 van de memorie van toelichting ten aanzien van de ecologische hoofdstructuur en beschermde natuurmonumenten gestelde is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling verduidelijkt en aangevuld.

2.3 Decentrale uitvoering en handhaving van de Wet natuurbescherming

Het kabinet stelt vast dat de Afdeling ten algemene de wenselijkheid van de in het wetsvoorstel voorziene decentralisatie van taken en bevoegdheden naar de provincies onderschrijft. Op de door de Afdeling gemaakte opmerkingen over de gekozen bevoegdhedenstructuur, de financiering van de bestuurslasten voor provincies en gemeenten en het invoeringstraject wordt in het navolgende ingegaan.

2.3.1 Bevoegdhedenstructuur

2.3.1.1 Bevoegdhedenverdeling, op hoofdlijnen

De Afdeling wijst er terecht op dat ook de gemeenten een belangrijke rol hebben bij de uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving ingeval sprake is van locatiegebonden activiteiten met gevolgen voor Natura 2000-gebieden of beschermde soorten, door het zogenoemde aanhaken bij de omgevingsvergunning. Bij de totstandkoming van de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ging het toenmalige kabinet ervan uit dat bij locatiegebonden activiteiten de uitvoering van de natuurtoets via de verlening van de omgevingsvergunning de regel zou zijn, en een afzonderlijk vergunningentraject op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en een afzonderlijk ontheffingstraject op grond van de Flora- en faunawet uitzonderingen zouden zijn. Meer in het algemeen is het bij de omgevingsvergunning steeds het uitgangspunt geweest dat, waar mogelijk, volledige integratie van alle omgevingstoetsen in die vergunning zou plaatsvinden.

Tegen die achtergrond is de in het wetsvoorstel voorziene verplichte aansluiting voor locatiegebonden activiteiten bij de omgevingsvergunning – nog steeds gekoppeld aan het regime van de verklaring van geen bedenkingen door het normaliter bevoegde gezag, meestal gedeputeerde staten – op zichzelf slechts een kleine en logische volgende stap, die zowel voor burgers en ondernemers als voor overheden meer duidelijkheid schept ten opzichte van de huidige situatie met een keuzemogelijkheid. Voor de capaciteit bij de gemeenten kan de voorgestelde wijziging ten opzichte van de ten tijde van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gemaakte inschattingen derhalve geen wezenlijke gevolgen hebben, zeker gezien de in dit

wetsvoorstel voorziene versoeringen, zoals het schrappen van de vergunningplicht voor beschermde natuurmonumenten en de versoering van het soortenbeschermingsregime.

De gemeenten zouden, gegeven het feit dat in de natuurwetgeving al wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning, thans ook al over de benodigde kennis moeten beschikken. Het kabinet erkent evenwel dat de werkelijkheid een andere is en dat kennis en kunde bij gemeenten voor dit soort uitvoeringstaken niet altijd voldoende is. Al behoeven gemeenten overeenkomstig het voorstel niet zelf een natuurtoets uit te voeren – dat blijft de verantwoordelijkheid van de provincies en in sommige gevallen van het Rijk – zij moeten wel kunnen onderkennen dat een natuurtoets aan de orde is en bij de handhaving kunnen constateren of er sprake is van strijdigheid met voorwaarden die uit een oogpunt van natuurbescherming aan de omgevingsvergunning zijn verbonden. Het kabinet onderschrijft het grote belang om – ook los van het onderhavige wetsvoorstel – in de kennis en kunde van gemeenten te investeren. Dat gebeurt via het 'traject implementatie natuurwetgeving', waarop in paragraaf 2.3.3 van dit nader rapport zal worden ingegaan, en via de regionale uitvoeringsdiensten.

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

Het kabinet onderkent het door de Afdeling aangegeven belang van afstemming tussen de verschillende bestuurslagen van de uitvoering van het natuurbeleid, waarbij het benadrukt dat op gebiedsniveau een regierol aan de provincies toekomt en dat – zoals ook de Afdeling meent – de regionale uitvoeringsdiensten een belangrijke functie toekomt waar het de afstemming van de uitoefening van wettelijke taken op regionaal niveau betreft. Het wetsvoorstel voorzag er in het voorgestelde artikel 1.5 al in dat in de natuurvisie wordt ingegaan op samenhang tussen het rijksbeleid en het beleid en de verantwoordelijkheden van andere overheden. Het kabinet heeft naar aanleiding van het advies van de Afdeling het aantal formele afstemmingsverplichtingen bij concrete besluiten vergroot, ook in de verhouding tussen Rijk en provincies. Verwezen zij naar de voorgestelde artikelen 2.10, tweede tot en met vijfde lid, 3.14, zevende lid, 3.17, derde lid, en 3.20, zesde lid. Tevens

heeft een verduidelijking plaatsgevonden van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de provincies en het Rijk voor de realisatie van de Europese doelen ten aanzien van behoud en herstel van habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding door actief beleid (voorgesteld artikel 1.10). Deze verantwoordelijkheid hebben de provincies voor zover het de realisatie en het beheer van de ecologische hoofdstructuur betreft; het Rijk is verantwoordelijk voor het actieve beleid buiten de ecologische hoofdstructuur. Ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies waar het betreft de toekenning van het predicaat 'nationaal park' aan natuurgebieden was op wettelijk niveau nog niets geregeld; daarin is in het voorgestelde artikel 8.3 in lijn met de afspraken van het bestuursakkoord natuur alsnog voorzien. Voor de afstemming van beleid en uitvoering ten aanzien van Natura 2000 bestaan specifieke overlegstructuren waarin het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen participeren. Nader zal worden gezien of daarnaast ook voor andere aspecten van de uitvoering van het natuurbeleid de afstemming genoegzaam is verzekerd. In het implementatietraject (onderdeel 2.3.3 van het nader rapport) zal aan de afstemming verder aandacht worden besteed.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting aangevuld met passages over de rol van gemeenten, de verzekering van de kennis en kunde bij gemeenten en provincies, de rol van regionale uitvoeringsdiensten en de verzekering van de onderlinge afstemming tussen overheden bij uitvoering.

