

NOTA VAN TOELICHTING

**ONTWERP-AANVULLINGSBESLUIT
NATUUR OMGEVINGSWET**

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	6
2. Hoofdbestanddelen specifieke regels voor natuurbescherming	12
2.1 Algemene voorzieningen	12
2.1.1 Inleiding	12
2.2.1 Bevoegdheidsverdeling	12
2.1.3 Monitoring en gegevensverstrekking	14
2.1.4 Specifieke zorgplicht	15
2.1.5 Actieve beschermingsmaatregelen	16
2.2 Gebiedsbescherming	16
2.2.1 Natura 2000-gebieden	16
2.2.2 Bijzondere nationale natuurgebieden	19
2.3 Soortenbescherming	21
2.3.1 Algemene verboden ter bescherming van dieren of planten	21
2.3.2 Schade- en overlastbestrijding, populatiebeheer en jacht	24
2.3.3 Gebruik van middelen voor het vangen of doden van dieren	26
2.3.4 Handel in en bezit van dieren en planten	27
2.4 Houtopstanden, hout en houtproducten	28
3. Achtergrond en strekking wijzigingen Bal	29
3.1 Reikwijdte en grondslagen	29
3.2 Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden	31
3.2.1 Natura 2000-gebieden	31
3.2.1.1 <i>Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen</i>	31
3.2.1.2 <i>Vergunningvrije gevallen en flexibiliteitsregels Natura 2000-activiteiten</i>	35
3.2.2 Bijzondere nationale natuurgebieden	37
3.3 Soortenbescherming	38
3.3.1 Omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten: soorten vogelrichtlijn	38
3.3.1.1 <i>Regeling in de vogelrichtlijn</i>	38
3.3.2 Omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten: soorten habitatrichtlijn	44
3.3.2.1 <i>Regeling in de habitatrichtlijn</i>	44
3.3.2.2 <i>Omzetting in het Bal</i>	46
3.3.3 Omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten: andere soorten	49
3.3.4 Schade- en overlastbestrijding, populatiebeheer en jacht	52
3.3.4.1 <i>Faunabeheereenheden en -plannen en wildbeheereenheden</i>	52
3.3.4.2 <i>Schadebestrijding</i>	54
3.3.4.3 <i>Overlastbestrijding</i>	56
3.3.4.4 <i>Populatiebeheer</i>	57
3.4.5 <i>Jacht</i>	58

3.3.5 Middelen voor het vangen of doden van dieren	3.3.5.1 Algemeen.....	60
	3.3.5.2 <i>Verboden middelen in het veld</i>	61
	3.3.5.3 <i>Gebruik van het geweer</i>	62
	3.3.5.4 <i>Jachtvogels en eendenkooien</i>	64
	3.3.5.5 <i>Examens jachtgeweeractiviteiten, valkeniersactiviteiten en gebruik eendenkooien</i>	65
3.3.6 Handel en bezit.....		67
	3.3.6.1 <i>Algemeen</i>	67
	3.3.6.2 <i>Cites</i>	68
	3.3.6.3 <i>Soorten vogelrichtlijn</i>	71
	3.3.6.4. <i>Soorten habitatrichtlijn</i>	74
	3.3.6.4. <i>Soorten op bijlage IX van het Bal</i>	75
	3.3.6.5 <i>Specifieke Europese handelsbeperkingen</i>	75
3.3.7 Uitvoering EU-verordening invasieve uitheemse soorten.....		76
3.4 Hout- en houtopstanden.....		77
	3.4.1 Meldings- en herbeplantingsplicht	77
	3.4.2 Handel en bezit.....	79
4. Achtergrond en strekking wijzigingen Bkl		81
	4.1 Reikwijdte en grondslagen.....	81
	4.2 Algemene instructieregels voor natuur	83
	4.2.1 Algemeen	83
	4.2.2 Rekening houden met sociaaleconomische belangen	84
	4.2.3 Actieve maatregelen voor behoud en herstel van de biodiversiteit...85	
	4.3 Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden	87
	4.3.1 Natura 2000-gebieden.....	87
	4.3.1.1 <i>Algemeen</i>	87
	4.3.1.2 <i>Aanwijzingsbesluiten Natura 2000-gebieden</i>	88
	4.3.1.3 <i>Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen</i>	94
	4.3.1.4 <i>Programmatische aanpak stikstof</i>	97
	4.3.1.5 <i>Beoordeling plannen en activiteiten in relatie tot Natura 2000</i>	107
	4.3.2 Bijzondere nationale natuurgebieden	111
	4.4 Soortenbescherming	112
	4.4.1 Beoordelingskader flora- en fauna-activiteiten soorten vogelrichtlijn	112
	4.4.2 Beoordelingskader flora- en fauna-activiteiten soorten habitatrichtlijn.....	114
	4.4.3 Beoordelingskader flora- en fauna-activiteiten andere soorten.....	116
	4.4.4 Beoordelingskader omgevingsvergunning jachtgeweeractiviteit.....	117
	4.4.5 Beoordelingskader valkeniersactiviteit.....	118
	4.5 Monitoring.....	118
5. Achtergrond en strekking wijzigingen Ob.....		120
	5.1 Reikwijdte en grondslagen.....	120
	5.2 Bevoegdheden	122
	5.3 Faunabeheereenheden en faunabeheerplannen.....	124
	5.4 Rapportages.....	127
6. Integraal afwegingskader en effecten.....		131
7. Artikelsgewijze toelichting		134
	Artikel I (wijziging Bal).....	134
	Artikel II (wijziging Bkl)	259

Artikel III (wijziging Ob).....	324
Bijlage 1. Tabellen omzetting bepalingen Wet natuurbescherming en Besluit natuurbescherming.....	357
Tabel 1. Omzetting Wet natuurbescherming in stelsel Omgevingswet.....	357
Tabel 2. Omzetting Besluit natuurbescherming in stelsel Omgevingswet....	404
Tabel 3. Omzetting Regeling natuurbescherming in stelsel Omgevingswet	418
Bijlage 2. Transponeringstabellen internationaalrechtelijke verplichtingen	421
Tabel 1. Vogelrichtlijn.....	421
Tabel 2. Habitatrichtlijn.....	425
Tabel 3. Verdragen	432
Bijlage 3. Reactiedocument zienswijzen en adviezen	441

Samenvatting

Met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet zijn in de Omgevingswet waar nodig aanvullende bepalingen opgenomen. Daarmee kunnen de specifieke regels voor de bescherming van natuurwaarden die voorheen waren opgenomen in de Wet natuurbescherming, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming worden geïntegreerd in het stelsel van de Omgevingswet. Opname in het stelsel van de Omgevingswet bevordert dat het natuurbelang al in een vroegtijdig stadium bij beleids- en besluitvorming wordt betrokken. Dat is goed voor de natuur en dat voorkomt ook vertraging verderop in besluitvormingstrajecten.

Een beperkt deel van de regels van de Wet natuurbescherming belandt in de Omgevingswet zelf. Het overgrote deel van de regels wordt overeenkomstig het systeem van de Omgevingswet tezamen met de regels van het Besluit natuurbescherming opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit. Het hier voorliggende Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voorziet daarin. Met het aanvullingsbesluit worden ook sommige regels van de Regeling natuurbescherming naar de drie algemene maatregelen van bestuur overgebracht. Dat gebeurt voor zover die regels niet zijn aan te merken als uitvoeringstechnische, administratieve of meet- of rekenvoorschriften. De overgang van alle regels gebeurt op beleidsneutrale wijze: de geboden bescherming, instrumenten en bevoegdheden blijven zoveel mogelijk gelijk.

De regels die met dit aanvullingsbesluit in de drie algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet worden opgenomen hebben betrekking op:

- de specifieke bescherming van gebieden die behoren tot het Europese Natura 2000-netwerk en van bijzondere nationale natuurgebieden;
- de specifieke bescherming van dieren- en planten van soorten in Nederland die bedreigd of kwetsbaar zijn;
- bijzondere beperkingen, onder andere voor de te gebruiken middelen in de uitzonderingsgevallen waarin het vangen of doden van dieren toelaatbaar is;
- de handel in dieren en planten van bedreigde inheemse en uitheemse soorten;
- het voorkomen van de introductie in Nederland van uitheemse soorten die een bedreiging voor de inheemse Europese soorten vormen;
- het behoud van het areaal bossen en andere houtopstanden; en
- de verzekering dat hout en houtproducten uit derde landen op legale wijze zijn verkregen.

Bijna alle regels geven uitvoering aan Europese wetgeving en internationale verdragen.

De taken en bevoegdheden op het vlak van natuurbescherming liggen voor een belangrijk deel bij de provincies, aansluitend op de regierol die de provincies hebben op het vlak van de inrichting en de bescherming van het landelijk gebied.

Zoals voorheen, geldt voor activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden of voor beschermde soorten een vergunningplicht. Voor het gebruik van het jachtgeweer of jachtvogels krijgt het huidige vereiste van een jachttakte of een valkeniersakte de vorm

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

van een omgevingsvergunningplicht. Daarnaast gelden ter bescherming van de natuur en houtopstanden algemene regels; uit een oogpunt van natuurbescherming, dierenwelzijn en – soms veiligheid – zijn ook algemene regels gesteld over middelen voor het vangen of doden van dieren.

Leeswijzer

In hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving worden in aanvulling op artikel 5.1 van de Omgevingswet de voor eenieder relevante regels opgenomen die bepalen of een activiteit met betrekking tot de natuur wel of niet vergunningplichtig is. Daarnaast worden in dat hoofdstuk algemene regels opgenomen waaraan eenieder moet voldoen: over jacht, over het bezit en gebruik van middelen voor het vangen of doden van dieren, over het bezit en verhandelen van exemplaren van beschermde soorten, over activiteiten die kunnen leiden tot verspreiding van invasieve exoten, over walvisvangst en over het vellen van houtopstanden. Voor de toegankelijkheid zijn de onderwerpen in dit hoofdstuk zoveel mogelijk op gelijke wijze en in dezelfde volgorde geclusterd als voorheen in de Wet natuurbescherming het geval was: gebiedsbescherming, soortenbescherming en bescherming van houtopstanden.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt aangevuld met specifiek voor de betrokken overheden geldende regels voor de beoordeling van de vergunningaanvragen op het vlak van natuur (hoofdstuk 8). Ook wordt dat besluit aangevuld met regels over de taakuitoefening van die overheden op het vlak van natuurbescherming (hoofdstuk 3), over door die overheden voor de natuur vast te stellen programma's (hoofdstuk 4), over specifieke eisen waaraan omgevingsplannen en andere plannen moeten voldoen (hoofdstukken 5 en 9a) en over de monitoring die de verschillende overheden moeten uitvoeren (hoofdstuk 10).

Aan het Omgevingsbesluit worden regels toegevoegd over wie bevoegde gezag is voor omgevingsvergunningen op het vlak van natuur (hoofdstuk 4), over de organisatie van het faunabeheer (hoofdstuk 6) en over rapportageverplichtingen aan de Tweede Kamer en de Europese Commissie over de staat van de natuur (hoofdstuk 10).

In bijlage 1 bij de nota van toelichting zijn tabellen opgenomen die nauwkeurig aangeven door middel van welke bepaling in het stelsel van de Omgevingswet de bepalingen uit het stelsel van de Wet natuurbescherming zijn omgezet en in hoofdstuk 2 van de nota van toelichting wordt een totaaloverzicht verschaft van de met dit Aanvullingsbesluit geregelde onderwerpen en de vindplaats van de regels over die onderwerpen. De hoofdstukken 3, 4 en 5 bevatten steeds een inleidende paragraaf waarin voor elke algemene maatregel van bestuur (Bal, Bkl en Ob) een overzicht wordt gegeven van de onderwerpen die daarin met dit Aanvullingsbesluit worden opgenomen.

1. Inleiding

De Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving bieden het nieuwe juridische kader voor maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Tot de fysieke leefomgeving behoort ook natuur, zoals is geëxpliciteerd in artikel 1.2, eerste lid, van de Omgevingswet.

Het stelsel van de Omgevingswet is gericht op: "het met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, en in onderlinge samenhang:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften."

Deze maatschappelijke doelen zijn opgenomen in artikel 1.3 van de Omgevingswet.

Gelet op de onderlinge samenhang van deze stelsels en het belang dat natuuraspecten in een vroegtijdig stadium worden betrokken in beleids- en besluitvorming heeft het vorige kabinet besloten het stelsel van de Wet natuurbescherming te integreren in het stelsel van de Omgevingswet, en wel in de vorm van een volledige overgang van de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving naar de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

Het gaat bij de regels die aan het stelsel van de Omgevingswet worden toegevoegd om specifieke regels ter bescherming van natuurgebieden van Europees belang, van bepaalde dier- en plantensoorten die vanwege hun kwetsbaarheid of andere redenen bijzondere bescherming van de overheid verdienen en van houtopstanden. De regels strekken ertoe de biologische diversiteit te waarborgen en instrumenten te bieden voor het versterken van de natuur, zodat deze beter bestand wordt tegen negatieve effecten van menselijke activiteiten. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de artikel 21 van de Grondwet, dat bepaalt dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De specifieke beschermingsregels worden voor het grootste deel uitgevoerd door de provincies, die gegeven de schaal van de gebieden en populaties en hun verantwoordelijkheid voor het gebiedsgerichte beleid hiervoor de meest aangewezen bestuurslaag zijn. Dit overeenkomstig het zogenoemde 'bestuursakkoord natuur'.¹ Over de kaders en ambities op nationaal

¹ Op 20 september 2011 is tussen het Rijk en de provincies een onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (Kamerstukken II 2011/12, 30825, nr. 107) , ter uitwerking van de paragraaf over natuur en landelijk gebied in de bestuursafspraken 2011–2015 tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (Kamerstukken II 2010/11, 29544, nr. 336). Ter verduidelijking van en in aanvulling op het onderhandelingsakkoord hebben de partijen op 7 december 2011 een aanvullend akkoord gesloten (Kamerstukken II 2011/12, 30825, nr. 143). Bovendien hebben de partijen op 8 februari 2012 uitvoeringsafspraken gemaakt (Kamerstukken II 2011/12, 30825, nr. 153). Tezamen worden het onderhandelingsakkoord, het aanvullende akkoord en de uitvoeringsafspraken aangeduid als 'bestuursakkoord natuur'.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie

niveau die de provincies in acht nemen bij de invulling van het gebiedsgerichte beleid, hebben Rijk en provincies nadere afspraken gemaakt in het zogenoemde 'natuurpact'.²

Bij de totstandkoming destijds van de Wet natuurbescherming heeft al zoveel mogelijk afstemming plaatsgevonden met het begrippenkader, de rechtsfiguren en de instrumenten van de Omgevingswet. Voor de overgang van het stelsel van de Wet natuurbescherming geldt als uitgangspunt beleidsneutraliteit: normenkaders en instrumenten gaan qua inhoud en strekking ongewijzigd over en er wordt geen afbreuk gedaan aan het beschermingsniveau; de doelstellingen van de specifieke regels blijven ongewijzigd.³ Dit uitgangspunt is ook vastgelegd in het regeerakkoord 'vertrouwen in de toekomst'. Bij de overgang geldt ook als uitgangspunt dat wordt aangesloten bij de voorheen op grond van die wet al geldende verdeling van taken en bevoegdheden tussen de overheden. Met inachtneming van deze uitgangspunten bestaat er, zoals het vorige kabinet al had aangegeven, bij de omzetting uiteraard wel ruimte om rekening te houden met de – nog beperkte – ervaringen die in de uitvoeringspraktijk zijn opgedaan met de Wet natuurbescherming.⁴

Voor de overgang van het stelsel van de Wet natuurbescherming moest de Omgevingswet worden aangevuld met de noodzakelijke grondslagen voor uitvoeringsregelgeving, taken en bevoegdheden, en met enkele wezenlijke elementen die op formeel wettelijk niveau moeten worden geregeld, onder meer voor zover sprake is van regulering van onderwerpen die raken aan bepaalde fundamentele vrijheden en rechten. Daarin voorziet de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Anders dan voorheen bij de Wet natuurbescherming het geval was, vindt overeenkomstig het systeem van de Omgevingswet voortaan een belangrijk deel van de materiële normstelling en van de invulling van wettelijke instrumenten plaats in op de Omgevingswet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur. De regels worden daarmee op één niveau bij elkaar gebracht en ingedeeld naar doelgroep, wat de inzichtelijkheid vergroot. Het onderhavige Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet vult deze algemene maatregelen van bestuur aan met regels over de onderwerpen die voorheen binnen de reikwijdte van de Wet natuurbescherming vielen, voor zover deze regels niet al zijn gesteld in de Omgevingswet zelf, of van uitvoeringstechnische aard zijn en dus bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld.

Voor de te stellen specifieke natuurbeschermingsregels zijn van belang:

- Het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna ook: Bal). Dat besluit stelt rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving aan burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer. Het gaat dan om algemeen verbindende voorschriften, de aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten en de aanwijzing van uitzonderingen daarop.

² Kamerstukken II 2013/14, 33576, nr. 6.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33348, nr. 5 en Kamerstukken II 2013/14, 33118, nr. 17.

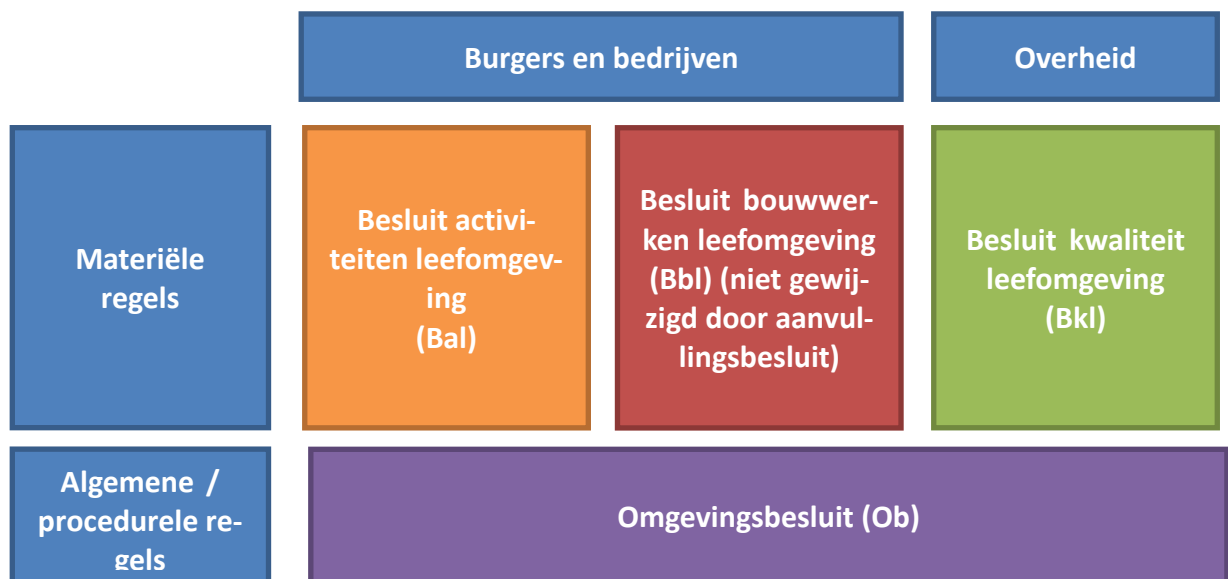
⁴ Kamerstukken I 2017/18, 33348, nr. AE.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

- Het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna ook: Bkl). Dat besluit richt zich tot bestuursorganen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming.
- Het Omgevingsbesluit (hierna ook Ob). Dat besluit bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor eenieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers.

Behalve deze drie algemene maatregelen van bestuur is er nog een vierde algemene maatregel van bestuur op grond van de Omgevingswet vastgesteld, namelijk het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dat besluit stelt algemene, rechtstreeks werkende regels aan activiteiten met betrekking tot bouwwerken, zoals bouwen en slopen, en is gericht tot eenieder die deze activiteiten uitvoert, in de praktijk vooral burgers en bedrijven. Voor de overgang van de specifieke natuurbeschermingsregels is dit laatst genoemde besluit niet relevant.

De indeling van de algemene maatregelen van bestuur, gekoppeld aan doelgroepen en type regelgeving, kan als volgt worden gevisualiseerd.



De specifieke bescherming die de uit het stelsel van de Wet natuurbescherming afkomstige regels voor bepaalde natuurwaarden bieden, geldt in aanvulling op de algemene bescherming die wordt geboden door andere onderdelen van het omgevingsrecht en bijzondere wetten. Bij deze algemene bescherming valt te denken aan de omgevingsplannen en de regels over milieubelastende activiteiten die in het Bal zijn vastgesteld, maar ook bijvoorbeeld aan de regels die bij of krachtens de Wet gewasbescherming en biociden en de Meststoffenwet zijn gesteld.

Voor zover het de bescherming van natuurgebieden en soorten betreft, wordt met de specifieke beschermingsregels invulling gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn⁵ en uit diverse verdragen die het behoud en de versterking van de biologische diversiteit tot doel hebben en uitgaan van een hoog beschermingsniveau. De habitatrichtlijn heeft tot doel het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten. De richtlijn vereist van de lidstaten het nemen van maatregelen om de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen; bij deze maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. De vogelrichtlijn vereist van de lidstaten het nemen alle nodige maatregelen om de populatie van de natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen. De richtlijnen voorzien in de aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones voor leefgebieden van vogels, trekvogels, natuurlijke habitats en habitats (gebiedsbescherming), het verbieden van schadelijke activiteiten voor dier- en plantensoorten (soortenbescherming) en in actieve maatregelen om de leefgebieden en soorten te behouden en te herstellen, ook buiten de special beschermingszones.

Bij de verdragen gaat het in het bijzonder om het Biodiversiteitsverdrag⁶, het verdrag van Bern⁷, het verdrag van Bonn⁸, enkele onder het verdrag van Bonn hangende dochterovereenkomsten⁹, het RAMSAR-verdrag¹⁰ en het OSPAR-verdrag¹¹. Daarnaast is van belang de Verordening invasieve uitheemse soorten, die beoogt verdringing van de Europese soorten door exoten tegen te gaan.¹²

Behalve in regels ter bescherming van gebieden en soorten in Nederland, wordt ook voorzien in regels ter uitvoering van het zogenoemde cites-verdrag¹³ dat betrekking heeft op de handel in dieren en planten – en producten daarvan – van bedreigde soorten. Die regels strekken ter bescherming van deze soorten in het land van herkomst. In Europees verband is daaraan invulling

⁵ Vogelrichtlijn: richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010 L 20). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG 1979, L 103), zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden.

Habitatrichtlijn: richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

⁶ Verdrag inzake biologische diversiteit, Rio de Janeiro, 15 juni 1992 (Trb. 1992, 164).

⁷ Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving, Bern, 19 september 1979 (Trb. 1979, 175).

⁸ Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, Bonn, 23 juni 1979 (Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6).

⁹ De Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in de Waddenzee (Trb. 1990, 174), de Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Baltische Zee, de Noordoost-Atlantische Oceaan, de Ierse Zee en de Noordzee (Trb. 1992, 137), de Overeenkomst inzake de bescherming van vleermuizen in Europa (Trb. 1992, 18) en de Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels (Trb. 1996, 285).

¹⁰ Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels, RAMSAR, 2 februari 1971 (Trb. 1975, 84).

¹¹ Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR), Parijs, 22 september 1998 (Trb. 1998, 169).

¹² Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU L 317).

¹³ Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, Washington, 3 maart 1973 (Trb. 1975, 23).

gegeven met de cites-basisverordening¹⁴ en de daarop gebaseerde cites-uitvoeringsverordening.¹⁵ Op het vlak van handel geldt daarnaast ook de Verordening inzake de handel in producten van zeehonden.¹⁶

De regels ter bescherming van houtopstanden in Nederland vinden hun oorsprong in nationale beleidsoverwegingen, maar zij dragen ook bij aan internationale doelstellingen op het vlak van klimaat en luchtkwaliteit. Op het vlak van de handel in hout gelden de FLEGT-verordening¹⁷ en de Europese houtverordening¹⁸, die beogen om illegale houtkap in het land van herkomst tegen te gaan. Ter uitvoering van deze verordeningen voorziet het aanvullingsbesluit eveneens in regels.

Voor zover het inhoudelijke normenkader direct voortvloeit uit internationale verplichtingen, wat voor een belangrijk deel van het normenkader op het vlak van natuurbescherming het geval is, zal de overheveling van het stelsel van de Wet natuurbescherming naar het stelsel van de Omgevingswet niet leiden tot meer afwegingsruimte voor andere overheden dan nu het geval is. De overheveling kan wel bevorderen dat deze normenkaders al in een vroegtijdig stadium bij de integrale visie-, beleids- en besluitvorming worden betrokken, zodat daarop tijdig kan worden ingespeeld. Zo wordt voorkomen dat de internationaalrechtelijke vereisten in een later stadium een belemmerende factor blijken te zijn. Er wordt omgekeerd bevorderd dat het natuurbelang zodanig bij visievorming, beleidsvorming en besluitvorming wordt meegenomen, dat een impuls wordt gegeven aan de bescherming van gebieden en soorten. Integratie van de natuurwetgeving in het omgevingsrecht kan zo leiden tot transparantere processen met een beter voorspelbare uitkomst die inhoudelijk de kwaliteit van de leefomgeving ten goede komen. Op de verhouding van de aanvullingswetgeving tot de verbeterdoelen en instrumenten van de Omgevingswet is uitvoerig ingegaan in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting van het toenmalige voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet¹⁹; korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Waar aan de orde zal in de navolgende toelichting steeds worden teruggegrepen op de concrete internationaalrechtelijke verplichtingen waaraan invulling wordt gegeven. Voor een uitvoerige uiteenzetting van de internationale verplichtingen en de wijze waarop daaraan in de toenmalige Wet natuurbescherming invulling is gegeven, wordt ook verwezen naar de memorie van

¹⁴ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG 1997, L 61).

¹⁵ Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie van 4 mei 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEU 2006, L 166).

¹⁶ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG 1997, L 61) en Verordening (EG) nr. 1007/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de handel in zeehondenproducten (PbEU 2009, L 286).

¹⁷ Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad van 20 december 2005 inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PbEU 2005, L 347).

¹⁸ Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PbEU 2010, L 295).

¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 3.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie

toelichting bij het toenmalige voorstel van de Wet natuurbescherming.²⁰ De onderdelen van de memorie van toelichting en andere stukken van de parlementaire geschiedenis van de Wet natuurbescherming die van belang zijn voor een goed begrip van de in dit aanvullingsbesluit voorziene regels, zijn in deze nota van toelichting opnieuw opgenomen; waar sprake is van een beleidsneutrale omzetting kan ook overigens op die parlementaire geschiedenis worden teruggevallen voor de uitleg van bepalingen.

Voor een systematische behandeling van de wijze waarop de verschillende onderdelen van het stelsel van de Wet natuurbescherming worden geïntegreerd in de Omgevingswet, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.²¹

Deze nota van toelichting gaat eerst in op de hoofdbestanddelen van de specifieke regels die op het vlak van natuurbescherming worden gesteld (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt ingegaan op de aanvulling bij onderhavige aanvullingsbesluit van het Bal (hoofdstuk 3), van het Bkl (hoofdstuk 4) en van het Ob (hoofdstuk 5). De aspecten van het integraal afwegingskader en de effecten van het aanvullingsbesluit worden besproken in hoofdstuk 6, waarbij ook nader wordt ingegaan op de ervaringen die in de uitvoeringspraktijk zijn opgedaan met de Wet natuurbescherming; als deze ervaringen hebben geleid tot concrete wijzigingen ten opzichte van voorheen geldende regels, zijn deze bij de bespreking van de betrokken bepalingen toegelicht. In hoofdstuk 7 is de artikelsgewijze toelichting opgenomen. Bijlage 1 bij de nota van toelichting bevat een tabel waarin is aangegeven op welke wijze elk van de bepalingen van de Wet natuurbescherming is of wordt omgezet in de Omgevingswet of de daarop gebaseerde uitvoeringsregeling. Bijlage 2 voorziet in een transponeringstabel met betrekking tot de omzetting van de internationaalrechtelijke verplichtingen.

Over het ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet heeft van 29 januari tot en met 26 februari 2019 internetconsultatie plaatsgevonden; de bestuurlijke koepelorganisaties en maatschappelijke organisaties is daarnaast gericht verzocht om commentaar. Bijlage 3 bevat het reactiedocument, met een bespreking van de commentaren op de consultatieversie van het aanvullingsbesluit.

Over het ontwerp is ook advies uitgebracht door de Adviescommissie Omgevingswet. Dat advies ondersteunt de wijze waarop de integratie van de natuurregels in het Bal, Bkl en Ob is vorm gegeven.

De nota van toelichting is door Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld.

²⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3.

²¹ Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 3.

2. Hoofdbestanddelen specifieke regels voor natuurbescherming

2.1 Algemene voorzieningen

2.1.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet is ingegaan op enkele algemene onderwerpen die van belang zijn in het kader van de overgang van het stelsel van de Wet natuurbescherming, naar het stelsel van de Omgevingswet:

1. De verhouding tot de verbeterdoelen en instrumenten van de Omgevingswet (paragraaf 2.2).
2. De verankering van de wettelijke doelstellingen voor natuurbescherming in de Omgevingswet (paragraaf 2.3).
3. De bevoegdheidsverdeling, afstemming en samenwerking tussen de verschillende betrokken overheden (paragraaf 2.4).
4. De verhouding van de natuurvisie tot de omgevingsvisie (paragraaf 2.5).
5. Monitoring en onderzoek (paragraaf 2.6).
6. De specifieke zorgplicht voor habitats en soorten (paragraaf 2.7).
7. Actieve beschermingsmaatregelen (paragraaf 2.8).
8. De regeling van de kaders voor de programmatische aanpak (paragraaf 2.9).

De onderwerpen, genoemd onder 1, 2, 4 en 5, laatste voor zover betrekking hebbend op onderzoek, vergen geen regels in dit aanvullingsbesluit en worden in deze nota van toelichting niet verder besproken. Over de onder 8 genoemde kaders voor de programmatische aanpak worden geen algemene regels gesteld in dit aanvullingsbesluit; de door de Omgevingswet geregelde programmatische aanpak wordt wel gebruikt voor de aanpak van de stikstofoverbelasting van Natura 2000-gebieden en die specifieke aanpak wordt besproken in paragraaf 4.3.1.4 van deze nota van toelichting. Aan de overige genoemde algemene onderwerpen wordt in het navolgende – enkel ten behoeve van het overzicht van de hoofdbestanddelen van dit aanvullingsbesluit – kort aandacht besteed. In de volgende hoofdstukken en in de artikelsgewijze toelichting worden de concrete regels nader toegelicht.

2.2.1 Bevoegdheidsverdeling

De provincies zijn – zoals enkele jaren geleden opnieuw is bevestigd in de bestuursafspraken 2011–2015 tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen²² – verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid op het vlak van natuur, recreatie, toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en de leefbaarheid van het platteland. De provincies stemmen volgens deze bestuursafspraken een en ander integraal af met

²² Kamerstukken II 2010/11, 29544, nr. 336.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

de uitvoering van het provinciale en gemeentelijke ruimtelijke ordenings-, water- en milieubeleid en voeren de bovenlokale regie.

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

In het kader van de Omgevingswet wordt voor deze specifieke natuurwaarden en beschermingskaders, die het lokale niveau overstijgen, de voorheen op grond van de Wet natuurbescherming geldende lijn doorgetrokken. Dat laat onverlet dat ook de gemeenten een belangrijke rol toekomt. Zij hebben immers de primaire zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving – waarvan natuur integraal onderdeel uitmaakt – en voorzien voor hun grondgebied op integrale wijze via hun omgevingsplannen en andere instrumenten in de bescherming daarvan. Daar komt bij dat zij over het algemeen het loket zijn voor aanvragen van omgevingsvergunningen, ook omgevingsvergunningen die mede zien op Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Ook de waterschappen komt een belangrijke rol toe, aangezien waterkwaliteit en waterkwantiteit bepalende factoren zijn voor veel natuurwaarden, en aangezien de waterschappen schadelijke exoten als beverratten en muskusratten bestrijden.

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

De decentralisatie van taken en bevoegdheden naar provincies, zoals deze heeft plaatsgevonden met de Wet natuurbescherming, betekent niet dat het Rijk geen verantwoordelijkheden meer heeft. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de afspraken in internationaal verband en is door andere landen of de Europese Unie daarop aanspreekbaar. Het Rijk blijft bovendien gaan over zaken van nationaal, provincie overstijgend belang. Vanuit die verantwoordelijkheid maakt het Rijk beleidskaders, zoals de nationale omgevingsvisie, waarin ook natuur en landschap hun

plek hebben. Het Rijk biedt ook wettelijke kaders met instrumenten en normen voor natuurbescherming, zoals de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Het voert regie als dat nodig is, zoals blijkt uit de afspraken in het Natuurpact. Het stelt instructieregels voor provincies, zoals bijvoorbeeld gebeurt in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving voor het natuurnetwerk Nederland en de uit internationaalrechtelijke verplichtingen voortvloeiende beoordelingskaders. Het Rijk heeft ook afspraken met provincies gemaakt over monitoring en evaluatie en het ziet toe op provincies in het kader van interbestuurlijk toezicht, met de mogelijkheid van de inzet van dwingende instrumenten op grond van de Provinciewet en de Wet naleving Europees recht publieke entiteiten. Soms ook moet het Rijk zelf beschermingsmaatregelen nemen, namelijk voor bepaalde gebieden in rijksbeheer. En soms houdt het Rijk de bevoegdheid om omgevingsvergunningen te verlenen voor Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten, vanwege de provincie-overstijgende aard van bepaalde activiteiten of belangen.

In de regels die met dit aanvullingsbesluit worden toegevoegd aan de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet, worden in lijn met het voorgaande de verantwoordelijkheid voor het treffen van feitelijke beschermingsmaatregelen en de bevoegdheden ten aanzien van de instrumenten voor de specifieke bescherming van natuurwaarden over het algemeen neergelegd bij gedeputeerde staten of – als daaraan invulling wordt gegeven bij omgevingsverordening – bij provinciale staten.²³ Alleen als sprake is van gebieden die in beheer zijn bij een andere minister dan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, of als sprake is van bepaalde nationale belangen, worden feitelijke beschermingsmaatregelen getroffen door die andere minister en worden de bevoegdheden neergelegd bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Feitelijke maatregelen in gebieden voor het beheer waarvan de Minister van Landbouw, natuur en Voedselkwaliteit eindverantwoordelijk is, worden overeenkomstig de afspraken in het bestuursakkoord natuur getroffen door de provincies.²⁴

2.1.3 Monitoring en gegevensverstrekking

Artikel 11 van de habitatrichtlijn bevat de algemene plicht voor lidstaten om toe te zien op de staat van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten op hun grondgebied. De vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn vereisten ook verslaglegging van de lidstaten aan de Europese Commissie over de getroffen maatregelen en effecten daarvan voor de vogels op grond van artikel 12 van de vogelrichtlijn (3-jaarlijks) en de landelijke staat van instandhouding van habitats en soorten op grond van artikel 17 van de habitatrichtlijn (6-jaarlijks). Om te voldoen aan deze verplichtingen is monitoring noodzakelijk.

²³ Zie de artikelen 11.3, 11.25, 11.114, 11.19, 11.43, 11.51 en 11.57 van het Bal, de artikelen 3.19 en 3.21 van het Bkl en de artikelen 4.6, eerste lid, onderdeel e, en 4.25, eerste lid, onderdeel e, van het Ob.

²⁴ Zie de artikelen 11.4, 11.26, 11.20, 11.44, 11.52 en 11.58 van het Bal, artikel 3.21 van het Bkl en de artikelen 4.12 en 4.31 van het Ob.

Daarnaast gelden specifieke informatieverplichtingen en adviesverplichtingen bij het toestaan van afwijkingen van het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden op grond van artikel 6, vierde lid, habitatrichtlijn, en een verslagleggingsverplichting over toegestane afwijkingen van de in de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn opgenomen verbodsbepalingen ter bescherming van soorten (artikel 9, eerste lid, van de vogelrichtlijn en artikel 16, tweede lid van de habitatrichtlijn).

In de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk voor het opstellen van de rapportages en de verstrekking van informatie aan de Europese Commissie, aan internationale organisaties en aan beide Kamers der Staten-Generaal. Voor een deel zal de minister om te kunnen voldoen aan zijn verplichtingen gebruik moeten maken van gegevens waarover de provincies beschikken. In het eerder aangehaalde Bestuursakkoord natuur zijn daarover afspraken tussen het Rijk en de provincies gemaakt.

Het onderhavige aanvullingsbesluit voorziet in regels op dit punt.²⁵

2.1.4 Specifieke zorgplicht

De Omgevingswet regelt in de artikelen 1.6 tot en met 1.8 een algemene zorgplicht die een gelijke strekking en inhoud heeft als de zorgplicht die is neergelegd in artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming. De algemene zorgplicht van de Omgevingswet heeft evenwel een ruimere reikwijdte, omdat zij ziet op de gehele fysieke leefomgeving, waaronder ook "natuur" wordt begrepen. Daarmee is de reikwijdte van deze zorgplicht gelijk aan die van de Wet natuurbescherming, die immers alle elementen omvat die in de natuur voorkomen. Deze zorgplicht kan op grond van artikel 18.1 van de Omgevingswet, evenals het geval is bij de zorgplicht van de Wet natuurbescherming, door inzet van een last onder dwangsom worden gehandhaafd.

De algemene zorgplicht treedt terug als voor een activiteit specifieke regels zijn gesteld krachtens de Omgevingswet, in of krachtens een andere wet of in decentrale regelgeving²⁶ of als vanwege een bepaald belang specifieke zorgplichten gelden (zie hierna). Op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet kunnen specifieke zorgplichten bij algemene maatregelen van bestuur worden gesteld, met een concretere omschrijving die degenen die activiteiten in de fysieke leefomgeving uitvoeren meer houvast bieden over de inhoud van de zorgplicht. De grotere concreetheid van de specifieke zorgplichten maakt het mogelijk dat deze strafrechtelijk worden gehandhaafd in onmiskenbare gevallen, of wanneer een opgelegd maatwerkvoorschrift niet wordt nageleefd.

²⁵ Artikelen 10.38 Bkl en 10.36a e.v. Ob.

²⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 69.

Het onderhavige aanvullingsbesluit voorziet in een dergelijke specifieke zorgplicht voor natuur.²⁷

2.1.5 Actieve beschermingsmaatregelen

Alleen een stelsel van wettelijke verboden – ook wel passieve bescherming genoemd – voor de bescherming van dier- en plantensoorten is onvoldoende. Om dier- en plantensoorten duurzaam in een gunstige staat van instandhouding te krijgen en te behouden, is actieve bescherming nodig. Het gaat dan om maatregelen gericht op het sturen van essentiële condities en natuurlijke processen, zoals het beschermen, herstellen, in stand houden en onderling verbinden van biotopen en leefgebieden voor soorten in voldoende gevarieerdheid en omvang, ook buiten de Natura 2000-gebieden. Onderzoek, planvorming en monitoring maken daar onderdeel van uit. Het Europese Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie duidelijk gemaakt dat artikel 12, eerste lid, van de habitatrichtlijn ook verplicht tot het treffen van dergelijke actieve beschermingsmaatregelen.²⁸ De artikelen 2 en 3 van de vogelrichtlijn vereisen eveneens actieve maatregelen voor de bescherming en nadrukkelijk ook het herstel en de verbetering van populaties, biotopen en leefgebieden, in dit geval voor vogels. Ook uit de biodiversiteitsverdragen – het verdrag inzake biologische diversiteit (artikel 8, onderdelen d en f), het verdrag van Bern (artikel 2) en het verdrag van Bonn (artikelen II en III) – volgt een plicht tot het treffen van actieve beschermingsmaatregelen.

De wet en dit aanvullingsbesluit stellen regels over de verantwoordelijkheid voor en de doelstellingen van de te treffen actieve maatregelen.²⁹ Overigens voorziet het Bkl in dit verband al in regels over het natuurnetwerk Nederland.

2.2 Gebiedsbescherming

2.2.1 Natura 2000-gebieden

Het onderhavige aanvullingsbesluit voegt aan de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet regels toe over de bescherming van Natura 2000-gebieden.

De regels ter bescherming van Natura 2000-gebieden hebben betrekking op:

- de speciale beschermingszones voor leefgebieden van bepaalde van nature in het wild in Nederland levende kwetsbare vogelsoorten en voor trekvogels, bedoeld in artikel 4 van de vogelrichtlijn;

²⁷ Artikelen 11.6, 11.28 en 11.117 Bal.

²⁸ HvJ 30 januari 2002, zaak C-103/00 (Commissie tegen Griekenland), punt 39. HvJ 11 januari 2007, zaak C-183/05 (Commissie tegen Ierland), punt 30.

²⁹ Artikel 2.18, eerste lid, onderdeel f, onder 2°, Ow, artikel 3.19 Bkl.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

- de speciale beschermingszones voor in bijlage I van die richtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, bedoeld in artikel 4 van de habitatrichtlijn.

Elk van de lidstaten van de Europese Unie wijst deze speciale beschermingszones aan op basis van de ecologische criteria, genoemd in artikel 4 van de vogelrichtlijn en artikel 4 in samenhang met bijlage III van de habitatrichtlijn, waarbij voor de speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats en habitats van soorten nog een voorafgaande communautaire selectieprocedure geldt. Tezamen moeten de door de lidstaten aangewezen speciale beschermingszones een samenhangend Europees ecologisch netwerk vormen, 'Natura 2000' genaamd. Dit netwerk heeft als doel om de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen (artikel 3 van de habitatrichtlijn). Voor de speciale beschermingszones voor vogels is het doel dat de soorten waarvoor de speciale beschermingszones worden aangewezen "daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten" (artikel 4, eerste lid, van de vogelrichtlijn).

De individuele speciale beschermingszones worden 'Natura 2000-gebied'³⁰ genoemd. Veel Natura 2000-gebieden omvatten zowel speciale beschermingszones voor vogels als speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats of habitats van soorten. De lidstaten moeten voor de speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats en habitats van soorten prioriteiten stellen ten aanzien van de maatregelen om de habitats in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen (artikel 4, vierde lid, van de habitatrichtlijn). Deze plicht en de toepassing van de verplichting om instandhoudings- en beschermingsmaatregelen te treffen op grond van artikel 4 van de vogelrichtlijn en artikel 6 van de habitatrichtlijn veronderstellen dat voor de speciale beschermingszones instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld.³¹

Artikel 6 van de habitatrichtlijn regelt de bescherming van de Natura 2000-gebieden. Het artikel verplicht tot:

1. Instandhoudingsmaatregelen, gericht op het in een gunstige staat brengen of behouden van de typen natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten (hierna samen ook 'habitats' genoemd) van de bijlagen I en II van de richtlijn die in de Natura 2000-gebieden voorkomen (artikel 6, eerste lid).
2. Preventieve 'passende' maatregelen, gericht op het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van de habitats in de Natura 2000-gebieden en op het voorkomen van een – in het licht van de instandhoudingsdoelen – significante verstoring van de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen (artikel 6, tweede lid).
3. Een bijzondere procedure van een voorafgaande passende beoordeling van plannen en projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied, waaruit, vooraleer voor het plan of project toestemming kan worden verleend, zekerheid moet zijn

³⁰ Zie de begripsomschrijvingen in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet.

³¹ Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 32670, nr. 105.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast (artikel 6, derde lid).

De verplichting tot het treffen van de onder b en c genoemde maatregelen geldt ook voor speciale beschermingszones voor vogels (artikel 7 van de habitatrichtlijn). De verplichting om voor deze beschermingszones instandhoudingsmaatregelen te treffen volgt uit de artikelen 3 en 4, eerste en tweede lid, van de vogelrichtlijn.

De bepalingen van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn moeten worden uitgelegd in het licht van het voorzorgsbeginsel, één van de grondslagen van het beleid van de Europese Unie dat erop is gericht om op milieugebied een hoog beschermingsniveau na te streven.³²

De specifieke regels en instrumenten ter bescherming van Natura 2000-gebieden waarin de Aanvullingswet natuur en het onderhavige aanvullingsbesluit voorzien, betreffen:

1. De aanwijzing van Natura 2000-gebieden door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.³³
2. De bepaling van instandhoudingsdoelstellingen voor elk Natura 2000-gebied door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.³⁴
3. De opstelling van beheerplannen – een specifiek programma – door de bevoegd gezagen, meestal gedeputeerde staten, soms één van de ministers – met een beschrijving van de feitelijke maatregelen en soms ook van de specifieke juridische maatregelen die worden getroffen om in het Natura 2000-gebied de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.³⁵
4. De vaststelling van een programmatische aanpak voor de vermindering van de stikstofbelasting van overbelaste, voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden in Natura 2000-gebieden.³⁶
5. Specifieke beschermingsmaatregelen, naast de generieke beschermingsmaatregelen van het omgevingsrecht:
 - feitelijke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen, die over het algemeen ook deel zullen uitmaken van het beheerplan, en de daarvoor verantwoordelijke bestuursorganen;³⁷
 - een verplichte omgevingsvergunning met bijbehorend beoordelingskader voor Natura 2000-activiteiten, te weten: activiteiten, inhoudende het realiseren van een project dat of het verrichten van een andere handeling die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen. Deze vergunningplicht

³² Arrest van het Hof van de Europese Unie van 7 september 2004, zaak C-127/02, Waddervereniging en Vogelbeschermingsvereniging, punt 44).

³³ Artikelen 2.21a, eerste lid, 16.24 en 16.25a Omgevingswet, artikel 3.20 Bkl, artikel 10.6b Ob.

³⁴ Artikelen 2.21a, eerste lid, 16.24 en 16.25a, eerste lid, Omgevingswet, artikel 3.20 Bkl, artikel 10.6b Ob.

³⁵ Artikelen 3.8, derde lid, 16.23 en 16.27, Omgevingswet, artikel 10.18 Ob.

³⁶ Artikelen 4.28 tot en met 4.33 en 8.74c Bkl.

³⁷ Artikelen 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, 2.19, vijfde lid, onder b, 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, Omgevingswet, artikelen 3.21 en 3.24 Bkl.

geeft niet alleen invulling aan de vereiste voorafgaande toets van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, maar geldt ook – naast andere maatregelen – als passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn, ter voorkoming van achteruitgang van Natura 2000-gebieden;³⁸

- een verplichte voorafgaande toets van plannen met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied ;³⁹
- het opleggen van specifieke of generieke verplichtingen of beperkingen aan individuele activiteiten of categorieën van activiteiten als dat nodig is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied;⁴⁰
- het beperken of verbieden van de toegang tot een Natura 2000-gebied of een gedeelte daarvan;⁴¹ en
- het (laten) verrichten van bepaalde feitelijke herstel- of behoudsmaatregelen die door de eigenaar of gebruiksgerechtigde van de betrokken grond moeten worden gedoogd, als dat nodig is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen.⁴²

6. Vrijstellingen van de vergunningplicht als de vereiste ecologische toetsing al in ander kader heeft plaatsgevonden, vrijstellingen van de vergunningplicht voor bepaalde vormen van 'bestaand gebruik', vrijstellingen van de vergunningplicht voor in een programma aangewezen activiteiten, en vrijstellingen van de vergunningplicht voor in een omgevingsverordening of ministeriële regeling aangewezen activiteiten.⁴³

De aanwijzing van de Natura 2000-gebieden en het bijbehorende beschermingsregime ter uitvoering van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn dekken ook de 'wetlands' en de bijzondere mariene gebieden, die op grond van het OSPAR-verdrag en het verdrag van RAMSAR speciale bescherming moeten krijgen.

2.2.2 Bijzondere nationale natuurgebieden

Artikel 2.21a, tweede lid, van de Omgevingswet regelt de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om bijzondere nationale natuurgebieden aan te wijzen en om instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen. Dit kan nodig zijn:

- als sprake is van een gebied dat Nederland heeft aangemeld voor plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang (artikel 4, eerste lid, van de habitatrichtlijn) en dat beschermd moet worden in afwachting van plaatsing van het gebied op deze lijst. Deze bescherming is overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof nodig om te

³⁸ Artikelen 5.1, eerste lid, Omgevingswet, 16.53a, artikelen 8.74a tot en met 8.74f Bkl.

³⁹ Artikel 9a.1 Bkl.

⁴⁰ Artikelen 4.3, vierde lid, 4.6 en 4.6 Omgevingswet; artikelen 11.6, 11.7 en 11.9 Bal.

⁴¹ Artikel 2.43 Omgevingswet, artikelen 3.21 en 3.22 Bkl.

⁴² Artikel 10.10a Omgevingswet, artikel 3.21 Bkl.

⁴³ Artikelen 5.1, eerste lid, en 5.2 Omgevingswet, artikelen 11.16 tot en met 11.22 Bal, artikelen 4.32, 4.33, 5.167 en 5.168 Bkl.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

- voorkomen dat het bereiken van de doelen van de richtlijnen in de periode tot de vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang wordt gefrustreerd;⁴⁴
- als sprake is van een gebied over het niet-aanmelden voor de communautaire lijst waarvan een geschil bestaat met de Europese Commissie en de procedure van artikel 5 van de habitatrichtlijn is gestart. Op grond van het vierde lid van dat artikel is gedurende die procedure de beschermingsverplichting van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn van toepassing op het betrokken gebied;
 - als onder toepassing van artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn compenserende maatregelen moeten worden getroffen vanwege (mogelijke) aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied door een – wegens dwingende redenen van groot openbaar belang en ontstentenis van alternatieven – door het bevoegd gezag vastgesteld plan of vergund project, en de compenserende maatregelen alleen mogelijk zijn in een gebied dat op dat moment geen deel uitmaakt van het Natura 2000-netwerk. Dat gebied zal dan alsnog onderdeel moeten gaan uitmaken van dat netwerk, hetzij door aanwijzing van dat gebied als nieuw gebied, hetzij door opname van dat gebied in een bestaand Natura 2000-gebied. In afwachting van het moment waarop het (gewijzigde) aanwijzingsbesluit onherroepelijk is geworden, kan het wenselijk zijn het gebied al de nodige bescherming te bieden;
 - als op enig moment blijkt dat het nodig is om op rijksniveau actieve beschermingsmaatregelen te treffen voor het bereiken van de resultaatsverplichtingen die voortvloeien uit de vogelrichtlijn of de habitatrichtlijn, in de vorm van aanwijzing van specifieke natuurgebieden waarvoor specifieke beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen.

De specifieke regels en instrumenten ter bescherming van bijzondere nationale natuurgebieden waarin de Aanvullingswet natuur en het onderhavige aanvullingsbesluit voorzien betreffen:

1. De gevallen waarin een bijzonder nationaal natuurgebied wordt aangewezen.⁴⁵
2. De aanwijzing van bijzondere nationale natuurgebieden door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.⁴⁶
3. De bepaling van instandhoudingsdoelstellingen voor elk bijzonder nationale natuurgebied door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.⁴⁷
4. Specifieke beschermingsmaatregelen, naast de generieke beschermingsmaatregelen van het omgevingsrecht:
 - het opleggen van specifieke of generieke verplichtingen of beperkingen aan individuele activiteiten of categorieën van activiteiten als dat nodig is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied;⁴⁸
 - het beperken of verbieden van de toegang tot het gebied of een gedeelte daarvan;⁴⁹ en

⁴⁴ Arresten van Hof van Justitie EG 13 januari 2005, C-117/03, Dragaggi, Hof van Justitie EG 14 september 2006, C-244/05, Bund Naturschutz en Hof van Justitie EU 15 maart 2012, C-340/10, Commissie/Cyprus.

⁴⁵ Artikel 3.25 Bkl.

⁴⁶ Artikelen 2.21a, tweede lid, 16.24 en 16.25a, tweede lid, Omgevingswet, artikel 3.26 Bkl, artikel 10.6b Ob.

⁴⁷ Artikelen 2.21a, tweede lid, 16.24 en 16.25a, tweede lid, Omgevingswet, artikel 3.26 Bkl, artikel 10.6b Ob.

⁴⁸ Artikelen 4.3, vierde lid, 4.6 en 4.6 Omgevingswet; artikelen 11.6, 11.7 en 11.9 Bal.

⁴⁹ Artikel 2.44 Omgevingswet, artikelen 3.21 en 3.22 Bkl.

- het (laten) verrichten van bepaalde feitelijke herstel- of behoudsmaatregelen die door de eigenaar of gebruiksgerechtigde van de betrokken grond moeten worden gedoogd, als dat nodig is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen.⁵⁰

2.3 Soortenbescherming

2.3.1 Algemene verboden ter bescherming van dieren of planten

De vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn voorzien in aanvulling op de speciale bescherming van habitats en soorten in Natura 2000-gebieden ook in een algemeen toepasselijk strikt beschermingsregime voor van nature in het wilde levende vogelsoorten en dier- en plantensoorten van Europees belang die worden bedreigd in hun voortbestaan. Ook andere internationale verplichtingen zijn voor de soortenbescherming van belang.

Vogelrichtlijn

De artikelen 5 en volgende van de vogelrichtlijn voorzien in het verbieden van tal van schadelijke handelingen, zoals het opzettelijk doden of vangen van vogels, de vernietiging van hun nesten of het wegnemen van hun eieren. Ook de handel in levende of dode vogels moet door lidstaten in beginsel worden verboden. Daarnaast 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). Voorzien is in beperkte, limitatief opgesomde belangen waarvoor onder strikte voorwaarden kan worden afgeweken van de verbodsbepalingen, waaronder bepaalde sociaal-economische en publieke belangen (artikel 9 van de richtlijn).

De richtlijn erkent jacht op vogels als legitieme activiteit, maar voorziet in regulering van de jacht om te voorkomen dat de staat van instandhouding van soorten waarop de jacht wordt uitgeoefend in het geding komt (artikel 7, bijlage II).

Habitatrichtlijn

De habitatrichtlijn voorziet in een strikte bescherming van dieren en planten van bedreigde soorten die worden genoemd in bijlage IV bij de richtlijn, door het verbieden van tal van schadelijke handelingen ten aanzien van individuen van die soorten en van – kort gezegd – de handel in dieren en planten van die soorten (artikelen 12 en 13.). Ook het gebruik van niet-selectieve vangmiddelen moet door lidstaten worden verboden (artikel 15). Onder strikte voorwaarden zijn afwijkingen mogelijk voor limitatief opgesomde belangen, waaronder bepaalde sociaal-economische en publieke belangen (artikel 16). Het regime is vergelijkbaar met het

⁵⁰ Artikel 10.10a Omgevingswet, artikel 3.21 Bkl.

beschermingsregime voor vogels op grond van de vogelrichtlijn, maar de verbodsbepalingen en afwijkmogelijkheden zijn niet geheel gelijklopend; de habitatrichtlijn biedt iets meer ruimte.

Voor de soorten, genoemd in bijlage V bij de richtlijn, moeten de lidstaten op grond van artikel 14 van de richtlijn maatregelen treffen, om ervoor te zorgen dat het aan de natuur onttrekken en de exploitatie verenigbaar zijn met een goede staat van instandhouding van deze soorten.

Verdragen van Bern en Bonn

Nederland en de Europese Unie zijn beide partij bij het verdrag van Bern, inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu, en het verdrag van Bonn, inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten. Beide verdragen zien op van nature in het wild voorkomende dieren en planten in Europa. De vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn vormen de omzetting in EU-regelgeving van beide verdragen⁵¹. De materie van de verdragen van Bern en Bonn wordt echter niet helemaal gedekt door deze richtlijnen. Zo beschermt het verdrag van Bern, anders dan de vogelrichtlijn, niet alleen nesten van vogels maar ook hun rustplaatsen tegen vernieling of beschadiging. Verder komen zeven op grond van het verdrag van Bern te beschermen soorten en één op grond van het verdrag van Bonn te beschermen soort niet voor op de lijst van soorten van bijlage IV bij de habitatrichtlijn. Nederland is als verdragsluitende partij ook gehouden om het gedeelte van de verdragen te implementeren dat niet wordt gedekt door de richtlijnen. De richtlijnen staan immers verdergaande beschermingsmaatregelen toe, omdat zij voorzien in minimumharmonisatie.⁵² Bovendien is de Europese Unie zelf partij bij de verdragen, waarmee zij deel zijn gaan uitmaken van het Unierecht; op duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichtingen die geen nadere uitvoeringshandelingen vereisen kunnen belanghebbenden zich rechtstreeks bij de nationale rechter beroepen.

Biodiversiteitsverdrag

Het verdrag inzake biologische diversiteit voorziet onder meer in een algemene verplichting voor de verdragsluitende staten om, voor zover mogelijk en passend, regels te stellen om bedreigde dier- en plantensoorten te beschermen (artikel 8, onderdeel k, van het verdrag). Er worden – anders dan in de voornoemde richtlijnen en verdragen – geen concrete beschermingsmaatregelen voorgeschreven. Het is primair aan de verdragsluitende partijen – waartoe ook de Europese Unie behoort – om te bepalen welke regels nodig zijn.

⁵¹ ABRS 24 november 2004, zaaknr. 200404115/1, punt 2.3.3, en ABRS 13 november 2002, zaaknr. 200200050/1, punt 2.3.3.9.

⁵² ABRS 22 mei 2002, zaaknr. 200001109/1, punt 2.2.3.

Benelux-overeenkomst jacht en vogelbescherming

De Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming⁵³ is tot stand gekomen onder het Benelux-Unieverdrag en beoogt harmonisatie tussen de wettelijke bepalingen van Nederland, België en Luxemburg op het gebied van jacht en vogelbescherming te bereiken. Deze harmonisatie werd noodzakelijk geacht om de douanecontroles aan de binnengrenzen te kunnen opheffen en zo te komen tot een vrij verkeer van geschoten of gevangen wild en producten daarvan. Daartoe bevat de overeenkomst ook een beschermingsregime voor in het wild levende vogels, dat overeenkomt met het beschermingsregime van de vogelrichtlijn en dus geen zelfstandige betekenis heeft. Wel relevant is dat de overeenkomst, anders dan de vogelrichtlijn, de partijen ook verplicht tot het verbieden van het onder zich hebben van uit het wild afkomstige vogels, anders dan voor verkoop.

De specifieke regels en instrumenten ter bescherming van vogels, andere dieren en planten waarin de Aanvullingswet natuur en het onderhavige aanvullingsbesluit voorzien betreffen:

- Het opleggen van specifieke of generieke verplichtingen of beperkingen aan individuele activiteiten of categorieën van activiteiten als dat nodig is voor de bescherming van dieren of planten.⁵⁴
- Een verplichte omgevingsvergunning met bijbehorend beoordelingskader voor flora- en fauna-activiteiten, waarbij als flora- en fauna activiteiten zijn aangewezen alle handelingen ten aanzien van dieren of planten van bepaalde soorten die op grond van de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en van Bonn in beginsel moeten worden verboden. De omgevingsvergunning is noodzakelijk om van die verboden conform de richtlijnen en verdragen af te kunnen wijken.⁵⁵
- Een verplichte omgevingsvergunning met bijbehorend beoordelingskader voor flora- en fauna-activiteiten, waarbij als flora- en fauna activiteiten zijn aangewezen een beperkt aantal handelingen ten aanzien van dieren of planten van bepaalde soorten die niet vallen onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en van Bonn. Het gaat dan om soorten die deze bescherming op grond van breed levende maatschappelijke opvattingen behoeven en om bedreigde soorten die baat hebben bij het verbieden van de handelingen. De omgevingsvergunning is noodzakelijk om van die verboden conform de richtlijnen en verdragen af te kunnen wijken. Het afwijkingskader is echter aanmerkelijk ruimer dan bij de soorten die vallen onder de reikwijdte van genoemde richtlijnen en verdragen.⁵⁶
- Vrijstellingen van de vergunningplicht als de vereiste ecologische toetsing al in ander kader heeft plaatsgevonden⁵⁷, vrijstellingen van de vergunningplicht voor in een programma

⁵³ Overeenkomst van 10 juni 1970 (Trb. 1970, 155).

⁵⁴ Artikelen 4.3, vierde lid, 4.6 en 4.6 Omgevingswet; artikelen 11.28, 11.30 en 11.32 Bal.

⁵⁵ Artikel 5.1, tweede lid, Omgevingswet, artikelen 11.38 tot en met 11.42 Bal, artikelen 11.47, 11.48 en 11.49 Bal, artikelen 8.74g en 8.74i Bkl.

⁵⁶ Artikel 5.1, tweede lid, Omgevingswet, artikel 11.55 Bal, artikel 8.74j Bkl.

⁵⁷ Artikel 5.1, tweede lid, Omgevingswet, artikelen 11.38, tweede lid, 11.47, tweede lid, en 11.55, tweede lid, Bal.

aangewezen activiteiten⁵⁸, en vrijstellingen van de vergunningplicht voor in een omgevingsverordening of ministeriële regeling aangewezen activiteiten, al dan niet gekoppeld aan een gedragscode.⁵⁹

- De aanwijzing van enkele specifieke handelingen (bijvoeren en uitzetten dieren) als vergunningplichtige flora- en fauna-activiteit.⁶⁰

2.3.2 Schade- en overlastbestrijding, populatiebeheer en jacht

Het vangen en doden van dieren moet voldoen aan de eisen van verstandig en duurzaam gebruik. Duurzaam gebruik wordt in het eerder aangehaalde Biodiversiteitsverdrag gedefinieerd als het gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit op een wijze en in een tempo die niet leiden tot achteruitgang van de biologische diversiteit op de lange termijn. Het vangen en doden van in het wild levende dieren is overeenkomstig de regels die zijn voorzien in dit aanvullingsbesluit alleen toegestaan, als dat geschiedt met het oog op nauwkeurig omschreven doelstellingen die betrekking hebben op het natuurbeheer en op bepaalde maatschappelijke belangen, en als de staat van instandhouding van de betrokken diersoorten niet in het geding komt.

Dit principe ligt ook ten grondslag aan de in dit aanvullingsbesluit uitgewerkte regimes voor:

- schadebestrijding, uitgevoerd door grondgebruikers;
- overlastbestrijding door gemeenten;
- populatiebeheer, uitgevoerd door faunabeheereenheden en wildbeheereenheden; en
- jacht, uitgevoerd door jachthouders.

Voor degenen die bij schadebestrijding, overlastbestrijding, populatiebeheer en jacht zijn betrokken, voorziet dit aanvullingsbesluit in regels over het effectief voorkomen en bestrijden van schade en overlast, over het deskundige gebruik van middelen, en over het goed jachthouderschap.

Onder de begrippen schadebestrijding, overlastbestrijding, populatiebeheer en jacht wordt het volgende verstaan. Bij schadebestrijding gaat het om de maatregelen die een grondgebruiker mag nemen tegen dieren die schade aan zijn eigendommen veroorzaken. Bij overlastbestrijding gaat het om maatregelen die gemeenten binnen de bebouwde kom kunnen nemen ter bestrijding van overlast veroorzakende dieren. Populatiebeheer houdt in dat op basis van een planmatige en langdurige aanpak de omvang van populaties van diersoorten wordt beperkt als dat nodig is vanwege de ernst of omvang van de schade of de bedreiging van een publiek belang, zoals de volksgezondheid of verkeersveiligheid. Jacht is het vangen en doden van wild ter

⁵⁸ Artikel 5.1, tweede lid, Omgevingswet, artikelen 11.42, 11.46 en 11.56 Bal, artikelen 4.34, 4.36, 4.37, 4.38, 5.167, 5.169, 5.170 en 5.171 Bkl.

⁵⁹ Artikel 5.2, eerste en tweede lid, Omgevingswet, artikelen 11.43 tot en met 11.46 Bal, artikelen 11.51 tot en met 11.54 Bal en artikelen 11.56 tot en met 11.60 Bal.

⁶⁰ Artikel 5.1, tweede lid, Omgevingswet, artikelen 11.61 en 11.62 Bal.

uitoefening door een jachthouder van zijn jachtrecht, zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is vereist.

Schadebestrijding, overlastbestrijding en populatiebeheer vinden plaats binnen de in de voorgaande paragraaf genoemde kaders van verboden handelingen en afwijkingsmogelijkheden daarvan ter bescherming van vogels en andere dieren, die in belangrijke mate zijn bepaald door de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en van Bonn. Schadebestrijding en overlastbestrijding kunnen alleen plaatsvinden als bij ministeriële regeling (landelijke schadesoorten) of omgevingsverordening (provinciale schadesoorten of overlast) de schadebestrijding is aangewezen als vergunningvrije activiteit en wordt voldaan aan de voorwaarden en beperkingen van die regeling of verordening. Verder kan schade- of overlastbestrijding plaatsvinden op grond van een door de provincie verleende omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. Populatiebeheer vereist te allen tijde een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit van de provincie.

Voor jacht op vogels moet zijn voldaan aan de daarvoor in artikel 7 van de vogelrichtlijn en de in de eerder aangehaalde Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming gestelde voorwaarden en beperkingen. De habitatrichtlijn staat geen jacht toe op de soorten van communautair belang, genoemd in bijlage IV bij de richtlijn, omdat deze soorten bedreigd, kwetsbaar of zeldzaam zijn. Op de soorten die worden genoemd in bijlage V bij de richtlijn is in principe wel jacht mogelijk, zolang verzekerd is dat dit verenigbaar is met het behoud van deze soorten in een gunstige staat van instandhouding (artikel 14). Op grond van beide richtlijnen zijn ook bij de jacht niet-selectieve vangmiddelen verboden.

De specifieke regels en instrumenten op het vlak van schadebestrijding, overlastbestrijding, populatiebeheer en jacht waarin de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het onderhavige aanvullingsbesluit voorzien betreffen:

- aanwijzing van de landelijke schadeveroorzakende diersoorten voor het bestrijden waarvan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij ministeriële regeling vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten kan verlenen aan grondgebruikers en de daaraan verbonden voorwaarden en beperkingen;⁶¹
- de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder provincies bij omgevingsverordening vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten kunnen verlenen aan grondgebruikers voor bestrijding van in de provincie schadeveroorzakende diersoorten en aan gemeenten voor bestrijding binnen de bebouwde kom van in de provincie overlast gevende diersoorten;⁶²
- faunabeheerplannen opgesteld door de faunabeheereenheden en goedgekeurd door provincies die een evenwichtige, planmatige en gebiedsgerichte uitoefening van schadebestrijding, populatiebeheer en jacht verzekeren;⁶³

⁶¹ Artikelen 11.44, eerste lid, 11.46, tweede lid, en 11.58, onder b, en 11.59, tweede lid, Bal.

⁶² Artikelen 11.43, 11.45, tweede en derde lid, 11.53, 11.55, tweede en derde lid, 11.57 en 11.59, tweede en derde lid, Bal.

⁶³ Artikel 8.1 Omgevingswet, artikel 11.64 Bal en artikelen 6.1 tot en met 6.4 Ob.

- de verplichting voor jachthouders met een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit om onderdeel uit te maken van wildbeheereenheden, die de uitvoering van het faunabeheerplan bevorderen en coördineren, en om aan faunabeheereenheden gegevens over het afschot te verstrekken;⁶⁴
- de bejaagbare soorten, periodes waarbinnen de jacht is opengesteld en de overige voorwaarden en beperkingen waaronder de jacht kan worden uitgeoefend;⁶⁵
- de te gebruiken middelen (zie de volgende paragraaf).

2.3.3 Gebruik van middelen voor het vangen of doden van dieren

Het aanvullingsbesluit voorziet in verschillende regels over het gebruik van middelen voor het vangen of doden van dieren. Het gaat bij de betrokken regels primair om de verzekering van de inzet van verantwoorde middelen voor het vangen en doden van dieren en om de verzekering van een verantwoord gebruik van deze middelen. De regels dienen verschillende belangen, in het bijzonder natuurbescherming, dierenwelzijn, openbare veiligheid en milieubescherming.

Voor een deel hangen de regels ook samen met specifieke eisen die de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn stellen. Deze richtlijnen verbieden het gebruik van niet-selectieve vang- en dodingsmiddelen. Toestemming voor het gebruik van deze middelen kan alleen worden verleend binnen de strikte afwijkingskaders van die richtlijnen. Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vereist de vogelrichtlijn bovendien dat in nationale wetgeving een limitatieve aanwijzing plaatsvindt van de middelen die voor het vangen of doden mogen worden gebruikt. Ook vloeien eisen aan middelen voort uit verschillende op de Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming vastgesteld besluiten van het Comité van Ministers van de Benelux.

De specifieke regels over het gebruik van middelen voor het vangen of doden van dieren waarin de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het onderhavige aanvullingsbesluit voorzien betreffen:

- de verplichting om onnodig lijden van dieren te voorkomen;⁶⁶
- de omgevingsvergunningplicht en beoordelingsregels voor het gebruik van niet-selectieve vangmiddelen;⁶⁷
- de omgevingsvergunningplicht en beoordelingsregels voor het gebruik van een jachtgeweer ('jachtgeweeractiviteit') of jachtvogels ('valkeniersactiviteit'), die geldt ongeacht of deze middelen worden ingezet bij de jacht in eigenlijke zin of anderszins worden gebruikt voor het (vangen of) doden van dieren;⁶⁸

⁶⁴ Artikel 8.2 Omgevingswet, artikel 6.3, vierde lid, Ob.

⁶⁵ Artikelen 8.3 en 8.5 Omgevingswet en artikelen 11.59 tot en met 11.69 Bal.

⁶⁶ Artikel 11.29 Bal.

⁶⁷ Artikelen 11.41 en 11.49 Bal en artikelen 8.74h, eerste lid, en 8.74i, eerste lid, Bkl.

⁶⁸ Artikel 5.1, eerste lid, onder g en h, Omgevingswet, artikelen 8.74q, 8.74r en 8.74s Bkl.

- de aanwijzing van middelen en methoden die mogen worden ingezet bij de jacht;⁶⁹
- de aanwijzing van middelen en methoden die mogen worden ingezet voor het vangen of doden van vogels;⁷⁰
- algemene regels over het gebruik van het jachtgeweer (activiteiten, plaatsen), eisen aan het geweer zelf en aan de munitie, en de aansprakelijkheidsverzekering;⁷¹
- algemene regels over het gebruik van jachtvogels en het gebruik van eendenkooien;⁷²
- algemene regels over plaatsen waar het onder zich hebben van bepaalde middelen is verboden en over verboden handel in middelen;⁷³
- erkenning van examens voor jachtgeweeractiviteiten, valkeniersactiviteiten en het gebruik van eendenkooien.⁷⁴

2.3.4 Handel in en bezit van dieren en planten

Buiten aanwijzing van de handel in en het bezit van vogels en dieren en planten van strikt beschermde soorten als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna- activiteit, waar dat nodig is ter omzetting van de verbodsbepalingen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, worden met dit aanvullingsbesluit ook andere regels gesteld over handel in en bezit van dieren en planten van van nature in wild voorkomende soorten. Het gaat om regels ter uitvoering van internationale verdragen en Europese wetgeving over de regulering van de handel in bedreigde dieren en plantensoorten en producten daarvan. Deze verdragen en wetgeving komen voor een belangrijk deel voort uit de erkenning dat een overmatige exploitatie van dier- en plantensoorten een belangrijke oorzaak van de wereldwijde achteruitgang van de biodiversiteit. Ook gelden er verboden voor de handel in soorten die op dieronvriendelijke wijze zijn gevangen of gedood. En er gelden verboden op het bezit van en de handel in zogenoemde invasieve exoten, die een bedreiging kunnen vormen voor de inheemse flora- en fauna en daarmee ook een bedreiging kunnen vormen voor de biodiversiteit.

In het bijzonder van belang zijn de eerder aangehaalde cites-verordeningen ter uitvoering van het cites-verdrag⁷⁵, maar ook bijvoorbeeld de verordening inzake de handel in producten van zeehonden⁷⁶ en de Verordening invasieve uitheemse soorten.⁷⁷ Een effectieve bestrijding van illegale handel in deze soorten vergt effectieve instrumenten voor de handhaving, waarbij àls

⁶⁹ Artikel 11.72, eerste lid, Bal.

⁷⁰ Artikelen 8.74m en 8.74n Bkl, in samenhang met artikel 8.74l Bkl en artikel 11.41, vierde lid, Bal.

⁷¹ Artikel 8.4 Omgevingswet en artikelen 11.76 tot en met 11.85 Bal.

⁷² Artikelen 11.86 en 11.87 Bal.

⁷³ Artikelen 11.73 en 11.74 Bal.

⁷⁴ Artikelen 11.88 tot en met 11.92 Bal

⁷⁵ 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 plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG L 61).

⁷⁶ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG 1997, L 61) en Verordening (EG) nr. 1007/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de handel in zeehondenproducten (PbEU 2009, L 286).

⁷⁷ Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU L 317)

bezit en handel zijn toegestaan – bijvoorbeeld bij gefokte dieren – een groot belang toekomt aan het bewijs van de legale herkomst.

De specifieke regels over handel en bezit waarin de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het onderhavige aanvullingsbesluit voorzien betreffen:

- de uitvoering van de Europese cites-regelgeving;⁷⁸
- verbodsbepalingen die ertoe strekken om de handhaving te versterken en daar waar de cites-basisverordening handel en bezit in beginsel toelaat de handel in en bezit van dieren, eieren of producten te verbieden, tenzij de legale herkomst wordt aangetoond;⁷⁹
- de uitvoering van de Europese regels over de handel in zeehondenproducten;⁸⁰
- de uitvoering van de Europese verordening⁸¹ die bezit van en handel in (producten van) dieren gevangen met een wildklem of andere welzijnsonvriendelijke methoden voorziet;⁸²
- specifieke regels over het prepareren van dieren;⁸³
- administratieve verplichtingen voor het fokken van dieren of kweken van planten en regels over vogelringen, ter onderscheiding van gefokte en gekweekte specimen van uit het wild afkomstige specimen.⁸⁴

2.4 Houtopstanden, hout en houtproducten

Gegeven de vele belangen die worden gediend door kleinere en grotere houtopstanden, wordt is behoud van het areaal houtopstanden al sinds jaar-en-dag nationaal beleid. Dat doel wordt bereikt door een wettelijke verplichting voor burgers, bedrijven en overheden om de kap van houtopstanden te melden en om na kap nieuwe houtopstanden van een gelijke oppervlakte en kwaliteit aan te planten. Daarnaast gelden Europeesrechtelijke verplichtingen⁸⁵ die moeten verzekeren dat alleen hout en producten van hout uit derde landen op de markt worden gebracht waarvan de legale herkomst voldoende is verzekerd. De regels voor het behoud van het areaal houtopstanden en de regels ter uitvoering van de Europese handelsbeperkingen die voorheen waren gesteld in hoofdstuk 4 van de Wet natuurbescherming, worden voortaan gesteld in paragraaf 11.3.2 van het Bal.

⁷⁸ Artikelen 11.94 en 11.96 Bal en artikel 3.30 Bkl.

⁷⁹ Artikelen 11.97 e.v. Bal.

⁸⁰ Artikel 11.107 Bal.

⁸¹ 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 produkten die vervaardigd zijn van bepaalde in het wild levende diersoorten uit landen waar gebruik wordt gemaakt van de wildklem of andere vangmethoden die niet stroken met de internationale normen voor humane vangst met behulp van vallen (PbEG 1991, L 308).

⁸² Artikel 11.107 Bal.

⁸³ Artikel 11.103 Bal.

⁸⁴ Artikelen 11.104 en 11.105 Bal.

⁸⁵ Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2005 inzake de opzet van een FLEGT-vergunningen-systeem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PbEU 2005, L 347) en Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PbEU 2010, L 295).

3. Achtergrond en strekking wijzigingen Bal

3.1 Reikwijdte en grondslagen

Het Bal bevat regels die het Rijk stelt over activiteiten met potentieel nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De regels gelden direct voor burgers, bedrijven en overheden die deze activiteiten verrichten, en bestaan voornamelijk uit algemene regels. Voor een deel van de activiteiten is een omgevingsvergunning noodzakelijk. Die vergunningplicht is geregeld in artikel 5.1 van de Omgevingswet. De burgers, bedrijven en overheden kunnen in het Bal ook nagaan, of ten opzichte van de in artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet opgenomen vergunningplichten uitzonderingen gelden, en voor welke activiteiten de in artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet voorziene vergunningplicht geldt.

Met het Bal wordt invulling gegeven aan artikel 4.3 van de Omgevingswet, dat een grondslag biedt voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van algemene rijksregels over activiteiten, en aan artikel 5.1 van die wet, dat een grondslag biedt voor het aanwijzen van vergunningvrije of vergunningplichtige activiteiten. Ook zijn enkele artikelen opgenomen die hun grondslag vinden in artikel 2.24, eerste lid, en artikel 5.2 van de Omgevingswet. Deze regels zijn gericht tot bestuursorganen, maar worden gezien hun verwevenheid met andere regels die in het Bal worden opgenomen eveneens toegevoegd aan dat besluit en niet aan het Bkl of het Ob.

Tot de regels waarover op grond van artikel 4.3, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals aangevuld bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, algemene rijksregels moeten worden gesteld behoren regels over een aantal onderwerpen die voorheen waren geregeld in de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde regelgeving:

- Natura 2000-activiteiten en activiteiten met mogelijke nadelige gevolgen voor een bijzonder nationaal natuurgebied;
- flora- en fauna-activiteiten;
- de uitoefening van de jacht, activiteiten om populaties van in het wild levende dieren te beheren of om schade van dieren te bestrijden;
- het gebruik en het onder zich hebben van middelen of installaties en het toepassen van methodes om dieren te vangen of te doden;
- het vangen, doden en verwerken van walvissen;
- activiteiten die de introductie of verspreiding van invasieve uitheemse soorten tot gevolg hebben of kunnen hebben; en
- het vellen en beheren van houtopstanden.

Over deze activiteiten moeten regels worden gesteld vanwege de directe gevolgen die zij voor de leefomgeving kunnen hebben. Voor een belangrijk deel geven de regels uitvoering aan de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en andere internationaalrechtelijke verplichtingen.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Daarnaast voorziet artikel 4.3, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals aangevuld bij de Aanvullingswet natuur, Omgevingswet in het stellen van regels over bepaalde activiteiten, niet zozeer met het oog op de gevolgen van die activiteiten zelf – in het algemeen verhandelen en vervoeren – maar met het oog op de gevolgen die de productie of verkrijging van dieren, planten, hout of producten daarvan in het buitenland heeft voor de fysieke leefomgeving aldaar. Het gaat om de volgende twee activiteiten, die voorheen waren geregeld in de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde regelgeving:

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

Verder voorziet artikel 8.1 van de Omgevingswet, zoals aangevuld bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, in de verplichting tot het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen, onderwerpen die voorheen in de Wet natuurbescherming waren geregeld.

Artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet, bevat een grondslag voor het aanwijzen van gevallen waarin – in afwijking van het algemene wettelijke uitgangspunt – geen omgevingsvergunning is vereist voor onder meer een Natura 2000-activiteit, een jachtgeweeractiviteit en een valkeniersactiviteit.

Artikel 5.1, tweede lid, van de wet, bevat, voor zover relevant uit een oogpunt van de overgang van het stelsel van de Wet natuurbescherming, een grondslag voor het aanwijzen van vergunningplichtige gevallen van onder meer een flora- en fauna-activiteit.

Artikel 5.2 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, biedt de mogelijkheid om bij de aanwijzing van gevallen op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid, van die wet tevens gevallen aan te wijzen waarin, binnen bij die aanwijzing aangegeven grenzen, in een omgevingsverordening, een regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, of een programma van de aanwijzing kan worden afgeweken. Met deze bepalingen wordt de mogelijkheid geboden van het delegeren van de invulling van een generieke vrijstelling van de in de Omgevingswet en het Bal geregelde vergunningplicht naar een lager niveau dan een algemene maatregel van bestuur.

Het onderhavige aanvullingsbesluit vult eerdergenoemde wettelijke grondslagen in voor de activiteiten die voorheen waren geregeld in de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde regelgeving.

Overeenkomstig artikel 4.30 e.v. van de Omgevingswet worden de in het Bal te stellen regels gesteld met het oog op natuurbescherming en enkele meer specifieke belangen.

3.2 Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden

3.2.1 Natura 2000-gebieden

3.2.1.1 Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen

Algemeen

Zoals is aangegeven in paragraaf 2.2.1, moeten de lidstaten op grond van artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn instandhoudingsmaatregelen treffen die zijn gericht op het in een gunstige staat van instandhouding brengen of behouden van de typen natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten van de bijlagen I en II van de habitatrichtlijn die in een Natura 2000-gebied voorkomen. Op grond van de artikelen 3 en 4, eerste lid, van de vogelrichtlijn moeten eveneens beschermings- en herstelmaatregelen worden getroffen voor de leefgebieden van vogels waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Deze maatregelen zijn gericht op het bereiken van de doelstellingen, zoals gepreciseerd in het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (zie hierna de paragrafen 4.3.1.2 van deze nota van toelichting). Daarnaast moeten voor deze Natura 2000-gebieden op grond van de artikelen 6, tweede lid, en 7 van de habitatrichtlijn ook preventieve passende maatregelen worden getroffen ter voorkoming van (tussentijdse) verslechtering van de kwaliteit van deze natuurlijke habitats, habitats van soorten en leefgebieden van vogels en ter voorkoming van elke in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen relevante significante verstoring van soorten.

De instandhoudingsmaatregelen en de passende maatregelen waartoe de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn verplichten, hebben veelal de vorm van feitelijke maatregelen, zoals de fysieke inrichting van een gebied, fysieke beheermaatregelen en fysieke ingrepen ter verbetering van de waterhuishouding. Uitgangspunt is dat deze maatregelen worden beschreven in het voor het Natura 2000-gebied vast te stellen beheerplan, dat geldt als bijzonder programma.⁸⁶ Voor zover handelingen door het bevoegd gezag – over het algemeen gedeputeerde staten, soms één van de ministers – worden verricht op terreinen of ten aanzien van andere onroerende zaken waarvan anderen rechthebbende zijn, moeten deze rechthebbenden dit gedogen, op grond van artikel 10.10a van de Omgevingswet, zoals aangevuld bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Een deel van de te treffen passende maatregelen kan evenwel ook de vorm hebben van op rechtsgevolg gerichte besluiten van het bevoegd gezag. Behalve om de omgevingsvergunningen

⁸⁶ Artikel 3.9, derde lid, Omgevingswet en artikel 4.26 Bkl.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie

voor Natura 2000-activiteiten⁸⁷, gaat het dan om beperking van de toegang tot Natura 2000-gebieden⁸⁸ en om bij omgevingsverordening vast te stellen maatwerkregels.

Uitgangspunt is dat gedeputeerde staten van de provincies verantwoordelijk zijn voor het treffen van de instandhoudingsmaatregelen en de passende maatregelen, ongeacht of deze feitelijk van aard zijn of de vorm hebben van op rechtsgevolg gerichte besluiten.⁸⁹ Voor op rechtgevolg gerichte besluiten in de vorm van omgevingsverordeningen, ligt de bevoegdheid bij provinciale staten.⁹⁰

Voor bepaalde gebieden voor het beheer waarvan het Rijk verantwoordelijk is, zijn de voor het beheer verantwoordelijke ministers belast met het treffen van feitelijke instandhoudingsmaatregelen en feitelijke passende maatregelen.⁹¹ Voor het stellen van toegangsbeperkingen in die gebieden en voor omgevingsvergunningen die betrekking hebben op bepaalde activiteiten of terreinen waar provincie-overstijgende belangen spelen is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag.⁹² Deze verdeling van de bevoegdheden tussen provincies en Rijk komt ook terug bij de vaststelling van maatwerkvoorschriften (zie hierna).

Specifieke zorgplicht, maatwerkregels en maatwerkvoorschriften

Voor alle categorieën van activiteiten waarvoor in het Bal algemene rijksregels zijn opgesteld, zijn specifieke zorgplichten geformuleerd. De specifieke zorgplichten borduren voort op de algemene zorgplicht in de Omgevingswet⁹³, maar zijn concreter. Omdat zij concreter zijn, kunnen zij niet uitsluitend bestuursrechtelijk, maar ook strafrechtelijk worden gehandhaafd.⁹⁴ Zij gelden ook voor vergunningplichtige activiteiten. De specifieke zorgplichten doen een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voor zover geen uitgewerkte regels gelden. Bij maatwerkregels of maatwerkvoorschriften kan aan specifieke zorgplichten, net als bij andere algemene rijksregels het geval is, zo nodig verder invulling worden gegeven voor bepaalde categorieën van gevallen of voor individuele situaties. Uitgangspunt in het Bal is dat de in de Omgevingswet⁹⁵ geregelde mogelijkheid van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften in beginsel wordt opengesteld voor alle situaties waarin algemene rijksregels – waaronder de specifieke zorgplicht – zijn gesteld. Bij algemene regels waarvoor dat gewenst is, kan vervolgens desgewenst een nadere begrenzing aan de toepassing van maatwerk worden gesteld.

In aansluiting op de in het Bal gevolgde lijn, neemt het onderhavige aanvullingsbesluit in het Bal de mogelijkheid op om maatwerkregels en maatwerkvoorschriften vast te stellen voor

⁸⁷ Artikel 5.1, eerste lid, Omgevingswet.

⁸⁸ Artikel 2.43 (nieuw) Omgevingswet en artikel 3.21 (nieuw) Bkl.

⁸⁹ Artikel 2.18, eerste lid, onderdeel f (niet) Ow en artikel 3.21 (nieuw) Bkl.

⁹⁰ Artikel 2.6 Omgevingswet.

⁹¹ Artikel 2.19, vijfde lid, (nieuw) Ow en artikel 3.24 (nieuw) Bkl.

⁹² Artikel 2.44, derde lid, (nieuw) Omgevingswet en artikel 3.8, eerste lid, onderdelen d en e, (nieuw) Ob.

⁹³ Artikelen 1.6 en 1.7 Omgevingswet.

⁹⁴ Artikelen 18.3 en 18.4 van de Omgevingswet en artikel 122 van de Provinciewet (bestuursrechtelijk). Artikel 1a, onder 1°, Wet op de economische delicten in samenhang met artikel 4.3 Omgevingswet (strafrechtelijk).