2.3.1.2 Bevoegdhedenverdeling, specifiek

a. Centrale regeling vrijstelling voor schadebestrijding door bepaalde diersoorten

Aangezien over de precieze betekenis van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak "WWF tegen de Italiaanse Staat" in het licht van het advies van de Afdeling discussie mogelijk lijkt te zijn, is de verwijzing naar deze uitspraak in paragraaf 7.3.4.2 van de memorie van toelichting geschrapt.

Het kabinet heeft de voorgestelde regeling van de landelijke vrijstelling voor diersoorten die landelijk of in landsdelen schade veroorzaken wel gehandhaafd. Het gaat hier immers, anders dan bij veel andere bevoegdheden, niet alleen om op lokaal of regionaal niveau te maken afwegingen. Het gaat bij de betrokken soorten om een provinciegrensoverstijgend probleem en een effectieve aanpak daarvan zal vaak gebaat zijn bij een gelijksoortige aanpak in alle betrokken provincies. Tegen die achtergrond ligt het in de rede dat het Rijk de mogelijkheid heeft regie te voeren door bij algemene maatregel van

bestuur diersoorten aan te wijzen die op landelijk of landsdelig niveau schade veroorzaken, en voor de bestrijding van schade door die soorten te voorzien in een door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie te verlenen vrijstelling van beschermingsbepalingen onder door hem te stellen voorwaarden. Daartoe strekt het voorgestelde artikel 3.14, eerste en tweede lid. Ook door verschillende organisaties die bij de schadebestrijding zijn betrokken is meer ten algemene aangedrongen op een regeling op landelijk niveau in plaats van op provinciaal niveau.

Toepassing van de in artikel 3.14, eerste en tweede lid, geboden mogelijkheid is evenwel geen automatisme. Ingeval het Rijk na overleg met de provincies vaststelt dat de verlening van vrijstelling voor de bestrijding van schade door een bepaalde diersoort beter op provinciaal niveau kan plaatsvinden, wordt deze diersoort niet aangewezen bij de in artikel 3.14, eerste lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur en behouden de provincies al hun bevoegdheden. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in artikel 3.14, eerste lid, deze overlegverplichting met zoveel woorden tot uitdrukking gebracht. In lijn hiermee is paragraaf 7.3.4.2 van de memorie van toelichting aangepast.

b. Centrale regeling opening van de jacht

Het kabinet wijst erop dat de aangehaalde uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaak "Association pour la protection des animaux sauvages" nadrukkelijk een uniforme regeling van de periode waarin de jacht is toegestaan voorop lijkt te stellen. De zaak ging over verschillende sluitingsdata van de jacht voor verschillende vogelsoorten, maar er is geen aanwijzing dat het Hof anders redeneert ten aanzien van de opening van de jacht of meer ruimte voor verschillen zou laten ingeval de bevoegdheden decentraal zijn belegd. Op zichzelf wordt in de uitspraak decentralisatie inderdaad niet uitgesloten, zoals de Afdeling opmerkt, maar waar uniformiteit voorop staat en differentiatie in periode een specifieke en adequate wetenschappelijk onderbouwing vergt is het de vraag of een decentrale benadering in casu aangewezen is. Centrale regie lijkt hier onontkoombaar.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is, ter verzekering van de noodzakelijke afstemming tussen het Rijk en de provincies, in het voorgestelde artikel 3.20, zesde lid, bepaald dat de ministeriële regeling inzake de opening van de jacht niet wordt vastgesteld dan nadat de provincies zijn gehoord.

2.3.2 Financiering bestuurslasten

2.3.2.1 Bestuurslasten provincies

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling in dit onderdeel en in onderdeel 2.4 van het advies heeft het kabinet ervoor gekozen de thans geldende vergunningplicht voor handelingen die kunnen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van habitats waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, of tot een significante verstoring voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, toch te handhaven – tezamen met de uitzondering voor bestaand gebruik.

Dat betekent dat – anders dan in het aan de Afdeling voorgelegde voorstel het geval was – de reikwijdte van de aanschrijvingsbevoegdheid ten opzichte van de geldende wetgeving niet wordt vergroot. Nieuw is wel dat in casu de 'lex silencio positivo' komt te gelden, wat betekent dat, als het bevoegd gezag niet binnen een bepaalde termijn op de aanvraag van een vergunning heeft besloten, de aangevraagde vergunning geacht wordt te zijn verleend. In het voorgestelde beschermingsregime voor dier- en plantensoorten waarvoor de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn geen specifieke beschermingsmaatregelen eisen komt in beginsel een verbod op schadelijke handelingen zoals doden, vangen en beschadiging van rustplaatsen te gelden met de mogelijkheid om een ontheffing aan te vragen (voorgesteld artikel 3.10). De eerdere gedachte van een enkele meldingsplicht in plaats daarvan wordt door het kabinet losgelaten naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling in het onderhavige onderdeel en onderdeel 2.4 van haar advies. Ook hier zal de ontheffingsaanvraag worden gekoppeld aan de toepassing van de 'lex silencio positivo'. Wel wordt de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om – kort gezegd – voor concrete categorieën van activiteiten in een vrijstelling van de vergunningplicht te voorzien, zo nodig gekoppeld aan een meldplicht, gehandhaafd (via voorgesteld artikel 2.9, derde lid). En voor de soortenbescherming wordt de mogelijkheid geboden om bij ministeriële regeling categorieën van lichte ingrepen te benoemen waarvoor in plaats van een verbod een meldingsplicht komt te gelden (voorgesteld artikel 3.11). In de gewijzigde paragrafen 6.4.3.2 en 7.2.3 van de memorie van toelichting worden deze keuzen verder toegelicht.

Een en ander betekent dat de verschuiving van de bestuurlijke lasten van de primaire besluitvormingsfase naar de toezichts- en handhavingsfase, voor welke verschuiving de Afdeling aandacht vraagt, niet zal plaatsvinden. Tegelijk betekenen de wijzigingen ten opzichte van het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel dat de besparing bij de provincies op het vlak van gebiedsbescherming beperkt blijft tot het vervallen van de vergunningplicht voor beschermde natuurmonumenten. Deze besparing betekent het vervallen

van 156 vergunningaanvragen op jaarbasis – namelijk 80% van het totale aantal vergunningen van 195 dat thans door provincies en Rijk wordt verleend – neerkomende op een vermindering van de bestuurlijke lasten met € 625.000. Voor de soortenbescherming betekent dit dat het – anders dan is gebeurd in de memorie van toelichting als voorgelegd aan de Afdeling – niet in de rede ligt een correctie op de extra lasten voor provincies toe te passen wegens een wezenlijke vermindering van het totale aantal door de overheid te behandelen aanvragen van ontheffingen. De lasten voor soortenbescherming die de provincies van het Rijk overnemen komen zonder deze correctie neer op € 4,8 miljoen.

Per saldo, na aftrek van de lastenvermindering voor gebiedsbescherming, nemen de lasten van de provincies toe met € 4.175.000. Voor ongeveer € 800.000 bestaan deze lasten uit kosten voor toezicht en handhaving. De overige lasten kunnen door de provincies geheel uit de heffing van leges worden gedekt.

Ten aanzien van de opmerking van de Afdeling over de exotenbestrijding, zij erop gewezen dat de provincies in de praktijk van de afgelopen jaren altijd hebben zorg gedragen voor het populatiebeheer van soorten exoten die niet meer geëlimineerd kunnen worden op grond van artikel 67 van de Flora- en faunawet. Het gericht elimineren van kleine populaties in een vroegtijdig stadium ligt in het logische verlengde hiervan: het tijdig elimineren voorkomt dat in een later stadium – grotere – beheerinspanningen nodig zijn en moet dus leiden tot een besparing in plaats van extra lasten. Op jaarbasis worden overigens niet meer dan 2 à 5 gerichte acties op dit punt verwacht. De paragrafen 7.4.4 en 11.5 van de memorie van toelichting zijn in de deze zin aangevuld.

2.3.2.2 Bestuurslasten gemeenten

Zoals in het voorgaande in onderdeel 2.3.1.1 van het nader rapport is aangegeven, is destijds bij de totstandkoming van de invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ervan uitgegaan dat een eigenstandig vergunningstraject op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of een eigenstandig ontheffingstraject op grond van de Flora- en faunawet uitzondering zou zijn. De specifieke aanvullende werkzaamheden voor gemeenten vanwege het aanhaken van de natuurwetgeving bij de omgevingsvergunning zijn daarbij van een beperkt karakter als zij worden afgezet tegen de handelingen die de gemeenten ook al moeten verrichten voor de verlening, het toezicht op de naleving en de handhaving van de omgevingsvergunning voor andere aspecten. De inhoudelijke natuurtoets, die de grootste last veroorzaakt, wordt niet uitgevoerd door de gemeenten maar door het reguliere bevoegd gezag voor de vergunning- of ontheffingverlening, meestal gedeputeerde staten en soms

de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Daar komt bij dat het Rijk ervan uitgaat dat gemeenten de kosten voor de behandeling van aanvragen op de aanvrager verhalen. Met het oog daarop is door het Rijk samen met het IPO en de VNG in 2009 een leidraad opgesteld.¹ Het toezicht op de naleving en de handhaving kan in de praktijk wel een beperkte lastenverzwaring betekenen.

Het kabinet acht de veronderstelling dat de extra lasten weggestreept kunnen worden tegen lastenverminderingen als gevolg van bijvoorbeeld het vervallen van de vergunningplicht voor beschermde natuurmonumenten alleszins reëel. De memorie van toelichting kan op dit punt evenwel niet verder worden gekwantificeerd, omdat geen kwantitatieve gegevens voor handen zijn. Zoals in onderdeel 2.3.1.1 van het nader rapport is aangegeven, verwacht het kabinet evenals de Vereniging Nederlandse Gemeenten dat met de oprichting van de regionale uitvoeringsdiensten en met de beschikbaarheid van adequate natuurgegevens eventuele knelpunten bij gemeenten in de uitvoering en handhaving kunnen worden opgelost. Bij het invoeringstraject voor dit wetsvoorstel wordt daaraan aandacht besteed.

2.3.3 Het invoeringstraject

Terecht wijst de Afdeling op het belang van een uitgebreid communicatie- en implementatietraject bij de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar provincies en gemeenten. Een dergelijk uitgebreid traject acht het kabinet niet alleen van belang voor de uitvoerende diensten zelf maar ook voor burgers en bedrijven. Door het bedrijfsleven, provincies en gemeenten is tijdens de consultatieronde het belang van de behoefte aan duidelijkheid in de praktijk onderstreept.