⁹⁵ Artikelen 4.5 en 4.6 Omgevingswet.

activiteiten met mogelijk nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden, ofwel: 'Natura 2000-activiteiten'.⁹⁶ Deze regels en voorschriften geven dan verder uitwerking aan de specifieke zorgplicht die geldt voor Natura 2000-activiteiten in of nabij deze Natura 2000-gebieden, welke specifieke zorgplicht eveneens aan het Bal is toegevoegd.⁹⁷

De specifieke zorgplicht voor Natura 2000-activiteiten omvat de verschillende elementen van de zorgplicht van artikel 1.11 van de voormalige Wet natuurbescherming en elementen van de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 2.4 die wet. Het betreft in samenhang feitelijk alle elementen die besloten liggen in de verplichting tot het treffen van passende maatregelen van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn, namelijk het onderkennen, in beeld brengen en in beeld houden van – in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied – potentieel schadelijke effecten van de activiteit die de initiatiefnemer wil uitvoeren, het zetten van de noodzakelijke stappen om die effecten te voorkomen en, als desondanks sprake is van een nadelig effect, het herstel van de schade. De specifieke zorgplicht geldt voor degene die een activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Dat kunnen burgers en ondernemers, maar ook overheden zijn.⁹⁸

De maatwerkregels en -voorschriften bieden een instrument om – als dat nodig is voor de betrokken Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen – voor categorieën van gevallen (maatwerkregels) of voor individuele gevallen (maatwerkvoorschriften) nadere uitwerking te geven aan de specifieke zorgplicht en eisen te stellen aan degenen die (potentieel) schadelijke activiteiten verrichten. In individuele gevallen kan het maatwerkvoorschrift bij zelfstandig besluit worden opgelegd, tenzij sprake is van een omgevingsvergunning. In dat laatste geval wordt het maatwerkvoorschrift aan de vergunning verbonden.⁹⁹

De bij maatwerkregel of -voorschrift op te leggen plichten kunnen van verschillende aard zijn. Zij kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de aard van de mitigerende maatregelen om negatieve effecten te voorkomen of op het soort herstelmaatregelen dat moet worden getroffen om eenmaal opgetreden effecten voor de natuur ongedaan te maken. Zij kunnen ook bijvoorbeeld betrekking hebben op de wijze van uitvoering van de activiteit. In voorkomend geval kan bij maatwerkvoorschrift in een individueel geval zelfs de plicht worden opgelegd om een activiteit niet uit te voeren of – als deze reeds is begonnen – te staken. De maatwerkregels en -voorschriften moeten uiteraard wel aansluiten bij de specifieke zorgplicht en het in het Bal¹⁰⁰ verwoorde achterliggende oogmerk. Voor regels die worden gesteld over activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden, oftewel 'Natura 2000-activiteiten', is dat oogmerk natuurbescherming.¹⁰¹ Bij de maatwerkvoorschriften geldt daarbij dat deze altijd

⁹⁶ Artikelen 11.7 en 11.9 Bal.

⁹⁷ Artikel 11.6, eerste en tweede lid, Bal.

⁹⁸ Zie ook artikel 11.5 (nieuw) Bal.

⁹⁹ Artikel 11.8, derde lid, (nieuw) Bal.

¹⁰⁰ Artikel 11.2, eerste lid, (nieuw) Bal.

¹⁰¹ Zie voor het begrip 'Natura 2000-activiteit' de volgende paragraaf.

moeten voldoen aan de in het Bkl neergelegde beoordelingsregels voor de verlening van de omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten.¹⁰²

Voor zover de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is¹⁰³, kan deze de maatwerkvoorschriften vaststellen. Maatwerkregels in de zin van artikel 4.6 van de Omgevingswet als zodanig kan hij niet vaststellen, omdat het daar per definitie gaat om ten opzichte van rijksregels of provinciale regels aanvullende (en voor zover toegestaan, soms daarvan afwijkende) regels. Zo nodig kan hij evenwel op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet aanvullende regels bij ministeriële regeling stellen, aangezien feitelijk sprake is van een nog verdere precisering van de in het Bal opgenomen specifieke zorgplicht voor Natura 2000-gebieden en dus van uitvoeringstechnische voorschriften. Met de mogelijkheid van inzet van een ministeriële regeling blijft de voorheen op grond van artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming bestaande flexibiliteit behouden. Deze flexibiliteit is nodig om snel te kunnen inspelen op ontwikkelingen die in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden ingrijpen bij categorieën van activiteiten noodzakelijk maken.

Informatieplichten

Los van de artikelen over maatwerkvoorschriften en –regels wordt met het aanvullingsbesluit in het Bal de verplichting opgenomen om op verzoek van het bevoegd gezag over een Natura 2000-activiteit die wordt verricht of is voorgenomen, gegevens en bescheiden te verstrekken.¹⁰⁴ Het gaat om gegevens die nodig zijn om te bezien of de algemene regels en maatwerkvoorschriften toereikend zijn, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied. Dit is bijvoorbeeld relevant in het licht van de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van de natuur in Natura 2000-gebieden en de ontwikkelingen met betrekking tot die natuur. Ook de mogelijkheid om dergelijke gegevens te vragen was onderdeel van de bevoegdheid van artikel 2.4, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. Ook bij omgevingsverordening kunnen overigens verplichtingen ten aanzien van het verstrekken van gegevens en bescheiden worden gesteld.¹⁰⁵

Anders dan in de Wet natuurbescherming, maar in lijn met de regeling van andere activiteiten in het Bal, is daarnaast expliciet als verplichting opgenomen dat het bevoegd gezag onverwijld wordt geïnformeerd over elk 'ongewoon voorval'.¹⁰⁶ Dit is volgens de begripsomschrijving in de Omgevingswet een "gebeurtenis, ongeacht door oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk, calamiteit waardoor significante gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan (...)".¹⁰⁷ In dit geval gaat het om

¹⁰² Artikel 11.8, vierde lid, (nieuw) Bal en artikelen 8.74b, 8.74c en 8.74d Bkl.

¹⁰³ Zie artikel 11.4, eerste lid, (nieuw) Bal.

¹⁰⁴ Artikel 11.12 Bal.

¹⁰⁵ Artikel 4.1 Omgevingswet.

¹⁰⁶ Artikelen 11.13 e.v. Bal.

¹⁰⁷ Bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet.

bijzondere, afwijkende voorvallen met mogelijk significante gevolgen voor de natuur.¹⁰⁸ Deze vormvrije informatieverstrekking kan worden gezien als onderdeel van de invulling van de specifieke zorgplicht. Zij is ook van wezenlijk belang voor het bevoegd gezag bij zijn taakuitoefening op het vlak van natuurbescherming. Zij stelt het bevoegd gezag overeenkomstig de artikelen 19.2 e.v. van de Omgevingswet in staat om te handelen, onder andere door de veroorzaker van het voorval te verplichten tot het treffen van de noodzakelijke maatregelen om schade aan de natuur zoveel mogelijk te voorkomen of te herstellen en door zo nodig zelf preventieve of herstelmaatregelen te treffen.

Omzetting 'aanschrijvingsbevoegdheid' Wet natuurbescherming

Al deze bepalingen samen bieden ten minste dezelfde mogelijkheden als voorheen de zogenoemde 'aanschrijvingsbevoegdheid', die was geregeld in artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming.

Een verschil is alleen dat de Omgevingswet – anders dan voorheen artikel 2.4, tweede lid, van de toenmalige Wet natuurbescherming – het niet mogelijk maakt om in spoedeisende gevallen het maatwerkvoorschrift in eerste instantie te volstaan met een mondelinge mededeling en het pas later op schrift te stellen. Maar dit wordt ondervangen, doordat kan worden teruggevallen op de specifieke zorgplicht, die zelfstandig handhaafbaar is. In spoedeisende gevallen, waarin er geen tijd is om een maatwerkvoorschrift vast te stellen, zal een toezichthouder die constateert dat door een handelen of nalaten mogelijk een verslechterend of significant verstorend effect optreedt, de betrokkene mondeling informeren over zijn bevindingen. Daarbij geeft de toezichthouder aan betrokkene aan wat deze moet doen of nalaten om deze effecten te beperken of ongedaan te maken. Doet betrokkene niets met de informatie van de toezichthouder en neemt hij niet de geëigende maatregelen om nadelige effecten voor het Natura 2000-gebied te voorkomen, dan handelt hij in strijd met de zorgplicht. Het bevoegd gezag kan dan overgaan tot bestuurlijke handhaving van de specifieke zorgplicht door oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom. Bovendien begaat betrokkene een strafbaar feit en loopt dus het risico op strafvervolging. Daarmee is in de praktijk hetzelfde mogelijk als onder de Wet natuurbescherming.

3.2.1.2 Vergunningvrije gevallen en flexibiliteitsregels Natura 2000-activiteiten

In artikel 5.1 van de Omgevingswet is een verbod opgenomen om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten. Bij een 'Natura 2000-activiteit' gaat het om een "activiteit inhoudende het realiseren van een project of het verrichten van een andere handeling die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen".¹⁰⁹ De

¹⁰⁸ Artikel 11.2 Bal.

¹⁰⁹ Bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet.

vergunningplicht geldt ongeacht of de activiteit binnen of buiten het Natura 2000-gebied plaatsvindt; bepalend is of de betrokken activiteit, waar deze ook plaatsvindt, voor het betrokken Natura 2000-gebied genoemde nadelige gevolgen kan hebben. De vergunningplicht geldt alleen niet als op basis van objectieve gegevens op voorhand elk nadelig effect van een activiteit voor een Natura 2000-gebied kan worden uitgesloten.

Met de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten wordt mede invulling gegeven aan de passende maatregelen, die zijn vereist op grond van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn, en wordt invulling gegeven aan de op grond van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn verplichte procedure van een voorafgaande passende beoordeling van projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura-gebied. Het Bkl wordt met dit aanvullingsbesluit aangevuld met een beoordelingskader voor aanvragen van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten.¹¹⁰ Dat beoordelingskader verschilt al naar gelang sprake is van toepassing van het tweede lid dan wel van het derde lid van artikel 6, van de habitatrichtlijn (zie hierna paragraaf 4.3.1.5). Voorheen was een en ander geregeld in de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming.

Voorheen voorzagen de artikelen 2.7, vierde lid, en 2.9 van de Wet natuurbescherming en artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming – binnen de strikte kaders van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn¹¹¹ – in een aantal uitzonderingen op de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, mits aan bepaalde voorwaarden en beperkingen werd voldaan. Deze uitzonderingen golden voor:

- activiteiten waarvoor op grond van andere wetgeving toestemming wordt verleend onder toepassing van hetzelfde toetsingskader als voor Natura 2000-activiteiten geldt;
- activiteiten die worden verricht in overeenstemming met:
 - het beheerplan voor het betrokken Natura 2000-gebied;
 - een (ander) programma of plan dat geheel of ten dele betrekking heeft op de inrichting, het beheer of het gebruik van een Natura 2000-gebied; of
 - een programma dat gericht is op versterking van natuurwaarden mede met het oog op een duurzame economische ontwikkeling;
- activiteiten die zijn aan te merken als zogenoemd 'bestaand gebruik'; en
- activiteiten die behoren tot categorieën van gevallen die zijn vrijgesteld bij omgevingsverordening of – als de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het reguliere bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is – bij ministeriële regeling.

Deze uitzonderingen en de daarbij geldende voorwaarden en begrenzing ter verzekering van conformiteit met artikel 6 van de habitatrichtlijn worden met het onderhavige aanvullingsbesluit

¹¹⁰ Artikelen 8.74a en 8.74b Bkl.

¹¹¹ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 4 maart 2010, zaak C-241/08, Commissie / Frankrijk II, punt 32, arrest van 7 september 2004, C-127/02, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, punt 45, en arrest van 16 februari 2012, zaak C-182/10, Solvay, punt 70.

in het Bal overgenomen¹¹² en worden in het artikelsgewijze deel van deze nota van toelichting verder toegelicht.

De in het Bal geregelde uitzonderingen zijn uiteraard uitsluitend relevant voor zover het de relatie met de specifieke omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten betreft. Zij gelden niet als vrijstelling van andere vergunningplichten of regels. Zij laten bijvoorbeeld de bevoegdheid van gemeenten om in het omgevingsplan regels te stellen over de betrokken activiteit onverlet. Het zal bij dergelijke gemeentelijke regels uiteraard altijd moeten gaan om regels die andere belangen dienen dan de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit en dus geen betrekking hebben op het voorkomen van nadelige effecten voor een Natura 2000-gebied. De betrokken regels kunnen ook niet de vrijstelling van de specifieke omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten als zodanig terugdraaien, want dat zou in strijd zijn met het Bal.

3.2.2 Bijzondere nationale natuurgebieden

In paragraaf 2.2.2 van deze nota van toelichting is uitgelegd dat er in bepaalde gevallen ter voldoening aan internationale verplichtingen behoefte kan bestaan aan de aanwijzing van een specifieke categorie natuurgebieden met een eigen beschermingsregime, vooruitlopend op de aanwijzing van een gebied als Natura 2000-gebied of ter bescherming van gebieden buiten het Natura 2000-netwerk. Deze gebieden worden "Bijzondere nationale natuurgebieden" genoemd.

Voor deze gebieden geldt een iets lichter beschermingsregime dan voor Natura 2000-gebieden, in die zin dat geen vergunningplicht geldt voor activiteiten die mogelijk nadelige gevolgen hebben voor het gebied. Tot de voorziene beschermingsmaatregelen die zijn opgesomd in paragraaf 2.2.2 behoren ook beperkingen of plichten die kunnen worden opgelegd aan degene die een activiteit verricht. Net als bij Natura 2000-gebieden gebeurt dat in individuele gevallen bij maatwerkvoorschrift. Voor deze categorie van gebieden is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag¹¹³; er is immers vooralsnog geen invulling gegeven aan de mogelijkheid die de Omgevingswet biedt om de verantwoordelijkheid voor de bescherming van deze gebieden bij de provincies neer te leggen.¹¹⁴ Beperkingen en plichten kunnen ook voor categorieën van gevallen worden geregeld, bij ministeriële regeling op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet. De in het bovenstaande bij de toelichting van het regime voor Natura 2000-gebieden beschreven informatieplichten gelden hier ook. De informatie die relevant is voor de bescherming van de Bijzondere nationale natuurgebieden wordt verstrekt aan de minister, en niet aan gedeputeerde staten.

¹¹² Artikelen 11.18 tot en met 11.21 Bal.

¹¹³ Artikel 11.4, tweede lid, (nieuw) Bal.

¹¹⁴ Artikel 2.19, vijfde lid, onder a, onder 2°, (nieuw) Omgevingswet.

De regels over de aanwijzing van de gebieden en de regels over de overige in paragraaf 2.2.2 genoemde beschermingsmaatregelen zijn gesteld in de Omgevingswet en in het Bkl.¹¹⁵

3.3 Soortenbescherming

3.3.1 Omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten: soorten vogelrichtlijn

3.3.1.1 Regeling in de vogelrichtlijn

Behalve in de bescherming van leefgebieden van bedreigde vogelsoorten en van trekvogels in Natura 2000-gebieden, voorziet de vogelrichtlijn ook in een specifieke bescherming van de individuele vogels van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten tegen activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor de vogels of voor het duurzaam behoud van hun populaties. Deze bescherming geldt ook voor vogels buiten de Natura 2000-gebieden. Het gaat om de artikelen 5 tot en met 9 van de richtlijn.

In het kader van dit beschermingsregime:

- moeten bepaalde verbodsbepalingen worden gesteld die betrekking hebben op menselijke activiteit die direct schade aan vogels toebrengen en niet-commercieel bezit;
- moeten bepaalde verbodsbepalingen worden gesteld die betrekking hebben handel in vogels en producten daarvan;
- moet het gebruik van bepaalde vang- en dodingsmiddelen in het geval sprake is van een gerechtvaardigde afwijking worden verboden;
- geldt een kader dat limitatief de voorwaarden en rechtvaardigingsgronden bevat op grond waarvan van de verboden kan worden afgeweken.

Op een enkel punt bevatten het eerder genoemde verdrag van Bern en de eerder aangehaalde Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming verdergaande verplichtingen, die eveneens in nationale wetgeving moeten worden omgezet.

Handelingen die directe schade aan vogels toebrengen

Artikel 5 van de vogelrichtlijn verplicht lidstaten ertoe de nodige maatregelen te nemen om een algemene regeling voor de bescherming van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten in te voeren. Deze bescherming omvat met name de volgende verboden:

- een verbod om vogels opzettelijk te doden of te vangen (onderdeel a);
- en een verbod om vogels opzettelijk te storen, met name in de broedperiode (onderdeel d).

Het verbod op het storen van vogels ziet alleen op verstoringen die van wezenlijke negatieve invloed zijn op de staat van instandhouding van een vogelsoort in het licht van de doelstellingen

¹¹⁵ Artikelen 2.44 en 10.10a Omgevingswet en artikelen 3.25. tot en met 3.28 (nieuw) Bkl.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie

als neergelegd in artikel 1 van de vogelrichtlijn: het duurzaam instandhouden van de populaties van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten.

Ook ter bescherming van de nesten en eieren van vogels voorziet artikel 5 in de instelling van verboden:

- een verbod om nesten en eieren opzettelijk te vernielen of te beschadigen en om nesten weg te nemen (onderdeel b);
- en een verbod om in de natuur eieren te rapen of om deze, zelfs als zij leeg zijn, in bezit te hebben (onderdeel c).

Het verdrag van Bern voorziet, anders dan de vogelrichtlijn, niet alleen in bescherming van nesten van vogels maar ook van hun rustplaatsen tegen opzettelijke vernieling of beschadiging.

Ook dat moeten de partijen bij dat verdrag – waaronder Nederland – verbieden.

Handel in vogels - commercieel bezit

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

Niet-commercieel bezit

Artikel 5, onder e, van de vogelrichtlijn voorziet in een verbod om – behoudens bepaalde uitzonderingen – om vogels te houden, ongeacht of daarmee commerciële doelstellingen zijn beoogd of niet. De Beneluxbeschikking M(99)9 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand¹¹⁶ verplicht, anders dan de vogelrichtlijn, partijen ook tot het verbieden van het onder zich hebben van uit het wild afkomstige vogels, of van delen of producten daarvan, anders dan voor verkoop.

Middelen voor het vangen en doden

Artikel 8 van de vogelrichtlijn verplicht de lidstaten tot het verbieden van het gebruik van middelen waarmee een grootschalige of niet-selectieve vangst kan worden bereikt, waardoor een

¹¹⁶ Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 25 oktober 1999 tot afschaffing en vervanging van de Beschikking M (72) 18 van 30 augustus 1972 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand (M(99)9).

vogelsoort plaatselijk kan verdwijnen. Het gaat dan in het bijzonder om gebruikmaking van de middelen genoemd in bijlage IV bij de richtlijn, te weten: strikken, lijm, haken, blindgemaakte of verminkte levende vogels, bandopnemers, elektrocutieapparatuur, kunstmatige lichtbronnen, spiegels, explosieven, (mist)netten, vallen en vergiftigd lokaas, alsook vliegtuigen, motorvoertuigen en snelle vaartuigen.

Kader voor afwijkingen

Het in het voorgaande beschreven algemene beschermingsregime van de vogelrichtlijn gaat uit van het "nee, tenzij-principe": de genoemde schadelijke handelingen zijn verboden, tenzij door het bevoegd gezag van de betrokken lidstaat een afwijking van het verbod wordt toegestaan op één of meer van de in artikel 9, eerste lid, van de richtlijn limitatief opgesomde gronden. Algemene voorwaarde voor het kunnen toestaan van een afwijking van een verbod is dat er geen andere bevredigende oplossing voorhanden is (artikel 9, eerste lid, aanhef) en dat het toestaan van de afwijking niet leidt tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de betrokken vogelsoort in Nederland (artikel 13 van de richtlijn). Uitzonderingen op de verboden uit de vogelrichtlijn moeten tot het strikt noodzakelijke worden beperkt.¹¹⁷ In paragraaf 4.4.1 wordt nader op dit – in het Bkl geregelde – beoordelingskader ingegaan.

3.3.1.2 Omzetting in het Bal

Algemeen

In de voorheen geldende Wet natuurbescherming zijn de op grond van de artikelen 5, 6 en 8 van de vogelrichtlijn te verbieden gedragingen zonder meer verboden. Vervolgens is voorzien in de mogelijkheid om – met inachtneming van strikte kaders voor afwijkingen – individuele ontheffingen te verlenen of generieke vrijstellingen te verlenen voor groepen van gevallen.

De Omgevingswet volgt een ander systeem, door de ontheffingsmogelijkheid in de verbodsbepaling zelf te integreren in de vorm van een vergunningsvereiste: op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de wet wordt het verboden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten zonder vergunning te verrichten. De vergunning komt daarmee in de plaats van de 'oude' ontheffing van de Wet natuurbescherming, waarbij op grond van het Bkl hetzelfde strikte beoordelingskader van de volgelrichtlijn – uitgaande van het 'nee, tenzij-principe' – blijft gelden als voorheen. Materieel wijzigt er daarmee niets en de omzettingwijze voldoet aan de eisen die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie hieraan worden gesteld.¹¹⁸ De 'oude' vrijstelling voor groepen van gevallen wordt vorm gegeven door bij algemene maatregel van bestuur de reikwijdte van de gedragingen waarop de verbodsbepaling van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet van toepassing is te beperken. Daarnaast voorziet artikel 5.2

¹¹⁷ Zie o.m. ABRs, 18 oktober 2017, zaaknr. 201.6oS1.30/1/A3 (ECLI:NL:RVS:2017:2824).

¹¹⁸ Zie Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 3, blz. 62 en HvJ EU 6 april 2000 in zaak C-256/98, punt 36; 20 oktober 2005 in zaak C-6/04, punten 25–27; 10 januari 2006 in zaak C-98/03, punten 59–60; 10 mei 2007 in zaak C-508/04, punten 59–61.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie

van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, in de mogelijkheid om in een provinciale omgevingsverordening en voor onder meer flora- en fauna-activiteiten ook in een ministeriële regeling van de verboden van artikel 5.1 af te wijken. In sommige gevallen kan dat ook in een programma. Bij algemene maatregel van bestuur worden de gevallen aangewezen waarin dat kan en worden de begrenzings aangegeven waarbinnen dat kan.

De op grond van de vogelrichtlijn te verbieden activiteiten die schadelijk zijn voor vogels of voor het duurzaam voortbestaan van hun populaties vallen onder het algemene begrip 'flora- en fauna-activiteit' dat wordt gebruikt in artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. In de bijlage bij de Omgevingswet is dat begrip omschreven als: "activiteit met mogelijke gevolgen voor van nature in het wild levende dieren of planten". In het systeem van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet, moeten bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet de handelingen worden aangewezen, waarvoor het op grond van dat artikellid verboden is deze activiteiten te verrichten zonder omgevingsvergunning. Dat gebeurt evenals de aanwijzing van de gevallen waarin die handelingen niet verboden zijn (de oude vrijstellingen) in het Bal (zie hierna).

In individuele gevallen kan een burger of bedrijf een aanvraag om een omgevingsvergunning doen. Via de beoordeling van deze aanvraag toetst het bevoegd gezag of aan de vereisten is voldaan om toestemming te verlenen voor die handeling. In de systematiek van de Omgevingswet worden de beoordelingsregels voor activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, bij algemene maatregel van bestuur gesteld.¹¹⁹ Dat gebeurt in het Bkl. Daarin zal dus ook het kader van artikel 9 van de vogelrichtlijn voor afwijking van de verbodsbepalingen landen.¹²⁰ De uit artikel 9 van de vogelrichtlijn voortvloeiende begrenzings van de afwijkingen van de verbodsbepalingen die op grond van artikel 5.2 van de Omgevingswet worden verleend in een omgevingsverordening, een ministeriële regeling, of een programma worden wel opgenomen in het Bal. Dat is gedaan omdat deze begrenzings onmiddellijk samenhangen met de aanwijzing van de gevallen waarin bij omgevingsverordening of ministeriële regeling kan worden afgeweken van de verbodsbepaling van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet.

Aanwijzing verboden gedragingen

Overeenkomstig die in het voorgaande beschreven systematiek van de Omgevingswet, worden met dit aanvullingsbesluit in het Bal de op grond van de vogelrichtlijn en andere internationale verplichtingen te verbieden gedragingen aangewezen als gedragingen die zijn aan te merken als vergunningplichtige 'flora- en fauna-activiteit'. Deze activiteiten zijn op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. Het gaat om:

¹¹⁹ Artikel 5.18, eerste lid, van de Omgevingswet.

¹²⁰ Zie artikel 8.74h (nieuw) Bkl en zie paragraaf 4.4.1 van deze nota van toelichting.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie

- de op grond van artikel 5 van de vogelrichtlijn te verbieden handelingen die directe schade aan vogels toebrengen;¹²¹
- het op grond van artikel 6 van de vogelrichtlijn te verbieden commercieel bezit;¹²²
- het op grond van artikel 5, onder e, van de vogelrichtlijn te verbieden houden van vogels en het op grond van de Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming te verbieden onder zich hebben van uit het wild afkomstige vogels, anders dan voor verkoop;¹²³
- de op grond van artikel 8 van de vogelrichtlijn te verbieden middelen voor het vangen of doden.¹²⁴

Met de regels in het Bal in samenhang met artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet zijn alle voorheen in de artikelen 3.1, 3.2 en 3.4 van de Wet natuurbescherming opgenomen verboden omgezet.

Afwijkingen

De aanwijzingsbepalingen bevatten een aantal uitzonderingen die onmiddellijk samenhangen met in de vogelrichtlijn zelf voorziene inperkingen van de daar genoemde verboden. Zo is een uitzondering geformuleerd op het verbod op het opzettelijk storen van vogels, als die storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de betrokken vogelsoort.¹²⁵ En zo gelden de verboden voor bezit en handel niet als de vogels, of delen of producten daarvan, zijn verkregen in overeenstemming met de daar genoemde regels van het Bal. Ook worden handelingen uitgezonderd die worden verricht ter uitvoering van door het bevoegd gezag voor het beheer van het Natura 2000-gebied.¹²⁶ voorziene instandhoudingsmaatregelen of passende maatregelen voor een Natura 2000-gebied. Dergelijke handelingen zijn dus niet vergunningplichtig.¹²⁷

Verder kan – waar voorheen op grond van de Wet natuurbescherming ontheffing werd verleend voor in beginsel verboden activiteiten toestemming worden verleend door middel van een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g. Daarbij geldt het afwijkingskader van artikel 9 (in samenhang met artikel 13) van de vogelrichtlijn als toetsingskader.¹²⁸

¹²¹ Artikel 11.38 Bal.

¹²² Artikel 11.39 Bal.

¹²³ Artikel 11.40 Bal.

¹²⁴ Artikel 11.41 Bal.

¹²⁵ Artikel 11.38, derde lid, Bal.

¹²⁶ Artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, Omgevingswet en artikel 3.24 Bkl.

¹²⁷ Artikel 11.38, tweede lid, aanhef en onder b, Bal.

¹²⁸ Artikel 8.74h Bkl.

Daarnaast zijn er enkele meer generieke uitzonderingen van de vergunningplicht voorzien, overeenkomstig de uitzonderingen op de verbodsbepalingen ter omzetting van artikel 5 van de Vogelrichtlijn die voorheen ook in de Wet natuurbescherming waren opgenomen.:

- Geen omgevingsvergunningplicht geldt voor toestemmingsbesluiten op grond van een andere wet waarbij het afwijkingskader van artikel 9 van de Vogelrichtlijn wordt toegepast.¹²⁹
- De omgevingsvergunningplicht geldt evenmin voor handelingen die daarvoor zijn aangewezen in:
 - een programma dat is gericht op de inrichting, het beheer of het gebruik van een Natura 2000-gebied; of
 - in een programma dat is gericht op versterking van natuurwaarden binnen of buiten Natura 2000-gebieden mede met het oog op een duurzame economische ontwikkeling.¹³⁰

Daarbij is voorzien in betrokkenheid van het normaliter bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning. Het onderdeel van het programma dat invulling geeft aan de uitzondering moet voldoen aan het afwijkingskader van artikel 9 de Vogelrichtlijn en.¹³¹

- Bij omgevingsverordening of – ingeval van activiteiten die betrekking hebben op handel of activiteiten die (anderszins) van nationaal belang zijn – bij ministeriële regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht worden verleend, met inachtneming van het afwijkingskader van artikel 9 van de Vogelrichtlijn.¹³²
- Overheden of maatschappelijke organisaties kunnen een gedragscode opstellen die verzekert dat overeenkomstig die gedragscode verrichte, regelmatig terugkerende activiteiten met voorspelbare effecten door uitvoering van mitigerende maatregelen met bewezen effecten zo min mogelijk verstoring van vogels en van hun voortplantings- en nestelplaatsen en dergelijke veroorzaken. Als voor de activiteiten een beroep kan worden gedaan op één of meer van de rechtvaardigingsgronden voor afwijkingen die worden genoemd in artikel 9 van de Vogelrichtlijn en als ook overigens aan het afwijkingskader van dat artikel is voldaan, kan de minister deze gedragscode aanwijzen bij de ministeriële regeling; overeenkomstig deze gedragscode verrichte activiteiten worden bij de ministeriële regeling vrijgesteld van de omgevingsvergunningplicht.¹³³

In de artikelsgewijze toelichting in hoofdstuk 7 worden deze bepalingen verder toegelicht.

¹²⁹ Artikelen 11.38, tweede lid, en 11.40, tweede lid, aanhef en onder b, Bal.

¹³⁰ Artikelen 11.42 Bal.

¹³¹ Artikel 11.45 Bal.

¹³² Artikelen 11.43, 11.44 en 11.45 Bal.

¹³³ Artikel 11.46 Bal.

3.3.2 Omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten: soorten habitatrichtlijn

3.3.2.1 Regeling in de habitatrichtlijn

De habitatrichtlijn voorziet buiten de speciale bescherming van habitats en soorten in Natura 2000-gebieden, ook in een algemeen toepasselijk strikt beschermingsregime voor in hun voortbestaan bedreigde dier- en plantensoorten van communautair belang. Lidstaten zijn ingevolge de artikelen 12 en 13 van de richtlijn gehouden om de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming voor deze soorten in hun verspreidingsgebied, waarbij een aantal strikte verboden moeten worden ingesteld. Het gaat hier om diersoorten en plantensoorten die zijn opgesomd in bijlage IV bij de richtlijn.

Als lidstaten dat gezien de ontwikkeling van de staat van instandhouding voor de soorten, genoemd in bijlage V bij de richtlijn, nodig vinden, treffen zij op grond van artikel 14 van de richtlijn ook voor die soorten maatregelen, om ervoor te zorgen dat het aan de natuur onttrekken en de exploitatie verenigbaar zijn met een goede staat van instandhouding van deze soorten. Deze laatste mogelijkheid blijft hier verder onbesproken, omdat er in Nederland tot nu toe geen aanleiding is geweest daar invulling aan te geven buiten de basale aanvullende bescherming die paragraaf 11.2.4 van het Bal voor enkele soorten biedt (zie hierna paragraaf 3.3.3 van deze nota van toelichting). Mocht dat veranderen, dan kunnen op basis van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet, in de toekomst ook handelingen die schadelijk zijn voor soorten die nu nog buiten het specifieke beschermingsregime voor soorten vallen in het Bal worden aangewezen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit.

In het kader van het op grond van de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn toe te passen strikte beschermingsregime:

- moeten bepaalde verbodsbepalingen worden gesteld die betrekking hebben op menselijke activiteit die direct schade aan vogels toebrengen en niet-commercieel bezit;
- moeten bepaalde verbodsbepalingen worden gesteld die betrekking hebben handel in vogels en producten daarvan;
- moet het gebruik van bepaalde vang- en dodingsmiddelen in het geval sprake is van een gerechtvaardigde afwijking worden verboden;
- geldt een kader dat limitatief de voorwaarden en rechtvaardigingsgronden bevat op grond waarvan van de verboden kan worden afgeweken.

Het beschermingsregime van de artikelen 12 e.v. van de habitatrichtlijn is voor Nederland alleen relevant voor zover het gaat om dieren en planten waarvoor delen van Nederland zijn aan te merken als natuurlijk verspreidingsgebied. Een uitzondering geldt, zoals hiervoor is aangegeven, voor het verbod op het verhandelen; dat heeft betrekking op alle soorten, vermeld in bijlage IV bij de richtlijn. Het natuurlijk verspreidingsgebied is het gebied waarin de betrokken soort van nature voorkomt. Het natuurlijke verspreidingsgebied kan in de loop der tijd aan

verandering onderhevig zijn, doordat dier- en plantensoorten zichzelf verspreiden of worden geherintroduceerd.

Het grootste gedeelte van de in de bijlagen I en II bij het verdrag van Bern opgenomen dier- en plantensoorten komt ook voor op de lijst van soorten van bijlage IV bij de habitatrichtlijn. Zeven soorten worden echter niet in bijlage IV genoemd, waaronder de mercurwaterjuffer, de liggende raket en de tonghaarmuts. Het grootste gedeelte van de in bijlage III bij het verdrag van Bern genoemde dier- en plantensoorten komt ook voor op de lijst van soorten van bijlage V bij de habitatrichtlijn maar circa veertig soorten niet, waaronder de das, de eekhoorn, de adder, de beekprik en het vliegend hert. Op de monarchvlinder na vallen alle soorten die worden beschermd op grond van het verdrag van Bonn onder het beschermingsregime van de habitatrichtlijn en het verdrag van Bern.

Handelingen die directe schade aan flora- en fauna toebrengen

Het in artikel 12, eerste lid, van de habitatrichtlijn voorgeschreven strikte beschermingsregime voor dieren van soorten van communautair belang komt voor een groot deel overeen met het beschermingsregime voor vogelsoorten. Het opzettelijk vangen of doden van dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onderdeel A, bij de richtlijn, moet door de lidstaten worden verboden (artikel 12, eerste lid, onderdeel a). Dat geldt ook voor het opzettelijk verstoren van dieren, vooral tijdens de voortplantingsperiode, de periode dat ze jongen grootbrengen, de winterslaap en de trek (artikel 12, eerste lid, onderdeel b). Verder moet het opzettelijk vernielen of rapen van eieren, alsook het beschadigen of het vernielen van voortplantings- en rustplaatsen worden verboden (artikel 12, eerste lid, onderdelen c en d).

Artikel 13 van de habitatrichtlijn voorziet voor planten van soorten van communautair belang in een gelijksoortig strikt beschermingsregime. Het gaat om de planten van soorten, genoemd in onderdeel B van bijlage IV bij de richtlijn. De lidstaten moeten voorzien in een verbod om exemplaren van deze soorten opzettelijk te plukken en verzamelen, af te snijden, ontwortelen of vernielen (artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a).

Bezit van dieren en planten – commercieel bezit en niet-commercieel bezit

De habitatrichtlijn verplicht de lidstaten tot het verbieden van het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens van de in bijlage IV, onderdelen A en B, genoemde dier- en plantensoorten (artikelen 12, tweede lid, en 13, eerste lid, aanhef en onder b). Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen commercieel en niet-commercieel bezit.

Middelen voor het vangen en doden

Op grond van artikel 15 van de habitatrichtlijn moeten de lidstaten het gebruik van niet-selectieve middelen voor het aan de natuur onttrekken, vangen of doden van dieren van soorten van communautair belang verbieden, als deze middelen de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van populaties van deze soorten tot gevolg kunnen hebben. Het gaat om een soortgelijke bepaling als artikel 8 van de vogelrichtlijn voor vogels bevat.

Kader voor afwijkingen

In het eerste lid van artikel 16 van de habitatrichtlijn zijn de afwijkingsmogelijkheden van de verboden geregeld. Net als bij de vogelrichtlijn zijn de gronden die afwijking rechtvaardigen limitatief opgesomd en wordt uitgegaan van het "nee, tenzij-principe". De habitatrichtlijn kent wel meer afwijkingsgronden dan de vogelrichtlijn. Lidstaten mogen verder – vergelijkbaar met de vogelrichtlijn – afwijkingen alleen toestaan als er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Daarbij geldt als voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven om de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan (artikel 16, eerste lid, van de richtlijn). Uitzonderingen op de verboden uit de habitatrichtlijn tot het strikt noodzakelijke moeten worden beperkt.¹³⁴ In paragraaf 4.4.2 wordt nader op dit – in het Bkl geregelde – beoordelingskader ingegaan.

3.3.2.2 Omzetting in het Bal

Algemeen

Voor de systematiek van het verbieden van bepaalde gedragingen door aanwijzing als flora- en fauna-activiteit, waardoor deze gedragingen uitsluitend op basis van een verleende omgevingsvergunning kunnen uitgevoerd, en voor de systematiek van het formuleren van afwijkingen van deze vergunningplicht, wordt verwezen naar voorgaande paragraaf 3.3.1.2 (kopje 'algemeen').

Aanwijzing verboden gedragingen

Overeenkomstig die in het voorgaande beschreven systematiek van de Omgevingswet, worden met dit aanvullingsbesluit in het Bal de op grond van de habitatrichtlijn en andere internationale verplichtingen te verbieden gedragingen aangewezen als gedragingen die zijn aan te merken als vergunningplichtige 'flora- en fauna-activiteit'. Die activiteiten zijn daarmee op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. Het gaat om:

- de op grond van de artikelen 12, eerste lid, en 13, eerste lid, aanhef en onder a, van de habitatrichtlijn te verbieden handelingen die directe schade aan vogels toebrengen;¹³⁵

¹³⁴ Zie o.m. ABRS, 18 oktober 2017, zaaknr. 201.6o51.30/1/A3 (ECLI:NL:RVS:201.7:2824).

¹³⁵ Artikel 11.47 Bal.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

- het op grond van de artikelen 12, tweede lid, en 13, eerste lid, aanhef en onder b, van de habitatrichtlijn te verbieden bezit en handel;¹³⁶
- de op grond van artikel 15 van de habitatrichtlijn te verbieden middelen voor het vangen of doden.¹³⁷

De vergunning komt daarmee in de plaats van de 'oude' ontheffing van de Wet natuurbescherming, waarbij op grond van het Bkl hetzelfde strikte beoordelingskader van de volgelichtlijn – uitgaande van het 'nee, tenzij-principe' blijft gelden als voorheen. Materieel wijzigt er daarmee niets en de omzettingwijze voldoet aan de eisen die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie hieraan worden gesteld.¹³⁸

Met de regels in het Bal in samenhang met artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet zijn alle voorheen in de artikelen 3.3, 3.6 en 3.9 van de Wet natuurbescherming opgenomen verboden omgezet.

Afwijkingen

De aanwijzingsbepalingen bevatten een specifieke uitzondering die onmiddellijk samenhangt met een uit de habitatrichtlijn zelf voortvloeiende inperking van de daar genoemde verboden. Zo blijkt uit artikel 2, tweede lid, en de context van de artikelen 12 en 13 dat het gaat om in het wild levende soorten en dus niet om dieren of planten die zijn gefokt of geteeld. Om die reden zijn in het het Bal gefokte dieren en planten van het bezit- en handelsverbod uitgezonderd.¹³⁹ Voor de aangewezen verboden handelingen die direct schade veroorzaken blijkt uit de bewoordingen zelf al dat het gaat om handelingen ten aanzien van in het wild levende soorten en om handelingen in de natuur. Ook worden handelingen uitgezonderd die worden verricht ter uitvoering van door het bevoegd gezag voor het beheer van het Natura 2000-gebied¹⁴⁰ voorziene instandhoudingsmaatregelen of passende maatregelen voor een Natura 2000-gebied. Dergelijke handelingen zijn dus niet vergunningplichtig.¹⁴¹

Verder kan – waar voorheen op grond van de Wet natuurbescherming ontheffing werd verleend in individuele gevallen voor in beginsel verboden activiteiten toestemming worden verleend bij omgevingsvergunning op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g. Daarbij geldt het afwijkingskader van artikel 16 van de habitatrichtlijn als toetsingskader.¹⁴²

¹³⁶ Artikel 11.48 Bal.

¹³⁷ Artikel 11.49 Bal.

¹³⁸ Zie Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 3, blz. 62 en HvJ EU 6 april 2000 in zaak C-256/98, punt 36; 20 oktober 2005 in zaak C-6/04, punten 25–27; 10 januari 2006 in zaak C-98/03, punten 59–60; 10 mei 2007 in zaak C-508/04, punten 59–61.

¹³⁹ Artikel 11.48, tweede lid, aanhef en onder b, Bal.

¹⁴⁰ Artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, Omgevingswet en artikel 3.24 Bkl.

¹⁴¹ Artikelen 11.47, tweede lid, aanhef en onder b, en 11.48, tweede lid, aanhef en onder c, Bal.

¹⁴² Artikel 8.74h Bkl.

Daarnaast zijn er enkele meer generieke uitzonderingen van de vergunningplicht voorzien, overeenkomstig de uitzonderingen op de verbodsbepalingen ter omzetting van artikel 5 van de Vogelrichtlijn die voorheen ook in de Wet natuurbescherming waren opgenomen:

- Geen omgevingsvergunningplicht geldt voor toestemmingsbesluiten op grond van een andere wet waarbij het afwijkingskader van artikel 9 van de Vogelrichtlijn wordt toegepast.¹⁴³
- De omgevingsvergunningplicht geldt evenmin voor handelingen die daarvoor zijn aangewezen in:
 - een programma dat is gericht op de inrichting, het eheer of het gebruik van een Natura 2000-gebied; of
 - in een programma dat is gericht op versterking van natuurwaarden binnen of buiten Natura 2000-gebieden mede met het oog op een duurzame economische ontwikkeling.¹⁴⁴

Daarbij is voorzien in betrokkenheid van het normaliter bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning. Het onderdeel van het programma dat in de uitzondering voorziet, moet voldoen aan het afwijkingskader van artikel 9 van de Vogelrichtlijn en.¹⁴⁵

- Bij omgevingsverordening of – ingeval van activiteiten die betrekking hebben op handel of activiteiten die (anderszins) van nationaal belang zijn – bij ministeriële regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht worden verleend, met inachtneming van het afwijkingskader van artikel 9 van de Vogelrichtlijn.¹⁴⁶
- Overheden of maatschappelijke organisaties kunnen een gedragscode opstellen die verzekert dat overeenkomstig die gedragscode verrichte regelmatig terugkerende activiteiten met voorspelbare effecten door uitvoering van mitigerende maatregelen met bewezen effecten zo min mogelijk verstoring van dieren en van hun voortplantings- en nestelplaatsen en dergelijke veroorzaken. Als voor de activiteiten een beroep kan worden gedaan op één of meer van de rechtvaardigingsgronden voor afwijkingen en als ook overigens aan het afwijkingskader, kan de minister deze gedragscode aanwijzen bij de ministeriële regeling; overeenkomstig deze gedragscode verrichte activiteiten worden bij de ministeriële regeling vrijgesteld van de omgevingsvergunningplicht.¹⁴⁷

In de artikelsgewijze toelichting in hoofdstuk 7 worden deze bepalingen verder toegelicht.

¹⁴³ Artikelen 11.47, tweede lid, aanhef en onder a, en 11.48, tweede lid, aanhef en onder b, Bal.

¹⁴⁴ Artikel 11.50 Bal.

¹⁴⁵ Artikel 11.53 Bal.

¹⁴⁶ Artikelen 11.51, 11.52 en 11.53 Bal.

¹⁴⁷ Artikel 11.54 Bal.

3.3.3 Omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten: andere soorten

Algemeen

Naast de concrete Europese en internationale verplichtingen ten aanzien van soortenbescherming die zijn besproken in de voorgaande paragrafen, bevatten verschillende verdragen waar Nederland partij bij is algemene verplichtingen tot instandhouding van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij behorende leefmilieus. Het Biodiversiteitsverdrag verplicht partijen om wetgeving of andere regelgeving te ontwikkelen en te handhaven die nodig is voor de bescherming van bedreigde soorten en populaties (artikel 8, onderdeel k). Het verdrag van Bern verplicht partijen om de nodige maatregelen te nemen om de populaties van in het wild levende dier- en plantensoorten te handhaven of te brengen op een niveau dat met name overeenkomt met hetgeen vanuit ecologisch, wetenschappelijk en cultureel standpunt is vereist (artikel 2).

Aan deze verplichtingen wordt invulling gegeven met verschillende instrumenten. Zo worden rode lijsten opgesteld met bedreigde dier- en plantensoorten,¹⁴⁸ worden actieve maatregelen getroffen om de internationaalrechtelijke biodiversiteitsdoelstellingen te realiseren, waaronder het realiseren van een natuurnetwerk Nederland (zie paragraaf 4.2.3 van deze nota van toelichting) en geldt een specifieke zorgplicht voor natuur met de mogelijkheid daaraan maatwerkvoorschriften of maatwerkregels te koppelen (zie paragrafen 2.1.4 en - voor de analogie met de Natura 2000-gebieden - paragraaf 3.2.1.1 van deze nota van toelichting).

Een aantal soorten vraagt daarnaast aanvullende bescherming door middel van het landelijk verbieden van bepaalde schadelijke handelingen. Het gaat daarbij in het bijzonder om soorten die in Nederland in hun voortbestaan worden bedreigd en die daarom op de rode lijsten zijn geplaatst; deels ook soorten die vallen onder bijlage V van de habitatrictlijn waarop artikel 14 van die richtlijn van toepassing is (zie in het voorgaande paragraaf 3.2.2.1). Ook gaat het – in het licht van hun intrinsieke waarde en de maatschappelijke opvattingen – om dieren die aanvullende bescherming vragen, ongeacht of het om bedreigde soorten gaat of niet. Voorheen voorzagen de artikelen 3.10 en 3.11 van de Wet natuurbescherming in deze aanvullende landelijke bescherming. Deze lijn wordt inhoudelijk ongewijzigd voortgezet onder de Omgevingswet.

Aanwijzing verboden gedragingen

In het licht van het voorgaande wordt met dit aanvullingsbesluit het opzettelijk doden of vangen van in het wild levende zoogdieren, amfibieën en reptielen aangewezen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit, voor zover het soorten betreft die niet al vallen onder de aanwijzing van flora- en fauna-activiteiten die betrekking hebben op habitatrictlijnsoorten. Dat geldt ook voor het beschadigen of vernielen van de vaste voortplantingsplaatsen of

¹⁴⁸ Overeenkomstig artikel 2.19, vijfde lid, onder a, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

rustplaatsen van dieren van deze soorten, zoals bijvoorbeeld dassenburchten.¹⁴⁹ Door de aanwijzing vallen al deze handelingen onder de reikwijdte van artikel 5.1, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet en zijn zij verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. Voor de genoemde soorten dieren is daarbij niet relevant of zij in hun voortbestaan worden bedreigd; het gaat primair om hun intrinsieke waarde en de betekenis die daaraan in de samenleving worden toegekend. De hiervoor genoemde handelingen worden ook als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit aangewezen als zij betrekking hebben op in het wild levende vissen, dagvlinders, libellen en kevers van soorten die bedreigd of ernstig bedreigd zijn en op de rode lijsten zijn geplaatst.

Alle onder de aangewezen handelingen vallende diersoorten worden opgesomd in onderdeel A van de nieuwe bijlage IX, bij het Bal. Een toekomstige wijziging van de rode lijsten heeft dus als zodanig geen onmiddellijke gevolgen voor de reikwijdte van het verbod: een beperking of verruiming van de reikwijdte van het verbod vergt een wijziging van de bijlage door middel van een algemene maatregel van bestuur.

Voor planten van soorten die in hun voortbestaan worden bedreigd en daarom op de rode lijsten zijn geplaatst, wordt het in hun natuurlijke verspreidingsgebied opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen aangewezen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit voor zover niet om habitatrichtlijnsoorten gaat. Het gaat daarbij meer specifiek om bepaalde vaatplantsoorten die zijn opgenomen in onderdeel B van de bijlage bij het aanvullingsbesluit, waaronder een aantal orchideeënsoorten.

Afwijkingen

De aanwijzingsbepalingen bevatten conform het voorheen geldende artikel 3.10 van de Wet natuurbescherming enkele specifieke uitzonderingen, die onmiddellijk samenhangen met de wens bepaalde schadelijke dieren te kunnen bestrijden waar dat maatschappelijk aanvaardbaar is.

De zwarte rat, de bruine rat en de huismuis zijn niet opgenomen in de nieuwe bijlage IX, onder A, bij het Bal, omdat een effectieve en efficiënte ongediertebestrijding onmogelijk zou worden ingeval het doden van deze dieren onder de reikwijdte van de omgevingsvergunningplicht zou vallen. Hetzelfde geldt voor de mol. Mollen kunnen grote schade aanrichten aan onder andere gazons, groenstroken, golfbanen en sportvelden. Het bestrijden van mollen ter voorkoming van dergelijke schade is algemeen aanvaard. De zwarte rat, de bruine rat, de huismuis en de mol behoren tot algemeen voorkomende soorten in Nederland, waardoor de staat van instandhouding niet in gevaar komt.

Daarnaast geldt het opzettelijk doden of vangen van bosmuizen, huisspitsmuizen en veldmuizen, en het beschadigen van hun vaste voortplantings- of rustplaatsen, niet als omgevingsvergunningplichtige flora en fauna-activiteit voor zover die dieren zich in of op gebouwen of daarbij behorende erven of roerende zaken bevinden.¹⁵⁰ Ook voor deze diersoorten geldt dat

¹⁴⁹ Artikel 11.55, eerste lid, aanhef en onder a, Bal.

¹⁵⁰ Artikel 11.55, tweede lid, Bal.

bestrijding in die gevallen algemeen wordt aanvaard en dat de gunstige staat van instandhouding daardoor niet in gevaar komt. Buiten de genoemde locaties geldt de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit wel.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat bij het doden van een in het wild levend dier onnodig lijden moet worden voorkomen, ook als soorten of plaatsen betreft die niet onder de reikwijdte van het specifieke verbod voor flora- en activiteiten vallen.¹⁵¹ Ook het verbod op het buiten gebouwen voorhanden hebben van bepaalde middelen, indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat die middelen zullen worden gebruikt voor het doden of vangen van dieren, geldt onverkort.¹⁵²

Daarnaast is in de aanwijzingsbepalingen van de flora- en fauna-activiteiten ook een specifieke uitzondering opgenomen voor handelingen die worden verricht ter uitvoering van door het bevoegd gezag voor het beheer van het Natura 2000-gebied¹⁵³ voorziene instandhoudingsmaatregelen of passende maatregelen voor een Natura 2000-gebied. Dergelijke handelingen zijn dus niet vergunningplichtig.¹⁵⁴

Verder kan – waar voorheen op grond van artikel 3.10, tweede lid, van de Wet natuurbescherming ontheffing werd verleend – in individuele gevallen een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, worden verleend. Aangezien het hier gaat om soorten die niet onder het strikte beschermingsregime van de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en van Bonn vallen, is ruimte gevonden voor het toelaten van meer rechtvaardigingsgronden voor afwijking. Het afwijkingskader is opgenomen in artikel 8.6.2.3 van het Bkl.

Daarnaast zijn er enkele meer generieke uitzonderingen van de vergunningplicht voorzien, overeenkomstig de uitzonderingen op de verbodsbepalingen ter omzetting van de artikelen 12, en 12 van de habitatrichtlijn die voorheen ook in de Wet natuurbescherming waren opgenomen:

- Geen omgevingsvergunningplicht geldt voor toestemmingsbesluiten op grond van een andere wet waarbij het afwijkingskader voor andere soorten van artikel 8.74j, eerste lid, van het Bkl wordt toegepast.¹⁵⁵
- De omgevingsvergunningplicht geldt evenmin voor handelingen die daarvoor zijn aangewezen in:
 - een programma dat mede is gericht op de inrichting, het beheer of het gebruik van een Natura 2000-gebied; of
 - in een programma dat is gericht op versterking van natuurwaarden binnen of buiten Natura 2000-gebieden mede met het oog op een duurzame economische ontwikkeling.

¹⁵⁶

¹⁵¹ Artikel 11.29 Bal.

¹⁵² Artikel 11.73 Bal.

¹⁵³ Artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, Omgevingswet en artikel 3.24 Bkl.

¹⁵⁴ Artikel 11.55, tweede lid, aanhef en onder c, Bal.

¹⁵⁵ Artikelen 11.47, tweede lid, aanhef en onder a, en 11.48, tweede lid, aanhef en onder b, Bal en artikel 8.74i Bkl.

¹⁵⁶ Artikel 11.56 Bal.

Daarbij is voorzien in betrokkenheid van het normaliter bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning. Het onderdeel van het programma dat in de uitzondering voorziet moet voldoen aan het afwijkingskader artikel 8.74j, eerste lid, van het Bkl.¹⁵⁷

- Bij omgevingsverordening of – ingeval van activiteiten die betrekking hebben op handel of activiteiten die (anderszins) van nationaal belang zijn – bij ministeriële regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht worden verleend, met inachtneming van het afwijkingskader voor andere soorten van artikel 8.74j, eerste lid, van het Bkl.¹⁵⁸
- Overheden of maatschappelijke organisaties kunnen een gedragscode opstellen die verzekert dat overeenkomstig die gedragscode verrichte, regelmatig terugkerende activiteiten met voorspelbare effecten door uitvoering van mitigerende maatregelen met bewezen effecten zo min mogelijk verstoring van dieren en van hun voortplantings- en nestelplaatsen en dergelijke veroorzaken. Als voor de handelingen een beroep kan worden gedaan op één of meer van de rechtvaardigingsgronden voor afwijkingen die worden genoemd in artikel 8.74j, eerste lid, van het Bkl en als ook overigens aan het afwijkingskader van dat artikellid is voldaan, kan de minister deze gedragscode aanwijzen bij de ministeriële regeling; overeenkomstig deze gedragscode verrichte handelingen worden bij de ministeriële regeling vrijgesteld van de omgevingsvergunningplicht.¹⁵⁹

In de artikelsgewijze toelichting in hoofdstuk 7 worden deze bepalingen verder toegelicht.

Voorheen was in artikel 3.11, eerste lid, van de Wet natuurbescherming ook voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling het verbod voor bepaalde categorieën van handelingen op te heffen en te vervangen door de verplichting van een voorafgaande melding van de te verrichten activiteit bij gedeputeerde staten. Daaraan is in de praktijk nooit invulling aan gegeven. Mocht daar in de toekomst behoefte aan bestaan, dan kan door wijziging van het Bal voor bepaalde categorieën van handelingen de aanwijzing als vergunningplichtige flora- en fauna-activiteit worden opgeheven en op grond van artikel 16.139 van de Omgevingswet worden vervangen door een informatieverplichting.

3.3.4 Schade- en overlastbestrijding, populatiebeheer en jacht

3.3.4.1 Faunabeheereenheden en -plannen en wildbeheereenheden

Met dit aanvullingsbesluit wordt voorzien in een planmatige, samenhangende, gebiedsgerichte aanpak van schadebestrijding door grondgebruikers, populatiebeheer in opdracht van provincies en jacht.¹⁶⁰ Daarbij hebben faunabeheereenheden, faunabeheerplannen en wildbeheereenheden

¹⁵⁷ Artikel 11.59 Bal.

¹⁵⁸ Artikelen 11.57, 11.58 en 11.59 Bal.

¹⁵⁹ Artikel 11.60 Bal.

¹⁶⁰ Zie voor een omschrijving van deze begrippen paragraaf 2.3.2 van de nota van toelichting.

een belangrijke functie. De regeling van het aanvullingsbesluit is een voortzetting van de regeling die voorheen was opgenomen in de Wet natuurbescherming.

Met een planmatige en gebiedsgerichte aanpak wordt geborgd dat alle inspanningen in het kader van schadebestrijding, beheer en jacht op elkaar worden afgestemd en ten dienste staan van het gebied waarin die inspanningen worden verricht. Daarbij is verzekerd dat recht wordt gedaan aan de specifieke omstandigheden in het betrokken gebied en aan de gevoelens en verwachtingen van de bewoners van de streek, vanuit hun betrokkenheid bij en beleefde verantwoordelijkheid voor hun directe leefomgeving en het beheer daarvan. Verbondenheid met de streek leidt ook tot weerwoord vanuit de streek ingeval van onzorgvuldig handelen.

Afstemming van de inspanningen bij de uitoefening van schadebestrijding, populatiebeheer en jacht is van groot belang. Zij hangen immers met elkaar samen en beïnvloeden gezamenlijk de stand van de populaties van dieren in de streek. Afstemming verzekert dat rekening wordt gehouden met alle belangen: de rechten van de grondgebruikers, de specifieke rechten van de jachthouders, het belang van een gunstige staat van instandhouding van de betrokken diersoorten en de belangen die in het geding kunnen zijn ingeval van een overmatige populatie van diersoorten, zoals de verkeersveiligheid, de luchtveiligheid en de bescherming van eigendommen.

De uitvoering van de schadebestrijding, het populatiebeheer en de uitoefening van de jacht moeten, gelet hierop, plaatsvinden overeenkomstig het voor het betrokken gebied geldende faunabeheerplan. Deze verplichting wordt met het aanvullingsbesluit toegevoegd aan het Bal.¹⁶¹ Provinciale faunabeheereenheden vervullen in het huidige faunabeleid een essentiële rol, omdat zij zorgen voor een maatschappelijke en gebiedsgerichte inbedding van het faunabeheer. Zij zijn ook verantwoordelijk voor het opstellen van de faunabeheerplannen en de verantwoording daarover. De faunabeheereenheden zijn samenwerkingsverbanden van jachthouders – personen die op grond van artikel 8.3 van de Omgevingswet gerechtigd zijn tot de uitoefening van de jacht – en van anderen, zoals maatschappelijke organisaties. Binnen een provincie zijn er een of meer faunabeheereenheden. De grondslag voor de faunabeheereenheden en de faunabeheerplannen is met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet opgenomen in artikel 8.1 van de Omgevingswet. In dat artikel is geregeld dat elke faunabeheereenheid voor haar werkgebied een faunabeheerplan vaststelt. Dat plan heeft de goedkeuring nodig van gedeputeerde staten van de provincie waarin het werkgebied van de faunabeheereenheid is gelegen. In bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag voor de goedkeuring. Artikel 8.1 van de Ow biedt ook de basis om nadere regels over de faunabeheerplannen en – eenheden te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Die nadere regels, die onder meer tot doel hebben een goede maatschappelijke inbedding en verantwoording te verzekeren, zijn gesteld in het Ob. Verwezen wordt daarvoor naar paragraaf 5.3 van deze nota van toelichting.

¹⁶¹ Artikel 11.64, eerste lid, Bal.

In het stelsel van populatiebeheer en schadebestrijding hebben de wildbeheereenheden een belangrijke rol. In artikel 8.2 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, is de verplichting opgenomen voor jachthouders met een omgevingsvergunning voor het gebruik van het jachtgeweer (jachtgeweeractiviteit) om zich met anderen te organiseren in een wildbeheereenheid, die de vorm van een vereniging heeft. Ook grondgebruikers en terreinbeheerders kunnen zich bij een wildbeheereenheid aansluiten, gezien het belang dat zij bij de daardoor uitgevoerde werkzaamheden hebben. De aansluitplicht voor jachthouders met een omgevingsvergunning voor het gebruik van het jachtgeweer draagt bij aan een samenhangende uitvoering van duurzaam populatiebeheer, schadebestrijding en jacht. Zij draagt ook bij aan een goede regionale inbedding van deze activiteiten, aangezien wildbeheereenheden bij uitstek streekgebonden samenwerkingsverbanden zijn. In het Bal zijn geen regels gesteld die zich direct tot wildbeheereenheden richten, uitsluitend regels die het mogelijk maken dat de grondgebruiker schadebestrijding overlaat aan (aangeslotenen bij) een wildbeheereenheid.¹⁶²

De wettelijke taak van de wildbeheereenheden is het geven van uitvoering aan het faunabeheerplan en bevorderen dat het duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, de bestrijding van schadeveroorzakende dieren en de jacht worden uitgevoerd in samenwerking met, en ten dienste van, grondgebruikers of terreinbeheerders. Ook adviseren de wildbeheereenheden over de inhoud van de faunabeheerplannen.¹⁶³ De feitelijke uitvoering van het faunabeheerplan vindt plaats door de bij de wildbeheereenheid aangesloten jachthouders met een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit; de wildbeheereenheid bevordert en coördineert de uitvoering.

Op grond van artikel 8.2, vijfde lid, van de wet worden bij omgevingsverordening regels gesteld over wildbeheereenheden. Die regels hebben in ieder geval betrekking op de omvang en de begrenzing van hun werkgebieden en over de gevallen waarin en voorwaarden waaronder jachthouders met een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit zijn uitgezonderd van de aansluitplicht. De regels over werkgebieden zijn van belang, om te verzekeren dat deze een voldoende omvang hebben voor een effectieve invulling van de werkzaamheden en om overlap te voorkomen. De regels over afwijkingen van de aansluitplicht kunnen van belang zijn voor grote terreinbeherende organisaties, waarvoor de verplichting om zich aan te sluiten bij wildbeheereenheden veelal weinig meerwaarde zal hebben: een samenhangend en verantwoord beheer van hun terreinen is verzekerd gelet op de aard van de organisatie en de omvang van hun terreinen.

Verwezen wordt ook naar paragraaf 5.3 van deze nota van toelichting.

3.3.4.2 Schadebestrijding

¹⁶² Artikelen 11.45, vijfde lid, 11.53, vijfde lid, en 11.59, zesde lid, Bal.

¹⁶³ Artikel 6.3, eerste lid, Ob.

Met dit aanvullingsbesluit worden in het Bal regels gesteld over schadebestrijding. De grondgebruiker kan worden vrijgesteld van het verbod van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet, om zonder omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten te verrichten die als vergunningplichtig zijn aangewezen in de nieuwe paragrafen 11.2.2, 11.2.3 en 11.2.4 van het Bal. De vrijstelling kan worden verleend met het oog op het bestrijden door de grondgebruiker van schadelijke dieren op zijn grond en in of aan zijn opstallen. Schadebestrijding door de grondgebruikers is aan de orde als preventieve maatregelen onvoldoende soelaas bieden en is ook van belang als jacht niet mogelijk is, bijvoorbeeld bij vogelsoorten waarop de vogelrichtlijn geen jacht toestaat of als het noodzakelijk is om deze buiten de jachtseizoenen te bestrijden. De vrijstelling heeft de vorm van een afwijking van de als omgevingsvergunningplichtig aangewezen flora- en fauna-activiteiten, bij ministeriële regeling of bij omgevingsverordening van de provincie op grond van artikel 5.2 van de Omgevingswet; schadebestrijding wordt daarin aangewezen als vergunningvrij geval. Het regime is inhoudelijk ongewijzigd ten opzichte van de Wet natuurbescherming.¹⁶⁴

Vrijstelling bij ministeriële regeling kan alleen worden verleend voor bestrijding van (dreigende) schade die wordt veroorzaakt door de Canadese gans, de houtduif, de kauw, het konijn, de vos en de zwarte kraai.¹⁶⁵ Dat zijn soorten die niet in hun voortbestaan zijn bedreigd en die in het hele land schade veroorzaken en die een landelijk gelijke benadering vragen. De vrijstelling bij omgevingsverordening kan alleen worden verleend als het gaat om dieren van andere soorten dan de genoemde vijf landelijke schadelijke soorten en als dieren van deze soorten in de betrokken provincie daadwerkelijk schade veroorzaken. Ook hier geldt dat het moet gaan om soorten die niet in hun voortbestaan worden bedreigd.¹⁶⁶ In het Bal zijn voor deze ministeriële en provinciale vrijstellingen kaders opgenomen, die verzekeren dat de vrijstellingen worden verleend overeenkomstig de vereisten van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn.¹⁶⁷ Voor de richtlijnvereisten wordt verwezen naar de paragrafen 4.4.1, 4.4.2 en 4.4.3 van deze nota van toelichting.

Bij de daadwerkelijke verlening van vrijstelling voor de bestrijding van een bepaalde soort, zal steeds moeten worden gezien of een soort de bestrijding kan verdragen. De schade waarvoor vrijstelling kan worden verleend is beperkt tot schade die door de schadelijke dieren binnen bepaalde geografische grenzen wordt veroorzaakt, namelijk schade op de gronden en aan de opstallen van de gebruiker en in de directe omgeving; het gaat dan om gronden binnen de grenzen van het werkgebied van de wildbeheereenheid waarin zij zijn gelegen en in voorkomend geval de grenzen van het werkgebied van een andere wildbeheereenheid die onmiddellijk grenst aan de betrokken gronden. Het gaat bovendien om schade die binnen een afzienbare termijn dreigt op te treden, namelijk in het huidige en volgende jaar. De grondgebruiker zal in elk concreet geval waarin hij gebruik maakt van de vrijstelling moeten kunnen aantonen dat aan de

¹⁶⁴ Artikel 3.15 van de Wet natuurbescherming.

¹⁶⁵ Artikelen 11.44, eerste lid, onder b, en 11.58, onder b, Bal.

¹⁶⁶ Artikelen 11.45, tweede lid, onder c, 11.53, tweede lid, onder c, en 11.59, tweede lid, onder c, Bal.

¹⁶⁷ Artikelen 11.45, tweede lid, 11.53, tweede lid, en 11.59, tweede lid, Bal.

voorwaarden is voldaan en de te verwachten schades kunnen onderbouwen. Op dit punt kunnen de minister en provinciale staten ook nadere voorwaarden en beperkingen aan de vrijstelling verbinden.

De schadebestrijding moet in overeenstemming met het hiervoor besproken faunabeheerplan gebeuren.¹⁶⁸ In het faunabeheerplan kunnen de beperkingen ten aanzien van de verwachte schade in tijd en naar plaats worden uitgewerkt. Gedeputeerde staten zullen het faunabeheerplan ook beoordelen op de overeenstemming met de voorwaarden voor de vrijstelling. Het plan zal overigens ook ruimte moeten laten voor het bestrijden van acuut optredende schades.

De grondgebruiker kan de daadwerkelijke bestrijding van de schade aan anderen overlaten, in het bijzonder aan (aangesloten bij) een wildbeheereenheid, waarvoor hij dan een schriftelijke machtiging moet geven. Het uitbesteden van de schadebestrijding zal in ieder geval aan de orde zijn als de bestrijding met het geweer moet plaatsvinden en de grondgebruiker zelf niet over een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit beschikt.¹⁶⁹

3.3.4.3 Overlastbestrijding

Naar analogie van de voorziening voor schadebestrijding wordt met dit aanvullingsbesluit in het Bal ook voorzien in de mogelijkheid voor provincies om vrijstelling te verlenen voor de bestrijding van dieren van soorten die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen en die in de provincie, of delen daarvan, overlast veroorzaken.¹⁷⁰ Het gaat daarbij om overlast binnen de bebouwde kom. Vrijstelling om deze te bestrijden wordt – passend bij de schaal van de problematiek en de specifieke omstandigheden die in bebouwd gebied aan de orde zijn – niet verleend aan grondgebruikers, maar aan gemeenten.

Vrijstelling voor bestrijding van overlast veroorzakende dieren kan alleen worden verleend als de daarvoor relevante belangen, genoemd in de vogelrichtlijn of de habitarichtlijn in het geding zijn. Voor de vogelsoorten die vallen onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn zijn dat: de volksgezondheid, openbare veiligheid en de veiligheid van het luchtverkeer. Voor dieren van strikt beschermde soorten als bedoeld in de habitarichtlijn zijn dat: de volksgezondheid, openbare veiligheid of een andere dwingende reden van groot openbaar belang. Voor dieren van andere soorten kan de vrijstelling ook voor andere belangen worden ingezet.

Met deze voorziening wordt materieel de regeling die voorheen was neergelegd in artikel 3.16 van de Wet natuurbescherming voortgezet. Artikel 3.16 van de Wet natuurbescherming voorzag ook in de mogelijkheid van de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van soorten die in het gehele land overlast veroorzaken, voor de bestrijding waarvan bij ministeriële regeling vrijstelling kon worden verleend. Overeenkomstig het voorheen geldende Besluit

¹⁶⁸ Artikel 11.64 Bal.

¹⁶⁹ Artikelen 11.45, vijfde lid, 11.53, vijfde lid, en 11.59, zesde lid, Bal.

¹⁷⁰ Artikelen 11.45, derde lid, 11.53, derde lid, en 11.59, derde lid, Bal.

natuurbescherming is daaraan thans in het Bal geen invulling gegeven, omdat er geen soorten zijn die in het gehele land dergelijke overlast veroorzaken. Mocht dat in de toekomst anders zijn, dan zal het Bal op dit punt worden aangevuld.

3.3.4.4 Populatiebeheer

In de gevallen dat de vrijstelling voor schadebestrijding door de grondgebruiker en de jacht (zie hierna) onvoldoende soelaas bieden, kunnen gedeputeerde staten een omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten verlenen voor populatiebeheer, met het oog op de relevante belangen waarvoor in het kader van de onderscheiden beschermingsregimes afwijking van de verboden op onder meer het vangen en doden van dieren kan worden toegestaan.¹⁷¹ Populatiebeheer houdt in dat op basis van een planmatige en langdurige aanpak de omvang van de populatie van een diersoort wordt beperkt als dat nodig is vanwege de ernst of omvang van de schade of de bedreiging van een publiek belang, zoals de volksgezondheid of verkeersveiligheid. Het uitgangspunt bij de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit in het kader van populatiebeheer is – zoals ook nu de praktijk is – dat zij voor een meerjarige periode worden verleend op basis van een faunabeheerplan. Op deze wijze kan er planmatig en gebiedsgericht beheer worden gevoerd. Nu overeenkomstig dit wetsvoorstel ook schadebestrijding en jacht onderwerpen zijn van het faunabeheerplan, kan het beheer op samenhangende wijze vorm worden gegeven.

Het initiatief voor populatiebeheer kan bij de faunabeheereenheid liggen, waarbij de faunabeheereenheid de vereiste omgevingsvergunning voor de te verrichten flora- en fauna-activiteit bij gedeputeerde staten van de provincie – soms bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – aanvraagt. Deze faunabeheereenheid kan de vergunde handelingen ook door een wildbeheereenheid laten uitvoeren. Soms zal het de provincie zelf zijn die het initiatief neemt en de faunabeheereenheid vraagt om de bepaalde populatie van een bepaalde soort in een bepaald gebied terug te brengen; in dat geval zal een vereenvoudigde procedure kunnen worden gevolgd waarbij gedeputeerde staten zelf de aanvraag voor de omgevingsvergunning ten behoeve van de faunabeheereenheid doen. Als het niet nodig is om de beheerhandelingen door een faunabeheereenheid te laten verrichten, kan ook een omgevingsvergunning worden verleend aan anderen.¹⁷²

In het Bal zijn over populatiebeheer – anders dan in het Bkl – geen specifieke regels gesteld. Wel is geregeld dat populatiebeheer niet kan plaatsvinden op grond van een algemene vrijstelling bij omgevingsverordening of ministeriële regeling.¹⁷³ Gegeven het feit dat het hier gaat om ingrepen op het niveau van populaties, zal immers steeds per soort, per periode en per regio op basis van de specifieke omstandigheden die daarbij spelen een specifieke afweging moeten

¹⁷¹ Zie de artikelen 8.74g, tweede lid, 8.74h, tweede lid, en 8.74i, tweede lid, Bkl.

¹⁷² Zie de artikelen 8.74g, derde en vierde lid, 8.74h, derde en vierde lid, en 8.74i, derde lid, Bkl.

¹⁷³ Artikelen 11.45, zesde lid, 11.531, zesde lid, en 11.59, zevende lid, Bal.

worden gemaakt ten aanzien van de voorwaarden en beperkingen die moeten worden gesteld en de mate waarin de populatie moet worden teruggebracht.

3.4.5 Jacht

Voorgeschiedenis

De Wet, houdende bepalingen op het Stuk der Jagt en Visscherij¹⁷⁴, en haar opvolgers hebben sinds de negentiende eeuw regels gesteld over de uitoefening van het jachtrecht: het recht om zich zoogdieren en vogels toe te eigenen die zich op of in de grond bevinden. Deze regels hebben in de loop der tijd tot doel gekregen te waarborgen dat het jachtrecht verstandig gebruikt wordt. Zo werd de jacht alleen toegestaan binnen het jachtseizoen en werd de jachthouder verplicht zich als een goed jachthouder te gedragen en voor een redelijke wildstand in zijn veld te zorgen. Ook werd hij aansprakelijk voor schade die werd aangericht door wild in zijn veld. Tot slot is het gebruik van middelen voor het vangen of doden gereguleerd. Voor de uitoefening van de jacht met het geweer, jachtvogels en de eendenkooi werden een opleiding en een akte vereist, om een kundige uitoefening van de jacht te verzekeren. In de loop der tijd zijn bovendien de soorten die kunnen worden bejaagd sterk teruggebracht, tot uiteindelijk vijf wildsoorten: de fazant, de wilde eend, de houtduif, de haas en het konijn. In de voorheen geldende Wet natuurbescherming is het stelsel zoals zich dat in de loop der tijd had ontwikkeld opnieuw vastgelegd¹⁷⁵, met dien verstande dat de verplichting is toegevoegd om bij de uitoefening van de jacht het faunabeheerplan in acht te nemen (zie hiervoor paragraaf 3.3.4.1) en de verplichte akte voor kooikers werd geschrapt.

Internationale verplichtingen

In het wettelijk stelsel zoals zich dat in de loop der tijd heeft ontwikkeld, zijn ook de op dit vlak inmiddels geldende internationale verplichtingen betrokken.

Bij van nature in het wild levende vogels gaat het dan met name om artikel 7 van de Vogelrichtlijn. Dat stelt beperkingen aan de soorten die bejaagd mogen worden, stelt een algemeen kader waaraan de jacht op vogels dient te voldoen, zoals de principes van verstandig gebruik en een ecologisch evenwichtige regulering, en stelt beperkingen aan de opening van de jacht.

De habitatrichtlijn sluit jacht op de in bijlage IV bij die richtlijn genoemde diersoorten van communautair belang geheel uit, omdat deze soorten bedreigd, kwetsbaar of zeldzaam zijn.

Verder is de eerder aangehaalde Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming van belang. Daaraan is invulling gegeven door op de overeenkomst gebaseerde beschikkingen van het Comité van Ministers van de Benelux. De overeenkomst en de daarop

¹⁷⁴ Stb. 1814, 41.

¹⁷⁵ Artikelen 3.20 e.v. van de Wet natuurbescherming.

gebaseerde beschikkingen bevatten een lijst van soorten waarop de jacht kan worden uitgeoefend en bepalingen over de jachtseizoenen, de afmeting van jachtvelden, de toegestane jachtmiddelen en de handel in wild.

Verankering in het stelsel van de Omgevingswet

De in de Wet natuurbescherming gestelde regels over de jacht worden inhoudelijk ongewijzigd overgezet in de Omgevingswet en in het Bal. De meest wezenlijke elementen van de regeling van de jacht zijn in de Omgevingswet zelf opgenomen, mede in verband met de vereisten vanuit het in het Eerste Protocol bij het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ten aanzien van beperkingen van het eigendomsrecht. In artikel 8.3 van de Omgevingswet is geregeld wie gerechtigd zijn tot de jacht en tot welke wildsoorten de jacht beperkt is, zijnde de 5 hiervoor genoemd soorten.

In het Bal worden de volgende onderwerpen geregeld:

- de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder anderen dan de houder van het jachtrecht (jachthouder) de jacht op diens jachtveld kunnen uitoefenen¹⁷⁶. Deze regels moeten zeker te stellen dat ook deze anderen op zorgvuldige wijze en met inachtneming van de wettelijke kaders de jacht uitoefenen;
- de verplichting voor de jachthouder om een redelijke wildstand in zijn jachtveld te handhaven of te bereiken, en om schade door het wild in zijn jachtveld voor anderen te voorkomen¹⁷⁷. Deze verplichting is gekoppeld aan het zijn van een 'goed jachthouder'. De jachthouder zal te allen tijde een goed evenwicht moeten bewaren tussen de ecologische vereisten en de bescherming van eigendommen van anderen. Het faunabeheerplan zal daarvoor handvatten kunnen bieden;
- de middelen die bij de jacht mogen worden gebruikt¹⁷⁸. De opsomming van deze middelen is limitatief. Tezamen met de algemene regels over het gebruik van de middelen die ook buiten de jacht gelden – zoals het vereiste van een omgevingsvergunning voor het gebruik van het jachtgeweer of jachtvogels en de daaraan gekoppelde toetsing – wordt beoogd zo een zorgvuldig gebruik van middelen te verzekeren dat onnodig lijden van dieren voorkomt en veiligheidsrisico's zoveel mogelijk beperkt;
- de overige regels die verbonden zijn aan een goed jachthouderschap en die deels ook geacht moeten worden deel uit te maken van de weidelijkheidsregels voor jacht;¹⁷⁹
- het verbod om de jacht uit te oefenen buiten de periode waarin de jacht voor de betrokken wildsoort is opgesteld¹⁸⁰. Die opening geschiedt bij regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, zodat flexibel kan worden ingespeeld op de omstandigheden zoals deze in een bepaald jaar met betrekking tot een bepaalde soort aan de orde zijn. Zo zal de minister de jacht alleen openstellen als de staat van instandhouding van de

¹⁷⁶ Artikel 11.65 Bal.

¹⁷⁷ Artikel 11.66 Bal.

¹⁷⁸ Artikel 11.72 Bal.

¹⁷⁹ Artikelen 11.67 en 11.68 Bal.

¹⁸⁰ Artikel 11.69 Bal.

betrokken soort niet in het geding is. Bij vogels zal hij – mede ter voldoening aan de vereisten van de vogelrichtlijn – ook rekening houden met de broedperiode en de periode van de trek van vogels naar nestplaatsen.

3.3.5 Middelen voor het vangen of doden van dieren

3.3.5.1 Algemeen

In het Bal is met dit aanvullingsbesluit de eis opgenomen dat - voor zover het vangen en doden van in het wild levende dieren is toegestaan op grond van de Omgevingswet - onnodig lijden wordt voorkomen.¹⁸¹ Deze eis betekent dat de degene die handelt op grond van de wet telkens een afweging zal moeten maken of er andere en meer diervriendelijke methoden en middelen bestaan om zijn doel te bereiken. Naast deze eis geldt overigens ook het verbod op dierenmis-handeling dat is neergelegd in artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren, nu deze bepaling ook ziet op in het wild levende dieren.

Aan het Bal worden door dit aanvullingsbesluit verschillende regels toegevoegd over middelen voor het vangen en doden van in het wild levende dieren en over het bezit en gebruik van deze middelen. Deze zijn relevant voor zover het vangen en doden op grond van de Omgevingswet en het Bal is toegestaan. Laatste is het geval als dat vangen en doden plaatsvindt in het kader van jacht of op grond van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling daarvan. Het gaat bij de in het Bal opgenomen regels primair om de verzekering van de inzet van verantwoorde middelen voor het vangen en doden van dieren en om de verzekering van een kundig en effectief gebruik van deze middelen. Regels over het bezit zijn van belang voor de aanpak van stroperij en het gebruik van ongeoorloofde middelen. De gestelde regels dienen onderscheiden belangen, in het bijzonder natuurbescherming, dierenwelzijn, openbare veiligheid en milieubescherming. In de navolgende subparagrafen worden de regels nader toegelicht.

In het Bkl worden voor het vangen en doden van vogels specifiek de daarbij toe te laten middelen en methoden aangewezen.¹⁸² Voor de toelichting daarbij wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting in hoofdstuk 7 van deze nota van toelichting.

Voor het gebruik van sommige middelen is een specifieke omgevingsvergunning nodig. Voor de verkrijging van die vergunning geldt als vereiste dat de aanvrager met goed gevolg een examen heeft afgelegd waarin kennis en kunde zijn getoetst, zodat een verantwoord gebruik van het middel is verzekerd. Dat geldt voor het gebruik van het geweer om in het wild levende dieren te doden: de jachtgeweeractiviteit; daarbij speelt ook het aspect van de openbare veiligheid. En

¹⁸¹ Artikel 11.29 Bal.

¹⁸² Artikelen 8.74m en 8.74n Bkl.

dat geldt voor het gebruik van jachtvogels: de valkeniersactiviteit.¹⁸³ De verplichting om in het bezit van de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit of een valkeniersactiviteit te zijn, geldt ook bij het gebruik van het jachtgeweer of van jachtvogels buiten de eigenlijke jacht, zoals schadebestrijding of populatiebeheer. De omgevingsvergunningen voor de jachtgeweeractiviteit en de valkeniersactiviteit zijn in de plaats gekomen van de voormalige jachtakte en valkeniersakte onder de Wet natuurbescherming. De beoordelingsregels voor het verlenen van deze omgevingsvergunningen, zijn neergelegd in het Bkl¹⁸⁴ en worden toegelicht in de paragrafen 3.3.5.5, 4.4.4 en 4.4.5 van deze nota van toelichting.

3.3.5.2 Verboden middelen in het veld

Om preventief handhavend op te kunnen treden, is het enkele bezit buiten gebouwen van bepaalde middelen en van materialen waarmee die middelen op eenvoudige wijze direct kunnen worden vervaardigd verboden, als redelijkerwijs moet worden aangenomen dat die middelen of materialen zullen worden gebruikt voor het doden of vangen van dieren.¹⁸⁵ Het gaat om middelen waarvan het gebruik in hoofdstuk 11 van het Bal is verboden vanwege bescherming van het milieu (hagelpatronen met lood), natuurbescherming (vallen, strikken, vangkooien en netten die een niet-selectieve werking hebben) of dierenwelzijn (lijm, klemmen en rodenators). Eenzelfde verbod gold voorheen op grond van artikel 3.24, tweede lid, van de Wet natuurbescherming in samenhang met artikel 3.10 van het Besluit natuurbescherming. Het verbod bewerkstelligt dat met handhaving niet gewacht hoeft te worden tot daadwerkelijk, op heterdaad wordt vastgesteld dat de betrokken middelen worden gebruikt. Van het verbod kan worden afgeweken bij maatwerkregel of maatwerkvoorschrift.¹⁸⁶ Dat is onder meer van belang als een omgevingsvergunning wordt verleend voor het vangen of doden van dieren en inzet van deze middelen daarvoor wordt toegestaan. Hetzelfde geldt als op grond van artikel 5.2 van de Omgevingswet vrijstelling wordt verleend van de omgevingsvergunningplicht voor deze activiteiten.

Voor jacht geldt een vergelijkbaar verbod voor het zich ter uitoefening van de jacht in het veld bevinden met andere dan voor jacht geoorloofde middelen.¹⁸⁷ Uit een oogpunt van handhaving is het enkel onder zich hebben van een geweer in het veld tot het gebruik waarvan de houder niet, of niet op die locatie gerechtigd is, eveneens verboden.¹⁸⁸ Ook deze specifieke bepalingen voor deze specifieke middelen maken het mogelijk handhavend op te treden, zonder dat het daadwerkelijk gebruik van de middelen hoeft te worden aangetoond.

Een specifiek verbod geldt het zich in een veld bevinden met dieren die hem toebehoren of onder zijn toezicht staan en die in het veld dieren opsporen, doden, verwonden, vangen of bemachtigen, tenzij deze activiteit met deze dieren uitdrukkelijk bij of krachtens de

¹⁸³ Artikel 5.1, eerste lid, onder g en h, Omgevingswet.

¹⁸⁴ Artikelen 8.74q e.v. Bkl.

¹⁸⁵ Artikel 11.73, eerste lid, Bal.

¹⁸⁶ Artikel 11.30, tweede lid, of 11.32, tweede lid, Bal.

¹⁸⁷ Artikel 11.72, tweede en derde lid, van het Bal.

¹⁸⁸ Artikel 11.85 Bal.

Omgevingswet is toegestaan.¹⁸⁹ Dat laatste is het geval als sprake is van jacht met toegestane jachthonden, haviken of slechtvalken¹⁹⁰ of als sprake is van het vangen of doden van dieren om grond van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor die activiteiten en als de voor het doden of vangen ingezette dieren bij de vergunning uitdrukkelijk zijn toegestaan.¹⁹¹ Het gestelde verbod maakt het mogelijk handhavend op te treden op basis van het feitelijke gedrag van de dieren, dus ongeacht of deze dieren daartoe zijn aangezet door degene onder wiens toezicht te staan. Voorheen was dit verbod gesteld in artikel 3.24, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

Over mistnetten is een specifieke bepaling¹⁹² opgenomen, voor de toelichting waarvan wordt verwezen naar hoofdstuk 7 van deze nota van toelichting.

3.3.5.3 Gebruik van het geweer

Uit een oogpunt van veiligheid, volksgezondheid, welzijn en milieu worden in het Bal specifieke regels gesteld over het gebruik van het geweer ter uitoefening van het bepaalde bij of krachtens de wet.¹⁹³ De regels zijn inhoudelijk een continuering van de regels die voorheen golden op grond van de artikelen 3.26 e.v. van de Wet natuurbescherming en de artikelen 3.12 e.v. van het Besluit natuurbescherming. Bij het gebruik van het beheer moet in het bijzonder worden gedacht aan het gebruik van het geweer bij populatiebeheer, schadebestrijding en jacht. Maar het kan ook gaan om andere gevallen waarin een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is verleend voor het doden van dieren of een vrijstelling is verleend van de omgevingsvergunningplicht voor die activiteit, en het geweer is aangewezen als het te gebruiken dodingsmiddel. Te denken van aan het doden van dieren in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid. De gevallen waarin het geweer kan worden gebruikt zijn limitatief opgesomd.¹⁹⁴

Het geweer mag uitsluitend worden gebruikt in een jachtveld dat aan een bepaalde minimumomvang voldoet.¹⁹⁵ Dat geldt in alle gevallen waarin het geweer wordt gebruikt voor het doden van dieren, niet alleen dus bij de uitoefening van de jacht. Met de regels over de minimumomvang wordt – voor zover het jachtveld voor de jacht wordt gebruikt – mede uitvoering gegeven aan artikel 3 van de eerder aangehaalde Beneluxovereenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming. De gestelde eisen waarborgen dat de omvang van het jachtveld zodanig is, dat het behoorlijk bejaagbaar is, aangezien bij deze oppervlakte een behoorlijke wildstand kan worden opgebouwd en in stand kan worden gehouden. Als geen sprake is van uitoefening van de jacht, maar van het doden van dieren op basis van een omgevingsvergunning voor een

¹⁸⁹ Artikel 11.73, tweede lid, Bal.

¹⁹⁰ Artikel 11.72, eerste lid, van het Bal.

¹⁹¹ Artikelen 11.41, vierde lid, 11.49, vijfde lid, en 11.55, vierde lid, Bal en artikelen 8.74l en 8.74o Bkl.

¹⁹² Artikel 11.74 Bal.

¹⁹³ Artikel 11.77 Bal.

¹⁹⁴ Artikel 11.76 Bal.

¹⁹⁵ Artikel 11.76 e.v. Bal.

flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor een dergelijke activiteit, is denkbaar dat behoefte bestaat aan afwijking van de eis van de minimumopervlakte van het jachtveld. Dat kan bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel¹⁹⁶, tenzij het gaat om gebruik van het geweer ter uitoefening van de jacht.¹⁹⁷ In dat laatste geval staat de Beneluxovereenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming in de weg aan afwijking.

Gegeven de veiligheidsrisico's die het gebruik van het geweer met zich brengt, voorziet de Omgevingswet¹⁹⁸, zoals gewijzigd met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, in een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor eventuele schade, zoals voorheen de Wet natuurbescherming dat deed. Deze verplichting is in het Bal nadrukkelijk neergelegd bij degene die het geweer gebruikt en is verder uitgewerkt overeenkomstig de regels die voorheen waren gesteld in artikel 3.17 van het Besluit natuurbescherming.¹⁹⁹

Verder zijn aan het Bal regels toegevoegd over het type geweer en munitie dat bij het doden van onderscheiden diersoorten mag worden gebruikt.²⁰⁰ Voor het gebruik van het geweer bij de jacht geven deze bepalingen uitvoering aan de 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. Voor het gebruik van het geweer op grond in andere gevallen dan de jacht, gelden dezelfde beperkingen, met dien verstande dat provincies van deze regels kunnen afwijken; bij afwijking moeten zij rekening houden met de belangen van veiligheid, volksgezondheid, dierenwelzijn en milieu.²⁰¹

Er zijn in het Bal ook beperkingen gesteld aan tijden en plaatsen voor het gebruik van het geweer:

- uit een oogpunt van veiligheid (geen gebruik binnen bebouwingscontouren en direct aangrenzende terreinen);
- veiligheid, dierenwelzijn en volksgezondheid (geen gebruik voor zonsopgang of zonsondergang, en geen gebruik vanuit luchtvaartuigen of rijdende voertuigen); en
- ter bescherming van de rechten van kooikers (geen gebruik binnen de afpalingskring van de eendenkooi).

Voor de jacht op eenden is vanwege daar aan de orde zijnde specifieke omstandigheden het gebruik van het geweer vanaf een half uur voor zonsondergang en tot een half uur na zonsondergang wel toegestaan.²⁰²

¹⁹⁶ Artikelen 11.30, tweede lid, en 11.32, tweede lid, Bal.

¹⁹⁷ Artikel 11.77, vierde lid, Bal.

¹⁹⁸ Artikel 8.4 Omgevingswet.

¹⁹⁹ Artikel 11.79 Bal.

²⁰⁰ Artikelen 11.80 en 11.81 Bal.

²⁰¹ Artikelen 11.30, tweede lid, 11.32, tweede lid, en 11.83, zevende lid, Bal.

²⁰² Artikel 11.84 Bal.

Uit een oogpunt van handhaving is het enkel onder zich hebben van een geweer in het veld tot het gebruik waarvan de houder niet, of niet op die locatie gerechtigd is, verboden.²⁰³ Dat maakt het mogelijk al preventief handhavend op te treden en hoeft het daadwerkelijk gebruik van het geweer niet te worden aangetoond.

In de artikelsgewijze toelichting in hoofdstuk 7 van deze nota van toelichting wordt nader ingegaan op de genoemde artikelen.

3.3.5.4 Jachtvogels en eendenkooien

Behalve over geweren en munitie worden met dit aanvullingsbesluit in het Bal ook specifieke regels opgenomen over het gebruik van vogels voor het vangen of doden van dieren (in de praktijk 'jachtvogels' genoemd) en van eendenkooien.

Voor de eigenlijke jacht kunnen uitsluitend aantoonbaar gefokte haviken of slechtvalken als jachtvogel worden ingezet.²⁰⁴ Door het bevoegd gezag kan voor het vangen of doden van vogels ook het gebruik van woestijnbuizerds worden toegestaan in het kader van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of in het kader van een vrijstelling van de vergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten.²⁰⁵ Zoals in paragraaf 3.3.5.1 is aangegeven, moet degene die gebruik maakt van jachtvogels beschikken over een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit. Het gebruik van jachtvogels is beperkt tot situaties waarin sprake is van jacht, van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, van een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht van flora- en fauna-activiteiten en voor de bestrijding van verwilderde dieren of exoten onder het gezag van de provincie of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.²⁰⁶ Dit is overeenkomstig de voorheen op grond van artikel 3.30, eerste lid, onder b, van de Wet natuurbescherming gelden regels.

De eendenkooi is een vangmiddel met een lange historie. Het middel wordt met dit aanvullingsbesluit aangewezen als toegestaan middel bij de jacht²⁰⁷ en kan buiten de jacht worden toegestaan voor het vangen van vogels op basis van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht.²⁰⁸ Eendenkooien worden buiten de jacht onder meer ingezet voor het vangen van eenden om deze te ringen en om daaraan gekoppeld wetenschappelijk onderzoek, bijvoorbeeld naar dierziekten, uit te voeren. Net als bij gebruik van het jachtgeweer of jachtvogels is het voor het gebruik van een eendenkooi van belang dat kennis en kunde van de kooiker door middel van een examen worden getoetst, onder meer om te voorkomen dat dieren worden gevangen waarvoor het middel niet bedoeld is en om welzijnsproblemen te voorkomen. Die eis is met aanvullingsbesluit opgenomen

²⁰³ Artikel 11.85 Bal.

²⁰⁴ Artikel 11.72, eerste lid, onder c, Bal.

²⁰⁵ Artikel 8.74m Bkl.

²⁰⁶ Artikel 11.86 Bal.

²⁰⁷ Artikel 11.72, eerste lid, Bal.

²⁰⁸ Artikel 8.74m van het Bkl en artikel 11.45, vierde lid, Bal.

in het Bal²⁰⁹, op gelijke wijze als voorheen in artikel 3.30, derde lid, van de Wet natuurbescherming. Bij de totstandkoming van de Wet natuurbescherming is destijds geoordeeld dat naast een examenplicht een afzonderlijk toestemmingsbesluit voor kooikers – in het verleden ‘kooikersakte’ genoemd – geen meerwaarde heeft, omdat door registratie voldoende zicht bestaat op het gebruik van eendenkooien. Ook verzet zich blijkens de evaluatie niets tegen registratie van nieuwe eendenkooien. Aspecten van openbare veiligheid spelen hier niet. In lijn hiermee is ook in de Omgevingswet niet in een apart toestemmingsbesluit – een omgevingsvergunning – voorzien.

Op grond van de Omgevingswet²¹⁰, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur omgevingswet, is het ieder ander dan de kooiker van een eendenkooi waarvoor op 31 maart 1977 een recht van afpaling gold verboden om zonder toestemming van de kooiker binnen de afpaling van de eendenkooi activiteiten te verrichten waardoor eenden binnen de afpalingskring kunnen worden verontrust. Dit afpalingsrecht geldt voor zover de eigenaar van de eendenkooi voor de afpaling palen gebruikt die zijn voorzien van het in het Bal vastgestelde opschrift.²¹¹ Voorheen was dit geregeld in artikel 3.23 van het Besluit natuurbescherming.

3.3.5.5 Examens jachtgeweeractiviteiten, valkeniersactiviteiten en gebruik eendenkooien

In het Bkl²¹² zijn de beoordelingsregels voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit en voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit opgenomen. Deze eisen onder meer het met een goed gevolg afgelegd hebben van een examen waarin kennis en kunde van de aanvrager zijn getoetst. Het Bal, zoals gewijzigd met dit aanvullingsbesluit, eist ook voor het gebruik van eendenkooien dat de gebruiker met een goed gevolg een examen heeft afgelegd waarin kennis en kunde van de aanvrager zijn getoetst.²¹³ De betrokken examens moeten zijn erkend door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Het examen voor het gebruik van het jachtgeweer of het gebruik van jachtvogels moet een verantwoorde uitoefening van de jacht, beheer en schadebestrijding en van het gebruik van het geweer, onderscheidenlijk de jachtvogels verzekeren. Daarvoor zijn met dit aanvullingsbesluit in het Bal regels opgenomen over de door de gebruiker van deze middelen uit te voeren theoretische toets en praktische toets.²¹⁴ De theoretische toets ziet op de kennis over de toepasselijke wetgeving, over natuur in het algemeen en de te bejagen, bestrijden of beheren dieren in het bijzonder, over wildschade in de landbouw en de bosbouw, over datgene wat een weidelijk jager betaamt en over jachtwapens en munitie. De praktische proef heeft betrekking op de schietvaardigheid en de omgang met het wapen, onderscheidenlijk de bekwaamheid in de omgang met jachtvogels. Een schutter moet het geweer gericht en kundig kunnen gebruiken om

²⁰⁹ Artikel 11.87, eerste lid, Bal.

²¹⁰ Artikel 8.5 Omgevingswet.

²¹¹ Artikel 11.87, vierde lid, Bal.

²¹² Artikelen 8.74q e.v. Bkl.

²¹³ Artikelen 8.74q e.v. Bkl. Artikel 11.87, eerste lid, Bal.

²¹⁴ Artikelen 11.88 en 11.89 Bal.

onbedoelde schade aan natuurwaarden te voorkomen en om de openbare veiligheid te waarborgen. Een valkenier moet zijn vogel doelgericht kunnen aanwenden. Het is daarbij ongewenst dat jachtvogels verkeerde prooien slaan of ongewenste onrust veroorzaken. Dat vereist oefening voor zowel de valkenier als voor zijn vogel. Op het punt van de jacht betreffen de regels de omzetting van de beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 27 april 1983 strekkende tot onderlinge erkenning van de jachtexamens.²¹⁵ Het Nederlandse examen bevat in vergelijking met de Benelux-beschikking één extra element, namelijk de verzorging van voor consumptie bestemde dieren. Op vlees afkomstig van wild zijn de regels op het bewerken van dierlijke bijproducten van toepassing.²¹⁶

Met dit aanvullingsbesluit worden in het Bal ook regels opgenomen over het examen waarin de kennis en kunde van de kooiker worden getoetst. Deze sluiten aan bij de regels voor het jachtgeweerexamen en het examen voor het gebruik van jachtvogels.²¹⁷

Gegeven hun technische karakter worden de nadere regels waaraan de verschillende examens moeten voldoen op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet gesteld bij ministeriële regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.²¹⁸

De in het Bal opgenomen regels over de erkenning van organisaties die examens afnemen hebben tot doel om te verzekeren dat deze in staat zijn om op een kwalitatief hoogstaande en professionele wijze examens af te nemen en dat de bij populatiebeheer, schadebestrijding en jacht betrokken doelgroepen (jacht, natuurbescherming, landbouw) voldoende zijn betrokken.²¹⁹ Een belangrijk element van de borging van de kwaliteit van de examens is het toezicht dat namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op de erkende examens en de examinerende organisatie wordt uitgeoefend. Deze toezichthouders worden aangewezen door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op grond van artikel 18.6 van de Omgevingswet.

De regels over de examens en het toezicht daarop zijn ongewijzigd ten opzichte van de regels die voorheen in de artikelen 3.18 e.v. van het Besluit natuurbescherming waren gesteld.

²¹⁵ Trb. 1987, 2.

²¹⁶ Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PbEU 2004 L 139) stelt regels over onder meer het in de handel brengen van vlees afkomstig van wild. Deze verordening wordt uitgevoerd met het Besluit dierlijke producten en het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen.

²¹⁷ Artikel 11.90 Bal.

²¹⁸ Artikel 11.91 Bal.

²¹⁹ Artikel 11.92 Bal.

3.3.6 Handel en bezit

3.3.6.1 Algemeen

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3.4 van deze nota van toelichting, worden met dit aanvullingsbesluit regels gesteld over handel in en bezit van dieren en planten van van nature in het wild levende soorten. Dit ter uitvoering van internationale verdragen en Europese wetgeving op dit vlak. De regels worden gesteld met het oog op de natuurbescherming en strekken er in ieder geval toe dat de betrokken activiteiten geen risico opleveren voor de staat van instandhouding van de betrokken soort.²²⁰ Natuurbescherming wordt in dit verband ruim uitgelegd. Een belangrijk deel van de regels heeft als doelstelling een overmatige exploitatie van dier- en plantensoorten en de daarmee gepaard gaande wereldwijde achteruitgang van de biodiversiteit te voorkomen. Een deel van de regels heeft ook als achtergrond om de aantasting van het dierenwelzijn door het gebruik van welzijnsonvriendelijke methoden in de landen van herkomst te bestrijden.

In de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn zijn enkele verbodsbepalingen opgenomen die betrekking hebben op handel in of bezit van vogels van soorten die van nature in het wild voorkomen en van dieren of planten van soorten die worden genoemd in bijlage IV bij de richtlijn. Van deze verbodsbepalingen kan uitsluitend worden afgeweken, als is voldaan aan de strikte kaders voor afwijking als opgenomen in de artikelen 9 van de vogelrichtlijn en 16 van de habitatrichtlijn. Omzetting van deze bepalingen heeft met dit besluit in het Bal door aanwijzing als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit²²¹, en via de beoordelingsregels in het Bkl waarin de afwijkingkaders van de richtlijnen zijn verankerd.²²² Verwezen wordt naar de paragrafen 3.3.1, 3.3.2, 4.4.1 en 4.4.2 van deze nota van toelichting.

In paragraaf 11.2.9 van het Bal worden daarnaast algemeen verbindende voorschriften gesteld ter uitvoering van over bezit en handel gestelde regels in:

- de cites-basisverordening²²³ en de cites-uitvoeringsverordening²²⁴, die de Europese omzetting van het cites-verdrag²²⁵ vormen;
- Europese regelgeving over de handel in zeehondenproducten;²²⁶

²²⁰ Overeenkomstig artikel 4.36 Omgevingswet.

²²¹ Artikelen 11.39, 11.40 en 11.48 Bal.

²²² Artikelen 8.74h en 8.74i Bkl.

²²³ 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 plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG L 61).

²²⁴ Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie van 4 mei 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEU 2006, L 166).

²²⁵ 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 plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG L 61).

²²⁶ Richtlijn 83/129/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende de invoer in de Lid-Staten van huiden van bepaalde zeehondenjongen en daarvan vervaardigde producten (PbEG 1983, L 91) en Verordening (EG) nr. 1007/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de handel in zeehondenproducten (PbEU 2009, L 286).

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie

- Europese regelgeving over met de wildklem of andere welzijnsonvriendelijke methoden gevangen dieren;²²⁷ en
- de Verordening invasieve uitheemse soorten.²²⁸

Verder worden ter ondersteuning van de handhaving van de bezits- en handelsverboden regels gesteld die zeker stellen dat bij dieren die niet onder de Europese bezits- en handelsverboden vallen, zoals bijvoorbeeld gefokte dieren, bezit en handel alleen kunnen plaatsvinden als de legale herkomst kan worden aangetoond.

In het navolgende wordt nader op deze regels ingegaan.

3.3.6.2 Cites

Regels strekkende tot de directe uitvoering van de cites-verordeningen

Het eerder aangehaalde cites-verdrag heeft tot doel te voorkomen dat de handel in planten en dieren een bedreiging vormt voor het in stand houden van de soort in het wild. De verdragspartijen hebben zich verplicht tot het controleren en monitoren van de handel in beschermde dieren en plantensoorten die in de bijlagen I, II en III bij het verdrag zijn genoemd. Dat gebeurt door een stelsel van invoer- en uitvoervergunningen. Dit stelsel heeft betrekking op levende en dode planten en dieren en delen en producten daarvan. De mate van bedreiging van de betrokken soort bepaalt in welke bijlage de soort wordt opgenomen en dat bepaalt weer of een zwaarder of een lichter beschermingsregime van toepassing is.

De op de bijlagen bij de cites-basisverordening opgenomen van nature op het grondgebied van de Europese Unie voorkomende soorten worden ook beschermd door de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, in welk kader, zoals hiervoor is aangegeven specifieke verboden gelden ten aanzien van het verhandelen van dieren of planten van die soorten. Voor die soorten is de cites-basisverordening met name van belang vanwege de daarin geregelde strikte controle op de uitvoer uit de Europese Unie. Voor soorten die niet van nature in de Europese Unie voorkomen reguleert de cites-basisverordening het invoeren in en het verhandelen en vervoeren binnen de Europese Unie.

Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie zijn verordeningen rechtstreeks werkend; zij behoeven dus geen implementatie. Wel zijn lidstaten gehouden om aanvullende zaken als

²²⁷ 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 produkten die vervaardigd zijn van bepaalde in het wild levende diersoorten uit landen waar gebruik wordt gemaakt van de wildklem of andere vangmethoden die niet stroken met de internationale normen voor humane vangst met behulp van vallen (PbEG 1991, L 308) en Verordening (EG) nr. 35/97 van de Commissie van 10 januari 1997 tot vaststelling van bepalingen betreffende de certificatie van pelzen en goederen die vallen onder Verordening (EEG) nr. 3254/91 van de Raad (PbEG 1997, L 8).

²²⁸ Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU L 317).

strafbaarstellingen, toezicht en handhaving en de noodzakelijke uitvoeringsbepalingen in hun wetgeving op te nemen ten aanzien van rechtsreeks werkende bepalingen van verordeningen, zodat deze op effectieve wijze kunnen worden uitgevoerd en gehandhaafd. Daaraan is ten aanzien van de cites-verordeningen met dit aanvullingsbesluit als volgt invulling gegeven:

- Met het oog op de strafbaarstelling wordt in het Bal een verbod opgenomen om in strijd te handelen met op eenieder toepasselijke bepalingen uit de cites-basisverordening die verboden, beperkingen of verplichtingen bevatten.²²⁹
- De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is aangewezen als de 'bevoegde instantie', die belast is met de uitvoering, waaronder het verlenen van vergunningen en certificaten.²³⁰
- In de Omgevingswet, zoals aangevuld met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, is voorzien in de aanwijzing van de wetenschappelijke CITES-autoriteit, die adviseert over de uitvoering.²³¹
- De toepassing van bijzondere bestuursrechtelijke maatregelen ten aanzien van illegaal binnen het grondgebied van Nederland gebrachte planten, dieren en producten daarvan is geregeld de Omgevingswet, zoals gewijzigd met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.²³²
- De regels van meer administratieve aard worden gesteld in de Omgevingsregeling.²³³

Ondersteunende regels

Artikel 8, eerste en vijfde lid, van de cites-basisverordening verbiedt het verhandelen van dieren en planten van soorten genoemd in de bijlagen A en B bij de verordening. Artikel 8, tweede lid, van de verordening geeft lidstaten de keuze om ook het enkel in bezit hebben van dieren, planten en producten daarvan van de soorten genoemd in de bijlagen bij de verordening te verbieden, dus los van het handelsoogmerk. Meer in het algemeen is in overweging 3 van de verordening aangegeven dat de bepalingen van de verordening geen afbreuk doen aan de strengere maatregelen die de lidstaten met inachtneming van het verdrag – thans het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – kunnen nemen of handhaven, met name betreffende het houden van specimens van soorten die onder de verordening vallen. Dat biedt ruimte om het enkele bezit van (producten van) dieren en planten van de betrokken soorten te verbieden, en daarvan alleen onder strikte condities die illegale praktijken moeten voorkomen vrijstelling te verlenen. Hierdoor worden betere aangrijpingspunten geboden voor de aanpak van illegale handel, omdat niet hoeft te worden bewezen of daadwerkelijk het oogmerk bestaat om het dier of de plant te verkopen. Dat geldt ook voor de in de bijlagen C en D van de verordening genoemde soorten, waarvoor geen verbod op verhandelen geldt, maar de handel wel moet worden gereguleerd.

²²⁹ Artikel 11.94 Bal.

²³⁰ Artikelen 3.31 en 3.32 Bkl.

²³¹ Artikel 17.5a Omgevingswet.

²³² Artikel 18.16a Omgevingswet.

²³³ Op grond van artikel 4.3, vierde lid, Omgevingswet.

Deze ruimte is in het met dit aanvullingsbesluit gewijzigde Bal benut.²³⁴ Dat voorziet in een verbod op het onder zich hebben van dieren en planten van soorten op bijlagen A tot en met D bij de cites-basisverordening en het verhandelen van soorten op bijlagen C en D. Door de formulering van specifieke uitzonderingen op deze verboden met daaraan verbonden voorschriften en beperkingen²³⁵ wordt geborgd dat enerzijds het belang van een effectieve aanpak van illegale handel wordt gediend en dat anderzijds het intracommunautaire handelsverkeer niet onnodig wordt belemmerd. Ten aanzien van gefokte levende dieren van soorten, genoemd in de bijlagen A en B bij de cites-basisverordening en gekweekte levende planten van soorten, genoemd in bijlage A, is bovendien een administratieplicht van toepassing.²³⁶ En ten aanzien van gefokte vogels behorende tot de in bijlage A genoemde vogelsoorten is ook de ringplicht²³⁷ van toepassing (zie hierna paragraaf 3.3.6.3).

De uitzonderingen gelden niet voor uit het wild afkomstige, levende gewervelde dieren van de ernstig bedreigde soorten, genoemd in bijlage A bij de cites-basisverordening. Deze kunnen uitsluitend op basis van een maatwerkvoorschrift van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden gehouden, zodat van geval tot geval kan worden bezien of in de gegeven omstandigheden een uitzondering op het houdverbod verantwoord is, gegeven de wijze waarop het dier is verkregen en het doel waarvoor het dier wordt gehouden. De uitzondering geldt wel voor gefokte exemplaren van deze soorten. Daar brengen bezit en handel geen risico's voor de soort met zich, omdat zeker is gesteld dat de gefokte dieren hetzij afkomstig zijn van ouderdieren die aantoonbaar zijn gefokt ofwel aantoonbaar in overeenstemming met de cites-basisverordening en uitvoeringsverordening zijn verkregen. Voor zover het gaat om in Nederland gefokte dieren, moeten zij – tenzij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft vastgesteld dat dit bij de betrokken dieren niet op veilige wijze kan worden gerealiseerd – zijn voorzien van een microchip-transponder, zodat zij kunnen worden onderscheiden van uit het wild afkomstige dieren. Daarnaast moet te allen tijde worden voldaan aan de administratieplicht van het Bal.²³⁸

De uitzonderingen gelden ook niet voor het onder zich hebben van tijgerbotten en neushoornhoorns en producten daarvan, en evenmin voor het onder zich hebben van primaten en katachtigen. De handel in deze producten en in dieren van deze soorten is zeer lucratief; een aanzuijgende werking die uit zou kunnen gaan van een vrijstelling van het verbod om deze producten en dieren onder zich te hebben moet worden voorkomen.²³⁹ Op grond van de cites-basisverordening is voor het binnenbrengen van specimens afkomstig van deze soorten de overlegging van een invoervergunning aan de douane vereist. Op grond van artikel 57 van de cites-uitvoeringsverordening is geen invoervergunning vereist indien de specimens deel uitmaken van de persoonlijke bezittingen van degene die de specimens onder zich heeft. Van deze vrijstelling

²³⁴ Artikel 11.97, tweede en derde lid, Bal.

²³⁵ Artikelen 11.98, 11.100 en 11.101 Bal.

²³⁶ Artikel 11.104 Bal.

²³⁷ Artikel 11.98, tweede lid, onder a, onder 3°, en derde lid, onder a, onder 1°, en 11.105, eerste lid, Bal.

²³⁸ Artikel 11.104 Bal.

²³⁹ Artikel 11.100, derde, vierde en vijfde lid, Bal.

zijn uitgezonderd jachttrofeeën van breedlipneushoorn of witte neushoorn, nijlpaard, Afrikaanse olifant, moeflon, leeuw en ijsbeer; voor het binnenbrengen van deze jachttrofeeën is dus een invoervergunning vereist, ook al maken zij onderdeel uit van iemands persoonlijke bezittingen. Vast beleid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is dat dergelijke invoervergunningen niet worden afgegeven.²⁴⁰

De in het Bal opgenomen uitzondering voor het onder zich hebben van de aal – een soort opgenomen in bijlage B bij de cites-basisverordening – geldt alleen als tevens aantoonbaar is voldaan aan het bepaalde bij en krachtens de Visserijwet 1963. Deze voorwaarde geldt in aanvulling op de andere voorwaarden.²⁴¹ Hiermee geldt voor het onder zich hebben van de aal hetzelfde als geldt voor het verhandelen van de aal. Artikel 8, vijfde lid, van de cites-basisverordening bepaalt immers dat een specimen van een soort opgenomen in bijlage B, waaronder de aal, slechts mag worden verhandeld indien het specimen is verkregen overeenkomstig de geldende wetgeving inzake de instandhouding van de wilde flora en fauna. Voor de aal is dat de Visserijwet 1963. Het is dus op grond van onderhavige regeling verboden om in strijd met de Visserijwet 1963 verkregen aal onder zich te hebben en te verhandelen.

Voorheen was het voorgaande op inhoudelijk gelijke wijze geregeld in de artikelen 3.24, tweede en derde lid, 3.27, eerste lid, en 3.28, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming en de artikelen 3.19 en 3.20 van de Regeling natuurbescherming. Gegeven de grondslag van artikel 4.3 van de Omgevingswet worden nu alle inhoudelijke regels voor zover niet technisch of administratief van aard op het niveau van de algemene maatregel van bestuur gesteld. Gezien het bestendige karakter van deze sinds jaar en dag bestaande regeling is dat geen probleem.

3.3.6.3 Soorten vogelrichtlijn

Gefokte vogels

Volgens jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie²⁴² is de vogelrichtlijn niet van toepassing op gefokte vogels. Lidstaten van de Europese Unie zijn bevoegd om zelf regels vast te stellen. Het Hof heeft in het arrest uitgesproken dat als een nationale regeling inzake gefokte vogels een maatregel van gelijke werking of een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 van het verdrag betreffende werking van de Europese Unie (VWEU), de regeling gerechtvaardigd moet zijn op grond van artikel 36 van dat verdrag.

De ruimte die de vogelrichtlijn en het verdrag laten, is gebruikt om met dit aanvullingsbesluit in het Bal nationale regels te stellen over gefokte vogels.²⁴³ Daaraan ligt de overweging ten

²⁴⁰ Zie Kamerstukken II 2015/16, 28286, nr. 861 en "Beleidsregel van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 2 mei 2016, nr. WJZ/16068109, betreffende invoervergunningen voor jachttrofeeën" (Stcrt. 2016, nr. 23849).

²⁴¹ Artikel 11.100, eerste lid, onder a, Bal.

²⁴² HvJ 8 februari 1996, zaak. C-149/94 (D. Vergy), punt 18.

²⁴³ Artikelen 11.97, eerste lid, 11.98 en 11.105 Bal.

grondslag dat er uit een oogpunt van natuurbescherming geen bezwaar bestaat tegen het onder zich hebben en verhandelen van gefokte vogels van beschermde soorten, zolang zeker is gesteld dat eenduidig kan worden vastgesteld dat de vogels daadwerkelijk zijn gefokt en dat geen aan de natuur onttrokken vogels kunnen worden gehouden en verhandeld als waren zij gefokt. Op grond van de genoemde artikelen van het Bal is het – kort gezegd – verboden om gefokte vogels van beschermde soorten onder zich te hebben of te verhandelen, tenzij de houder kan aantonen dat de vogels gefokt zijn. Ter onderscheiding de gefokte vogels van uit het wild afkomstige vogels moeten de gefokte vogels zijn voorzien van een pootring die voldoet aan de gestelde eisen. De regels versterken de handhaving van het verbod op onder meer het zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit vangen en doden van in het wild levende vogels van beschermde soorten.²⁴⁴ Voldoening aan de vereisten ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid, wordt verzekerd door de regels gesteld bij of krachtens de Wet dieren.

Een uitzondering geldt voor het houden van gefokte zwanen in het veld, daarvoor geldt een absoluut verbod. Bij die vorm van houderij bestaat – zo is in de praktijk gebleken – een te groot risico op vermenging van gefokte met wilde zwanen, op hybridisatie en op wederrechtelijke onttrekking van wilde zwanen aan de natuur. Gefokte zwanen kunnen dus uitsluitend in binnenruimten en op van het open veld afscheiden erven of tuinen worden gehouden.

Een tweede uitzondering op de vrijstelling geldt voor het onder zich hebben in het veld van gefokte roofvogels en uilen. Dit om 'pseudo-valkerij' te voorkomen: het vangen of doden van dieren met behulp vogels in gevallen waarin dat niet is toegestaan op grond van de wet. Ook het houden van een roofvogelshow in het veld is dus verboden. Personen met een geldige omgevingsvergunning voor valkeniersactiviteiten die zich overeenkomstig de in hoofdstuk 11 van het Bal gestelde regels met een jachtvogel in het veld bevinden, vallen wel onder de vrijstelling.

Tot slot geldt een uitzondering op het verbod op het onder zich hebben van een levende gefokte havik. Deze uitzondering moet voorkomen dat de druk op de wilde populaties als gevolg van illegale onttrekking aan de natuur van haviken toeneemt. De havik laat zich moeilijk fokken in gevangenschap en de illegale handel in haviken is daarom zeer lucratief. In individuele gevallen is een uitzondering bij maatwerkvoorschrift mogelijk.

Een en ander was voorheen op inhoudelijk gelijke wijze geregeld in de artikelen 3.24 en 3.28 van het Besluit natuurbescherming en de artikelen 3.19, 3.25 en 3.26 van de Regeling natuurbescherming was een inhoudelijk gelijklopende regeling getroffen. Gegeven de grondslag van artikel 4.3 van de Omgevingswet worden nu alle inhoudelijke regels voor zover niet technisch of administratief van aard op het niveau van de algemene maatregel van bestuur gesteld. Gezien het bestendige karakter van deze sinds jaar en dag bestaande regeling is dat geen probleem.

²⁴⁴ Artikel 11.38 Bal.

De precieze eisen waaraan de pootringen moeten voldoen, worden gesteld in de Omgevingsregeling.

Prepareren van uit het wild afkomstige vogels

Een bijzondere vorm van het onder zich houden van uit het wild afkomstige vogels of producten daarvan, is het feitelijk onder zich hebben van dode vogels met het oog op het prepareren of laten prepareren van die vogels en het onder zich hebben van geprepareerde vogels. Tegen het prepareren van al dode vogels bestaat uit een oogpunt van natuurbescherming als zodanig geen bezwaar, als maar vast staat dat de betrokken vogel een natuurlijke dood is gestorven of is gevangen en gedood overeenkomstig de wettelijke regels. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vogels die zijn gevangen en gedood in het kader van de uitoefening van de jacht, of – op grond van de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht – in het kader van populatiebeheer of schadebestrijding.

In het Bal, zoals gewijzigd met het onderhavige aanvullingsbesluit, is het verboden om uit het wild afkomstige vogels die vallen onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn te prepareren, tenzij de preparateur de noodzakelijke gegevens doorgeeft aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en geprepareerde vogels voorziet van het voorgeschreven merkteken.²⁴⁵ Op deze wijze hebben de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de wet zicht op welke vogels voor preparatie worden aangeboden en op hun herkomst. Bij degene die het dier voor preparatie heeft aangeboden kan vervolgens worden vastgesteld op welke wijze deze de beschikking heeft gekregen over het dode dier. Aan de hand van het merkteken kan bij degene die na de uitvoering van de preparatie de vogel onder zich krijgt worden vastgesteld of met betrekking tot deze vogel aan alle regels is voldaan.

Sluitstuk van de systematiek is dat in de Omgevingsregeling vrijstelling²⁴⁶ zal worden verleend van de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit die bestaat in het voor niet-commerciële doeleinden onder zich hebben van een uit het wild afkomstige te prepareren vogel.²⁴⁷ De vrijstelling zal gelden als de vogel binnen drie dagen wordt afgeleverd bij een preparateur; ook wordt vrijstelling van dat verbod verleend aan degene die prepareert en aan degene die een geprepareerde vogels onder zich heeft.

Voor de bepaling van de legale herkomst van de vogels bieden voornoemde termijn waarbinnen de vogel bij de preparateur moet zijn afgeleverd en de administratie van de preparateur voldoende aangrijpingspunten. De regels in het besluit laten overigens het in het Bal²⁴⁸ neergelegde verbod om zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit uit het wild

²⁴⁵ Artikel 11.103 Bal.

²⁴⁶ Op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Omgevingswet en het nieuwe artikel 11.40, tweede lid, van het Bal .

²⁴⁷ Artikel 11.40, eerste lid, Bal.

²⁴⁸ Artikel 11.39, eerste lid, Bal .

afkomstige vogels – vallende onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn – of producten daarvan te verhandelen onverlet. Noch degene die het dier laat prepareren noch de preparateur kunnen het dier ter verkoop aanbieden of voor verkoop onder zich hebben. Het prepareren geschiedt derhalve uitsluitend voor eigen gebruik of voor een ander, aan wie in voorkomend geval de kosten voor het prepareren van de vogel in rekening kunnen worden gebracht maar niet een eventuele marktwaarde van de vogel.

De hiervoor beschreven regeling was voorheen opgenomen in artikel 3.26 van het Besluit natuurbescherming en artikel 3.18 van de Regeling natuurbescherming.

3.3.6.4. Soorten habitatrictlijn

Los van de specifieke regels die in het kader van CITES kunnen gelden, is het onder zich hebben en verhandelen van dieren en planten van strikt beschermde soorten – onder meer de soorten genoemd in bijlage IV bij de habitatrictlijn – verboden, tenzij een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is verleend.²⁴⁹ Voor de verlening van de omgevingsvergunning geldt het strikte afwijkingskader van artikel 16 van de habitatrictlijn.²⁵⁰

Een uitzondering op het verbod op het onder zich hebben en verhandelen van dieren en planten van deze soorten geldt als deze aantoonbaar zijn gefokt of gekweekt.²⁵¹ Voor het aantonen dat de dieren of planten aantoonbaar zijn gefokt of gekweekt is de met dit aanvullingsbesluit in het Bal opgenomen administratieplicht van belang.²⁵² Nadere regels over de administratie zullen worden gesteld in de omgevingsregeling.²⁵³

Voor aantoonbaar gefokte dieren of dieren die op legale wijze zijn verkregen - op basis van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling van die vergunningplicht - geldt dat deze zonder belemmeringen kunnen worden geprepareerd; het met dit aanvullingsbesluit in het Bal opgenomen verbod op prepareren²⁵⁴ geldt alleen voor het prepareren van uit het wild afkomstige vogels.

Voorheen was – materieel – eenzelfde regeling voor bezit van en handel in strikt beschermde soorten opgenomen in de artikelen 3.6 en 3.8, eerste, tweede en derde lid, van de Wet natuurbescherming en artikel 3.27, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming.

²⁴⁹ Artikel 11.48, eerste lid, (nieuw) Bal in samenhang met artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g..

²⁵⁰ Omgezet in artikel 8.74i (nieuw) Bkl.

²⁵¹ Artikel 11.48, tweede lid, onder a, (nieuw) Bal.

²⁵² Artikel 11.104 Bal.

²⁵³ Op grond van artikel 4.3, vierde lid, Omgevingswet.

²⁵⁴ Artikel 11.103 Bal.

3.3.6.4. Soorten op bijlage IX van het Bal

Anders dan bij de vogelsoorten die vallen onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn en de strikt beschermde soorten die vallen onder de reikwijdte van de habitatrichtlijn, zijn in het Bal het onder zich hebben en het verhandelen van dieren en planten van de in bijlage IX opgenomen soorten niet aangewezen als flora- en fauna-activiteit die zonder omgevingsvergunning zijn verboden. Er zijn geen internationale verplichtingen die dat nodig maken en ook de staat van instandhouding geeft daar geen aanleiding toe.

Voorheen waren deze activiteiten ook niet op grond van artikel 3.10 van de Wet natuurbescherming verboden. Wel gold er ter uitvoering van artikel 5 van de eerder aangehaalde Benelux-overeenkomst inzake jacht en vogelbescherming een verbod op het in de handel brengen en vervoeren van bepaalde dieren, om stroperij tegen te gaan. Dit verbod was neergelegd in artikel 3.25, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming en is in het Bal gecontinueerd, inclusief de voorheen in artikel 3.22 van de Regeling natuurbescherming neergelegde uitzondering voor legaal – overeenkomstig de Nederlandse of, als het dier in een ander land in de handel is gebracht, buitenlandse wetgeving – verkregen dieren en voor dieren die aantoonbaar in het wild zijn gestorven buiten schuld of medeweten van degene die zich het dier heeft toegeëigend.²⁵⁵

3.3.6.5 Specifieke Europese handelsbeperkingen

Ten aanzien van zeehonden, zeehondenproducten, pelzen van andere diersoorten en producten van dieren die zijn gevangen met een wildklem voorziet de Europese regelgeving in specifieke handelsbeperkingen. Richtlijn 83/129/EEG verplicht de lidstaten tot het verbieden van de invoer voor handelsdoeleinden van producten van zeehondenjongen. Verordening nr. 1007/2009 verbiedt het op de markt brengen en invoeren van zeehondenproducten; daarbij geldt een uitzondering voor producten van zeehonden die op traditionele wijze door Eskimo-gemeenschappen zijn gevangen. Verordening nr. 3254/91 en uitvoeringsverordening nr. 35/97 voorzien in een verbod op het binnenbrengen van pelzen en andere goederen van bepaalde diersoorten die zijn gevangen met gebruik van de wildklem of andere welzijnsonvriendelijke methoden. De betrokken regelgeving is aangehaald in paragraaf 3.3.6.1.

De betrokken verboden zijn met dit aanvullingsbesluit openomen in het Bal.²⁵⁶

²⁵⁵ Artikel 11.102 Bal.

²⁵⁶ Artikel 11.107 Bal.

3.3.7 Uitvoering EU-verordening invasieve uitheemse soorten

EU-verordening invasieve uitheemse soorten²⁵⁷ strekt er toe om de nadelige gevolgen voor de biodiversiteit van zowel de opzettelijke als onopzettelijke introductie en verspreiding in de Unie van invasieve uitheemse soorten te voorkomen, tot een minimum te beperken en te matigen.

Behalve in enkele concrete verboden die de verspreiding van exoten moeten tegengaan²⁵⁸, voorziet de verordening in de verplichting voor lidstaten om uitroeiingsmaatregelen, beheersmaatregelen en herstelmaatregelen ten aanzien van invasieve uitheemse soorten te treffen.²⁵⁹

De bepalingen van de verordening gelden ten aanzien van de soorten, opgenomen op de door de Europese Commissie vastgestelde lijst van voor de Europese Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten (hierna: de Unielijst).²⁶⁰

Artikel 4.20 van de Omgevingswet verplicht tot het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van deze verordeningen. Gezien de rechtstreekse werking van EU-verordeningen behoeven voor de uitvoering slechts enkele zaken met dit aanvullingsbesluit in het Bal te worden geregeld:

- De strafbaarstelling van de overtreding van de verboden wordt geregeld. Een uitzondering op de verboden zal – zoals voorheen – in ieder geval komen te gelden voor de vangst en verhandeling enkele exotische krabben en kreeftensoorten als beheermaatregel.²⁶¹
- De beperkte uitzondering op de verboden voor wetenschappelijk onderzoek en ex situ-bewaring door bepaalde instellingen²⁶² wordt invulling gegeven door maatwerkvoorschriften.²⁶³

Verder worden de volgende taken en verantwoordelijkheden in het Bkl geregeld:

- De aanwijzing van de bevoegde instantie.²⁶⁴
- De verantwoordelijkheid voor uitroeiingsmaatregelen, beheersmaatregelen en herstelmaatregelen. Deze is in de Omgevingswet als taak belegd bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, behalve in de gevallen waarin deze taak bij algemene

²⁵⁷ Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU 2014, L 317).

²⁵⁸ Artikel 7 van de verordening.

²⁵⁹ Artikelen 17, 19 en 20 van de verordening.

²⁶⁰ Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1141 van de Commissie van 13 juli 2016 tot vaststelling van een lijst van voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten krachtens Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2016, L 189) en Uitvoeringsverordening (EU) 2017/1263 van de Commissie van 12 juli 2017 tot actualisering van de bij Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1141 krachtens Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad vastgestelde lijst van voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten (PbEU 2017, L 182).

²⁶¹ Artikel 11.108 Bal.

²⁶² Artikel 8 van de verordening.

²⁶³ Op grond van artikel 11.32, tweede lid, in samenhang met artikel 11.26, tweede lid, Bal.

²⁶⁴ Artikel 3.31 Bkl.

maatregel van bestuur bij het provinciebestuur is neergelegd.²⁶⁵ In het Bkl zijn de gevallen aangewezen waarin het provinciebestuur deze taak heeft.²⁶⁶ Deze taak betreft de soorten invasieve exoten waarover eerder overeenstemming is bereikt met de provincies. Uitbreiding van deze taak zal uitsluitend gebeuren als de provincies daarmee instemmen.

De op te stellen rapportage aan de Europese Commissie en de door provincies daarvoor te verstrekken gegevens zijn geregeld in het Ob.²⁶⁷

Voorheen waren materieel dezelfde regels gesteld in de artikelen 3.32 e.v van de Wet natuurbescherming, artikel 3.32 van het Besluit natuurbescherming en de artikelen 2.29, 3.30 en 3.30a van de Regeling natuurbescherming.

3.4 Hout- en houtopstanden

3.4.1 Meldings- en herbeplantingsplicht

Bossen en andere houtopstanden vormen een uniek natuurype. Zij vervullen verschillende nuttige en unieke maatschappelijke functies van natuur vaak gelijktijdig en in onderlinge samenhang. Naast de klassieke functies van natuur, landschap, productie in de vorm van houtoogst, behoud van cultureel erfgoed en recreatie, wordt de afgelopen decennia steeds meer belang gehecht aan andere functies van houtopstanden, zoals het vastleggen van kooldioxide, het leveren van ecosysteemdiensten als het bergen en bufferen van water, het dempen van grote temperatuurschommelingen in en nabij stedelijke gebieden, het filteren van fijn stof en het bijdragen aan de kwaliteit van het leven en aan een aangename leefomgeving. Een aantal van deze functies is van extra belang in dichtbevolkte gebieden als Nederland en draagt bij aan de volksgezondheid. Er is ook steeds meer oog voor het gebruik van hout als milieuvriendelijke, hernieuwbare grondstof die weinig energieverbruik vereist. Dat geldt ook voor de mogelijkheden voor het gebruik van biomassa afkomstig uit bos en natuur als bron voor diverse toepassingen in de Biobased Economy, in de (petro)chemie en bij de productie van duurzame energie.

Om deze redenen worden houtopstanden op basis van nationaal beleid beschermd. Deze bescherming is gericht op behoud van het areaal van houtopstanden en van hun kwaliteit. Voorheen waren de regels ter bescherming van houtopstanden gesteld in hoofdstuk 4 van de Wet natuurbescherming. Deze regels zijn inhoudelijk ongewijzigd overgenomen in het Bal. De regels hebben uitsluitend betrekking op houtopstanden buiten de bebouwde kom²⁶⁸; de door

²⁶⁵ Artikelen 2.18, eerste lid, onder f, onder 3°, en 2.19, vijfde lid, onder a, onder 4°, Omgevingswet.

²⁶⁶ Artikel 3.29 Bkl.

²⁶⁷ Artikel 10.36c Ob.

²⁶⁸ Artikel 11.112 Bal.

gemeenten in het omgevingsplan aan te wijzen bebouwingscontour kap.²⁶⁹ Binnen die bebouwingscontour gelden uitsluitend de in het omgevingsplan gestelde regels over de kap van bomen.

De kern van het beschermingsregime wordt gevormd door een meldingsplicht voor degene die voornemens is om buiten de bebouwingscontour kap een houtopstand te vellen²⁷⁰, en een verplichting om binnen 3 jaar na het vellen of tenietgaan op dezelfde grond te herbeplanten.²⁷¹ Daarbij geldt als kwaliteitseis dat de herbeplanting geschiedt op "bosbouwkundig verantwoorde wijze". De provincie kan daar bij omgevingsverordening maatwerkregels of maatwerkvoorschriften over vaststellen.²⁷² Dat geldt ook voor de vereisten waaraan meldingen moeten voldoen.

Provincies kunnen door middel van een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift ook voor een periode van maximaal 5 jaar een verbod opleggen om bepaalde houtopstanden te vellen, ter bescherming van bijzondere natuur- of landschapswaarden.²⁷³

Gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag voor het in ontvangst nemen van de meldingen en het opleggen van een kapverbod. Alleen wanneer sprake is van activiteiten met een nationaal belang, is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag.²⁷⁴ Waar provinciale staten eventuele maatwerkregels bij omgevingsverordening kunnen stellen, stelt de minister eventuele regels bij ministeriële regeling.²⁷⁵

Een aantal categorieën van bomen die naar hun aard niet geschikt zijn voor het beschermingsregime, zoals kerstbomen, fruitbomen en kweekgoed is daarvan uitgezonderd. Verder zijn enkele categorieën van houtopstanden van het beschermingsregime uitgezonderd, omdat de bescherming van die categorieën te weinig zou bijdragen aan het behoud van het bosareaal in Nederland om een beperking van het eigendomsrecht te rechtvaardigen. Het gaat hier om houtopstanden van beperkte omvang, te weten houtopstanden op erven en in tuinen en populieren en wilgen langs wegen, waterwegen en landbouwgronden.²⁷⁶

Voorzien is in een generieke uitzondering op de herbeplantingsplicht voor de aanleg van brandgangen op natuurterreinen met het oog op brandpreventie. Ook geldt een uitzondering wanneer wordt gehandeld in overeenstemming met een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode. Over een dergelijke aanwijzing vindt altijd eerst overleg met de provincies plaats.²⁷⁷

²⁶⁹ Artikel 5.165b Bkl.

²⁷⁰ Artikel 11.127 Bal.

²⁷¹ Artikel 11.128 Bal.

²⁷² Artikelen 11.118, eerste lid, en 11.120, eerste lid, Bal.

²⁷³ Artikelen 11.118, eerste lid, en 11.120, eerste lid, in samenhang met artikel 11.128 Bal.

²⁷⁴ Artikelen 11.114 en 11.115, tweede lid, Bal.

²⁷⁵ Op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet.

²⁷⁶ Artikel 11.112 Bal.

²⁷⁷ Artikel 11.131 Bal.

Voor andere situaties waarvoor een afwijking van de meldplicht en herbeplantingsplicht wenselijk is, dan kan dat bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel worden vormgegeven. Voorheen waren hiervoor in artikel 4.5 van de Wet natuurbescherming een ontheffingsmogelijkheid en een vrijstellingsmogelijkheid opgenomen.²⁷⁸ Als sprake is van activiteiten met een nationaal belang, is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag²⁷⁹; eventuele regels stelt hij ministeriële regeling.²⁸⁰

Provincies en gemeenten hebben in het licht van de decentralisatie van het gebiedsgerichte beleid en de filosofie over de bevoegdheidsverdeling zoals deze ook in de Omgevingswet vorm heeft gekregen, de ruimte om – in het bijzonder met het oog op de bescherming van biodiversiteit en landschappen – ook zelf bij omgevingsverordening of omgevingsplan regels ten aanzien van houtopstanden buiten de bebouwingscontour te stellen, zolang deze geen inbreuk maken op het stelsel als voorzien in paragraaf 11.3.2 van het Bal.

3.4.2 Handel en bezit

De FLEGT-verordening²⁸¹ en de Europese Houtverordening²⁸² beogen de handel in illegaal gekapt hout op de interne markt terug te dringen. Kern van de FLEGT-verordening wordt gevormd door Vrijwillige Partnerschap Overeenkomsten (VPA's).²⁸³ Dit zijn bilaterale overeenkomsten die de EU sluit met houtproducerende landen buiten de EU. De VPA's bevatten afspraken over duurzaam bosmanagement, betere handhaving van de eigen boswetgeving en over de invoering van het FLEGT-vergunningenstelsel. Het vergunningenstelsel houdt in dat het verboden is om bepaalde categorieën hout en houtproducten rechtstreeks vanuit de partnerlanden in de EU in te voeren zonder een geldige door het partnerland afgegeven FLEGT-vergunning.²⁸⁴ De Europese houtverordening is van toepassing op hout en houtproducten uit alle landen, inclusief de lidstaten zelf. De houtverordening verbiedt het op de interne markt brengen van illegaal gekapt hout en daarvan vervaardigde producten²⁸⁵, vereist dat bedrijven zich inspanssen om het risico op illegaal gekapt hout te minimaliseren²⁸⁶ en vergt dat de producten door handelsketen traceerbaar zijn.²⁸⁷ Hout dat overeenkomstig de FLEGT-verordening of de eerder aangehaalde cites-basisverordening is binnengebracht, wordt onder de Europese houtverordening als legaal gekapt beschouwd.

²⁷⁸ Artikelen 11.118, tweede lid, en 11.120, tweede lid, Bal.

²⁷⁹ Artikel 11.115, tweede lid, Bal.

²⁸⁰ Op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet.

²⁸¹ Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2005 inzake de opzet van een FLEGT-vergunningen-systeem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PbEU 2005, L 347).

²⁸² Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PbEU 2010, L 295).

²⁸³ Zie hiervoor de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT) – Voorstel voor een EU-actieplan, COM(2003) 251.

²⁸⁴ Artikel 4, eerste lid, van de FLEGT-verordening.

²⁸⁵ Artikel 4, eerste lid, van de Europese houtverordening.

²⁸⁶ Artikel 4, tweede lid, van de Europese houtverordening.

²⁸⁷ Artikel 5 van de Europese houtverordening.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

De Omgevingswet verplicht tot het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van deze verordeningen.²⁸⁸ Met de nieuwe artikelen 11.94, 11.106, 11.107, 11.132 van het Bal wordt daaraan invulling gegeven. Gegeven de rechtstreekse werking van Europese verordeningen kan in het Bal worden volstaan met de strafbaarstelling van de overtreding van de verboden.²⁸⁹

De aanwijzing van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als bevoegde nationale autoriteit is gebeurd in artikel 3.31 van het Bkl.

De mogelijkheid van toepassing van bijzondere bestuursrechtelijke maatregelen ten aanzien van illegaal binnen het grondgebied van Nederland gebracht hout of producten daarvan is geregeld in de Omgevingswet²⁹⁰

Voorheen waren materieel dezelfde regels gesteld in de artikelen 3.32 e.v. van de Wet natuurbescherming, artikel 3.32 van het Besluit natuurbescherming en de artikel 2.29, 3.3.0 en 3.30a van de Regeling natuurbescherming.

²⁸⁸ Artikel 4.20 Omgevingswet, zoals gewijzigd met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

²⁸⁹ Artikel 11..132 Bal.

²⁹⁰ Artikel 18.16a Omgevingswet, opgenomen met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

4. Achtergrond en strekking wijzigingen Bkl

4.1 Reikwijdte en grondslagen

Het Bkl bevat de inhoudelijke regels op het gebied van het omgevingsrecht die zich uitsluitend richten tot overheidsorganen. Het is onder meer gebaseerd op artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet, dat een grondslag biedt voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Het besluit omvat regels op het terrein van milieu, water, ruimte, cultureel erfgoed, natuur en infrastructuur.

Het Bkl bevatte met het oog op natuurbescherming tot nu toe uitsluitend regels over het beheerplan voor Natura 2000-gebieden en instructieregels over het natuurnetwerk Nederland.²⁹¹ De Omgevingswet verplicht tot het stellen van regels, voor zover noodzakelijk ter uitvoering van de vogel- en habitatrictlijn of van andere internationaalrechtelijke verplichtingen.²⁹²

Met dit aanvullingsbesluit worden in het Bkl ook regels opgenomen over een aantal andere onderwerpen, die voorheen waren geregeld in de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde regelgeving.²⁹³

Regels moeten op grond van de wet in ieder geval worden gesteld over:

- programma's die strekken tot voldoening aan verplichtingen die voortvloeien uit de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn, zoals – buiten het al genoemde beheerplan voor Natura 2000-gebieden – het programma aanpak stikstof. De regels strekken dan mede ter voorkoming of beperking van achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving (artikel 2.26 van de Omgevingswet). Tevens moeten de methode van de monitoring van het programma en het bestuursorgaan dat daarmee is belast worden aangewezen (artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet) en ook de methode en frequentie van de verslaglegging daarover (artikel 20.14, tweede lid, van de Omgevingswet);
- de aanwijzing van locaties in het omgevingsplan waarbinnen de jacht niet mag worden uitgeoefend met gebruikmaking van het geweer (artikel 2.28, onder g,²⁹⁴ van de Omgevingswet). Deze aanwijzing dient primair de openbare orde en veiligheid;
- de aanwijzing van locaties in het omgevingsplan waarbinnen de op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet in het Bal gestelde regels over het vellen van houtopstanden niet van toepassing zijn (artikel 2.28, onder g, van de Omgevingswet). Deze aanwijzing

²⁹¹ Artikel 4.26 en afdeling 7.3 Bkl.

²⁹² Artikel 2.26 en artikel 2.31a van de Omgevingswet; laatste artikelen is toegevoegd met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

²⁹³ Als gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

²⁹⁴ De artikelen 2.25, eerste lid, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, en 5.18 van de Omgevingswet bieden hiervoor de grondslag.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

betreft de begrenzing van de bebouwde kom, waarbinnen alleen gemeentelijke regels ten aanzien van de kap van bomen gelden;

- de maatregelen die moeten worden getroffen voor het behoud of herstel van de staat van instandhouding van diersoorten, plantensoorten, biotopen en habitats ter voldoening aan internationaalrechtelijke verplichtingen (artikel 2.31a, onder a, van de Omgevingswet). Het gaat hier om de actieve beschermingsmaatregelen, besproken in paragraaf 2.1.5 van de nota van toelichting;
- de aanwijzing, de instandhoudingsdoelstellingen en de bescherming van Natura 2000-gebieden (artikel 2.31a, onder b, van de Omgevingswet);
- de aanwijzing, de instandhoudingsdoelstellingen en de bescherming van Bijzondere nationale natuurgebieden, voor zover noodzakelijk ter uitvoering van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn (artikel 2.31a, onder c, van de Omgevingswet);
- de aanwijzing van nationale parken (artikel 2.31a, onder e, van de Omgevingswet);
- de vaststelling door bestuursorganen van plannen met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden (artikel 31a, onder f, van de Omgevingswet);
- de beoordelingskaders voor het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten, flora- en fauna-activiteiten, jachtgeweeractiviteiten en valkeniersactiviteiten (artikel 5.18 van de Omgevingswet).

Regels kunnen op grond van artikel 2.25 van de wet daarnaast worden gesteld over de in het voorgaande nog niet genoemde onderwerpen:

- programma's die niet direct strekken ter voldoening aan de vogel- en habitatrichtlijn, maar kaderstellend zijn voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit (programma's) of leiden tot toepasselijkheid van de in het Bal geregelde vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten;
- de uitoefening van de provinciale taak op het vlak van de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen;²⁹⁵
- de uitoefening van de volgende rijkstaken:
 - het voor zover mogelijk opstellen van een kwantificering van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden te beschermen habitats en soorten;
 - het opstellen van rode lijsten die inzicht geven in met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende dier- en plantensoorten die van nature in Nederland voorkomen;
 - de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten, behalve in de gevallen aangewezen bij algemene maatregel van bestuur waarin dit tot de provinciale taak behoort;²⁹⁶

²⁹⁵ Artikel 2.18, eerste lid, onder f, Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingsrecht.

²⁹⁶ Artikel 2.19, vijfde lid, Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingsrecht.

- besluiten om de toegang tot Natura 2000-gebieden of bijzondere nationale natuurgebieden geheel of gedeeltelijk te verbieden of te beperken.

Op grond van artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet kan een uitwerking worden gegeven aan, of begrenzing worden gesteld aan de uitoefening van taken en bevoegdheden van bestuursorganen en de daarbij in aanmerking te nemen belangen.

Op grond van de artikelen 20.1 e.v. van de Omgevingswet kunnen regels worden gesteld over monitoring, gegevensverzameling anders dan monitoring en het opnemen van regels in registers. Deze regels moeten in ieder geval worden gesteld voor zover nodig ter uitvoering van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn.

Het onderhavige aanvullingsbesluit voorziet in een invulling van voornoemde wettelijke grondslagen, voor zover over die onderwerpen voorheen regels waren gesteld in de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde regelgeving en voor zover die regels niet al in de Omgevingswet zelf zijn gesteld.

4.2 Algemene instructieregels voor natuur

4.2.1 Algemeen

In een nieuwe paragraaf 3.5.1 van het Bkl worden met het aanvullingsbesluit een tweetal algemene instructieregels op het vlak van natuurbescherming opgenomen, onder meer ter uitvoering van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Het betreft instructieregels over taken en bevoegdheden als bedoeld in artikel 2.25, onder b, van het Bkl.

De eerste instructieregel legt als uitgangspunt vast dat bij de te treffen maatregelen en te nemen besluiten met het oog op natuurbescherming door het bevoegde gezag rekening moet worden gehouden met onder meer de sociaaleconomische belangen.

De tweede instructieregel legt bij gedeputeerde staten van de provincies de verantwoordelijkheid neer om actieve maatregelen te treffen om te verzekeren dat soorten en habitats overeenkomstig de internationaalrechtelijke verplichtingen in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht.

Deze regels worden in de paragrafen 4.2.2 en 4.2.3 nader toegelicht.

4.2.2 Rekening houden met sociaaleconomische belangen

In artikel 2 van de vogelrichtlijn en artikel 2 van de habitatrichtlijn is – in iets verschillende bewoordingen – als algemeen uitgangspunt vastgelegd dat in de op grond van die richtlijnen genomen maatregelen rekening wordt gehouden met de belangen (in de richtlijn “vereisten” genoemd) op economisch, sociaal en cultureel gebied, en ook met de regionale en lokale bijzonderheden. In artikel 1.10, derde lid, van de voorheen geldende Wet natuurbescherming was dit uitgangspunt overgenomen. Het werd daar van toepassing verklaard op alle op grond van die wet genomen maatregelen, ook op maatregelen ter bescherming van de natuur die niet onmiddellijk samenhangen met de genoemde richtlijnen.

Met de instructieregel die is opgenomen in het Bkl²⁹⁷ wordt het uitgangspunt nu ook verankerd in het stelsel van de Omgevingswet, voor de uitoefening van taken en bevoegdheden met het oog op natuurbescherming. Dat sluit goed aan op de doelstelling van de Omgevingswet, dat bij de invulling van taken en de inzet van de bevoegdheden en instrumenten zoveel mogelijk een integrale afweging plaatsvindt van alle betrokken belangen. De bewoordingen zijn iets aangepast – gegeven de specifieke betekenis die het begrip ‘vereisten’ in het stelsel van de Omgevingswet heeft is dat begrip vervangen door ‘belangen’ – maar de inhoudelijke betekenis is ongewijzigd.

Het in artikel 2 van beide richtlijnen verankerde algemene principe van het rekening houden met de belangen op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden, betreft de wijze waarop het hoofddoel – het bevorderen van het behoud van de biologische diversiteit – wordt gerealiseerd, maar kan geen afbreuk doen aan het hoofddoel zelf. Dat komt ook tot uitdrukking in de derde overweging van de habitatrichtlijn: *“Overwegende dat deze richtlijn bijdraagt tot het algemene doel van een duurzame ontwikkeling, aangezien zij tot hoofddoel heeft, met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied, het behoud van de biologische diversiteit te bevorderen (...)”*.

Voor zover maatregelen of besluiten dienen ter uitvoering van de richtlijnen moet er los van het voorgaande rekening mee worden gehouden dat er besluiten zijn waarbij overeenkomstig de richtlijnen uitsluitend bepaalde criteria een rol mogen spelen, of waarvoor op grond van de richtlijnen een specifiek toetsingskader geldt, dat geen – verdergaande – afwijking toelaat:

- bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden mogen uitsluitend de in de richtlijnen verankerde, ecologisch bepaalde criteria een rol spelen (zie hierna paragraaf 3.3.1.2);²⁹⁸
- voor de belangenafweging bij de verlening van een omgevingsvergunning voor projecten met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden en voor de vaststelling van plannen met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden

²⁹⁷ Artikel 3.18 Bkl.

²⁹⁸ HvJ 13 juli 2006, zaak C-191/05 (Commissie tegen Portugal), punten 13 en 16. HvJ 7 november 2000, zaak C-371/98 (Servern Estuary), punten 23, 24 en 25. Zie ook HvJ 19 oktober 2017, zaak C-281/16 (Vereniging Hoekschevaards Landschap), punt 28 e.v. ten aanzien van het later wijzigen van aanwijzingsbesluiten.

geldt overeenkomstig artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn een specifiek toetsingskader (zie hierna paragraaf 3.3.1.6);

- voor de verlening van omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten waarmee een afwijking wordt toegestaan van de soortenbeschermingsbepalingen van de Vogelrichtlijn en van de habitatrichtlijn geldt op grond van die richtlijnen een specifiek toetsingskader (zie hierna paragraaf 3.4).

4.2.3 Actieve maatregelen voor behoud en herstel van de biodiversiteit

In paragraaf 2.1.5 van deze nota van toelichting is al aangegeven dat voor het bereiken van de biodiversiteitsdoelstellingen actieve beschermingsmaatregelen en dat Nederland ook internationaalrechtelijk verplicht is om daar invulling aan te geven. Deze beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen in aanvulling op het verbieden van voor dieren en planten schadelijke handelingen. Dit volgt uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, die in paragraaf 2.1.5 is aangehaald. Het Hof heeft daarin uitgesproken dat de plicht tot het treffen van de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming voor soorten van communautair belang op grond van artikel 12, eerste lid, van de habitatrichtlijn, niet alleen inhoudt dat lidstaten een volledig rechtskader met die verboden dienen in te stellen, maar ook dat zij gehouden zijn om concrete en specifieke beschermingsmaatregelen ten uitvoer te leggen. Het Hof heeft bovendien geoordeeld dat het systeem van strikte bescherming het nemen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen veronderstelt. De artikelen 2 en 3 van de Vogelrichtlijn vereisen ook voor vogels actieve maatregelen voor de bescherming en het herstel en de verbetering van populaties, biotopen en leefgebieden. Zo nodig betekent dat het weer aanleggen van vernietigde biotopen of het aanleggen van nieuwe biotopen. De aangehaalde biodiversiteitsverdragen bevatten soortgelijke verplichtingen.

Zoals is aangegeven in paragraaf 2.8 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, is een wettelijke verankering van de verplichting tot het treffen van actieve beschermingsmaatregelen gewenst, ook met het oog op een adequate omzetting van de internationale verplichtingen op dit punt. Voorheen was deze verplichting neergelegd in artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming. Daarbij was de verantwoordelijkheid voor het treffen van de maatregelen belegd bij de provincies, in overeenstemming met het Bestuursakkoord natuur. In lijn hiermee is in de Omgevingswet als provinciale taak benoemd: "het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, overeenkomstig de internationaalrechtelijke verplichtingen."²⁹⁹ De Omgevingswet verplicht daarnaast tot het bij algemene maatregel van bestuur stellen van instructieregels over "de maatregelen die moeten worden getroffen voor het behoud of herstel van de staat van instandhouding van diersoorten, plantensoorten, biotopen en habitats ter voldoening aan internationaalrechtelijke verplichtingen" en "over de aanwijzing en bescherming van gebieden, behorende

²⁹⁹ Artikel 2.18, onderdeel f, onder 1°, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

tot het natuurnetwerk Nederland, voor zover noodzakelijk ter voldoening aan internationaal-rechtelijke verplichtingen".³⁰⁰ Beide onderdelen maakten voorheen deel uit van respectievelijk het eerste en het tweede lid van artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming.

Afdeling 7.3 van het Bkl bevat al de instructieregels over de omgevingsverordening met betrekking tot het natuurnetwerk Nederland, zoals vereist op grond van artikel 2.31a, onderdeel d, van de Omgevingswet; in paragraaf 10.4 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn deze regels toegelicht. Het aanvullingsbesluit voorziet daarom alleen in regels voor een adequate, beleidsneutrale overgang van de algemene verplichting van artikel 1.12, eerste lid, van de voormalige Wet natuurbescherming naar het stelsel van de Omgevingswet.³⁰¹

Over de met het natuurbeleid te realiseren ambities hebben Rijk en provincies nadere afspraken gemaakt in het zogenoemde Natuurpact, waarbij ook de verantwoordelijkverdeling tussen Rijk en provincies is verduidelijkt en afspraken zijn gemaakt over de monitoring van de realisatie van de ambities. Rijk en provincies hebben afgesproken dat de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, internationale biodiversiteitsdoelen en rode lijsten leidend zijn voor de inspanningen van de provincies (Natuurpact). Het Rijk zal een provincie alleen aanspreken als niet is voldaan aan de afspraken over een gerichte inzet voor deze doelstellingen van de voor de uitvoering overeengekomen middelen. Als een rechter een provincie opdraagt aanvullende instandhoudingsmaatregelen te treffen die een buitensporig financieel beslag betekenen, treden provincie en Rijk met elkaar in overleg over mogelijke vrijwaring van de betreffende provincie door het Rijk en om tot een oplossing te komen.³⁰² Het Rijk zelf blijft uiteraard in Europees verband volledig aanspreekbaar op de resultaatsverplichting van de vogel- en habitatrichtlijn, namelijk het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de onder de reikwijdte van de richtlijnen vallende habitats en soorten.

De actieve beschermingsmaatregelen behoren tot de maatregelen waarmee deze ambities op het punt van de internationaalrechtelijke biodiversiteitsverplichtingen worden ingevuld. De provincies hebben aanzienlijke ruimte om voor de invulling van de actieve beschermingsmaatregelen eigen beleid te voeren ('vrij medebewind'). Een effectieve inzet vereist een provinciegrens-overschrijdende aanpak. De doelstellingen gelden bovendien op landelijk niveau. Daarom is in de betrokken bepaling van het Bkl tot uitdrukking is gebracht dat weliswaar elke provincie verantwoordelijk is voor de in de eigen provincie te treffen maatregelen, maar dat wel sprake moet zijn van een aanpak van de provincies gezamenlijk om de in het eerste lid genoemde landelijke biodiversiteitsdoelstellingen te realiseren.

Voor het treffen van actieve beschermingsmaatregelen beschikken de provincies over een veelheid van instrumenten. Te denken valt aan: planologische instrumenten, landinrichting,

³⁰⁰ Artikel 2.31a, onderdelen a en d, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

³⁰¹ Artikel 3.19 Bkl.

³⁰² Kamerstukken II 2013/14, 33576, nr. 6; zie voor de verantwoordelijkverdeling en monitoring paragraaf 3.1 van het Natuurpact.

programma's en een programmatische aanpak, subsidieverlening, grondverwerving, overeenkomsten en maatregelen in het kader van het agrarisch natuurbeheer. Bij de programma's zij opgemerkt dat deze gelet op de brede reikwijdte van het programma als voorzien in de Omgevingswet³⁰³, ook de strekking kunnen hebben als voorheen voorzien in artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming, en dus bijvoorbeeld kunnen worden ingezet voor het enkele doel om de staat van instandhouding van een soort of habitatype te versterken. De provinciale omgevingsvisie is bij uitstek het kader waarbinnen afwegingen over de in te zetten instrumenten, kaders en doelen op het vlak van de bescherming van de biologische diversiteit gemaakt kunnen worden, met inbreng van de relevante maatschappelijke actoren en andere overheden.

De voorheen in artikel 1.12, derde lid, van de Wet natuurbescherming voorziene mogelijkheid om bijzondere "provinciale natuurgebieden" en "bijzonder provinciale landschappen" aan te wijzen, is al gecontinueerd op wetsniveau³⁰⁴ en behoeft dus geen omzetting meer in dit aanvullingsbesluit. De in artikel 1.12, vierde lid, van de toenmalige Wet natuurbescherming neergelegde specifieke monitoringsplicht en de daar eveneens verwoorde rapportageplicht inzake het natuurnetwerk Nederland, zijn met onderhavig aanvullingsbesluit omgezet in het nieuwe artikel 10.36d van het Ob.

4.3 Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden

4.3.1 Natura 2000-gebieden

4.3.1.1 Algemeen

Het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet bevat instructieregels voor de bescherming van Natura 2000-gebieden. Deze worden aan het Bkl worden toegevoegd in een aantal nieuwe afdelingen (afdelingen 3.5, 4.5, 4.6, 5.4, 8.6 en 10.5) en een nieuw hoofdstuk (hoofdstuk 9a). Het gaat om regels over:

- de aanwijzing van Natura 2000-gebieden, waaronder gebieden die dienen als natuurcompensatie;
- het treffen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen, waaronder toegangsbeperkingen;
- de programmatische aanpak stikstof;
- eisen aan programma's die invulling geven aan de in het Bal opgenomen vrijstelling van de vergunningplicht voor bepaalde in programma's opgenomen activiteiten;
- beoordelingsregels en vergunningvoorschriften voor de omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten; en
- plannen met mogelijke significante gevolgen voor Natura-gebieden.

³⁰³ Artikel 3.5 van de Omgevingswet.

³⁰⁴ Zie artikel 2.21a, vijfde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

In het navolgende wordt hierop nader ingegaan.

In paragraaf 2.2.1 van deze nota van toelichting werd al meer in het algemeen ingegaan op de Natura 2000-gebieden en de daarvoor door de vogel- en habitatrichtlijn vereiste bescherming. In paragraaf 3.2.1 van de nota van toelichting is ingegaan op de als onderdeel van het beschermingsregime in het Bal gestelde regels over de zorgplicht voor Natura 2000-gebieden, over de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften en –regels vast te stellen, en over de gevallen waarin een uitzondering geldt op de ter bescherming van de Natura 2000-gebieden in artikel 5.1 van de Omgevingswet geregelde vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten.

4.3.1.2 Aanwijzingsbesluiten Natura 2000-gebieden

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit moet op grond van de Omgevingswet ter uitvoering van de vogelrichtlijn of de habitatrichtlijn Natura 2000-gebieden aanwijzen en instandhoudingsdoelstellingen voor deze gebieden vaststellen.³⁰⁵ Hierover worden met dit aanvullingsbesluit in het Bkl instructieregels opgenomen³⁰⁶, conform de opdracht in de Omgevingswet.³⁰⁷ Voorheen waren deze regels gesteld in artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming

In het aanwijzingsbesluit moeten de geometrische begrenzing van het Natura 2000-gebied en de instandhoudingsdoelstellingen worden vastgelegd. Hoewel de regels in het Bkl zich niet verzetten tegen het opnemen van andere instandhoudingsdoelstellingen, is het beleid – in lijn met de destijds door de Tweede Kamer aanvaarde moties ter zake van de leden Koopmans (CDA) en Ladders (VVD)³⁰⁸ – erop gericht uitsluitend instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn.³⁰⁹ Welke criteria gelden voor de selectie van gebieden, wanneer gebieden uiterlijk moeten worden aangewezen en waarop de doelstellingen voor de gebieden moeten zijn gericht, vloeit uit de richtlijnen zelf voort; op dat punt is geen omzetting in nationale wetgeving nodig.

Eisen richtlijnen selectie en aanwijzing Natura 2000-gebieden

Bij de selectie en aanwijzing van speciale beschermingszones voor vogels van op bijlage I bij de richtlijn genoemde soorten moet volgens artikel 4, eerste lid, van de vogelrichtlijn worden gelet op soorten die dreigen uit te sterven, soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied, soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen en andere soorten die vanwege de specifieke

³⁰⁵ Artikel 2.21a, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

³⁰⁶ Artikel 3.20 Bkl.

³⁰⁷ Artikel 2.31a, onderdeel b, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

³⁰⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32670, nrs. 8 en 19.

³⁰⁹ Zie de brieven aan de Tweede Kamer van de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 23 februari 2011 en 14 september 2011, Kamerstukken II 2010/11, 32670, nrs. 1 en 24.

kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen. Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de tendensen en de schommelingen van het populatiepeil.

Bij de selectie en aanwijzing van speciale beschermingszones voor niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels moet volgens artikel 4, tweede lid, van de vogelrichtlijn rekening worden gehouden met de behoeften in de betrokken geografische zee - en landzone ten aanzien van broed -, rui - en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in de trekzones. De lidstaten moeten daarbij bijzondere aandacht schenken aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis (de OSPAR- en RAMSAR-gebieden).

Voor de vraag welke gebieden moeten worden aangewezen, wordt in de praktijk aansluiting gezocht bij de gezaghebbende IBA-lijst. Dat is de lijst van Important Bird Areas van Birdlife International, een wereldwijd samenwerkingsverband van vogelbeschermingsorganisaties.³¹⁰

Het Hof heeft 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".³¹¹ Over de trekvogelsoorten is een dergelijke uitspraak niet gedaan; daar moet worden aangenomen dat de aanwijzingsplicht geldt zodra vast staat dat vogels van die soorten niet incidenteel als dwaalgast in Nederland voorkomen, maar met enige regelmaat Nederland aandoen.

Speciale beschermingszones voor typen natuurlijke habitats en habitats van soorten die worden genoemd in de bijlagen I en II van de habitatrichtlijn, moeten worden aangewezen nadat de lidstaat deze zones volgens de procedure en criteria van artikel 4 van de richtlijn bij de Europese Commissie hebben aangemeld en de Commissie deze heeft geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang. De criteria voor aanmelding en selectie van gebieden voor plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang zijn uitgewerkt in bijlage III bij de richtlijn. Voor de uiteindelijke selectie door de Europese Commissie uit de aangemelde gebieden is doorslaggevend de bijdrage die het gebied op Europese schaal kan leveren aan het in een gunstige staat van instandhouding brengen van de betrokken habitats en soorten. De aanwijzing naar nationaal recht moet volgens de richtlijn gebeuren uiterlijk zes jaar na vaststelling van de communautaire lijst of de eventuele wijziging van de lijst waarbij het gebied van communautair belang wordt verklaard.³¹² Bij de aanwijzing en begrenzing van het op de communautaire lijst geplaatste gebied bestaat, anders dan bij de voorafgaande aanmeldingsprocedure³¹³, geen beleidsruimte.

Uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie blijkt dat bij de selectie, aanwijzing en afbakening van Natura 2000-gebieden geen rekening mag worden gehouden met economische belangen, uitsluitend met ecologische criteria. De economische belangen mogen niet in aanmerking worden genomen als een algemeen belang van hogere orde dan het door de richtlijn

³¹⁰ <http://www.birdlife.org>.

³¹¹ HvJ 17 januari 1991, zaak C-334/89 (Commissie tegen Italië), punt 10; HvJ 19 mei 1998, zaak C-3/96 (Commissie tegen Nederland), punt 56.

³¹² Op grond van artikel 4, vierde lid, van de habitatrichtlijn.

³¹³ HvJ van 3 april 2014, zaak C-301/12 (Cascina Tre Pini), punt 27.

nagestreefde milieubelang.³¹⁴ Daarvoor verwijst het Hof, behalve naar de tekst van de betrokken richtlijnbevestigingen, ook naar de achtergronden bij en doelstellingen van de richtlijn. 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 (trekvoegels).³¹⁵

Het argument dat reeds andere maatregelen zijn vastgesteld voor de bescherming van een habitat of soort ontslaat een lidstaat volgens het Hof niet van de verplichting om speciale beschermingszones aan te wijzen.³¹⁶

Als gebieden niet langer behoren tot de meest geschikte gebieden voor de instandhouding van de habitats of soorten waarvoor zij zijn aangewezen, kan de aanwijzing weer ongedaan worden gemaakt of worden aangepast, maar uitsluitend op basis van een grondige ecologische onderbouwing.³¹⁷

Verhouding instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebieden tot de richtlijnen

De instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden zijn gericht op de voldoening aan de verplichtingen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Zij hebben betrekking op de vogelsoorten, de natuurlijke typen habitats en de habitats van soorten waarvoor de speciale beschermingszones – die de Natura 2000-gebieden vormen – zijn aangewezen.

De instandhoudingsdoelstellingen voor de speciale beschermingszones onder de habitatrichtlijn zijn noodzakelijk om invulling te geven aan artikel 4, vierde lid, van de habitatrichtlijn. Dat artikel bepaalt dat de lidstaten binnen zes jaar na plaatsing van een gebied op de lijst van gebieden van communautair belang de prioriteiten vaststellen “gelet op het belang van de gebieden 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 alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging”.

³¹⁴ Zie o.m. HvJ 11 juli 1996, zaak C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), punten 30 en 31 en 42; HvJ 19 mei 1998, zaak C-3/96 (Commissie tegen Nederland), punten 59 en 62; HvJ 7 november 2000, zaak C-371/98 (Corporate Shipping Ltd), punten 14, 15 en 16, 19, 23 en 24; HvJ 23 maart 2006, zaak C-209/04 (Commissie tegen Oostenrijk), punten 40, 46-48; HvJ 28 juni 2007, zaak C-235 (Commissie tegen Spanje), punt 79; HvJ 14 januari 2010, zaak C-226/08 (Stadt Papenburg), punten 29 tot en met 33 en HvJ 14 oktober 2010, zaak C-535/07 (Commissie tegen Oostenrijk), punt 24, HvJ 7 november 2000, zaak C-391/98, punt 22 en HvJ, 19 oktober 2017, zaak C-281/16 (Vereniging Hoekschevaards Landschap), punt 33, HvJ 14 januari 2016, zaak C-141/14 (Commissie/Bulgarije), punt 28.

³¹⁵ HvJ 13 juli 2006, zaak C-191/05 (Commissie tegen Portugal), punt 9.

³¹⁶ Zie o.m. HvJ 11 juli 1996, zaak C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), punt 30 en 31 en 42; HvJ 19 mei 1998, zaak C-3/96 (Commissie tegen Nederland), punt 59 en 62; HvJ 7 november 2000, zaak C-371/98 (Corporate Shipping Ltd), punt 14-16, 19, 23 en 24; HvJ 23 maart 2006, zaak C-209/04 (Commissie tegen Oostenrijk), punt 40, 46-48; HvJ 28 juni 2007, zaak C-235 (Commissie tegen Spanje), punt 79; HvJ 14 januari 2010, zaak C-226/08 (Stadt Papenburg), punt 29-33 en HvJ 14 oktober 2010, zaak C-535/07 (Commissie tegen Oostenrijk), punt 24.

³¹⁷ HvJ 13 juli 2006, zaak C-191/05 (Commissie tegen Portugal), punten 13 en 16 en HvJ 7 november 2000, zaak C-139/98, punt 22 en HvJ, 19 oktober 2017, zaak C-281/16 (Vereniging Hoekschevaards Landschap), punt 36.

De instandhoudingsdoelstellingen zijn ook noodzakelijk, omdat daaraan wordt gerefereerd in artikel 6 van de habitatrichtlijn. Dat geldt voor de te nemen instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen. En dat geldt voor de vereiste passende beoordeling van plannen en projecten en plannen met mogelijk significante gevolgen. Omdat artikel 7 van de habitatrichtlijn het vereiste van passende maatregelen en van een passende beoordeling van plannen en projecten ook van toepassing verklaart op speciale beschermingszones voor vogels, geldt de noodzaak voor het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen ook voor die gebieden.

Als ondergrens moet bij de instandhoudingsdoelstellingen altijd een behoudsdoelstelling gelden. Dat hangt direct samen met het feit dat verslechtering van de kwaliteit van habitats en soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen, op grond van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn moet worden voorkomen. Het gaat bij de behoudsdoelstelling om behoud van de kwaliteit, in termen van oppervlakte of aantallen 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. Bij de speciale beschermingszones voor vogels is voor de behoudsdoelstelling het uitgangspunt de situatie op het moment van aanwijzing van de speciale beschermingszone. Bij de speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats en habitats en soorten is het uitgangspunt de situatie op het moment van plaatsing van het gebied op de lijst van gebieden van communautair belang, omdat vanaf dat moment al de bescherming van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn komt te gelden.³¹⁸

Over het geheel bezien is een behoudsdoelstelling echter niet voldoende. Met veel van de betrokken soorten en habitats gaat het immers niet goed genoeg om een duurzaam voortbestaan te verzekeren. Voor die soorten en habitats zal herstel moeten plaatsvinden om te voldoen aan de vereisten van de richtlijnen. De doelstelling van het Natura 2000-netwerk is om de in bijlage I bij de richtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en de habitats van in bijlage II bij de richtlijn genoemde soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval herstellen³¹⁹; de instandhoudingsmaatregelen voor de Natura 2000-gebieden moeten daarop zijn gericht.³²⁰ De vogelrichtlijn formuleert als doelstelling van de speciale beschermingszones dat de soorten genoemd op bijlage I waarvoor zij worden aangewezen "daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten"; worden de speciale beschermingszones aangewezen voor trekvogels dan moet het gebied adequate broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen bieden.³²¹ Voor vogels geldt in alle gevallen dat hun populatie op een niveau moeten worden gehouden of gebracht dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, rekening houdend met economische en recreatieve eisen. De lidstaten moeten alle nodige maatregelen nemen om voor de vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen.³²²

³¹⁸ Ingevolge artikel 4, vijfde lid, van de habitatrichtlijn.

³¹⁹ Artikel 3 van de habitatrichtlijn.

³²⁰ Artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn.

³²¹ Artikel 4, eerste en tweede lid, van de vogelrichtlijn.

³²² Artikelen 2 en 3 van de vogelrichtlijn.

De voor habitats en soorten van de habitatrictlijn te bereiken gunstige staat van instandhouding hoeft niet op gebiedsniveau te worden bereikt, maar wel in ieder geval op netwerkniveau.³²³ Vanuit de eigenstandige verantwoordelijkheid die elke lidstaat heeft, gaat Nederland er voorsnog van uit dat de gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau moet worden bereikt.³²⁴ Ook voor vogels wordt van landelijke doelen uitgegaan.

De gebieden moeten elk hun bijdrage aan deze landelijke doelen leveren. In veel gebieden zullen met het oog op de te realiseren landelijke doelstelling ook herstelopgaven moeten worden geformuleerd voor de leefgebieden van vogels, voor de natuurlijke habitats en voor de habitats van soorten. Het gaat dan bijvoorbeeld om vergroting van het areaal van het habitat, verbetering van de kwaliteit van het habitat of vergroting van de draagkracht van het gebied voor vogels. De herstelopgaven worden neergelegd in de gebieden waar zij het beste kunnen worden gerealiseerd. Daarbij wordt niet alleen rekening gehouden met de milieuocondities en ecologische randvoorwaarden, maar ook met de menselijke activiteiten in en rond de gebieden ('strategisch lokaliseren').

De landelijk te realiseren doelstellingen en de systematiek voor het hiervan afleiden van de gebiedsdoelstellingen zijn neergelegd in het Natura 2000 doelendocument.³²⁵

Juridisch belang instandhoudingsdoelstellingen

De instandhoudingsdoelstellingen van de aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden zijn uiteraard van belang voor de beleids- en planvorming en voor de door de provincies te treffen instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen, onder andere in het kader van de uitvoering van het beheer overeenkomstig het voor het Natura 2000-gebied vastgestelde beheerplan.

Daarnaast zijn zij uit een juridische optiek ook van belang voor:

- de toepassing van het beoordelingskader voor omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten, in het bijzonder de beoordeling of sprake is van mogelijke significante gevolgen en aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn, of van anderszins ongewenste gevolgen in het licht van artikel 6, tweede lid, van die rictlijn;³²⁶
- de voor plannen met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied op te stellen passende beoordeling;³²⁷
- de motivering van besluiten die als passende maatregelen ter bescherming van de Natura 2000-gebieden worden genomen, zoals het stellen van maatwerkvoorschriften en

³²³ Vgl. HvJ 19 oktober 2017, zaak C-281/16 (Vereniging Hoekschevaards Landschap), punten 32 en 37.

³²⁴ Zo ook ABRS 5 november 2008, zaaknr. 200802545/1 (Voordelta) en ABRS 16 maart 2011, zaaknr. 200902380/1/R2 (Noordzeekustzone).

³²⁵ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur/natura-2000, Kamerstukken II 2006/07, 30800 XIV, nr. 15.

³²⁶ Artikel 8.74b Bkl.

³²⁷ Artikel 9a.1 Bkl.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

maatwerkregels³²⁸, het vaststellen van toegangsbeperkingen³²⁹ en het nemen van maatregelen die de rechthebbende van een terrein moet gedogen.³³⁰

Gerelateerde bepalingen

Een aantal elementen van de regeling van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden in artikel 2.1 van de voorheen geldende Wet natuurbescherming komt in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving niet meer als zodanig terug:

- Voor de overeenstemming met andere ministers die in bepaalde situaties vereist was, komt de in de Omgevingswet opgenomen algemene regeling voor afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen in de plaats.³³¹
- De voorbereidingsprocedure voor de aanwijzing en de procedure voor intrekking of wijziging van de aanwijzing worden eveneens geregeld in de Omgevingswet.³³² Deze procedure voorziet net als de voormalige regeling in de Wet natuurbescherming in toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij geldt ook de regeling voor het buiten toepassing laten van afdeling 3.4 bij wijzigingen van ondergeschikte aard.³³³ Anders dan in de Wet natuurbescherming is de kring van inspraakgerechtigden in het systeem van de Omgevingswet uitgebreid naar een ieder.³³⁴ Dat geldt dus ook voor de totstandkoming van besluiten tot aanwijzing van Natura 2000-gebieden.
- De bevoegdheid tot wijziging of intrekking van een aanwijzingsbesluit wordt niet meer expliciet geregeld. Deze bevoegdheid ligt al besloten in de bevoegdheid tot aanwijzing (wie mag aanwijzen mag ook wijzigen of intrekken).

De voorheen in artikel 2.1, zesde lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen plicht om zorg te dragen voor actualisatie van het aanwijzingsbesluit is met het onderhavige aanvullingsbesluit geregeld in het Ob.³³⁵

Het is de bedoeling dat het aanwijzingsbesluit op termijn ontsloten gaat worden met het digitaal stelsel Omgevingswet. Dat draagt bij aan het in een vroegtijdig stadium betrekken van de specifieke eisen die de Natura 2000-gebieden uit een oogpunt van te beschermen en te ontwikkelen natuurwaarden stellen, bij de verlening van omgevingsvergunningen en het opstellen van omgevingsvisies, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen e.d. Deze eisen zijn in het aanwijzingsbesluit vertaald in instandhoudingsdoelstellingen.

³²⁸ Artikelen 11.7 en 11.9 Bal.

³²⁹ Artikel 2.43 Omgevingswet en de artikelen 3.21, onder b, onder 1°, en 3.22° Bkl.

³³⁰ Artikel 10.10 Omgevingswet en artikel 3.21, onder b, onder 2, Bkl.

³³¹ Artikel 2.2 Omgevingswet.

³³² Artikel 16.25a, eerste en tweede lid, in samenhang met artikel 16.22 Omgevingswet.

³³³ Artikel 16.24, tweede lid, Omgevingswet.

³³⁴ Artikel 16.23 van de Omgevingswet.

³³⁵ Artikel 10.6b Ob.

4.3.1.3 Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen

Algemeen

Zoals is aangegeven in de paragraaf 2.2.1 van deze nota van toelichting, verplichten het eerste en het tweede lid, van artikel 6 van de habitatrichtlijn tot:

- het treffen van instandhoudingsmaatregelen met het oog op de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen voor de in Natura 2000-gebieden aanwezige natuurlijke typen habitats en habitats en soorten, genoemd in de bijlagen I en II van de richtlijn, en
- het treffen van preventieve passende maatregelen ter voorkoming van (tussentijdse) verslechtering van de kwaliteit van deze habitats en van een in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen significante verstoring van deze soorten.

De verplichting tot het treffen van preventieve passende maatregelen geldt op grond van artikel 7 van de habitatrichtlijn ook voor overeenkomstig artikel 4 van de vogelrichtlijn aangewezen leefgebieden voor vogelsoorten en voor deze vogelsoorten zelf. Instandhoudingsmaatregelen voor speciale beschermingszones voor vogels zijn verplicht op grond van de artikelen 3 en 4 van de vogelrichtlijn.