Daarom investeert het kabinet in het ontzorgen van burgers en bedrijven bij de uitvoering van de natuurwetgeving, via het hiervoor kort aangehaalde traject implementatie natuurwetgeving, dat door provincies, gemeenten en Rijk wordt gedragen en dat inhoud wordt gegeven in goede afstemming met het bedrijfsleven en natuurorganisaties. In dat kader wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van de dienstverlening door betrokken overheden bij de behandeling van aanvragen van vergunningen en ontheffingen. Ook zal in dit traject worden voorzien in een vergroting van kennis over de vereisten van de natuurwetgeving in de praktijk, zowel bij bedrijven en burgers als bij overheden, zodat het voor burgers en bedrijven duidelijk en voorspelbaar is wat de natuurwetgeving van hen in een concreet geval vereist. Van belang hierbij is tevens dat zij toegang tot voldoende betrouwbare natuurgegevens hebben, op een eenvoudige wijze tegen de laagst mogelijke kosten, zoals gevraagd

¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 953, nr. 27.

door de Vereniging Nederlandse Gemeenten in haar advies over het wetsvoorstel (hierna: VNG), het IPO en het bedrijfsleven.

Met deze gezamenlijke investering van Rijk, provincies en gemeenten is naar het oordeel van het kabinet gewaarborgd dat de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, plaats zal vinden op een moment dat alle betrokken overheden voldoende zijn toegerust om hun nieuwe taken en bevoegdheden te kunnen uitvoeren.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting overeenkomstig bovenstaande aangevuld.

Ten aanzien van de facilitatie van de overgang van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden door middel van voldoende financiering verwijst het kabinet naar paragraaf 2.3.2 van dit nader rapport.

2.4 Gevolgen voor de aanschrijvingsbevoegdheid en de zorgplicht voor de handhaving

De opmerkingen van de Afdeling hebben geleid tot een heroverweging van het oorspronkelijke voorstel op dit punt. Het kabinet heeft besloten voor de aangegeven situaties een vergunningplicht, onderscheidenlijk een verbod met een ontheffingsmogelijkheid in te voeren, met toepassing van de *lex silencio positivo*, in plaats van de introductie van een aanschrijvingsbevoegdheid, onderscheidenlijk meldingsplicht. Verwezen zij naar paragraaf 2.3.2.1 van het nader rapport.

2.5 Samenvatting

In de voorgaande onderdelen van het nader rapport is aangegeven tot welke wijzigingen de opmerkingen van de Afdeling aanleiding hebben gegeven. Korte tijdshalve wordt daarnaar verwezen.

3. Implementatie van internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen

3.1 Adequate implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn

3.1.1 Inleiding

Het kabinet stelt vast dat de Afdeling met hem van mening is dat een nauwe aansluiting van de formulering van wettelijke voorschriften bij de formuleringen van de richtlijnen, zoals een uitgangspunt is van onderhavig wetsvoorstel, bijdraagt aan een transparante, effectieve en consistente toepassing van het EU-recht. Dit mede in het licht van het feit dat de complexe implementa-

tie van de verplichtingen uit de richtlijnen in de nationale wetgeving regelmatig tot procedures hebben geleid.

Op de door de Afdeling gemaakte opmerkingen over de wijze waarop de bepalingen van de richtlijnen in het wetsvoorstel zijn geïmplementeerd en of met de gekozen instrumenten de doelen van de richtlijnen kunnen worden gehaald, wordt in het navolgende ingegaan.

3.1.2 Begripsbepalingen

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven door in aanvulling op het voorgestelde artikel 1.1, derde lid, in het voorgestelde eerste lid van die bepaling de kernbegrippen van de Habitatrichtlijn, die in dit wetsvoorstel voorkomen, te definiëren overeenkomstig hun begripsomschrijving in artikel 1 van de Habitatrichtlijn.

3.2 Gebiedsbescherming

3.2.1 Vervallen van nationale complementaire doelen

Het kabinet deelt de mening van de Afdeling dat de aanvullende beschermingsmaatregelen nodig zijn voor het bereiken van de resultaatsverplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.2 van dit nader rapport is het kabinet van mening dat het scala aan maatregelen, aanvullend op de voorgestelde wettelijke regimes, een adequate bescherming van natuurwaarden biedt. Het kabinet houdt dan ook vast aan zijn beleid² om voor Natura 2000-gebieden uitsluitend instandhoudingsdoelstellingen te beschermen die direct voortvloeien uit de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn, en dus bijvoorbeeld geen zogenoemde complementaire doelen.

Dat neemt niet weg dat het kabinet het, met de Afdeling, niet uit te sluiten acht dat na verloop van tijd, bijvoorbeeld op basis van de in paragraaf 2.2 van dit nader rapport aangehaalde evaluatie in 2016, aanvullende bescherming via dit wetsvoorstel, eenmaal wet, noodzakelijk kan blijken te zijn om de Europese resultaatsverplichtingen te realiseren. Daarbij kan het gaan om aanvullende doelstellingen binnen een Natura 2000-gebied, maar ook om bescherming van andere gebieden dan Natura 2000-gebieden.

Met het oog daarop heeft het kabinet besloten om ten aanzien van de bescherming van Natura 2000-gebieden de expliciete uitsluiting van andere

² Brieven van 23 februari 2011 en 14 september 2011, Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nrs. 1 en 24.

instandhoudingsdoelstellingen dan die noodzakelijk voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (voorgesteld artikel 2.1, vierde lid), te laten vervallen, en om de bevoegdheid te introduceren om andere gebieden dan Natura 2000-gebieden aan te wijzen teneinde passende maatregelen te kunnen treffen wanneer dat noodzakelijk blijkt te zijn om de Europese resultaatsverplichtingen te verwezenlijken (voorgesteld artikel 2.11).

In paragraaf 6.2.5 van de memorie van toelichting zijn de overwegingen om nationale doelen in de aanwijzingsbesluiten te schrappen verduidelijkt; de paragraaf is ook aangevuld op het punt van de ruimte die het voorgestelde artikel 2.1, vierde lid, biedt om in de toekomst ter zake zo nodig een andere afweging te maken. In paragraaf 6.7 (nieuw) van de memorie van toelichting is ingegaan op de basis die het voorgestelde artikel 2.11 biedt om bijzondere beschermingsgebieden te introduceren. De paragraaf over rechtsbescherming (6.7 oud) is vernummerd tot 6.8.