In paragraaf 3.2.1.1 van deze nota van toelichting is nader op de aard van deze maatregelen ingegaan, die, voor zover het gaat om passende maatregelen, ook de vorm van op rechtsgevolg gerichte besluiten met een dwingend karakter kunnen hebben. In het Bal worden met dit aanvullingsbesluit regels gesteld over het treffen van maatregelen in de vorm van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels en over de inwinning van informatie.³³⁶

Met het onderhavige aanvullingsbesluit wordt met het oog op een goede omzetting van de verplichtingen uit de habitatrichtlijn in het Bkl de verantwoordelijkheid voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen verankerd. Tevens wordt de inzet van de bevoegdheid tot het nemen van specifieke besluiten in dit kader - toegangsbeperkingsbesluiten en door rechthebbenden op hun grond te gedogen maatregelen - geclausuleerd. De instructieregels betreffen de uitvoering van de in de Omgevingswet verwoorde provinciale taak.³³⁷

Verplichting tot het treffen van maatregelen

De specifieke verantwoordelijkheid om ervoor zorg te dragen dat de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen worden getroffen ligt bij de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de betrokken Natura 2000-gebieden: over het algemeen gedeputeerde staten van de provincie en soms de betrokken minister. De verplichting voor deze bestuursorganen tot het treffen van deze maatregelen wordt met dit

³³⁶ Artikel 11.6 tot en met 11.16 Bal.

³³⁷ Artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, Omgevingswet.

aanvullingsbesluit in het Bkl verankerd³³⁸; voorheen werd dit geregeld in de artikelen 2.2 en 2.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

De verantwoordelijkheid voor de te treffen maatregelen betekent dat het betrokken bestuursorgaan op dit punt een regierol vervult en zorgt dat de vereiste maatregelen tot stand komen. Het bestuursorgaan bewaakt vanuit zijn regierol ook de daadwerkelijke uitvoering door andere overheden en terreinbeheerders van de maatregelen, die over het algemeen in het beheerplan voor het betrokken Natura 2000-gebied zullen zijn opgenomen, en spreekt deze partijen daarop aan.

De te treffen maatregelen behelzen ook maatregelen ter voorkoming van nadelige effecten voor in andere landen gelegen Natura 2000 gebieden: de in de bijlage bij de Omgevingswet opgenomen begripsomschrijving van 'Natura 2000-gebied' omvat ook de in andere lidstaten gelegen gebieden. De verplichting om ook deze buitenlandse gebieden te beschermen, vloeit voort uit de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn.³³⁹ Uiteraard zijn maatregelen alleen aan de orde, als er sprake is van een rechtstreeks causaal verband tussen de betrokken activiteit en effecten in het desbetreffende Natura 2000-gebied; het zal dan dus over het algemeen gaan om gebieden die nabij de landsgrens zijn gelegen.

Toegangsbeperkingen

Het beperken of geheel verbieden van de toegang tot Natura 2000-gebieden is 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 worden bijvoorbeeld – zoals voorheen het geval was onder het regime van de Wet natuurbescherming – kwetsbare delen van de Waddenzee gesloten voor bepaalde visserijactiviteiten. Ook worden in het broedseizoen bepaalde broedgebieden binnen Natura 2000-gebieden voor wandelaars afgesloten, of wordt bepaald dat wandelaars binnen de aangegeven paden moeten blijven of hun hond aangelijnd moeten houden.

De voorheen in artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming geregelde mogelijkheid tot het beperken of geheel verbieden van de toegang tot Natura 2000-gebieden is met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet geregeld in de Omgevingswet.³⁴⁰ In dat artikel wordt de provincie in beginsel aangewezen als bevoegd gezag. Voor rijkswateren, defensie terreinen en andere terreinen in beheer van het Rijk is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag; dat geldt alleen niet voor terreinen voor het beheer waarvan voorheen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zelf eindverantwoordelijkheid was, in het bijzonder de terreinen van Staatsbosbeheer, waarvoor de beheersverantwoordelijkheid overeenkomstig het Bestuursakkoord natuur naar de provincies is overgegaan.

³³⁸ Artikelen 3.21 en 3.22 Bkl.

³³⁹ ABRs 23 december 2009, zaaknr. 200900893, ABRs 24 augustus 2011, zaaknrs. 200900425 en 200902744, ABRs 7 december 2011, zaaknr. 201011757 en 201012728, ABRs 29 augustus 2012, zaaknr. 201001848, ABRs 1 mei 2013, zaaknr. 201011080 en ABRs 16 april 2014, ECLI-nr: NL:RVS:2014:1312.

³⁴⁰ Artikel 2.43 Omgevingswet.

Uiteraard moeten toegangsbeperkingen en –verboden 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. Zekerheid daarover wordt geboden, omdat voor alle passende maatregelen geldt dat deze nodig moeten zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Dat geldt, zoals tot uitdrukking komt in het met dit aanvullingsbesluit gewijzigde Bkl – overeenkomstig het voorheen geldende artikel 2.5, eerste lid, van de Wet natuurbescherming – ook voor toegangsbeperkingen en –verboden.³⁴¹ Gegeven de ingrijpendheid van deze maatregelen zullen wel zwaardere eisen aan de motivering van het besluit moeten worden gesteld, dan bij minder ingrijpende maatregelen.

Het gebruik van de bevoegdheid tot het stellen van toegangsbeperkingen en –verboden kan niet zover gaan dat de eigenaar of een andere gebruiksgerechtigde van een onroerende zaak in de toegang tot die zaak ernstig zou worden belemmerd, ook gezien de eisen die op dit punt voortvloeien uit de in het eerste protocol van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden geregelde bescherming van het eigendomsrecht. Daarom wordt met dit aanvullingsbesluit in het Bkl³⁴² geregeld dat dergelijke ernstige belemmeringen voor de eigenaar en andere gebruiksgerechtigden moeten worden voorkomen. Dit is overeenkomstig het voorheen geldende artikel 2.5, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.

Te gedogen feitelijke maatregelen

In het voorheen geldende artikel 2.6, eerste lid, van de Wet natuurbescherming was de plicht voor gedeputeerde staten neergelegd, om overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn feitelijke preventieve maatregelen te (laten) nemen om in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied relevante verslechtingen van de kwaliteit van een Natura 2000-gebied of significante verstoring van soorten te voorkomen. Zijn eenmaal nadelige effecten opgetreden, dan moeten zij herstelmaatregelen (laten) verrichten; die verplichting is primair een invulling van de op grond van artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn te treffen instandhoudingsmaatregelen. Derden moeten deze maatregelen op hun terreinen gedogen.

In de Omgevingswet is deze gedoogplicht met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet geregeld.³⁴³ De nadere instructieregels ten aanzien van dit instrument worden met het aanvullingsbesluit als instructieregels opgenomen in het Bkl.³⁴⁴ Overeenkomstig het tweede lid van artikel 2.6 van de Wet natuurbescherming is bij de instructieregels buiten twijfel gesteld dat het bij de te treffen maatregelen ook kan gaan om het aanbrengen van kentekenen in en rond het gebied die de aanwijzing van het gebied en de rechtsgevolgen daarvan kenbaar maken.

³⁴¹ Artikel 3.21 Bkl.

³⁴² Artikel 3.22 Bkl.

³⁴³ Artikel 10.10a Omgevingswet.

³⁴⁴ Artikel 3.21 Bkl.

Het treffen van maatregelen op terreinen van derden is een op grond artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden geoorloofde inbreuk op het eigendomsrecht. Het gaat namelijk om een wettelijk geregelde beperking van het gebruik van het eigendomsrecht in het algemeen belang: het belang van natuurbescherming. Aangezien sprake is van een inbreuk op het eigendomsrecht, is terughoudendheid bij de inzet van dit instrument aangewezen. Het instrument zal in principe ook alleen worden ingezet, als de grondeigenaar zelf niet bereid of in staat is om tijdig de betrokken maatregelen te treffen. Een inbreuk op het eigendomsrecht moet te allen tijde een redelijk evenwicht ('fair balance') bewaren tussen het nagestreefde algemene belang en de beperking van het eigendomsrecht. De beperking moet noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn; een eventueel onevenredig nadeel dat de eigenaar lijdt, moet door het bevoegd gezag worden vergoed.³⁴⁵ De Omgevingswet³⁴⁶ voorziet voor deze situatie in een nadeelcompensatieregeling. Deze neemt de nieuwe titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht tot uitgangspunt en vult deze op diverse punten aan.³⁴⁷

Het bevoegd gezag voor het uitvoeren van de feitelijke preventieve of herstelmaatregelen zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin het betreffende deel van het Natura-2000-gebied is gelegen. Voor rijkswateren, defensie terreinen en andere terreinen in beheer van het Rijk is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag; dat geldt alleen niet voor terreinen voor het beheer waarvan voorheen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zelf eindverantwoordelijkheid was, in het bijzonder de terreinen van Staatsbosbeheer, waarvoor de beheersverantwoordelijkheid overeenkomstig het Bestuursakkoord natuur naar de provincies is overgegaan.

4.3.1.4 Programmatische aanpak stikstof

Regels Omgevingswet over de programmatische aanpak in het algemeen

Het programma aanpak stikstof behoort tot de verplichte programma's die worden genoemd in de Omgevingswet.³⁴⁸

Een programma bevat concrete maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving. Het kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben en verschillende elementen bevatten. Daarbij kan worden gedacht aan programma's voor de uitvoering van activiteiten of maatregelen om sectorale doelen te

³⁴⁵ 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); 13 januari 2015 (Vékony tegen Hongarije), applicatie no. 65681/13.

³⁴⁶ Artikel 15.12 Omgevingswet.

³⁴⁷ Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013, 50).

³⁴⁸ Artikel 3.9, vierde lid, Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

verwezenlijken. Het kan ook kaders stellen (zelfbindend) voor de uitoefening van bevoegdheden door het bestuursorgaan dat het programma vaststelt (bijvoorbeeld door beleidsregels op te nemen). Een programma bevat een uitwerking van het beleid voor, of voor het beheer of het gebruik van een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving. Een programma is vooral uitvoeringsgericht; de nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een beheersbare termijn voor het desbetreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet³⁴⁹ biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur programma's aan te wijzen waarop de regels voor de programmatische aanpak van toepassing zijn. Een "programmatische aanpak" is een bijzonder programma dat een specifieke manier biedt om doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Het stuurt op het beheer van gebruikruimte in een bepaald gebied en dient als kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten. De toelaatbaarheid van activiteiten wordt, gelet op de desbetreffende doelstelling voor de fysieke leefomgeving, beoordeeld op de specifiek voor dat programma omschreven wijze. De beoordeling van activiteiten kan soms ook afwijken van de reguliere beoordelingsregels. Hoe die beoordeling plaatsvindt wordt – ingeval sprake is van een programma van het Rijk – geregeld bij algemene maatregel van bestuur.³⁵⁰

Voor de toepassing van de regels over de programmatische aanpak kunnen programma's worden aangewezen die betrekking hebben op doelstellingen voor de fysieke leefomgeving waarvoor een instructieregel is gesteld over de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen³⁵¹, of een beoordelingsregel is gesteld voor aanvragen om een omgevingsvergunning.³⁵² Dergelijke regels worden met dit aanvullingsbesluit onder meer in het Bkl opgenomen ten aanzien van de in het licht van internationaalrechtelijke verplichtingen te treffen actieve beschermingsmaatregelen voor soorten en habitats³⁵³, de met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te treffen instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen³⁵⁴ en de bij een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit geldende beoordelingsregels.³⁵⁵

De regeling van de programmatische aanpak in de Omgevingswet is vooral van betekenis als er op landelijk of gebiedsniveau door een bepaalde factor milieugebruikruimte voor nieuwe ontwikkelingen onder druk staat. Reguliere beoordeling van activiteiten zou ertoe leiden dat verdere ontwikkelingen niet mogelijk zijn, omdat anders een of meer doelstellingen voor de fysieke leefomgeving niet worden bereikt. Het gebied gaat dan "op slot". Via de programmatische aanpak kan een activiteit dan toch door gaan, omdat door het programma als geheel aannemelijk wordt gemaakt dat er tijdig afdoende maatregelen worden getroffen, zodat aan de

³⁴⁹ Artikel 3.15, vierde lid, Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Invoeringswet Omgevingswet.

³⁵⁰ Artikel 3.15, vierde lid, Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Invoeringswet Omgevingswet.

³⁵¹ Artikel 3.16, tweede lid, Omgevingswet.

³⁵² Op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet.

³⁵³ Artikel 3.19, zie paragraaf 4.2.3 van de nota van toelichting.

³⁵⁴ Artikel 3.21, zie paragraaf 4.3.1.3 van de nota van toelichting.

³⁵⁵ Artikel 3.18 Omgevingswet.

omgevingswaarde wordt voldaan of de andere hiervoor bedoelde doelstelling wordt bereikt. Belangrijk in dit verband is de verplichting tot het zorgdragen voor een tijdige uitvoering van in het programma opgenomen maatregelen door de daarvoor in het programma aangewezen bestuursorganen, voor zover zij met de uitvoering hebben ingestemd of voor zover de uitvoeringsplicht voortvloeit uit in het Bkl opgenomen instructieregels.³⁵⁶ Het programma moet ook aangeven welke ruimte er, gelet op de doelstelling van het programma, in een daarbij aangegeven gebied en periode beschikbaar is voor activiteiten.³⁵⁷

De Omgevingswet³⁵⁸ stelt ook regels over de inhoud van een programma met een programmatische aanpak. Het programma bevat in ieder geval een beschrijving van:

- het gebied waarvoor het programma geldt;
- de periode waarop het programma betrekking heeft;
- de doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld;
- de toestand van het onderdeel van de fysieke leefomgeving waarvoor het programma wordt vastgesteld;
- de verwachte ontwikkelingen in het gebied die naar verwachting gevolgen hebben voor het voldoen aan of het bereiken van de doelstelling;
- de activiteiten die naar verwachting tijdens de periode waarop het programma betrekking heeft in het gebied zullen worden verricht, die naar verwachting effect hebben op het bereiken van de doelstelling, of op de wijze waarop de ruimte die, gelet op de doelstelling, beschikbaar is voor activiteiten wordt bepaald en verdeeld;
- de gevolgen van voornoemde ontwikkelingen en activiteiten voor het betreffende onderdeel van de fysieke leefomgeving; en
- de maatregelen die bijdragen aan het bereiken van de doelstelling, de verwachte gevolgen daarvan voor het betreffende onderdeel van de fysieke leefomgeving en de termijn waarbinnen deze maatregelen worden uitgevoerd.

Eén van de verplichte onderdelen van een programma met een programmatische aanpak is de monitoring van de gebruikruimte en van de uitvoering van dat programma.³⁵⁹ Het programma moet worden gewijzigd als uit monitoring van de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving of uit de monitoring van het programma zelf blijkt dat de desbetreffende omgevingswaarde of andere doelstelling niet kan worden bereikt. Door wijziging van het programma, bijvoorbeeld het schrappen van bepaalde activiteiten of het toevoegen van maatregelen, kan een nieuwe activiteit voor de beoordeling van de toelaatbaarheid een beroep doen op de programmatische aanpak.

³⁵⁶ Artikel 8.74b Bkl, zie paragraaf 4.3.1.5 van de nota van toelichting.

³⁵⁷ Artikel 3.16, eerste lid, Omgevingswet.

³⁵⁸ Artikel 8.74b Bkl, zie paragraaf 4.3.1.5 van de nota van toelichting.

³⁵⁹ Artikel 3.19, derde lid, Omgevingswet.

Programmatische aanpak stikstof

In Nederland is de stikstofdepositie in veel Natura 2000-gebieden te hoog. De stikstof is afkomstig uit verschillende binnenlandse en buitenlandse bronnen, met name uit activiteiten in de sectoren landbouw, verkeer en industrie. Veehouderij is in Nederland de belangrijkste bron. De stikstof die bij activiteiten vrijkomt slaat neer op de bodem (stikstofdepositie) en vormt een voedingsstof voor planten. Teveel stikstofdepositie kan leiden tot verzuring van de bodem en een te groot aanbod van voedingsstoffen in de bodem (vermesting). Dat kan een negatief effect hebben op natuurlijke habitats of leefgebieden voor soorten die niet gedijen op zure grond en die voedselarme omstandigheden nodig hebben. De kwaliteit van plantensoorten die kenmerkend zijn voor habitats of wezenlijk zijn voor het functioneren van de habitats, kan verminderen. Ook kunnen deze plantensoorten worden verdrongen door andere soorten die niet bij het habitat horen of daarvoor functioneel zijn. In Nederland staat de kwaliteit van habitattypes en leefgebieden van soorten onder druk door hoge stikstofdeposities en door hydrologische condities. Met aanvullende gebiedsgerichte of effectgerichte maatregelen, zoals de verbetering van de hydrologische condities en maatregelen gericht op afvoer van stikstof, kan – ondanks de stikstofdepositie – de natuur worden versterkt en achteruitgang worden voorkomen. Dat neemt niet weg dat ook de stikstofdepositie op de betrokken habitats zèlf geleidelijk verder zal moeten dalen, om op termijn een gunstige staat van instandhouding van de betrokken habitats te bereiken. Voor de kwaliteit van habitats is de ontwikkeling van de stikstofdepositie over die langere termijn bepalend.

Ter bescherming van de Natura 2000-gebieden is destijds voor de (eerste) periode van 1 juli 2015 tot 1 juli 2021 door de toenmalige Ministers van Economische Zaken, van Infrastructuur en Milieu en van Defensie tezamen met de 12 provincies een “programma aanpak stikstof” vastgesteld voor de aanpak van de negatieve effecten van overmatige stikstofbelasting; het programma is vervolgens enkele malen geactualiseerd.³⁶⁰ De vaststelling en wijzigingen waren gebaseerd op achtereenvolgens de artikelen 19kh e.v. van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998³⁶¹ en vervolgens de artikelen 2.1 e.v. van het toenmalige Besluit natuurbescherming. Het ging daarbij om een programma met een programmatische aanpak, dat telkens voor een periode van ten hoogste zes jaar zou worden vastgesteld. Het met het programma aanpak stikstof te realiseren doel was om “mede met het oog op een evenwichtige, duurzame economische ontwikkeling, de belasting van de stikstofdepositie van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma waren opgenomen te verminderen en de instandhoudingsdoelstellingen voor deze habitats binnen afzienbare termijn te realiseren”.

Het programma aanpak stikstof bood een integrale, landelijke aanpak van de stikstofproblematiek voor de Nederlandse Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige habitats. Het

³⁶⁰ Stcrt. 2015, 18411. Voor de laatste versie van de tekst, zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036751>.

³⁶¹ De Natuurbeschermingswet 1998 is destijds aangevuld met een regeling van de programmatische aanpak stikstof door middel van een amendement op het voorstel voor de Crisis- en herstelwet van de leden Samson en Koopmans (Kamerstukken II 2009/10, 32127, nr. 135).

beoogde door een combinatie van landelijke bronmaatregelen (verantwoordelijkheid Rijk) en gebiedsgerichte maatregelen (verantwoordelijkheid bestuursorgaan dat gaat over het beheer van het gebied, veelal een orgaan van de provincies, soms van het Rijk) de realisatie van een vermindering van de stikstofdepositie op elke hectare met stikstofgevoelige habitat, het tegengaan van negatieve effecten, verbetering van de milieucondities in het gebied zouden, en natuurherstel. Tegelijk werd met deze aanpak ruimte gecreëerd voor economische activiteiten, die op zichzelf kunnen leiden tot stikstofdepositie en daardoor in het verleden, vóór de vaststelling van het programma grote problemen ondervonden bij vergunningverlening. Deze ruimte werd 'stikstofdepositeruimte' genoemd. Het ging om ruimte voor het totaal aan stikstofdepositie als gevolg van autonome ontwikkelingen, voor aan een individueel toestemmingsbesluit – zoals de toenmalige Natura 2000-vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming³⁶² – onderworpen Natura 2000-activiteiten en voor Natura 2000-activiteiten die van de vergunningplicht zijn vrijgesteld. De hoeveelheid stikstofdepositie die beschikbaar was voor nieuwe activiteiten waarvoor een toestemmingsbesluit is vereist, wordt 'stikstofontwikkelingsruimte' genoemd. Een deel van de stikstofontwikkelingsruimte kon worden gereserveerd voor projecten van nationaal of provinciaal belang.

Met het oog op toestemmingverlening voor nieuwe activiteiten in de toekomst waarbij een beroep op de beschikbare stikstofontwikkelingsruimte wordt gedaan, werd in het licht van de eisen van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn in de vorm van een zogenoemde 'passende beoordeling' in het kader van het programma getoetst of zeker is gesteld dat gebruikmaking van die ruimte niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden; deze passende beoordeling was per gebied uitgewerkt in zogenoemde gebiedsanalyses. In de toets waren ook de verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de habitatrichtlijn betrokken, namelijk de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden binnen een reële termijn en het tegengaan van tussentijdse verslechtering van de kwaliteit van natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten. De gedachte was dat bij de passende beoordeling van individuele activiteiten in het kader van een vergunningprocedure voor de stikstofeffecten van een activiteit zou kunnen worden teruggegrepen op de passende beoordeling van het programma. Die passende beoordeling werd regelmatig geactualiseerd, zodat deze steeds zou aansluiten bij de beste beschikbare gegevens. Voor de individuele activiteit zou – zo was de gedachte – feitelijk de berekening van de depositie op elke hectare van de Natura 2000-gebieden als gevolg van die activiteit en de vaststelling of voor de betrokken hectaren nog voldoende stikstofontwikkelingsruimte beschikbaar is om voor de activiteit toestemming te kunnen verlenen volstaan.

Voor een verdere uiteenzetting van de achtergronden van het programma en van de voorheen geldende regeling wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van de nota van toelichting bij het toenmalige Besluit natuurbescherming.³⁶³

³⁶² Artikel 2.7 Wet natuurbescherming.

³⁶³ Stb. 2016, 383 blz. 44 e.v.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zich naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de verhouding van de programmatische aanpak stikstof tot de habitatrichtlijn uitgesproken.³⁶⁴ Uit die uitspraak blijkt dat de juridische systematiek van de programmatische aanpak stikstof als zodanig toelaatbaar is en dat op grond van een aan een dergelijke aanpak ten grondslag liggende onderbouwing in beginsel vergunningen en andere toestemmingsbesluiten zouden moeten kunnen worden verleend. Conform vaste jurisprudentie is de eis dat die onderbouwing voldoende zekerheid moet bieden dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden aangetast en dus dat de instandhoudingsdoelen voor de relevante natuurwaarden in de betrokken gebieden niet in gevaar komen. Daarover mag geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaan. Het Hof doet over die onderbouwing geen uitspraak en laat het aan de nationale rechter om te beoordelen of die zekerheid er is.

Die beoordeling heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraken van 29 mei 2019 gemaakt, te weten in de PAS-uitspraak over de vergunningverlening voor veehouderijen bij De Peel en in de PAS-uitspraak over beweiden en bemesten.³⁶⁵

Hoofdconclusie in deze uitspraken is dat aan de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het programma aanpak stikstof 2015-2021 niet de vereiste zekerheid kan worden ontleend dat de depositie die in 2014 plaatsvond (achtergronddepositie) en de depositieruimte die voor 6 jaar beschikbaar is gesteld, gelet op de bron- en herstelmaatregelen en autonome ontwikkelingen, de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zal aantasten.

Samengevat is de Afdeling van mening dat de positieve effecten van de in het programma opgenomen maatregelen niet – zoals in de passende beoordeling gebeurde – kunnen worden gebruikt om weg te strepen tegen potentiële negatieve effecten van nieuw toe te laten ontwikkelingen. Ten eerste niet, omdat een groot deel van de maatregelen van het programma sowieso noodzakelijk is voor het voldoen aan de minimumvereisten van de habitatrichtlijn voor het behoud en herstel van de natuurwaarden en niet aanvullend zijn. Ten tweede niet, omdat de effecten van de maatregelen te onzeker waren, aangezien de maatregelen pas in de loop van de programmaperiode zouden worden getroffen, en omdat – ook als zij eenmaal zouden zijn getroffen – volgens de Afdeling niet voldoende zeker is dat zij tijdig op elke locatie in de betrokken Natura 2000-gebieden het gewenste positieve effect zouden hebben. Toestemmingsbesluiten voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden kunnen dan ook niet worden gebaseerd op deze passende beoordeling. Ook de aan het programma aanpak stikstof 2015-2021 gekoppelde vrijstelling van de vergunningplicht voor activiteiten met kleine deposities onder een grenswaarde en de vrijstelling voor het weiden van vee en het gebruik van meststoffen zijn volgens de Afdeling in strijd met de habitatrichtlijn en onverbindend. De eerste vrijstelling vanwege de gebreken in de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het programma waarop de vrijstelling was gebaseerd. De

³⁶⁴ HvJ 7 november 2018, in de gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17 (ECLI:EU:C:2018:882).

³⁶⁵ ABRS 29 mei 2019, 201600614, -617, -618, -620, -622, -630 (ECLI:NL:RVS:2019:1603) en ABRS 29 mei 2019, 2015061270/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2 (ECLI:NL:RVS:2019:1604).

tweede vrijstelling omdat het gebruik van een categorale uitzondering op de vergunningplicht voor activiteiten ongeacht waar en in welke omvang of intensiteit deze zullen plaatsvinden, onvoldoende kan worden begrensd tot gevolgen die eerder zijn beoordeeld in de passende beoordeling van die toestemming. De passende beoordeling van het programma kan hier geen uitkomst bieden, terwijl in dit geval evenmin op voorhand op grond van objectieve gegevens significante gevolgen van de activiteiten kunnen worden uitgesloten, zodat ook niet kan worden gezegd dat in dit geval de passende beoordeling kan worden overgeslagen.

Bij brief aan de Tweede Kamer van 11 juni 2019³⁶⁶ heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangegeven zich met alle betrokkenen te bezinnen op de toekomstige aanpak van het stikstofoverschot. Met het oog daarop is ook een Adviescollege stikstofproblematiek ingesteld.³⁶⁷

Gevolgen PAS-uitspraak voor het Aanvullingsbesluit

NB: In het licht van het voorgaande kan de regeling van de programmatische aanpak stikstof, zoals deze voorheen was opgenomen in het Besluit natuurbescherming, niet zonder meer met dit Aanvullingsbesluit worden gecontinueerd. Er is vooralsnog voor gekozen de regeling te ontdoen van dwingende regels waarvan de houdbaarheid in het licht van de PAS-uitspraak niet op voorhand zeker is. Het gaat dan om de vrijstelling voor deposities die een bepaalde grenswaarde niet overschrijden. Daarnaast gaat het om de regels over het toedelen of in voorkomend geval reserveren van ruimte voor stikstofdepositie voor nieuwe activiteiten en om het 'verbod' op externe saldering buiten het programma om.

Dergelijke elementen kunnen overigens, indien gewenst en houdbaar, ook zonder regeling in het Aanvullingsbesluit terugkomen, en wel als onderdeel van het programma zelf. Het stelsel van de Omgevingswet biedt namelijk ruimte voor het in een programma met een programmatische aanpak vastleggen van het beleid ten aanzien van de uitoefening van taken en bevoegdheden. Dat kan ook het beleid voor de verlening van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten zijn, in samenhang met beleid voor het identificeren en verdelen van beschikbare stikstofruimte voor nieuwe ontwikkelingen.³⁶⁸ Ook biedt de Omgevingswet in samenhang met het Bal de mogelijkheid om in een programma vergunningvrije Natura 2000-activiteiten aan te wijzen.³⁶⁹ Door een en ander nu niet bij algemene maatregel van bestuur al vast te leggen, wordt flexibiliteit ten aanzien de invulling behouden. De nu in het Aanvullingsbesluit gestelde regels zijn niet meer dan een juridisch-technische uitwerking van de rechtsgrondslagen, waarbij niet wordt vooruitgelopen op de lopende heroriëntatie op het gebied van stikstof.

³⁶⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32670, nr. 147.

³⁶⁷ Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 juli 2019, nr. WJZ/ 19151628, tot instelling van het Adviescollege stikstofproblematiek (Regeling instelling Adviescollege stikstofproblematiek) (Stct 2019, 40120).

³⁶⁸ Artikel 3.16 Omgevingswet.

³⁶⁹ Artikel 5.2, vierde lid, Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur, en artikelen 11.18 en 11.21 Bal.

Na ommekomst van het advies van de Raad van State over het ontwerpbesluit zal op basis van de ontwikkelingen van dat moment opnieuw naar dit onderdeel van het Aanvullingsbesluit worden gekeken. Dan zal worden bezien of dit onderdeel – eventueel na aanpassing – wordt gehandhaafd, waarbij van belang is dat voor de daadwerkelijke inwerkingtreding nog een afzonderlijk Koninklijk Besluit is vereist, of wordt geschrapt.

Vooralsnog in het Aanvullingsbesluit opgenomen regels

Op wetsniveau is met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet al de eerder genoemde doelstelling van het programma aanpak stikstof verankerd.³⁷⁰ Daar is ook geregeld dat het programma wordt vastgesteld door de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Infrastructuur en Waterstaat. Verder zijn voor programma 's met een 'programmatische aanpak', zoals hiervoor aangegeven, in de Omgevingswet enkele generieke regels gesteld, die voor alle programmatische aanpakken gelden. Die regels hoeven dus niet in het Aanvullingsbesluit te worden opgenomen.

Hoewel dit in het licht van de algemene samenwerkingsverplichting tussen overheden³⁷¹ niet meer expliciet is geregeld, geldt op grond van de gemaakte bestuurlijke afspraken dat ook in de toekomst het programma (of een materiële wijziging daarvan) alleen wordt vastgesteld, als alle bevoegde gezagen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden met het programma hebben ingestemd. Deze betrokkenheid spreekt voor zich, aangezien deze bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor de daadwerkelijke realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen door het treffen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen. De in het programma opgenomen maatregelen moeten ook worden ingepast in de samenhangende aanpak die het beheerplan voor het Natura 2000-gebied biedt ten aanzien van alle factoren die relevant zijn voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in het betrokken gebied, ook niet-stikstof gerelateerde factoren. Als wijzigingen van maatregelen voor een specifiek Natura 2000-gebied aan de orde zijn, kan de wijziging door de ministers worden doorgevoerd met betrokkenheid van uitsluitend het bevoegd gezag voor het beheerplan voor dat gebied, zoals voorheen ook was geregeld in artikel 2.10, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming.

Achtereenvolgens worden in het Bkl de volgende elementen ten aanzien van het programma geregeld³⁷²:

³⁷⁰ Artikel 3.9, vierde lid, Omgevingswet.

³⁷¹ Artikel 2.2 van de Omgevingswet.

³⁷² Op grond van artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.25, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, en artikel 3.15, vierde lid, van de Omgevingswet.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

- de aanwijzing van het programma aanpak stikstof als een programmatische aanpak in de zin van de Omgevingswet;³⁷³
- de inhoud van het programma, dat:
 - inzicht moet bieden in de stikstofbelasting door verschillende factoren op en de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats en soorten bij aanvang van de programmaperiode;
 - ten opzichte van de algemene ambitie van de programmatische aanpak stikstof als verwoord in artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet een concretisering van de te realiseren doelstelling voor de vermindering van de stikstofbelasting ten opzichte van de situatie bij aanvang van de programmaperiode moet bevatten;
 - de verwachte autonome ontwikkelingen en de positieve en de negatieve effecten daarvan voor de ontwikkeling van de stikstofdepositie moet beschrijven;
 - op basis van het door al deze elementen geboden beeld en rekening houdend met de sociaaleconomische effecten, maatregelen moet formuleren die moeten bijdragen aan de realisatie van de ambitie tot het terugdringen van de depositie en realisatie van de instandhoudingsdoelen voor elk Natura 2000-gebied;
 - de effecten van deze maatregelen in beeld moet brengen;
 - de ecologische beoordeling van het programma moet bevatten, mede in het licht van de hiervoor aangegeven factoren; en
 - een uitwerking van de monitoringssystematiek moet bevatten;³⁷⁴
- een verdere invulling van de ambitie voor het programma op het punt van de stikstofdeling (die ambitieus en realistisch moet zijn);³⁷⁵
- de mogelijkheid van het formuleren van beleid voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten, waaronder de aan die activiteiten te stellen eisen en het beleid voor het identificeren en verdelen van beschikbare ruimte voor stikstofdepositie voor nieuwe ontwikkelingen.
- de maatregelen die in ieder geval onderdeel van het programma moeten uitmaken, namelijk:
 - de in Europese verordeningen of richtlijnen op het vlak van emissies van stikstof of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving voorgeschreven maatregelen die relevant zijn voor de doelstellingen van het programma,
 - bronmaatregelen van Rijk en – in voorkomend geval - provincies, en
 - gebiedsgerichte maatregelen van provincies en eventueel andere overheden, die zijn gericht op vermindering van negatieve effecten van stikstofdepositie en op behoud of zo nodig herstel van de voor stikstof gevoelige habitats;³⁷⁶
- mocht in het programma worden voorzien in verdeling van ruimte voor stikstofdepositie voor nieuwe ontwikkelingen: het vereiste van een evenwichtige verdeling van de

³⁷³ Artikel 4.27 Bkl.

³⁷⁴ Artikel 4.28, eerste lid, Bkl.

³⁷⁵ Artikel 4.28, tweede lid, Bkl.

³⁷⁶ Artikel 4.29 Bkl.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie

beschikbare ruimte gedurende het tijdvak van het programma, zowel in de tijd als over sectoren;³⁷⁷

- het kader waaraan de ecologische beoordeling van het programma moet voldoen, welk kader de weerslag is van elk van de verplichtingen uit artikel 6 van de habitatrichtlijn en van de artikelen 2 en 3, tweede lid, in samenhang met artikel 4 van de vogelrichtlijn;³⁷⁸
- de tijdstippen waarop de monitoring van de voortgang en werking van het programma moet plaatsvinden, namelijk in ieder geval in het derde en zesde jaar van het tijdvak van het programma, en welke elementen in die beoordeling in ieder geval terug moeten komen, namelijk: de voortgang en effecten op de stikstofdepositie van de maatregelen van het programma, in voorkomend geval de mate waarin gebruik is gemaakt van de stikstofdepositieruimte en – in het zesde jaar – de mate waarin voortgang is gemaakt bij de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied in termen van kwaliteit en oppervlakte van de habitats.³⁷⁹

De periode waarop het programma betrekking heeft wordt op grond van de Omgevingswet in het programma zelf bepaald.³⁸⁰ In het Ob is er echter in voorzien dat actualisatie van het programma in elke geval ieder zes jaar plaatsvindt.³⁸¹

Rekenmethodiek en registratie

Mocht het programma voorzien in de verdeling van ruimte voor stikstofdepositie, dan is het voor een goede werking in de praktijk van belang dat de betrokken bestuursorganen de voor een project of andere handeling benodigde ruimte volgens een gelijke rekenmethodiek bepalen. Daarover kunnen in de Omgevingsregeling regels worden gesteld.³⁸² Van belang is dan ook dat de betrokken bestuursorganen zo snel mogelijk zorg dragen voor een nauwkeurige registratie van de door hen verdeelde of gereserveerde ruimte voor stikstofdepositie. Dat borgt dat niet te veel ruimte wordt gebruikt en dat reserveringen in acht worden genomen. Ruimte voor stikstofdepositie die is gebruikt of is gereserveerd moet in mindering worden gebracht op de totale beschikbare ruimte voor stikstofdepositie die beschikbaar is in het tijdvak van het programma. Het Bkl, als aangevuld bij onderhavig aanvullingsbesluit, regelt voor die situatie de registratie van toedeling en reservering van ruimte voor stikstofdepositie.³⁸³ In de ministeriële regeling op grond van artikel 4.3, derde lid, van de Omgevingswet kunnen nadere regels worden gesteld.

Voorheen bestond op grond van de Wet natuurbescherming een meldingsplicht voor bepaalde bij ministeriële regeling aangewezen activiteiten, waarop de vrijstelling van toepassing was voor

³⁷⁷ Artikel 4.30 Bkl.

³⁷⁸ Artikel 4.31 Bkl.

³⁷⁹ Artikel 10.41 Bkl.

³⁸⁰ Artikel 3.17 Omgevingswet.

³⁸¹ Artikel 10.19 Ob.

³⁸² Op grond van de artikelen 4.3, derde lid, en 16.6 van de Omgevingswet

³⁸³ Artikelen 10.39 en 10.40 Bkl.

activiteiten waarvan de stikstofdepositie een bepaalde grenswaarde niet overschrijdt. Dat was van belang om goed zicht te houden op het gebruik van de beschikbare ruimte op grond van deze vrijstelling. Voor het geval dat een toekomstig programma ook voorziet in een vrijstelling van de vergunningplicht, voorziet het Bal in een vergelijkbare informatieplicht in bij ministeriële regeling aangewezen gevallen.³⁸⁴

4.3.1.5 Beoordeling plannen en activiteiten in relatie tot Natura 2000

Artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn

Artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn eist een specifieke toets vooraf van plannen en projecten 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 een Natura 2000-gebied. Voor dergelijke plannen en projecten moet volgens dat artikellid een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Deze verplichting geldt niet alleen voor speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats en habitats van soorten, maar ook voor de speciale beschermingszones voor vogels, die op grond van artikel 4 van de vogelrichtlijn worden aangewezen. Dit laatste volgt uit artikel 7 van de habitatrichtlijn. De verplichting om een passende beoordeling op te stellen is met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in de Omgevingswet opgenomen.³⁸⁵

Artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn bevat ook regels over de wijze waarop de uitkomsten van de passende beoordeling bij de afweging over de vaststelling van een plan of de verlening van toestemming moeten worden betrokken. De bevoegde nationale instanties mogen op grond van dat artikellid slechts toestemming geven voor het plan of project, nadat zij, gelet op de conclusies van de passende beoordeling van de gevolgen van het plan of project, de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

Artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn bevat op dit punt één uitzondering: 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. Onder dwingende redenen van groot openbaar belang worden volgens artikel 6, vierde lid, ook begrepen redenen van sociale of economische aard. Wanneer het betrokken gebied evenwel een gebied met een op bijlage I of II bij de habitatrichtlijn als prioritair aangeduid type habitat of soort is, kunnen in beginsel evenwel alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid of de openbare veiligheid worden aangevoerd; voor het aanvoeren van andere dwingende redenen van groot openbaar belang is dat geval advies van de Europese Commissie nodig.

³⁸⁴ Artikel 11.22 Bal.

³⁸⁵ Artikel 16.53a Omgevingswet.

Voorwaarde voor toepassing van de uitzondering is dat natuurcompensatie plaatsvindt, zodanig dat gewaarborgd wordt dat ondanks de mogelijke aantasting die het plan of project voor het Natura 2000-gebied veroorzaakt, de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft. De lidstaat stelt de Europese Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Het onderhavige aanvullingsbesluit verankert deze regels voor plannen met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied in het Bkl.³⁸⁶ Projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied vallen onder de Natura 2000-activiteiten waarvoor op grond van de Omgevingswet³⁸⁷ een omgevingsvergunning verplicht is, waarmee (mede) invulling wordt gegeven aan het toestemmingsvereiste van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. Voor dergelijke projecten zijn voornoemde regels in het Bkl opgenomen als beoordelingsregels voor de verlening van de omgevingsvergunning.³⁸⁸

De verplichte melding van compenserende maatregelen bij de Europese Commissie en de verplichte adviesaanvraag aan de Europese Commissie bij het accepteren van andere argumenten dan de menselijke gezondheid of de openbare veiligheid als dwingende reden van groot openbaar belang, worden met dit aanvullingsbesluit geregeld in het Ob.³⁸⁹ Omdat het verkeer met internationale organisaties een rijksverantwoordelijkheid betreft en natuur onderdeel uitmaakt van de portefeuille van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, zijn de melding en de adviesaanvraag onderwerpen die behoren tot de taken van die minister. Ter verzekering van de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk en van een adequate bescherming overeenkomstig het voor Natura 2000-gebieden geldende strikte beschermingsregime, is in het Bkl³⁹⁰ verder vastgelegd dat compensatienatuur – afhankelijk van de aard en locatie – moet worden aangewezen als zelfstandig Natura 2000-gebied of als onderdeel van een Natura 2000-gebied.

Bij de omzetting van de verplichtingen van de artikelen 6, derde lid en vierde lid, van de habitatrichtlijn is – zoals voorheen in artikel 2.8 van de toenmalige Wet natuurbescherming – nauw aangesloten bij de tekst van de richtlijnbevestigingen. Voor de duiding van de reikwijdte van die bepalingen – waaraan het voorzorgsbeginsel ten grondslag ligt en die uitgaan van een strikte bescherming in het licht van de doelstellingen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn – is uiteraard de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie leidend.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zich onder meer uitgesproken over de vereisten waaraan een passende beoordeling moet voldoen. Volgens het Hof moeten de effecten van een plan of project worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft, en moeten op basis van de

³⁸⁶ Artikel 9a.1 Bkl.

³⁸⁷ Artikel 5.1, eerste lid, Omgevingswet.

³⁸⁸ Artikel 8.74b Bkl.

³⁸⁹ Artikel 10.36b Ob.

³⁹⁰ Artikel 3.23 Bkl.

beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten deze doelstellingen in gevaar kunnen brengen, worden geïnventariseerd. De passende beoordeling mag geen leemten vertonen en moet volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel wegnemen over de gevolgen van het plan of project.³⁹¹

Ook heeft het Hof – verwijzend naar het strikte voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn – zich uitgesproken over de vereiste zekerheid die uit de passende beoordeling moet worden verkregen, wil toestemming voor het plan of project kunnen worden verleend. Volgens het Hof mag op grond van de passende beoordeling wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaan dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied.³⁹²

Blijkens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie leidt een plan of project niet tot aantasting van de natuurlijke kenmerken, als de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied niet in gevaar worden gebracht.³⁹³ Het Hof heeft dit voor speciale beschermingszones met bepaalde natuurlijke habitats, verder verduidelijkt en geoordeeld dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast indien de speciale beschermingszone wordt bewaard in een gunstige staat van instandhouding, hetgeen neerkomt op het duurzame behoud van de bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een type natuurlijke habitat waarvan de instandhoudingsdoelstelling rechtvaardigde dat dit gebied in de lijst van gebieden van communautair belang in de zin van artikel 4 van de habitatrichtlijn werd opgenomen.³⁹⁴

Op de vraag in hoeverre bij de passende beoordeling rekening mag worden gehouden met positieve effecten van maatregelen of autonome ontwikkelingen is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitvoerig ingegaan in de hiervoor aangehaalde PAS-uitspraak over vergunningverlening voor veehouderijen nabij De Peel.³⁹⁵ Die uitspraak heeft op dit punt een verdere reikwijdte dan enkel het stikstofaspect en is relevant voor alle potentiële schadelijke effecten. Daarbij geeft de Afdeling ook een uitvoerig overzicht van de jurisprudentie van het Hof waarop zij haar conclusies baseert.³⁹⁶

³⁹¹ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Waddenvereniging en Vogelbeschermingvereniging) punten 48 en 54, HvJ 4 oktober 2007, C-179/06 (Commissie/Italië) punt 35, en HvJ 24 november 2011, C-404/09 (Commissie tegen Spanje) punt 105.

³⁹² HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging), punt 59, HbJ 26 oktober 2006, zaak C-239/04 (Commissie/Portugal), punt 24 en de aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook HvJ 26 april 2017, zaak C-142/16 (Kolencentrale Moorborg; ECLI:EU:C:2017:301), punten 38 en 42.

³⁹³ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Waddenvereniging en Vogelbeschermingvereniging), punten 47-49.

³⁹⁴ HvJ 21 juli 2016, zaken C-387/15 en C-388/15 (Orleans e.a.), punt 47 en de daar aangehaalde rechtspraak.

³⁹⁵ In het bijzonder ABRs 29 mei 2019, 201600614, -617, -618, -620, -622, -630 (ECLI:NL:RVS:2019:1603) en ABRs 29 mei 2019, 2015061270/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2 (ECLI:NL:RVS:2019:1604).

³⁹⁶ HvJ 7 november 2018, in de gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17 (ECLI:EU:C:2018:882), 15 mei 2014, C-521/12 (Briels e.a.; ECLI:EU:C:2014:330), 21 juli 2016, C-387/15 (Orleans e.a.; ECLI:EU:C:2016:583), 26 april 2017, zaak C-142/16 (Kolencentrale Moorborg; ECLI:EU:C:2017:301), 25 juli 2017, C-142/16 (Commissie/Duitsland; ECLI:EU:C:2017:301), 17 april 2018, C-441/17 (Oerbos van Bialowieska; ECLI:EU:C:2018:255), 25 juli 2018, C-164/17 (Grace en Sweetman; ECLI:EU:C:2018:593).

Het Hof van Justitie van de Europese Unie interpreteert het begrip 'project' ruim, zoekt daarbij aansluiting bij het projectbegrip van de mer-richtlijn, maar geeft aan dat het begrip 'project' in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn ruimer kan zijn. Volgens de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State moet uit de jurisprudentie van het Hof worden afgeleid dat elke activiteit met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied een 'project' in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn is en dat alle daarmee onlosmakelijk verbonden handelingen als onderdeel van dat project moeten worden gezien.³⁹⁷

Over het begrip 'plan' heeft het Hof zich nog niet uitgesproken. Gelet op het voorgaande mag worden verwacht dat dit begrip ook ruim moet worden uitgelegd.

Verwezen wordt naar de toelichting bij de artikelen 9a.1 en 8.74b van het Bkl.

Zoals uit de jurisprudentie van het Hof ook blijkt, kan in het licht van de vereisten van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn niet zomaar een vrijstelling worden verleend van de vergunningplicht met de daaraan gekoppelde passende, voorafgaande beoordeling.

Dat kan uitsluitend als sprake is van een project waarvan op voorhand op basis van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het project in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben.

Kunnen dergelijke significante gevolgen niet op voorhand worden uitgesloten, dan zal ook voor de als vergunningvrij aan te wijzen Natura 2000-activiteiten conform artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn een passende beoordeling moeten zijn gemaakt, die de vereiste zekerheid biedt dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast. Zoals met de PAS-uitspraak over het weiden van vee en gebruiken van meststoffen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State helder is geworden, is in het licht van deze vereiste zekerheid een categorale uitzondering van de vergunningplicht voor activiteiten ongeacht waar en in welke omvang of intensiteit deze plaatsvinden niet denkbaar, omdat de gevolgen van deze activiteiten onvoldoende zijn begrensd.³⁹⁸

Als de Natura 2000-activiteit niet kan worden aangemerkt als een project met mogelijk significante gevolgen, dan zal volgens de Nederlandse invulling van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn (zie hierna) in ieder geval rekening moeten worden gehouden met de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Deze voorwaarden zijn met dit aanvullingsbesluit opgenomen als begrenzing in het Bal voor de aanwijzing van vergunningvrije Natura 2000-activiteiten in een programma, een omgevingsverordening of een ministeriële regeling.³⁹⁹

Artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn

De in de Omgevingswet geregelde vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten geldt ook voor andere activiteiten dan "projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een

³⁹⁷ In het bijzonder ABRS 29 mei 2019, 2015061270/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2 (ECLI:NLRVS:2019:1604), punten 4 en 11 e.v..

³⁹⁸ ABRS 29 mei 2019, 2015061270/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2 (ECLI:NLRVS:2019:1604), punt 7.5.

³⁹⁹ Artikel 11.21 Bal.

Natura 2000-gebied” als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn.⁴⁰⁰ Dat is het geval indien die andere activiteiten gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend gevolg kunnen hebben voor de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen. Met deze ruimere reikwijdte van de vergunningplicht, die aansluit bij de voorheen in artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming geregelde vergunning, wordt mede invulling gegeven aan artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn. Dat artikel eist dat passende maatregelen worden genomen ter voorkoming van een dergelijke verslechtering of significante verstoring. Aangezien artikel 6, tweede lid, een beoordelingsmarge voor de lidstaten ten aanzien van de keuze van instrumenten en maatregelen biedt – als maar het in het dat lid voorgeschreven resultaat (voorkoming van verslechtering van de kwaliteit van habitats en van een significante verstoring voor soorten) wordt verzekerd⁴⁰¹ – geldt hier een open afwegingskader. Dat afwegingskader is als beoordelingsregel opgenomen in het Bkl⁴⁰², en sluit volledig aan bij het voorheen in artikel 2.8, negende lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen afwegingskader.

Dit kader moeten ook in acht worden genomen bij de daadwerkelijke invulling van de vrijstellingen die zijn voorzien in het Bal, zoals in het voorgaande is aangegeven.

4.3.2 Bijzondere nationale natuurgebieden

De instructieregels in het Bkl voor bijzondere nationale natuurgebieden zijn beperkt.

In de instructieregels zijn de in paragraaf 2.2.2 van deze nota van toelichting besproken gevallen waarin aanwijzing van een bijzonder nationaal natuurgebied aan de orde kan zijn aangewezen.⁴⁰³ Het gaat steeds om situaties waarin vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen een bijzondere bescherming is aangewezen van een natuurgebied dat (nog) niet onder het specifieke beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden valt.

Tevens worden regels gesteld over het besluit tot aanwijzing een bijzonder nationaal natuurgebied, vergelijkbaar met de regels over de aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden:

- in het aanwijzingsbesluit moet de geometrische begrenzing van het gebied worden vastgelegd;
- er worden in elk geval instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld voor zover nodig voor de voldoening aan de verplichtingen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn.⁴⁰⁴

⁴⁰⁰ Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder f, Omgevingswet in samenhang met de begripsomschrijving van ‘Natura 2000-activiteit’ in de bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet.

⁴⁰¹ HvJ 14 januari 2016, C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), punten 36, 37, 40 en 41.

⁴⁰² Artikel 8.74b, vierde lid, Bkl.

⁴⁰³ Artikel 3.25 Bkl.

⁴⁰⁴ Artikel 3.26 Bkl.

In het Ob is geregeld dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede in het licht van het toezicht op de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de relevante soorten en habitats in het gebied, indien nodig zorg draagt voor actualisatie van het aanwijzingsbesluit.⁴⁰⁵

In paragraaf 3.2.2 van de nota van toelichting is ingegaan op de specifieke beschermingsmaatregelen voor deze gebieden, waartoe de mogelijkheid behoort dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de toegang tot het gebied beperkt of verbiedt en dat de minister feitelijke beschermingsmaatregelen in het gebied treft die eigenaren en gebruiksgerechtigden moeten gedogen. Voor de toepassing van deze bevoegdheden worden in het Bkl soortgelijke instructieregels opgenomen als voor de toepassing van die bevoegdheden ten aanzien van Natura 2000-gebieden.⁴⁰⁶ Dat betekent dat de minister een toegangsbeperking of –verbod alleen mag stellen en feitelijke maatregelen ten aanzien van onroerende zaken van derden in het gebied alleen mag uitvoeren als dat noodzakelijk is in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied, als vastgelegd in het aanwijzingsbesluit. Bovendien moet hij voorkomen dat de eigenaar of gebruiksgerechtigde van onroerende zaken in het gebied ernstig in de toegang wordt belemmerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.1.3 van deze nota van toelichting.

4.4 Soortenbescherming

4.4.1 Beoordelingskader flora- en fauna-activiteiten soorten vogelrichtlijn

Algemeen

Het in paragraaf 3.3.1 van deze nota van toelichting besproken soortenbeschermingsregime als neergelegd in de artikelen 5 e.v. van de vogelrichtlijn voorziet in verbodsbepalingen voor activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor vogels of het duurzaam behoud van populaties van de verschillende vogelsoorten.⁴⁰⁷ Deze activiteiten zijn met dit aanvullingsbesluit in het Bal aangewezen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit.⁴⁰⁸ Zij zijn door die aanwijzing verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.

Het beschermingsregime van de vogelrichtlijn gaat uit van het “nee, tenzij-principe”: de genoemde schadelijke handelingen zijn verboden, tenzij door het bevoegd gezag van de betrokken lidstaat een afwijking van het verbod wordt toegestaan op één of meer van de in artikel 9, eerste lid, van de richtlijn limitatief opgesomde gronden: de volksgezondheid, de openbare veiligheid, de veiligheid van het luchtverkeer, de voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren, en de bescherming van de flora en fauna (onderdeel a).

⁴⁰⁵ Artikel 3.27 Bkl.

⁴⁰⁶ Artikelen 3.26, 3.27 en 3.28 Bkl.

⁴⁰⁷ Artikelen 5, 6 en 8 van de vogelrichtlijn.

⁴⁰⁸ De artikelen 11.26 e.v. Bal, op grond van artikel 5.1, tweede lid, Omgevingswet.

Ook kunnen op grond van dat artikellid afwijkingen worden toegestaan met het oog op onderzoek, onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten en de daarmee samenhangende teelt (onderdeel b), en met het oog op het vangen, houden en gebruik van vogels in kleine hoeveelheden onder strikt gecontroleerde omstandigheden (onderdeel c). In het systeem van de Omgevingswet wordt de afwijking toegestaan bij omgevingsvergunning.

Algemene voorwaarde van de vogelrichtlijn voor het kunnen toestaan van een afwijking van een verbod is dat er geen andere bevredigende oplossing voorhanden is (artikel 9, eerste lid, aanhef, van de richtlijn) en dat het toestaan van de afwijking niet leidt tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de betrokken vogelsoort in Nederland (artikel 13 van de richtlijn).

Wanneer een schadelijke handeling in afwijking van een van de genoemde verboden wordt toegestaan, moet daarbij worden bepaald op welke soort de afwijking betrekking heeft, welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan, welke voorwaarden gelden ter beperking van de risico's en met betrekking tot het tijdstip en de plaats van handeling, wie de bevoegde autoriteit is en welke controles worden uitgevoerd (artikel 9, tweede lid, van de richtlijn).

De lidstaten moeten de Europese Commissie jaarlijks rapporteren over de toegestane afwijkingen (artikel 9, derde lid, van de richtlijn).

Het uit de vogelrichtlijn voortvloeiende beoordelingskader voor de verlening van omgevingsvergunningen en de verplichting ten aanzien van de voorschriften die in dit verband in de vergunning moeten worden opgenomen zijn 1-op-1 omgezet in het Bkl.⁴⁰⁹ Voorheen was dit kader opgenomen in de artikelen 3.3, vierde en vijfde lid, en 3.4, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. De rapportage aan de Commissie is in het Ob geregeld.⁴¹⁰

Het beoordelingskader en de verplichting tot het opnemen van voorschriften gelden op grond van het Bal, zoals gewijzigd met dit aanvullingsbesluit, ook als afwijkingen worden toegestaan door middel van besluiten op grond van andere wetgeving.⁴¹¹ Voor zover afwijkingen worden toegestaan voor groepen van gevallen in een programma, omgevingsverordening of ministeriële regeling, zijn de regels over het beoordelingskader en te stellen voorschriften met dit aanvullingsbesluit opgenomen in het Bal⁴¹² als onderdeel van de begrenzing van deze afwijkingmogelijkheden.

Middelen

⁴⁰⁹ Artikelen 8.74h en 8.74l, 8.74m en 8.74n Bkl.

⁴¹⁰ Artikel 10.36a Ob.

⁴¹¹ Artikel 11.26, tweede lid, onder a, Bal.

⁴¹² Artikel 11.45 Bal.

Tegen de achtergrond van de uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak heeft gegeven aan artikel 9, tweede lid, van de vogelrichtlijn⁴¹³ is er destijds bij de totstandkoming van de Wet natuurbescherming voor gekozen om op rijksniveau limitatief de middelen en methoden aan te wijzen die bij het toestaan van het vangen of doden van vogels kunnen worden gebruikt. Bij het voorschrijven van de toegestane middelen, methoden of installaties in de omgevingsvergunning (of het toestaan van afwijkingen via de andere hiervoor genoemde instrumenten) moet het bevoegd gezag uit deze limitatieve lijst zijn keuze te maken. Deze lijst was opgenomen in artikel 3.9 van het Besluit natuurbescherming. De lijst is – voor zover daarop middelen en methoden stonden die niet al volgens een jarenlange praktijk werden toegestaan – destijds tot stand gekomen op basis van een advies van de Raad voor de Dierenaangelegenheden over de gevolgen van het gebruik van de nieuwe voorgestelde middelen en methoden voor het dierenwelzijn en over de ethische aspecten van het gebruik.⁴¹⁴ De lijst en de daaraan verbonden voorwaarden en beperkingen zijn met dit aanvullingsbesluit ongewijzigd overgenomen in het Bkl⁴¹⁵, als nadere regels over de op dit punt aan de omgevingsvergunning voor het vangen of doden van vogels te verbinden vergunningvoorschriften. Bij de regels over de afwijkingen via de andere genoemde instrumenten wordt naar dit artikel verwezen.

4.4.2 Beoordelingskader flora- en fauna-activiteiten soorten habitatrichtlijn

Zoals in paragraaf 3.3.2 van deze nota van toelichting is besproken, voorzien de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn in de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV genoemde dier- en plantensoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Dat beschermingsregime van de habitatrichtlijn voorziet in verbodsbepalingen voor activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor dieren en planten van de in bijlage IV van die richtlijn genoemde soorten in hun natuurlijke leefomgeving.⁴¹⁶ Deze activiteiten zijn met dit aanvullingsbesluit in het Bal⁴¹⁷ aangewezen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit. Zij zijn als gevolg van de aanwijzing verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.

In het eerste lid van artikel 16 van de habitatrichtlijn zijn de afwijkingsmogelijkheden van de verboden limitatief geregeld. De mogelijkheden en voorwaarden komen voor een groot deel overeen met die van artikel 9 van de vogelrichtlijn, die hiervoor in paragraaf 4.4.1 zijn besproken. Maar de habitatrichtlijn kent meer uitzonderingsgronden. Zo kan niet alleen van de verboden worden afgeweken wegens het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid, maar ook vanwege andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten (onderdeel c). Ook mag worden afgeweken van de verboden om ernstige schade te voorkomen aan

⁴¹³ ABRS 4 januari 2012, zaaknr. 201103334/1/H3.

⁴¹⁴ Raad voor Dierenaangelegenheden, 17 maart 2016, «Verkorte Zienswijze over tien hulp-, vang- en dodingsmiddelen Vogels. Gevolgen dierenwelzijn en andere ethische aspecten», RDA.2016.046.

⁴¹⁵ Artikelen 8.74m en 8.74n Bkl.

⁴¹⁶ Artikelen 5, 6 en 8 van de vogelrichtlijn.

⁴¹⁷ Artikelen 11.47 e.v. Bal.

andere vormen van eigendom dan gewassen, vee, bossen, visgronden en wateren (onderdeel b). In het systeem van de Omgevingswet wordt de afwijking toegestaan bij omgevingsvergunning.

Lidstaten mogen – in lijn met artikel 9, eerste lid, aanhef, van de Vogelrichtlijn – op grond van de aanhef van artikel 16, eerste lid, van de Habitatrichtlijn afwijkingen van de verboden alleen toestaan, als er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Daarnaast geldt als voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven om de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Deze laatste eis wijkt af van de Vogelrichtlijn, waarin het begrip van een ‘gunstige staat van instandhouding’ niet wordt gebruikt, maar als eis geldt dat het toestaan van de afwijking niet leidt tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de betrokken soort in Nederland. Anders dan de Vogelrichtlijn bevat de Habitatrichtlijn ook geen specifieke verplichtingen ten aanzien van bij de toelating van de afwijking te stellen specifieke voorschriften.

De lidstaten moeten op grond van het tweede lid van artikel 16 van de Habitatrichtlijn elke twee jaar aan de Europese Commissie verslag uitbrengen over de toegestane afwijkingen van de verboden.

Het uit de Habitatrichtlijn voortvloeiende beoordelingskader voor de verlening van omgevingsvergunningen en de voorschriften die in dit verband in de vergunning moeten worden opgenomen zijn 1-op-1 omgezet in het Bkl.⁴¹⁸ Voorheen was dit kader opgenomen in de artikelen 3.8, vierde en vijfde lid, en 3.9, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Anders dan bij het vangen of doden van vogels geldt geen limitatieve lijst van middelen die door het bevoegd gezag bij de omgevingsvergunning kunnen worden voorgeschreven. De rapportage aan de Commissie is in het Ob geregeld.⁴¹⁹

Het beoordelingskader geldt op grond van het Bal, zoals gewijzigd met dit aanvullingsbesluit, ook als afwijkingen worden toegestaan door middel van besluiten op grond van andere wetgeving.⁴²⁰ Voor zover afwijkingen worden toegestaan voor groepen van gevallen in een programma, omgevingsverordening of ministeriële regeling, zijn de regels over het beoordelingskader en te stellen voorschriften met dit aanvullingsbesluit opgenomen in het Bal⁴²¹ als onderdeel van de begrenzing van deze afwijkingsmogelijkheden.

⁴¹⁸ Artikel 8.74j Bkl.

⁴¹⁹ Artikel 10.36a Ob.

⁴²⁰ Artikel 11.47, tweede lid, onder b, Bal.

⁴²¹ Artikel 11.53 Bal.

4.4.3 Beoordelingskader flora- en fauna-activiteiten andere soorten

In paragraaf 3.3.3 van deze nota van toelichting is ingegaan op het specifieke beschermingsregime dat voor bepaalde dier- en plantensoorten is ingesteld die niet onder de reikwijdte van de op grond van de vogel- en habitatrichtlijn vast te stellen verbodsbepalingen vallen. Het gaat daarbij om diersoorten die vanwege hun intrinsieke waarde en maatschappelijke opvattingen bijzondere bescherming verdienen en om dier- en plantensoorten die bedreigd worden en baat hebben bij het verbieden van bepaalde gedragingen, zoals het vangen, doden, plukken of vernielen van vaste voortplantingsplaatsen en rustplaatsen. Deze activiteiten zijn met dit aanvullingsbesluit in het Bal⁴²² aangewezen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit. Zij zijn als gevolg van de aanwijzing verboden, tenzij op grond van een verleende omgevingsvergunning een afwijking wordt toegestaan.

Voor afwijkingen waren voorheen in artikel 3.10, tweede lid, van de Wet natuurbescherming meer rechtvaardigingsgronden toegelaten, dan voor soorten die vallen onder de vogelrichtlijn of de habitatrichtlijn kunnen worden geaccepteerd. Te denken valt aan afwijkingen voor werkzaamheden in het kader van de ruimtelijke inrichting of ontwikkeling van gebieden, afwijkingen voor werkzaamheden in het kader van bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of bosbouw of aan (vaar)wegen, vliegvelden, waterkeringen, of afwijkingen voor activiteiten ter voorkoming van schade of overlast, en afwijkingen met het oog op het algemeen belang. Voor het overige waren in artikel 3,10, tweede lid, van de Wet natuurbescherming de vereisten van artikel 16, van de habitatrichtlijn van overeenkomstige toepassing verklaard: er mag geen bevredigende andere oplossing bestaan en er mag geen afbreuk worden gedaan aan het streven om de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Deze rechtvaardigingsgronden en eisen zijn ook nu onderdeel van het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning voor deze dier- en plantensoorten, dat met dit aanvullingsbesluit wordt vastgelegd in het Bkl.⁴²³ Anders dan bij het vangen of doden van vogels geldt geen limitatieve lijst van middelen die door het bevoegd gezag bij de omgevingsvergunning kunnen worden voorgeschreven.

Het beoordelingskader geldt op grond van het Bal, zoals gewijzigd met dit aanvullingsbesluit, ook als afwijkingen worden toegestaan door middel van besluiten op grond van andere wetgeving.⁴²⁴ Voor zover afwijkingen worden toegestaan voor groepen van gevallen in een programma, omgevingsverordening of ministeriële regeling, zijn de regels over het beoordelingskader en te stellen voorschriften met dit aanvullingsbesluit opgenomen in het Bal⁴²⁵ als onderdeel van de begrenzing van deze afwijkingsmogelijkheden.

⁴²² Artikel 11.56 Bal.

⁴²³ Artikel 8.74j Bkl.

⁴²⁴ Artikel 11.55, tweede lid, onder b, Bal.

⁴²⁵ Artikel 11.59 Bal.

4.4.4 Beoordelingskader omgevingsvergunning jachtgeweeractiviteit

De beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit beogen een zorgvuldig en kundig gebruik van het geweer te verzekeren, vanuit het belang van de openbare veiligheid en het belang van natuurbescherming. De in het Bkl⁴²⁶ gestelde regels vormen de ongewijzigde voortzetting van de voorheen in artikel 3.26 van de Wet natuurbescherming gestelde regels over de jachtakte.

Voor de verzekering van de nodige kennis en kunde is met name het met een goed gevolg afgelegd hebben van een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit erkend examen essentieel. Daarop is ingegaan in paragraaf 3.3.5.5 van deze nota van toelichting. Meer specifiek uit een oogpunt van de openbare veiligheid worden gezien de aard van het middel ook eisen gesteld aan de minimumleeftijd en de antecedenten van de betrokkene, in aansluiting op de eisen die de Wet wapens en munitie. Dit is ook de reden waarom in de Omgevingswet, als aangevuld bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, de korpschef is aangewezen als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit.⁴²⁷

Om de kring van degenen die een jachtgeweer mogen gebruiken te beperken, wordt een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit beperkt tot degenen die daadwerkelijk beschikken over een jachtrecht en ook zelf beschikken over een jachtveld van voldoende omvang dat aan de eisen voldoet. De specifieke aard van het middel vereist ook dat een verzekering is afgesloten die in voldoende mate de aansprakelijkheid dekt ingeval van schadelijke gevolgen ten aanzien van personen of goederen. Op de eisen aan de verzekering en het jachtveld is ingegaan in paragraaf 3.3.5.3 van deze nota van toelichting.

De geldigheidsduur van de jachtakte is beperkt tot één jaar, in aansluiting op de regeling van de wapenvergunning in de Wet wapens en munitie en het algemeen beleid ter beheersing van het legaal wapenbezit. Onderdeel van dat beleid is een actieve en regelmatige informatieplicht van degene die het verlof heeft om een wapen te bezitten en een frequente toetsing daarvan door de korpschef. Daarbij moet verzekerd zijn dat, zolang die toetsing niet met een positief resultaat heeft plaatsgevonden, niet legaal over een wapen kan worden beschikt. Personen die geen woonplaats hebben in Nederland en die in hun land van herkomst gerechtigd zijn te jagen, kunnen een tijdelijke omgevingsvergunning aanvragen die hen in staat stelt het geweer te gebruiken in het gezelschap van een Nederlandse houder van een geldige omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit.⁴²⁸

⁴²⁶ Artikelen 8.74q tot en met 8.74s en 10.23 Bkl.

⁴²⁷ Artikel 5.9a Omgevingswet.

⁴²⁸ Artikelen 8.74r en 8.74s Bkl en artikel 10.23, vierde lid, Ob.

4.4.5 Beoordelingskader valkeniersactiviteit

De omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit wordt – ingevolge artikel 4.12, vierde lid, van het Ob – verleend door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het beoordelingskader dat met dit aanvullingsbesluit in het Bkl⁴²⁹ wordt opgenomen, strekt ter verzekering dat de gebruiker van de jachtvogel de nodige kennis en kunde heeft voor een gerichte inzet van jachtvogels voor het vangen van dieren die op grond van het Bal mogen worden gevangen en gedood, onder meer bij de uitoefening van de jacht, bij populatiebeheer en bij schadebestrijding. Ook moet het beoordelingskader zeker stellen dat uitsluitend gefokte jachtvogels worden gebruikt, en dat jachtvogels niet aan het wild worden onttrokken.

Een jaarlijkse toets van de geschiktheid van de valkenier wordt niet noodzakelijk geacht. Een jachtvogel is geen wapen en het gebruik van jachtvogels is geen risico uit een oogpunt van openbare veiligheid. Het argument voor het beperken van de duur van de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit – beheersing van het legaal wapenbezit uit een oogpunt van openbare veiligheid – is bij de omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit niet aan de orde. Een geldigheidsduur van vijf jaar in samenhang in de Omgevingswet⁴³⁰ geregelde mogelijkheid om een omgevingsvergunning tussentijds in te trekken is hier verantwoord. Deze geldigheidsduur is vastgelegd in het Ob.⁴³¹

4.5 Monitoring

Met dit aanvullingsbesluit worden in het Bkl enkele bepalingen over monitoring opgenomen. Het Bkl voorziet in:

- de omzetting van de in artikel 11 van de habitatrichtlijn opgenomen 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, en de omzetting van de impliciet in artikel 4 van de vogelrichtlijn besloten liggende verplichting om ook de vogelsoorten en hun leefgebieden te monitoren.⁴³² Gegeven de in de Omgevingswet neergelegde taakverdeling op het vlak van natuurbescherming⁴³³ en de aanspreekbaarheid van het Rijk door de instellingen van de Europese Unie op de voldoening aan de verplichtingen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn ligt de verantwoordelijkheid voor de monitoring bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en gedeputeerde staten van de provincies. Voorheen was deze monitorverplichting opgenomen in artikel 1.8 van de Wet natuurbescherming;

⁴²⁹ Artikel 8.74u Bkl.

⁴³⁰ Artikel 5.40 Omgevingswet.

⁴³¹ Artikel 10.23, vijfde lid, Ob..

⁴³² Artikel 10.38 Bkl.

⁴³³ Artikelen 2.18, vierde lid, onder f, en 2.19, vijfde lid, Ob.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

- de monitoring van het gebruik of juist weer beschikbaar komen van stikstofruimte in het kader van de programmatische aanpak stikstof voor het geval daarin wordt voorzien in het identificeren van ruimte voor het toestaan van nieuwe ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige habitats en in de verdeling van die ruimte over Natura 2000-activiteiten. Deze monitoring geschiedt door middel van registratie in het register stikstofruimte programmatische aanpak stikstof, in de praktijk 'AERIUS-register' genoemd.⁴³⁴ Dit registratiesysteem biedt overheden en initiatiefnemers van activiteiten steeds een actueel beeld van de beschikbare ruimte voor stikstofdepositie. Dat is essentieel om te voorkomen dat meer ruimte beschikbaar wordt gesteld, dan volgens het programma beschikbaar is in het licht van de in de Natura 2000-gebieden te realiseren instandhoudingsdoelstellingen. Het register wordt bijgehouden door de bestuursorganen van Rijk en provincies die de toestemmingsbesluiten nemen voor Natura 2000-activiteiten die beslag leggen op de beschikbare ruimte. Voorheen was e.e.a. geregeld in artikel 2.9 van het Besluit natuurbescherming in samenhang met het toenmalige programma aanpak stikstof 2015-2021 dat gekoppeld was aan een systeem van toedeling van stikstofontwikkelingsruimte.
- De monitoring van de werking en het doelbereik van de programmatische aanpak stikstof, op basis waarvan eventuele tussentijds bijstelling van maatregelen kan plaatsvinden en ook een doorzicht wordt geboden van de voor de komende jaren beschikbare ontwikkelingsruimte.⁴³⁵ Voorheen was dit geregeld in artikel 2.6 van het Besluit natuurbescherming.

Verwezen wordt naar de toelichting op de programmatische aanpak in paragraaf 4.3.1.4 van deze nota van toelichting.

In het Omgevingsbesluit⁴³⁶ zijn bepalingen opgenomen over:

- op grond van de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de invasieve exotenverordening verplichte rapportages aan de Europese Commissie en de verzameling van de daarvoor benodigde gegevens;
- de rapportage aan de Tweede en de Eerste Kamer over de voortgang van de realisatie van het natuurnetwerk Nederland en de verzameling van de daarvoor benodigde gegevens.

⁴³⁴ Artikelen 10.39 en 10.40 Bkl.

⁴³⁵ Artikel 10.41 Bkl.

⁴³⁶ Artikelen 10.36a, 10.36c en 10.36d Ob.

5. Achtergrond en strekking wijzigingen Ob

5.1 Reikwijdte en grondslagen

Het Ob bevat een uitwerking van de toedeling van taken en bevoegdheden van bestuursorganen en de uitwerking van de procedurele aspecten van de wettelijke instrumenten. Daarmee wordt duidelijk wie wanneer verantwoordelijk is in welke situatie. Op deze wijze geeft het Ob ook sturing aan de toepassing van de andere drie besluiten. Het Ob richt zich op alle partijen die actief zijn in de fysieke leefomgeving: burgers, bedrijven en de overheid.

Voor dit aanvullingsbesluit zijn de volgende grondslagen uit de Omgevingswet van belang, waaraan het Ob geheel of gedeeltelijk uitwerking aan geeft:

- de aanwijzing van het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning (paragraaf 5.1.2 van de wet);
- betrokkenheid van andere bestuursorganen bij besluiten tot verlening van de omgevingsvergunning (advies en instemming, artikelen 16.15, 16.16 en 16.17 van de wet);
- regels over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen (artikel 8.1 van de wet)
- financiële bepalingen (artikelen 13.5 en 13.6a van de wet);
- de tegemoetkoming in wildschade (afdeling 15.4 van de wet);
- de geldigheidsduur omgevingsvergunningen, procedures, gegevensverzameling en rapportages (artikelen 5.36, vijfde lid, 16.65, 16.139 en 20.6 van de wet);
- handhaving (artikel 18.15a, derde lid, van de wet).

Met het aanvullingsbesluit worden over de volgende onderwerpen regels gesteld in het Ob:

- de gevallen waarin de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in plaats van gedeputeerde staten bevoegd gezag is om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit;⁴³⁷
- de gevallen waarin de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in plaats van gedeputeerde staten moet adviseren over en instemmen met een beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning die ook betrekking heeft op een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit;⁴³⁸
- de actualisatie van aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden of bijzondere nationale natuurgebieden;⁴³⁹
- de termijn voor vaststelling en de actualisatie van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden⁴⁴⁰ en de actualisatie van het programma aanpak stikstof;⁴⁴¹

⁴³⁷ Artikel 4.12 Ob.

⁴³⁸ Artikel 4.31 Ob.

⁴³⁹ Artikel 10.6b Ob.

⁴⁴⁰ Artikel 10.18, tweede lid, Ob.

⁴⁴¹ Artikel 10.19 Ob.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

- de adviesaanvraag en melding van compenserende maatregelen voor Natura 2000-gebieden als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn aan de Europese Commissie;⁴⁴²
- de bekendmaking in de Staatscourant van enkele documenten die nog niet worden ontsloten via het digitaal stelsel Omgevingswet: de eventuele kwantificering van instandhoudingsdoelen en de rode lijsten;⁴⁴³
- de aanwijzing van de diersoorten voor de schade waarvan een tegemoetkoming kan worden verleend;⁴⁴⁴
- het aanwijzen van de jachtgeweeractiviteit en de valkeniersactiviteit als activiteiten waarvoor de aanvraag om een omgevingsvergunning los van andere aanvragen wordt gedaan en niet via het digitaal loket Omgevingswet loopt;⁴⁴⁵
- beperkingen aan de geldigheidsduur van de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit en de omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit;⁴⁴⁶
- de gegevensverzameling en rapportages ter voldoening aan de verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn en de invasieve exotenverordening;⁴⁴⁷
- de gegevensverzameling en de rapportage aan de Tweede Kamer over de voortgang van de totstandkoming en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland;⁴⁴⁸
- de eisen waaraan faunabeheereenheden en faunabeheerplannen moeten voldoen;⁴⁴⁹
- de instelling van de wetenschappelijke autoriteit CITES;⁴⁵⁰
- de aanwijzing van de CITES-regels bij overtreding waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.⁴⁵¹

In het navolgende wordt nader ingegaan op de regels over de bevoegdheidsverdeling (paragraaf 5.2), over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen (paragraaf 5.3) en rapportages (paragraaf 5.4). Voor de overige genoemde onderwerpen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting in hoofdstuk 7 van deze nota van toelichting.

⁴⁴² Artikelen 10.6c en 10.36b Ob.

⁴⁴³ Artikel 10.6a Ob.

⁴⁴⁴ Artikel 9.3 Ob.

⁴⁴⁵ Artikelen 10.21a en 14.1 Ob.

⁴⁴⁶ Artikel 10.23, derde, vierde en vijfde lid, Ob.

⁴⁴⁷ Artikelen 10.36a en 10.36b Ob.

⁴⁴⁸ Artikel 10.36d Ob.

⁴⁴⁹ Artikelen 6.1 tot en met 6.4 Ob.

⁴⁵⁰ Artikel 12.8 Ob.

⁴⁵¹ Artikel 13.3a Ob.

5.2 Bevoegdheden

In aansluiting op de in paragraaf 2.2.1 van deze nota van toelichting beschreven bevoegdheidsverdeling geldt in het Ob als uitgangspunt dat gedeputeerde staten van de provincie bevoegd gezag zijn voor de beslissing op een aanvraag om een enkelvoudige en meervoudige omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit.⁴⁵² Als de aanvraag om een omgevingsvergunning ook betrekking heeft op andere activiteiten en een ander bestuursorgaan – over het algemeen burgemeester en wethouders – bevoegd gezag is, zijn het gedeputeerde staten die over het natuurdeel van de omgevingsvergunning advies geven en met de beslissing op de aanvraag instemmen.⁴⁵³ Op grond van het Bal, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit, stellen zij ook maatwerkvoorschriften en maatwerkregels vast voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten.⁴⁵⁴ En eveneens op grond van het Bal verlenen provinciale staten in voorkomend geval vrijstelling van de vergunningplicht.⁴⁵⁵

De bevoegdheden voor de beslissing over de omgevingsvergunning, advies en instemming komen aan de Minister van de Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in plaats van gedeputeerde staten toe, als sprake is van een activiteit van nationaal belang.⁴⁵⁶ Ook de bevoegdheden voor het stellen van maatwerkvoorschriften⁴⁵⁷ en van regels⁴⁵⁸ en het verlenen van vrijstellingen⁴⁵⁹ komen in die gevallen aan de minister toe op grond van het Bal, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

Voor een belangrijk deel was de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van omgevingsvergunningen al in het Ob vastgelegd. Alleen werd tot nu toe verwezen naar de categorieën van activiteiten die op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming waren aangewezen in artikel 1.3 van het Besluit natuurbescherming. Er was immers al onder die wetgeving voorzien in aansluiting op de omgevingsvergunning van de Omgevingswet. In verband met de integrale overheveling van de natuurwetgeving worden met dit aanvullingsbesluit de categorieën activiteiten waarvoor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is, nu in het Ob zelf aangewezen.⁴⁶⁰ Daarbij is aangesloten bij de tekst van het Besluit natuurbescherming, met dien verstande dat waar wordt verwezen naar begrippen in wetgeving die inmiddels zijn opgegaan in de Omgevingswet, gezocht is naar soortgelijke begrippen in de Omgevingswet, en dat hier en daar de tekst verder is verduidelijkt, zonder de reikwijdte van de bevoegdheid te wijzigen.

⁴⁵² Artikel 4.6, eerste lid, onder e, Ob.

⁴⁵³ Artikel 4.25, eerste lid, onder e, Ob.

⁴⁵⁴ Artikelen 11.3 en 11.25 Bal.

⁴⁵⁵ Artikelen 11.22, 11.43, 11.51 en 11.57 Bal.

⁴⁵⁶ Artikel 4.12, eerste lid, Ob.

⁴⁵⁷ Artikelen 11.4 en 11.26Bal.

⁴⁵⁸ Artikel 4.3, vierde lid, Omgevingswet.

⁴⁵⁹ Artikelen 11.38, 11.40, 11.48 en 11.58 Bal.

⁴⁶⁰ Artikel 4.12, tweede en derde lid, Ob.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Het gaat bij de activiteiten van nationaal belang waarvoor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is om activiteiten die betrekking hebben op landelijke infrastructuur (hoofdwegen, landelijke spoorwegen, hoofdvaarwegen, landelijk gastransportnet, hoogspanningsverbindingen), om bepaalde activiteiten die betrekking hebben op de ontwikkeling en werking van hoofdwateren, op luchthavens van nationale betekenis, op kustbescherming, op landaanwinning in zee, op primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk, op defensie of op de ontginning van diepe delfstoffen, om activiteiten van buitenlandse mogendheden of van het Koninklijk Huis, om activiteiten op de Kroondomeinen, om activiteiten voortvloeiend uit het scheidingsverdrag met België, om activiteiten die geheel of grotendeels plaatsvinden in de exclusieve economische zone van Nederland, in niet-provinciaal ingedeelde gebieden of in het grensgebied van het Eems-Dollardgebied, om schelpdiervisserij en om sleepnetvisserij. Het betreft alle activiteiten met een provincie-overstijgend karakter.

In het Besluit natuurbescherming is destijds aangesloten bij het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. Dat besluit had alleen betrekking op de vergunningverlening op grond van die wet, met betrekking tot onder meer Natura 2000-gebieden, aangezien – buiten beheer en schadebestrijding – op het vlak van soortenbescherming en bescherming van houtopstanden nog geen decentralisatie van bevoegdheden had plaatsgevonden. Over het algemeen is de verdeling van bevoegdheden tussen provincies en Rijk, zoals deze voortvloeide uit dat besluit en zoals deze in de uitvoeringspraktijk verder was ingevuld, als logisch en goed werkbaar ervaren. In het Bestuursakkoord natuur is dan ook afgesproken dat deze bevoegdheidsverdeling niet alleen zal worden gehanteerd voor de vergunningverlening met betrekking tot Natura 2000-gebieden, maar ook voor de bevoegdheden in het kader van de soortenbescherming. Wel waren in het Besluit natuurbescherming met het oog op een heldere en logische bevoegdheidsafbakening sommige formuleringen aangescherpt, waren de categorieën van activiteiten ook meer geclusterd en waren formuleringen gelijk getrokken, verduidelijkt en zo nodig geactualiseerd. Dit zonder dat een materiële wijziging was beoogd ten opzichte van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. Deze lijn wordt thans in het Omgevingsbesluit gecontinueerd.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat de regeling in het Omgevingsbesluit uitsluitend de bevoegdheid betreft en op zichzelf niets zegt over de vraag of een bepaald besluit in een concreet geval al dan niet daadwerkelijk is vereist. Een omgevingsvergunningplicht voor een Natura 2000-vergunningplicht geldt op grond van de Omgevingswet⁴⁶¹ alleen als is voldaan aan de omschrijving van het begrip 'Natura 2000-activiteit' in die wet.⁴⁶² En een omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit geldt alleen voor met dit aanvullingsbesluit als zodanig in het Bal aangewezen activiteiten.⁴⁶³ Dat is bijvoorbeeld zo als sprake is van het opzettelijk doden of vangen van vogels of het opzettelijk vernielen of beschadigen van hun nesten,

⁴⁶¹ Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder f, Omgevingswet.

⁴⁶² Artikel 1.1 in samenhang met de daarbij behorende bijlage van de Omgevingswet.

⁴⁶³ Paragrafen 11.2.1 tot en met 11.2.5 Bal. De aanwijzing is gebaseerd op artikel 5.1, tweede lid, Omgevingswet.

rustplaatsen en eieren. Zo worden in het Ob⁴⁶⁴ weliswaar "beheer en onderhoud" genoemd als activiteiten van nationaal belang waarvoor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd is, maar in veel gevallen zal van dat beheer en onderhoud op voorhand kunnen worden gezegd dat dit met zekerheid geen negatieve gevolgen zal hebben voor enig Natura 2000-gebied of voor beschermde diersoorten en dus überhaupt geen vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit geldt. Afhankelijk van de precieze aard, locatie en periode van uitvoering van de werkzaamheden, de specifieke omstandigheden van het geval en de specifieke kenmerken van het gebied kan dat evenwel anders zijn en kan wél een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit zijn vereist, waarvoor de minister ingeval van een nationaal belang bevoegd gezag is.

Nieuw ten opzichte van de voorheen geldende Wet natuurbescherming is dat in het Omgevingsbesluit ook activiteiten van nationaal belang worden aangewezen, waarvoor de bevoegdheid voorheen op wettelijk niveau was geregeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verlening van omgevingsvergunningen (voorheen ontheffingen) voor handel in exemplaren van beschermde dieren of plantensoorten of producten daarvan.⁴⁶⁵

5.3 Faunabeheereenheden en faunabeheerplannen

Binnen een provincie zijn er een of meer faunabeheereenheden. Elke faunabeheereenheid stelt voor haar werkgebied een faunabeheerplan vast. Dat plan heeft de goedkeuring nodig van gedeputeerde staten van de provincie waarin het werkgebied van de faunabeheereenheid is gelegen. In bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag voor de goedkeuring.⁴⁶⁶ Aangezien dat uitzondering is, wordt in het navolgende alleen gesproken over de provincies.

Provinciale faunabeheereenheden vervullen in het huidige faunabeleid een essentiële rol, omdat zij zorgen voor een maatschappelijke en gebiedsgerichte inbedding van het faunabeheer. In het bestuur van de faunabeheereenheden zijn de maatschappelijke geledingen vertegenwoordigd die belang hebben bij de uitvoering van het faunabeleid, zoals jagers, de landbouwsector en in de regio opererende maatschappelijke organisaties die het doel behartigen van een duurzaam beheer van populaties in het wilde levende dieren. Het publieke belang bij de faunabeheereenheden is geborgd. De provincies zijn immers het bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor populatiebeheer en voor het verlenen van vrijstelling van de vergunningplicht voor schadebestrijding. Zij moeten een goede aansluiting op het provinciaal faunabeleid borgen en de faunabeheerplannen goedkeuren. Faunabeheereenheden zijn door hun schaalgrootte in staat om binnen de provincies een samenhangende aanpak van het faunabeheer te verzekeren en daarover verantwoording af te leggen aan de provincie.

⁴⁶⁴ Artikel 4.12, tweede lid, aanhef en onder a, Ob.

⁴⁶⁵ Artikel 4.12, derde lid, Ob.

⁴⁶⁶ Artikel 8.1, eerste, tweede en vijfde lid, Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Op grond van de Omgevingswet⁴⁶⁷ moeten bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen. Die regels moeten strekken ter waarborging van een transparante, samenhangende en regionaal ingebedde uitvoering van schadebestrijding door grondgebruikers, uitvoering van het duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, en uitoefening van de jacht. De te stellen regels moeten in ieder geval gaan over de rechtsvorm en de samenstelling van het bestuur van een faunabeheereenheid. Bij omgevingsverordening worden nadere regels gesteld. Bij het opstellen van deze nadere regels kan de provincie rekening houden met de regionale bijzonderheden en omstandigheden. In bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen worden dergelijke nadere regels gesteld bij regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in plaats van bij omgevingsverordening;⁴⁶⁸ die gevallen worden met dit aanvullingsbesluit aangewezen in het Ob.⁴⁶⁹ In het navolgende wordt alleen gerefereerd aan de omgevingsverordening.

Overeenkomstig de voorheen in de artikelen 3.12 en 3.13 van de Wet natuurbescherming gestelde regels, zijn in het Bal de volgende regels over de faunabeheereenheden gesteld:

- de faunabeheereenheid heeft de rechtsvorm van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of een stichting;⁴⁷⁰
- in het bestuur van een faunabeheereenheid zijn in ieder geval vertegenwoordigd: de jachthouders uit het werkgebied van de faunabeheereenheid en maatschappelijke organisaties die het doel behartigen van een duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren in de regio waartoe het werkgebied van de faunabeheereenheid behoort.⁴⁷¹ De aanwezigheid van deze maatschappelijke organisaties moet verzekeren dat het belang van de natuur en de betrokken populaties adequaat worden meegenomen en draagt bij aan een transparante besluitvorming en een goede regionale inbedding. Provincies kunnen over de invulling van de samenstelling van het bestuur bij omgevingsverordening nadere regels stellen;⁴⁷²
- op uitnodiging van het bestuur van de faunabeheereenheid kunnen vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die een ander doel behartigen en wetenschappers op het gebied van faunabeheer deelnemen aan de vergaderingen van het bestuur en het bestuur adviseren.⁴⁷³ Dit kan bijdragen aan een verdere vergroting van de transparantie en de kwaliteit van de besluitvorming. Over de invulling van deze bepaling kunnen bij omgevingsverordening nadere regels worden gesteld.

De voorheen in artikel 3.12, eerste lid, van de Wet natuurbescherming geregelde verplichting om bij de uitvoering van schadebestrijding of populatiebeheer en bij de uitoefening van de jacht

⁴⁶⁷ Artikel 8.1, derde lid, Omgevingswet.

⁴⁶⁸ Artikel 8.1, vijfde lid, Omgevingswet.

⁴⁶⁹ Artikel 6.4 Ob.

⁴⁷⁰ Artikel 6.1, eerste lid Ob.

⁴⁷¹ Artikel 6.1, tweede lid, Ob.

⁴⁷² Artikel 8.1, derde lid, Omgevingswet.

⁴⁷³ Artikel 6.1, derde lid, Ob.

te handelen in overeenstemming met het door de faunabeheereenheid vastgestelde faunabeheerplan is met dit aanvullingsbesluit als zodanig overgezet naar het Bal.⁴⁷⁴ In die plannen zullen voor het duurzaam voortbestaan van de populaties met inachtneming van alle daarbij spelende belangen – waaronder voorkoming van schade aan eigendommen en veiligheid – de lange termijndoelen voor het werkgebied van de faunabeheereenheid worden omgezet in werkplannen, die een vertaling van de doelen naar een concrete inzet op streekniveau bevatten. Daarbij kan samenhang worden aangebracht tussen schadebestrijding, populatiebeheer en jacht.

Overeenkomstig de voorheen in de artikelen 3.12 en 3.13 van de Wet natuurbescherming opgenomen bepalingen, worden met dit aanvullingsbesluit aan het Ob de volgende regels toegevoegd over de faunabeheerplannen, hun totstandkoming en de verantwoording over de uitvoering:

- passende en doeltreffende maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade aangericht door in het wild levende dieren moeten in ieder geval onderdeel van het plan zijn.⁴⁷⁵ Gegeven de reikwijdte van het faunabeheerplan spreekt het evenwel voor zich dat ook andere belangen, zoals volksgezondheid en veiligheid worden betrokken bij de te formuleren maatregelen, al regelt het Ob dat niet. Bij omgevingverordening worden de verdere eisen aan faunabeheerplannen gesteld.⁴⁷⁶
- aanwijzing van de gevallen waarin de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is voor de goedkeuring van het faunabeheerplan en nadere regels over de onder diens bevoegdheid vallende faunabeheerplannen;⁴⁷⁷
- het faunabeheerplan wordt onderbouwd door trendtellingen van de populaties van in het wild levende dieren in het gebied waarop het faunabeheerplan van toepassing is, om een planmatige en doelmatige aanpak van het faunabeheer te bewerkstelligen.⁴⁷⁸ Dit is relevant voor de motivering van de aard van de maatregelen en van de beoogde omvang van de populaties, mede in het licht van de algemene eis dat een duurzaam voortbestaan van de populatie van de betrokken soorten verzekerd blijft. Daarop zullen gedeputeerde staten bij de goedkeuring van het plan ook toetsen;
- de faunabeheereenheid hoort, voordat zij het faunabeheerplan vaststelt, de binnen haar werkgebied werkzame wildbeheereenheden over de inhoud van het plan.⁴⁷⁹ Het zijn immers over het algemeen de wildbeheereenheden – waarin de bezitters van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit zich hebben verenigd⁴⁸⁰ – die de uitvoering van het faunabeheerplan bevorderen en coördineren, althans waar het populatiebeheer en – vaak ook – schadebestrijding betreft. Bij de wildbeheereenheden zit veel kennis uit het veld die van belang is voor de invulling en onderbouwing van het plan, en zij kunnen ook adviseren over de uitvoerbaarheid;

⁴⁷⁴ Artikel 11.64, eerste lid, Bal.

⁴⁷⁵ Artikel 6.2, derde lid, Ob.

⁴⁷⁶ Artikel 8.1, derde lid, Omgevingswet.

⁴⁷⁷ Artikel 8.1, vijfde lid, Omgevingswet en artikel 6.4 Ob.

⁴⁷⁸ Artikel 6.2, vierde lid, Ob.

⁴⁷⁹ Artikel 6.3, eerste lid, Ob.

⁴⁸⁰ Artikel 8.2 Omgevingswet.

- de faunabeheereenheid moet het door die eenheid vastgestelde faunabeheerplan openbaar maken, zodra het door gedeputeerde staten is goedgekeurd.⁴⁸¹ Die verplichting draagt bij aan de transparantie van de wijze waarop de uitvoering van de schadebestrijding en populatiebeheer en de uitoefening van de jacht zullen plaatsvinden;
- de faunabeheereenheid brengt jaarlijks verslag uit van de uitvoering van het faunabeheerplan aan gedeputeerde staten en zij maakt een overzicht van de jaarlijks gedode dieren, onderscheiden naar soort, openbaar. Dat overzicht wordt samengesteld op basis van door houders van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit verstrekte gegevens en het jaarlijkse verslag.⁴⁸² Hiermee zijn zowel de verantwoording van faunabeheereenheden richting de provincie als de transparantie richting de samenleving gediend.

Verwezen wordt ook naar paragraaf 3.3.4.1 van deze nota van toelichting.

5.4 Rapportages

Rapportages vogelrichtlijn en habitatrichtlijn

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

Artikel 11 van de habitatrichtlijn bevat de algemene verplichting voor lidstaten om toe te zien op de staat van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten op hun grondgebied. Daarbij besteden zij bijzondere aandacht aan de zogenoemde prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten. Het gaat om habitats en soorten die dreigen te verdwijnen, en voor de instandhouding waarvan de Europese Unie een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke verspreidingsgebied in de Europese Unie ligt. Artikel 11 noopt dus tot monitoring, en zo nodig ook wijziging van de maatregelen die zijn gericht op het behoud of herstel van de betrokken habitats en soorten. De richtlijn verwijst ook in artikel 4, eerste lid, naar dit toezicht, waar het gaat om voorstellen voor wijzigingen ten aanzien van de geselecteerde Natura 2000-gebieden. Het toezicht kan nieuwe inzichten geven die nopen tot actualisatie van de natuurvisie overeenkomstig het voorgestelde

⁴⁸¹ Artikel 6.3, tweede lid, Ob.

⁴⁸² Artikel 6.3, derde en vijfde lid, Ob.

artikel 1.6, eerste lid. Het ingevolge artikel 11 van de habitatrichtlijn bedoelde toezicht behoort in Nederland tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De verantwoordelijkheid voor de monitoring van de staat van instandhouding van habitats en soorten en van de voortgang van de inspanningen om de biodiversiteitsdoelstellingen uit de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn te realiseren, is geregeld in het Bkl.⁴⁸³

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

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

⁴⁸³ Artikel 10.38 Bkl.

In de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies is het Rijk – de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – verantwoordelijk voor het opstellen van de rapportages en de verstrekking van informatie aan Europese Commissie en internationale organisaties. Het Rijk maakt daarvoor zoveel mogelijk gebruik van de bestaande gegevensbestanden. Voor een deel is evenwel onontkoombaar dat de provincies gegevens aan het Rijk verstrekken, omdat uitsluitend zij daarover beschikken of omdat zij het best in staat zijn de gegevens te vergaren. In het eerder aangehaalde bestuursakkoord natuur is tussen het Rijk en de provincies over de inwinning van deze gegevens afgesproken dat de ontwikkeling van de stand van soorten en de kwaliteit van habitats wordt gevolgd met gebruikmaking van een gezamenlijk door Rijk en provincies uit te werken eenvoudige monitoringssystematiek; deze gaat niet verder dan de Europese rapportageverplichting. De provincies verzamelen de gegevens, die het Rijk aanbiedt aan de Europese Commissie, aldus het akkoord. Het gaat dan in het bijzonder om de gegevens ten behoeve van de monitoringsrapportages, bedoeld in artikel 17 van de habitatrichtlijn en artikel 12 van de vogelrichtlijn, die overeenkomstig de standaardgegevensformulieren moeten worden verstrekt; dit uiteraard voor zover het gegevens betreft met betrekking tot Natura 2000-gebieden voor de beheerplannen waarvan de provincies verantwoordelijk zijn. Deze gegevensverzameling kan mogelijk worden gekoppeld aan de gegevensverzameling in het kader van de evaluatie van de beheerplannen, die op grond van het Omgevingsbesluit⁴⁸⁴ elke zes jaar moeten worden geactualiseerd. Daarbij kan tevens aansluiting worden gezocht bij het ritme van de monitoringsrapportages die eens in de zes jaar aan de Europese Commissie moet worden gestuurd.

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

De verplichting voor de provincies om de betrokken gegevens aan het Rijk te verstrekken is met dit aanvullingsbesluit toegevoegd aan het Omgevingsbesluit⁴⁸⁵, zoals voorheen was geregeld in artikel 1.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming.

Rapportage invasieve-exoten-basisverordening

In het Bkl⁴⁸⁶ zijn de provincies belast met de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van de in bijlage VA bij het Bkl genoemde invasieve uitheemse soorten. In het verlengde daarvan is in het Ob⁴⁸⁷ een verplichting opgenomen voor gedeputeerde staten om uiterlijk op 1 juni 2025, en daarna elke zes jaar, een rapportage uit te brengen aan de Minister van

⁴⁸⁴ Artikel 10.18 Ob.

⁴⁸⁵ Artikel 10.36a Ob.

⁴⁸⁶ Artikel 3.29 Bkl.

⁴⁸⁷ Artikel 10.36c Ob.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de genomen maatregelen ten aanzien van deze invasieve soorten. Deze rapportageverplichting betreft een beknopte terugmelding van de uitgevoerde maatregelen en is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de verplichting van artikel 24 van de exotenverordening voor de lidstaten om uiterlijk op 1 juni 2019, en daarna elke zes jaar de Europese Commissie te rapporteren over de bestrijding van invasieve uitheemse dier- en plantensoorten. De rapportageverplichting ligt bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Rapportage voortgang Natuurnetwerk Nederland

Bij de behandeling destijds van het voorstel voor de Wet natuurbescherming heeft de Tweede Kamer bij amendement van het toenmalige lid Van Veldhoven e.a.⁴⁸⁸ in artikel 1.12, vierde lid, van die wet de verplichting opgenomen om beide kamers ter informeren over de voortgang van de totstandkoming en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland. Het gaat hier om een van de kerninstrumenten die in Nederland worden ingezet in het kader van het op grond van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn verplichte actieve beleid gericht op behoud en herstel van bedreigde dier- en plantensoorten, waarvoor in het Bkl instructieregels over de omgevingsverordening zijn vastgesteld.⁴⁸⁹ Met dit aanvullingsbesluit worden de regels over de betrokken rapportageverplichting en over de daaraan ten grondslag liggende gegevensinwinning opgenomen in het Omgevingsbesluit.⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ Kamerstukken 2014/15, 33348, nr. 118.

⁴⁸⁹ Afdeling 7.3 Bkl.

⁴⁹⁰ Artikel 10.36d Ob.

6. Integraal afwegingskader en effecten

De natuurwetgeving gaat over naar de Omgevingswet en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, zonder beleidsinhoudelijke wijzigingen. Voor de probleemanalyse, de instrumentkeuze, de gevolgenbeoordeling en de resultaten van de toepassing van het integraal afwegingskader verwijst het kabinet dan ook naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel natuurbescherming en de nota van toelichting bij het Besluit natuurbescherming.⁴⁹¹ Kern-doelstellingen die ten grondslag lagen aan die wetgeving waren de wens tot vereenvoudiging van de natuurwetgeving, een betere aansluiting bij de internationale verplichtingen en verdere decentralisatie van taken en bevoegdheden naar de provincies, gezien hun regierol bij het gebiedsgerichte beleid. De inzichten daarover zijn niet gewijzigd.

Voor de overwegingen die ten grondslag liggen aan de overgang van de natuurwetgeving naar de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en de vormgeving daarvan wordt verwezen naar hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. De integratie met het stelsel van de Omgevingswet bevordert dat het natuurbelang al in een vroegtijdig stadium bij beleids- en besluitvorming wordt betrokken. Dat is goed voor de natuur en dat voorkomt ook vertraging verderop in besluitvormingstrajecten.

De overgang heeft overigens wel tot gevolg dat de aanduiding van sommige instrumenten vanwege de integratie met het stelsel van de Omgevingswet is gewijzigd. Zo zijn ontheffingen omgevingsvergunningen of maatwerkvoorschriften geworden. Zo is het beheerplan voor Natura 2000-gebieden een programma geworden. En zo is het kaderstellende bestemmingsplan voor ontwikkelingsgebieden in de zin van voorheen artikel 5.6 van de Wet natuurbescherming en artikel 2.3 van de Crisis- en Herstelwet, een gemeentelijke programmatische aanpak stikstof geworden. Maar de werking van deze instrumenten is geheel vergelijkbaar met die van de oorspronkelijke instrumenten.

Bij de totstandkoming van dit aanvullingsbesluit is ook gekeken naar de ervaringen van provincies, gemeenten en waterschappen met de voorheen geldende Wet natuurbescherming. Deze geven, zoals blijkt uit hun adviezen over het ontwerp van dit aanvullingsbesluit – voornamelijk geen aanleiding tot meer wezenlijke wijzigingen van het wettelijke stelsel. De tijd die is verstreken sinds de invoering van de Wet natuurbescherming per 1 januari 2017 is tekort om definitieve uitspraken over de werking van de natuurregels te doen. Bij de eerste evaluatie van de Omgevingswet zal opnieuw naar hun werking in de praktijk worden gekeken. Wel zijn op basis van de ervaringen enkele kleinere verbeteringen aangebracht. Zo zijn de criteria voor de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincies met betrekking tot de verlening van omgevingsvergunningen op basis van de ervaringen verduidelijkt; dit voorkomt tijdverlies door discussie tussen de overheden over wie bevoegd gezag is. Na de invoering van de Wet natuurbescherming zijn in die wet, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming nog enkele verbeteringen in de regelgeving doorgevoerd en zijn de provincies belast met het beheer

⁴⁹¹ Hoofdstuk 11 van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3) en paragraaf 6.3 van de nota van toelichting (Stb. 2016, 383).

en de bestrijding van bepaalde invasieve exoten.⁴⁹² Die wijzigingen zijn in dit aanvullingsbesluit meegenomen.

De gevolgen voor de regeldruk van de Wet natuurbescherming zijn onderzocht door SIRA Consulting BV en beschreven in het rapport "Regeldrukeffecten Wetsvoorstel Natuurbescherming" van 15 april 2015.⁴⁹³ Ten opzichte van de in dat rapport berekende regeldrukeffecten brengen de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en dit aanvullingsbesluit geen wijzigingen met zich. De enige extra lasten die de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet geven zijn de lasten die samenhangen met het feit dat bedrijven, burgers en professionals eenmalig kennis moeten nemen van de nieuwe vindplaats van de bekende regels in de verscheidene algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet. Er wordt van uitgegaan dat deze lasten lager zullen zijn dan de lasten die in voornoemd regeldrukrapport zijn berekend voor het kennis nemen van de nieuwe natuurregelgeving.⁴⁹⁴ Anders dan bij de Wet natuurbescherming zijn er geen inhoudelijke veranderingen aan de orde, waarvan burgers en bedrijven per se kennis moeten nemen. Het overgangsrecht verzekert ook dat besluiten die op grond van de Wet natuurbescherming zijn genomen hun gelding blijven behouden nadat het onderhavige wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven en in werking zal zijn getreden. Burgers en ondernemers zullen alleen bij nieuwe activiteiten of het verlopen van de geldigheidsduur van geldende besluiten kennis moeten nemen van de nieuwe wetgeving. Het gaat dan om het achterhalen van de gewijzigde vindplaats van de inhoudelijke normen, de bevoegdheden en de procedures in de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet.

Voor de gewenning aan de nieuwe opzet van de wetgeving zijn de trajecten voor voorlichting over het stelsel van de Omgevingswet van belang. Naast specifiek voor natuur georganiseerde botsproefsessies en voorlichtingsbijeenkomst voor bevoegde gezagen en (natuur)stakeholders, zijn en worden in het land diverse trainings- en kennisbijeenkomsten georganiseerd over de Omgevingswet. Bovendien worden door het Rijk samen met de koepels regionale projecten en pilots gefaciliteerd waarin regionale vragen rondom de Omgevingswet centraal staan. Daarin wordt ook aandacht besteed aan natuur. Kennis wordt aangeboden via het informatiepunt: www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Over de wet- en regelgeving in wording is informatie ontsloten via www.omgevingswetportaal.nl. Met partijen als VNO-NCW en brancheorganisaties wordt verder gezien hoe de achterban het beste geïnformeerd kan worden. Ook met VNG, IPO en Unie van Waterschappen wordt gezien hoe hun achterbannen het beste geholpen kunnen worden om de aanvragers te ondersteunen, waar zij voor besluiten op grond van de Omgevingswet bevoegd gezag zijn. Ik verwijs u in dit kader ook naar de voortgangsrapportage van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 december 2018. Specifiek voor natuur zal nagegaan worden of dit soort voorlichting voldoende is of dat aanvullend specifieke informatie voor bepaalde doelgroepen nodig is.⁴⁹⁵ Uiteraard is ook de nota van toelichting

⁴⁹² Wetten van 29 mei 2017 (Stb. 2017, 242), van 25 april 2018 (Stb. 2018, 142) en van PM; Besluit van 4 december 2017 (Stb. 2017, 502); Regeling van 5 juli 2017, nr. WJZ / 17040794 (Stcrt. 2017, 39658), van 22 februari 2018, nr. WJZ/17141167 (Stcrt. 2018, 13687), en van 17 mei 2018, nr. WJZ/18078539 (Stcrt. 2018, 29062).

⁴⁹³ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nrs. 14, bijlage, en 17.

⁴⁹⁴ Zie blz. 50–52 van het rapport.

⁴⁹⁵ Kamerstuk 33118, nr. 115.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet benut om de lezer zo goed mogelijk wegwijs maken in de nieuwe structuur en via omzettingstabellen duidelijk maken waar de huidige natuurregels in het stelsel van de Omgevingswet landen. Het digitaal stelsel Omgevingswet ondersteunt het werken met de wet.

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

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

In totaal gaat het dus om maximaal ca € 600.000, – aan eenmalige lasten voor burgers en maximaal ca € 7,4 miljoen aan eenmalige lasten voor ondernemers, voor alle regelgeving die nu is opgenomen in de Wet natuurbescherming, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming. Het betreft hier een heel ruime inschatting, de werkelijke lasten zullen waarschijnlijk aanzienlijk lager uitvallen.

Het aanvullingsbesluit brengt ten opzichte van de geldende natuurwetgeving geen wijziging ten aanzien van de inwinning en verwerking van persoonsgegevens met zich.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Bal)

Onderdeel A

Artikel 11.1 (activiteiten)

Eerste lid

Deze bepaling bakent de reikwijdte van de nieuwe afdeling 11.1 van het Bal af. De in deze afdeling gestelde regels betreffen activiteiten, Natura 2000-activiteiten en activiteiten met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een bijzonder nationaal natuurgebied, waarover voorheen regels waren gesteld in de voormalige Wet natuurbescherming en waarover bij algemene maatregel van bestuur regels moeten worden gesteld. De opdracht om regels te stellen is opgenomen in artikel 4.3, eerste lid, onder j, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. De regels zijn, zoals aangegeven in hoofdstuk 1 van deze nota van toelichting, voor een groot deel noodzakelijk om uitvoering te geven aan de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn, de cites-verordeningen en andere internationaal-rechtelijke verplichtingen.

Tweede lid

De in het tweede lid gemaakte uitzondering, continueert de in artikel 1.2, tweede lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen uitzondering voor visserij-activiteiten in de exclusieve economische zone (EEZ) van Nederland. Deze is aangewezen in de Rijkswet instelling exclusieve economische zone, en begrensd in het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone.

De uitzondering hangt samen met het feit dat de regulering van onder het gemeenschappelijke visserijbeleid (GVB) vallende visserijactiviteiten – ook regulering met het oog op natuurdoelstellingen – plaatsvindt op grond van de Europese visserijwetgeving en de uitvoering daarvan geschiedt op grond van de Visserijwet 1963. Op deze activiteiten is het specifieke kader voor de bescherming van natuurwaarden als neergelegd in hoofdstuk 11 niet van toepassing. In artikel 11.16, aanhef en onder b, zijn deze activiteiten ook expliciet uitgezonderd van de in artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet geregelde omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten, wat nodig is omdat die vergunningplicht direct uit de wet voortvloeit en niet afhankelijk is van de aanwijzing van activiteiten waarop de vergunningplicht betrekking heeft.

De specifieke voorziening voor visserij hangt onmiddellijk samen met het feit dat de Europese Unie op grond van artikel 3, eerste lid, onder d, van het verdrag betreffende de werking van de

Europese Unie exclusief bevoegd is op het gebied van “de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid”. Het maakt daarbij niet uit of het om zelfstandige visserijmaatregelen gaat of om maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de kaderrichtlijn mariene strategie⁴⁹⁶: visserijmaatregelen kunnen alleen in het kader van het GVB worden genomen. Dit betekent dat lidstaten alleen zelf visserijmaatregelen kunnen vaststellen, als zij die bevoegdheid expliciet hebben gekregen op grond van het GVB; als het GVB geen bevoegdheid aan lidstaten heeft toegekend, kan alleen de Europese Unie dergelijke maatregelen vaststellen.

In artikel 11 van de basisverordening van het gemeenschappelijk visserijbeleid⁴⁹⁷ is een procedure vastgesteld voor het stellen van visserijbeperkende maatregelen voor de bescherming van Natura 2000-gebieden – als bedoeld in artikel 6 van de habitatrichtlijn en artikel 4 van de vogelrichtlijn - en ruimtelijke beschermingsmaatregelen die bijdragen aan samenhangende en representatieve netwerken van beschermde mariene gebieden, waarbij de diversiteit van de samenstellende ecosystemen adequaat is gedekt, als bedoeld in artikel 13, vierde lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie. Deze procedure komt erop neer dat door het initiërende land samen met alle lidstaten met een visserijbelang en de relevante adviesraden wordt gesproken over de begrenzing en omvang van de gebieden en het bijbehorende beschermingsregime. Als alle landen hiermee akkoord zijn, leidt dit tot een gezamenlijke aanbeveling, op basis waarvan de Europese Commissie via een gedelegeerde handeling visserijmaatregelen kan vaststellen voor de gebieden. Uitvoering van dergelijke gedelegeerde handelingen, die voor de vissers van alle lidstaten gelden, geschiedt op grond van de Visserijwet 1963. Artikel 11 laat ook toe dat de lidstaten zelfstandig, buiten de procedure leidende tot een gedelegeerde handeling, om maatregelen treffen, maar deze hebben dan geen gevolgen voor vissersvaartuigen van andere lidstaten. De procedure van artikel 11 heeft betrekking op maatregelen in de EEZ en maatregelen in de 12-mijlszone.

Artikel 20 van de basisverordening voorziet ook in een procedure die het voor lidstaten mogelijk maakt binnen de 12-mijlszone maatregelen vast te stellen om onder meer de staat van instandhouding van mariene ecosystemen te handhaven of te verbeteren, zolang de Europese Unie daarvoor geen maatregelen heeft vastgesteld. Als de maatregelen ook voor vissersvaartuigen van andere lidstaten moeten gelden, dan is daarover overleg met de Europese Commissie en de betrokken lidstaten nodig, en moet vaststaan dat de maatregel niet discriminerend is.

Buiten deze bepalingen biedt de basisverordening geen ruimte voor lidstaten voor visserijbeperkende maatregelen met het oog op natuurdoelen.

⁴⁹⁶ Richtlijn 2008/56/EG van het Europees parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEU 2008, L 164).

⁴⁹⁷ Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad (PbEU 2013 L 354).

Waar de uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid geschiedt via de Visserijwet 1963, worden ook de noodzakelijke maatregelen die in het kader van dat beleid met het oog op natuurbescherming worden getroffen op grond van die wet omgezet. Voor zover in hoofdstuk 11 van het Bal normen zijn gesteld die ook betrekking kunnen hebben op visserij-activiteiten die onder het gemeenschappelijk visserijbeleid vallen, kunnen deze in de 12 mijlszone ten overstaan van onder Nederlandse vlag varende vissers worden gehandhaafd, en binnen de 3-mijlszone ook ten overstaan van onder Belgische vlag varende vissers.⁴⁹⁸ Buiten de 12-mijlszone, in de EEZ, is volledige regulering van de visserijactiviteiten op communautair niveau in plaats van op nationaal niveau aangewezen. Daardoor kan uiteindelijk de beste bescherming van de natuurwaarden in de EEZ, worden gerealiseerd, omdat zo ook een effectievere handhaving ten aanzien van buitenlandse vissers is verzekerd.

Uiteraard is het van belang dat de ontwikkeling van voorstellen voor visserijbeperkende maatregelen in de mariene Natura 2000-gebieden waar mogelijk plaatsvindt 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 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 11.2 (oogmerken)

Dit artikel bevat het oogmerk van de in de nieuwe paragraaf 11.1.2 van het Bal gestelde specifieke algemene regels over Natura 2000-activiteiten en activiteiten met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een bijzonder nationaal natuurgebied. Dit oogmerk is direct ontleend aan de in artikel 4.30 van de Omgevingswet, zoals aangevuld bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, genoemde strekking van de te stellen rijksregels over de genoemde activiteiten. Het oogmerk is limitatief en daarmee richtinggevend voor alle in paragraaf 11.1.2 van het besluit gestelde regels. Het artikel werkt ook door in de bevoegdheden van bestuursorganen, bijvoorbeeld bij de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels. Voor de belangen die buiten het oogmerk in dit artikel vallen, is uiteraard wel de in de artikelen 1.6 en

⁴⁹⁸ Alleen binnen de 3 mijlszone kunnen de maatregelen ook jegens Belgische vissers worden gehandhaafd, op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van het Benelux verdrag uit 1958. Het Hof van Justitie heeft op 16 mei 1984, in zaak C-105/83 (Pakvries) uitgesproken dat uit (de voorganger van) artikel 350 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie volgt dat België, Nederland en Luxemburg, in afwijking van de gemeenschapsvoorschriften, bepalingen kunnen toepassen die binnen hun unie gelden, voor zover die verder is voortgeschreden dan de gemeenschappelijke markt.

1.7 van de Omgevingswet neergelegde wettelijke zorgplicht van toepassing. Bovendien kunnen voor het waarborgen van deze belangen op decentraal niveau regels worden gesteld.

Artikel 11.3 (bevoegd gezag gedeputeerde staten)

Gelet op het schaalniveau van de te beschermen gebieden en populaties van soorten – die het lokale niveau overstijgen en een gebiedsgerichte aanpak vergen – en in overeenstemming met de afspraken die zijn gemaakt in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact, zijn in de voormalige Wet natuurbescherming de wettelijke taken en bevoegdheden op het vlak van de uitvoering grotendeels bij de provincies belegd. Deze lijn is doorgetrokken bij de overheveling van het stelsel van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het onderhavige aanvullingsbesluit. Zo zijn het over het algemeen (zie hierna) de provincies die omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten verlenen en die onder meer verantwoordelijk zijn voor het nemen van maatregelen voor het behoud en eventueel herstel van habitattypen, leefgebieden en dier- en plantensoorten waarvoor in een specifieke wettelijke bescherming is voorzien. In het verlengde daarvan zijn gedeputeerde staten in artikel 11.3 ook aangewezen als het bevoegd gezag dat maatwerkvoorschriften kan stellen en dat gelijkwaardige maatregelen kan toelaten.

De bevoegdheid van gedeputeerde staten ten aanzien van toegangsbeperkingsbesluiten in Natura 2000-gebieden is geregeld in artikel 2.44, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. De bevoegdheid van gedeputeerde staten om te beslissen op een enkelvoudige of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of een natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit gezamenlijk is geregeld in artikel 4.6, eerste lid, onder e, van het Ob; de bevoegdheid tot het adviseren over en instemmen met een beslissing op de meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning die ook op andere activiteiten betrekking heeft, is geregeld in artikel 4.25, eerste lid, onder e, van het Ob.

De bevoegdheid van provinciale staten om bij omgevingsverordening maatwerkregels vast te stellen of om op grond van artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet vrijstelling te verlenen van de omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten is geregeld in de artikelen 11.7 en 11.19 van het Bal.

Artikel 11.4 (bevoegd gezag Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)

In sommige gevallen, als sprake is van activiteiten of gebieden waarmee een provincie-overstijgend belang is gemoeid, zoals landelijke infrastructuur of beheer van grote wateren, of als sprake is van activiteiten met betrekking tot door het Rijk beheerde gebieden (anders dan gebieden van Staatsbosbeheer) is de Minister van de Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag voor het nemen van op rechtsgevolg gerichte besluiten met het oog op natuurbescherming. Voor dergelijke activiteiten is het ingevolge artikel 11.4 dan ook deze minister die

maatwerkvoorschriften kan vaststellen of die beslist over het toepassen van maatregelen die gelijkwaardig zijn aan de voorgeschreven maatregelen. Verwezen zij naar de paragrafen 2.2.1.2 en 2.2.2 van deze nota van toelichting.

De bevoegdheid van de minister ten aanzien van toegangsbeperkingsbesluiten in Natura 2000-gebieden is geregeld in artikel 2.44, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. De bevoegdheid van de minister om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is geregeld in artikel 4.12 van het Omgevingsbesluit; de bevoegdheid tot het adviseren over en instemmen met een beslissing op de meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning die ook op andere activiteiten betrekking heeft, is geregeld in artikel 4.31, eerste lid, van het Ob.

De bevoegdheid van de minister om op grond van artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet bij ministeriële regeling vrijstelling te verlenen van de omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten is geregeld in artikelen 11.20 van het Bal. Op grond van artikel 4.4, vierde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, kan de minister bij ministeriële regeling ook regels van meer technische of administratieve aard stellen.

Artikel 11.5 (normadressaat)

Artikel 11.5 bepaalt tot wie de regels van de nieuwe afdeling 11.1 van dat besluit zijn gericht. Binnen het stelsel van de wet wordt degene die de activiteit verricht primair verantwoordelijk geacht voor de naleving van de regels die gelden voor het verrichten van activiteiten. Voor vergunningplichtige activiteiten is dat expliciet verwoord in artikel 5.37, eerste lid, van de Omgevingswet. Het gaat daarbij om degene die verantwoordelijk is voor het verrichten van de activiteiten, zoals de eigenaar of de opdrachtgever. Deze moet de vergunningvoorschriften zelf naleven en zorgen dat deze door zijn werknemers of contractanten worden nageleefd. Dit artikel bevat een soortgelijke bepaling voor de activiteiten die worden geregeld met algemene regels: degene die de activiteiten verricht, moet voldoen aan de regels van dit besluit, en ervoor zorgen dat de mensen of bedrijven die voor haar of hem werkzaamheden verrichten zich aan de regels over de activiteit houden.

Artikel 11.6 (specifieke zorgplicht)

Algemeen

Voor alle categorieën van activiteiten waarvoor in het Bal algemene rijksregels zijn opgesteld zijn specifieke zorgplichten geformuleerd, op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet. De specifieke zorgplichten borduren voort op de algemene zorgplicht in artikel 1.7 van de Omgevingswet, maar zijn concreter. Ze vormen voor de activiteiten waarvoor het Rijk regels stelt het fundament waarop de meer uitgewerkte rijksregels voortbouwen. Ze maken het mogelijk om zich bij het formuleren van die meer uitgewerkte regels te richten op de hoofdzaken. Omdat

een specifieke zorgplicht geldt is het niet nodig om alle potentiële nadelige gevolgen van die activiteiten volledig met detailregels af te dekken. Dat zou in veel gevallen ook niet mogelijk zijn. De rijksregels over activiteiten die zijn opgenomen in dit besluit, hebben betrekking op een breed scala aan activiteiten en het is onmogelijk om alle potentiële gevolgen van die activiteiten vooraf te voorzien en daarvoor concrete regels te stellen. Daarom zijn de uitgewerkte rijksregels gericht op de belangrijkste nadelige gevolgen en dekt de specifieke zorgplicht eventuele andere situaties.

Over de specifieke zorgplichten zijn in het Bal de volgende hoofdkeuzes gemaakt:

- a. de specifieke zorgplichten verschillen wat toepassingsbereik betreft niet van overige regels;
- b. de specifieke zorgplichten komen niet in de plaats van de uit een oogpunt van rechtszekerheid wenselijke nadere uitwerking van regels over activiteiten;
- c. de specifieke zorgplicht doet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voor zover geen uitgewerkte regels gelden
- d. de specifieke zorgplicht blijft gelden als in het besluit meer uitgewerkte regels zijn gesteld;
- e. de specifieke zorgplicht geldt ook voor vergunningplichtige activiteiten;
- f. de specifieke zorgplicht is, net als andere algemene rijksregels, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar.

De specifieke zorgplichtbepalingen in het Bal bestaan in principe uit twee delen. Het eerste deel, verplicht degene die de activiteit verricht om zorg te dragen voor bepaalde belangen. Hoewel de zorgplicht een open norm is en moet blijven, wordt in het tweede deel de zorg die in het eerste deel wordt gevraagd nader geconcretiseerd. Dit geeft een handvat aan degene die de activiteit verricht om de vereiste zorg in te vullen. Het is geen uitputtende concretisering. De concretisering is van belang tegen de achtergrond dat alle specifieke zorgplichtbepalingen in het Bal niet alleen bestuursrechtelijk (bestuursdwang, last onder dwangsom), maar in het uiterste geval ook strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd..

Er worden geen onredelijke eisen gesteld: tijdens en na het verrichten van activiteiten met mogelijke nadelige gevolgen moet de nodige zorgvuldigheid aan de dag wordt gelegd, waarbij rekening wordt gehouden met wat betrokkene in redelijkheid kan weten, kan doen en kan nalaten. De specifieke zorgplicht gaat niet zo ver dat daaronder ook het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen valt die in redelijkheid voor degene die de activiteit verricht niet te voorzien zijn. In dergelijke situaties zal het bevoegd gezag door middel van het stellen van een vergunningvoorschrift, maatwerkvoorschrift of maatwerkregel eerst moeten concretiseren dat maatregelen nodig zijn.

Ook laat het feit dat de specifieke zorgplicht naast de meer uitgewerkte algemene regels en vergunningvoorschriften geldt onverlet dat in het algemeen het naleven van de voorschriften van dit besluit en een eventuele vergunning voldoende zal zijn om nadelige effecten te voorkomen, uitgaande van de gebruikelijke wijze waarop de in het besluit gereguleerde activiteiten in de praktijk worden uitgevoerd. Maar wanneer degene die de activiteit verricht ongebruikelijke

handelingen uitvoert en daarbij geen maatregelen treft waarmee de nadelige gevolgen eenvoudig voorkomen hadden kunnen worden, heeft de zorgplicht wel betekenis naast de voorschriften.

Als een bepaalde handeling uitdrukkelijk is toegestaan op grond van de Omgevingswet of een andere wet, kan die handeling als zodanig niet leiden tot strijdigheid met de specifieke zorgplicht. Te denken valt bijvoorbeeld aan de uitoefening van de visserij op grond van de Visserijwet 1963, de uitoefening van de jacht op grond van de Omgevingswet, populatiebeheer op grond van een specifieke omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, of schadebestrijding op grond van de aanwijzing van schadebestrijding als vergunningvrij geval op grond van het Bal. Een specifieke regel gaat immers voor een meer algemene regel als de zorgplichtbepaling. Een onzorgvuldige uitvoering kan wel tot strijdigheid met de zorgplichtbepaling leiden.

Verwezen wordt verder naar de paragrafen 2.3.4 en 3.1 van de nota van toelichting van het Bal, zoals dat in 2018 in het Staatsblad is gepubliceerd, waarin uitgebreid op de inzet van de specifieke zorgplichten bij het stellen van regels over activiteiten is ingegaan.⁴⁹⁹

Eerste lid

De in het eerste lid verwoorde specifieke zorgplicht geldt voor degene die een Natura 2000-activiteit of een activiteit met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een bijzonder nationaal natuurgebied verricht. Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij zich inspannt om zelf te beoordelen of zijn handelen nadelige gevolgen heeft en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Onder handelen wordt uiteraard ook het nalaten om te handelen verstaan.

Het eerste lid sluit inhoudelijk aan bij de zorgplicht die voorheen was geregeld in artikel 1.11 van de toenmalige Wet natuurbescherming. De opzet van de bepaling sluit aan bij de formulering van de algemene zorgplicht van artikel 1.7 van de Omgevingswet.

Het uitgangspunt van de specifieke zorgplicht in artikel 11.6 is dat burgers, ondernemers en overheden alle handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben vooreen Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied achterwege laten. Dat brengt met zich mee dat degene die een bepaalde handeling wil verrichten die gevolgen voor natuurwaarden zou kunnen hebben zich daaraan voorafgaand op de hoogte stelt van de aanwezige natuurwaarden, de kwetsbaarheid ervan en de mogelijke gevolgen daarvoor van zijn handelen.

Bij Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden zijn in ieder geval de Aanwijzingsbesluiten voor die gebieden een belangrijke bron voor de aanwezigheid van bepaalde

⁴⁹⁹ Nota van toelichting, blz. 518-527 (Stb 2018, 293).

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

beschermde soorten en leefgebieden (zie tweede lid onder a). Soms zal de initiatiefnemer ook beschikken over eigen kennis, bijvoorbeeld de monitoring in het kader van de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer, of zal hem op die mogelijke aanwezigheid van soorten of leefgebieden zijn gewezen door het bevoegd gezag of een deskundige. En anders kan hij beschikbare algemene bronnen over de verspreiding van soorten raadplegen. Als er redelijkerwijs rekening moet worden gehouden met de daadwerkelijke aanwezigheid van beschermde soorten, brengt de zorgplicht met zich naar de daadwerkelijke aanwezigheid meer gericht onderzoek plaatsvindt en dat de initiatiefnemer zo nodig een ecooloog raadpleegt.

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

Hier is relevant dat er in het Bal en Bkl, in het bijzonder ten aanzien van Natura 2000-gebieden en vogel- en habitatrictlijnsoorten vaak striktere, specifieke eisen gelden die sowieso in acht moeten worden genomen en die altijd voorrang hebben boven de algemene eisen van de zorgplicht.

Zoals het eerste lid tot uitdrukking brengt, gaat het steeds om dingen die degene die de activiteit verricht 'in redelijkheid' kan weten, doen of nalaten. Er worden dus geen extreme eisen gesteld, wel wordt vereist dat zorgvuldigheid aan de dag wordt gelegd die in redelijkheid vanuit een oogpunt van natuurbescherming mag worden geëist. Onder "zoveel mogelijk" in het eerste lid, onder b, moet niet alleen worden verstaan hetgeen fysisch, qua resultaat mogelijk is, maar ook hetgeen redelijkerwijs van degene die de schade veroorzaakt kan worden gevergd.

De specifieke zorgplicht in artikel 1.6 is gekoppeld aan artikel 11.2 van het Bal, zoals aangevuld bij onderhavige aanvullingsbesluit, waarin het oogmerk is opgenomen waarop de regels in de nieuwe paragraaf 11.1.2 zien. De specifieke zorgplicht heeft geen betrekking op belangen die geen onderdeel uitmaken van het oogmerk in artikel 11.2 en is daardoor specifiekere dan de algemene wettelijke zorgplicht.

Tweede lid

In het tweede lid, is met een niet-limitatieve opsomming aangegeven wat de specifieke zorgplicht in ieder geval inhoudt voor degene die een Natura 2000-activiteit of een activiteit met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een bijzonder nationaal natuurgebied verricht. Dit deel concretiseert de zorgplicht en geeft dus meer richting aan de toepassing hiervan.

De formulering in het tweede lid ten aanzien van Natura 2000-gebieden en bijzondere natuur-gebieden van nationaal belang sluit aan bij de verplichting die de lidstaten hebben op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de habitatrichtlijn en de artikelen 2, 3 en 4 van de vogel-richtlijn.

Onder "passende maatregelen" in het tweede lid, moet niet alleen worden verstaan hetgeen doelmatig en doeltreffend is in het licht van het te bereiken doel, maar ook hetgeen redelijkerwijs van degene die de schade veroorzaakt kan worden gevraagd.

Artikel 11.7 (maatwerkregels), artikel 11.8 (afbakening mogelijkheid maatwerkregels) en artikel 11.9 (maatwerkvoorschriften)

De artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet maken binnen algemene rijksregels de inzet van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels mogelijk, waarmee algemene rijksregels kunnen worden ingevuld, of waarmee van die algemene rijksregels kan worden afgeweken. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels maken het mogelijk om de algemene rijksregels over activiteiten beter te laten aansluiten op de lokale omstandigheden of de specifieke situatie van degene die de activiteit verricht. Het bieden van mogelijkheden voor maatwerk is essentieel voor de vereenvoudiging van regels, de vermindering van de regeldruk en voor het bereiken van een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

Maatwerkregels zijn algemeen verbindende voorschriften. Zij kunnen bij voorbaat, niet gekoppeld aan een specifieke activiteit, en ook gebiedsgericht duidelijk maken welke regels er op een locatie gelden. Maatwerkregels kunnen zo bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen bij het beheer van gebruikruimte, waaronder het aanpakken van problemen veroorzaakt door cumulatie van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Maatwerkvoorschriften zijn beschikkingen, gesteld over een concrete activiteit. Maatwerkvoorschriften kunnen ambtshalve worden gesteld, bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding of van toezicht, of op verzoek, zowel van degene die de activiteit verricht als van een derde. Ze zijn gericht tot degene die de activiteit verricht, dus een bepaald persoon of een bepaald bedrijf.

De artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet bepalen dat met maatwerkregels en maatwerkvoorschriften alleen kan worden afgeweken van algemene regels als dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.

De artikelen 11.7, eerste lid, en 11.9, eerste lid, voorzien in de mogelijkheid voor provincies om over verschillende in afdeling 11.1 van het Bal gestelde algemene regels, waaronder de in artikel 11.6 opgenomen zorgplicht, maatwerkregels en maatwerkvoorschriften te stellen. De

maatwerkregels worden gesteld door provinciale staten bij omgevingsverordening. De maatwerkvoorschriften worden gesteld door gedeputeerde staten bij beschikking. In het tweede lid van de artikelen 11.7 en 11.9 is bepaald in welke gevallen afwijking mogelijk is. Bij de bepalingen waarvan kan worden afgeweken, zijn soms begrenzings opgenomen die de mate van afwijking bepalen.

In beginsel zijn maatwerkregels en afwijking mogelijk ten aanzien van alle bepalingen in afdeling 11.1 die algemene regels bevatten.

Over de regels in paragraaf 11.1.2 die betrekking hebben op de reikwijdte van de omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten zijn geen maatwerkregels mogelijk. Daar gaat het immers niet om algemene regels over activiteiten. Overigens worden op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Omgevingswet binnen bepaalde begrenzings wel afwijkingen in de vorm van een provinciale vrijstelling toegestaan (artikelen 11.7 en 11.19 van het Bal).

Afwijken kan zowel een aanscherping als een versoepeling van de algemene regels inhouden. Het bevoegd gezag doet er goed aan bij een versoepeling door een maatwerkregel expliciet te benoemen dat een afwijking van de algemene regels is beoogd, bijvoorbeeld door aan te geven dat een bepaald artikel in een bepaald geval niet van toepassing is. Als dat niet gebeurt, blijven de algemene regels van het Bal van kracht naast de maatwerkregel en moet de facto nog steeds aan de algemene regels worden voldaan. Andere maatwerkregels, die niet afwijken van de algemene regels in dit besluit maar daarop aanvullen of een nadere invulling geven, hoeven strikt genomen niet expliciet als maatwerkregel te worden aangeduid.

Als op een activiteit een vergunningplicht van toepassing is, kan op grond van artikel 4.5, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Invoeringswet Omgevingswet, worden voorgescreven dat maatwerkvoorschriften in de omgevingsvergunning worden opgenomen. In het derde lid van het nieuwe artikel 11.9 van het Bal is hieraan invulling gegeven. Dit zorgt er voor dat de maatwerkvoorschriften optimaal worden afgestemd op de andere vergunningvoorschriften, zodat de activiteit als geheel integraal beoordeeld en geregeld wordt. Voor zover de vergunning ook ziet op algemeen geregelde activiteiten, te denken valt daarbij ook aan de in het nieuwe artikel 11.6 van het Bal geregelde specifieke zorgplicht, voorkomt dit ook een stapeling van de vergunning met losse maatwerkvoorschriften.

Voorschriften kunnen niet alleen bij het verlenen van de vergunning worden gesteld, maar ook door wijziging van de vergunning. Een aanvraag voor een maatwerkvoorschrift over een (gedeelte van) een activiteit waarvoor al een vergunning is verleend, moet dus worden beschouwd als een aanvraag om de voorschriften van die vergunning te wijzigen. Het ambtshalve toepassen van de bevoegdheid van dit artikel leidt bij die activiteit tot het ambtshalve wijzigen van de verleende vergunning.

Als de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is, kunnen provinciale staten geen maatwerkregels stellen, aldus artikel 11.8. Voor maatwerkvoorschriften is de

onderlinge bevoegdheidsverdeling tussen gedeputeerde staten en de minister geregeld in de artikelen 11.3 en 11.4.

Artikel 11.10 (algemene gegevens bij het verstrekken van gegevens en bescheiden)

Als op grond van afdeling 11.1 gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag worden verstrekt, worden die gegevens, op grond van artikel 11.10 begeleid door een aantal algemene gegevens. Er is aansluiting gezocht bij de algemene gegevens die op grond van artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht bij een aanvraag om een beschikking worden gevraagd. In plaats van de aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd, gaat het bij het verstrekken van gegevens en bescheiden over een activiteit om een aanduiding welke activiteit zal worden verricht. Daarom is onder a opgenomen dat moet worden aangegeven welke van de in afdeling 11.1 geregelde activiteiten het betreft. Daarnaast zijn ter identificatie van belang, de naam en het adres van degene die de activiteit verricht. Als het adres waarop de activiteit waarover gegevens worden verstrekt, een ander adres is dan het adres van degene die de activiteit verricht, bijvoorbeeld omdat er meerdere bedrijfslocaties zijn, wordt ook dat adres verstrekt.

De plicht om gegevens te verstrekken zelf vloeit niet voort uit artikel 11.10, maar uit de specifieke bepalingen over de activiteit waar de gegevensverstrekking aan is gekoppeld, zoals bijvoorbeeld de artikelen 11.12 en 11.14. Op grond van die bepalingen zullen specifieke gegevens worden gevraagd, die dan dus worden verstrekt in aanvulling op de algemene gegevens uit dit artikel.

Bepalingen over het elektronisch verkeer en de mogelijkheden om per post een melding te doen zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit. Zie daarvoor afdeling 12.1 van dat besluit en de toelichting daarop.⁵⁰⁰

Artikel 11.11 (gegevens bij wijzigen naam, adres of normadressaat)

Artikel 11.11 regelt, in tegenstelling tot het artikel dat hiervoor is toegelicht, een verplichting om eigener beweging gegevens te verstrekken in situaties dat zich bepaalde relevante wijzigingen voordoen die betrekking hebben op de identificatie van degene die verantwoordelijk is voor de activiteit.

Het eerste lid regelt dat een naamswijziging of adreswijziging wordt doorgegeven aan het bevoegd gezag vóórdat de wijziging een feit is. Dat is vooral voor de initiatiefnemer zelf van belang: diegene wil immers dan correspondentie van het bevoegd gezag op het juiste adres aankomt.

Het tweede lid regelt dat bij overdracht van de activiteit aan iemand anders, de daardoor gewijzigde gegevens aan het bevoegd gezag worden verstrekt. Bijvoorbeeld omdat een bedrijf onder

⁵⁰⁰ Stb 2018, 290.

dezelfde bedrijfsnaam en op hetzelfde adres wordt voorgezet, maar wisselt van eigenaar. Dit sluit aan op artikel 5.37 van de Omgevingswet, waar hetzelfde over vergunninghouders is geregeld.

Artikel 11.12 (gegevens en bescheiden op verzoek van het bevoegd gezag)

Het eerste lid van artikel 11.12 voorziet in de mogelijkheid dat het bevoegd gezag op voorhand of tijdens de uitvoering van activiteiten die nadelige gevolgen voor een Natura 2000-gebied zou kunnen hebben, gegevens en bescheiden vraagt. Dit om een afweging te kunnen maken of er ter bescherming van dat gebied aanvullende algemene regels, maatwerkregels of maatwerkvoorschriften moeten worden gesteld. Bevoegd gezag, is het bevoegd gezag dat is aangewezen in de nieuwe artikelen 11.3 en 11.4 van het Bal: over het algemeen gedeputeerde staten, soms – bij activiteiten van nationaal belang – de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit artikellid bevat tevens de omzetting van het voorheen geldende artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming, voor zover dat voorziet in de mogelijkheid om in individuele gevallen gegevens te vragen, als dat noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te kunnen borgen. Daarnaast kunnen provinciale staten bij omgevingsverordening op grond van artikel 4.1 van de Omgevingswet generiek tot de overlegging van dit soort gegevens verplichten.

De basis voor de verplichting van artikel 11.12 is artikel 4.3 van de Omgevingswet. Voor een verdere toelichting over de omzetting van artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming, wordt verwezen naar paragraaf 3.2.1.1 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.13 (informerend over een ongewoon voorval)

De kern van de regeling over ongewone voorvallen zit in hoofdstuk 19 van de wet. Daar staat welk bestuursorgaan bevoegd gezag is en wat die kan of moet doen zodra die – door wie dan ook – wordt geïnformeerd over een ongewoon voorval.

Artikel 11.13 van het Bal bepaalt dat het bevoegd gezag onverwijld over een ongewoon voorval moet worden geïnformeerd. Volgens de begripsomschrijving in de Omgevingswet (artikel 1.1 en de daarbij behorende bijlage) is een 'ongewoon voorval' een "gebeurtenis, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk, calamiteit waardoor significante gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan (...)".⁵⁰¹ Het gaat dus niet om elke afwijking van het normale verloop van de activiteit, maar om een afwijking die relevant is omdat daardoor significante, nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen ontstaan. Bij artikel 11.13 gaat het bovendien uitsluitend om ongewone voorvallen waarvan de gevolgen gelet op het oogmerk van artikel 11.2 van het Bal significant kunnen zijn. Het gaat bovendien om voorvallen die zich voordoen bij de verrichting

⁵⁰¹ Bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet.

van in afdeling 11.1 van het Bal geregelde activiteiten. Het bevoegd gezag bij de uitvoering van de regels van afdeling 11.1 van het Bal is over het algemeen gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikel 11.13 in samenhang met de artikelen 11.3 en 11.4 van het Bal).

Degene die de activiteit verricht waarbij zich het ongewone voorval voordoet, is degene op wie de informatieplicht rust (artikel 11.5 van het Bal). Deze moet het bevoegd gezag direct informeren, zodra vastgesteld is dat er sprake is van een ongewoon voorval; vertraging is gezien de gevolgen voor de natuur niet wenselijk. De verplichting van artikel 11.13 stelt het bevoegd gezag in staat om tijdig de nodige maatregelen te eisen van degene die de activiteit verricht of om daarin zelf te voorzien, om schade voor de natuur te voorkomen of te beperken. Voor zover schade en in verband daarmee gemaakte kosten toerekenbaar zijn aan de initiatiefnemer kunnen deze op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk wetboek op hem worden verhaald.

Het belang vanuit het oogmerk van natuurbescherming dat het bevoegd gezag direct wordt geïnformeerd is de reden waarom het informeren vormvrij is: veelal zal informeren telefonisch of langs elektronische weg kunnen plaatsvinden. Wat de invulling van het begrip 'onverwijld' is wordt uiteraard ook door de omstandigheden van het geval ingekleurd. Als omwille van het informeren handelingen zouden moeten worden nagelaten die de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval kunnen beperken, moeten eerst die handelingen worden verricht, en moet het bevoegd gezag direct daarna worden geïnformeerd. Het begrip onverwijld laat daar ruimte voor.

Of door een afwijkende gebeurtenis significante nadelige gevolgen voor de natuur ontstaan of dreigen te ontstaan, en of er sprake is van een ongewoon voorval, is in eerste instantie een beoordeling die plaatsvindt door degene die de activiteit verricht. Als daarbij twijfel is over het wel of niet kunnen optreden van significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving is het wijs om het bevoegd gezag te informeren.

Hoewel de Wet natuurbescherming niet een soortgelijke bepaling kende, is niet sprake van een nieuwe norm. Het is niet meer dan een normaal vereiste van maatschappelijke zorgvuldigheid dat de initiatiefnemer – als zich een dergelijk ongewoon voorval zich voordoet – dit aan het bevoegd gezag doorgeeft, en het niet voor zich houdt. Dat kan ook geacht worden besloten te liggen in de huidige zorgplicht van artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming.

Zie verder paragraaf 3.2.1.1 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.14 (gegevens en bescheiden bij een ongewoon voorval)

In artikel 11.14 is omschreven welke gegevens en bescheiden over het ongewoon voorval aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt, zodra deze informatie beschikbaar is. Dat hoeft dus niet met dezelfde spoed als het informeren over het ongewone voorval zelf. Uit onderdeel c volgt dat ook informatie moet worden verstrekt over de maatregelen die worden genomen om

de nadelige gevolgen van het ongewone voorval te beperken. Voor het begrip 'voorkomen van de nadelige gevolgen van ongewone voorvallen' is aangesloten bij de uitleg die daaraan wordt gegeven in artikel 19.1, tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikel 11.15 (afbakening mogelijkheid maatwerkvoorschrift)

Uit de nieuwe artikelen 11.7, tweede lid, en 11.9, tweede lid, van het Bal volgt dat van een aantal regels in afdeling 11.1 kan worden afgeweken, tenzij anders is bepaald. Een geval waarin "anders is bepaald" is aan de orde in artikel 11.15. Dit artikel regelt dat de informatieplicht en het verstrekken van gegevens en bescheiden over een ongewoon voorval niet versoepeld kunnen worden met maatwerk. Dat spreekt voor zich, gegeven het ingrijpende karakter van de gevolgen voor de natuur die ongewone voorvallen kunnen hebben. Maatwerk waarmee deze artikelen worden aangescherpt is wel toegestaan.

Artikel 11.16 (aanwijzing vergunningvrije gevallen: Natura 2000-toets in kader van ander besluit en visserij in de exclusieve economische zone)

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur gevallen worden aangewezen, waarvoor het verbod om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten niet geldt.

De uitzondering die in artikel 11.16, aanhef en onder a, is opgenomen, is de omzetting van artikel 2.7, vierde lid, van de Wet natuurbescherming. Zij houdt in dat het verbod om zonder een vergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten niet geldt als het gaat om een Natura 2000-activiteit waarvoor op grond van andere wetgeving een besluit is vereist, voor de vaststelling waarvan vereist is de beoordelingsregels in acht moeten worden genomen die normaliter gelden voor de verlening van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten. Zo geldt – ingeval sprake is van een project in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn – de verplichting om een passende beoordeling op te stellen waaruit zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Deze richtlijnverplichting is verankerd in artikel 16.53a, eerste lid, van de wet. De nadere beoordelingsregels die zijn gekoppeld aan de passende beoordeling zijn opgenomen in het nieuwe artikel 8.74b, dat met dit aanvullingsbesluit aan het Bkl wordt toegevoegd. Artikel 8.74b van het Bkl bevat ook nadere beoordelingsregels voor de verlening van vergunning voor activiteiten die niet zijn aan te merken als projecten in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, maar wel nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben en daarmee vallen onder de reikwijdte van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn. Bij de vergunningverlening moet met die gevolgen rekening worden gehouden.

De uitzondering in artikel 11.16, aanhef en onder a, maakt integratie van de Natura 2000-toets in besluitvorming op grond van wetgeving die niet opgaat in de Omgevingswet mogelijk. Zij voorkomt zo onnodige lasten die het gevolg zouden zijn van het naast elkaar laten bestaan van

verschillende besluitvormingsprocedures voor verschillende aspecten van één-en-dezelfde handeling.

Voor een verdere toelichting over de eisen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn die in acht moeten worden genomen, wordt verwezen naar de paragrafen 3.2.1.2 en 4.3.1.5 van deze nota van toelichting en naar de toelichting bij artikel 8.74b van het Bkl.

De uitzondering in artikel 11.16, aanhef en onder b, hangt samen met de in het nieuwe artikel 11.1, tweede lid, van het Bal geregelde buiten toepassing verklaring van de in de nieuwe afdeling 11.1 van het Bal opgenomen natuurbeschermingsregels voor visserijactiviteiten in de Nederlandse EEZ die vallen onder het gemeenschappelijk visserijbeleid. Aangezien de reikwijdte van de omgevingsvergunningplicht in de Omgevingswet zelf is geregeld, moet op grond van artikel 5.1, eerste lid, laatste zinsnede van die wet daarop bij algemene maatregel van bestuur expliciet een uitzondering worden gemaakt. Verwezen wordt verder naar de toelichting bij artikel 11.1, tweede lid.

Artikel 11.17 (aanwijzing vergunningvrije gevallen: voor de referentiedatum bekende activiteiten)

Artikel 11.17 bevat een uitzondering op de omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten voor 'bestaand gebruik'. Het gaat om gebruik dat potentieel nadelige gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied en dus is aan te merken als Natura 2000-activiteit, maar dat niet is aan te merken als 'project met mogelijk significant negatieve gevolgen' in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. De rechtsbasis voor deze uitzondering is artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet.

Artikel 11.17 is de continuering van de voorheen in artikel 2.9, tweede lid, van de Wet natuurbescherming voorziene uitzondering. Dienovereenkomstig blijft voor bestaand gebruik in en rondom de huidige Natura 2000-gebieden als de referentiedatum 31 maart 2010 gelden. Deze datum is destijds in de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 geïntroduceerd bij amendement van de leden Koopmans en Aptroot.⁵⁰² Als er naderhand nieuwe Natura 2000-gebieden worden geïntroduceerd, was het voorheen op grond van de Wet natuurbescherming aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om de peildatum vast te stellen. Deze peildatum mocht in elk geval niet later zijn dan de dag waarop het gebied een Natura 2000-gebied is geworden. Bij vogelrichtlijngebieden is dat de datum van het nationale aanwijzingsbesluit; bij habitatrichtlijngebieden de datum van plaatsing van het gebied op de lijst van gebieden van communautair belang. De Omgevingswet bevat echter geen basis voor het delegeren van dergelijke regels bij algemene maatregel van bestuur naar een ministerieel besluit. Om die reden is nu op het niveau van de algemene maatregel van bestuur het moment nader bepaald, en gekoppeld aan het moment waarop een burger of ondernemer voor het eerst bekend kon zijn met

⁵⁰² Wet van 22 december 2011 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen), Stb. 675; Kamerstukken II 2010/11, 32588, nr. 16.

een formeel voornemen om een gebied de status van Natura 2000-gebied te geven. Bij habitatrichtlijngebieden is dat het moment van publicatie van de wijziging van de lijst van gebieden van communautair belang waarmee het Natura 2000-gebied op die lijst wordt opgenomen. Bij vogelrichtlijngebieden is dat het moment van bekendmaking van het ontwerp-aanwijzingsbesluit voor inspraak – in Nederland in het kader van de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht – of, als daar in bepaalde landen geen sprake van is, het moment van bekendmaking van het besluit tot aanwijzing van het gebied.

Als gebruik na 31 maart 2010 in betekenende mate is gewijzigd, geldt de wettelijke vrijstelling voor bestaand gebruik niet langer. Of daarvan sprake is zal mede moeten worden beoordeeld in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Als op voorhand duidelijk is dat de wijziging daarvoor geen relevante gevolgen kan hebben, doordat de schadelijke factoren voor de natuurdoelen niet toenemen, is de wijziging niet betekenend. Een wijziging is ook niet betekend als is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

1. er is sprake van een fluctuatie in het gebruik die eigen is aan de bedrijfsvoering; en
2. voor dat gebruik was vóór de bij uitzondering 1 genoemde referentiedatum een vergunning op grond van de Hinderwet of de Wet milieubeheer verleend en het na 31 maart 2010 gewijzigde gebruik is lager dan destijds was vergund.⁵⁰³

Als niet is voldaan aan deze voorwaarden, maar de wijziging ten opzichte van het bestaande gebruik niet gepaard gaat met fysieke ingrepen, geldt de lichtere toets voor 'andere handelingen': activiteiten die niet aangemerkt kunnen worden als een project met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied, maar wel kunnen leiden tot verslechtering van de kwaliteit van habitats of significante verstoring van soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

Voor projecten met mogelijk significante gevolgen geldt – gezien de vereisten van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn die een vrijstelling alleen mogelijk maakt als op voorhand op grond van objectieve gegevens significant negatieve effecten kunnen worden uitgesloten – de voorgestelde vrijstelling voor bestaand gebruik niet. Ook op dit punt wordt de lijn van de Wet natuurbescherming doorgetrokken.

Wel gelden voor bestaande projecten uitzonderingen op de vergunningplicht op grond van jurisprudentie. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 31 maart 2010⁵⁰⁴ verder invulling gegeven aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie, waarin is uitgemaakt dat projecten waarvoor vóór de omzettingstermijn van de richtlijn toestemming is verleend, niet passend behoeven te worden beoordeeld. De afdeling heeft in lijn hiermee uitgemaakt dat het vereiste van de passende beoordeling niet van toepassing is als voor het project toestemming is verleend vóór de datum van vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de richtlijn. Voor de huidige

⁵⁰³ ABRS 19 februari 2014, zaaknr. 201305070/1/R2.

⁵⁰⁴ ABRS 31 maart 2010, zaaknr. 200903784/1/R2 (uitbreiding varkenshouderij bij Leenderbos, Grootte Heide & De Plateaux), punt2.5.4.

gebieden, aangewezen ter uitvoering van de habitatrichtlijn, is dat 7 december 2004, toen de Europese Commissie de lijst van gebieden van communautair belang heeft vastgesteld.⁵⁰⁵ Voor gebieden die sedert begin jaren tachtig van de vorige eeuw zijn aangewezen ter uitvoering van de vogelrichtlijn, geldt dat de passende beoordeling niet hoeft te worden uitgevoerd als toestemming is verleend vóór 10 juni 1994, de datum waarop het beschermingsregime van de habitatrichtlijn voor projecten met mogelijk significante gevolgen op aangewezen vogelrichtlijngebieden van toepassing werd (artikel 7 van de habitatrichtlijn in samenhang met artikel 4 van de vogelrichtlijn). Voor vogelrichtlijngebieden die eerst na 10 juni 1994 zijn aangewezen, geldt het beschermingsregime vanaf de datum van aanwijzing.⁵⁰⁶

Artikel 11.18 (aanwijzing vergunningvrije gevallen in programma)

Algemeen

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid om in een programma vergunningvrije Natura 2000-activiteiten aan te wijzen. Voor deze activiteiten geldt het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder f, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, niet. Een programma dat vergunningvrije Natura 2000-activiteiten aanwijst, moet – kort gezegd – (mede) zijn gericht op het realiseren van de instandhoudingsdoelstelling van een Natura 2000-gebied, op de bescherming of ontwikkeling van natuurlijke habitats of leefgebieden van soorten in of buiten die gebieden, of op de verbetering van de staat van instandhouding van dier- en plantensoorten binnen of buiten Natura 2000-gebieden (zie hierna onder het kopje 'programma's'). Het gaat om een vrijstellingsmogelijkheid van de Natura 2000-vergunningplicht die voorheen was neergelegd in artikel 2.9, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. De basis voor de vrijstelling onder de Omgevingswet, is artikel 5.2, vierde lid, van die wet, zoals gewijzigd met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Invulling van de vrijstellingsmogelijkheid kan alleen binnen de ecologische begrenzingsen die zijn opgenomen in artikel 11.21 van het Bal. Deze stellen zeker dat voor de vrijstelling de kaders van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn in acht worden genomen. Voor zover het gaat om een project met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied, kan dit op grond van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn kan dat alleen worden toegestaan als een passende beoordeling is uitgevoerd en daaruit zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Dat geldt ook als de toelating de vorm heeft van een vrijstelling van de vergunningplicht. Gezien de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan bij projecten een passende beoordeling alleen worden overgeslagen als op voorhand op basis van objectieve gegevens significante effecten kunnen worden uitgesloten. In dat geval is nog wel de situatie van artikel 11.21, tweede, van toepassing, die ook op activiteiten ziet die niet als projecten zijn te beschouwen. Het gaat dan (immers) om een activiteit, niet zijnde een project in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, die een

⁵⁰⁵ PB L 387 van 29 december 2004.

⁵⁰⁶ Zie ook ABRS 7 september 2011, zaaknr. 201003301/1/R2 (uitbreiding varkenshouderij bij Gelderse Poort).

mogelijke verslechtering veroorzaakt voor de kwaliteit van de habitats of een mogelijke significante verstoring veroorzaakt van soorten waarvoor instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied zijn vastgesteld, moeten op grond van artikel 6, tweede lid, passende maatregelen worden genomen om die gevolgen te voorkomen. In Nederland geldt als passende maatregel onder andere de omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten, waarbij echter een ruimer toetsingskader geldt dan voor projecten in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. In dat geval geldt voor de toelating van de activiteit – in dit geval een toelating in de vorm van een vrijstelling van de vergunningplicht – als eis dat rekening is gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.

Voor de bespreking van de eisen die voortvloeien uit artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn wordt verder verwezen naar paragraaf 4.3.1.5 van deze nota van toelichting en naar de toelichting bij artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voorheen waren deze aan de vrijstelling gekoppelde eisen opgenomen in artikel 2.9, vierde lid, van de Wet natuurbescherming.

De omschrijving van de aangewezen activiteiten en bijbehorende condities in een programma moet uiteraard zodanig zijn en dat met voldoende zekerheid uitspraken kunnen worden gedaan over de effecten in het licht van de vereisten van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn en zodanig zijn dat er geen onduidelijkheid over kan zijn of een activiteit wel of niet vergunningvrij is.

Waar de ecologische toets geschiedt met inachtneming van de condities die als onderdeel van de beschrijving van de activiteit zijn genoemd, is het van belang dat de activiteit daadwerkelijk overeenkomstig deze condities wordt verricht. Is dat niet zo, dan valt de activiteit niet onder de aanwijzing als vergunningvrij geval en moet degene die de activiteit verricht overeenkomstig artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet dus over een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit beschikken.

Programma's

Programma's in de zin van de Omgevingswet bevatten een uitwerking van het beleid voor de ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving. Zij voorzien in een samenhangend pakket van maatregelen om bepaalde omgevingswaarden of andere maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te realiseren. Het gaat dan om het bereiken van de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving, voor een bepaald aspect in een nader omschreven gebied. Bij de in artikel 11.18 genoemde programma's die vergunningvrije Natura 2000-activiteiten kunnen aanwijzen gaat het om de kwaliteit en bescherming van bepaalde natuurwaarden, in of buiten een Natura 2000-gebied. Het kan bij het programma om allerlei soorten maatregelen gaan, zoals feitelijke beheersmaatregelen, planologische maatregelen, subsidies, verwerving van zaken en algemeen verbindende voorschriften. De maatregelen zelf

krijgen hun vorm buiten het programma. Feitelijke maatregelen krijgen vorm in de praktijk in het veld of in het watersysteem. Maatregelen met rechtsgevolgen krijgen onder meer vorm in subsidieregelingen en -besluiten, in overeenkomsten of in algemeen verbindende voorschriften (omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen of rijkswetgeving). Het programma brengt daarin samenhang aan.

Aan een programma ligt een analyse ten grondslag over wat, gegeven de condities in het gebied en de effecten van allerlei interne en externe factoren, waaronder activiteiten die in of rond een bepaald gebied plaatsvinden, nodig is om de gestelde waarde of het gestelde andere doel te realiseren. In dat kader kan ook in beeld worden gebracht of eventueel beperkingen voor activiteiten wenselijk zijn, welke beperkingen bijvoorbeeld via algemeen verbindende voorschriften worden opgelegd. Als onderdeel van de analyse kunnen ook uitspraken worden gedaan over activiteiten die geen gevaar vormen voor de te bereiken doelstellingen, eventueel gekoppeld aan de vraag of bepaalde condities zijn vervuld. De mogelijkheid om in een programma vergunningvrije Natura 2000-activiteiten aan te kunnen wijzen, sluit daarbij naadloos aan. De vereiste beoordeling van de betrokken activiteiten kan meelopen in de samenhangende beoordeling van de ecologische effecten van het programma. Dat scheelt lasten voor de initiatiefnemer en verschaft de initiatiefnemer duidelijkheid.

In artikel 11.18, tweede lid, is nader omschreven in wat voor soort programma's vergunningvrije Natura 2000-activiteiten kunnen worden aangewezen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de formuleringen die voorheen werden gebruikt in artikel 2.9, eerste lid, 3.3, zevende lid, onder b, 3.8, zevende lid, onder b, en 3.10, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, in samenhang met de regels over programma's in de artikel 1.13 en 2.3, vijfde lid, van die wet en over beheerplannen. Het gaat daarbij om programma's – zoals beheerplannen voor Natura 2000-gebieden – die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de inrichting, het beheer of het gebruik van het Natura 2000-gebied. Maar het kan ook gaan om programma's die zijn gericht op vermindering van de belasting van Natura 2000-gebieden door schadelijke factoren, of om programma's die zijn gericht op versterking van populaties van soorten of habitats, ook buiten Natura 2000-gebieden. Anders dan in de voormalige Wet natuurbescherming wordt het beheerplan voor Natura 2000-gebieden overigens niet meer apart genoemd, omdat het beheerplan ook een 'programma' is in de zin van de Omgevingswet (artikel 3.9, derde lid, van de Omgevingswet).

De vereiste strekking van de programma's is op het punt van de soortenbescherming iets algemener geformuleerd dan voorheen in de artikelen 3.3, zevende lid, 3.8, zevende lid, en 3.10, tweede lid, in samenhang met 3.8, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, zodat alle verschillende soorten programma's waarnaar in dat artikellid wordt verwezen daaronder zijn te vatten. Bovendien is aansluiting gezocht bij artikel 3.5, aanhef en onder a, van de Omgevingswet, dat niet alleen voor vermindering van schadelijke factoren of verbetering van de fysieke leefomgeving, maar ook voor beheer, bescherming en behoud in programma's voorziet.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie

Met de gekozen formulering is verduidelijkt dat het ook kan gaan om gemeentelijke programma's of programma's van waterschappen. In de Wet natuurbescherming moest dat indirect uit artikel 1.13, achtste lid, worden afgeleid. Voor een onderscheid tussen de verschillende bestuursorganen bestaat uit een oogpunt van natuurbescherming geen aanleiding: de doelstelling van de programma's verschilt immers niet, de normaal geldende toetsingskaders voor de verlening van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten blijven onverminderd gelden (artikel 11.21 van het Bal) en in betrokkenheid van het normaliter bevoegde gezag bij de toepassing van die kaders is voorzien (zie hierna). De vrijstelling kan voor gemeenten en waterschappen een stimulans zijn om bijvoorbeeld door een specifieke aanpak bepaalde soorten of leefgebieden te versterken, omdat daarmee tegelijk ook ruimte kan worden geboden om bepaalde activiteiten en ontwikkelingen in het gebied toe te laten, aangezien per saldo de natuur er beter op wordt.

Vaak zal het bevoegd gezag voor het programma hetzelfde zijn als het bevoegd gezag voor de vergunningverlening: gedeputeerde staten en soms de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Is dat niet het geval, bijvoorbeeld als sprake is van een gemeentelijk programma of een programma van een waterschap, dan is op grond van het tweede lid, aanhef en onder c, betrokkenheid van het normaliter voor de vergunningverlening bevoegde gezag vereist. Er moet immers zeker worden gesteld dat het normaal geldende toetsingskader voor toestemmingverlening voor de betrokken activiteiten, in de meeste gevallen het toetsingskader dat wordt voorgeschreven door de vogelrichtlijn of de habitatrichtlijn, juist wordt toegepast en dat het provinciale natuurbeleid of rijksbeleid op dat punt niet wordt doorkruist. Bij Natura 2000-activiteiten gaat het om het hiervoor al aangehaalde toetsingskader dat voortvloeit uit artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn. Tegen deze achtergrond wordt, in lijn met artikel 3.13 van de Omgevingswet, als voorwaarde voor het kunnen aanwijzen van vergunningvrije gevallen gesteld dat het programma wordt vastgesteld tezamen met het reguliere bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit.

Overigens is het van belang dat de ecologische toets die ten grondslag ligt aan de uitzondering voor de gehele periode waarvoor de aangewezen activiteit vergunningvrij is zekerheid moet bieden over het achterwege blijven van significante, nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden of soorten. Die zekerheid moet worden geboden voor de duur van het programma. Eventueel kan ook worden gekozen voor de beperking van de aanwijzing van de activiteit onder vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht tot een kortere periode.

Plannen

In artikel 2.9, eerste lid, in samenhang met artikel 2.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming was behalve in een mogelijkheid tot vrijstelling van de vergunningplicht in programma's, ook voorzien in de mogelijkheid van een dergelijke vrijstelling in bepaalde 'plannen'. Het ging dan om een plan dat mede betrekking had op de inrichting, het beheer of het gebruik van een Natura 2000-gebied waarin de inhoud van het beheerplan voor het Natura 2000-gebied was

opgenomen. Het 'plan' dat in de context van de Wet natuurbescherming werd gebruikt naast het begrip 'programma', en dat ook tot uitdrukking kwam in de benaming 'beheerplan' of in het zogenoemde 'soortenmanagementplan' of 'soortenbeschermingsplan' dat sommige provincies en gemeenten hadden vastgesteld, is onder de Omgevingswet geen eigenstandige figuur meer en is samen komen te vallen met het begrip 'programma'. Hiervoor hoeft in het Bal dus niet een afzonderlijke regeling te worden getroffen. In de praktijk is overigens geen invulling gegeven aan het opnemen van de inhoud van beheerplannen in andere plannen.

Het omgevingsplan is geen 'plan' in de betekenis van dat begrip onder de Wet natuurbescherming. Een plan bevat een samenstel aan maatregelen om een bepaald doel op het vlak van de fysieke leefomgeving – in dit geval de doelstellingen van een Natura 2000-gebied – te bereiken en dat is iets anders dan een kader waarbij algemeen verbindende voorschriften worden gesteld, zoals het omgevingsplan. Het mogelijk maken van het aanwijzen van vergunningvrije Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten in een omgevingsplan zou ook ecologische risico's geven wegens de onbepaalde tijd waarvoor het plan geldt en het ontbreken van een monitorings- en bijsturingsmethodiek zoals die gebruikelijk is bij programma's. Het is ook niet zo dat voorheen in gemeentelijke bestemmingsplannen daadwerkelijk invulling is gegeven aan de mogelijkheid om daarin de inhoud van Natura 2000-beheerplannen op te nemen. Tegen die achtergrond is in samenspraak met het IPO en de VNG na de internetconsultatie de in het voor consultatie voorgelegde ontwerp nog voorziene mogelijkheid geschrapt om onder bepaalde voorwaarden in omgevingsplannen vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten aan te wijzen.

Artikel 11.19 (aanwijzing vergunningvrije gevallen in omgevingsverordening)

Waar de provincie over het algemeen bevoegd is om omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten te verlenen, ligt het in de rede dat zij – als voldaan is aan de eisen van de habitatrichtlijn – ook Natura 2000-activiteiten kan aanwijzen als vergunningvrije gevallen. Dat doet zij bij omgevingsverordening. Artikel 11.19 van het Bal regelt dit, op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Omgevingswet. Het gaat hier om de reguliere vrijstellingsfiguur, die voorheen was geregeld in artikel 2.9, derde lid, van de Wet natuurbescherming. De in dit verband te stellen eisen in het licht van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn, zijn opgenomen als begrenzing voor de aanwijzingsbevoegdheid in artikel 11.21 van het Bal.

Artikel 11.20 (aanwijzing vergunningvrije gevallen in ministeriële regeling)

Als sprake is van Natura 2000-activiteiten van nationaal belang, is op grond van artikel 4.12 van het Omgevingsbesluit de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag voor de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning. Voor die activiteiten is het ingevolge artikel 11.20 de minister en niet provinciale staten die Natura 2000-activiteiten als vergunningvrije gevallen kan aanwijzen (zie de toelichting bij artikel 11.19). Die aanwijzing gebeurt in een ministeriële regeling. De basis voor deze vrijstelling biedt artikel 5.2, derde lid,

van de Omgevingswet, zoals gewijzigd met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Voorheen was de bevoegdheid om in plaats van provinciale staten de in artikel 2.9, derde lid, van de Wet natuurbescherming voorziene vrijstelling te verlenen geregeld in artikel 1.3 van het Besluit natuurbescherming, op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

Artikel 11.21 (begrenzing aanwijzing vergunningvrije gevallen)

Invulling van de in de artikelen 11.18, 11.19 en 11.20 voorziene mogelijkheden om in een programma, een omgevingsverordening of een ministeriële regeling Natura 2000-activiteiten als vergunningvrije gevallen aan de wijzen, kan alleen binnen de ecologische begrenzings die zijn opgenomen in artikel 11.21 van het Bal. Deze stellen zeker dat voor de aanwijzing de kaders van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn in acht worden genomen. Voor zover het gaat om een project met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied, kan dit op grond van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn alleen worden toegestaan als een passende beoordeling is uitgevoerd en daaruit zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Dat geldt ook als de toelating de vorm heeft van een vrijstelling van de vergunningplicht. Gezien de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, kan bij projecten een passende beoordeling alleen worden overgeslagen als op voorhand op basis van objectieve gegevens significante effecten kunnen worden uitgesloten. In dat geval is de situatie van artikel 11.21, tweede lid, van toepassing, die ook op activiteiten ziet die niet als projecten zijn te beschouwen. Het gaat dan om een activiteit, niet zijnde een project in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, die een mogelijke verslechtering veroorzaakt voor de kwaliteit van de habitats of een mogelijke significante verstoring veroorzaakt van soorten waarvoor instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied zijn vastgesteld. Er moeten op grond van artikel 6, tweede lid, passende maatregelen worden genomen om die gevolgen te voorkomen. In Nederland geldt als passende maatregel onder andere de omgevingsvergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit, waarbij echter een ruimer toetsingskader geldt dan voor projecten in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. In dat geval geldt voor de toelating van de activiteit – in dit geval een toelating in de vorm van een vrijstelling van de vergunningplicht – als eis dat rekening is gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.

Voor de bespreking van de eisen die voortvloeien uit artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn wordt verder verwezen naar paragraaf 4.3.1.5 van deze nota van toelichting en naar de toelichting bij artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voorheen waren deze aan de vrijstelling gekoppelde eisen opgenomen in artikel 2.9, vierde lid, van de Wet natuurbescherming.

Artikel 11.22 (informatieplicht in verband met stikstof)

Voorheen bestond op grond van de Wet natuurbescherming – gekoppeld aan het programma aanpak stikstof 2015-2021 – een meldingsplicht voor bepaalde bij ministeriële regeling

aangewezen activiteiten, waarop de vrijstelling van toepassing was voor activiteiten waarvan de stikstofdepositie een bepaalde grenswaarde niet overschrijdt. Dat was van belang om goed zicht te houden op het gebruik van de beschikbare stikstofruimte op grond van deze vrijstelling. Zoals is aangegeven paragraaf 4.3.1.4 van de nota van toelichting, is de betrokken vrijstelling door de Afdeling bestuursrechtspraak onverbindend verklaard. Die vrijstelling komt nu dan ook niet meer als zodanig terug in het Bal. Op grond van artikel 11.18 van het Bal is het evenwel niet uitgesloten dat een toekomstig programma aanpak stikstof zelf in een dergelijke vrijstelling voorziet, mits op basis van een passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de stikstofdepositie van de vrijgestelde activiteiten niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied en is voldaan aan de op dit punt door de Afdeling in de eerder aangehaalde PAS-uitspraak geformuleerde strikte eisen. Voor die situatie voorziet artikel 11.22 in een met de voorheen geldende meldingsplicht vergelijkbare informatieplicht in bij ministeriële regeling aangewezen gevallen. De op grond van de informatieplicht verstrekte gegevens maken een adequate monitoring mogelijk, voor het geval voor een grotere hoeveelheid stikstof een beroep dreigt te worden gedaan op de vrijstelling, dan waarvan bij de passende beoordeling was uitgegaan, zodat tijdig het gebruik van de in het programma voorziene vrijstelling kan worden beëindigd.

Artikel 11.23 (activiteiten)

Eerste lid

Deze bepaling bakent de reikwijdte van de nieuwe afdeling 11.2 van het Bal af. De in deze afdeling gestelde regels betreffen activiteiten, onder andere flora- en fauna-activiteiten en activiteiten om populaties van in het wild levende dieren te beheren of om schade door dieren te bestrijden, waarover voorheen regels gesteld waren in de voormalige Wet natuurbescherming en waarover bij algemene maatregel van bestuur regels moeten worden gesteld. De opdracht om regels te stellen is opgenomen in artikel 4.3 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. De regels zijn, zoals aangegeven in hoofdstuk 1 van deze nota van toelichting, voor een groot deel noodzakelijk om uitvoering te geven aan de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn, de cites-verordeningen en andere internationaalrechtelijke verplichtingen.

Tweede lid

De in het tweede lid gemaakte uitzondering, continueert de in artikel 1.2, tweede lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen uitzondering voor visserij-activiteiten in de exclusieve economische zone (EEZ) van Nederland. Deze is aangewezen in de Rijkswet instelling exclusieve economische zone, en begrensd in het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 11.1, tweede lid, van het Bal.

Artikel 11.24 (oogmerken)

Dit artikel somt de oogmerken op van de in de nieuwe paragrafen 11.2.2 tot en met 11.2.11 van het Bal gestelde specifieke algemene regels over de verschillende in het artikel genoemde activiteiten. Deze oogmerken zijn direct ontleend aan de in de artikelen 4.31 tot en met 4.34, 4.36 en 4.37 van de Omgevingswet, zoals aangevuld bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, genoemde strekking van de te stellen rijksregels over de genoemde activiteiten. De opsomming van de oogmerken is limitatief en daarmee richtinggevend voor alle in paragrafen 11.2.2 tot en met 11.2.11 van het besluit gestelde regels. Het artikel werkt ook door in de bevoegdheden van bestuursorganen, bijvoorbeeld bij de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels. Voor de belangen die buiten de opsomming van oogmerken in dit artikel vallen, is uiteraard wel de in de artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet neergelegde wettelijke zorgplicht van toepassing. Bovendien kunnen voor het waarborgen van deze belangen op decentraal niveau regels worden gesteld.

Artikel 11.25 (bevoegd gezag gedeputeerde staten)

Gelet op het schaalniveau van de te beschermen gebieden en populaties van soorten – die het lokale niveau overstijgen en een gebiedsgerichte aanpak vergen – en in overeenstemming met de afspraken die zijn gemaakt in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact, zijn in de voormalige Wet natuurbescherming de wettelijke taken en bevoegdheden op het vlak van de uitvoering grotendeels bij de provincies belegd. Deze lijn is doorgetrokken bij de overheveling van het stelsel van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het onderhavige aanvullingsbesluit. Zo zijn het over het algemeen (zie hierna) de provincies die omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten verlenen en die onder meer verantwoordelijk zijn voor het nemen van maatregelen voor het behoud en eventueel herstel van habitattypen, leefgebieden en dier- en plantensoorten waarvoor in een specifieke wettelijke bescherming is voorzien. In het verlengde daarvan zijn gedeputeerde staten in artikel 11.25 ook aangewezen als het bevoegd gezag dat maatwerkvoorschriften kan stellen en dat gelijkwaardige maatregelen kan toelaten.

De bevoegdheid van gedeputeerde staten ten aanzien van door de grondgebruiker te gedogen maatregelen is geregeld in artikel 10.28a, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. De bevoegdheid van gedeputeerde staten om te beslissen op een enkelvoudige of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of een flora- en fauna-activiteit en een natura 2000-activiteit gezamenlijk is geregeld in artikel 4.6, eerste lid, onder e, van het Ob; de bevoegdheid tot het adviseren over en instemmen met een beslissing op de meervoudige aanvraag om een

omgevingsvergunning die ook op andere activiteiten betrekking heeft, is geregeld in artikel 4.25, eerste lid, onder e, van het Ob.

De bevoegdheid van provinciale staten om bij omgevingsverordening maatwerkregels vast te stellen of om op grond van artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet vrijstelling te verlenen van de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten is geregeld in de artikelen 11.30, 11.43, 11.51 en 11.57.

Artikel 11.26 (bevoegd gezag Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)

In sommige gevallen, als sprake is van activiteiten of gebieden waarmee een provincie-overstijgend belang is gemoeid, zoals landelijke infrastructuur of beheer van grote wateren, of als sprake is van activiteiten met betrekking tot door het Rijk beheerde gebieden (anders dan gebieden van Staatsbosbeheer) is de Minister van de Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag voor het nemen van op rechtsgevolg gerichte besluiten met het oog op natuurbescherming. Voor dergelijke activiteiten is het ingevolge artikel 11.26 dan ook deze minister die maatwerkvoorschriften kan vaststellen of die beslist over het toepassen van maatregelen die gelijkwaardig zijn aan de voorgeschreven maatregelen. Verwezen zij naar de paragrafen 2.2.1.2 en 2.2.2 van deze nota van toelichting.

De zinsnede in het tweede lid, onder b, "voor zover het niet een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.39, 11.40 of 11.48 is" opgenomen vanwege de afbakening met activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is vereist. De bevoegdheidsregeling daarvoor is immers al geregeld in het eerste lid van artikel 11.26.

Bij het tweede lid, onder c, gaat het om bevoegdheden in samenhang met de verbodsbepaling van artikel 7 van de invasieve exoten-basisverordening, ter uitvoering waarvan in artikel 11.109 van het Bal regels zijn gesteld.

De bevoegdheid van de minister ten aanzien van door de grondgebruiker te gedogen maatregelen is geregeld in artikel 10.28a, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. De bevoegdheid van de minister om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is geregeld in artikel 4.12 van het Omgevingsbesluit; de bevoegdheid tot het adviseren over en instemmen met een beslissing op de meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning die ook op andere activiteiten betrekking heeft, is geregeld in artikel 4.31, eerste lid, van het Ob.

De bevoegdheid van de minister om op grond van artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet bij ministeriële regeling vrijstelling te verlenen van de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten is geregeld in de artikelen 11.44, 11.52 en 11.58 van het Bal. Op grond van artikel 4.4, vierde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur

Omgevingswet, kan de minister bij ministeriële regeling ook regels van meer technische of administratieve aard stellen.