3.2.2 Implementatie artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn

3.2.2.1 Keuze instrumentarium

Het kabinet heeft ervoor gekozen de vergunningplicht voor handelingen met een mogelijk verslechterend of significant verstorend effect op een Natura 2000-gebied ten algemene te handhaven, met toepassing van de *lex silencio positivo*. Verwezen zij naar paragraaf 2.3.2.1 van dit nader rapport.

3.2.2.2 Ontoereikend toepassingsbereik instrumentarium

Naar aanleiding van het advies voorziet het voorgestelde artikel 2.11, eerste lid, onderdeel b, in een aanvullende mogelijkheid om gebieden te beschermen via passende maatregelen, wanneer de Europese Commissie van oordeel is dat een gebied moet worden aangemeld als Natura 2000-gebied, en Nederland niet, en over dit verschil van mening een procedure als bedoeld in artikel 5 van de Habitatrichtlijn wordt gestart. In de nieuwe paragraaf 6.6 van de memorie van toelichting is deze voorgestelde voorziening toegelicht.

3.2.3 Beschermingsregime gebieden voor aanmelding

De in paragraaf 3.2.1 genoemde aanvullende grondslag voor bescherming van gebieden (voorgesteld artikel 2.11, eerste lid, onderdeel a) voorziet in de door de Afdeling beschreven situatie dat een gebied moet worden beschermd vooruitlopend op zijn plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang. In de nieuwe paragraaf 6.6 van de memorie van toelichting is deze voorgestelde voorziening toegelicht.

3.2.4 Beschermingsregime voor gebieden: artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn

3.2.4.1 Relevante peildata

Het kabinet wijst er op dat voor de volledige implementatie van de Habitatrichtlijn in de Natuurbeschermingswet 1998, de toets van projecten aan de vereisten van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn zoveel mogelijk werd verricht bij het nemen van andere besluiten die voorzagen in de autorisatie van het project, bijvoorbeeld milieu(revisie)vergunningen, vrijstellingen op grond van artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen en ontgrondingsvergunningen. Dit op basis van een zogenoemde richtlijnconforme interpretatie van de rechtstreeks werkende onderdelen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (zie artikel 4, vijfde lid, van die richtlijn).

Het kabinet kan zich voorstellen dat er projecten zijn geweest die in de aanloop naar de volledige implementatie van de Habitatrichtlijn niet formeel konden worden beoordeeld overeenkomstig de eisen van de Habitatrichtlijn – noch op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, noch op grond van enige andere wet via richtlijnconforme interpretatie. Die projecten zijn gerealiseerd, en het heeft geen zin om hiervoor alsnog een passende beoordeling te doorlopen. Desalniettemin zal het bevoegd gezag, wanneer dat noodzakelijk is voor de bescherming van een Natura 2000-gebied, op basis van de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid alsnog maatregelen kunnen treffen, bijvoorbeeld de oplegging van een verplichting om de mogelijke ecologische gevolgen te onderzoeken en zonodig maatregelen te treffen. In de toelichting op het voorgestelde artikel 9.4, achtste lid, is dit verduidelijkt.

3.2.4.2 De inperking van de vergunningplicht

Zoals uiteengezet in onderdeel 2.3.2.1 van het nader rapport, zal niet alleen voor projecten met mogelijk significante gevolgen, maar ook voor handelingen met mogelijk verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied in principe een vergunningplicht komen te gelden. Daarmee is het risico waarop de Afdeling wijst weggenomen.

3.2.4.3 Uitzondering op vergunningplicht

De Afdeling constateert dat waar de memorie van toelichting spreekt van een “voldoende uitwerking” van projecten in plannen, de tekst van het wetsvoorstel een veel gedetailleerdere uitwerking van projecten in plannen met zich

brengt. Zij adviseert de formulering van de wettekst in overeenstemming te brengen met de toelichting, die in dit geval leidend moet zijn.

Het kabinet onderschrijft deze opmerking van de Afdeling, en wijst in dit verband op het nader rapport op het advies over een nota van wijziging van het voorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht.³ In dat wetsvoorstel was een soortgelijke bepaling opgenomen.⁴

Inmiddels heeft de Tweede Kamer een amendement van de leden Kuiken en Wiegman-Van Meppelen Scheppink⁵ aangenomen op het aangehaalde voorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet, dat voorziet in een alternatieve, gelijkwaardige voorziening voor de toetsing van projecten op planniveau. Een belangrijk verschil ten opzichte van de oorspronkelijke voorziening is dat projecten onderworpen blijven aan een vergunningplicht, in plaats van daarvan uitgezonderd te zijn. Het plan bevat de voorwaarden waaronder een vergunning wordt verleend, en de voorschriften en beperkingen die moeten zijn verbonden aan de vergunning, wat maakt dat de vergunning een gebonden karakter heeft. De in het plan opgenomen voorwaarden, voorschriften en beperkingen worden aan een passende beoordeling onderworpen, zodat op voorhand de zekerheid is verkregen dat projecten die aan deze vereisten voldoen, de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zullen aantasten.

Het kabinet heeft deze alternatieve voorziening ook in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen (voorgesteld artikel 5.6), ter vervanging van het op plannen betrekking hebbende onderdeel van voorgestelde artikel 2.9, eerste lid, zoals aan de Afdeling was voorgelegd. Ook de formulering van deze alternatieve voorziening is in lijn met de opmerking van de Afdeling, aangezien zij veronderstelt dat de activiteiten en hun mogelijke effecten weliswaar in voldoende mate uitwerking van concreetheid worden beschreven in het plan, maar niet op detailniveau.

Ten aanzien van het advies van de Afdeling om de voorgestelde voorziening een experimenteel karakter te geven, merkt het kabinet op dat deze voorziening is bedoeld om het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden in de praktijk hanteerbaar te maken, zonder afbreuk te doen aan de bescherming van de natuurwaarden, en uiteraard in overeenstemming met de vereisten van de Habitatrictlijn. Tegen die achtergrond acht het kabinet het wenselijk om de voorziening breed van toepassing te laten zijn in de praktijk, en haar niet te beperken tot enkel experimenten.

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 26, onderdeel 2.

⁴ Deze soortgelijke bepaling voorziet in een wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (voorgesteld artikel 19db).

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 54.

3.3 Soortenbescherming

3.3.1 Reikwijdte verbodsbepalingen 3.1

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel geëxpliciteerd dat de begrippen 'vogels' en 'vogelsoorten' betrekking hebben op alle natuurlijk in het wild levende vogels en vogelsoorten op het Europees grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie (voorgestelde artikelen 3.1, 3.2, 3.4, 3.14, eerste lid, 3.15, eerste lid). Daarmee is verzekerd dat de uitleg van het Hof van Justitie dat de Vogelrichtlijn niet van toepassing is op in gevangenschap geboren en opgekweekte vogels, wordt toegepast in de praktijk.

3.3.2 Het verbod vogels opzettelijk te storen

Het kabinet onderkent de door de Afdeling geuite zorgen over de handhaafbaarheid van het voorgestelde verbod op het opzettelijk verstoren van vogels, maar hecht er tegelijkertijd aan dat een ondernemer of burger de ruimte krijgt om aan te tonen dat zijn op zich verstorende activiteit geen bedreiging vormt voor de vogelsoort, en dus doorgang mag vinden. Omwille van een goede uitvoering en handhaafbaarheid van de regels investeert het kabinet in een vergroting van kennis bij bedrijven, burgers en overheden over de vereisten van de natuurwetgeving in de praktijk, via het traject implementatie natuurwetgeving (zie paragraaf 2.3.3 van dit nader rapport), ook waar het gaat om het antwoord op de vraag in hoeverre een verstoring al dan niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van een vogelsoort. In hoofdstuk 13 van de memorie van toelichting is dit punt verduidelijkt.

3.3.3 Implementatie artikel 12, eerste lid, van de Habitatrichtlijn

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel aangevuld met een nieuwe bepaling (voorgesteld artikel 1.10 *nieuw*), die gedeputeerde staten de opdracht geeft om zorg te dragen voor de totstandbrenging en instandhouding van de ecologische hoofdstructuur in hun provincie met het oog op de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor dier- en plantensoorten waarop de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn van toepassing is, en andere soorten die op een rode lijst zijn geplaatst (zie voorgesteld artikel 1.5, vierde lid). In het tweede lid van het voorgestelde artikel 1.10 (*nieuw*) is aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de opdracht gegeven voor het treffen van nodige maatregelen in gebieden buiten de ecologische hoofdstructuur.

3.4 Invulling van internationaalrechtelijke verplichtingen

3.4.1 Algemeen beschermingsniveau

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de paragrafen 6.1 en 7.2.3 van de memorie van toelichting ingegaan op de uitvoering van de verplichtingen uit door Nederland geratificeerde internationale natuurbeschermingsverdragen. Bovendien is een nieuwe derde bijlage aan de memorie van toelichting toegevoegd met transponeringstabellen voor de relevante internationale verdragen op het gebied van de instandhouding en bescherming van gebieden en soorten.

3.4.2 Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is het voorgestelde artikel 3.39, tweede lid, aangevuld met het vereiste dat de leden van de Commissie – thans genoemd: CITES-commissie – deskundigheid bezitten op het gebied van natuurbescherming, welzijn van dieren en de opvang van dieren.

4. Overige opmerkingen

4.1 Natuurvisie en Verdrag van Aarhus

Overeenkomstig het advies is in het wetsvoorstel geregeld dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht – dat voldoet aan de vereisten van het Verdrag van Aarhus – van toepassing is op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van de natuurvisie (voorgesteld artikel 1.6, tweede lid).

4.2 Regulering van randvoorwaarden voor programmatische aanpak

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de essentialia van een programma in het wetsvoorstel zelf geregeld (voorgesteld artikel 1.11 *nieuw*), en is geregeld dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is en de voorgestelde vereisten ook gelden voor provinciale programma's.

4.3 Vervallen voorlopige aanwijzing Natura 2000-gebied

De in paragraaf 3.2.1 genoemde aanvullende grondslag voor bescherming van gebieden (voorgesteld artikel 2.11 *nieuw*) fungeert mede als instrument voor voorlopige aanwijzing van Natura 2000-gebieden; zie hiervoor paragraaf

fen 3.2.2.2 en 3.2.3 van het nader rapport. Het nieuwe voorgestelde artikel 9.1, vierde lid, voorziet in een overgangsrechtelijke bepaling.

4.4 Wijziging aanwijzing Natura 2000-gebied en beheerplannen

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in de voorgestelde artikelen 2.1, zevende lid, en 2.3, zesde lid, geregeld dat op een besluit tot wijziging van een aanwijzingsbesluit, onderscheidenlijk beheerplan, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is als de wijziging van ondergeschikte aard is.

4.5 Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 2.3, vijfde lid, verduidelijkt en is in de voorgestelde bepalingen waarin wordt verwezen naar het beheerplan, een expliciete verwijzing opgenomen naar andere plannen of programma's waarvan het beheerplan onderdeel uitmaakt, wanneer uitvoering is gegeven aan het voorgestelde artikel 2.3, vijfde lid (voorgestelde artikelen 3.3, zevende lid, onderdeel b, 3.8, zevende lid, onderdeel b, en 4.4, eerste lid, onderdeel b, alsook de voorgestelde wijzigingen van de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet in de artikelen 10.5 en 10.6).