Artikel 11.27 (normadressaat)

Artikel 11.27 bepaalt tot wie de regels van de nieuwe afdeling 11.2 van dat besluit zijn gericht. Binnen het stelsel van de wet wordt degene die de activiteit verricht primair verantwoordelijk geacht voor de naleving van de regels die gelden voor het verrichten van activiteiten. Voor vergunningplichtige activiteiten is dat expliciet verwoord in artikel 5.37, eerste lid, van de Omgevingswet. Het gaat daarbij om degene die verantwoordelijk is voor het verrichten van de activiteiten, zoals de eigenaar of de opdrachtgever. Deze moet de vergunningvoorschriften zelf naleven en zorgen dat deze door zijn werknemers of contractanten worden nageleefd. Dit artikel bevat een soortgelijke bepaling voor de activiteiten die worden geregeld met algemene regels: degene die de activiteit verricht, moet voldoen aan de regels van dit besluit, en ervoor zorgen dat de mensen of bedrijven die voor haar of hem werkzaamheden verrichten zich aan de regels over de activiteit houden.

Artikel 11.28 (specifieke zorgplicht)

Algemeen

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 11.6 van het Bal.

Eerste lid

De in het eerste lid verwoorde specifieke zorgplicht geldt voor degene die een flora- of fauna-activiteit verricht, die activiteiten verricht in het kader van populatiebeheer of schadebestrijding, die de jacht uitoefent of die een of meer van de andere activiteiten in artikel 11.23 van het Bal, zoals aangevuld bij onderhavig aanvullingsbesluit, genoemde activiteiten verricht. Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij zich inspant om zelf te beoordelen of zijn handelen nadelige gevolgen heeft en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Onder handelen wordt uiteraard ook het nalaten om te handelen verstaan.

Het eerste lid sluit inhoudelijk aan bij de zorgplicht die voorheen was geregeld in artikel 1.11 van de toenmalige Wet natuurbescherming. De opzet van de bepaling sluit aan bij de formulering van de algemene zorgplicht van artikel 1.7 van de Omgevingswet.

De specifieke zorgplichtbepaling in artikel 11.28 geldt ten aanzien van alle in het wild levende dieren en planten, dus niet alleen dieren en planten van soorten waarvoor de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en van Bonn specifieke beschermingsmaatregelen eisen. Behalve de dieren en planten zelf, vallen tevens de voor hun voortbestaan relevante directe leefomgeving onder de reikwijdte van de zorgplichtbepaling. Over het algemeen zal het

gaan om soorten die van nature in Nederland in het wild leven, maar bij activiteiten die handel betreffen of activiteiten die grensoverschrijdende effecten hebben kan het ook gaan om dieren en planten die van nature in andere landen voorkomen.

Het uitgangspunt van de specifieke zorgplicht in artikel 11.28 is dat burgers, ondernemers en overheden alle handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor in het wild levende planten en dieren en hun directe leefomgeving achterwege laten. Dat brengt met zich mee dat degene die een bepaalde handeling wil verrichten die gevolgen voor natuurwaarden zou kunnen hebben zich daaraan voorafgaand op de hoogte stelt van de aanwezige natuurwaarden, de kwetsbaarheid ervan en de mogelijke gevolgen daarvoor van zijn handelen.

Alleen als het achterwege laten van de handeling die nadelige gevolgen kan hebben redelijkerwijs niet kan worden gevergd, kan betrokkene de handeling toch verrichten. Dan zal hij evenwel alle noodzakelijke maatregelen moeten treffen die in redelijkheid van hem kunnen worden verlangd om nadelige gevolgen te voorkomen en bij de daadwerkelijke verrichting steeds alert moeten zijn op het daadwerkelijk achterwege blijven van de gevolgen. Als nadelige gevolgen niet zijn te voorkomen, moet hij maatregelen treffen om deze gevolgen zoveel mogelijk te beperken of – voor zover toch schade optreedt – ongedaan te maken. Als hij voor de afweging ten aanzien van de te treffen maatregelen niet over de nodige deskundigheid beschikt, zal hij een beroep op de deskundigheid van anderen moeten doen. Hier is relevant dat er in het Bal en Bkl vaak striktere, specifieke eisen gelden die sowieso in acht moeten worden genomen en die altijd voorrang hebben boven de algemene eisen van de zorgplicht.

Zoals het eerste lid tot uitdrukking brengt, gaat het steeds om dingen die degene die de activiteit verricht 'in redelijkheid' kan weten, doen of nalaten. Er worden dus geen extreme eisen gesteld, wel wordt vereist dat zorgvuldigheid aan de dag wordt gelegd die in redelijkheid vanuit een oogpunt van natuurbescherming mag worden geëist. Onder "zoveel mogelijk" in het eerste lid, onder b, moet niet alleen worden verstaan hetgeen fysisch, qua resultaat mogelijk is, maar ook hetgeen redelijkerwijs van degene die de schade veroorzaakt kan worden gevergd.

De specifieke zorgplicht in artikel 11.28 is gekoppeld aan artikel 11.24 van het Bal, zoals aangevuld bij onderhavig aanvullingsbesluit, waarin de oogmerken zijn opgenomen waarop de regels in de paragrafen 11.2.2 tot en met 11.2.11 zien. De specifieke zorgplicht heeft geen betrekking op belangen die geen onderdeel uitmaken van de oogmerken in artikel 11.24 en is daardoor specifiekere dan de algemene wettelijke zorgplicht.

Tweede lid

Het tweede lid bevat de uitwerking van de zorgplicht voor de inheemse flora en fauna. De zorgplicht heeft betrekking op al datgene wat belangrijk is om nadelige effecten voor de habitats en soorten te voorkomen. Bij soorten gaat het dan niet alleen om de dieren of planten zelf, maar ook om hun directe leefomgeving. Bij dieren gaat het ook om foerageergebieden, rust- en voortplantingsplaatsen en plaatsen voor het grootbrengen van jongen. De zorgplichtbepaling

biedt bescherming aan aanwezige dieren en planten en hun directe leefomgeving en niet aan plaatsen die als zodanig zeer geschikt zouden zijn als leefgebied voor bepaalde soorten of dieren en planten die zich daar evenwel nog niet hebben gevestigd: een grot die geschikt is voor vleermuizen maar daar niet door wordt gebruikt en een wand waarop bepaalde muurplanten zouden kunnen groeien die daar evenwel nog niet zijn worden niet door de zorgplichtbepaling beschermd.

De in het tweede lid bedoelde, geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten zijn onder meer te vinden op: <https://minez.nederlandsesoorten.nl/content/vogelrichtlijn-geregeld-voor-komende-trekvogel-artikel-42-vogelrichtlijn>.

Onder "passende maatregelen" in het tweede lid, moet niet alleen worden verstaan hetgeen doelmatig en doeltreffend is in het licht van het te bereiken doel, maar ook hetgeen redelijkerwijs van degene die de schade veroorzaakt kan worden gevraagd.

Artikel 11.29 (voorkomen onnodig lijden van dieren)

Het vangen of doden van in het wild levende dieren op grond van de regels van afdeling 11.2 van het Bal is een afwijking van de hoofdregel, die in beginsel het vangen of doden verbiedt. Dat geldt voor in het wild levende vogels, voor dieren van soorten opgenomen in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn of de bijlagen bij de verdragen van Bern en van Bonn en voor dieren van soorten opgenomen in bijlage IX van het Bal waarvoor specifieke beschermingsregels zijn gesteld. Dat beginsel ligt ook verankerd in de specifieke zorgplicht die is opgenomen in artikel 11.28, eerste lid, en die geldt gegeven de brede definitie van het begrip 'flora- en fauna-activiteit' in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet voor elk handelen of nalaten dat nadelige gevolgen kan hebben voor natuurwaarden, ongeacht of daar een specifiek beschermingsregime voor is voorzien. Voor zover het wettelijk beschermde soorten betreft, zijn de afwijkingen van de hoofdregel en de strikte kaders die daarbij gelden expliciet geregeld.

Als op grond van de wet het vangen of doden van dieren is toegestaan, geldt op grond van artikel 11.29 dat te allen tijde onnodig lijden van dieren moet worden voorkomen. Deze norm geldt als zodanig bij de uitvoering van het vangen of doden zelf. Niet-naleving is – waar de norm is gebaseerd op artikel 4.3, eerste lid, onder l, en derde lid, onder d, van de Omgevingswet – ook strafbaar. Maar de norm is uiteraard ook een vingerwijzing bij het stellen van voorschriften in een omgevingsvergunning of van regels in een ministeriële regeling of omgevingsverordening waarin een uitzondering wordt gemaakt op de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit. Bij de keuze van het middel of de methode voor het vangen of doden en eventuele voorschriften of bij het stellen van regels over de toepassing daarvan zal immers altijd moeten worden gekozen voor het middel of de methode en de toepassing daarvan die het meest effectief is, en die in de gegeven omstandigheden uit een oogpunt van dierenwelzijn het minst belastend is. Zoals is aangegeven in paragraaf 3.3.5.1 van deze nota van toelichting,

geldt naast artikel 11.29 ook het algemene verbod op dierenmishandeling van artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren.

De norm van artikel 11.29 was voorheen neergelegd in artikel 3.24, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

Artikel 11.30 (maatwerkregels), artikel 11.31 (afbakening mogelijkheid maatwerkregels) en artikel 11.32 (maatwerkvoorschriften)

De artikelen 11.30, eerste lid, en artikel 11.32, eerste lid, voorzien in de mogelijkheid voor provincies om over verschillende in afdeling 11.2 van het Bal gestelde algemene regels, waaronder de in artikel 11.28 opgenomen zorgplicht, maatwerkregels en maatwerkvoorschriften te stellen (zie ook de toelichting bij de artikelen 11.7, 11.8 en 11.9 van het Bal). De maatwerkregels worden gesteld door provinciale staten bij omgevingsverordening. De maatwerkvoorschriften worden gesteld door gedeputeerde staten bij beschikking. In het tweede lid van de artikelen 11.30 en 11.32 is bepaald in welke gevallen afwijking mogelijk is. Bij de bepalingen waarvan kan worden afgeweken, zijn soms begrenzings opgenomen die de mate van afwijking bepalen.

In beginsel zijn maatwerkregels en afwijking mogelijk ten aanzien van alle bepalingen in afdeling 11.2 die algemene regels bevatten. Een uitzondering geldt voor de bepalingen die de jacht en de walvisvangst betreffen; wel kan – zoals ook voorheen onder de Wet natuurbescherming – de jacht wegens bijzondere weersomstandigheden tijdelijk worden gesloten (artikel 11.69 van het Bal). De over de jacht gestelde regels zijn de gestelde uitkomst van uitvoerig maatschappelijk en politiek debat en zij raken bovendien rechtstreeks aan het eigendomsrecht. Voor nadere invulling laat staan afwijking is hier geen plaats. Het verbod op walvisvangst is een absoluut verbod dat direct voortvloeit uit internationale afspraken en geen uitzonderingen of nadere invulling toelaat.

Over de regels in afdeling 11.2 die betrekking hebben op de reikwijdte van de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten zijn geen maatwerkregels mogelijk. Daar gaat het immers niet om algemene regels over activiteiten. Overigens worden op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Omgevingswet binnen bepaalde begrenzings wel afwijkingen in de vorm van een provinciale vrijstelling toegestaan (artikel 11.30, 11.43, 11.51 en 11.57).

Afwijken kan zowel een aanscherping als een versoepeling van de algemene regels inhouden. Het bevoegd gezag doet er goed aan bij een versoepeling door een maatwerkregel expliciet te benoemen dat een afwijking van de algemene regels is beoogd, bijvoorbeeld door aan te geven dat een bepaald artikel in een bepaald geval niet van toepassing is. Als dat niet gebeurt, blijven de algemene regels van het Bal van kracht naast de maatwerkregel en moet de facto nog steeds aan de algemene regels worden voldaan. Andere maatwerkregels, die niet afwijken van de algemene regels in dit besluit maar daarop aanvullen of een nadere invulling geven, hoeven strikt genomen niet expliciet als maatwerkregel te worden aangeduid.

Als op een activiteit een vergunningplicht van toepassing is, kan op grond van artikel 4.5, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Invoeringswet Omgevingswet, worden voorgescreven dat maatwerkvoorschriften in de omgevingsvergunning worden opgenomen. In het derde lid van het nieuwe artikel 11.32 van het Bal is hieraan invulling gegeven. Dit zorgt er voor dat de maatwerkvoorschriften optimaal worden afgestemd op de andere vergunningvoorschriften, zodat de activiteit als geheel integraal beoordeeld en geregeld wordt. Voor zover de vergunning ook ziet op algemeen geregelde activiteiten, te denken valt daarbij ook aan de in het nieuwe artikel 11.28 van het Bal geregelde specifieke zorgplicht, voorkomt dit ook een stapeling van de vergunning met losse maatwerkvoorschriften.

Voorschriften kunnen niet alleen bij het verlenen van de vergunning worden gesteld, maar ook door wijziging van de vergunning. Een aanvraag voor een maatwerkvoorschrift over een (gedeelte van) een activiteit waarvoor al een vergunning is verleend, moet dus worden beschouwd als een aanvraag om de voorschriften van die vergunning te wijzigen. Het ambtshalve toepassen van de bevoegdheid van dit artikel leidt bij die activiteit tot het ambtshalve wijzigen van de verleende vergunning.

Als de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is, kunnen provinciale staten geen maatwerkregels stellen, aldus artikel 11.31. Voor maatwerkvoorschriften is de onderlinge bevoegdheidsverdeling tussen gedeputeerde staten en de minister geregeld in de artikelen 11.25 en 11.26.

Artikel 11.33 (algemene gegevens bij het verstrekken van gegevens en bescheiden)

Als op grond van afdeling 11.2 gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag worden verstrekt, worden die gegevens, op grond van artikel 11.33 begeleid door een aantal algemene gegevens. Er is aansluiting gezocht bij de algemene gegevens die op grond van artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht bij een aanvraag om een beschikking worden gevraagd. In plaats van de aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd, gaat het bij het verstrekken van gegevens en bescheiden over een activiteit om een aanduiding welke activiteit zal worden verricht. Daarom is onder a opgenomen dat moet worden aangegeven welke van de in afdeling 11.2 geregelde activiteiten het betreft. Daarnaast zijn ter identificatie van belang, de naam en het adres van degene die de activiteit verricht. Als het adres waarop de activiteit waarover gegevens worden verstrekt, een ander adres is dan het adres van degene die de activiteit verricht, bijvoorbeeld omdat er meerdere bedrijfslocaties zijn, wordt ook dat adres verstrekt.

De plicht om gegevens te verstrekken zelf vloeit niet voort uit artikel 11.33, maar uit de specifieke bepalingen over de activiteit waar de gegevensverstrekking aan is gekoppeld, zoals bijvoorbeeld artikel 11.36. Op grond van die bepalingen zullen specifieke gegevens worden gevraagd, die dan dus worden verstrekt in aanvulling op de algemene gegevens uit dit artikel.

Bepalingen over het elektronisch verkeer en de mogelijkheden om per post een melding te doen zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit. Zie daarvoor afdeling 12.1 van dat besluit en de toelichting daarop.⁵⁰⁷

Artikel 11.34 (gegevens bij wijzigen naam, adres of normadressaat)

Artikel 11.34 regelt, in tegenstelling tot het artikel dat hiervoor is toegelicht, een verplichting om eigener beweging gegevens te verstrekken in situaties dat zich bepaalde relevante wijzigingen voordoen die betrekking hebben op de identificatie van degene die verantwoordelijk is voor de activiteit.

Het eerste lid regelt dat een naamswijziging of adreswijziging wordt doorgegeven aan het bevoegd gezag vóórdat de wijziging een feit is. Dat is vooral voor de initiatiefnemer zelf van belang: diegene wil immers dan correspondentie van het bevoegd gezag op het juiste adres aankomt.

Het tweede lid regelt dat bij overdracht van de activiteit aan iemand anders, de daardoor gewijzigde gegevens aan het bevoegd gezag worden verstrekt. Bijvoorbeeld omdat een bedrijf onder dezelfde bedrijfsnaam en op hetzelfde adres wordt voorgezet, maar wisselt van eigenaar. Dit sluit aan op artikel 5.37 van de Omgevingswet, waar hetzelfde over vergunninghouders is geregeld.

Artikel 11.35 (informereren over een ongewoon voorval)

De kern van de regeling over ongewone voorvallen zit in hoofdstuk 19 van de wet. Daar staat welk bestuursorgaan bevoegd gezag is en wat die kan of moet doen zodra die – door wie dan ook – wordt geïnformeerd over een ongewoon voorval.

Artikel 11.35 van het Bal bepaalt dat het bevoegd gezag onverwijld over een ongewoon voorval moet worden geïnformeerd. Volgens de begripsomschrijving in de Omgevingswet (artikel 1.1 en de daarbij behorende bijlage) is een 'ongewoon voorval' een 'gebeurtenis, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk, calamiteit, waardoor significante gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan (...)'.⁵⁰⁸ Het gaat dus niet om elke afwijking van het normale verloop van de activiteit, maar om een afwijking die relevant is omdat daardoor significante, nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen ontstaan. Bij artikel 11.35 gaat het bovendien uitsluitend om ongewone voorvallen waarvan de gevolgen gelet op de oogmerken van artikel 11.24 van het Bal significant kunnen zijn. Het gaat bovendien om voorvallen die zich voordoen bij de verrichting van in afdeling 11.2 van het Bal geregelde activiteiten. Het bevoegd gezag bij de uitvoering van de regels van afdeling 11.2 van het Bal is over het algemeen gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikel 11.35 in samenhang met de artikelen 11.25 en 11.26 van het Bal).

⁵⁰⁷ Stb 2018, 290.

⁵⁰⁸ Bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet.

Degene die de activiteit verricht waarbij zich het ongewone voorval voordoet, is degene op wie de informatieplicht rust (artikel 11.27 van het Bal). Deze moet het bevoegd gezag direct informeren, zodra vastgesteld is dat er sprake is van een ongewoon voorval; vertraging is gezien de gevolgen voor de natuur niet wenselijk. De verplichting van artikel 11.35 stelt het bevoegd gezag in staat om tijdig de nodige maatregelen te eisen van degene die de activiteit verricht of om daarin zelf te voorzien, om schade voor de natuur te voorkomen of te beperken. Voor zover schade en in verband daarmee gemaakte kosten toerekenbaar zijn aan de initiatiefnemer kunnen deze op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk wetboek op hem worden verhaald.

Het belang vanuit het oogmerk van natuurbescherming dat het bevoegd gezag direct wordt geïnformeerd is de reden waarom het informeren vormvrij is: veelal zal informeren telefonisch of langs elektronische weg kunnen plaatsvinden. Wat de invulling van het begrip 'onverwijld' is wordt uiteraard ook door de omstandigheden van het geval ingekleurd. Als omwille van het informeren handelingen zouden moeten worden nagelaten die de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval kunnen beperken, moeten eerst die handelingen worden verricht, en moet het bevoegd gezag direct daarna worden geïnformeerd. Het begrip onverwijld laat daar de ruimte voor.

Of door een afwijkende gebeurtenis significante nadelige gevolgen voor de natuur ontstaan of dreigen te ontstaan, en of er sprake is van een ongewoon voorval, is in eerste instantie een beoordeling die plaatsvindt door degene die de activiteit verricht. Als daarbij twijfel is over het wel of niet kunnen optreden van significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving is het wijs om het bevoegd gezag te informeren.

Hoewel de Wet natuurbescherming niet een soortgelijke bepaling kende, is niet sprake van een nieuwe norm. Het is niet meer dan een normaal vereiste van maatschappelijke zorgvuldigheid dat de initiatiefnemer – als zich een dergelijk ongewoon voorval zich voordoet – dit aan het bevoegd gezag doorgeeft, en het niet voor zich houdt. Dat kan ook geacht worden besloten te liggen in de huidige zorgplicht van artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming.

Zie verder paragraaf 3.2.1.1 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.36 (gegevens en bescheiden bij een ongewoon voorval)

In artikel 11.36 is omschreven welke gegevens en bescheiden over het ongewoon voorval aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt, zodra deze informatie beschikbaar is. Dat hoeft dit niet met dezelfde spoed als het informeren of het ongewone voorval zelf. Uit onderdeel c volgt dat ook informatie moet worden verstrekt over de maatregelen die worden genomen om de nadelige gevolgen van het ongewone voorval te beperken. Voor het begrip 'voorkomen van de nadelige gevolgen van ongewone voorvallen' is aangesloten bij de uitleg die daaraan wordt gegeven in artikel 19.1, tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikel 11.37 (afbakening mogelijkheid maatwerkvoorschriften)

Uit de nieuwe artikelen 11.30, tweede lid, en 11.32, tweede lid, van het Bal volgt dat van een aantal regels in afdeling 11.2 kan worden afgeweken, tenzij anders is bepaald. Een geval waarin "anders is bepaald" is aan de orde in artikel 11.37. Dit artikel regelt dat de informatieplicht en het verstrekken van gegevens en bescheiden over een ongewoon voorval niet versoepeld kunnen worden met maatwerk. Dat spreekt voor zich, gegeven het ingrijpende karakter van de gevolgen voor de natuur die ongewone voorvallen kunnen hebben. Maatwerk waarmee deze artikelen worden aangescherpt is wel toegestaan.

Artikel 11.38 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen soorten vogelrichtlijn: schadelijke handelingen)

Eerste en derde lid

Met het eerste en derde lid van dit artikel wordt artikel 5 van de vogelrichtlijn omgezet, met uitzondering van onderdeel e van dat artikel. Het artikel wijst de gedragingen aan die worden aangemerkt als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit en die daarmee op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet zijn verboden, tenzij een omgevingsvergunning is verleend. Een omgevingsvergunning kan alleen worden verleend als is voldaan aan het strikte afwijkingskader van artikel 9 in samenhang met artikel 13 van de vogelrichtlijn; dat afwijkingskader is verankerd in artikel 8.74h van Besluit kwaliteit leefomgeving. De zonder omgevingsvergunning verboden activiteiten betreffen handelingen die onmiddellijk schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de vogels of voor hun nesten, rustplaatsen of eieren. Voorheen waren de in artikel 11.38 aangewezen gedragingen verboden op grond van artikel 3.1 van de Wet natuurbescherming. Conform het verdrag van Bern worden door het eerste lid, onder b, niet alleen nesten van vogels beschermd tegen vernieling of beschadiging, zoals is bepaald in artikel 5 van de vogelrichtlijn, maar ook hun rustplaatsen.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat een omgevingsvergunning alleen is vereist voor handelingen die vallen onder de reikwijdte van de aangewezen flora- en fauna-activiteiten. Daarbij moeten ook het doel van die handelingen en het doel van de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn in acht worden genomen. Wanneer bijvoorbeeld een mus een winkel is binnengevlogen, wordt gevangen en vrijwel onmiddellijk daarop wordt vrijgelaten, is geen sprake van vangen in de zin van de vogelrichtlijn. De mus wordt niet blijvend of voor langere tijd aan de natuur onttrokken, maar van zijn ongewilde gevangenschap in de voor hem niet natuurlijke omgeving van de winkel bevrijd. Voor het vangen van een dier in dergelijke situaties behoeft dan ook geen omgevingsvergunning te worden aangevraagd.

Het gaat blijkens jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie bij de op grond van artikel 5 van de Vogelrichtlijn te verbieden handelingen om gedragingen ten aanzien van in het wild levende vogels en niet om vogels die in gevangenschap zijn geboren of om gefokte vogels.⁵⁰⁹

Over het opzetvereiste dat is opgenomen bij een groot aantal verboden gedragingen, heeft het Hof uitgesproken dat hieraan ook is voldaan als er sprake is van voorwaardelijke opzet. Weliswaar betreft deze jurisprudentie de habitatrichtlijn, maar er is geen reden om aan te nemen dat het Hof bij de Vogelrichtlijn anders zou oordelen.⁵¹⁰ Van voorwaardelijke opzet is sprake als iemand een handeling verricht en daarbij bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn gedragingen schadelijke gevolgen hebben voor een vogel, zoals de vangst of de dood van de vogel. De Europese Commissie heeft in correspondentie over het onbedoelde vangen van vogels die naar vis duiken en dan in visnetten belanden, aangegeven dat geen sprake is van voorwaardelijke opzet als de nodige maatregelen zijn getroffen om dit soort 'bijvangst' van vogels zoveel mogelijk te voorkomen en als de werking van de maatregelen ook wordt gemonitord en de maatregelen zo nodig worden bijgesteld. Dergelijke maatregelen kunnen onderdeel zijn van de voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit die op deze visserij betrekking heeft. Bij het ontbreken van voorwaardelijke opzet ten aanzien van het vangen van de vogels, is een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit niet nodig; er wordt dan immers niet in strijd gehandeld met het verbod van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 11.38, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bal.

Deze interpretatie van de Europese Commissie sluit aan bij de opvattingen van de Commissie in haar "Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC". Daarin wordt visserij genoemd als voorbeeld van wat in het gidsdocument wordt aangeduid als "ongoing activities" (hierna vertaald als: bestaande activiteiten). De Commissie geeft aan dat het disproportioneel zou zijn om dit type activiteiten te onderwerpen aan een omvattende voorafgaande strikte soortenbeschermingstoets. Vervolgens beschrijft de Commissie een alternatieve werkwijze waarin lidstaten preventieve maatregelen nemen in het kader van artikel 12 van de Habitatrichtlijn, bijvoorbeeld in de vorm van gedragscodes, in aanvulling op de strikte juridische bescherming van de soorten genoemd op bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. Blijkens het gidsdocument moet deze werkwijze de volgende elementen bevatten:

- a. ze is onderdeel van de "nodige maatregelen" die vereist zijn onder artikel 12 voor "de instelling van een systeem van strikte bescherming";
- b. ze moet verenigbaar zijn met de vereisten van een strikte bescherming;
- c. ze biedt flexibiliteit, hetgeen betekent dat hoewel een absolute bescherming van alle exemplaren van een soort niet kan worden gegarandeerd, verzekerd is dat elke

⁵⁰⁹ HvJ 8 februari 1996, zaak C-149/94 (D. Vergy), punt 18.

⁵¹⁰ HvJ 30 januari 2002, zaak C-103/00 (Commissie tegen Griekenland), punt 36, 39, 43 e.v.; HvJ 18 mei 2006, zaak C-221/04 (Commissie tegen Spanje), punt 71. Zie ook het Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, final version, februari 2007, van de Europese Commissie, blz. 36.

schadelijke handeling volledig rekening houdt met de instandhoudingsbehoeften van de betreffende soort of populatie;

- d. ze biedt het voordeel dat ze potentieel bescherming (tegen vervolging) biedt aan de persoon die een handeling uitvoert, zo lang de persoon zich tot deze maatregelen beperkt;
- e. ze samen gaat met een juridisch raamwerk voor strikte bescherming dat adequate handhaving door de bevoegde autoriteiten waarborgt in het geval van niet-naleving (aan eisen van rechtszekerheid is voldaan);
- f. ze draagt bij aan het bepalen van een passend niveau van monitoring (zoals vereist op grond van artikel 11 van de richtlijn) en bepaalt hoe de monitoring wordt bekostigd; en
- g. ze moet in lijn zijn met artikel 2, derde lid, van de richtlijn, door rekening te houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied.

Aangezien handelingen in strijd met artikel 5.1 van de Omgevingswet zijn aangewezen als economisch delict als bedoeld in de Wet op de economische delicten, zijn de met opzet of voorwaardelijk opzet begane handelingen een misdrijf. Op grond van vaste jurisprudentie ten aanzien van economische delicten hoeft de opzet van de dader alleen gericht te zijn op de gedraging zelf, niet op het niet naleven van een wettelijke verplichting (zogenaamd «kleurloos opzet»⁵¹¹).

Het Hof heeft verder geoordeeld dat de in artikel 5, onder b en c, van de vogelrichtlijn (omgezet in artikel 11.38, eerste lid, onder b en c, van het Bal) voorziene verboden ten aanzien van het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten of eieren van vogels en het wegnemen van nesten of rapen van eieren zonder beperking in de tijd gelden. Een onafgebroken bescherming van het leefgebied van de vogels is volgens het Hof noodzakelijk, aangezien vele soorten de in vorige jaren gebouwde nesten jaarlijks opnieuw benutten.⁵¹²

Het Hof heeft tevens bevestigd dat handelingen die worden verricht in het kader van normaal gebruik van de bodem voor landbouw-, bosbouw- en visserijdoeleinden vallen onder de reikwijdte van het opzetvereiste in de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn.⁵¹³ Zulke handelingen moeten, als zij worden verricht in strijd met de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn, voldoen aan de vereisten van artikel 9 van de richtlijn.

De Commissie gaat in haar richtsnoer in op het verbod op verstoringen zoals opgenomen in artikel 12, eerste lid, onder b, van de habitatrictlijn (omgezet in artikel 11.38, eerste lid, onder b, en derde lid, van het Bal).⁵¹⁴ De effecten van de activiteiten op de populatie moeten worden onderzocht met betrekking tot de lokale, regionale, landelijke en Europese stand van de soort. Op welk van deze niveaus dit moet gebeuren, hangt af van de soort. Verstoringen moeten per

⁵¹¹ HR 24 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8783.

⁵¹² HvJ 27 april 1988, zaak C-252/85 (Commissie tegen Frankrijk), punt 9.

⁵¹³ HvJ 17 september 1987, zaak C-412/85 (Commissie tegen Duitsland), punten 15-17.

⁵¹⁴ Zie het Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, final version, februari 2007, van de Europese Commissie, blz. 37-38.

soort worden beoordeeld in het licht van de intensiteit, duur en frequentie van herhaling van de verstoring. De Commissie geeft tevens aan dat de verstoring moet worden beoordeeld in het licht van het effect op de staat van instandhouding van de soort. Bij een zeer zeldzame soort zijn effecten uiteraard eerder significant dan bij meer algemeen voorkomende soorten. Sporadische verstoringen zonder waarschijnlijke negatieve invloed vallen daarmee niet onder de reikwijdte van deze bepaling.

Er is geen sprake van een wezenlijke invloed wanneer de populatie de mogelijke negatieve effecten van de activiteiten zélf zodanig teniet kan doen dat er geen invloed is op de gunstige staat van instandhouding van de soort, bijvoorbeeld doordat er voldoende uitwijkmogelijkheden zijn naar een volwaardig leefgebied elders.

Het aantal exemplaren van een soort dat in een bepaald geval wordt verstoord, is volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor de vaststelling van de overtreding van het verbod op verstoring niet relevant, ook niet als er geen afbreuk wordt gedaan aan de staat van instandhouding van de soort.⁵¹⁵ Het is echter ook 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.⁵¹⁶ Bovendien zal in alle gevallen, ongeacht de aantallen vogels, het (voorwaardelijk) opzetvereiste moeten zijn vervuld, wil sprake zijn van handelen in strijd met dit verbod (zie hiervoor).

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft tevens geoordeeld dat het enkele feit dat er in een gebied waar een ruimtelijke ontwikkeling zal gaan plaatsvinden exemplaren van een beschermde inheemse diersoort zijn waargenomen, als zodanig niet voldoende is om te concluderen dat sprake is van overtreding van het verbod op het beschadigen of vernielen van de vaste rust- of verblijfplaatsen van die soort.⁵¹⁷ Wel kan het zo zijn dat er in gevallen waarin dergelijke waarnemingen worden gedaan een plicht op de initiatiefnemer rust om nader veldonderzoek te doen naar de aanwezigheid van beschermde inheemse soorten in het gebied waar hij zijn activiteiten wil ontplooiën.⁵¹⁸

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 vogels⁵¹⁹ of door de wijze van ontgronden zo te laten plaatsvinden dat slechts een geringe verstoring door geluid en trillingen te verwachten is.⁵²⁰

⁵¹⁵ ABRS 20 april 2005, zaaknr. 200407562/1, punt2.6.

⁵¹⁶ O.a. ABRS 12 mei 2004, zaaknr. 200305190/1, punt2.3.5.

⁵¹⁷ ABRS 21 december 2005, zaaknr. 200501042/1, punt2.7.1.

⁵¹⁸ ABRS 12 januari 2006, zaaknr. 200507763/2, punt2.6.

⁵¹⁹ ABRS 23 juni 2010, zaaknr. 200903885/1/R2, punt2.16.4.

⁵²⁰ ABRS 24 maart 2010, zaaknr. 200902415/1/M1, punt2.9.2.

Nesten zijn in ieder geval gedurende het broedseizoen beschermd. Nesten van bepaalde vogelsoorten zijn jaarrond beschermd als het gaat om een verblijfplaats die door vogel van de betrokken soort het hele jaar wordt gebruikt.⁵²¹ Ten aanzien van de omgeving waarin nesten worden gemaakt heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitgemaakt, dat als een vogel elk jaar een nieuw nest in dezelfde omgeving maakt, die omgeving buiten het broedseizoen niet zonder meer is beschermd.⁵²²

Tweede lid

Waar artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet een basis biedt om gevallen aan te wijzen die als flora- en fauna-activiteit zijn aan te merken en daarmee omgevingsvergunningplichtig zijn, biedt de bepaling ook een basis om gevallen aan te wijzen waarvoor dat niet geldt. In het tweede lid is daarvan gebruik gemaakt.

Als op grond van andere wetgeving een besluit is vereist voor de vaststelling waarvan vereist is de beoordelingsregels in acht moeten worden genomen die normaliter gelden voor de verlening van omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten ten aanzien van vogels, dan is een aparte omgevingsvergunning uiteraard niet meer nodig. De daarvoor onder a geformuleerde uitzondering maakt integratie mogelijk van de vogelrichtlijntoets in besluitvorming op grond van wetgeving die niet opgaat in de Omgevingswet. Zij voorkomt zo onnodige lasten die het gevolg zouden zijn van het naast elkaar laten bestaan van verschillende besluitvormingsprocedures voor dezelfde aspecten van één-en-dezelfde handeling. De bepaling is de voortzetting van de uitzondering die voorheen was opgenomen in artikel 3.3, zesde lid, van de Wet natuurbescherming.

Onder b is de voorheen in artikel 3.3, zevende lid, aanhef en onder a, van de Wet natuurbescherming opgenomen uitzondering overgenomen. De uitzondering betekent dat geen omgevingsvergunning is vereist voor een flora- en fauna-activiteit die bestaat uit het uitvoeren van passende maatregelen en instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden. Bij dergelijke maatregelen is het belang van de bescherming van flora en fauna gegeven. De betrokkenheid van de provincie dan wel het Rijk bij de formulering van die maatregelen, en de toepassing daarvan door professionele particuliere of private organisaties borgt een zorgvuldige afweging ter zake. De uitzondering is in lijn met de erkenning door het Europese Hof van Justitie "dat de vaststelling van de instandhoudings- en hersteldoelstellingen in het kader van Natura 2000 (...) kan vereisen om bij conflicten tussen verschillende doeleinden een beslissing te nemen".⁵²³ Die uitspraak betrof weliswaar onderling strijdige Natura 2000-doelstellingen, maar hij kan in zijn algemeenheid ook geacht worden van toepassing te zijn op de realisatie van andere doelstellingen van de richtlijn in die gebieden in het kader van het specifieke soortenbeschermingsregime.

⁵²¹ Zier voor de betrokken soorten: <https://beschermdesoorten.nl/jaarrond-bescherming>.

⁵²² ABRS 25 februari 2009, zaaknr. 200803873/1, punt 2.4.1 en ABRS 15 februari 2012, zaaknr. 201102473/1/A3, punt 2.3.1.

⁵²³ HvJ 4 maart 2010, zaak C-241/08 (Commissie tegen Frankrijk), punt53.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.1 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.39 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen soorten vogelrichtlijn: commercieel bezit)

Eerste lid

Het eerste lid van dit artikel bevat de omzetting van artikel 6, eerste lid, van de vogelrichtlijn, dat voorschrijft dat de lidstaten een verbod instellen op "de verkoop, het vervoer voor verkoop en het in bezit hebben voor verkoop alsmede het ten verkoop aanbieden van levende en dode vogels alsmede van gemakkelijk herkenbare delen van deze vogels of op uit deze vogels verkregen producten". Door het op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet aanwijzen van deze gedragingen als vergunningplichtige flora- en fauna-activiteit, zijn deze gedragingen verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. Een omgevingsvergunning kan alleen worden verleend als is voldaan aan het strikte afwijkingskader van artikel 9 in samenhang met artikel 13 van de vogelrichtlijn; dat afwijkingskader is verankerd in artikel 8.74h van het Bkl. Voorheen waren de in artikel 11.39 aangewezen gedragingen verboden op grond van artikel 3.2, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

Bij artikel 11.39 gaat het om vogels van soorten die van nature in het wild op het Europese grondgebied van één of meer van de lidstaten van de Europese Unie leven. Het Hof oordeelde, in een zaak over het verhandelen van vogels, namelijk dat lidstaten ook vogels dienen te beschermen, wanneer het grondgebied van de betrokken lidstaat niet als natuurlijk leefgebied voor die vogelsoort fungeert.⁵²⁴ In datzelfde arrest oordeelde het Hof dat de vogelrichtlijn daarentegen niet van toepassing is op vogels die in gevangenschap zijn geboren en op gefokte vogels.

Tweede lid

De in eerste lid aangewezen gedragingen zijn conform het tweede lid van artikel 6 van de vogelrichtlijn niet verboden als zij betrekking hebben op vogels van soorten die worden genoemd in bijlage III, onderdeel A, bij de vogelrichtlijn, indien deze op geoorloofde wijze zijn gevangen of gedood of op andere geoorloofde wijze zijn verkregen. Het gaat daar om soorten waarop gejaagd mag worden, in Nederland: de fazant, de wilde eend en de houtduif.

Voor de vogelsoorten genoemd in onderdeel B van die bijlage kan op grond van artikel 6, derde lid, van de vogelrichtlijn ook een uitzondering worden toegelaten, maar alleen als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Lidstaten die een dergelijke uitzondering willen toelaten, moeten vooraf in overleg met de Europese Commissie treden "om met deze na te gaan of door het in de

⁵²⁴ HvJ 8 februari 1996, zaak. C-149/94 (D. Vergy), punt18.

handel brengen van vogels van de betrokken soort, naar hetgeen redelijkerwijs kan worden verwacht, het populatieniveau, de geografische verspreiding of de omvang van de voortplanting van deze soorten in de gehele Gemeenschap in gevaar worden gebracht of kunnen worden gebracht." Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat deze voorwaarden verband houden met de druk die vanuit de handel kan uitgaan op de jacht en, bijgevolg, op het populatiepeil van de betrokken soorten.⁵²⁵ Als uit dit onderzoek blijkt dat de beoogde uitzondering volgens de Commissie tot een van de genoemde gevaren leidt of kan leiden, richt de Commissie een met redenen omklede aanbeveling tot de lidstaat, waarin het in de handel brengen van de betrokken soort wordt afgekeurd. Als een dergelijk gevaar volgens de Commissie niet aanwezig is, deelt zij dit mede aan de lidstaat. Een lidstaat die gebruik maakt van de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 6, derde lid, van de Vogelrichtlijn, onderzoekt met regelmatige tussenpozen of nog voldaan wordt aan de voorwaarden voor de verlening van deze toestemming.

In artikel 3.2, vierde lid, van de voorheen geldende Wet natuurbescherming kon de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 6, derde lid, van de Vogelrichtlijn worden ingevuld voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen soorten. Daaraan is tot op heden geen invulling gegeven. Mocht daar in de toekomst behoefte bestaan dan kan de regeling – net als in het verleden – bij algemene maatregel van bestuur worden getroffen, namelijk door uitbreiding van de in het nieuwe artikel 11.39, tweede lid, van het Bal genoemde soorten. Artikel 4.3 van de Omgevingswet biedt hiervoor de basis.

De uitzondering, voorzien in het tweede lid, laat onverlet de mogelijkheid om onder voorwaarden een uitzondering op het verbod van het eerste lid toe te staan door verlening van een omgevingsvergunning, of door bij ministeriële regeling vrijstelling van het in het eerste lid gestelde verbod te verlenen op grond van het nieuwe artikel 11.44, tweede lid, van het Bal.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.1 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.40 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen soorten Vogelrichtlijn: niet-commercieel bezit)

Eerste lid

Met het eerste lid van dit artikel wordt, behalve aan artikel 5, onder e, van de Vogelrichtlijn, ook uitvoering gegeven aan artikel 2 van Beneluxbeschikking M(99)9.⁵²⁶ Artikel 5, onder e, van de Vogelrichtlijn verbiedt het houden van vogels, ongeacht het oogmerk. De Beneluxbeschikking verplicht tot ook tot het verbieden van het onder zich hebben van uit het wild afkomstige vogels, of van delen of producten daarvan, anders dan voor verkoop. De in het eerste lid op grond

⁵²⁵ HvJ 8 juli 1987, zaaknr. C-262/85, punt 18.

⁵²⁶ Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 25 oktober 1999 tot afschaffing en vervanging van de Beschikking M (72) 18 van 30 augustus 1972 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand (M(99)9).

van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit aangewezen gedraging betreft – anders dan de in artikel 11.39 van het Bal aangewezen gedragingen – dan ook elk feitelijk bezit van vogels, ongeacht of sprake is van een commercieel oogmerk.

Het eerste lid van artikel 11.40 heeft ook betrekking op vogelsoorten waarvoor Nederland niet als natuurlijk leefgebied fungeert, maar die wel op het Europees grondgebied van een andere lidstaat van de Europese Unie leven. Dat blijkt uit de hiervoor bij de bespreking van artikel 11.39 van het Bal aangehaalde uitspraak van het Europese Hof van Justitie.⁵²⁷ Uit datzelfde arrest blijkt dat in gevangenschap geboren en gefokte vogels niet onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn vallen, en dus ook niet onder de reikwijdte van artikel 11.40.

Tweede lid

Bij het verbod op het feitelijk houden van vogels – los van het in artikel 6 van de vogelrichtlijn geregelde houden voor commerciële doeleinden – maakt artikel 5, onder e, van de vogelrichtlijn een uitzondering voor vogels die mogen worden bejaagd of gevangen. Ook artikel 3 van Beneluxbeschikking M(99)9 laat afwijkingen toe op het in artikel 2 van die beschikking opgenomen feitelijke bezitsverbod. Het ligt in de rede om – ingeval vogels mogen worden bejaagd of anderszins op basis van een omgevingsvergunning of vrijstelling mogen worden gedood of gevangen, ook het opvolgende bezit is toegestaan. Met de onder a geformuleerde uitzondering wordt daarin voorzien. Pas als op het doden of vangen en daarmee verbonden feitelijke bezit commerciële handelingen volgen, gelden de beperkingen van het hiervoor besproken nieuwe artikel 11.39 van het Bal.

De uitzonderingen onder b en c zijn gelijkkluidend aan de in het nieuwe artikel 11.38, tweede lid, van het Bal opgenomen uitzonderingen. Daarmee wordt artikel 3.3, zesde lid en zevende lid, aanhef en onder a, van de voorheen geldende Wet natuurbescherming omgezet.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 11.38, tweede lid, van het Bal en naar paragraaf 3.3.1 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.41 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen soorten vogelrichtlijn: wijze vangen of doden)

Dit artikel bevat de omzetting van artikel 8 van de vogelrichtlijn, dat betrekking heeft op het gebruik van niet-selectieve vang- en dodingsmiddelen. Dat zijn middelen waarmee een groot aantal vogels van één of meer soortgroepen gevangen of gedood kunnen worden, waarbij niet van tevoren kan worden bepaald hoeveel vogels er gevangen of gedood zullen worden en van welke soort, welke leeftijd, welk geslacht en welke omvang zij zullen zijn. Tot deze middelen

⁵²⁷ HvJ 8 februari 1996, zaak. C-149/94 (D. Vergy), punt18.

behoren in ieder geval de in bijlage IV van de vogelrichtlijn genoemde middelen. In bijlage IV worden de volgende verboden middelen genoemd: strikken, lijm, haken, blindgemaakte of verminkte levende vogels gebruikt als lokvogels, bandopnemers, elektrocutie-apparatuur, kunstmatige lichtbronnen, spiegels, inrichtingen voor de verlichting van het doel, vizierinrichting met een beeldomkeerder of een elektronische beeldversterker voor het schieten 's nachts, explosieven, netten, vallen, vergiftigd of verdovend lokaas, en semi-automatische of automatische wapens waarvan het magazijn meer dan twee patronen kan bevatten. Verder verplicht artikel 8 van de vogelrichtlijn in samenhang met bijlage IV tot het verbieden van het gebruik van bepaalde vervoermiddelen voor het vangen of doden van vogels, namelijk vaartuigen die met een snelheid van meer dan 5 kilometer per uur worden aangedreven. Op open zee mogen de lidstaten om veiligheidsredenen het gebruik van motorboten met een maximumsnelheid van 18 kilometer per uur toestaan.

Door aanwijzing in artikel 11.41, eerste lid, onder a, onder 1^o, en onder b, van het gebruik van de hiervoor opgesomde middelen en achtervolging met voertuigen als vergunningplichtige 'flora- en fauna-activiteit' op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet, is deze activiteit verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. Artikel 8 van de vogelrichtlijn verplicht de lidstaten echter niet alleen tot het verbieden van het gebruik van de in de richtlijn specifiek genoemde middelen, maar tot het gebruik ten algemene van middelen, installaties of methoden voor het massale of niet-selectieve vangen of doden van vogels of waardoor een soort plaatselijk kan verdwijnen. De omzetting daarvan heeft plaatsgevonden in artikel 11.41, eerste lid, onder a, onder 2^o en 3^o. Om meer duidelijkheid te geven welke middelen – buiten de in bijlage IV van de vogelrichtlijn genoemde middelen – het dan in ieder geval gaat, is in het tweede lid van artikel 11.41 een aanvullende opsomming opgenomen.

Uiteraard is een omgevingsvergunning voor het gebruik van de in artikel 11.41 bedoelde middelen alleen aan de orde als ook voor het vangen en doden van de vogels zelf een omgevingsvergunning is verleend, of als voor het vangen of doden op basis een generieke afwijking van de aanwijzing van die gedragingen als flora- en fauna-activiteit geldt, bijvoorbeeld in het kader van bestrijding van schade veroorzakende vogels.

Voor de omgevingsvergunning voor het gebruik van deze middelen en methoden geldt overigens ook het in artikel 9 (in samenhang met artikel 13) van de vogelrichtlijn neergelegde beoordelingskader voor het toestaan van afwijkingen. Dat is neergelegd in het nieuwe artikel 8.74h van het Bkl. Voorheen was de materie van artikel 11.41 geregeld in artikel 3.4, eerste en vierde lid, van de Wet natuurbescherming en artikel 3.9, derde lid, van het Besluit natuurbescherming.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.1 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.42 (aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten vogelrichtlijn in programma)

Artikel 11.42 voorziet voor de onder de vogelrichtlijn vallende soorten in de mogelijkheid om flora- en fauna-activiteiten als vergunningvrije gevallen aan te wijzen in een programma. Het gaat daarbij om programma's – zoals beheerplannen voor Natura 2000-gebieden – die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de inrichting, het beheer of het gebruik van het Natura 2000-gebied. Maar het kan ook gaan om programma's – zoals het programma aanpak stikstof – die zijn gericht op vermindering van de belasting van Natura 2000-gebieden door schadelijke factoren, of om programma's – zoals soortenmanagementplannen – die zijn gericht op versterking van populaties van soorten of habitats. Deze laatste natuurwaarden kunnen ook zijn gelegen buiten Natura 2000-gebieden in het landelijk gebied of zelfs in het stedelijk gebied. Dergelijke programma's dienen mede het belang van een duurzame economische ontwikkeling, omdat zij ruimte creëren voor nieuwe activiteiten die effecten kunnen hebben voor die natuurwaarden, omdat door het programma de natuur beter tegen die effecten bestand is.

Het voordeel van de in artikel 11.42 getroffen voorziening is dat de vereiste beoordeling van de betrokken activiteiten – met inachtneming van de condities die bij de beschrijving van de activiteit zijn genoemd – kan meelopen in de samenhangende beoordeling van de ecologische effecten van de maatregelen van het programma. Dat scheelt lasten voor de initiatiefnemer en verschaft de initiatiefnemer duidelijkheid. Overigens zijn er ook andere mogelijkheden om hetzelfde doel te bereiken, zoals de voorheen door provincies beproefde gebiedsontheffingen gekoppeld aan een soortenmanagementplan die onder de Omgevingswet met een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit dan wel de aanwijzing van vergunningvrije gevallen in een omgevingsverordening kan worden vorm gegeven.

De voorziening van de aanwijzing van vergunningvrije gevallen in een programma continueert de voorheen in artikel 3.3, zevende lid, van de Wet natuurbescherming voor vogelrichtlijnsoorten voorziene vrijstelling voor in een programma of plan beschreven activiteiten.

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 11.18, dat eenzelfde mogelijkheid tot het aanwijzen van vergunningvrije gevallen in een programma bevat voor Natura 2000-activiteiten. De specifieke beoordelingskaders voor de aanwijzing van vergunningvrije flora- en fauna-activiteiten die betrekking hebben op vogelrichtlijnsoorten zijn neergelegd in artikel 11.45, eerste lid, van het Bal, en sluiten direct aan bij de afwijkingskaders als voorzien in artikel 9 (in samenhang met artikel 13) van de vogelrichtlijn.

In de toelichting bij artikel 11.18 is ook ingegaan op de eisen die verzekeren dat het normaliter voor de omgevingsvergunning bevoegde gezag – meestal gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – wordt betrokken bij de invulling van dit onderdeel van het programma, zodat zeker is gesteld dat de ecologische toets op adequate wijze heeft plaatsgevonden. In artikel 11.42 zijn die opgenomen in het tweede lid, aanhef en onder c.

Die vereisen bij het programma dat dit gezamenlijk met het normaliter voor de vergunning bevoegde gezag wordt vastgesteld. De regeling van de betrokkenheid van het normaliter bevoegd gezag vervangt de voorheen in artikel 3.3, zevende lid, van de Wet natuurbescherming voorgescreven instemming van het normaliter bevoegd gezag, omdat de Omgevingswet voor een dergelijke instemmingseis geen basis biedt.

De ecologische toets geschiedt met inachtneming van de condities die als onderdeel van de beschrijving van de activiteit in het programma zijn genoemd en het is dan ook van belang dat de activiteit daadwerkelijk overeenkomstig deze condities wordt verricht. Zo niet, dan geldt de activiteit niet als vergunningvrij geval en wordt in strijd gehandeld met artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet als de activiteit zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit wordt verricht.

Net zoals geldt voor Natura 2000-activiteiten op grond van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn, zal ook voor aangewezen vergunningvrije flora- en fauna-activiteiten gedurende de periode waarvoor de aanwijzing geldt de vinger aan de pols moeten worden gehouden en zullen tussentijds voorzieningen moeten worden getroffen als dat voor de bescherming van soorten nodig is. Voor bescherming van de vogels vloeit een dergelijke actieve houding, gekoppeld aan het voorzorgsbeginsel, voort uit de artikelen 2 en 3 van de vogelrichtlijn.

De grondslag van artikel 11.42 is artikel 5.2, eerste en vierde lid, van de Omgevingswet.

Voor een verdere toelichting op de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten die betrekking hebben op vogelrichtlijnsoorten wordt verwezen naar paragraaf 3.3.1 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.43 (aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten vogelrichtlijn in omgevingsverordening)

Artikel 5.2, eerste lid, aanhef en onder h, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, maakt het mogelijk om, bij de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van de gedragingen die een omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit zijn, ook gevallen aan te wijzen waarin, binnen bij die aanwijzing aangegeven grenzen, in de omgevingsverordening van de aanwijzing kan worden afgeweken. Dat biedt een basis voor het continueren van de vrijstellingsmogelijkheden van de soortenbeschermingsbepalingen voor vogels die provinciale staten voorheen op grond van de artikelen 3.3, tweede lid, en 3.4, tweede lid, van de Wet natuurbescherming hadden. Het nieuwe artikel 11.43 in samenhang met artikel 11.45, eerste lid, van het Bal geeft daaraan invulling.

Artikel 11.43 bepaalt van welke als omgevingsvergunningplichtig aangewezen activiteiten kan worden afgeweken. Dat zijn alle activiteiten waarvoor normaliter gedeputeerde staten bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning zijn, ingevolge artikel 4.6, eerste lid,

aanhef en onder e, van het Ob. Artikel 11.45, eerste lid, bepaalt welke voorwaarden en beperkingen gelden voor het toestaan van een afwijking bij omgevingsverordening. Deze zijn direct overgenomen uit het kader voor afwijkingen dat is geregeld in artikel 9 (in samenhang met artikel 13) van de vogelrichtlijn. In het tweede en derde lid van artikel 11.45 zijn specifieke kaders opgenomen voor de gevallen waarin de afwijkingen in de omgevingsverordening worden toegestaan met het oog op bestrijding van schadeveroorzakende vogels door de grondgebruiker en de bestrijding van overlast gevende vogels door gemeenten binnen hun bebouwde kom.

In de omgevingsverordening moeten overeenkomstig de vereisten van de vogelrichtlijn de soorten worden aangewezen waarvoor de afwijking geldt. De omgevingsverordening moet bij de vrijstelling ook overigens voldoende precies zijn, zodanig dat te allen tijde verzekerd is dat de gene die overeenkomstig de regels van de omgevingsverordening handelt, voldoet aan het voorzorgsbeginsel en geen grotere inbreuk op de verbodsbepalingen van de vogelrichtlijn maakt dan strikt noodzakelijk.⁵²⁸

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 3.3.1 en 3.3.4.2 en 3.3.4.3 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.44 (aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten vogelrichtlijn in ministeriële regeling)

Nationale belangen en handel

Het eerste lid, onder a, en tweede lid van artikel 11.44 vormen de evenknie van het hiervoor besproken artikel 11.43 voor de situatie dat niet gedeputeerde staten maar de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag is voor de verlening van een omgevingsvergunning voor de betrokken flora- en fauna-activiteiten. Dat is het geval als sprake is van bepaalde nationale belangen, aangewezen in artikel 4.12 van het Ob (eerste lid, onder a). Logischerwijze is het dan ook de minister en niet provinciale staten die in die gevallen vrijstelling verleent van de vergunningplicht. En dat is ook het geval als sprake is van het verhandelen van beschermde vogels of delen daarvan (tweede lid).

De bepalingen continueren de regeling die voorheen was opgenomen in de artikelen 3.3, tweede lid, en 3.4, tweede lid, van de Wet natuurbescherming – in samenhang met artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming en artikel 1.3 van het Besluit natuurbescherming – en in artikel 3.3, derde lid, van de Wet natuurbescherming.

De basis voor de toelating van ministeriële vrijstellingen is artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Op grond van die bepaling kunnen bij algemene maatregel van bestuur gevallen worden aangewezen waarin, binnen

⁵²⁸ Zie naar analogie over de vrijstelling gekoppeld aan gedragscodes ABRS 30 juni 2010, zaaknr. 200909427/1/H3.

bij die aanwijzing aangegeven grenzen, bij ministeriële regeling van de aanwijzing van een activiteit als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit kan worden afgeweken. Artikel 11.44 geeft daar tezamen met het nieuwe artikel 11.45 van het Bal invulling aan.

Artikel 11.45 bepaalt welke voorwaarden en beperkingen gelden voor het toestaan van een afwijking bij ministeriële regeling. Deze zijn direct overgenomen uit het kader voor afwijkingen dat is geregeld in artikel 9 (in samenhang met artikel 13) van de Vogelrichtlijn. In het tweede lid van artikel 11.45 is een specifiek kader opgenomen voor de gevallen waarin de afwijkingen in de omgevingsverordening worden toegestaan met het oog op bestrijding van schadeveroorzakende vogels door de grondgebruiker en de bestrijding van overlast gevende vogels door gemeenten binnen hun bebouwde kom.

Schadebestrijding: landelijke schadesoorten

Het eerste lid, onder b, van artikel 11.44 voorziet – overeenkomstig het voorheen geldende artikel 3.15 van de Wet natuurbescherming – in de mogelijkheid van een specifieke vrijstelling door de minister ten behoeve van de bestrijding door de grondgebruiker van vogels van soorten die landelijk schade veroorzaken. In het eerste lid, onder b, zijn de vogelsoorten aangewezen die landelijk schade veroorzaken, voor de bestrijding waarvan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vrijstelling kan verlenen aan de grondgebruiker: de Canadese gans, de houtduif, de kauw en de zwarte kraai.

Bij de schade die wordt veroorzaakt door dieren van deze soorten gaat het om een provincie-overstijgend probleem, dat alleen effectief kan worden aangepakt als de betrokken dieren in alle provincies door de grondgebruikers kunnen worden bestreden. Voorheen waren deze soorten aangewezen in artikel 3.1 van het Besluit natuurbescherming. Overeenkomstig het voorheen geldende artikel 3.15, achtste lid, van de Wet natuurbescherming heeft over de aanwijzing van deze soorten overleg met gedeputeerde staten van de provincies plaatsgevonden. Er bestaan geen nieuwe inzichten ten aanzien van de landelijke schadelijkheid van deze soorten.

De Commissie geeft in haar gidsdocument over de interpretatie van de Vogelrichtlijn met betrekking tot de jacht⁵²⁹ aan dat artikel 9 van de Vogelrichtlijn zich niet verzet tegen het toestaan van afwijkingen van de verboden aan een algemene categorie van personen, zoals grondbezitters en personen die in opdracht van de grondbezitter handelen. Het Europese Hof van Justitie heeft bevestigd dat (ook) een dergelijke uitzondering voor een algemene categorie van personen betrekking moet hebben op specifieke situaties in de zin van het eerste lid van artikel 9 van de richtlijn en moet voldoen aan de eisen van het tweede lid van dat artikel.⁵³⁰

Ten aanzien van de genoemde soorten is voldaan aan deze vereisten:

⁵²⁹ Europese Commissie (2008), "Gidsdocument voor de jacht in het kader van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand".

⁵³⁰ HvJ 8 juli 1987, zaak C-247/85 (Commissie tegen België), punt 34.

- De schade die dieren van deze soorten veroorzaken behoren tot de typen schade die op grond van de richtlijnbevestiging een afwijking van de verbodsbepalingen rechtvaardigen. Bij vogelsoorten gaat het om “belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren” of om “schade aan flora en fauna”. De Canadese gans veroorzaakt veel vraatschade aan gras en graan in de winter, en aan gras, graan en groenten in het voorjaar en de zomer; in 2010 werd deze geschat op € 370.000, door populatiegroei kan deze oplopen tot maximaal € 3 miljoen in 2020. De houtduif, kauw en zwarte kraai veroorzaken vraatschade, pikschade, krabschade en schade door vervuiling aan maïs, graan, verschillende soorten groenten en fruit, bloemen en zaaibedden in de bosbouw; de schade werd in 2013 op circa € 6,6 miljoen per jaar geschat bij houtduiven en op € 13,7 miljoen per jaar bij kauwen en zwarte kraaien. De kauw en zwarte kraai veroorzaken daarnaast ook schade door predatie van kuikens en jonge vogels.
- De soorten zijn niet in hun voortbestaan bedreigd en lopen dat gevaar ook niet. Er is sprake van stabiele populaties (zwarte kraaien), matig groeiende populaties (houtduif en kauw) of zelfs sterk groeiende populaties (Canadese gans).
- Voor elk van de soorten geldt dat er – gezien hun kenmerken en de omvang van hun populaties – geen effectieve middelen zijn om schade te voorkomen zonder als vergunningplichtig aangewezen flora- en fauna-activiteiten te verrichten. Het ontwikkelen van deze middelen en methoden heeft de aandacht van de wetenschap⁵³¹, maar er is geen zicht op dat dergelijke middelen en methoden op korte termijn beschikbaar zullen komen.

Voor de goede orde zij erop gewezen dat met de aanwijzing van deze soorten in het eerste lid, onder b, de landelijke vrijstelling voor schadebestrijding door grondgebruikers als zodanig nog geen feit is. De daadwerkelijke vrijstelling wordt geregeld in de Omgevingsregeling. Aan die vrijstelling kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Verwezen wordt naar paragraaf 3.3.1 van deze nota van toelichting voor een algemene toelichting op de ter uitvoering van de vogelrichtlijn aangewezen vergunningplichtige flora- en fauna-activiteiten. In paragraaf 3.3.4.2 van deze nota van toelichting wordt verder ingegaan op de bestrijding van schadelijke soorten door de grondgebruiker.

Artikel 11.45 (begrenzing aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten vogelrichtlijn)

Eerste lid

Het eerste lid van artikel 11.45 bevat het kader voor het kunnen aanwijzen van flora- en fauna-activiteiten als vergunningvrije gevallen in een programma, een omgevingsverordening, waarin de artikelen 11.42, 11.43 en 11.44 van het Bal voorzien. Dit kader is direct ontleend aan het kader voor het toestaan van afwijkingen van de verbodsbepalingen van het soortenbeschermingsregime als neergelegd in artikel 9 (in samenhang met artikel 13) van de vogelrichtlijn.

⁵³¹ Zie onder meer «Meerjarenprogramma onderzoek BIJ12 – unit Faunafonds 2014–2018; Praktijkgericht en wetenschappelijk onderzoek ter voorlichting en preventie van gewasschade».

Datzelfde kader geldt ook als beoordelingskader voor het kunnen verlenen van een omgevingsvergunning voor deze activiteiten. Verwezen wordt naar artikel 8.74h van het Bkl en de daarbij opgenomen toelichting. Voor het kader van de aanwijzing van flora- en fauna-activiteiten en de afwijkingen daarvan wordt verder verwezen naar paragraaf 3.3.1 van het algemene deel van de toelichting.

Tweede lid

Voor de verlening van vrijstelling aan de grondgebruiker voor het bestrijden van schadeveroorzakende vogels, geldt op grond van het tweede lid een specifiek kader. Onder grondgebruiker wordt degene verstaan die het recht heeft om de grond te gebruiken krachtens een zakelijk of persoonlijk recht. Voorheen was dat kader neergelegd in artikel 3.15 van de Wet natuurbescherming. De vrijstelling wordt uitsluitend verleend ten behoeve van bestrijding van schadelijke vogels van bij de vrijstelling aangewezen soorten ingeval van dreigende schade bij een grondgebruiker. De dreigende schade ter voorkoming waarvan bestrijding van vogels als vergunningvrije flora- en fauna-activiteit kan worden aangewezen, is beperkt tot schade die door de schadelijke vogels binnen bepaalde geografische grenzen wordt veroorzaakt, namelijk schade op de gronden en aan de opstallen van de gebruiker en in de directe omgeving; het gaat dan om gronden binnen de grenzen van het werkgebied van de wildbeheereenheid waarin zij zijn gelegen en in voorkomend geval de grenzen van het werkgebied van een andere wildbeheereenheid die onmiddellijk grenst aan de betrokken gronden. Het gaat bovendien om schade die binnen een afzienbare termijn dreigt op te treden, namelijk in het huidige en volgende jaar.

De categorieën schade die een rechtvaardiging kunnen vormen voor deze specifieke vrijstelling zijn de in artikel 9 van de vogelrichtlijn genoemde categorieën "belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren" en "schade aan flora en fauna". Daarnaast gelden de algemene voorwaarden van artikel 9 (in samenhang met artikel 13) van de richtlijn voor het kunnen toestaan van een afwijking: er is geen andere bevredigende oplossing dan bestrijding van de vogels, en de bestrijding mag niet leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de betrokken vogelsoort.

De grondgebruiker zal in elk concreet geval waarin hij gebruik maakt van de vrijstelling moeten kunnen aantonen dat aan de voorwaarden is voldaan en zal de te verwachten schades moeten kunnen onderbouwen. Op dit punt kunnen in de omgevingsverordening of ministeriële regeling ook nadere voorwaarden en beperkingen aan de vrijstelling worden verbonden.

Voor de provinciale vrijstelling is in onderdeel c het – ook bij de aanwijzing van de landelijke schadesoorten (zie vorige artikel) gehanteerde – vereiste neergelegd, dat de door de provincie aan te wijzen soorten die onder de provinciale vrijstelling vallen niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen. Ook dit vereiste is ontleend aan artikel 9 van de vogelrichtlijn. Verder gaat het bij de provinciale vrijstelling uiteraard om soorten die in de provincie relevante schade veroorzaken, zoals de landelijke vrijstelling ziet op soorten die landelijk schade

veroorzaken. En de provinciale vrijstelling kan geen betrekking hebben op de soorten waarvoor de minister al vrijstelling kan verlenen, omdat dan een ongewenste overlap van landelijke en provinciale vrijstellingen zou kunnen ontstaan of zelfs van elkaar afwijkende besluiten zouden kunnen worden genomen.

Ingevolge artikel 11.64, eerste lid, van het Bal moet de schadebestrijding plaatsvinden overeenkomstig het voor het betrokken gebied door de faunabeheereenheid vastgestelde faunabeheerplan.

Verder wordt verwezen naar paragraaf 3.3.4.2 van het algemene deel van de nota van toelichting.

Derde lid

In paragraaf 3.3.4.3 van het algemeen deel van de nota van toelichting is ingegaan op de vrijstelling voor de bestrijding door gemeenten van overlast veroorzakende vogels binnen de grenzen van de bebouwde kom. Zoals daar is aangegeven, zijn er geen vogels die in het hele land overlast binnen de bebouwde kommen geven en is er dan ook door het Rijk geen invulling gegeven aan de mogelijkheid om met het oog op een landelijke vrijstelling landelijk overlastgevend vogelsoorten aan te wijzen op grond van het voorheen geldende artikel 3.16 van de Wet natuurbescherming. Het is evenwel goed denkbaar dat er op provinciaal niveau wel behoefte bestaat aan een dergelijke vrijstelling. De provincies kunnen daarvoor gebruik maken van de met het nieuwe artikel 11.43 van het Bal geboden mogelijkheid van de provinciale vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten die gericht zijn op de bestrijding van deze vogels.

Het derde lid van artikel 11.45 van het Bal geeft het specifieke kader aan, waarbinnen dat gebeurt. Dit is gelijklopend aan het kader voor de provinciale vrijstelling dat voorheen gold op grond van artikel 3.16 van de Wet natuurbescherming.

Aangesloten is bij de voor overlast binnen de bebouwde kom relevante rechtvaardigingsgronden van artikel 9 van de vogelrichtlijn: de vrijstelling kan alleen worden verleend "in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of de veiligheid van het luchtverkeer". Dit sluit aan bij de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, dat over artikel 9 van de vogelrichtlijn heeft geoordeeld dat lidstaten mogen voorzien in afwijkingen van de algemene beschermingsregeling van de artikelen 5, 6 en 7 van de vogelrichtlijn ten aanzien van vogelsoorten die in steden vervuiling en lawaai veroorzaken, mits is onderbouwd om welke redenen van de volksgezondheid of een ander genoemd belang de afwijkingen noodzakelijk zijn.

Daarnaast gelden de algemene voorwaarden van artikel 9 (in samenhang met artikel 13) van de richtlijn voor het kunnen toestaan van een afwijking: een vrijstelling alleen kan worden toegestaan voor daarbij aangewezen vogelsoorten die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of

dat gevaar lopen, er is geen andere bevredigende oplossing dan bestrijding van de vogels en de bestrijding mag niet leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de betrokken vogelsoort.

De gemeente zal in elk concreet geval waarin zij gebruik maakt van de vrijstelling moeten kunnen aantonen dat aan de voorwaarden is voldaan en de overlast kunnen onderbouwen. Op dit punt kunnen in de omgevingsverordening of ministeriële regeling ook nadere voorwaarden en beperkingen aan de vrijstelling worden verbonden.

Vierde lid

Het vierde lid geeft invulling aan artikel 9, tweede lid, van de vogelrichtlijn en aan de eis die het Hof stelt dat afwijkingen op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn – maar ook afwijkingen op grond van artikel 16 van de habitatrichtlijn – moeten worden beperkt tot het strikt noodzakelijke en dat die richtlijnartikelen een concrete en gerichte toepassing moeten vinden om tegemoet te komen aan nauwkeurige eisen en specifieke situaties.⁵³² Voorheen waren deze eisen voor vogels opgenomen in artikel 3.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

Vijfde lid

De grondgebruiker kan bij schriftelijke toestemming zijn recht op schadebestrijding door derden laten uitoefenen. Met het oog daarop is in het vijfde lid geregeld dat als wordt voorzien in een vrijstelling voor schadebestrijding, deze van rechtswege niet alleen geldt voor de grondgebruiker, maar ook voor degenen die zijn schriftelijke en gedagtekende toestemming hebben om de bestrijdingshandelingen namens hem te verrichten. Op dit punt heft het Bal dus zelf de omgevingsvergunningplicht voor deze gemachtigden op. Daarvoor biedt artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet de grondslag.

Zesde lid

In de huidige praktijk geschiedt populatiebeheer door faunabeheereenheden, wildbeheereenheden of anderen altijd op grond van een individuele ontheffing, als het initiatief bij deze eenheden of anderen ligt, of op grond van een opdracht, die tevens geldt als ontheffing geldt, als het initiatief van de provincie uitgaat. Verwezen wordt naar de voorheen geldende artikelen 3.17 en 3.18 van de Wet natuurbescherming. Populatiebeheer geschiedt dus niet op basis van een generieke vrijstelling. De achtergrond daarvan is de ingrijpendheid van de maatregel, die een zorgvuldige afweging per soort en populatie vraagt, waarbij bijvoorbeeld ook de populatieopbouw een factor is en waarbij ook wordt gekeken naar de specifieke omstandigheden van het gebied, zoals de draagkracht van het gebied en de benutting van dat gebied voor andere

⁵³² O.m. HvJ 8 juli 1987, zaak C-262/85 (Commissie tegen Italië), punten 7 en 8; HvJ 20 oktober 2005, zaak C-6/04 (Commissie tegen Verenigd Koninkrijk), punt 111; HvJ 8 juli 1987, zaak C-247/85 (Commissie tegen België), punt 8. Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 9, 50 en 51.

functies dan natuur. Steeds zal per geval een besluit moeten worden genomen, ten aanzien van het aantal te doden dieren, de daarbij te gebruiken middelen, de periode waarin et cetera.

Artikel 11.46 (aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten vogelrichtlijn op basis van aangewezen gedragscode)

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van een vrijstelling bij ministeriële regeling van de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten die worden verricht overeenkomstig een bij die regeling aangewezen gedragscode; deze activiteiten worden in de regeling aangewezen als vergunningvrije gevallen. Het betreft materieel de continuering van de voorheen in artikel 3.31 van de Wet natuurbescherming opgenomen voorziening. Laatst met dien verstande dat in dat artikel de vrijstelling zelf op wettelijk niveau was geregeld, maar wel afhankelijk was van de ministeriële goedkeuring van de gedragscode zelf. In artikel 11.46 zijn de vrijstelling en de aanwijzing van de gedragscode geïntegreerd in één ministeriële regeling: de Omgevingsregeling, zoals gewijzigd door de Aanvullingsregeling Omgevingswet. De vrijstelling en de aanwijzing maken deel uit van het geheel aan wettelijke regels waarmee in het stelsel van de Omgevingswet op basis van in die wet opgenomen grondslagen vergunningvrije activiteiten worden aangewezen. De grondslag voor de vrijstelling wordt geboden door artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

In de praktijk worden gedragscodes opgesteld door overheden of organisaties die vaak dezelfde activiteiten verrichten en daarvoor regelmatig een ontheffing zouden moeten aanvragen als zij die handelingen niet volgens een gedragscode zouden uitvoeren. Voor die organisaties brengt het opstellen van een gedragscode minder lasten met zich dan het regelmatig moeten aanvragen van omgevingsvergunningen. In deze gedragscodes wordt beschreven op welke wijze activiteiten worden uitgevoerd in het kader van bestendig beheer of onderhoud van vaarwegen, watergangen, waterkeringen, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen en berm en in het kader van natuurbeheer, bestendig beheer of onderhoud in de landbouw en de bosbouw, bestendig gebruik of in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. In de gedragscode wordt voorzien in mitigerende maatregelen met bewezen effecten waardoor een wezenlijke invloed voor de betrokken soort valt uit te sluiten. Wanneer deze activiteiten op zichzelf schadelijk kunnen zijn voor in het wild levende dieren of planten, maar worden uitgevoerd conform een bij de ministeriële regeling aangewezen gedragscode, geldt de omgevingsvergunningplicht voor de in het Bal aangewezen flora- en fauna-activiteiten niet.

De gedragscodes kunnen rekenen op een breed draagvlak bij maatschappelijke organisaties en overheden. Behalve dat gedragscodes bijdragen aan lastenverlichting, kunnen zij ook bijdragen aan een structurele naleving van de soortenbeschermingsregels op maat. Enerzijds zijn immers de voorwaarden vooraf bekend, anderzijds bestaat de ruimte om deze via werkplannen voor de uitvoering van concrete projecten nader in te vullen. In de praktijk worden gedragscodes gezien als een goed instrument om processen op gang te brengen die bijdragen aan een bewuste omgang met natuurbelangen.

Voorbeelden van organisaties die een gedragscode hebben opgesteld zijn overheden (zoals Rijkswaterstaat, gemeenten of de Unie van Waterschappen), terreinbeherende organisaties, ondernemersorganisaties als Bouwend Nederland, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Vereniging De Brede Stroomversnelling, de Vereniging van recreatieondernemers Nederland (RECRON) en de brancheorganisatie van watersportbedrijven (HISWA). Ook natuurorganisaties zijn betrokken bij de totstandkoming van gedragscodes, bijvoorbeeld de gezamenlijke gedragscode natuurbeheer van het (voormalige) Bosschap, Staatsbosbeheer, de organisatie voor particulier en agrarisch natuurbeheer SBNL, Natuurmonumenten, de Landschappen, de Federatie Particulier Grondbezit en anderen.

Wanneer vrijstelling wordt verleend voor overeenkomstig een aangewezen gedragscode verrichte activiteiten, kunnen ook personen en organisaties die niet bij de totstandkoming van die gedragscode betrokken zijn geweest, maar wel in overeenstemming met die gedragscode handelen zonder omgevingsvergunning die activiteiten verrichten. Zo kan een gemeente gebruik maken van een gedragscode die door een andere gemeente is opgesteld, wanneer het handelen betreft die door die gedragscode worden bestreken. Het is dus niet nodig om voor dezelfde activiteiten telkens min of meer gelijklopende gedragscodes op te stellen en ter aanwijzing in de ministeriële regeling voor te leggen.

De vrijstelling gekoppeld aan de gedragscodes is destijds in de Wet natuurbescherming op rijksniveau gehouden en niet gedecentraliseerd naar de provincies, omdat er zowel bij natuurorganisaties als bij ondernemersorganisaties veel weerstand bestond tegen decentralisatie. In veel gevallen gaat het om gedragscodes die een landelijke reikwijdte hebben, waarbij het ondoelmatig zou zijn de beoordeling daarvan te laten geschieden door twaalf afzonderlijke provincies. Bovendien moet het mogelijk zijn dat ook anderen dan de initiatiefnemer van de gedragscode of daarbij aangeslotenen in andere provincies gebruik maken van de gedragscode. Gegeven de samenhang met de provinciale taken en bevoegdheden is evenwel met de provincies afgesproken dat de Minister van de Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit steeds met gedeputeerde staten van provincies zal overleggen over zijn voornemen om een gedragscode of een wijziging daarvan onder de reikwijdte van de vrijstellingsregeling te brengen. De provincies kunnen daarbij toetsen of de gedragscode niet in strijd komt met provinciaal beleid.

Deze afstemming met de provincies maakt deel uit van een uitvoeriger toets door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, die vooraf gaat aan de aanwijzing van de gedragscode. Deze toets is er primair op gericht om vast te stellen of is voldaan aan de inhoudelijke kaders van artikel 11.46, die ook overeenstemming met de vogelrichtlijn moeten verzekeren (zie hierna). Maar er wordt ook gekeken of geen beroep kan worden gedaan op al eerder aangewezen gedragscodes. Er moet immers voor worden gewaakt dat door een onnodige stapeling en elkaar overlappende gedragscodes, onduidelijkheid ontstaat over de geldende norm. Onder de eerder aangewezen gedragscodes worden in dit verband ook de gedragscodes aangemerkt die op grond van artikel 3.31 van de voorheen geldende Wet natuur zijn goedgekeurd, zoals is

bepaald in artikel IV van dit Aanvullingsbesluit. In de praktijk wordt deze toets uitgevoerd door RVO.nl, dat op dit punt voor initiatiefnemers als loket dient. Als onderdeel van de procedure wordt toepassing gegeven aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, die belanghebbenden de gelegenheid biedt om een zienswijze te geven over een gedragscode en de daaraan verbonden vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor dienovereenkomstig verrichte flora- en fauna-activiteiten. Tot slot behelst de procedure – zoals hiervoor aangegeven – ook afstemming van het voornemen tot aanwijzing van een gedragscode met gedeputeerde staten van alle provincies, waarin het InterProvinciaal Overleg een coördinerende rol speelt.

Bij de keuze voor het opnemen van de vrijstelling en de aanwijzing van de gedragscode in een ministeriële regeling past deels ook een andere vorm van rechtsbescherming. Net als geldt voor algemene regels en de provinciale omgevingsverordening past hierbij dat belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen via de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Bij exceptieve toetsing toetst de bestuursrechter, in het kader van een beroep tegen een besluit, de rechtmatigheid van het wettelijk voorschrift waarop het besluit is gebaseerd aan hoger recht of algemene rechtsbeginselen. Ook kan een belanghebbende een civiele procedure starten als hij van mening is dat er sprake is van een onrechtmatige daad.

De gedragscode is vormvrij. Wel moet een gedragscode aan de in het tweede en derde lid vermelde inhoudelijke criteria voldoen, wil deze onder de ministeriële vrijstelling kunnen worden gebracht. Voor die criteria is aangesloten bij de tekst van het voorheen geldende artikel 3.31, tweede en derde lid, van de Wet natuurbescherming, toegespitst op de eisen van de vogelrichtlijn. De criteria verzekeren dat sprake is van een zorgvuldig handelen, dat voldoet aan het kader van artikel 9 van de vogelrichtlijn voor toelating van afwijkingen van die richtlijn te verbieden schadelijke handelingen. Het gaat dan om aanwezigheid van de relevante, in de richtlijn erkende rechtvaardigingsgronden voor afwijkingen. Maar het gaat ook om het vereiste dat er geen andere bevredigende oplossing voor de activiteit bestaat. Dat vereiste ligt mede besloten in het criterium dat in redelijkheid alles wordt gedaan of gelaten om te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken dat schadelijke effecten voor de betrokken vogels, hun nesten of hun eieren optreden en in het criterium dat geen benutting of economisch gewin van vogels mag plaatsvinden (artikel 11.46, tweede lid, onder b, onder 1^o, en derde lid, onder b). Bij het soort activiteiten dat onder een gedragscode valt – zoals regulier beheer – is over het algemeen op voorhand overigens helder dat voor die activiteiten zèlf geen alternatieven aan de orde zijn, afzien van de activiteit is immers in redelijkheid geen optie; het gaat dan dus om de uitvoeringsmodaliteiten. En tot slot gaat het om het richtlijnvereiste dat de activiteit niet mag leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de soort. Dat vereiste komt terug in het vereiste dat er van de activiteit geen wezenlijke invloed mag uitgaan op vogels van soorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen (artikel 11.46, derde lid, onder a).

De gedragscode is, als gezegd, met name bedoeld voor regelmatige terugkerende activiteiten met voorspelbare effecten die met bewezen maatregelen zijn te mitigeren. Hierdoor kan er geen sprake kan zijn van wezenlijke invloed op de betrokken soort. Als de effecten van

maatregelen onbekend zijn of als het gaat om soorten die in een slechte staat van instandhouding verkeren is een gedragscode minder geschikt als instrument en is het doorlopen van de reguliere toets in het kader van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit meer aangewezen.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt het belang om ook bij gedragscodes goed aan te sluiten bij de rechtvaardigingsgronden voor afwijking van de soortenbeschermingsbepalingen als opgesomd in artikel 9 van de Vogelrichtlijn.⁵³³ In dezelfde jurisprudentie wordt ook ingegaan op de vraag of gedragscodes voldoende kunnen waarborgen dat zorgvuldig wordt gehandeld ten aanzien van de betreffende beschermde soorten. Daarbij ging het met name om het feit dat de betrokken organisaties de betrokken gedragscode nader konden invullen door middel van individuele werkprotocollen en onderhoudsplannen. Ook bevatte de gedragscode termen als "redelijk" en "indicatief" en zou de gedragscode te weinig onderzoeksverplichtingen bevatten. De Afdeling bestuursrechtspraak stelde evenwel 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 de betrokken organisaties op grond van de gedragscode moeten zorgen voor een voldoende dekkend en actueel overzicht van beschermde soorten.⁵³⁴

Uiteraard is een zorgvuldige naleving van de gedragscode essentieel. Wordt niet in overeenstemming met de gedragscode gehandeld, dan geldt de vrijstelling niet en wordt in strijd gehandeld met het verbod van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet om zonder omgevingsvergunning de bij algemene maatregel van bestuur – het Bal – aangewezen flora- en fauna-activiteiten te verrichten. De gedragscode en ter uitvoering daarvan door de initiatiefnemer van de gedragscode of de opdrachtgever van werkzaamheden vastgestelde werkprotocollen kunnen daarbij behulpzaam zijn. Het is ook van belang om uitvoerders te selecteren die over de vereiste kunde en vaardigheid beschikken om werken zodanig uit te voeren dat geen wezenlijke schade aan de soorten wordt toegebracht. Het is aan de initiatiefnemer en de opdrachtgever van de werkzaamheden om erop toe te zien dat de uitvoerders de gedragscodes en werkprotocollen ook daadwerkelijk en op een goede wijze toepassen.

Bij het in artikel 11.46, eerste lid, genoemde 'bestendig beheer en onderhoud' waarvoor de in de gedragscode beschreven activiteiten worden verricht, gaat het om het voortzetten van de ter plaatse bestaande praktijk. Onder 'bestendig gebruik' wordt verstaan het sinds langere tijd ondernemen van activiteiten, die samenhangen met de landschappelijke kwaliteiten van een bepaald gebied en ingepast zijn door de beheerder of eigenaar van het gebied of inpasbaar zijn.

⁵³³ ABRs 30 juni 2010, zaaknr. 200909427/1/H3.

⁵³⁴ Idem, punt 2.7.1.

Om te beoordelen of beheer, gebruik en onderhoud bestendig zijn, moet worden gekeken naar de aard van de activiteiten en de middelen en naar het tijdstip, de frequentie en de schaal waarop de activiteiten worden ondernomen. Gedacht moet worden aan regelmatig terugkerend beheer, gebruik of onderhoud dat al langere tijd plaatsvindt zonder dat dit beheer, gebruik of onderhoud in de weg heeft gestaan aan de vestiging en het behoud van individuen van beschermde soorten in de gebieden waar het beheer, gebruik of onderhoud plaatsvindt. De activiteiten zijn gericht op het handhaven van de bestaande situatie met inbegrip van de aanwezige soorten, wat 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. Kaalkap of verjongingskap bijvoorbeeld is qua soortenbescherming geen bestendig beheer vanwege de rigoureuze verandering van de situatie die pas over lange tijd weer hersteld is. De aanwezige soorten kunnen zich hier niet handhaven (biotoop is gewijzigd) en dit is dus ruimtelijke inrichting en ontwikkeling. Voor het beheer van houtopstanden – waarvoor ook gedragscodes gelden – is dat weer anders.

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, gebruik of onderhoud, intensivering van beheer, gebruik of onderhoud qua omvang of frequentie en het gebruik van nieuwe technieken in het kader van beheer, gebruik of onderhoud zijn niet aan te merken als 'bestendig'.

Bij activiteiten die plaatsvinden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling gaat het om reguliere, vele malen herhaalde handelingen in het kader van bijvoorbeeld de isolatie van bestaande woonwijken.

Voor het kader van de aanwijzing van flora- en fauna-activiteiten en de afwijkingen daarvan wordt verder verwezen naar paragraaf 3.3.1 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 11.47 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen soorten habitatrichtlijn: schadelijke handelingen)

Eerste lid

Het eerste lid van artikel 11.47 bevat de omzetting van artikel 12, eerste lid, en 13, eerste lid, onder a, van de habitatrichtlijn. Het artikel wijst de gedragingen aan die worden aangemerkt als vergunningplichtige flora- en fauna-activiteit en daarmee op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet zijn verboden, tenzij een omgevingsvergunning is verleend. Een omgevingsvergunning kan alleen worden verleend als is voldaan aan het strikte afwijkingskader van artikel 16 van de habitatrichtlijn; dat afwijkingskader is verankerd in artikel 8.74i van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De zonder omgevingsvergunning verboden activiteiten betreffen

handelingen die onmiddellijk schadelijke gevolgen kunnen hebben voor dieren, hun voortplantingsplaatsen of rustplaatsen en hun eieren, of voor planten. Het gaat daarbij om dieren en planten van strikt beschermde soorten van communautair belang, genoemd in bijlage IV bij de habitatrichtlijn. Maar het gaat ook om enkele niet in die bijlage genoemde soorten die worden genoemd in bijlagen II bij het verdrag van Bern en bijlage II bij het verdrag van Bonn. De beschermingsregimes van die verdragen komen inhoudelijk verder overeen met het beschermingsregime van de genoemde bepalingen van de habitatrichtlijn. Voorheen waren de in artikel 11.47 aangewezen gedragingen verboden op grond van artikel 3.5 van de Wet natuurbescherming.

Het beschermingsregime van de artikelen 12, eerste lid, en 13, eerste lid, onder a, van de habitatrichtlijn is voor Nederland alleen relevant voor zover het gaat om dieren en planten waarvoor delen van Nederland zijn aan te merken als natuurlijk verspreidingsgebied. Het natuurlijk verspreidingsgebied is het gebied waarin de betrokken soort van nature voorkomt. Het natuurlijke verspreidingsgebied kan in de loop der tijd aan verandering onderhevig zijn, zoals de Europese Commissie in haar richtsnoer over de toepassing van dit Europese beschermingsregime opmerkt.⁵³⁵ Ook als een dier op eigen kracht een nieuw gebied of territorium bezet, of als het is geherintroduceerd binnen het verspreidingsgebied waar dieren van de betrokken soort voorheen voorkwamen, moet dat gebied of territorium worden beschouwd als onderdeel van het natuurlijk verspreidingsgebied, aldus de Commissie. Wanneer een dier als dwaalgast een gebied op eigen kracht bereikt en daar weer vertrekt, behoort dat gebied evenzeer tot het natuurlijk verspreidingsgebied van de desbetreffende soort. Het beschermingsregime geldt, zo stelt de Commissie in het aangehaalde richtsnoer, niet voor dieren die door uitzetting of 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 natuurlijke verspreidingsgebied ook in stedelijk gebied liggen. Een voorbeeld is de muurhagedis, die in Maastricht voorkomt.

Over het opzetvereiste dat is opgenomen bij een groot aantal van de ingevolge artikel 12 en 13 van de habitatrichtlijn te verbieden gedragingen, heeft het Hof uitgesproken dat hieraan ook is voldaan als er sprake is van voorwaardelijke opzet.⁵³⁶ Daarvan is sprake als iemand een handeling verricht en daarbij bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn gedragingen schadelijke gevolgen hebben voor een dieren of een plant, zoals de vangst of de dood van het dieren of het vertrappen of ontwortelen van de plant.