4.6 Betreden woning zonder toestemming van de bewoner

Het kabinet heeft naar aanleiding van het advies het voorstel tot introductie van een bevoegdheid om een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner, heroverwogen en heeft besloten dat voorstel te laten vervallen.

4.7 Invoering van de bestuurlijke boete en toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het voorgestelde artikel 7.6 verduidelijkt dat wanneer er een bestuurlijke boete kan worden opgelegd er geen bestuurlijke strafbeschikking kan worden opgelegd. Paragraaf 9.4 van de memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

4.8 Strafrechtelijke handhaving zorgplicht

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.3.2.1 van het nader rapport introduceert het kabinet naar aanleiding van het advies van de Afdeling een strafrechtelijk te handhaven vergunningplicht met toepassing van de 'lex silencio positivo' voor

handelingen die schadelijke gevolgen hebben voor dieren en planten waarvoor de richtlijnen en verdragen geen specifiek beschermingsregime voorschrijven. Daardoor heeft een strafrechtelijk te handhaven zorgplicht als zelfstandig instrument geen toegevoegde waarde meer, en wordt conform de huidige Flora- en faunawet, volstaan met een algemene, bestuursrechtelijk te handhaven zorgplicht.

4.9 Overgangsrecht

4.9.1 Overgangsrecht ambtshalve besluiten

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in de voorgestelde artikelen 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 en 9.9 geregeld dat het voorgestelde overgangsrecht geldt voor besluiten die zijn genomen op grond van de huidige natuurwetgeving voordat het wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking is getreden. Of een besluit al dan niet al van kracht is, doet niet terzake.

Ook is overeenkomstig het advies de reikwijdte van artikel 9.10, eerste lid, verbreed tot alle aanhangige procedures tot het nemen van een besluit op grond van de natuurwetgeving, in plaats van alleen aanhangige aanvragen en verzoeken tot het nemen van een besluit. Hierdoor is deze voorgestelde overgangsrechtelijke bepaling ook van toepassing op aanhangige ambtshalve te nemen besluiten.

4.9.2 Overgang facultatieve aanhaking naar verplichte aansluiting bij omgevingsvergunning

Terecht wijst de Afdeling op de onwenselijke praktische gevolgen wanneer op een aanvraag van een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of van een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet voor locatiegebonden activiteiten, of een bezwaarschrift naar aanleiding van het besluit op die aanvraag, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, de regels met betrekking tot omgevingsvergunningen van toepassing zouden zijn. Zo past een aanvraag voor verlening van een zelfstandige vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 niet in het stelsel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, dat niet voorziet in een omgevingsvergunning die enkel van toepassing is ten aanzien van natuuraspecten, en bovendien kent het stelsel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geen bezwaarprocedure, en die van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet wel.

Het kabinet heeft er om die reden voor gekozen om vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en ontheffingen op grond van de Flora- en faunawet voor locatiegebonden activiteiten, verleend voor de inwerking-

trekking van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, ook in het voorgestelde nieuwe regime als zelfstandige vergunningen, onderscheidenlijk ontheffingen te continueren. Dat betekent dat het bevoegd gezag – meestal provincies, soms het Rijk – bevoegd blijven voor het uitoefenen van toezicht en voor de handhaving.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling zijn de voorgestelde artikelen 9.4, 9.6, 9.10 en 10.7 (artikel 2.1, eerste lid, onderdeel j, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) verduidelijkt, alsook de toelichting daarop.

4.9.3 Overgangsrecht voor wijzigingen beroepsinstantie

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is een overgangsrechtelijke bepaling inzake beroepszaken in het wetsvoorstel opgenomen (voorgesteld artikel 9.10, derde lid) die maakt dat de huidige wetgeving niet alleen van toepassing blijft op zaken die op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, aanhangig zijn, maar ook op beroepszaken ten aanzien van besluiten die voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, bekend zijn gemaakt, maar eerst na dit tijdstip aanhangig zijn gemaakt. Hierdoor blijft de rechter die ten tijde van de bekendmaking van een besluit op grond van de huidige natuurwetgeving bevoegd was om kennis te nemen van het beroep, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, bevoegd.

4.10 Decentralisatie-uitkering voor decentralisatie Faunafonds

Het kabinet erkent dat in het onderhavige geval ook voor de figuur van de integratie-uitkering had kunnen worden gekozen. De afspraken in het bestuursakkoord natuur verzekeren evenwel op gelijke wijze de eindigheid van de decentralisatie-uitkering en het opgaan van die uitkering in de algemene uitkering van het provinciefonds. Niettemin zal het kabinet samen met provincies bezien voor welke vorm uiteindelijk wordt gekozen: een integratie-uitkering of een – tijdelijke – decentralisatie-uitkering.

4.11 Wijzigingen Wabo

Het kabinet neemt de adviezen van de Afdeling over. De voorgestelde artikelen 10.7, onderdelen A en B, en de toelichting daarop, zijn aangepast. Bovendien is in het voorgestelde artikel 7.3, eerste lid (nieuw) geregeld dat de bepalingen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht over bestuurlijke handhaving van toepassing zijn op de handhaving van het bepaalde bij of

krachtens dit wetsvoorstel. De memorie van toelichting is hiermee in overeenstemming gebracht (artikelsgewijs).

4.12 Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is gevolg gegeven.

5. Overige wijzigingen

De memorie van toelichting is na ommekomst van de Raad van State geactualiseerd. Gegeven de demissionaire status van het kabinet heeft het regeerakkoord daarin ook een minder prominente plaats gekregen.

Voorts zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op de volgende punten gewijzigd:

- Aan het slot van onderdeel 2.1 van het nader rapport is al ingegaan op enkele wijzigingen in het voorgestelde artikel 1.5. De voorgestelde bepaling regelt daarnaast nu ook uitdrukkelijker dat de natuurvisie aandacht besteedt aan de samenhang van het natuurbeleid met het ruimtelijke beleid, waterbeleid en milieubeleid van het Rijk (derde lid, onderdeel f) en aan onderzoek op het terrein van de biologische diversiteit (derde lid, onderdeel h). Bovendien is, ten aanzien van de in de natuurvisie op te nemen kwantificering van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden, expliciet gemaakt dat de natuurvisie inzicht verschaft in de actualisatie van aanwijzingsbesluiten in samenhang met de staat van instandhouding van de betrokken natuurwaarden (vijfde lid). Paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting is in lijn met deze wijzigingen gebracht.
- In het voorgestelde artikel 1.11 (nieuw; voorheen artikel 1.10) over de programmatische aanpak is verduidelijkt dat, in het licht van de verbinding tussen ecologie en economie, een programma niet alleen tot doel heeft de natuur te beschermen, maar ook een evenwichtige duurzame economische ontwikkeling. Paragraaf 5.4 van de memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangevuld.
- In het voorgestelde artikel 2.3, tweede lid, is verduidelijkt dat, net als nu is geregeld in artikel 19a, derde lid, onderdeel a, van de Natuurbeschermingswet 1998, het beheerplan ook de beoogde resultaten beschrijft van de in het plan opgenomen maatregelen ter bescherming van de natuur. De wijziging is verwerkt in paragraaf 6.3.3 van de memorie van toelichting.
- In het voorgestelde artikel 3.12, negende lid (nieuw) is verduidelijkt dat de verplichting tot het opstellen van een faunabeheerplan niet van toepassing is op het beheer van populaties van exoten of verwilderde

dieren en op de bestrijding van schadeveroorzakende exoten of verwilderde dieren.

- Het voorgestelde artikel 3.29, eerste lid, is aangevuld met drie categorieën van handelingen waarvoor een gedragscode kan worden opgesteld (voorgestelde onderdelen b, c en d). Die categorieën zijn thans opgenomen in artikel 16b, eerste lid, onderdelen b, c en d, van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten, en waren abusievelijk niet opgenomen in het wetsvoorstel. De categorieën zijn toegelicht in hoofdstuk 13 van de memorie van toelichting.
- De in het voorgestelde artikel 3.39, eerste lid, genoemde Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten is hernoemd en heet nu CITES-commissie, omdat haar taken niet alleen zien op uitheemse soorten, maar ook op inheemse soorten. De wijziging is ook doorgevoerd in paragraaf 7.5.4 van de memorie van toelichting.
- In het voorgestelde artikel 6.2, eerste lid, onderdeel a, en de paragraaf 10.3 van de toelichting is verduidelijkt dat de in rekening te brengen bedragen ook betrekking kunnen hebben op aanvragen tot wijziging of verlening van een vergunning of ontheffing, alsmede op de controlehandelingen die worden verricht met het oog op de instandhouding van deze besluiten – post-toelating.
- In het nieuwe voorgestelde artikel 7.8 is een bepaling opgenomen die regelt dat de Nederlandse strafwet van toepassing is op overtredingen van dit wetsvoorstel, begaan in de exclusieve economische zone. Deze bepaling was abusievelijk niet opgenomen in het wetsvoorstel. De bepaling is toegelicht in hoofdstuk 13 van de memorie van toelichting.
- Het voorgestelde artikel 8.3 (nieuw) voorziet een regeling die borgt dat het predicaat 'nationaal park' alleen in daarvoor geëigende gevallen wordt gebruikt. Het voorgestelde artikel 9.11 bevat een overgangsrechtelijke voorziening voor de thans aangewezen nationale parken. De bepalingen zijn toegelicht in hoofdstuk 13 van de memorie van toelichting.
- In het voorgestelde artikel 9.4, achtste, negende en tiende lid, zijn overgangsrechtelijke bepalingen opgenomen voor activiteiten die zijn toegestaan op grond van andere wetgeving, waarbij de op grond van de artikelen 6, tweede, derde of vierde lid, van de Habitatrichtlijn vereiste toetsen zijn uitgevoerd. Deze waren abusievelijk niet opgenomen in het wetsvoorstel. De bepalingen zijn toegelicht in hoofdstuk 13 van de memorie van toelichting.
- In het voorgestelde artikel 9.5 is in het negende lid een overgangsrechtelijke bepaling opgenomen voor de besluiten tot benoeming of herbenoeming van leden van de Commissie bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten.

- De voorgestelde artikelen 11.8 en 11.9, die een samenloopbepalingen bevatten met het oog op inwerkingtreding van het voorstel voor een Wet revitalisering generiek toezicht, eenmaal wet, zijn geschrapt, aangezien dat wetsvoorstel inmiddels kracht van wet heeft gekregen en op 1 oktober 2012 in werking zal treden (besluit van 13 juni 2012, Stb. 276).
- In paragraaf 6.5.3 van de memorie van toelichting is verduidelijkt dat wanneer voor locatiegebonden ingrepen met mogelijke gevolgen voor de natuur geen omgevingsvergunning is vereist op grond van het Besluit omgevingsrecht, voor deze ingrepen in dat geval een separate vergunning of ontheffing op grond van het wetsvoorstel natuurbescherming is vereist.
- In paragraaf 7.3.4.6 van de memorie van toelichting is een zin geschrapt over het voornemen om de geldingsduur van de jachtakte van één naar vijf jaar te verlengen. De minister van Veiligheid en Justitie en ondergetekende hebben de Tweede Kamer naar aanleiding van een onderzoek naar het stelsel ter beheersing van het legaal wapenbezit gemeld dat het wenselijk dat de jachtakte één jaar geldig blijft in plaats van vijf jaar, net als de geldigheidsduur van het verlof voor een vuurwapen.⁶

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

dr. Henk Bleker

Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 033, nr. 7, blz. 6.