Aangezien handelingen in strijd met artikel 5.1 van de Omgevingswet zijn aangewezen als economisch delict als bedoeld in de Wet op de economische delicten, zijn de met opzet of voorwaardelijke opzet begane handelingen een misdrijf. Op grond van vaste jurisprudentie ten

⁵³⁵ 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.

⁵³⁶ HvJ 30 januari 2002, zaak C-103/00 (Commissie tegen Griekenland), punt 36, 39, 43 e.v.; HvJ 18 mei 2006, zaak C-221/04 (Commissie tegen Spanje), punt 71. Zie ook het Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, final version, februari 2007, van de Europese Commissie, blz. 36.

aanzien van economische delicten hoeft de opzet van de dader alleen gericht te zijn op de gedraging zelf, niet op het niet naleven van een wettelijke verplichting (zogenaamd «kleurloos opzet»⁵³⁷).

De Commissie gaat in haar richtsnoer in op het verbod op verstoringen zoals opgenomen in artikel 12, eerste lid, onder b, van de habitatrichtlijn.⁵³⁸ Verstoringen moeten per soort worden beoordeeld in het licht van de intensiteit, duur en frequentie van herhaling van de verstoring. De Commissie geeft tevens aan dat de verstoring moet worden beoordeeld in het licht van het effect op de staat van instandhouding van de soort. Sporadische verstoringen zonder waar- schijnlijke 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.⁵³⁹ De Commissie interpreteert deze bepaling in haar richtsnoer zodanig dat het verbod ziet op de ecologische functionaliteit van de voortplantings- en rustplaatsen.⁵⁴⁰ De Commissie gaat ook in op mitigerende maatregelen: maatregelen die verzekeren dat de ecologische functionaliteit van voortplantings- of rustplaats gewaarborgd blijft. Het nemen van dergelijke mitigerende maatregelen kan er volgens de Commissie voor zorgen dat de verbodsbepaling niet wordt overtreden en de handeling dus doorgang kan vinden zonder een beroep te doen op de afwijkingmogelijkheid van artikel 16 van de habitatrichtlijn.⁵⁴¹

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat een omgevingsvergunning alleen is vereist voor handelingen die vallen onder de reikwijdte van de aangewezen flora- en fauna-activiteiten. Daarbij moet ook het doel van die handelingen en het doel van de verbodsbepalingen van artikel 12 van de habitatrichtlijn in acht worden genomen. Wanneer amfibieën gedurende een beperkte tijd worden opgepakt om deze over de weg te zetten tijdens de voorjaarstrek, ter voorkoming van het overrijden door weggebruikers, hoeft voor het vangen van deze dieren geen omgevingsvergunning te worden aangevraagd.

Tweede lid

Waar artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet een basis biedt om gevallen aan te wijzen die als flora- en fauna-activiteit zijn aan te merken en daarmee omgevingsvergunningplichtig zijn, biedt de bepaling ook een basis om gevallen aan te wijzen waarvoor dat niet geldt. In het tweede lid is daarvan gebruik gemaakt.

Als op grond van andere wetgeving een besluit is vereist voor de vaststelling waarvan de beoordelingsregels in acht moeten worden genomen die normaliter gelden voor de verlening van omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten ten aanzien van dieren van strikt

⁵³⁷ HR 24 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8783.

⁵³⁸ Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 37-38.

⁵³⁹ HvJ 10 januari 2006, zaak C-98/03 (Commissie tegen Duitsland), punt 55.

⁵⁴⁰ Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 41.

⁵⁴¹ Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 47 en 48.

beschermde soorten, dan is een aparte omgevingsvergunning uiteraard niet meer nodig. De daarvoor onder a geformuleerde uitzondering maakt integratie mogelijk van de habitatrichtlijn-toets in besluitvorming op grond van wetgeving die niet opgaat in de Omgevingswet. Zij voorkomt zo onnodige lasten die het gevolg zouden zijn van het naast elkaar laten bestaan van verschillende besluitvormingsprocedures voor dezelfde aspecten van één-en-dezelfde handeling. De bepaling is de voortzetting van de uitzondering die voorheen was opgenomen in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet natuurbescherming.

Onder b is de voorheen in artikel 3.8, zevende lid, aanhef en onder a, opgenomen uitzondering overgenomen. De uitzondering betekent dat geen omgevingsvergunning is vereist voor een flora- en fauna-activiteit die bestaat uit het uitvoeren van passende en instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden. Bij dergelijke maatregelen is het belang van de bescherming van flora en fauna gegeven. De betrokkenheid van de provincie dan wel het Rijk bij de formulering van die maatregelen en de toepassing daarvan door professionele particuliere of private organisaties borgen een zorgvuldige afweging en uitvoering. De uitzondering is in lijn met de erkenning door het Europese Hof van Justitie "dat de vaststelling van de instandhoudings- en hersteldoelstellingen in het kader van Natura 2000 (...) kan vereisen om bij conflicten tussen verschillende doeleinden een beslissing te nemen".⁵⁴² Die uitspraak betrof weliswaar onderling strijdige Natura 2000-doelstellingen, maar hij kan in zijn algemeenheid ook geacht worden van toepassing te zijn op de realisatie van andere doelstellingen van de richtlijn in die gebieden in het kader van het specifieke soortenbeschermingsregime.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.2 van deze nota van toelichting.

Derde lid

Aangezien de in het eerste lid genoemde bijlagen bij de verdragen van Bern en van Bonn ook vogelsoorten bevatten, zijn deze in het derde lid expliciet uitgezonderd van de reikwijdte van de omgevingsvergunningplicht van artikel 11.47. Deze soorten vallen immers al onder de op grond van artikel 11.38 van het Bal aangewezen gevallen waarvoor de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit geldt.

Artikel 11.48 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen soorten habitatrichtlijn: bezit)

Eerste lid

Het eerste lid van artikel 11.48 bevat de omzetting van de artikelen 12, tweede lid, en 13, eerste lid, aanhef en onder a, van de habitatrichtlijn. Die richtlijnbevestigingen schrijven voor dat de lidstaten een verbod instellen op "het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het

⁵⁴² HvJ 4 maart 2010, zaak C-241/08 (Commissie tegen Frankrijk), punt53.

te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens” van de in bijlage IV vermelde strikt beschermde diersoorten en plantensoorten. Door het op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet aanwijzen van deze gedragingen als vergunningplichtige flora- en fauna-activiteit, zijn deze gedragingen verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. Een omgevingsvergunning kan alleen worden verleend als is voldaan aan het strikte afwijkingskader van artikel 16 van de habitatrichtlijn; dat afwijkingskader is veranderd in artikel 8.74i van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voorheen waren de in artikel 11.48 aangewezen gedragingen verboden op grond van artikel 3.6, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming.

De verdragen van Bern en van Bonn bevatten eensluidende bepalingen, maar noemen in de bijlagen meer soorten dan bijlage IV van de habitatrichtlijn, reden waarom de toepasselijke bijlagen van deze verdragen ook in artikel 11.48, eerste lid, zijn genoemd.

Het gaat bij ‘bezit’ – zoals blijkt uit de tekst van de habitatrichtlijn – om alle vormen van feitelijk houderschap van dieren of planten van de strikt beschermde soorten, ongeacht of daarbij sprake is van een commercieel oogmerk.

Bij artikel 11.48 gaat het ook om dieren en planten van soorten waarvan het natuurlijke verspreidingsgebied niet binnen Nederland is gelegen, maar binnen één of meer van de andere lidstaten van de Europese Unie. Dit is conform de eerder bij de toelichting op artikel 11.39 van het Bal aangehaalde uitspraak van het Hof in een zaak over het verhandelen van vogels.⁵⁴³

Tweede lid

Het bezits- en handelsverbod van de artikelen 12, tweede lid, en 13, eerste lid, aanhef en onder a, van de habitatrichtlijn is alleen van toepassing op “aan de natuur onttrokken specimens”. In lijn daarmee maakt het tweede lid, onder a, een uitzondering op de omgevingsvergunningplicht voor dieren en planten die aantoonbaar zijn gefokt en gekweekt. De bewijslast dat het gaat om niet aan de natuur onttrokken dieren en planten ligt daarmee bij degene die het dier of de plant onder zich heeft of verhandelt. Een zelfde uitzondering was voorheen opgenomen in artikel 3.6, derde lid, van de Wet natuurbescherming.

Voor de toelichting op de onder b en c genoemde uitzonderingen, wordt verwezen naar de voorgaande toelichting bij het tweede lid van artikel 11.47.

De uitzondering onder d regelt dat de omgevingsvergunningplicht voor het bezit van dieren of planten van strikt beschermde soorten niet geldt voor dieren en planten die al legaal aan de natuur waren onttrokken vóórdat uitvoering moest zijn gegeven aan de habitatrichtlijn, dus uiterlijk op 10 juni 1994. Voorheen was dit geregeld in artikel 9.7, derde lid, van de Wet

⁵⁴³ HvJ 8 februari 1996, zaak. C-149/94 (D. Vergy), punt18.

natuurbescherming. Overigens lijkt de kans niet groot dat nog planten, laat staan dieren uit die periode in leven zijn.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.2 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.49 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen soorten habitatrichtlijn: wijze vangen of doden)

Dit artikel bevat de omzetting van artikel 15 van de habitatrichtlijn, dat betrekking heeft op het gebruik van niet-selectieve vang- en dodingsmiddelen. Dat zijn middelen waarmee een groot aantal dieren van één of meer soortgroepen gevangen of gedood kunnen worden, waarbij niet van tevoren kan worden bepaald hoeveel dieren er gevangen of gedood zullen worden en van welke soort, welke leeftijd, welk geslacht en welke omvang zij zullen zijn. Tot deze middelen behoren in ieder geval de in bijlage VI van de habitatrichtlijn genoemde middelen, maar ook andere middelen die niet-selectief in hun werking zijn vallen onder de reikwijdte van het te stellen verbod. Bijlage VI noemt als verboden niet selectieve middelen voor zoogdieren: blindgemaakte of verminkte levende dieren die als lokdieren worden gebruikt, bandrecorders, elektrische en elektronische apparaten waarmee dieren kunnen worden gedood of bewusteloos gemaakt, kunstmatige lichtbronnen, spiegels en andere verblindende voorwerpen, apparaten om vangstplaatsen te verlichten, zoekers met een elektronische beeldversterker of beeldomkeerder voor het schieten in het donker, explosieven, netten die qua werking en gebruik niet-selectief zijn, vallen die qua werking en gebruik niet-selectief zijn, kruisbogen, vergif en giftig of verdovend lokaas, uitgassen of uitroken, en automatische of semi-automatische wapens waarvan de houder meer dan twee patronen kan bevatten. Als verboden niet selectieve middelen voor vissen worden genoemd: vergif en explosieven. Ook verplicht artikel 15 van de habitatrichtlijn tot het verbieden van het gebruik van bepaalde vervoermiddelen: namelijk het vangen of doden vanuit luchtvaartuigen of rijdende motorvoertuigen.

Door aanwijzing in artikel 11.49 van het gebruik van deze middelen als vergunningplichtige 'flora- en fauna-activiteit' op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet, is deze activiteit verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. Uiteraard is een omgevingsvergunning voor het gebruik van deze middelen en methoden alleen aan de orde als ook voor het vangen en doden van de dieren zelf een omgevingsvergunning is verleend, of als voor het vangen of doden op basis een generieke afwijking van de aanwijzing van die gedragingen als flora- en fauna-activiteit geldt, bijvoorbeeld in het kader van een provinciale vrijstelling voor de bestrijding van schade veroorzakende dieren.

Voor de omgevingsvergunning voor het gebruik van deze middelen geldt overigens ook het in artikel 16 van de habitatrichtlijn neergelegde beoordelingskader voor het toestaan van afwijkingen. Dat is neergelegd in het nieuwe artikel 8.74i van het Bkl. Voorheen was de materie van artikel 11.49 geregeld in artikel 3.9 van de Wet natuurbescherming.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.2 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.50 (aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten habitatrictlijn in programma)

Op dezelfde wijze als in artikel 11.42 van het Bal voor vogelrichtlijnsoorten is geregeld, voorziet artikel 11.50 voor activiteiten die betrekking hebben op habitatrictlijnsoorten in de mogelijkheid om in een programma flora- en fauna-activiteiten als vergunningvrije gevallen aan te wijzen. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 11.42 en naar de toelichting bij artikel 11.18 van het Bal, dat eenzelfde mogelijkheid voor het aanwijzen van vergunningvrije gevallen in een programma bevat voor Natura 2000-activiteiten.

De uitzondering voor de habitatrictlijnsoorten was voorheen geregeld in artikel 3.8, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wet natuurbescherming. De in dat artikel onderdeel opgenomen eisen ten aanzien van de strekking van het programma zijn opgenomen in artikel 11.50. Dat geldt ook voor de regels over betrokkenheid van het normaliter bevoegd gezag, over het algemeen gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De inhoudelijke eisen die gelden voor dit soort afwijkingen zijn geregeld in artikel 11.53, eerste lid, van het Bal. Deze laatste eisen komen overeen met het strikte kader voor afwijking van de soortenbeschermingsbepalingen als neergelegd in artikel 16 van de habitatrictlijn.

Net zoals geldt voor Natura 2000-activiteiten op grond van artikel 6, tweede lid, van de habitatrictlijn, zal ook voor aangewezen vergunningvrije flora- en fauna-activiteiten gedurende de periode waarvoor de aanwijzing geldt de vinger aan de pols moeten worden gehouden, en zullen tussentijds voorzieningen moeten worden getroffen als dat voor de bescherming van soorten nodig is. Voor bescherming van de habitatrictlijnsoorten vloeit een dergelijke actieve houding, gekoppeld aan het voorzorgsbeginsel, voort uit de artikel 12 van de vogelrichtlijn.

Artikel 11.51 (aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten habitatrictlijn in omgevingsverordening)

Artikel 5.2, eerste lid, aanhef en onder h, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, maakt het mogelijk om, bij de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van de gedragingen die een omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit zijn, ook gevallen aan te wijzen waarin, binnen bij die aanwijzing aangegeven grenzen, in de omgevingsverordening van de aanwijzing kan worden afgeweken. Dat biedt een basis voor het continueren van de vrijstellingsmogelijkheden van de soortenbeschermingsbepalingen voor habitatrictlijnsoorten die provinciale staten voorheen op grond van de artikelen 3.8, tweede lid, en 3.9, tweede lid, van de Wet natuurbescherming hadden.

Het nieuwe artikel 11.51 in samenhang met artikel 11.53, eerste lid, van het Bal geeft daaraan invulling. Artikel 11.51 bepaalt van welke als omgevingsvergunningplichtig aangewezen activiteiten kan worden afgeweken. Dat zijn alle activiteiten waarvoor normaliter gedeputeerde staten bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning zijn, ingevolge artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder e, van het Ob. Artikel 11.53, eerste lid, bepaalt binnen welk kader flora- en fauna-activiteiten als vergunningvrij geval kunnen worden aangewezen. Het gaat om hetzelfde kader als het beoordelingskader voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit die betrekking heeft op habitatrictlijnsoorten. Dat is neergelegd in artikel 8.74i van het Bkl, dat weer direct aansluit op het kader voor afwijkingen dat is geregeld in artikel 16 van de habitatrictlijn. In het tweede en derde lid van artikel 11.53 zijn specifieke kaders opgenomen voor de gevallen waarin de afwijkingen in de omgevingsverordening worden toegestaan met het oog op bestrijding van schadeveroorzakende dieren door de grondgebruiker en de bestrijding van overlast gevende dieren door gemeenten binnen hun bebouwde kom.

De vrijstelling in de omgevingsverordening moet voldoende precies zijn, zodanig dat te allen tijde verzekerd is dat degene die overeenkomstig de regels van de omgevingsverordening handelt, voldoet aan het voorzorgsbeginsel en geen grotere inbreuk op de verbodsbepalingen van de habitatrictlijn maakt dan strikt noodzakelijk.⁵⁴⁴

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 3.3.2 en 3.3.4.2 en 3.3.4.3 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.52 (aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten habitatrictlijn in ministeriële regeling)

Artikel 11.52 is de evenknie van het hiervoor besproken artikel 11.51 voor de situatie dat niet gedeputeerde staten maar de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag is voor de verlening van een omgevingsvergunning voor de betrokken flora- en fauna-activiteiten. Dat is het geval als sprake is van bepaalde nationale belangen. Logischerwijze is het dan ook de minister en niet provinciale staten die in die gevallen vrijstelling verleent van de vergunningplicht. En dat is ook het geval als sprake is van handel in dieren of planten van beschermde soorten

De bepalingen continueren de regeling die voorheen was opgenomen in de artikelen 3.8, tweede en derde lid, en 3.9, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, in samenhang met artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming en artikel 1.3 van het Besluit natuurbescherming.

⁵⁴⁴ Zie naar analogie over de vrijstelling gekoppeld aan gedragscodes ABRS 30 juni 2010, zaaknr. 200909427/1/H3.

De basis voor de ministeriële vrijstellingen is artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Op grond van die bepaling kunnen bij algemene maatregel van bestuur gevallen worden aangewezen waarin, binnen bij die aanwijzing aangegeven grenzen, bij ministeriële regeling van de aanwijzing van een activiteit als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit kan worden afgeweken. Artikel 11.52 geeft daar tezamen met het nieuwe artikel 11.53, eerste lid, van het Bal invulling aan. Artikel 11.53, eerste lid, bepaalt welke voorwaarden en beperkingen gelden voor het toestaan van een afwijking bij ministeriële regeling (of bij een provinciale verordening op grond van artikel 11.51 van het Bal). Deze zijn direct overgenomen uit het kader voor afwijkingen dat is geregeld in artikel 16 van de habitatrictlijn.

Waar voor habitatrictlijnsoorten op landelijk niveau niet wordt voorzien in vrijstellingen voor de bestrijding door de grondgebruiker van schadesoorten en voor de bestrijding door gemeenten van overlast gevende soorten binnen de bebouwde kom, zijn daarover geen specifieke bepalingen opgenomen.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 3.3.2 en 3.3.4.2 en 3.3.4.3 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.53 (begrenzing aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten habitatrictlijn)

Eerste lid

Het eerste lid bevat het kader voor het kunnen aanwijzen van vergunningvrije flora- en fauna-activiteiten die betrekking hebben op habitatrictlijnsoorten in een programma, een omgevingsverordening of een ministeriële regeling op grond van de artikelen 11.50, 11.51 en 11.52 van het Bal. Dat kader komt overeen met het in artikel 8.74i van het Besluit kwaliteit leefomgeving geregelde beoordelingskader voor aanvragen om dergelijke omgevingsvergunningen. Dat beoordelingskader is direct ontleend aan het kader voor het toestaan van afwijkingen van de verbodsbepalingen van het soortenbeschermingsregime als neergelegd in artikel 16 van de habitatrictlijn. Verwezen wordt naar artikel 8.74i van het Bkl en de daarbij opgenomen toelichting. Voor het kader van de aanwijzing van flora- en fauna-activiteiten en de afwijkingen daarvan wordt verder verwezen naar paragraaf 3.3.2 van het algemene deel van de toelichting.

Tweede lid

Voor de verlening van een vrijstelling aan de grondgebruiker voor het bestrijden van schadeveroorzakende dieren van strikt beschermde soorten, geldt op grond van het tweede lid een specifiek kader. Dit kader is hetzelfde kader als het in tweede lid van het nieuwe artikel 11.45 van het Bal opgenomen kader voor de bestrijding van vogels. Dit met dien verstande dat de rechtvaardigingsgronden de bij schadebestrijding relevante gronden zijn die worden genoemd in

artikel 16 van de habitatrichtlijn in plaats van de gronden die worden genoemd in artikel 9 van de vogelrichtlijn.

Anders dan bij vogels is – net zo min als in het verleden op grond van artikel 3.15 van de Wet natuurbescherming het geval was – ook niet voorzien in een landelijke vrijstelling voor schadeveroorzakende dieren van strikt beschermde habitatrichtlijnsoorten, zodat het kader van het tweede lid uitsluitend relevant is voor provinciale vrijstellingen voor bestrijding van dieren van deze soorten die in de provincie belangrijke schade veroorzaken. De in bijlage IV van de habitatrichtlijn genoemde soorten zijn zodanig in hun voortbestaan bedreigd, dat een landelijke vrijstelling niet kan worden gerechtvaardigd.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 11.45, tweede lid, van het Bal en naar paragraaf 3.3.4.2 van het algemene deel van de nota van toelichting.

Derde lid

Het derde lid van artikel 11.53 bevat een specifiek kader voor de verlening van vrijstelling aan gemeenten voor het bestrijden binnen de bebouwde kom van overlast veroorzakende dieren van strikt beschermde soorten. Dat gebeurt alleen bij omgevingsverordening, omdat er geen soorten zijn waarbij de overlast binnen de bebouwde kommen op landelijke schaal speelt. Het kader is hetzelfde kader als het in artikel 11.45, derde lid, van het Bal opgenomen kader voor de bestrijding van vogels, behalve dan dat de rechtvaardigingsgronden de bij overlastbestrijding relevante gronden zijn die worden genoemd in artikel 16 van de habitatrichtlijn, in plaats van de gronden die worden genoemd in artikel 9 van de vogelrichtlijn. Net zo min als bij vogels is – overeenkomstig de situatie in het verleden op grond van artikel 3.16 van de Wet natuurbescherming – voorzien in een landelijke vrijstelling voor overlast veroorzakende dieren van strikt beschermde habitatrichtlijnsoorten. Het kader van het derde lid is dus alleen relevant voor provinciale vrijstellingen voor overlastbestrijding.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 11.45, derde lid, van het Bal en naar paragraaf 3.3.4.3 van het algemene deel van de nota van toelichting.

Vierde lid

De grondgebruiker kan bij schriftelijke toestemming zijn recht op schadebestrijding door derden laten uitoefenen. Met het oog daarop is in het vierde lid geregeld dat als wordt voorzien in een vrijstelling voor schadebestrijding, deze van rechtswege niet alleen geldt voor de grondgebruiker maar ook voor degenen die zijn schriftelijke en gedagtekende toestemming hebben om de bestrijdingshandelingen namens hem te verrichten. Op dit punt heft het Bal dus zelf de omgevingsvergunningplicht voor deze gemachtigden op. Daarvoor biedt artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet de grondslag.

Vijfde en zesde lid

Verwezen wordt naar de toelichting bij het vijfde en zesde lid van artikel 11.45 van het Bal.

Artikel 11.54 (vergunningvrije gevallen soorten habitatrichtlijn op basis van aangewezen gedragscode)

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht bij ministeriële regeling voor als flora- en fauna-activiteit aangewezen, regelmatig terugkerende handelingen. Het gaat om handelingen die worden verricht overeenkomstig een bij die regeling aangewezen gedragscode, waarbij is voorzien in mitigerende maatregelen met bewezen effecten waardoor een wezenlijke invloed voor de betrokken soort valt uit te sluiten. Het betreft materieel de continuering van de voorheen in artikel 3.31 van de Wet natuurbescherming opgenomen voorziening. De voorziening is gelijklopend aan de in artikel 11.46 van het Bal voor vogelrichtlijnsoorten opgenomen voorziening, behalve dan dat de rechtvaardigingsgronden voor afwijking van de in principe op grond van de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn te verbieden handelingen de relevante gronden van artikel 16 van die richtlijn zijn en niet de in artikel 9 van de vogelrichtlijn genoemde gronden.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 11.46 van het Bal. Zoals daar is aangegeven, worden gedragscodes door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit pas onder de vrijstelling aangewezen, nadat daarover overleg met de provincies heeft plaatsgevonden.

Artikel 11.55 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen andere soorten: schadelijke handelingen)

Zoals is aangegeven in paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel van de toelichting, is het wenselijk om overeenkomstig het voorheen geldende artikel 3.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming – ook aan dieren en planten van sommige soorten die niet vallen onder de reikwijdte van de beschermingsbepalingen van de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn of de verdragen van Bern en van Bonn, wettelijke bescherming te bieden tegen schadelijke handelingen. Dat geldt in ieder geval voor dieren en planten van soorten die zijn geplaatst op de rode lijsten van bedreigde of ernstig bedreigde dier- en plantensoorten en die nadelige gevolgen ondervinden van bepaalde menselijke handelingen, zoals het vangen, plukken of doden, en daarom gebaat zijn bij een verbod op die handelingen. Dat is het geval bij bepaalde soorten vissen, dagvlinders libellen, kevers en vaatplanten. Bij zoogdieren, amfibieën en reptielen kan dat ook het geval zijn, maar daar maken ook maatschappelijke opvattingen over hun intrinsieke waarde dat er aanleiding is voor bescherming van die dieren, ook als de diersoort als zodanig niet bedreigd is.

De bescherming voor de hiervoor bedoelde soorten wordt geboden door in artikel 11.55 het opzettelijk doden of vangen van in het wild levende zoogdieren, amfibieën en reptielen aan te

wijzen als flora- en fauna-activiteit op grond van artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet. Hierdoor wordt het verboden deze handelingen te verrichten, zonder omgevingsvergunning. Hetzelfde geldt voor het opzettelijk doden of vangen van in het wild levende vissen, dagvlinders, libellen en kevers van bedreigde of ernstig bedreigde soorten die op de rode lijsten zijn geplaatst. Tevens wordt als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit aangewezen het beschadigen of vernielen van de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren van deze soorten. Alle onder de aanwijzing van deze flora- en fauna-activiteiten vallende diersoorten worden opgesomd in onderdeel A van de nieuwe bijlage IX bij het Bal.

Voor planten van soorten die in hun voortbestaan worden bedreigd en daarom op de rode lijsten zijn geplaatst, voorziet artikel 11.55 in de aanwijzing als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit het in hun natuurlijke verspreidingsgebied opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, te ontwortelen of te vernielen van planten. Het gaat daarbij meer specifiek om bepaalde vaatplantsoorten die zijn opgenomen in onderdeel B van de nieuwe bijlage IX bij het Bal, waaronder een aantal orchideeënsoorten.

Gelet op de verwijzing in artikel 11.55 naar bijlage IX, heeft een toekomstige wijziging van de rode lijsten geen direct effect op de soorten die onder de reikwijdte van de omgevingsvergunningplicht vallen: een beperking of verruiming van die reikwijdte vereist een wijziging van de bijlage bij algemene maatregel van bestuur.

Los van de specifieke handelingen die door dit artikel onder het verbod van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet worden gebracht, geldt uiteraard te allen tijde de zorgplicht van artikel 11.28 van het Bal, die ook beperkingen voor activiteiten met zich kan brengen.

In bijlage IX zijn niet opgenomen: de zwarte rat, de bruine rat, de huismuis, de mol en exoten, omdat de populaties van deze soorten niet in het geding zijn en de toepasselijkheid van het verbod de bestrijding van door deze soorten aangerichte schade zou bemoeilijken. Tegen dezelfde achtergrond voorziet het tweede lid van artikel 11.55 in een uitzondering voor zich in of op gebouwen of daarbij behorende erven of roerende zaken bevindende bosmuizen, huisspitsmuizen en veldmuizen. Verwilderde dieren vallen niet onder de reikwijdte van het artikel, omdat zij niet van nature in het wild leven.

Onder 'opzet' in het artikel wordt ook voorwaardelijke opzet begrepen. Aangezien handelingen in strijd met artikel 5.1 van de Omgevingswet zijn aangewezen als economisch delict als bedoeld in de Wet op de economische delicten, zijn de met opzet of voorwaardelijk opzet begane handelingen een misdrijf. Op grond van vaste jurisprudentie ten aanzien van economische delicten hoeft de opzet van de dader alleen gericht te zijn op de gedraging zelf, niet op het niet naleven van een wettelijke verplichting (zogenaamd «kleurloos opzet»⁵⁴⁵).

Het beoordelingskader voor de verlening van een omgevingsvergunning voor de in dit artikel aangewezen activiteiten, is opgenomen in het nieuwe artikel 8.74j van het Bkl.

⁵⁴⁵ HR 24 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8783.

Artikel 11.56 (aanwijzing vergunningvrije gevallen andere soorten in programma)

Op dezelfde wijze als in de artikelen 11.42 en 11.50 van het Bal voor vogelrichtlijnsoorten en habitatrichtlijnsoorten is geregeld, voorziet artikel 11.56 voor flora- en fauna-activiteiten die betrekking hebben op andere beschermde soorten in de mogelijkheid om in een programma vergunningvrije gevallen aan te wijzen. Als een activiteit voldoet aan de in het programma opgenomen beschrijving en de daarvan deel uitmakende condities van de als vergunningvrij aangewezen flora- en fauna-activiteiten, behoeft daarvoor geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit te worden aangevraagd. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 11.42 en naar de toelichting bij artikel 11.18 van het Bal, dat voorziet in de mogelijkheid om in een programma vergunningvrije Natura 2000-activiteiten aan te wijzen.

De uitzondering voor de andere beschermde soorten dan vogelrichtlijnsoorten en habitatrichtlijnsoorten was voorheen geregeld in artikel 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wet natuurbescherming. De in dat laatste artikelonderdeel opgenomen eisen ten aanzien van de strekking van het programma en de regels van het plan, zijn in het tweede en derde lid van artikel 11.56 omgezet. Daar is ook de vereiste betrokkenheid van het normaliter bevoegde gezag voor de verlening van omgevingsvergunningen voor de betrokken flora- en fauna-activiteiten geregeld: meestal gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De afwijking van de vergunningplicht via het programma – neerkomend op een toestemming voor de betrokken activiteit – moet voldoen aan het reguliere beoordelingskader voor omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten die betrekking hebben op andere soorten dan vogelrichtlijnsoorten en habitatrichtlijnsoorten. Dat is van toepassing verklaard in artikel 11.59, eerste lid, van het Bal.

Artikel 11.57 (aanwijzing vergunningvrije gevallen andere soorten in omgevingsverordening)

Artikel 5.2, eerste lid, aanhef en onder h, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, maakt het mogelijk om, bij de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van de gedragingen die een omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit zijn, ook gevallen aan te wijzen waarin, binnen bij die aanwijzing aangegeven grenzen, in de omgevingsverordening van de aanwijzing kan worden afgeweken. Dat biedt een basis voor het continueren van de vrijstellingsmogelijkheden van de soortenbeschermingsbepalingen voor andere soorten dan vogelrichtlijn- of habitatrichtlijnsoorten, die provinciale staten voorheen op grond van artikel 3.10, in samenhang met artikelen 3.8, tweede lid, van de Wet natuurbescherming hadden.

Het nieuwe artikel 11.57 in samenhang met artikel 11.59, eerste lid, van het Bal geeft daaraan invulling. Artikel 11.57 bepaalt van welke als omgevingsvergunningplichtig aangewezen activiteiten kan worden afgeweken. Dat zijn alle activiteiten waarvoor normaliter gedeputeerde staten bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning zijn, op grond van artikel

4.6, eerste lid, aanhef en onder e, van het Ob. Artikel 11.59, eerste lid, bepaalt welk kader geldt voor het toestaan van een afwijking bij omgevingsverordening. Dat is het kader dat op grond van artikel 8.74j van het Bkl geldt voor de beoordeling van aanvragen om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit die betrekking heeft op andere soorten dan volgelrichtlijnsoorten of habitatrictlijnsoorten. Dat kader komt overeen met het kader voor afwijkingen dat is geregeld in artikel 16 van de habitatrictlijn, maar is aangevuld met enkele extra rechtvaardigingsgronden voor vergunningverlening. In het tweede en derde lid van artikel 11.59 zijn specifieke kaders opgenomen voor de gevallen waarin de afwijkingen in de omgevingsverordening worden toegestaan met het oog op bestrijding van schadeveroorzakende dieren door de grondgebruiker en de bestrijding van overlast gevende dieren door gemeenten binnen hun bebouwde kom.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 3.3.3 en 3.3.4.2 en 3.3.4.3 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.58 (aanwijzing vergunningvrije gevallen andere soorten in ministeriële regeling)

Artikel 11.58, aanhef en onder a, is de evenknie van het hiervoor besproken artikel 11.57 voor de situatie dat niet gedeputeerde staten maar de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag is voor de verlening van een omgevingsvergunning voor de betrokken flora- en fauna-activiteiten. Dat is het geval als sprake is van bepaalde nationale belangen. Logischerwijze is het dan ook de minister en niet provinciale staten die in die gevallen vrijstelling verleent van de vergunningplicht.

De bepalingen continueren de regeling die voorheen was opgenomen in de artikel 3.10, in samenhang met artikel 3.8, tweede lid, van de Wet natuurbescherming en in samenhang met artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming en artikel 1.3 van het Besluit natuurbescherming.

De basis voor de ministeriële vrijstellingen is artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Op grond van die bepaling kunnen bij algemene maatregel van bestuur gevallen worden aangewezen waarin, binnen bij die aanwijzing aangegeven grenzen, bij ministeriële regeling van de aanwijzing van een activiteit als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit kan worden afgeweken. Artikel 11.58, aanhef en onder a, geeft daar tezamen met het nieuwe artikel 11.59, eerste lid, van het Bal invulling aan. Artikel 11.59, eerste lid, bepaalt welk kader geldt voor het aanwijzen van vergunningvrije flora- en fauna-activiteiten. Dat is hetzelfde kader als het op grond van artikel 8.74j van het Besluit kwaliteit leefomgeving geldende beoordelingskader voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit die betrekking heeft op andere soorten dan volgelrichtlijnsoorten of habitatrictlijnsoorten. Dat beoordelingskader komt weer overeen met het kader voor afwijkingen dat is geregeld in artikel 16 van de habitatrictlijn, maar aangevuld met

enkele extra rechtvaardigingsgronden. In het tweede lid van artikel 11.59 is een specifiek kader opgenomen voor de gevallen waarin de afwijkingen in de omgevingsverordening worden toegestaan met het oog op bestrijding van schadeveroorzakende dieren door de grondgebruiker.

In artikel 11.58, onder b, zijn 2 diersoorten aangewezen die landelijk schade veroorzaken, voor de bestrijding waarvan door de grondgebruiker de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit flora- en fauna-activiteiten als vergunningvrij kan aanwijzen: het konijn en de vos. Bij de schade die wordt veroorzaakt door dieren van deze soorten gaat het om een provincie-overstijgend probleem, dat alleen effectief kan worden aangepakt als de betrokken dieren in alle provincies door de grondgebruikers kunnen worden bestreden. Voorheen waren deze soorten aangewezen in artikel 3.1 van het Besluit natuurbescherming. Overeenkomstig het voorheen geldende artikel 3.15, achtste lid, van de Wet natuurbescherming heeft over de aanwijzing van deze soorten overleg met de provincies plaatsgevonden. Er bestaan geen nieuwe inzichten ten aanzien van de landelijke schadelijkheid van deze soorten. De betrokken diersoorten vallen niet onder de reikwijdte van het strikte beschermingsregime van de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn of de verdragen van Bern en van Bonn.

Konijnen veroorzaken vraat- en graafschade aan allerhande teelten; daarnaast brengen zij ziekten over op tamme konijnen. De omvang van de schade werd in 2013 geschat op € 6,3 miljoen per jaar. De omvang van de populatie konijnen is het afgelopen decennium matig toegenomen. De schade die vossen veroorzaken bestaat uit predatie van kippen, ganzen, eenden, konijnen en lammeren in buitenrennen; daarnaast brengen zij ziekten over, zoals hondsdolheid en de vossenlintworm. De belangrijkste door de vos veroorzaakte schade betreft evenwel de fauna. Predatie door vossen van weidevogels heeft een negatieve invloed op de populatieontwikkeling van deze vogels. De stand van de weidevogels is in Nederland zeer kwetsbaar en is de afgelopen decennia sterk achteruit gegaan.

Het konijn en de vos worden niet in hun voortbestaan bedreigd en zij lopen dat gevaar ook niet. Voor deze soorten geldt bovendien dat er – gezien hun kenmerken en de omvang van hun populaties – geen effectieve middelen zijn om schade te voorkomen zonder als vergunningplichtig aangewezen flora- en fauna-activiteiten te verrichten. Het ontwikkelen van deze middelen en methoden heeft de aandacht van de wetenschap⁵⁴⁶, maar er is geen zicht op dat dergelijke middelen en methoden op korte termijn beschikbaar zullen komen.

Voor de goede orde zij erop gewezen dat met de aanwijzing van deze soorten onder b de aanwijzing van de bestrijding van het konijn en de vos door grondgebruikers als vergunningvrij geval als zodanig nog geen feit is. De daadwerkelijke vrijstelling wordt geregeld in de Omgevingsregeling. Aan die vrijstelling kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

⁵⁴⁶ Zie onder meer «Meerjarenprogramma onderzoek BIJ12 – unit Faunafonds 2014–2018; Praktijkgericht en wetenschappelijk onderzoek ter voorlichting en preventie van gewasschade».

Waar voor onder artikel 11.55 van het Bal vallende soorten op landelijk niveau niet wordt voorzien in vrijstelling voor de bestrijding door gemeenten van overlast gevende soorten binnen de bebouwde kom, zijn daarover geen specifieke bepalingen opgenomen.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 3.3.3 en 3.3.4.2 en 3.3.4.3 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.59 (begrenzing aanwijzing vergunningvrije flora- en fauna-activiteiten andere soorten)

Eerste lid

Het eerste lid stelt het kader vast voor het aanwijzen van vergunningvrije flora- en fauna-activiteiten met betrekking tot andere soorten dan vogelrichtlijnsoorten of habitatrichtlijnsoorten. Het gaat dan om de aanwijzing van dergelijke vergunningvrije gevallen in een programma, een omgevingsverordening of een ministeriële regeling op grond van de artikelen 11.56, 11.57 en 11.58. Het in het eerste lid vastgestelde kader betreft het beoordelingskader voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor deze activiteiten. Verwezen wordt naar artikel 8.74j van het Bkl en de daarbij opgenomen toelichting. Voor het kader van de aanwijzing van flora- en fauna-activiteiten en de afwijkingen daarvan wordt verder verwezen naar paragraaf 3.3.3 van het algemene deel van de toelichting.

Tweede lid

Voor de verlening van vrijstelling aan de grondgebruiker voor het bestrijden van schadeveroorzakende dieren van soorten die vallen onder de reikwijdte van artikel 11.55 van het Bal, geldt op grond van het tweede lid een specifiek kader. Dit kader is hetzelfde kader als het in artikel 11.45, tweede lid, van het Bal opgenomen kader voor de bestrijding van vogels, met dien verstande dat voor de betrokken soorten geen beperkingen ten aanzien van de toepasselijke schadesoorten gelden. Het verschil op het punt van de schadesoorten laat zich verklaren door het feit dat de regels daarover van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn niet op deze soorten betrekking hebben.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 11.45 van het Bal en naar paragraaf 3.3.4.2 van het algemene deel van de nota van toelichting.

Derde lid

Het derde lid van artikel 11.59 bevat een specifiek kader voor de verlening van vrijstelling aan gemeenten voor het bestrijden binnen de bebouwde kom van overlast veroorzakende dieren van strikt beschermde soorten. Dat gebeurt alleen bij omgevingsverordening, omdat er geen soorten zijn waarbij de overlast binnen de bebouwde kommen op landelijke schaal speelt. Het

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

kader is hetzelfde kader als het in artikel 11.45, derde lid, van het Bal opgenomen kader voor de bestrijding van vogels, behalve dan dat ten aanzien van de vormen van overlast niet hoeft te worden aangesloten bij de formulering van de rechtvaardigingsgronden in de artikelen 9 van de vogelrichtlijn en 16 van de habitatrichtlijn.

Net zo min als bij vogels is – overeenkomstig de situatie in het verleden op grond van artikel 3.16 van de Wet natuurbescherming – voorzien in een landelijke vrijstelling voor overlast veroorzakende dieren. Het kader van het derde lid is dus alleen relevant voor provinciale vrijstellingen voor overlastbestrijding.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 11.45 van het Bal en naar paragraaf 3.3.4.3 van het algemene deel van de nota van toelichting.

Vierde en vijfde lid

In het kader van schadebestrijding bestaan verschillende methoden om hoefdieren met een geweer te doden. Bij de toe te passen methoden moet rekening 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. De provinciale vrijstelling kan in dit verband nadere voorwaarden en beperkingen stellen.

Om een dier te kunnen doden met gebruikmaking van een geweer moet de schutter binnen schootsafstand van het dier kunnen komen. Het 'drijven' van dieren is een methode waarbij meestal een vrij groot aantal schutters in linie aan één of meer zijden van het te drijven perceel is opgesteld. De dieren worden vervolgens in één richting opgejaagd door een eveneens in linie opgestelde groep drijvers. Bezwaren tegen deze methode is de mate van verstoring voor hoefdieren die deze met zich brengt, de niet-selectieve werking daarvan en de kans op verwonding. Daarom is in het vijfde lid, aanhef en onder a, bepaald dat bij de verlening van een vrijstelling voor schadebestrijding toepassing van de methode van het drijven van edelherten, damherten, reeën en wilde zwijnen expliciet wordt uitgesloten.

De 'drukmethode' kan bij wilde zwijnen ingevolge het vijfde lid wel als uiterste middel bij de provinciale vrijstelling worden toegestaan, waarbij de provincie nadere voorwaarden kan stellen (vijfde lid, aanhef en onder b). Dit mede in het licht van de omvangrijke schade en het gevaar voor de verkeersveiligheid die de zwijnen veroorzaken. De drukmethode is een zeer beperkte vorm van drijven, één-op-één en zonder inzet van een hond.

Samen met de in het nieuwe artikelen 8.74h, eerste en tweede lid, 8.74i, eerste en tweede lid, en 8.74j, eerste en tweede lid, en 8.74p van het Bkl gestelde instructieregels voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit die bestaat in het vangen of doden van dieren, is hiermee materieel de voorheen in artikel 3.33, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen regeling voortgezet.

Zesde en zevende lid

Verwezen wordt naar de toelichting bij het vijfde en zesde lid van het nieuwe artikel 11.45 van het Bal.

Artikel 11.60 (vergunningvrije gevallen andere soorten op basis van aangewezen gedragscode)

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht bij ministeriële regeling voor als flora- en fauna-activiteit aangewezen, regelmatig terugkerende handelingen die worden verricht overeenkomstig een bij die regeling aangewezen gedragscode, waarbij is voorzien in mitigerende maatregelen met bewezen effecten waardoor een wezenlijke invloed voor de betrokken soort valt uit te sluiten. Het betreft materieel de continuering van de voorheen in artikel 3.31 van de Wet natuurbescherming opgenomen voorziening. De voorziening is gelijklopend aan de in artikel 11.46 van het Bal voor vogelrichtlijnsoorten en de in artikel 11.54 van het Bal voor habitatrichtlijnsoorten opgenomen voorziening, behalve dan dat de rechtvaardigingsgronden voor afwijking ruimer zijn dan die van artikel 9 van de vogelrichtlijn en artikel 16 van de habitatrichtlijn. Ten aanzien van deze rechtvaardigingsgronden is aangesloten bij de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning die voor deze soorten zijn opgenomen in het nieuwe artikel 8.74j van het Bkl.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 11.46 van het Bal en artikel 8.74j van het Bkl. Gedragscodes worden door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit pas onder de vrijstelling aangewezen, nadat daarover overleg met de provincies heeft plaatsgevonden.

Artikel 11.61 (aanwijzing vergunningplichtige activiteit: bijvoeren van specifieke soorten)

In dit artikel worden het bijvoeren van in het wild levende edelherten, damherten, reeën, wilde zwijnen en het bijvoeren van de 5 bejaagbare soorten (fazant, wilde eend, houtduif, haas en konijn) aangewezen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet. Bijvoeren is als gevolg van de aanwijzing verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.

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.

De mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen is in het nieuwe artikel 8.74k van het Bkl sterk geclausuleerd. Een vergunning kan alleen worden verleend als sprake is van bijzondere weersomstandigheden of als sprake is van een tijdelijk natuurlijk voedseltekort en het welzijn van de dieren in het geding is. Deze laatste situatie kan zich voordoen, als 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 11.61 van het Bal en artikel 8.74k van het Bkl vormen de omzetting van het voorheen geldende artikel 3.32 van de Wet natuurbescherming.

Artikel 11.62 (aanwijzing vergunningplichtige activiteit en vergunningvrije gevallen: uitzetten van dieren of eieren van dieren)

In dit artikel wordt het uitzetten van dieren of van eieren van dieren aangewezen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit. Het uitzetten is als gevolg daarvan verboden, tenzij een omgevingsvergunning is verleend. Dit verbod wordt in navolging van het voorheen geldende artikel 3.34 van de Wet natuurbescherming gesteld, omdat het uitzetten van dieren uit een oogpunt van soortenbescherming in het algemeen ongewenst is. Het verbod is van toepassing op alle soorten dieren, zowel diersoorten die niet of niet meer van nature voorkomen – exoten en uitgestorven soorten – als soorten die wel van nature in Nederland voorkomen. Dit laatste aspect ziet bijvoorbeeld ook op het uitzetten van bejaagbare soorten ten behoeve van de jacht. Op de herintroductie van diersoorten – het uitzetten van dieren die van nature in Nederland voorkomen of zijn voorgekomen, met als doel een zelfstandige duurzame populatie te bevorderen of deze opnieuw te stichten – is de beleidslijn herintroducties van dieren van toepassing.⁵⁴⁷

Gedeputeerde staten zijn op grond van artikel 4.6, aanhef en onder e, van het Ob over het algemeen bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor het uitzetten van dieren. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is op grond van artikel 4.12, derde lid, onder f, van het Ob echter het bevoegd gezag voor gevallen waarin het uitzetten van dieren grote ecologische risico's met zich brengt die op nationaal niveau beoordeeld moeten worden. Het gaat dan om de zogenoemde 'herintroductie' van soorten en de introductie van exoten. Op grond van het vierde lid van artikel 11.62 kan de minister daarvoor ook vrijstelling van de vergunningplicht verlenen; de basis daarvoor is artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Gelet op de verantwoordelijkheid van de provincies voor het beheer, behoud en de ontwikkeling van beschermde diersoorten, zal de minister uitsluitend een omgevingsvergunning of vrijstelling voor de herintroductie van soorten verlenen als daarover overeenstemming bestaat met gedeputeerde staten van de provincie waar de herintroductie of de uitzetting plaatsvindt.

⁵⁴⁷ Kamerstukken 2007/08, 31200 XIV, nr. 215.

Voor herintroducties bestaan er – niet bindende – richtlijnen⁵⁴⁸ van de International Union for Conservation of Nature, die mede gebruikt zullen worden de toetsing van verzoeken om omgevingsvergunningen of bij de verlening van een vrijstelling voor herintroducties.

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 op het uitzetten van vis op grond van de Visserijwet 1963, maar op grond van artikel 16 van die wet kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ten aanzien van de visserij in de binnenwateren waarbij mede rekening wordt gehouden met de belangen van de natuurbescherming. Dit artikel biedt de grondslag voor een verbod behoudens vergunning van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Voor de kustwateren bestaat dezelfde mogelijkheid krachtens artikel 9 van de Visserijwet 1963.

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, onder c, van de Visserijwet 1963 zijn aangewezen als “vis”, maar ook voor alle andere vissoorten.

Het derde lid voorziet in de mogelijkheid van een provinciale vrijstelling van het verbod om zonder omgevingsvergunning dieren of eieren van dieren uit te zetten. De basis daarvoor biedt artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Artikel 11.63 (aanwijzing vergunningvrije gevallen: jacht)

Op grond van het eerste lid van artikel 11.63 geldt voor degene die op grond van artikel 8.3 van de Omgevingswet gerechtigd is tot de uitoefening van de jacht op vijf daar genoemde wildsoorten (fazanten, hazen, wilde eenden, houtduiven of konijnen) – de ‘jachthouder’ – geen omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten die onmiddellijk samenhangen met de uitoefening van die jacht. Het gaat dan om het vangen, doden of verontrusten, en met het oog daarop opsporen van dieren van de genoemde wildsoorten in het jachtveld van de jachthouder. Hetzelfde geldt voor degenen die zich in zijn gezelschap in zijn jachtveld bevinden. Artikel 11.63 is de omzetting van de regeling die voorheen was neergelegd in artikel 3.20, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

⁵⁴⁸ Bijlage bij Kamerstukken 2007/08, 31200 XIV, nr. 215.

Artikel 11.64 (handelen volgens faunabeheerplan)

Eerste lid

Artikel 8.1 van de Omgevingswet, zoals aangevuld met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, voorziet erin dat de faunabeheereenheden voor hun werkgebied een faunabeheerplan vaststellen dat moet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten van de betrokken provincie. Op grond van het derde lid van dat artikel moeten bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de faunabeheerplannen. Deze regels worden gesteld in artikel 11.64 van het Bal en de artikelen 6.1 tot en met 6.4 van het Ob. Op de betekenis en achtergrond van de faunabeheerplannen is ingegaan in paragraaf 3.3.4.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting. Daar wordt naar verwezen.

In het eerste lid van artikel 11.64 is de algemene verplichting opgenomen voor eenieder die bij het vangen of doden van dieren in het kader van schadebestrijding, populatiebeheer of jacht is betrokken, om daarbij te handelen overeenkomstig het faunabeheerplan. Dit artikellid is de omzetting van het voorheen geldende artikel 3.12, eerste lid, tweede volzin, van de Wet natuurbescherming. De bepaling vindt haar rechtsgrondslag in artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder k, van de Omgevingswet.

Niet-naleving van krachtens dat onderdeel van artikel 4.3 gestelde regels strafbaar gesteld in artikel 1A, onder 3°, van de Wet op de economische delicten, behoudens voor zover het de uitoefening van de jacht betreft. De uitzondering van de strafbaarstelling voor de jacht gold ook al onder de Wet natuurbescherming, mede in het licht van de ook al geldende verplichting voor de jachthouder om datgene te doen wat een goed jachthouder betaamt om een redelijke stand van het in zijn jachtveld aanwezige wild te handhaven en schade door dat wild te voorkomen; deze verplichting is nu opgenomen in artikel 11.66 van het Bal. De niet-naleving van die laatstgenoemde verplichting is wel strafbaar. Voor de invulling van die verplichting geeft het faunabeheerplan richting. Overigens is – evenals onder de Wet natuurbescherming – bestuursrechtelijke handhaving (bestuursdwang, dwangsom) te allen tijde mogelijk (artikel 18.4 van de Omgevingswet en artikel 122 van Provinciewet).

Tweede lid

De verplichting om te handelen overeenkomstig een faunabeheerplan, geldt niet voor de bestrijding van exoten of van verwilderde dieren. Dit gezien de gewenste flexibiliteit bij de bestrijding van exoten en van verwilderde dieren en gezien het ontbreken van de doelstelling tot behoud of herstel van hun populaties. Bij exoten is die flexibiliteit ook al aangewezen ter voldoening aan de Europeesrechtelijke verplichtingen op dit punt.⁵⁴⁹ Verwilderde dieren zijn voorheen gehouden dieren die structureel niet meer onder de beschikkingsmacht van de eigenaar vallen,

⁵⁴⁹ Zie verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU L 317).

of hun nakomelingen; zij dienen derhalve onderscheiden te worden van dieren die ontsnapt zijn.

Derde lid

Op grond van artikel 11.32, tweede lid, van het Bal kan bij maatwerkvoorschrift worden afgeweken van de verplichting om overeenkomstig een faunabeheerplan te handelen. Deze afwijkingsmogelijkheid wordt in het derde lid van artikel 11.64 begrensd tot de situatie dat sprake is van populatiebeheer en dat gelet op de kenmerken van de betrokken diersoort of de aard en de omvang van de te verrichten handelingen de noodzaak voor een faunabeheerplan ontbreekt. Deze voorziening stelt het bevoegde gezag in staat tot flexibiliteit in situaties dat naar zijn oordeel de noodzaak voor tussenkomst van een faunabeheereenheid of een faunabeheerplan ontbreekt, bijvoorbeeld in onvoorziene situaties waarin haast geboden is, als een langjarige planmatige aanpak niet nodig is of als er geen faunabeheereenheid in het betreffende gebied actief is.⁵⁵⁰

Voorheen was deze uitzondering opgenomen in artikel 3.17, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

Artikel 11.65 (uitoefening van de jacht door de jachthouder of anderen)

Op grond van het eerste lid van artikel 11.65 geldt voor degene die op grond van artikel 8.3 van de Omgevingswet gerechtigd is tot de uitoefening van de jacht op vijf daar genoemde wildsoorten (fazanten, hazen, wilde eenden, houtduiven of konijnen) – de ‘jachthouder’ – geen omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten die onmiddellijk samenhangen met de uitoefening van die jacht. Het gaat dan om het vangen, doden of verontrusten, en met het oog daarop opsporen van dieren van de genoemde wildsoorten in het jachtveld van de jachthouder. Hetzelfde geldt voor degenen die zich in zijn gezelschap in zijn jachtveld bevinden. Het eerste lid is de omzetting van de regeling die voorheen was neergelegd in artikel 3.20, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

De jachthouder kan ook aan anderen toestemming verlenen om buiten zijn gezelschap te jagen, waarvoor dan eveneens de uitzondering geldt om voor handelingen als het vangen, doden en verstoren te beschikken over een omgevingsvergunning voor de verrichting van flora- en fauna-activiteiten. Dit overeenkomstig het voorheen geldende vierde lid van artikel 3.20, vierde lid, van de Wet natuurbescherming en de uitwerking daarvan in artikel 3.2 van het Besluit natuurbescherming. De toestemming van de jachthouder moet op grond van het tweede lid van artikel 11.65 expliciet en schriftelijk gebeuren. De vereiste toestemming is niet alleen van belang vanwege het exclusieve karakter van het jachtrecht van de jachthouder, maar vooral ook omdat het toestemmingsvereiste de jachthouder het instrument verschaft om de verantwoordelijkheid

⁵⁵⁰ Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, blz. 169 en 268.

die hij heeft voor het behoud van een redelijke wildstand in zijn jachtveld waar te kunnen maken. Als de jachthouder zelf niet aanwezig is bij de jacht, kan hij immers zijn gezag niet rechtsreeks laten gelden. Hij zal door middel van voorwaarden en beperkingen verbonden aan de schriftelijke toestemming vooraf kaders moeten stellen waarbinnen de jacht op zijn jachtveld wordt uitgeoefend, bijvoorbeeld ten aanzien van de aantallen van de verschillende wildsoorten die worden gevangen en gedood. De toestemming moet bovendien voorzien zijn van een aantekening van de korpschef als de jacht wordt uitgeoefend met het geweer, zodat deze kan vaststellen of het jachtveld aan de eisen voldoet en zodat de toezichthouders op de hoogte zijn van de uitoefening van de jacht door derden.

Om zeker te stellen dat de jachthouder de kennis en kunde heeft om bij het verlenen van de toestemming de juiste voorwaarden te stellen om een redelijke wildstand in zijn jachtveld te handhaven en daarvoor niet afhankelijk is van de kennis en kunde van degene die toestemming vraagt, schrijft het eerste lid, onder d, voor dat ook de jachthouder zelf over een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit of een valkeniersactiviteit beschikt. Die eis geldt niet voor bepaalde rechtspersonen die jachthouder zijn die aan nadere waarborgen voldoen. Bedacht moet immers worden dat rechtspersonen – anders dan natuurlijke personen – naar hun aard niet zelf kunnen jagen en ook geen omgevingsvergunning voor het gebruik van het jachtgeweer of jachtvogels kunnen aanvragen, omdat zij die middelen zelf niet kunnen gebruiken. De aard van de organisatie van deze rechtspersonen kan echter op zichzelf voldoende waarborgen bieden dat bij toestemmingverlening voor de uitoefening van de jacht aan anderen de juiste kaders worden gesteld. Dat geldt in ieder geval voor rechtspersoonlijkheid bezittende samenwerkingsverbanden van jachthouders, maar kan ook gelden voor organisaties die een doelstelling hebben die een duurzaam faunabeheer verzekert en die in de praktijk op dat vlak ook een ruime ervaring en kundigheid hebben. Zij kunnen daarom geacht worden voldoende in staat te zijn om bij het verlenen van de toestemming de juiste voorwaarden te stellen om een redelijke wildstand in hun jachtvelden te handhaven. Om de nodige flexibiliteit te behouden ten aanzien van deze laatst groep van organisaties, wordt de aanwijzing daarvan overgelaten aan bij ministeriële regeling door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen organisaties, op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet.

De verplichting dat degene die toestemming verleent een jachtakte bezit en de eis van de aantekening van de korpschef op de toestemming gelden voor de jachttopzichter, als deze buiten het gezelschap van de jachthouder in diens jachtveld jaagt. De jachttopzichter heeft een bijzondere positie. Een jachttopzichter is in dienst van een jachthouder om zorg te dragen voor diens jachtbelangen en is daarnaast aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar op grond van artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.⁵⁵¹ Hij is niet alleen opgeleid in het kader van het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor het gebruik van het jachtgeweer, maar volgt ook een opleidings- en bijscholingstraject als buitengewoon opsporingsambtenaar.

⁵⁵¹ Aangewezen door de Minister van Justitie en Veiligheid als buitengewoon opsporingsambtenaar op grond van artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht; zie bijvoorbeeld het besluit van 13 september 2013, nr. BOACAT2013/059, strekkende tot aanwijzing van buitengewoon opsporingsambtenaren bij Vereniging Natuurmonumenten (Stcrt. 26370).

Gelet hierop kan erop worden vertrouwd dat de redelijke wildstand niet in het geding komt als de jacht door hem buiten aanwezigheid van de jacht-houder wordt uitgeoefend, ook in de gevallen dat de jachthouder zelf geen jachtakte heeft. De aantekening van de korpschef op de schriftelijke toestemming heeft bij jachtopzichters geen toegevoegde waarde, omdat de jachtopzichter als buitengewone opsporingsambtenaar al onder toezicht staat van een hoofdofficier van justitie en de korpschef.

Uiteindelijk is het in alle gevallen de jachthouder die kan worden aangesproken op de in artikel 11.66 van het Bal neergelegde verplichting om een redelijke wildstand te handhaven. Daarnaast is degene die beschikt over een omgevingsvergunning om het jachtgeweer of een jachtvogel te gebruiken aanspreekbaar op de wijze waarop die middelen worden ingezet bij de jacht. Eenieder is uiteraard individueel aanspreekbaar op de in de artikelen 11.67, 11.68, 11.69 en 11.72 van het Bal gestelde algemene regels over de uitoefening van de jacht, in voorkomend geval ook strafrechtelijk.

In paragraaf 3.3.4.5 van deze nota van toelichting is een algemene toelichting op de regels over de jacht opgenomen.

Artikel 11.66 (redelijke wildstand)

De jachthouder is ingevolge dit artikel gehouden om – zoals een goed jachthouder betaamt – een redelijke stand van het wild in zijn veld te bewerkstelligen; dit overeenkomstig het voorheen geldende artikel 3.20, derde lid, van de Wet natuurbescherming. Deze verplichting betekent dat de jachthouder overmatige benutting moet voorkomen, rekening houdt met een goede leeftijdsopbouw van de wildpopulaties in zijn veld en, in overleg met de grondgebruiker, zo nodig biotoop verbeterende maatregelen neemt teneinde een redelijke wildstand in zijn veld te bereiken.⁵⁵² Hierin komt de verantwoordelijkheid van de jachthouder voor de natuur tot uitdrukking.

Een goed jachthouderschap brengt – volgens dezelfde bepaling – aan de andere kant ook de verplichting met zich om schade door wild in zijn veld te voorkomen, voor zover dat door uitoefening van de jacht kan. Indien hij dat nalaat en er schade ontstaat in de omgeving van zijn jachtveld, dan kan er sprake zijn van gehoudenheid tot schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad (artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek), omdat de jachthouder in strijd met zijn wettelijke plicht handelt. Daartoe zal wel een causaal verband moeten worden aangetoond tussen de nalatigheid van de jachthouder en de ontstane schade. De betekenis van de plicht tot het nemen van de nodige maatregelen om schade door in het jachtveld aanwezig wild te voorkomen zal per diersoort kunnen verschillen, onder meer ook naar gelang de speelbaarheid van de aanwezigheid in het jachtveld van dieren van de desbetreffende soort. In gebieden waarvoor het nulstandbeleid ten aanzien van wilde zwijnen geldt (te weten: in heel

⁵⁵² Vgl. Kamerstukken II 1992/93, 23147, nr. 3, blz. 44.

Nederland, behalve in De Hoge Veluwe en De Mijweg), zal de jachthouder ten aanzien van wilde zwijnen redelijkerwijs alles in het werk moeten stellen om het aantal tot nul terug te brengen; in dat geval zal voor het wilde zwijn de hiervoor besproken 'redelijke wildstand' overigens ook nul bedragen.

Het vierde lid van artikel 7 van de vogelrichtlijn bevat een aantal uitgangspunten en kaders waaraan de jacht op vogelsoorten moet voldoen, die ook relevant zijn voor de invulling van het begrip van een redelijke wildstand. Zo moeten de principes van verstandig gebruik en een ecologisch evenwichtige regulering in acht worden genomen.

De Commissie geeft in haar gidsdocument over de interpretatie van de vogelrichtlijn met betrekking tot de jacht⁵⁵³ 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 artikel 2 van het Biodiversiteitsverdrag: het gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit op een wijze en in een tempo die niet leiden tot achteruitgang van de biologische diversiteit op de lange termijn, aldus in stand houdend het vermogen daarvan om te voorzien in de behoeften en te beantwoorden aan de verwachtingen van huidige en toekomstige generaties. Onder verstandig gebruik kan mede worden gevat het nemen van positieve maatregelen in de zin van wildbeheer, aldus de Commissie.

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

Het faunabeheerplan, dat bij de uitoefening van de jacht in acht moet worden genomen (artikel 11.64 van het Bal), dient een vertaling van een redelijke wildstand naar het niveau van de provincie en de streek te zijn. Het zal daarmee ook handvatten voor de individuele jachthouders bieden voor de vertaling van het begrip 'redelijke wildstand' naar het eigen jachtveld. De faunabeheereenheden zullen per wildsoort moeten bezien welk detailniveau gewenst is, waarbij voor wild als het konijn en de wilde eend minder beperkingen zullen hoeven te gelden dan voor grofwild als het ree en het wilde zwijn; provinciale staten kunnen hierover regels stellen (artikel 8.1, derde lid, van de Omgevingswet). De jachthouder met een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit kan als lid van de wildbeheereenheid invloed uitoefenen op de inhoud van het faunabeheerplan (artikel 6.3, eerste lid, van het Ob). Indien een beheerplan niet de ruimte geeft aan een jachthouder om door middel van jacht schade te voorkomen, dan kan hij niet aansprakelijk worden gesteld voor de schade die optreedt. De schadeveroorzakende dieren

⁵⁵³ Europese Commissie (2008), "Gidsdocument voor de jacht in het kader van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand".

zullen dan op grond van de regeling ten aanzien van schadebestrijding en populatiebeheer moeten worden bestreden; als dat onvoldoende mogelijkheden biedt, zal onder voorwaarden de schade vergoed kunnen worden door de provincie (zie afdeling 15.4 van de Omgevingswet, toegevoegd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet).

Ten algemene geldt dat aansprakelijkheid van de jachthouder in het concrete geval naar redelijkheid en in termen van toerekenbaarheid moet worden beoordeeld.

In paragraaf 3.3.4.5 van deze nota van toelichting is een algemene toelichting op de regels over de jacht opgenomen.

Artikel 11.67 (geen jacht in bepaalde gevallen) en artikel 11.68 (uitzonderingen)

In de artikelen 11.67 en 11.68 zijn regels opgenomen die onder meer betrekking hebben op de uitoefening van de jacht op specifieke plaatsen, dagen of tijdstippen en op de uitoefening van de jacht in specifieke omstandigheden. Voor een belangrijk deel zijn deze regels een nadere invulling van een goed jachthouderschap. De betrokken regels waren voorheen opgenomen in de artikelen 3.6 en 3.7 van het Besluit natuurbescherming. Zij zijn uitsluitend relevant voor de uitoefening van de jacht. Zij gelden niet als dieren worden gevangen of gedood buiten de uitoefening van het jacht, in het bijzonder in het kader van schadebestrijding of populatiebeheer. Wel kunnen dan uiteraard in de daaraan ten grondslag liggende omgevingsvergunning of vrijstelling beperkingen worden gesteld ten aanzien van het vangen of doden van dieren op specifieke plaatsen, dagen of tijdstippen, of in specifieke omstandigheden; ook gelden voor het gebruik van het geweer specifieke beperkingen ten aanzien van specifieke plaatsen, dagen of tijdstippen (artikel 11.84). De regels worden gesteld op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder k en l, in samenhang met artikel 4.31, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals aangevuld met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Het verbod om te jagen vóór zonsopgang en na zonsondergang (artikel 11.67, eerste lid, aanhef en onder a) geeft uitvoering aan de Benelux-overeenkomst inzake jacht en vogelbescherming. Blijkens de toelichting bij de Beneluxovereenkomst is het voor de bescherming van wild nodig dat de jacht enkel geschiedt als er voldoende daglicht is. Op de lijst van de toegestane jachtmiddelen (Beneluxbeschikking M(96)8) zijn ook geen middelen opgenomen die 's nachts jagen mogelijk maken; het gebruik van geweren voorzien van een instrument om 's nachts te kunnen schieten is verboden (Beneluxbeschikking M(83)17). De Beneluxovereenkomst geeft de lidstaten de ruimte om de jacht toe te staan vanaf maximaal één uur voor zonsopgang en tot maximaal één uur na zonsondergang; een kortere periode is ook toegestaan.

In Nederland is in de wetgeving van meet af aan van deze mogelijkheid gebruik gemaakt voor het toestaan van de jacht op de wilde eend vanaf een half uur voor zonsopgang tot een half uur na zonsondergang. In artikel 11.68, eerste lid, wordt deze bestaande uitzondering voor de jacht op de wilde eend gecontinueerd. De wilde eend is, anders dan de andere wildsoorten, extra actief bij zonsopgang en zonsondergang. Om dan te kunnen jagen, moet een jager kort voor

zonsopgang en kort na zonsondergang in zijn jachtveld kunnen zijn. Een half uur vóór en na zonsondergang is er nog voldoende licht om op verantwoorde wijze de jacht uit te kunnen oefenen. Wordt deze mogelijkheid verder verruimd tot een uur vóór zonsondergang of een uur na zonsondergang, dan wordt het risico te groot dat door onvoldoende licht dieren van verkeerde soorten worden gevangen of gedood, of dat dieren – bij het gebruik van het geweer – niet goed worden geraakt en onnodig lijden. Ook de bescherming van de nachtrust is niet gebaat bij het verruimen van de uitzondering van artikel 11.68, eerste lid.

Het verbod op jagen op zon- en feestdagen (artikel 11.67, eerste lid, aanhef en onder b) is eveneens ongewijzigd uit het Besluit natuurbescherming overgenomen. Tijdens de parlementaire behandeling destijds van het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming heeft over dit verbod een nadere gedachtewisseling plaatsgevonden en is van de zijde van het kabinet naar voren gebracht dat – hoewel er over zondagsrust tegenwoordig in de samenleving verschillende opvattingen bestaan – het van belang is dat ten minste op één dag in het weekeinde, van oudsher de zondag, niet gejaagd wordt, zodat anderen dan jagers op die dag ongestoord in de natuur kunnen recreëren. Hetzelfde gaat op voor feestdagen.

Het verbod om te jagen op begraafplaatsen (artikel 11.67, eerste lid, aanhef en onder c) geldt al sinds de Jachtwet 1952. Het specifieke karakter van begraafplaatsen als rustplaats en plaats van bezinning en gedenken verhoudt zich niet met de uitoefening van de jacht. Voor zover dieren schade veroorzaken op een begraafplaats, hetgeen vooral bij konijnen het geval kan zijn, kan de beheerder van de begraafplaats, of de faunabeheereenheid in wier werkgebied de begraafplaats is gelegen, voor de bestrijding van de dieren een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit aanvragen bij gedeputeerde staten van de betrokken provincie. Onder 'begraafplaats' wordt in ieder geval begrepen een begraafplaats in de zin van de Wet op de lijkbezorging; begraafplaatsen kunnen volgens die wet worden onderscheiden in gemeentelijke begraafplaatsen of bijzondere begraafplaatsen die met toestemming van de gemeente zijn aangelegd.

De verboden van het eerste lid, aanhef en onder d tot en met g, en het tweede lid, zijn sinds jaar en dag onderdeel van de jachtwetgeving, in sommige gevallen al sinds de Wet op het stuk van de jacht en de visscherij van 1814. Bij de verboden om de jacht uit te oefenen vanuit of vanaf een voertuig of vliegtuig geldt dat deze vorm van jacht onnodig verstorend is, en dat de kans te groot is dat dieren worden verwond in plaats van gedood en daardoor onnodig lijden. Uit een oogpunt van handhaving is het aangewezen in de verbodsbepaling geen onderscheid te maken al naar gelang een voertuig – anders dan een vaartuig (zie hierna) – al dan niet in beweging is. Bij de overige verboden gaat het om specifieke omstandigheden waaronder het wild extra kwetsbaar is en een te gemakkelijke prooi voor de jager vormt.

Het tweede lid van artikel 11.68 beperkt het verbod op de uitoefening van de jacht tot vaartuigen die harder varen dan 5 kilometer per uur. Bij hogere snelheden is ingeval van het gebruik van het geweer onvoldoende verzekerd dat het schot op gerichte wijze en uitsluitend ten

aanzien van soorten op de wildlijst plaatsvindt. Het verbod sluit aan bij het op grond van artikel 11.41 van het Bal in samenhang met bijlage IV, onder b, van de vogelrichtlijn geldende verbod om zonder omgevingsvergunning vogels met vaartuigen te achtervolgen, als deze vaartuigen harder gaan dan 5 kilometer per uur. Het tweede lid van artikel 11.68 biedt echter meer duidelijkheid, omdat nu zonder meer de uitoefening van de jacht vanuit vaartuigen die harder varen dan 5 kilometer per uur is verboden en er dus geen discussie mogelijk is over de vraag of in concreet geval sprake is van achtervolgen of niet.

Op grond artikel 11.68, derde lid, geldt het verbod om te jagen indien de grond met sneeuw is bedekt niet, voor zover op vogels wordt gejaagd die zich normaliter door de lucht verplaatsen; deze vogels kunnen niet via sporen in de sneeuw – te gemakkelijk – worden opgespoord en gedood. Voor de jacht op konijnen, hazen of fazanten geldt eveneens een uitzondering, als deze dieren anders worden bejaagd dan voor de voet. Jacht voor de voet is een kleinschalige vorm van jacht waarbij één jager of enkele jagers al dan niet met een hond door het veld lopen om daar het wild te bejagen. Bij deze vorm van jacht zou – ingeval de grond met sneeuw is bedekt – voor het opsporen en doden van wild het volgen van een spoor in de sneeuw volstaan; bij andere vormen van jacht speelt dit niet.

Het vierde lid van artikel 11.68 verduidelijkt dat het verbod om binnen een straal van 200 meter rond plaatsen waar voer of aas is of wordt verstrekt met als oogmerk wild te lokken, niet geldt als een eendenkooi wordt gebruikt. Bij de eendenkooi is het kunnen gebruiken van voer voor het lokken van eenden belangrijk voor de werking van de eendenkooi als jachtmiddel.

Er wordt overigens op gewezen dat ingevolge artikel 11.61 van het Bal het bijvoeren van in het wild levende dieren van bejaagbare soorten is verboden. Het gaat daar om het toedienen van voer om de stand van de populatie in gunstige zin te beïnvloeden. Bij artikel 11.67, tweede lid, aanhef en onder e, gaat het niet om voer dat met het oog op bijvoeren wordt verstrekt, maar om voer dat wordt gebruikt om wild te lokken, zodat het wild bijvoorbeeld voor het publiek zichtbaar wordt. Het gaat dan om hoeveelheden die onvoldoende zijn om daadwerkelijk als bijvoer voor de dieren te kunnen dienen.

Artikel 11.69 (opening jacht) en artikel 11.70 (afbakening mogelijkheid maatwerk: opening jacht)

De jacht is ingevolge artikel 11.69 slechts toegestaan tijdens het jachtseizoen. De opening van de jacht geschiedt – zoals voorheen ook op grond van artikel 3.22 van de Wet natuurbescherming het geval was – bij regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, zodat flexibel kan worden ingespeeld op de omstandigheden zoals deze in een bepaald jaar met betrekking tot een bepaalde soort aan de orde zijn.

De opening van jacht is – net als voorheen op grond van de Wet natuurbescherming – op rijksniveau belegd. Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie zijn "nationale

autoriteiten ingevolge de richtlijn niet bevoegd voor één-en-dezelfde vogelsoort gespreide sluitingsdata voor de jacht te bepalen, behalve wanneer de betrokken lidstaat het bewijs kan leveren, gebaseerd op specifieke wetenschappelijke en technische gegevens met betrekking tot ieder bijzonder geval, dat een spreiding van de sluitingsdata van de jacht niet in de weg staat aan een volledige bescherming van de vogelsoorten die deze spreiding kan betreffen".⁵⁵⁴ De desbetreffende Hofzaak ging over verschillende sluitingsdata, maar er is geen aanwijzing dat het Hof anders zal redeneren ten aanzien van de opening van de jacht. Op zichzelf wordt in deze uitspraak decentralisatie niet uitgesloten, maar waar uniformiteit voorop staat en differentiatie in periode een specifieke en adequate wetenschappelijke onderbouwing vergt, is een centrale benadering hier niet goed werkbaar. Overeenkomstig het voorheen geldende artikel 3.22, zesde lid, van de Wet natuurbescherming zal de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit echter geen regels over het jachtseizoen stellen of wijzigen, dan nadat hij met gedeputeerde staten van de provincies heeft overlegd over het ontwerp daarvan. Provinciale staten – of bij delegatie: gedeputeerde staten – kunnen bovendien op grond van de artikelen 11.30, tweede lid, en 11.70 van het Bal bij maatwerkregel de jacht sluiten in verband met bijzondere weersomstandigheden, bijvoorbeeld bij extreem winterweer (zo ook het voorheen geldende artikel 3.22, vierde lid, van de Wet natuurbescherming). De sluiting van de jacht is een besluit van algemene strekking, om welke reden de sluiting enkel bij maatwerkregel (generiek) en niet bij maatwerkvoorschrift (individueel) kan. Versoepeling van de openstelling (het verruimen van de periode waarin gejaagd kan worden) kan niet.

Bij de opening van de jacht kan per soort en naar plaats en naar tijd worden gedifferentieerd; aldus kan maatwerk worden geboden. De jacht op soorten waarvan de staat van instandhouding in het geding is zal niet worden geopend. Voor vogels wordt dit ook nadrukkelijk bepaald in artikel 7, eerste lid, van de vogelrichtlijn: "de lidstaten zien erop toe dat de jacht op deze soorten de pogingen tot instandhouding die in hun verspreidingsgebied worden ondernomen, niet in gevaar brengt." Bij de opening van de jacht op vogelsoorten moet bovendien artikel 7, vierde lid, van de vogelrichtlijn in acht worden genomen. Dat artikellid bepaalt dat lidstaten de jacht niet mogen openen op vogels tijdens de meest kwetsbare periodes van de jaarlijkse cyclus van soorten. Het gaat dan om de verschillende fasen van de broedperiode en de periode dat jonge vogels het nest nog niet hebben verlaten, en, voor zover het trekvogels betreft, ook gedurende de trek van deze vogels naar hun nestplaatsen.

Op deze punten zijn, anders dan voorheen in artikel 3.22, derde en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming geen instructies opgenomen, omdat de Omgevingswet niet in de mogelijkheid van instructieregels voor ministeriële regelingen voorziet. Dergelijke instructies zijn voor de vogels (fazant, wilde eend, houtduif) ook niet nodig, waar de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te allen tijde is gehouden te handelen in overeenstemming met internationaal-rechtelijke verplichtingen. Voor de andere soorten (haas en konijn) gaat het om soorten die geen bijzondere bescherming op grond van de habitatrichtlijn genieten, omdat zij niet bijzonder

⁵⁵⁴ HvJ 19 januari 1994, zaak C-435/92 (Association pour la protection des animaux sauvages en anderen tegen Préfet de Maine-et-Loire en Préfet de Loire-Atlantique), punt21-22.

kwetsbaar zijn. Maar ook daar zal steeds bij het besluit om de jacht te openen worden vastgesteld of de staat van instandhouding daardoor in het geding zou komen, los van de wettelijke verplichting die de jachthouder op grond van artikel 11.66 van het Bal sowieso heeft om in zijn jachtveld een redelijke wildstand te bewaren.

Wat betreft de genoemde mogelijkheid van differentiatie naar plaats bij de opening van de jacht, is bijvoorbeeld denkbaar dat de jacht in sommige gebieden die mede van belang zijn voor de realisatie van doelstellingen in Natura 2000-gebieden – bijvoorbeeld nabij gelegen foera-geergebieden – niet wordt geopend.

Artikel 11.71 (einde duur huurovereenkomst op datum inschrijving ruilakte)

Op grond van artikel 8.3, eerste lid, onder d, van de wet wordt een jachthuurovereenkomst aangegaan voor een periode van ten minste zes jaar en ten hoogste twaalf jaar. Op grond van artikel 8.3, derde lid, van de wet kan bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld in welke gevallen de periode korter kan zijn dan zes jaar. Als een dergelijk geval wijst artikel 11.71 het geval aan dat de grond waarop de huurovereenkomst betrekking heeft betrokken is in een herverkaveling in het kader van landinrichting. In de huurovereenkomst kan dan worden bepaald dat de huurovereenkomst eindigt als de ruilakte voor de herverkaveling is ingeschreven in de openbare registers, ook als nog geen zes jaar verstreken is na het aangaan van de huurovereenkomst. Voor de doeltreffendheid van de herverkavelingsprocedure – die is gericht op verbetering van de inrichting van het landelijke gebied overeenkomstig de functies van dat gebied – is het noodzakelijk dat de mogelijkheid bestaat dat de betreffende grond in eigendom overgedragen wordt, zonder dat op de grond een jachthuurovereenkomst rust. Deze voorziening is een voortzetting van het voorheen geldende artikel 3.8 van het Besluit natuurbescherming.

Artikel 11.72 (middelen voor de jacht)

In het eerste lid van dit artikel zijn de middelen aangewezen waarmee de jacht mag worden uitgeoefend. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan Benelux-beschikking M(96)8.⁵⁵⁵ Het tweede en het derde lid van het artikel ondersteunen de handhaving en kunnen worden gebruikt om stroperij tegen te gaan. Het eerste, tweede en derde lid vormen de continuering van de regels die voorheen waren gesteld in artikel 3.21, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming en – ten aanzien van de toelaten jachtvogels – in artikel 3.5 van het Besluit natuurbescherming. De voorheen in het zesde lid van artikel 3.21 van de Wet natuurbescherming opgenomen nadere regel over het gebruik van de eendenkooi is nu – tezamen met de andere regels over dit middel – opgenomen in artikel 11.87 van het Bal. De regels worden gesteld op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder k en l, in samenhang met de artikelen 4.31 en 4.32 van de Omgevingswet, zoals aangevuld door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

⁵⁵⁵ 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.

Niet alle middelen uit voornoemde Benelux-beschikking zijn vermeld op de lijst van toegelaten jachtmiddelen.

Voor enkele van in de beschikking genoemde middelen geldt dat deze zonder meer kunnen worden gebruikt, ook al zijn zij niet aangewezen. Daarbij gaat het om ondersteunende middelen als de optische beeldversterker en de hoogzit. Deze hulpmiddelen voor de jacht komen een weidelijke uitoefening van de jacht ten goede en kunnen als zodanig worden gebruikt, zoals voorheen op grond van de Wet natuurbescherming ook het geval was. Dat geldt ook voor het gebruik van een jachtmes, mits uiteraard aan de bepalingen van Wet wapens en munitie wordt voldaan. Andere in de Benelux-beschikking genoemde middelen worden van oudsher niet gebruikt voor de jacht in Nederland, zoals paarden. De kastval en de vangkooi zijn evenmin middelen die worden gebruikt bij de in Nederland gebruikelijke jacht. Lokganzen zijn aan het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw als jachtmiddel geschrapt uit de Jachtwet, omdat het gebruik van lokganzen aanleiding gaf tot een niet weidelijke jachtuitoefening.⁵⁵⁶ Het kabinet ziet geen aanleiding om op dit punt nu anders te besluiten. Deze middelen kunnen in voorkomende gevallen echter wel buiten de jacht worden gebruikt, op grond van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit die bestaat in het vangen of doden van beschermde dieren (artikelen 11.38, 11.47 en 11.55 van het Bal) of op grond van een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor deze activiteiten.

Het tweede en derde lid bevat de beleidsneutrale omzetting van artikel 3.21, tweede lid, Wet natuurbescherming en zijn bepalingen die voorheen ook onder de Flora- en faunawet bestonden. De bepalingen zijn nodig om adequaat te kunnen handhaven op het verbod om andere middelen voor de jacht te gebruiken dan genoemd in het eerste lid van artikel 11.72 (voorheen: artikel 3.20 van de Wet natuurbescherming) en niet afhankelijk te zijn van het op heterdaad vaststellen van het daadwerkelijke gebruik van deze andere middelen voor de uitoefening van deze jacht. De bepalingen maken op voorhand niet elke aanwezigheid in het veld van andere middelen onmogelijk, maar legt wel de bewijslast bij degene die de jacht uitoefent om aan te tonen dat het middel daar om andere redenen dan gebruik voor de jacht aanwezig is en als zodanig niet bij de uitoefening van de jacht wordt gebruikt.

In verband met de veiligheid is in het vierde lid bepaald dat uitoefening van de jacht met het geweer niet binnen de in het omgevingsplan aangewezen 'bebouwingscontour jacht' en onmiddellijk aangrenzende percelen mag plaatsvinden. Voorheen in artikel 3.21, derde lid, van de Wet natuurbescherming werd hier nog het begrip 'bebouwde kom' voor gehanteerd, welke bebouwde kom ook specifiek voor de uitsluiting van de jacht daarbinnen en op aangrenzende percelen door de gemeenteraad moest worden aangewezen.

Artikel 11.73 (verboden locaties voor middelen voor het vangen of doden van dieren)

⁵⁵⁶ Kamerstukken II 1987/88, 20505, nr. 3.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Artikel 11.73 is gebaseerd op de artikelen 4.3, eerste lid, onder l, en 4.32 van de Omgevingswet. Het is toegelicht in paragraaf 3.3.5.2 van deze de nota van toelichting.

Het artikel maakt het in het eerste lid mogelijk om bij de handhaving al preventief in te grijpen vóór het daadwerkelijke gebruik van niet-toegestane middelen, als op basis van de omstandigheden redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de middelen zullen worden gebruikt voor het vangen of doden van dieren. Dat dient ook ter versterking van de aanpak van stroperij. Bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel kan op het verbod van het eerste lid een uitzondering worden gemaakt. Dat geldt in het bijzonder bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit die bestaat in het vangen of doden, of bij de toelating van een uitzondering op de omgevingsvergunningplicht voor het vangen of doden in het kader van bijvoorbeeld schadebestrijding door de grondgebruiker op grond van het Bal. Het artikellid bevat de inhoudelijk ongewijzigde omzetting van artikel 3.24, tweede lid, van de Wet natuurbescherming in samenhang met artikel 3.10 van het Besluit natuurbescherming; de mogelijkheid tot het maken van uitzonderingen was voorheen geregeld in artikel 3.25, vierde lid, van de Wet natuurbescherming.

De in het eerste lid, onder b, genoemde klemmen kunnen worden gebruikt ten behoeve van het vangen en doden van vangen en doden van beverratten en muskusratten in het kader van de uitvoering van de wettelijke taak van waterschappen, om door deze ratten veroorzaakte schade aan waterstaatswerken te voorkomen. De bestrijding van de beverratten en de muskusratten door waterschappen wordt vlakdekkend uitgevoerd om: 1) de populaties zo klein mogelijk te houden, 2) zo min mogelijk dieren te hoeven doden en 3) zo min mogelijk klemmen te hoeven plaatsen, wat tevens het risico op bijvangst van niet-doelsoorten beperkt. Waterschappen hebben voor het gebruik van de klemmen geen omgevingsvergunning nodig; in het licht van de wettelijke taken en de professionaliteit van de waterschappen is dat niet nodig. Degenen die in opdracht van de waterschappen zich met deze middelen in het veld begeven, overtreden – ook zonder dat een afwijking is geregeld bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel – het verbod van het eerste lid niet. Als eis geldt wel dat de klemmen worden gebruikt door personen die daarvoor de nodige kennis en vaardigheden beschikken, zodat schade aan andere natuurwaarden wordt voorkomen.

Artikel 11.73, tweede lid, maakt het mogelijk al handhavend op te treden als een hond in het veld feitelijk achter in het wild levende dieren aangaat, ongeacht of deze daartoe door de houder is aangezet. Het verbod geldt niet als het gebruik van honden (niet zijnde lange honden) op grond van de wet is toegestaan, zoals het geval is bij de jacht (artikel 11.72, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bal). Het gebruik van honden kan ook als middel voor het vangen of doden zijn toegestaan in een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, of in een vrijstelling in een omgevingsverordening of ministeriële regeling van de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit.

Artikel 11.74 (verboden handel in misnetten) en artikel 11.75 (afbakening mogelijkheid maatwerk: handel in mistnetten)

Artikel 11.74 geeft uitvoering aan de Tweede Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie met betrekking tot de bescherming van de vogelstand (M(76)15). Het vervoeren, verkopen, te koop aanbieden, kopen en onder zich hebben van mistnetten moet op grond van artikel 2, onder a, van die beschikking door de Benelux-landen worden verboden. Onder 'mistnet' wordt ingevolge artikel 1 van de beschikking verstaan: netten, in banen, aan het stuk of in bepaalde vorm, vervaardigd van garens van synthetische of van kunstmatige vezels met een totale dikte van minder van 150 deniers (16,2 mg per meter) en waarvan de maaswijdte, gemeten over het garen, van knoop tot knoop, kleiner is dan 35 mm. De beschikking is gebaseerd op artikel 7 van de eerder aangehaalde Benelux-overeenkomst inzake jacht en vogelbescherming, dat betrekking heeft op de bescherming van in het wild levende vogels.

Krachtens artikel 2, onder b, van de Beneluxbeschikking kan alleen een uitzondering op het verbod worden gemaakt van het in onderdeel a van dat artikel gestelde verbod aan het Vogeltrekstation te Arnhem voor het wetenschappelijk onderzoek, dat door het station of onder toezicht van het station wordt verricht. Het Vogeltrekstation Arnhem is in het bezit van een dergelijke ontheffing, die krachtens het overgangsrecht in artikel 2.5, vijfde lid, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet haar geldigheid behoudt. Het Vogeltrekstation kan op grond van die ontheffing medewerkers, die een opleiding hebben gevolgd, machtigen om van mistnetten gebruik te maken voor wetenschappelijk onderzoek. De opleiding borgt dat de mistnetten op een kundige wijze worden gebruikt.

Waar het verbod van artikel 2 van de Beneluxbeschikking wordt gesteld met het oog op vogelbescherming, is er ruimte, om – op grond van artikel 11.30, tweede lid, of 11.32, tweede lid, van het Bal in samenhang met de afbakening van artikel 11.75 van het Bal – bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel een afwijking van het verbod toe te staan, als onderdeel van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of van een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht op grond van artikel 5.2, eerste of tweede lid, van de Omgevingswet. Die mogelijkheid is onder meer van belang voor het gebruik van mistnetten als middel voor het vangen van vleermuizen ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Het is bij het toestaan van een afwijking uiteraard essentieel, dat verzekerd wordt dat het gebruik van misnetten onder zodanige condities plaatsvindt, dat het vangen van vogels of andere beschermde diersoorten wordt voorkomen. Ook laat het verbod ruimte voor het gebruik van andere netten, met een grotere maaswijdte en gemaakt van dikkere garens ten behoeve van het vangen van dieren.

Aangezien bij netten – en dus ook mistnetten – sprake is van een niet-selectief vangmiddel, gelden op grond van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn strikte kaders voor het gebruik daarvan. In beginsel is het gebruik van die middelen verboden, tenzij een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is verleend, of op grond van artikel 5.2, eerste of tweede lid, van de Omgevingswet vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht is verleend (artikelen

11.41 en 11.49 van het Bal). Bij het toestaan van het gebruik van de middelen gelden de beoordelingskaders van de artikelen 8.74h en 8.74i van het Bkl, kort gezegd: er mag geen andere bevredigende oplossing voor het gebruik van dit middel bestaan, er mag geen afbreuk worden gedaan aan het streven de populatie van de betrokken soort in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, en er moet sprake zijn van één van de genoemde rechtvaardigingsgronden voor de afwijking.

Voorheen was eenzelfde regeling opgenomen in artikel 3.24, vierde lid, van de Wet natuurbescherming in samenhang met artikel 3.11 van het Besluit natuurbescherming en artikel 3.25, vierde lid, onder b, van de Wet natuurbescherming. Artikel 11.74 is gebaseerd op de artikelen 4.3, eerste lid, onder l, en tweede lid, onder c, en 4.32 van de Omgevingswet.

Artikel 11.76 (toegestane activiteiten met geweren)

Gegeven de aard van het middel is bij het jachtgeweer in artikel 11.76, eerste lid, limitatief opgesomd in welke gevallen het geweer mag worden gebruikt. Dat mag als sprake is van jacht, van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, van een vrijstelling van de omgevingsvergunningsplicht voor een flora- en fauna-activiteit, van bestrijding van de zwarte rat, de bruine rat of de huismuis, of van bestrijding van exoten of verwilderde dieren in opdracht van de provincie of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit of van exoten of verwilderde dieren die behoren tot soorten die zijn aangewezen bij ministeriële regeling. Wat betreft het bestrijden van exoten of verwilderde dieren, ligt de verantwoordelijkheid voor de soorten, bedoeld in artikel 3.29 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, bij gedeputeerde staten, en voor de overige soorten bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.3.5.3 van deze nota van toelichting.

Het geweer mag ingevolge de onderdelen e en f ook worden gebruikt voor het schieten van kleiduiven en de training van jachthonden, de zogenoemde jachthondenproeven. Het lossen van proefschoten in het veld wordt niet genoemd in onderdeel e van het artikel maar is wel toegestaan. Dit wordt geacht onderdeel uit te maken van het gangbare gebruik van het jachtgeweer in het veld.

Artikel 11.76, eerste lid, is gebaseerd op de artikelen 4.3, eerste lid, onder l, en 4.32 van de Omgevingswet. Voorheen waren de in het artikel gestelde regels opgenomen in artikel 3.26, eerste lid, onder d, van de Wet natuurbescherming en artikel 3.19, tweede lid, in samenhang met artikel 3.18, vierde lid, van de Wet natuurbescherming.

Het tweede lid van artikel 11.76 is gebaseerd op artikel 5.1, eerste lid, en 5.2, tweede lid, van de Omgevingswet. Het tweede lid regelt de nu in artikel 3.26, derde lid, van de Wet natuurbescherming geregelde mogelijkheid van een provinciale vrijstelling ten aanzien van de verplichting om bij het gebruik van het geweer voor het afschot van in het wild levende dieren over een jachtakte (thans: omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit) te beschikken.

Artikel 11.77 (eisen omvang veld bij gebruik geweer)

In paragraaf 3.3.5.3 van de nota van toelichting is ingegaan op de op grond van artikel 11.77 vereiste minimumomvang van een jachtveld, wil in dat veld gebruik kunnen worden gemaakt van het jachtgeweer. Artikel 11.77 bevat de ongewijzigde omzetting van de regels die voorheen waren gesteld in artikel 3.26, eerste lid, onder b, van de Wet natuurbescherming in samenhang met artikel 3.12 van het Besluit natuurbescherming. Het artikel is gebaseerd op de artikelen 4.3, eerste lid, onder l, en 4.32 van de Omgevingswet.

Eerste lid

Voor zover het geweer wordt gebruikt met het oog op de uitoefening van de jacht, is een minimale oppervlakte van 40 hectare per jachthouder voor de uitoefening van de jacht uit een oogpunt van de opbouw van een redelijke wildstand aangewezen en laat de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming geen ruimte voor een kleinere omvang. Artikel 3 van die overeenkomst bepaalt dat de minimumoppervlakte van een jachtveld 25 hectare bedraagt, met dien verstande dat geen van de partijen die de overeenkomst hebben gesloten de in zijn land op het moment van vaststelling van de overeenkomst geldende eisen aan de minimumoppervlakte van jachtvelden mag verlagen. Ten tijde van het van kracht worden van de Beneluxovereenkomst was de vereiste minimale omvang van het jachtveld in Nederland 40 hectare per jachthouder.⁵⁵⁷ Gezien het bepaalde in artikel 3 van de overeenkomst mag deze omvang niet worden verlaagd. In artikel 11.77, eerste lid, van het Bal is deze minimumoppervlakte dan ook overgenomen. Als het geweer wordt gebruikt in andere situaties dan de uitoefening van de jacht, op basis van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht, kan bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel een afwijking op de vereiste minimumomvang van het jachtveld worden toegelaten (artikelen 11.30, tweede lid, 11.32, tweede lid, en 11.78 van het Bal).

De minimumoppervlakte van 40 hectare geldt per jachthouder die gerechtigd is tot het uitoefenen van de jacht in dat jachtveld. Dat betekent dat wanneer er twee of meer personen in een jachtveld gerechtigd zijn tot het uitoefenen van de jacht, bijvoorbeeld ingeval een of meer delen ervan zijn verhuurd, de aaneengesloten oppervlakte van het jachtveld minstens zo groot dient te zijn dat voor elke jachthouder 40 hectare beschikbaar is; bij verhuur aan bijvoorbeeld vier personen dus ten minste 160 hectare. De zinsnede "in zijn hoedanigheid van jachthouder" in het eerste lid, onder a, van artikel 11.77 heeft tot doel te voorkomen dat de toestemming van een jachthouder om buiten zijn aanwezigheid in een jachtveld te jagen, wordt gebruikt om de oppervlakte van gronden van minder dan 40 hectare zodanig te vergroten dat zij alsnog in aanmerking komen als jachtveld. Een jachthouder die een terrein met een oppervlakte van 38 hectare heeft, en daarop dus niet met het geweer mag jagen, mag een toestemming om buiten

⁵⁵⁷ Kamerstukken II 1971/72, 11758, nr. 5, blz.1.

aanwezigheid van de jachthouder van een aangrenzend jachtveld te jagen dus niet gebruiken om zodoende een aaneengesloten jachtveld van ten minste 40 hectare te verkrijgen.

Het eerste lid, onder b, van artikel 11.77 bepaalt dat in het veld een cirkel met een straal van minimaal 150 meter moet kunnen worden beschreven. Zo wordt het zogenoemde 'kantjesjagen' voorkomen, het bejagen van een lang en smal stuk grond. Jagen op een dergelijk jachtveld is onwenselijk, in het licht van de opbouw en instandhouding van een behoorlijke wildstand.

Tweede lid

Ook ingeval de jachthouder aan anderen toestemming heeft gegeven om buiten zijn gezelschap de jacht uit te oefenen (artikel 11.65, eerste lid, onder c en d, van het Bal), moet voor elk van hen, met uitzondering van de jachtopzichter, minstens 40 hectare aanwezig zijn, bovenop de 40 hectare per jachthouder die gerechtigd is tot de jacht in dat veld. Als sprake is van een jachtveld van 280 hectare waar drie jachthouders zijn gerechtigd om de jacht uit te oefenen, kan dus nog aan vier personen toestemming worden verleend om buiten gezelschap van de jachthouder de jacht uit te oefenen. Voor de jachtopzichter geldt deze eis, gegeven de bijzondere relatie tussen hem en de jachthouder, niet (zie ook de toelichting bij artikel 11.65). De bepaling staat er dus niet aan in de weg dat bijvoorbeeld een grondgebruiker aan de jachtopzichter voor dezelfde grond toestemming verleent om handelingen ten behoeve van schadebestrijding te verrichten. Ingevolge artikel 11.77, eerste lid, onder a, geldt de eis van 40 hectare immers slechts per jachthouder en per persoon – niet zijnde een jachtopzichter – die uit hoofde van een toestemming als bedoeld in artikel 11.65, eerste lid, onder c of d, van het Bal bevoegd is om op het desbetreffende jachtveld te jagen.

Derde lid

Het derde lid regelt welke gronden bij de berekening van de oppervlakte van het jachtveld niet mogen worden meegerekend. Deze bepaling heeft tot doel kantjesjagerij te voorkomen (onderdelen a en b) en te verzekeren dat verkeersgebieden (onderdeel c) en gronden waarop niet mag worden gejaagd buiten beschouwing worden gelaten (onderdelen d en e). Het begrip 'terreinen' in het derde lid, onderdeel e, omvat niet alleen tuinen, maar ook parken die zijn gelegen op de grens van stad en land. Uit jurisprudentie ten aanzien van het begrip 'tuinen' volgt dat hiervoor ten minste enige afscheiding moet bestaan.⁵⁵⁸ Hoewel dit besluit uitgaat van een andere terminologie, is het de bedoeling dat deze jurisprudentie over het begrip 'tuinen' ook op het begrip 'terreinen' onverkort van toepassing blijft. Er zij op gewezen dat de oppervlakte van water wel wordt meegerekend bij de berekening van de oppervlakte van het jachtveld.

Vierde lid

⁵⁵⁸ HR 3 januari 1927, NJ 1927, blz. 105.

Het vierde lid is relevant voor de beantwoording van de vraag wat als één samenhangend jachtveld kan worden gezien. Dat is in het bijzonder relevant ingeval sprake is van aan elkaar grenzende of enkel door wegen of water gescheiden terreinen tot het bejagen waarvan dezelfde persoon of personen gerechtigd zijn, hetzij als jachthouder hetzij op basis van een toestemming als bedoeld in artikel 11.65 van het Bal. De gronden die ingevolge het derde lid, onder a en b, niet meegeteld mogen worden bij de bepaling van de oppervlakte van een ander jachtveld vormen op zichzelf een jachtveld (onderdeel a). Delen van een jachtveld waarbij de verbinding tussen deze delen op enig punt smaller zijn dan 50 meter worden eveneens als afzonderlijke jachtvelden beschouwd, omdat deze gronden door deze versmalling feitelijk niet goed in samenhang bejaagbaar zijn (onderdeel b). Autosnelwegen vormen een scheiding tussen twee jachtvelden, omdat deze in de praktijk veelal fungeren als een begrenzing van het leefgebied van dieren. Ook een water dat breder is dan 10 meter, vormt een scheiding tussen twee jachtvelden voor zover het genot van de jacht van de betrokken jachthouder zich niet over dit water uitstrekt. Als het genot van de jacht van de betrokken jachthouder zich wel tot het water uitstrekt, vormt dit uiteraard geen scheiding, maar kan het water deel uitmaken van de oppervlakte van het jachtveld (onderdeel c).

Artikel 11.78 (afbakening mogelijkheid maatwerk: omvang veld bij uitoefening jacht)

Artikel 3 van de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming laat geen ruimte voor het toestaan van een kleinere omvang van het jachtveld dan vereist in artikel 11.77 bij de uitoefening van de jacht met gebruikmaking van het geweer. Omgekeerd is het evenmin de bedoeling dat de eisen worden verzaamd, door een grotere omvang van het jachtveld te eisen voor de uitoefening van de jacht met gebruikmaking van het geweer. De regels over jacht zijn de gestolde uitkomst van uitvoerig maatschappelijk debat en zij raken bovendien rechtstreeks aan het eigendomsrecht. Afwijkingen zijn wèl mogelijk als het geweer buiten de jacht wordt gebruikt, bijvoorbeeld in het kader van schadebestrijding of populatiebeheer.

Artikel 11.79 (verzekering jachtgeweeractiviteiten)

Gegeven de veiligheidsrisico's die het gebruik van het geweer met zich brengt, voorziet artikel 8.4 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, in een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor eventuele schade, zoals voorheen de Wet natuurbescherming dat deed. Deze verplichting is in artikel 11.79, eerste lid, van het Bal nadrukkelijk neergelegd bij degene die het geweer gebruikt en is verder in dat artikel uitgewerkt overeenkomstig de regels die voorheen waren gesteld in artikel 3.17 van het Besluit natuurbescherming. De basis voor artikel 11.79 zijn de artikelen 4.3, eerste lid, onder I, en 4.32, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet. Het vijfde en zevende lid van artikel 3.17 van het Besluit natuurbescherming zijn opgenomen in artikel 10.42 van het Bkl en artikel 10.36e van het Ob.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

De in het eerste lid genoemde Wet op het financieel toezicht in Nederland stelt eisen aan financiële dienstverleners, zoals verzekeraars, op het gebied van integriteit, deskundigheid, integere bedrijfsvoering, financiële zekerheid, transparantie en zorgplicht.

In verband met een doelmatige controle van de verzekeringsplicht valt de in het tweede lid genoemde periode waarvoor de dekking van de verzekering geldt samen met de periode die geldt met betrekking tot de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit. Deze bepaling sluit niet uit dat de verzekering over een langere periode dan van 1 april tot 1 april van het jaar daaropvolgend dekking geeft; vereist is slechts dat de verzekering in elk geval voor de genoemde periode dekking geeft. Ook bepaalt het tweede lid dat de verzekering van kracht is voor geheel Nederland. Hier is voor gekozen omdat bij een beperkte territoriale dekking moeilijk kan worden gecontroleerd of de verzekerde zich aan de gestelde voorwaarde houdt.

Uit informatie van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat in de huidige aansprakelijkheidsverzekeringen voor particulieren de verzekerde bedragen variëren tussen de € 1 miljoen en € 2,5 miljoen. In lijn daarmee is in het derde lid het minimaal te verzekeren bedrag vastgesteld op € 1.000.000,- .

De op grond van het vierde lid gevraagde gegevens zijn nodig voor een doelmatige controle op de naleving van de verzekeringsplicht. Zij zijn ook van belang voor de benadeelde die een vordering tegen de verzekeraar wil instellen. Daarom moet de korpschef op grond van artikel 10.42 van het Bkl bij de verlening van de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit aantekening bijhouden van deze gegevens en moet de houder van de jachtakte wijzigingen in deze gegevens onmiddellijk melden aan de korpschef.

Artikel 11.80 (specificaties geweren en munitie)

Artikel 11.80 staat het gebruik toe van geweren met gladde lopen, geschikt voor hagelpatronen, en geweren met getrokken lopen, geschikt voor kogelpatronen. Ook een geweer waarop beide soorten lopen toepasbaar zijn, is toegestaan. Afhankelijk van de toegepaste loop wordt het geweer aangemerkt als hagelgeweer of kogelgeweer. Hagelgeweren worden gebruikt voor het doden van kleinere diersoorten, en kogelgeweren voor het doden van grotere diersoorten. De basis voor artikel 11.80 zijn de artikelen 4.3, eerste lid, onder I, en 4.32 van de Omgevingswet.

Onder het begrip 'geweer', zoals gebruikt in de Omgevingswet en in de regels over geweren in het Bal, moeten ook luchtdrukgeweren worden begrepen. In bepaalde gevallen, zoals het doden van vogels binnen gebouwen, is het luchtdrukgeweer een geschikt middel. In die gevallen is – naast omgevingsvergunning voor het doden van vogels – ook een afwijking van het verbod op het gebruik van andere geweren dan hagel- en kogelgeweren en in voorkomend geval van het verbod op het gebruik van het geweer binnen de door de gemeente aangewezen bebouwingscontour jacht nodig. De artikelen 11.30, tweede lid, en 11.32, tweede lid, van het Bal bieden

een basis voor afwijking bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel. Hetzelfde geldt voor verdo-
vingsgeweren en gas- en verdruggeweren. Het gebruik van het luchtdrukgeweer voor de be-
strijding onder verantwoordelijkheid van de waterschappen van muskusratten en beverratten
ter bescherming van dijklichamen is expliciet toegestaan in artikel 11.82 en vergt dus geen
maatwerkvoorschrift of maatwerkregel.

Het gebruik van het geweer is gebonden aan de bepalingen van de Wet wapens en munitie. Uit
dien hoofde gelden er bijvoorbeeld ook regels over het dragen, vervoeren en opbergen van het
wapen. De regels van de Wet wapens en munitie kunnen verschillen al naar gelang de categorie
wapens waartoe het geweer behoort. Het hagelgeweer en het kogelgeweer zijn in de Wet wa-
pens en munitie wapens van categorie III, het luchtdrukgeweer is een wapen van categorie IV.

De in het zesde lid gestelde regels over de munitie dienen het dierenwelzijn (maximum door-
snede hagel), de openbare veiligheid (geen militaire munitie, geen munitie die niet vervormt en
dus eventueel het lichaam van het dier ook weer zou kunnen verlaten) en het milieu (geen me-
tallisch lood). Daarbij wordt het belang van dierenwelzijn – dat als zodanig niet wordt genoemd
bij de oogmerken van artikel 11.24 van het Bal, dat weer aansluit bij de artikelen 2.1, derde lid,
en 4.32, eerste lid, van de Omgevingswet – geacht begrepen te zijn in het belang van natuur-
bescherming en gezondheid.

De in artikel 11.80 in samenhang met de artikelen 11.28, 11.30 en 11.83 van het Bal neerge-
legde regeling is inhoudelijk ongewijzigd ten opzichte van de regeling die voorheen was neerge-
legd in de artikelen 3.13 en 3.14 van het Besluit natuurbescherming.

Artikel 11.81 (specificaties geweren en munitie voor bepaalde diersoorten)

Bij de bejaagbare soorten gaat het om kleinere diersoorten, waarvoor het hagelgeweer kan
worden ingezet, ingeval van konijnen en houtduiven, en moet worden ingezet, ingeval van ha-
zen, fazanten en wilde eenden (artikel 11.81, tweede en derde lid). Bij de inzet van het geweer
buiten de jacht (voor het doden van dieren op grond van een omgevingsvergunning voor een
flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht) kunnen ook gro-
tere dieren, namelijk reeën, edelherten, damherten of zwijnen, aan de orde zijn. Daarvoor mo-
gen ingevolge artikel 11.81, eerste lid, uitsluitend kogelgeweren worden gebruikt met kogelpa-
tronen die voldoende trefenergie hebben om de betrokken dieren in één keer te doden. Deze
regels worden gesteld met het oog op de belangen van natuurbescherming (waaronder begre-
pen: dierenwelzijn) en gezondheid, veiligheid en milieu. Voor de overige diersoorten geldt dat in
de desbetreffende omgevingsvergunning of vrijstelling over de aard van het te gebruiken ge-
weeer nadere voorschriften worden opgenomen of regels worden gesteld. Voor de munitie gelden
evenwel in ieder geval de in artikel 11.80, zesde lid, gestelde regels, voor zover daarvan niet bij
maatwerkregel of maatwerkvoorschrift is afgeweken.

Artikel 11.82 (afwijking bestrijding muskusratten en beverratten)

Het gebruik van het luchtdrukgeweer voor de bestrijding onder verantwoordelijkheid van de waterschappen van muskusratten en beverratten ter bescherming van dijklichamen is expliciet toegestaan in artikel 11.82 en vergt dus geen maatwerkvoorschrift of maatwerkregel. Het feit dat de bestrijding geschiedt door daartoe geëquipeerde personen die werken onder het gezag van een publiekrechtelijke organisatie voor een precies omschreven situatie en doel maakt in dit geval een nadere afweging door gedeputeerde staten overbodig. Uiteraard zal wel te allen tijde aan de regels van de Wet wapens en munitie moeten worden voldaan.

Artikel 11.83 (afbakening mogelijkheid maatwerk: specificaties munitie)

Bij afwijking van de regels over de te gebruiken munitie op grond van artikel 11.30 of 11.32 van het Bal, moet op grond van artikel 11.83 rekening worden gehouden met de in de toelichting bij de artikelen 11.80 en 11.81 genoemde belangen waarvoor deze regels worden gesteld: het dierenwelzijn, de openbare veiligheid en het milieu. Daarbij wordt het belang van dierenwelzijn – dat als zodanig niet wordt genoemd bij de oogmerken van artikel 11.24 van het Bal, dat weer aansluit bij de artikelen 2.1, derde lid, en 4.32, eerste lid, van de Omgevingswet – geacht begrepen te zijn in het belang van natuurbescherming.

Artikel 11.84 (verboden tijden en locaties gebruik van het geweer)

Met het oog op de belangen van natuurbescherming, dierenwelzijn en openbare veiligheid bevat artikel 11.84, eerste lid, een aantal beperkingen voor het gebruik van het geweer, die voorheen waren opgenomen in artikel 3.16, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming. De bepaling is gebaseerd op de artikel 4.3, eerste lid, onder I, van de Omgevingswet.

Het verbod om het geweer te gebruiken tegen vogels vanuit een varend vaartuig is niet in dit artikel opgenomen. Artikelen 11.41 van het Bal voorziet al in het verbod ter uitvoering van de vogelrichtlijn. Ook voor het doden van onder de reikwijdte van de habitatrichtlijn vallende soorten gelden beperkingen, op grond van artikel 11.49 van het Bal.

Voor de uitoefening van de jacht gelden specifieke beperkingen die zijn opgenomen in artikel 11.67. Toestaan van het gebruik van andere geweren dan hagel- en kogelgeweren en in voorkomend geval afwijking van het verbod op het gebruik van het geweer binnen de door de gemeente aangewezen bebouwingscontour jacht buiten de jacht is wel mogelijk: op grond van de artikelen 11.30, tweede lid, en 11.32, tweede lid, van het Bal kan bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel worden afgeweken van de gestelde beperkingen.

De Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming geeft de lidstaten de ruimte om de jacht toe te staan vanaf maximaal één uur voor zonsopgang en tot maximaal één uur na zonsopgang; een kortere periode is ook toegestaan. In Nederland is in de wetgeving van meet af aan van deze mogelijkheid gebruik gemaakt voor het toestaan van de jacht op de wilde eend

vanaf een half uur voor zonsopgang tot een half uur na zonsondergang. Verwezen wordt naar artikel 11.68, eerste lid, van het Bal en de toelichting daarbij. In artikel 11.84, tweede lid, wordt deze bestaande uitzondering voor de jacht op de wilde eend gecontinueerd, ook voor de situatie dat bij de jacht gebruik wordt gemaakt van het jachtgeweer. De wilde eend is, anders dan de andere wildsoorten, extra actief bij zonsopgang en zonsondergang. Om dan te kunnen jagen, moet een jager kort voor zonsopgang en kort na zonsondergang in zijn jachtveld kunnen zijn. Een half uur vóór en na zonsondergang is er nog voldoende licht om op verantwoorde wijze de jacht met gebruikmaking van een geweer uit te kunnen oefenen.

Artikel 11.85 (verboden locaties dragen van het geweer)

Artikel 11.85 dient ter ondersteuning van de handhaving en de aanpak van de stroperij, waar de bepaling het mogelijk maakt om al handhavend op te treden voordat het geweer wordt gebruikt. Het volstaat om vast te stellen dat degene die het geweer draagt geen omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit heeft of anderszins bevoegd is, of het geweer draagt op terreinen waarop hij de jacht met het geweer niet mag uitoefenen. Het artikel is de ongewijzigde omzetting van het voorheen geldende artikel 3.27 van de Wet natuurbescherming. Het is gebaseerd op artikel 4.3, eerste lid, onder I, van de Omgevingswet, zoals aangevuld met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Het tweede lid ziet uiteraard niet op de situatie dat de houder van het geweer zich nog op de openbare weg bevindt of op een andere locatie waarvandaan niet op wild kan worden geschoten, en het geweer zich in een foedraal bevindt en niet gebruiksklaar is.

Artikel 11.86 (valkeniersactiviteiten)

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 3.3.5.4 van deze nota van toelichting. Het behelst de ongewijzigde omzetting van het voorheen geldende artikel 3.30, eerste lid, onder b, van de Wet natuurbescherming. Het artikel staat het gebruik van vogels voor het vangen of doden van dieren toe als sprake is van jacht, van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, van een vrijstelling van de omgevingsvergunningsplicht van flora- en fauna-activiteiten, van bestrijding van de zwarte rat, de bruine rat of de huismuis, of van de bestrijding van exoten of verwilderde dieren in opdracht van de provincie of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, of van exoten of verwilderde dieren die behoren tot soorten die zijn aangewezen bij ministeriële regeling. In aansluiting op de omschrijving van het begrip 'valkeniersactiviteit' in de Omgevingswet, zoals aangevuld door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, wordt in het Bal niet langer het begrip 'jachtvogel' gebruikt, maar 'vogel voor het vangen of doden van dieren'. In de nota van toelichting wordt het begrip wel her en der gebruikt, waarbij dan wordt bedoeld op een vogel voor het vangen of doden van dieren, en dus niet alleen op de roofvogels – havik en slechtvalk – die voor de uitoefening van de jacht op de 5 bejaagbare soorten kunnen worden gebruikt.

De inzet van vogels voor het vangen of doden van dieren, moet altijd in overeenstemming zijn met de daarvoor geldende regels.

Dat betekent dat degene die de vogel inzet moet beschikken over een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet).

Dat betekent ook dat voor jacht alleen de havik en de slechtvalk kunnen worden gebruikt (artikel 11.72 van het Bal). Voor het vangen of doden van vogels buiten de jacht is alleen het gebruik van een havik, slechtvalk of woestijnbuizerd toegestaan, en uitsluitend voor zover het gebruik van deze vogels expliciet is toegelaten in de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, of in een bij omgevingsverordening of ministeriële regeling voorziene vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit (zie ook artikel 8.74m, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bkl).

Wat betreft het bestrijden van exoten of verwilderde dieren, ligt de verantwoordelijkheid in de gevallen, bedoeld in artikel 3.29 van het Bkl, bij gedeputeerde staten, en voor de overige soorten bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze bestuursorganen bepalen in hun opdracht voor bestrijding van de dieren welke vogelsoorten voor het vangen of doden van dieren kunnen worden ingezet.

Voor het bestrijden van de zwarte rat, de bruine rat of de huismuis konden altijd al alleen haviken en slechtvalken worden ingezet, behoudens ontheffing of vrijstelling van de provincie; op grond van artikel 11.30, tweede lid, en 11.32, tweede lid, van het Bal is een dergelijke uitzondering nu bij maatwerkregel of maatwerkvoorschrift vorm te geven.

Het artikel is gebaseerd op artikel 4.3, eerste lid, onder l, in samenhang met artikel 4.32, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet, zoals aangevuld met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Artikel 11.87 (eendenkooien)

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 3.3.5.4 van deze nota van toelichting. Het artikel behelst de ongewijzigde omzetting van de voorheen geldende artikelen 3.21, zesde lid, en 3.30, derde lid, van de Wet natuurbescherming en van de artikelen 3.5 en 3.23 van het Besluit natuurbescherming. Het artikel is gebaseerd op artikel 4.3, eerste lid, onder l, in samenhang met artikel , tweede lid, van de Omgevingswet, zoals aangevuld door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

De regels waaraan eendenkooien op grond van het tweede lid moeten voldoen, betreffen de essentialia die van oudsher zijn verbonden aan een eendenkooi: de aanwezigheid van een kooiplas, van een kooibos eromheen en van een vanginstallatie.

Het vierde lid is relevant in verband met de bescherming van het oude afpalingsrecht bij eendenkooien. Dat afpalingsrecht wordt geregeld in artikel 8.5 van de Omgevingswet, dat is toegevoegd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Het is op grond van het afpalingsrecht

ieder ander dan de kooiker van een eendenkooi waarvoor op 31 maart 1977 een recht van afpaling gold verboden om zonder toestemming van de kooiker binnen de afpaling van de eendenkooi activiteiten te verrichten waardoor eenden binnen de afpalingskring kunnen worden verontrust. De in het vierde lid gestelde regels over de aanduidingen op de afpaling worden niet strafrechtelijk gehandhaafd. Het gaat om regels waaraan moet worden voldaan om het in artikel 8.5 van de Omgevingswet neergelegde afpalingsrecht te kunnen waarmaken. Dat recht kan civielrechtelijk, door middel van een actie uit onrechtmatige daad, door de kooiker worden gehandhaafd.

Artikel 11.88 (eisen voor erkenning examens voor jachtgeweeractiviteiten)

Dit artikel regelt de eisen waaraan een examen voor jachtgeweeractiviteiten moet voldoen. Het met een goed gevolg afgelegd hebben van een dergelijk examen is een eis voor het kunnen verkrijgen van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit (artikel 8.74q van het Bkl). Het artikel is toegelicht in paragraaf 3.3.5.5 van deze nota van toelichting. Het zet, zonder wijziging, de regels om die voorheen in artikel 3.18, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming waren gesteld. Het artikellid is gebaseerd op artikel 4.3, eerste lid, onder I, in samenhang met artikel 4.32, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet, zoals aangevuld met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Een bijzonder geval betreft personen die in een ander land dan Nederland een jachtexamen hebben afgelegd. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan buitenlandse examens erkennen, waarna de persoon in kwestie in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit. Tevens kunnen personen die geen woonplaats hebben in Nederland en in hun land van herkomst gerechtigd zijn in Nederland te jagen. Deze personen kunnen een tijdelijke omgevingsvergunning aanvragen die hen in staat stelt in het gezelschap van een Nederlandse jachthouder met een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit het geweer te gebruiken.

Een belangrijk element van de borging van de kwaliteit van de examens voor het gebruik van het jachtgeweer, roofvogels of eendenkooien is het toezicht dat namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op de erkende examens en de examinerende organisatie wordt uitgeoefend. Deze toezichthouders zullen in de Omgevingsregeling worden aangewezen, op grond van artikel 12.6 van de Omgevingswet. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wijst daarin conform het huidige beleid in beginsel personen aan als toezichthouder die benoemd zijn als commissaris van de Koning of als burgemeester. Commissarissen van de Koning zijn voorzitter van provinciale staten en voorzitter en lid van gedeputeerde staten, welke organen een belangrijke verantwoordelijkheid dragen op het terrein van natuurbescherming en -beheer; burgemeesters hebben uit hoofde van hun functie verantwoordelijkheden op het gebied van openbare veiligheid. Dit zijn belangrijke aspecten van de opleiding en de examens voor het verkrijgen van een jachtakte of een valkeniersakte. Dat is van belang, naast uiteraard

de onafhankelijkheid en de ervaring met kwaliteitsborging in het bestuur die bij beide gezagsdragers is verzekerd.

Artikel 11.89 (eisen voor erkenning examens voor valkeniersactiviteiten)

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 3.3.5.5 van deze nota van toelichting. Het met een goed gevolg afgelegd hebben van het examen is een eis voor het kunnen verkrijgen van een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit (artikel 8.74t van het Bkl). Het artikel is toegelicht in paragraaf 3.3.5.5 van deze nota van toelichting. Het zet, zonder wijziging, de regels om die voorheen in artikel 3.19 van het Besluit natuurbescherming waren gesteld. Het artikel is gebaseerd op artikel 4.3, eerste lid, onder l, in samenhang met artikel 4.32, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet, zoals aangevuld door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Artikel 11.90 (eisen voor erkenning examens voor het gebruik van eendenkooien)

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 3.3.5.5 van deze nota van toelichting. Het betreft de ongewijzigde voorzetting van de regels die voorheen in artikel 3.22 van het Besluit natuurbescherming waren gesteld. Het artikel is gebaseerd op artikel 4.3, eerste lid, onder l, in samenhang met artikel 4.32, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet, zoals aangevuld door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Artikel 11.91 (eisen voor erkenning examens gesteld bij ministeriële regeling)

In de Omgevingsregeling zullen op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, nadere regels worden gesteld waaraan examens voor jachtgeweeractiviteiten, voor valkeniersactiviteiten of voor het gebruik van eendenkooien moeten voldoen, willen zij voor erkenning in aanmerking komen. Het gaat om regels die in hoge mate een technisch karakter hebben en die voorheen in de artikelen 3.9, 3.10 en 3.11 van de Regeling natuurbescherming waren gesteld.

Artikel 11.92 (erkenning organisaties die examens afnemen)

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 3.3.5.5 van deze nota van toelichting. Het betreft de ongewijzigde voorzetting van de regels die voorheen in de artikelen 3.20 en 3.22, tweede lid, van het Besluit natuurbescherming waren gesteld. Het achterliggende doel van de bepaling is om te verzekeren dat organisaties waarvan het examen wordt erkend, in staat zijn om op een kwalitatief hoogstaande en professionele wijze examens af te nemen. De onder b gestelde eis ten aanzien van de samenstelling van het bestuur van een organisatie die het jachtexamen of het examen voor het gebruik van jachtvogels afneemt, moet borgen dat de voor het gebruik van het jachtgeweer of jachtvogels relevante kennis en deskundigheid genoegzaam in het bestuur vertegenwoordigd zijn. Het gaat dan zowel om kennis en deskundigheid ten aanzien van de uitoefening van de jacht en het gebruik van middelen voor het vangen of doden van dieren, als om

kennis en deskundigheid ten aanzien van de eisen die een duurzaam beheer van de natuur in het algemeen en van populaties dieren in het bijzonder aan het gebruik van deze middelen stellen.

Het artikel is gebaseerd op artikel 4.3, eerste lid, onder I, in samenhang met artikel 4.32, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet, zoals aangevuld met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Artikel 11.93 (inleveren omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit of een valkeniersactiviteit)

Met het oog op de handhaving is in artikel 11.93 bepaald dat degene wiens omgevingsvergunning is ingetrokken of aan wie de bevoegdheid tot het gebruik van een jachtgeweer of jachtvogels voor het doden van dieren is ontzegd, verplicht is de akte binnen vijf dagen na toezending of uitreiking van het besluit tot intrekking in te leveren bij degene die de omgevingsvergunning heeft verleend. Deze bepaling is inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van 3.21, vijfde en zesde lid, van het Besluit natuurbescherming, en daaraan voorafgaand artikel 9 van het toenmalige Jachtbesluit, en, daar weer aan voorafgaand, artikel 6 van het besluit van 3 juni 1955 over de jachtakten.

Artikel 11.94 (verboden te handelen in strijd met cites-basisverordening)

In het eerste lid van artikel 11.94 is ter uitvoering van de cites-basisverordening een verbod opgenomen om in strijd te handelen met de genoemde bepalingen van die verordening.

Artikel 4 van de verordening vereist dat voorafgaand aan de invoer van specimens van soorten, genoemd in de bijlagen A en B van de verordening, een invoervergunning wordt voorgelegd. Bij specimens van soorten, genoemd in de bijlagen C en D van de verordening, is voorafgaand aan invoer een kennisgeving van invoer vereist.

Bij uitvoer of wederuitvoer dient op grond van artikel 5 van de verordening een voorafgaande uitvoervergunning of wederuitvoercertificaat te worden voorgelegd. Indien een vergunning of certificaat bij een eerdere aanvraag is geweigerd, dient de aanvrager de redenen van de afwijzing aan het bevoegd gezag mede te delen volgens artikel 6, derde lid, van de verordening.

Artikel 8 van de verordening voorziet in een verbod in op handelingen die verband houden met de handel en gebruik voor commerciële doeleinden van specimens van de in bijlage A en B genoemde soorten. Voor specimens van soorten op bijlage B geldt een uitzondering op het verbod indien zij verkregen werden en binnengebracht overeenkomstig de geldende wetgeving inzake de instandhouding van de wilde flora en fauna.

Artikel 9 van de verordening stelt regels over de zorg voor levende dieren die op de bijlagen zijn opgenomen. Indien een specimen behoort tot een soort die is opgenomen op bijlage A, is voorafgaande toestemming vereist. Bij specimens van soorten op de andere bijlagen dient de persoon die verantwoordelijk is voor het vervoer het bewijs van wettelijke oorsprong te leveren. Bezitters van levende specimens van een soort genoemd in bijlage B mogen hiervan uitsluitend

afstand doen, indien de toekomstige ontvanger voldoende is ingelicht over het onderbrengen, de uitrusting en de handelingen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het specimen op gepaste wijze zal worden behandeld.

In het tweede lid van artikel 11.94 is ook het handelen in strijd met voorwaarden die worden verbonden aan een cites-vergunning, een cites-certificaat of het fyto-sanitair certificaat dat in plaats van een uitvoervergunning voor bepaalde categorieën van plantensoorten wordt gebruikt.

De regels worden gesteld op grond van artikel 4.3, tweede lid, onder a, van Omgevingswet, zoals aangevuld door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.3.6.2 van de nota van toelichting.

Artikel 11.95 (aanwijzing douanekantoren)

Onderhavig artikel bevat een verbod op het binnenbrengen en uitvoeren van levende dieren en planten op andere dan aangewezen plaatsen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 12 van de cites-basisverordening, dat lidstaten opdraagt om plaatsen aan te wijzen waar levende dieren en planten ingevoerd worden. Het verbod geldt, omwille van een doelmatige controle, ook voor levende vogels als bedoeld in artikel 1 van de vogelrichtlijn en levende dieren en planten van de soorten opgenomen op bijlage IV bij de habitatrichtlijn. Deze voorziening is een continuering van het voorheen geldende artikel 3.29 van het Besluit natuurbescherming. Net als onder het Besluit natuurbescherming worden bij ministeriële regeling de betreffende plaatsen worden aangewezen, alle douanekantoren. Daarbij zijn geen wijzigingen voorzien in vergelijking met de aanwijzing van deze plaatsen in het voorheen geldende artikel 3.27 van de Regeling natuurbescherming.

Artikel 11.96 (fyto-sanitaire certificaten)

Op grond van artikel 17, eerste lid, onder a, van de cites-uitvoeringsverordening mogen lidstaten accepteren dat bij de uitvoer van bepaalde gekweekte planten een fyto-sanitair certificaat wordt overgelegd in plaats van een uitvoervergunning als bedoeld in artikel 5, vierde lid, van de cites-basisverordening. Fyto-sanitaire certificaten zijn in veel gevallen al voorgeschreven voor de uitvoer van planten en op deze wijze worden de administratieve lasten beperkt voor de exporteur. Van de door artikel 17 van de cites-uitvoeringsverordening geboden mogelijkheid is in artikel 11.96 gebruik gemaakt, net zoals voorheen op grond van artikel 3.15 van de Regeling natuurbescherming het geval was.

In Nederland worden fyto-sanitaire certificaten uitgegeven door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ter uitvoering van de Plantenziektenwet. De soorten waarvoor de minister dergelijke certificaten uitdeeft die tevens kunnen dienen ter vervanging van een

uitvoervergunning, worden aangewezen in de Omgevingsregeling; het gaat om de soorten die voorheen waren genoemd in bijlage 8 bij de Regeling natuurbescherming. De taak van de minister op dit punt is vastgelegd in artikel 3.32 van het Bkl.

Artikelen 11.97 (aanvullend verbod bezit van en handel in dieren en planten)

Dit artikel is toegelicht in paragrafen 3.3.6.2 en 3.3.6.3 van deze nota van toelichting. De bepaling is gebaseerd op artikel 4.3, tweede lid, onder a, van Omgevingswet, zoals aangevuld door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Artikel 11.97, eerste en tweede lid, geeft mede uitvoering aan artikel 2, onder c, van beschikking M (99) 9 van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 25 oktober 1999 tot afschaffing en vervanging van de beschikking M (72) 18 van 30 augustus 1972 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand. Het artikel strekt samen met de navolgende artikelen, die onder stikte voorwaarden uitzonderingen op het bezitsverbod en het handelsverbod toestaan, tot versterking van de aanpak van illegale handel in dieren en planten (of producten daarvan) van beschermde soorten.

Van nature in de Europese Unie in het wild levende vogels en ook dieren en planten van de soorten, genoemd op bijlage IV van de habitatrichtlijn en bijlage I of II bij het Verdrag van Bern en bijlage I bij het Verdrag van Bonn, vallen reeds onder de reikwijdte van de artikelen 11.39, 11.40 en 11.48 van het Bal. Die artikelen wijzen ter uitvoering van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn het bezit van en de handel in deze vogels, dieren en planten aan als vergunningplichtige flora- en fauna-activiteit. Daarmee is dat bezit en is die handel op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is verleend. Omdat een aantal van deze soorten ook zijn opgenomen in de bijlagen bij de cites-basisverordening, is om een doublure met de artikelen 11.39, 11.40 en 11.48 te voorkomen, in het vierde lid van artikel 11.97 expliciet bepaald dat het bezitsverbod en het handelsverbod van het tweede en derde lid niet van toepassing zijn op deze soorten.

Het eerste lid van artikel 11.97, dat primair een functie heeft om via de specifieke eisen van artikel 11.98, eerste en tweede lid, te borgen dat gefokte vogels van wilde vogels kunnen worden onderscheiden, blijft uiteraard onverkort gelden, ook voor de soorten die onder de vogelrichtlijn vallen.

Artikel 11.98 (uitzondering op bezits- en handelsverboden voor gefokte vogels)

Eerste lid

Als een vogel in gevangenschap is gefokt, heeft dit geen effect op de in het wild voorkomende populaties van de betrokken soort, omdat de dieren ofwel afstammen van gefokte ouderdieren ofwel afstammen van ouderdieren die in overeenstemming met de vogelrichtlijn of de cites-basisverordening zijn verkregen. De in het eerste en tweede lid van artikel 11.98 opgenomen uitzondering op het bezitsverbod en het handelsverbod van artikel 11.97 bevatten eisen die zeker

stellen dat de vogel niet uit het wild afkomstig is maar is gefokt. In het eerste lid van artikel 11.98 wordt de bewijslast dat sprake is van een gefokte vogel volledig bij de houder of handelaar van de vogel neergelegd. Kan de houder of handelaar van de vogel niet aantonen dat de vogel is gefokt, dan gelden het bezitsverbod en het handelsverbod van artikel 11.97 onverkort en begaat hij bij handelen in strijd daarmee een strafbaar feit. Hetzelfde geldt als de houder of handelaar niet kan aantonen dat is voldaan aan de nadere vereisten van het tweede en derde lid.

De uitzondering in artikel 11.98, eerste lid, heeft geen betrekking op het onder zich hebben van levende, wilde vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de vogelrichtlijn of van een soort die is genoemd in bijlage A bij de cites-basisverordening.

Voor de eerste categorie geldt de uitzondering van artikel 11.96. Een eventuele uitzondering op het verbod om de wilde vogels onder zich te hebben of te verhandelen – indien dat nodig en verantwoord is – loopt via de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, of via de vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht bij provinciale verordening of ministeriële regeling op grond van artikel 5.2, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet.

Voor het houden of verhandelen van uit het wild afkomstige dieren van soorten die uitsluitend onder de reikwijdte van bijlage A van de cites-basisverordening vallen, kan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – indien dat nodig en verantwoord is – bij maatwerkvoorschrift op grond van artikel 11.32, tweede lid, in samenhang met 11.26, tweede lid, aanhef en onder c, van het Bal afwijken.

De in artikel 11.98, eerste lid, voorziene uitzondering, voor zover die betrekking heeft op het verhandelen van gefokte vogels, geldt bovendien niet voor vogels van soorten genoemd in de bijlagen A en B van de CITES-basisverordening (eerste lid, onder c), omdat de verordening daarvoor zelf al in een uitzondering op de verbodsbepalingen voorziet; voor die vogels hoeft alleen een uitzondering te worden geregeld op het in artikel 11.97, tweede lid, van het Bal gestelde aanvullende nationale verbod op het onder zich hebben van deze dieren (eerste lid, onder b).

Tweede derde lid

Voor de vaststelling dat sprake is van een gefokt exemplaar, is van belang dat de vogel onmiddellijk na de geboorte is voorzien van een gesloten pootring die aan de daarover in de Omgevingswet gesteld eisen voldoet. De gefokte vogel moet steeds voorzien zijn van deze gesloten pootring (zie ook artikel 11.105 van het Bal) of – als hij uit het buitenland afkomstig is – voorzien zijn van een andere pootring of ander merkteken dat aantoonbaar rechtmatig is uitgegeven door of namens een andere staat. Voor gefokte vogels die mede zijn genoemd op de bijlagen bij de cites-basisverordening geldt de eis dat een microchiptransponder is aangebracht, tenzij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft verklaard dat zo'n transponder wegens de fysieke kenmerken van de vogel niet veilig kan worden aangebracht. De verplichting van de microchiptransponder geldt voor het onder zich hebben van een vogel in Nederland niet,

als de vogel al is voorzien van een pootring of een door een andere staat afgegeven merkteken. De in het tweede lid, onder a, gestelde eisen gelden te allen tijde als sprake is van vogelsoorten als bedoeld in artikel 1 van de vogelrichtlijn. Voor die vogelsoorten geldt op grond van de richtlijn een strikt beschermingsregime, in het licht waarvan het van groot belang is om uit het wild afkomstige vogels en gefokte vogels uit elkaar te kunnen houden.

Voor vogelrichtlijnsoorten die op bijlage A bij de cites-basisverordening staan zal de legale herkomst tevens moeten blijken uit de op grond van artikel 11.104 van Bal te voeren administratie (tweede lid, onder b).

De in artikel 11.98, eerste lid, geregelde uitzondering voor aantoonbaar gefokte vogels, geldt voor in de bijlagen bij de cites-basisverordening genoemde vogelsoorten ten aanzien van gefokte vogels (en hun producten of eieren) die uit andere landen Nederland worden binnengebracht uitsluitend, indien:

- met betrekking tot de aanvraag, afgifte, vorm, inhoud, overlegging en geldigheid en het gebruik van invoervergunningen, uitvoervergunningen, kennisgevingen van invoer en certificaten, dan wel afschriften daarvan, alsmede van merken en etiketten is voldaan aan hetgeen daarover in de basis- en uitvoeringsverordening is bepaald; en
- het bewijs daarvan door de houder van de betrokken specimens desgevraagd aan de ambtenaren belast met de handhaving van de wet wordt overgelegd.

Dat vloeit voort uit het vereiste dat de dieren en planten aantoonbaar overeenkomstig de betrokken verordeningen Nederland moeten zijn binnengebracht (tweede lid, onder c, en derde lid, onder a, b en c).

Is sprake van een gefokte vogel van een soort die niet onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn valt, maar wel is genoemd in de bijlagen bij de cites-basisverordening, en is er geen sprake van een pootring of ander merkteken, dan zal moeten komen vast te staan dat de vogel overeenkomstig de cites-basisverordening is verkregen. In dat geval zal uit andere gegevens de legale herkomst moeten blijken en gelden ook de administratieve verplichtingen als neergelegd in artikel 11.104 van het Bal, zoals uitgewerkt in de Omgevingsregeling (derde lid, aanhef en onder a, onder 2°, en onder c, onder 2°). Deze administratieve verplichtingen gelden niet voor vogelrichtlijnsoorten ingeval sprake is van een pootring of van een ander merkteken, omdat in dat geval aan de hand van het nummer van de pootring of het merkteken de herkomst van de vogel kan worden vastgesteld (tweede lid, aanhef en onder a, onder 1° en 2°).

Vierde lid

In het vierde lid, is een uitzondering gemaakt op de vrijstelling van het verbod op het onder zich hebben van gefokte zwanen, roofvogels of uilen in het 'veld'; daarvoor blijft het verbod onverkort van kracht. Daarbij is niet relevant of het houden van de dieren bedrijfsmatig, hobbymatig of anderszins plaatsvindt. Voor het begrip 'veld' wordt verwezen naar de uitleg die hier in de jurisprudentie aan wordt gegeven: een voor de uitoefening van de jacht bestemd of geschikt

terrein. Daarbij is een uitbreiding gegeven aan hetgeen in het normale taalgebruik onder een 'veld' wordt verstaan, door ook wateren en daaraan verbonden natuur als schorren en slikken, alsook wegen en paden daaronder te vatten, mits deel uitmakend van een voor de uitoefening van de jacht geschikt of bestemd terrein.

Het houden van gefokte zwanen in het veld is geheel verboden, omdat er – zo is in de praktijk gebleken – een te groot risico op vermenging van gefokte zwanen met wilde zwanen, op hybridisatie, op verstoring van wilde zwanen en op wederrechtelijke onttrekking van wilde zwanen aan de natuur. Gefokte zwanen kunnen met een beroep op de vrijstelling wel in binnenruimten en op van het open veld afgescheiden erven of tuinen worden gehouden.

Het onder zich hebben in het veld van gefokte roofvogels en uilen, is verboden om zogenaamde 'pseudo-valkerij' te voorkomen: het vangen of doden van dieren met behulp vogels in gevallen waarin dat niet is toegestaan op grond van de wet. Ook het houden van een roofvogelshow in het veld is dus verboden. Personen met een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit die zich overeenkomstig de wet met een jachtvogel in het veld bevinden, vallen wel onder de vrijstelling. Eenzelfde uitzondering gold ook onder de toenmalige Flora- en faunawet.

De uitzondering van artikel 11.98, eerste lid, op het bezit- en handelsverbod van artikel 11.97 geldt evenmin voor het onder zich hebben van een levende gefokte havik. Een absoluut bezitsverbod moet voorkomen dat de druk op de wilde populaties als gevolg van illegale onttrekking aan de natuur van haviken toeneemt. De havik laat zich moeilijk fokken in gevangenschap en de illegale handel in haviken is daarom zeer lucratief. Eenzelfde uitzondering gold, behalve onder de voorheen geldende Wet natuurbescherming, ook onder de toenmalige Flora- en faunawet.

De regeling van artikel 11.98 in samenhang met artikel 11.99 is inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de regeling die voorheen in artikel 3.19 van de Regeling natuurbescherming was neergelegd.

Artikel 11.99 (afbakening mogelijkheid maatwerk: gefokte havik)

Zoals aangegeven in de toelichting bij artikel 11.98, vierde lid, is het van belang dat toename van de druk op wilde populaties haviken door illegale onttrekking aan de natuur van individuele vogels wordt voorkomen. In individuele gevallen kan bij maatwerkvoorschrift op grond van artikel 11.28 van het Bal een uitzondering worden toegelaten op het verbod het op onder zich hebben of verhandelen van gefokte vogels ten aanzien van haviken. Voor deze soort gelden extra eisen voor een afwijking van de verbodsbepalingen, verbonden aan een individuele toets door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De afwijking kan worden toegestaan, als de aanvrager door het overleggen van DNA-fingerprints van zowel de oudervogels als de jonge vogel het bewijs levert dat de vogels inderdaad in gevangenschap zijn gefokt en dus niet op illegale wijze aan de natuur is onttrokken. De mogelijkheid om te eisen dat de afstamming door

middel van typering van bloed of ander weefsel wordt vastgesteld, wordt geboden door artikel 55 van de cites-uitvoeringsverordening.

Artikel 11.100 (uitzondering op bezitsverbod voor andere dieren dan gefokte vogels en voor planten) en artikel 11.101 (uitzondering handelsverbod voor andere dieren dan gefokte vogels en voor planten)

Deze artikelen zijn toegelicht in paragrafen 3.3.6.2 en 3.3.6.4 van deze nota van toelichting. In aanvulling daarop wordt het volgende opgemerkt.

Artikel 11.100, eerste en tweede lid, en artikel 11.101

In beginsel is het verhandelen van dieren of planten van de ernstig bedreigde soorten genoemd in bijlage A bij de cites-basisverordening op grond van die verordening verboden; dat geldt ook voor producten of eieren daarvan. De cites-basisverordening en -uitvoeringsverordening laten echter in bepaalde gevallen, onder strikte condities het verhandelen van specimens van die soorten en producten en eieren daarvan wel toe. Uitzonderingen gelden onder meer als sprake is van op grond van een invoervergunning de Europese Unie binnengebrachte, uit het wild afkomstige specimens voor fok- of kweekprogramma's ten behoeve van de instandhouding van de soort, of voor wetenschappelijk onderzoek, als sprake is van op grond van een invoervergunning de Europese Unie binnengebrachte, gefokte dieren of gekweekte planten, of als sprake is van bewerkte specimens die meer dan 50 jaar oud zijn.

Invoervergunningen worden afgegeven – kort gezegd – als zekerheid bestaat dat het binnenbrengen binnen de Europese Unie geen nadelig effect voor de instandhouding van de soort heeft en dat ook overigens aan alle vereisten is voldaan. De vergunningen worden afgegeven op basis van uitgevoerde controles bij het douanekantoor van binnenkomst en het advies van de betrokken Wetenschappelijke autoriteit CITES. Als voor het betrokken dier of de betrokken plant, of de producten of eieren daarvan, aantoonbaar aan deze condities voor een afwijking van het handelingsverbod is voldaan, is er – behoudens enkele hierna te bespreken uitzondering – in beginsel ook geen bezwaar tegen om vrijstelling te verlenen van het in artikel 11.97, tweede lid, gestelde aanvullende nationale verbod op het enkel onder zich hebben van de betrokken specimens of producten of eieren, ongeacht of daarbij sprake is van het oogmerk van handel; een negatief effect op de in het wild levende dieren en planten van de betrokken soort is dan immers uitgesloten. Dat geldt ook voor aantoonbaar in Nederland gefokte of gekweekte dieren en planten van die soorten, omdat deze ofwel afstammen van uit Nederland afkomstige dieren of planten ofwel afstammen van dieren of planten die conform de basisverordening of uitvoeringsverordening zijn verkregen.

Een vrijstelling van het houdverbod ligt ook in de rede als sprake is van het onder zich hebben van dieren of planten van soorten die niet zijn genoemd in bijlage A, maar in bijlage B, C of D bij de cites-basisverordening, als aantoonbaar is voldaan aan de uitzonderingen voor de

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

handelsbeperkingen die gelden voor in bijlage B genoemde soorten, of aan de minder vergaande regels die gelden bij verhandeling van in bijlage C of D genoemde soorten. Deze uitzonderingen en de daarvoor geldende voorwaarden zijn neergelegd in artikel 11.100, eerste en tweede lid.

Voor de in de bijlage C en D bij de cites-basisverordening genoemde soorten is onder die voorwaarden ook een vrijstelling van het aanvullende nationale verhandelingsverbod, gesteld in artikel 11.97, derde lid, van het besluit, aangewezen. Die aanvullende uitzondering is neergelegd in artikel 11.101.

Het is aan degene die een dier of plant onder zich heeft en die beroep doet op een vrijstelling, om aan te tonen dat het dier, de plant, of de producten of – ingeval van sommige diersoorten – eieren daarvan, overeenkomstig de geldende regels in Nederland zijn gebracht of verkregen, onderscheidenlijk in Nederland zijn gefokt of gekweekt. De houder van het dier, de plant, de producten, of de eieren zal ook moeten voldoen aan de in artikel 11.104 van het Bal gestelde regels over de administratie van gegevens, die onder meer inzicht moeten verschaffen in de legale herkomst ervan.

Op grond van het tweede lid, onder a, onder 1^o, geldt de uitzondering op het onder zich hebben van de aal – een soort opgenomen in bijlage B van de cites-basisverordening – uitsluitend als ook aantoonbaar is voldaan aan het bepaalde bij en krachtens de Visserijwet 1963. Hiermee geldt ten aanzien van het onder zich hebben van de aal hetzelfde als geldt voor het verhandelen van de aal. Artikel 8, vijfde lid, van de cites-basisverordening bepaalt immers dat een specimen van een soort die is opgenomen in bijlage B, waaronder de aal, slechts mag worden verhandeld, indien het specimen is verkregen overeenkomstig de geldende wetgeving inzake de instandhouding van de wilde flora en fauna. Voor de aal is dat de Visserijwet 1963. Handelen in strijd met de cites-basisverordening is verboden in artikel 11.94 van het Bal. Het is dus in samenhang met het tweede lid, onder a, onder 1^o, verboden om een in strijd met de Visserijwet 1963 verkregen aal onder zich te hebben of te verhandelen.

Artikel 11.100, derde tot en met vijfde lid

De uitzondering van artikel 11.100, eerste lid, geldt in een aantal gevallen niet.

De uitzondering geldt op grond van het derde lid van artikel 11.100 niet ten aanzien van uit het wild afkomstige, levende gewervelde dieren van de ernstig bedreigde soorten, genoemd in bijlage A bij de cites-basisverordening. Deze kunnen uitsluitend op basis van een maatwerkvoorschrift van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden gehouden (artikel 11.30, tweede lid, in samenhang met artikel 11.26, tweede lid, van het Bal), zodat van geval tot geval kan worden bezien of in de gegeven omstandigheden een uitzondering op het houdverbod verantwoord is, gegeven de wijze waarop het dier is verkregen en het doel waarvoor het dier wordt gehouden. De uitzondering geldt wel voor gefokte exemplaren van deze soorten.

Hier brengt een vrijstelling geen risico's voor de soort met zich, waar zeker is gesteld dat de gefokte dieren hetzij afkomstig zijn van ouderdieren die aantoonbaar zijn gefokt ofwel aantoonbaar in overeenstemming met de cites-basisverordening en uitvoeringsverordening zijn verkregen. Voor zover het gaat om in Nederland gefokte dieren, moeten zij – tenzij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft vastgesteld dat zulks bij de betrokken dieren niet op veilige wijze kan worden gerealiseerd – zijn voorzien van een microchip-transponder, zodat zij kunnen worden onderscheiden van uit het wild afkomstige dieren. Daarnaast moet te allen tijde worden voldaan aan de administratieplicht van artikel 11.104 van het Bal.

De uitzondering van artikel 11.100, eerste lid, geldt op grond van het vierde en vijfde lid van artikel 11.100 ook niet voor het onder zich hebben van tijgerbotten en neushoornhoorns en producten daarvan, en evenmin voor het onder zich hebben van primaten en katachtigen. De handel in deze producten en in dieren van deze soorten is zeer lucratief; een aanzuigende werking die uit zou kunnen gaan van een vrijstelling van het verbod om deze producten en dieren onder zich te hebben moet worden voorkomen. Op grond van de cites-basisverordening is voor het binnenbrengen van specimens afkomstig van deze soorten de overlegging van een invoervergunning aan de douane vereist. Op grond van artikel 57 van de cites-uitvoeringsverordening is geen invoervergunning vereist indien de specimens deel uitmaken van de persoonlijke bezittingen van degene die de specimens onder zich heeft. Van deze vrijstelling zijn uitgezonderd jachttrofeeën van de zes hiervoor genoemde soorten; voor het binnenbrengen van deze jachttrofeeën is dus een invoervergunning vereist, ook al maken zij onderdeel uit van iemands persoonlijke bezittingen.

Voorheen waren de regels van de artikelen 11.100 en 11.101 gesteld in de artikelen 3.20 en 3.21 van de Regeling natuurbescherming.

Artikel 11.102 (bezits- en handelsverbod wild, niet behorende tot cites-soorten)

Dit artikel verbiedt in het eerste lid, mede ter implementatie van artikel 5 van de Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, het onder zich hebben en verhandelen van uit het wild afkomstige dieren van de soorten, genoemd in de bijlage bij die overeenkomst.

Het tweede lid voorziet in een uitzondering op dit verbod voor twee situaties.

Op grond van het tweede lid, aanhef en onder a, geldt een uitzondering als de dieren aantoonbaar zijn verkregen overeenkomstig de regimes voor jacht of op grond van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit, of legaal in het buitenland zijn verkregen. Deze beperking vloeien voort uit de Benelux-overeenkomst en beogen te bewerkstelligen dat binnen de Benelux enkel legaal verkregen wild wordt vervoerd en verhandeld.

Op grond van het tweede lid, aanhef en onder b, geldt ook een uitzondering als het dier kenmerkend is gestorven buiten schuld of medeweten van degene die zich het dier heeft toegeëigend.

Voor de dieren waar deze vrijstelling op van toepassing is, geldt dat er geen bezwaar is tegen het onder zich hebben of verhandelen, indien het dier is verkregen zonder het verbod om zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit een dier opzettelijk te doden of vangen van het dier te overtreden (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, in samenhang met 11.55, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bal).

Artikel 11.103 (verbod op prepareren van wilde vogels)

In paragraaf 3.3.6.3 is ingegaan op het verbod op het prepareren van vogels, dat voorheen was gesteld in artikel 3.26 van het Besluit natuurbescherming. Het verbod, in samenhang met de voorwaarden waaronder vrijstelling van het verbod geldt, moet zeker stellen dat de te prepareren of geprepareerde vogel een natuurlijke dood is gestorven, of is gevangen en gedood overeenkomstig de in het Bal gestelde regels.

Artikel 11.104 (administratieve verplichtingen voor het fokken van dieren of het kweken van planten) en artikel 11.105 (pootringen voor gefokte vogels)

Om ten aanzien van levende dieren of planten van strikt beschermde soorten en van vogels van van nature in de Europese Unie in het wild levende soorten te kunnen vaststellen dat deze gefokt of gekweekt zijn, legaal zijn verworven en niet zijn onttrokken aan de natuur, voorzien de artikelen 11.104 en 11.105 voor degene die levende dieren of planten van de betrokken soorten onder zich houdt in administratieve verplichtingen. En voor fokkers van vogels van de betrokken soorten voorziet zij in een verplichting om pootringen aan te brengen. Het gaat bij deze bepalingen om soorten die vallen onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn of de habitatrichtlijn of die worden genoemd in de bijlagen A of B bij de cites-basisverordening.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is verantwoordelijk voor de uitgifte van de pootringen. De feitelijke uitgifte gebeurt door 7 vogelbonden, die de uitgifte administreren overeenkomstig in de Omgevingsregeling gestelde regels (derde lid).

In de Omgevingsregeling zullen nadere regels worden gesteld over de administratie en over de pootringen, waaronder de maximale maten van de pootringen en de uitvoering van de uitgifte van de pootringen door bij de regeling aangewezen vogelbonden.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.3.6. van deze nota van toelichting en naar de toelichting bij de artikelen 11.98 en 11.100 van het Bal.

Artikel 11.106 (verbod te handelen in strijd met EU-zeehondenregelgeving)

Richtlijn 83/129/EEG verplicht de lidstaten tot het verbieden van de invoer voor handelsdoeleinden van producten van zeehondenjongen. Daaraan is uitvoering gegeven met artikel 11.106, eerste lid.

Het in artikel 11.106, tweede lid, gestelde verbod betreft handelen in strijd met het in verordening nr. 1007/2009 opgenomen verbod op het invoeren en op de markt brengen van zeehondenproducten, tenzij deze afkomstig zijn van door de Inuit en andere inheemse gemeenschappen traditioneel voor hun levensonderhoud beoefende jacht. Het Beroepslichaam van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) heeft in 2014 uitspraak gedaan in de door Canada en Noorwegen tegen de Europese Unie aangespannen zaak over het Europese handelsverbod voor producten afkomstig van zeehonden. Verordening nr. 1007/2009 is naar aanleiding van deze uitspraak gewijzigd. De uitzondering voor producten verkregen in het kader van de traditionele jacht van de Inuit en andere inheemse gemeenschappen, is opgenomen in het derde lid van artikel 11.106.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is in artikel 3.31 van het Bkl aangewezen als de bevoegde instantie als bedoeld in de verordening.

Artikel 11.107 (verboden te handelen in strijd met wildklemverordening)

Het in artikel 11.107 gestelde verbod betreft handelen in strijd met het in verordening nr. 3254/1991 opgenomen verbod om dieren of producten afkomstig van dieren, van dertien aangewezen soorten, de Europese Unie binnen te brengen uit landen waar het gebruik van de wildklem ten aanzien van die dieren niet is verboden. Het gebruik van wildklemmen in Nederland zelf is op grond van de artikelen 11.41 en 11.49 van het Bal verboden.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is in artikel 3.31 van het Bkl aangewezen als de bevoegde instantie als bedoeld in de verordening.

Artikel 11.108 (afbakening mogelijkheid maatwerkvoorschrift: eisen EU-verordeningen)

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is bevoegd voor het stellen van maatwerkvoorschriften over de in de artikelen 11.94, 11.106 en 11.107 genoemde bepalingen van de cites-basisverordening, zeehondenbasisverordening en wildklemverordening gestelde regels (artikel 11.26, tweede lid, onder b, van het Bal). Uiteraard kan hij alleen van de bepalingen van die Europese verordeningen afwijken in de gevallen en onder de voorwaarden als voorzien in die verordeningen. De minister kan op grond van de Omgevingswet geen maatwerkregels vaststellen, dus daarvoor is geen afbakening nodig.

Artikel 11.109 (verbod te handelen in strijd met invasieve-exoten-basisverordening)

Eerste lid

Artikel 7 van de invasieve exoten-basisverordening verbiedt het opzettelijk op het grondgebied van de Europese Unie brengen, houden, verhandelen, kweken en in de natuur uitzetten van

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

dieren of planten van een op de Unielijst geplaatste soort. Handelen in strijd met dit artikel wordt in het eerste lid van artikel 11.109 verboden en daarmee op grond van artikel 1a van de Wet op de economische delicten een strafbaar feit. Het verbod is gesteld op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder n, van de Omgevingswet.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is in artikel 3.31 van het Bkl aangewezen als de bevoegde instantie als bedoeld in de verordening. De provincies zijn op grond van artikel 3.29 van het Bkl belast met preventie-, bestrijdings- en beheermaatregelen ten aanzien van de in bijlage VA van het Bkl genoemde invasieve exotensoorten. Voor de overige soorten berust deze taak bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op grond van artikel 2.19, vijfde lid, onder a, onder 4^o, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.3.7 van de nota van toelichting.

Tweede lid

Voorheen was in artikel 3.29 een vrijstelling opgenomen van het verbod van artikel 7 van de invasieve exotenbasisverordening, voor bevissing van de Amerikaanse rivierkreeft en de Chinese wolhandkrab, die als invasieve exoten op de Unielijst zijn genoemd. Deze soorten zijn in Nederland wijdverspreid en het is niet mogelijk om de soorten op een kosteneffectieve wijze uit te roeien. Bevissing van de Chinese wolhandkrab en de uitheemse rivierkreeften en de daaropvolgende te verrichten handelingen zijn een proportionele en effectieve beheersmaatregel in de zin van artikel 19 van de invasieve-exoten-basisverordening om de soorten aan de populatie te onttrekken en uit het milieu te halen. Het tweede lid van artikel 11.109 continueert deze vrijstelling. De precieze aanwijzing van de soorten die het betreft en de in acht te nemen voorwaarden en beperkingen, worden opgenomen in de Omgevingsregeling, op grond van artikel 4, vierde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Het tweede lid is zodanig ruim geformuleerd, dat in voorkomend geval de vrijstelling ook zou kunnen worden toegepast ten aanzien van andere bij ministeriële regeling aan te wijzen soorten die als beheersmaatregel worden gevangen.

Derde lid

Een lidstaat kan op grond van artikel 10 van de invasieve-basis-exotenverordening onmiddellijk noodmaatregelen treffen, als hij over bewijs beschikt dat zich op zijn grondgebied een invasieve uitheemse soort bevindt, die niet is opgenomen in de Unielijst, maar waarvan de bevoegde autoriteit – in Nederland de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikel 3.30 van het Bkl) – op basis van voorlopig wetenschappelijk bewijs heeft vastgesteld dat de soort waarschijnlijk voldoet aan de criteria van artikel 4, derde lid, van die verordening. De noodmaatregelen kunnen worden getroffen als er een dreigend risico is voor de introductie van de

betrokken soort op zijn grondgebied. De noodmaatregel kan de vorm krijgen van het stellen van een beperking als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de invasieve-exoten-basisverordening (zie in het voorgaande de toelichting op het eerste lid van artikel 11.109). De Commissie en andere lidstaten moeten onmiddellijk worden geïnformeerd over de genomen maatregelen en het bewijsmateriaal dat deze maatregelen rechtvaardigt. En de lidstaat moet op basis van de beschikbare technische en wetenschappelijke informatie overeenkomstig artikel 5 van de invasieve-exoten-basisverordening een risicobeoordeling uitvoeren voor de invasieve uitheemse soort die het voorwerp vormt van de noodmaatregelen, met het oog op plaatsing van deze soort op de Unielijst. Besluit de Commissie volgens de geëigende procedure de soort op basis van deze informatie en andere gegevens uiteindelijk om de soort niet op de Unielijst te plaatsen, dan moet de lidstaat de noodmaatregelen onverwijld intrekken.

Gegeven de aard van de maatregelen (noodmaatregelen) en het vereiste dat zij onverwijld ook weer moeten kunnen worden ingetrokken, is – zoals voorheen in artikel 3.31 van het Besluit natuurbescherming – gekozen voor het stellen van de regels op het niveau van een ministeriële regeling. Artikel 23.1 van de Omgevingswet biedt daarvoor de basis. Daarbij zij benadrukt dat de noodmaatregelen dienen ter voldoening aan het eerder aangehaalde Biodiversiteitsverdrag (artikel 8, onder h) en het eerder aangehaalde Verdrag van Bern.

Artikel 11.110 (afbakening mogelijkheid maatwerkvoorschrift: eisen EU-verordeningen)

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is bevoegd voor het stellen van maatwerkvoorschriften over de in de artikelen 11.109 genoemde bepalingen van de invasieve-exoten-basisverordening (artikel 11.26, tweede lid, onder b, van het Bal). Uiteraard kan hij alleen van de bepalingen afwijken in de gevallen en onder de voorwaarden als voorzien in die verordening. De minister kan op grond van de Omgevingswet geen maatwerkregels vaststellen, dus daarvoor is geen afbakening nodig.

Artikel 11.111 (verbod walvisvangst)

Artikel 11.111 vloeit voort uit het Internationaal Verdrag tot Regulering van de Walvisvangst 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, onder e, van de Uitvoeringsovereenkomst).

Alle walvissoorten komen voor op bijlage A van de cites-basisverordening, waarmee de intra- en intercommunautaire handel is gereguleerd en een verbod geldt op commerciële handelingen en bezit van dieren van deze soorten. Alle walvissoorten zijn tevens opgenomen op bijlage IV van de habitatrichtlijn. Het vangen, doden en verstoren van in het wild levende walvissoorten in de wateren van de Europese Unie valt derhalve onder de flora- en fauna-activiteiten die zonder

omgevingsvergunning verboden zijn (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, Omgevingswet in samenhang met artikel 11.47 van het Bal). Ter implementatie van het verdrag is in artikel 11.111 een verbod opgenomen op het vangen en doden vanuit een Nederlands vaartuig. Dat verbod is – gezien de ter uitvoering van de cites-basisverordening en de habitatrichtlijn al gestelde regels – vooral relevant voor wateren waarover Nederland geen jurisdictie uitoefent, maar maakt ook voor wateren waarover Nederland wel jurisdictie heeft, duidelijk dat geen uitzonderingen op het verbod op het vangen of verwerken van walvissen zijn toegelaten.

Artikel 11.112 (activiteiten)

Deze bepaling bakent de reikwijdte van de nieuwe afdeling 11.3 van het Bal af. De in deze afdeling gestelde regels betreffen het vellen van houtopstanden en het herbeplanten van grond na het vellen van houtopstanden, waarover voorheen regels waren gesteld in de voormalige Wet natuurbescherming en waarover bij algemene maatregel van bestuur regels moeten worden gesteld. De opdracht om regels te stellen is opgenomen in artikel 4.3, eerste lid, onder o, en tweede lid, onder b, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Centraal in het voorgestelde beschermingsregime voor houtopstanden staan het verbod om houtopstanden te vellen zonder voorafgaande melding (artikel 11.127 van het Bal) en de verplichting tot herbeplanting na het vellen (artikel 11.129 van het Bal). Het begrip 'houtopstand' is omschreven in onderdeel A van de bijlage bij de Omgevingswet als: "zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend". Aangesloten is bij de typering van de "Index Natuur en Landschap; Onderdeel natuurbeheertypen", die wordt gebruikt bij de uitvoering van het provinciale Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer. Ook spontane opslag in graslanden en heiden valt onder het begrip 'houtopstanden'.

Een aantal categorieën van houtopstanden is uitgezonderd van het regime van de meldingsplicht- en de herbeplantingsplicht. Deze categorieën zijn in artikel 11.112, tweede lid, genoemd.

In de eerste plaats vallen houtopstanden die gelegen zijn binnen de door gemeenten in het omgevingsplan aangewezen bebouwingscontour houtkap buiten de reikwijdte van de regels van het Bal. De omvang van houtopstanden binnen deze grens – die over het algemeen samenvalt met de bebouwde kom – is relatief niet groot. Gemeenten kunnen bovendien in het omgevingsplan zelf regels over de kap van houtopstanden stellen. Voor de ruimte voor gemeenten om buiten de bebouwingscontour houtkap regels te stellen, wordt verwezen naar de toelichting bij het nieuwe artikel 5.165b van het Besluit kwaliteit leefomgeving dat aan dat besluit wordt toegevoegd met dit onderhavige Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

In de tweede plaats is een aantal categorieën uitgezonderd die naar hun aard niet geschikt zijn voor het onderhavige beschermingsregime: kerstbomen, bomen en struiken die specifiek voor het oogsten van fruit, noten of vruchten worden geteeld, beplanting die als windscherm rond

een boomgaard dient, kweekgoed en bomen of struiken die specifiek voor de productie van biomassa zijn aangeplant (onder c, d, e, f en i).

Verder zijn enkele categorieën van houtopstanden uitgezonderd omdat de bescherming van die categorieën te weinig zou bijdragen aan het behoud van het bosareaal in Nederland om een beperking van het eigendomsrecht te rechtvaardigen. Het gaat hier om houtopstanden van beperkte omvang, te weten houtopstanden op erven en in tuinen (onder b), populieren en wilgen langs wegen, waterwegen en landbouwgronden (onder g) en houtopstanden daarbuiten die een beperkte oppervlakte hebben (kleiner dan 10 are) of onderdeel uitmaken van een rijbeplanting van ten hoogste 20 bomen.

Ook het enkel 'dunnen' van houtopstanden als onderdeel van het reguliere onderhoud van de houtopstand, valt buiten de reikwijdte van de meldings- en herbepantingsplicht (onder h).

De genoemde categorie "bomen en struiken die specifiek voor het oogsten van fruit, noten of vruchten worden geteeld" komt in de plaats van de categorie "fruitbomen" die voorheen in artikel 4.1, eerste lid, onder c, van de Wet natuurbescherming werd genoemd. De aanduiding "fruitbomen" gaf in de praktijk verwarring, aangezien ook struiken onder het begrip 'houtopstand' vallen en net als fruitbomen voor de oogst van vruchten kunnen worden geteeld en onder de uitzondering zouden moeten vallen. Ook was er onduidelijkheid omdat notenbomen, die ook onder de uitzondering vallen, volgens normaal taalgebruik niet als 'fruitbomen' worden aangemerkt. De nieuwe formulering ondervangt dit.

Bij maatwerkregels op grond van artikel 11.118 van het Bal kunnen provincies nadere regels stellen, of desgewenst verdergaande uitzonderingen op de meld- en herbepantingsplicht toelaten.

Artikel 11.113 (oogmerken)

Dit artikel somt de oogmerken op van de in de nieuwe paragraaf 11.3.2 van het Bal gestelde specifieke algemene regels over de verschillende in het artikel genoemde activiteiten. Deze oogmerken zijn direct ontleend aan de in de artikelen 4.35 en 4.37, zoals aangevuld bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, genoemde strekking van de te stellen rijksregels over de genoemde activiteiten. De opsomming van de oogmerken is limitatief en daarmee richtingaangevend voor alle in paragraaf 11.3.2 van het besluit gestelde regels. Het artikel werkt ook door in de bevoegdheden van bestuursorganen, bijvoorbeeld bij de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels. Voor de belangen die buiten de opsomming van oogmerken in dit artikel vallen, is uiteraard wel de in de artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet neergelegde wettelijke zorgplicht van toepassing. Bovendien kunnen voor het waarborgen van deze belangen op centraal niveau regels worden gesteld.

Artikel 11.114 (bevoegd gezag gedeputeerde staten)

In artikel 11.114 zijn gedeputeerde staten aangewezen als het bevoegd gezag waaraan meldingen kunnen worden gedaan, dat maatwerkvoorschriften kan stellen en dat gelijkwaardige maatregelen kan toelaten.

De bevoegdheid van provinciale staten om bij omgevingsverordening maatwerkregels vast te stellen is geregeld in artikel 11.118 van het Bal.

Artikel 11.115 (bevoegd gezag Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)

In sommige gevallen, als sprake is van activiteiten of gebieden waarmee een provincieoverstijgend belang is gemoeid of als sprake is van activiteiten met betrekking tot door het Rijk beheerde gebieden (anders dan gebieden van Staatsbosbeheer) is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag voor het nemen van op rechtsgevolg gerichte besluiten met het oog op natuurbescherming. Voor dergelijke activiteiten is het ingevolge artikel 11.115 dan ook deze minister die maatwerkvoorschriften kan vaststellen, waaraan meldingen moeten worden gedaan of die beslist over het toepassen van maatregelen die gelijkwaardig zijn aan de voorgeschreven maatregelen. Verwezen zij naar de paragraaf 2.2.1.2 en 2.2.2 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.116 (normadressaat)

Artikel 11.116 bepaalt tot wie de regels van de nieuwe afdeling 11.3 van dat besluit zijn gericht. Binnen het stelsel van de wet wordt degene die de activiteit verricht primair verantwoordelijk geacht voor de naleving van de regels die gelden voor het verrichten van activiteiten. Degene die de activiteiten verricht, moet voldoen aan de regels van dit besluit, en ervoor zorgen dat de mensen of bedrijven die voor haar of hem werkzaamheden verrichten zich aan de regels over de activiteit houden.

Artikel 11.117 (specifieke zorgplicht)

De in artikel 11.117 verwoorde specifieke zorgplicht geldt voor degene die een of meer van de in artikel 11.112 van het Bal, zoals aangevuld bij onderhavig aanvullingsbesluit, genoemde activiteiten verricht. Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij zich inspant om zelf te beoordelen of zijn handelen nadelige gevolgen heeft en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Onder handelen wordt uiteraard ook het nalaten om te handelen verstaan.

Het artikel sluit inhoudelijk aan bij de zorgplicht die voorheen was geregeld in artikel 1.11 van de toenmalige Wet natuurbescherming. De opzet van de bepaling sluit aan bij de formulering van de algemene zorgplicht van artikel 1.7 van de Omgevingwet.

Het uitgangspunt van de specifieke zorgplicht in artikel 11.117 is dat burgers, ondernemers en overheden alle handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben achterwege laten. Dat brengt met zich mee dat degene die een bepaalde handeling wil verrichten die gevolgen voor natuurwaarden zou kunnen hebben zich daaraan voorafgaand op de hoogte stelt van de aanwezige natuurwaarden, de kwetsbaarheid ervan en de mogelijke gevolgen daarvan voor zijn handelen. Alleen als het achterwege laten van de handeling die nadelige gevolgen kan hebben redelijkerwijs niet kan worden gevergd, kan betrokkene de handeling toch verrichten. Dan zal hij evenwel alle noodzakelijke maatregelen moeten treffen die in redelijkheid van hem kunnen worden verlangd om nadelige gevolgen te voorkomen en bij de daadwerkelijke verrichting steeds alert moet zijn op het daadwerkelijk achterwege blijven van de gevolgen. Als nadelige gevolgen niet zijn te voorkomen, moet hij maatregelen treffen om deze gevolgen zoveel mogelijk te beperken of – voor zover toch schade optreedt – ongedaan te maken. Als hij voor de afweging ten aanzien van de te treffen maatregelen niet over de nodige deskundigheid beschikt, zal hij een beroep op de deskundigheid van anderen moeten doen. Hier is relevant dat er in het Bal en Bkl vaak striktere, specifieke eisen gelden die sowieso in acht moeten worden genomen en die altijd voorrang hebben boven de algemene eisen van de zorgplicht.

Zoals het artikel tot uitdrukking brengt, gaat het steeds om dingen die degene die de activiteit verricht 'in redelijkheid' kan weten, doen of nalaten. Er worden dus geen extreme eisen gesteld, wel wordt vereist dat zorgvuldigheid aan de dag wordt gelegd die in redelijkheid vanuit een oogpunt van natuurbescherming mag worden geëist. Onder "zoveel mogelijk" onder b, moet niet alleen worden verstaan hetgeen fysisch, qua resultaat mogelijk is, maar ook hetgeen redelijkerwijs van degene die de schade veroorzaakt kan worden gevergd.

De specifieke zorgplicht in artikel 11.117 is gekoppeld aan artikel 11.113 van het Bal, zoals aangevuld bij onderhavig aanvullingsbesluit, waarin de oogmerken zijn opgenomen waarop de regels in paragraaf 11.3.2 zien. De specifieke zorgplicht heeft geen betrekking op belangen die geen onderdeel uitmaken van de oogmerken in artikel 11.113 en is daardoor specifiekere dan de algemene wettelijke zorgplicht.

Artikel 11.118 (maatwerkregels), artikel 11.119 (afbakening mogelijkheid maatwerkregels) en artikel 11.120 (maatwerkvoorschriften)

De artikelen 11.118, eerste lid, en 11.120, eerste lid, voorzien in de mogelijkheid voor provincies om over verschillende in afdeling 11.3 van het Bal gestelde algemene regels, waaronder de in artikel 11.117 opgenomen zorgplicht, maatwerkregels en maatwerkvoorschriften te stellen (zie ook de toelichting bij de artikelen 11.7, 11.8 en 11.9 van het Bal). De maatwerkregels worden gesteld door provinciale staten bij omgevingsverordening. De maatwerkvoorschriften worden gesteld door gedeputeerde staten bij beschikking. In het tweede lid van de artikelen 11.118 en 11.120 is bepaald in welke gevallen afwijking mogelijk is. Bij de bepalingen waarvan kan worden afgeweken, zijn soms begrenzings opgenomen die de mate van afwijking bepalen.

Afwijken kan zowel een aanscherping als een versoepeling van de algemene regels inhouden. Het bevoegd gezag doet er goed aan bij een versoepeling door een maatwerkregel expliciet te benoemen dat een afwijking van de algemene regels is beoogd, bijvoorbeeld door aan te geven dat een bepaald artikel in een bepaald geval niet van toepassing is. Als dat niet gebeurt, blijven de algemene regels van het Bal van kracht naast de maatwerkregel en moet de facto nog steeds aan de algemene regels worden voldaan. Andere maatwerkregels, die niet afwijken van de algemene regels in dit besluit maar daarop aanvullen of een nadere invulling geven, hoeven strikt genomen niet expliciet als maatwerkregel te worden aangeduid.

Als de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is, kunnen provinciale staten geen maatwerkregels stellen, aldus artikel 11.119.

Artikel 11.121 (algemene gegevens bij een melding)

Artikel 11.121 regelt dat bij iedere melding die op grond van afdeling 11.3 van het Bal wordt gedaan een aantal algemene gegevens wordt verstrekt. Er is aansluiting gezocht bij de algemene gegevens die op grond van artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht bij een aanvraag voor een beschikking worden gevraagd. In plaats van de aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd, gaat het bij het melden van een activiteit om een aanduiding van welke activiteit er zal worden verricht. Onder a wordt dus gevraagd om de activiteit bedoeld in afdeling 11.3 moet worden gemeld, bijvoorbeeld het melden van het vellen van een houtopstand (artikel 11.127). Daarnaast is ter identificatie van belang de naam en het adres van degene die de activiteit verricht (onder b). Als het adres waarop de activiteit wordt verricht een ander adres is dan het adres van degene die de activiteit verricht, bijvoorbeeld omdat er meerdere bedrijfslocaties zijn, wordt ook dat adres doorgegeven. Als de locatie waar de activiteit wordt verricht geen adres heeft, bijvoorbeeld omdat deze plaatsvindt in een veld, wordt die locatie geduid (onder c).

Ten overvloede wordt opgemerkt dat de plicht om een melding te doen niet voortvloeit uit artikel 11.121, maar uit de specifieke meldingsverplichtingen die in afdeling 11.3 worden genoemd.

Bepalingen over het elektronisch verkeer en de mogelijkheden om per post een melding te doen zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit, zie daarvoor afdeling 14.1 van dat besluit en de toelichting daarop. Zie voor bepalingen over de bekendmaking van meldingen door het bevoegd gezag afdeling 10.5 van dat besluit.

Artikel 11.122 (algemene gegevens bij het verstrekken van gegevens en bescheiden)

Als op grond van afdeling 11.3 gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag worden verstrekt, worden die gegevens, op grond van artikel 11.122 begeleid door een aantal algemene gegevens. Er is aansluiting gezocht bij de algemene gegevens die op grond van artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht bij een aanvraag om een beschikking worden gevraagd. In

plaats van de aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd, gaat het bij het verstrekken van gegevens en bescheiden over een activiteit om een aanduiding welke activiteit zal worden verricht. Daarom is onder a opgenomen dat moet worden aangegeven welke van de in afdeling 11.3 geregelde activiteiten het betreft. Daarnaast zijn ter identificatie van belang, de naam en het adres van degene die de activiteit verricht. Als het adres waarop de activiteit waarover gegevens worden verstrekt, een ander adres is dan het adres van degene die de activiteit verricht, bijvoorbeeld omdat er meerdere bedrijfslocaties zijn, wordt ook dat adres verstrekt.

De plicht om gegevens te verstrekken zèlf vloeit niet voort uit artikel 11.122, maar uit de specifieke bepalingen over de activiteit waar de gegevensverstrekking aan is gekoppeld, zoals bijvoorbeeld artikel 11.125. Op grond van die bepalingen zullen specifieke gegevens worden gevraagd, die dan dus worden verstrekt in aanvulling op de algemene gegevens uit dit artikel.

Bepalingen over het elektronisch verkeer en de mogelijkheden om per post een melding te doen zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit. Zie daarvoor afdeling 12.1 van dat besluit en de toelichting daarop.⁵⁵⁹

Artikel 11.123 (gegevens bij wijzigen naam, adres of normadressaat)

Artikel 11.123 regelt, in tegenstelling tot het artikel dat hiervoor is toegelicht, een verplichting om eigener beweging gegevens te verstrekken in situaties dat zich bepaalde relevante wijzigingen voordoen die betrekking hebben op de identificatie van degene die verantwoordelijk is voor de activiteit.

Het eerste lid regelt dat een naamswijziging of adreswijziging wordt doorgegeven aan het bevoegd gezag vóórdat de wijziging een feit is. Dat is vooral voor de initiatiefnemer zelf van belang: diegene wil immers dan correspondentie van het bevoegd gezag op het juiste adres aankomt.

Het tweede lid regelt dat bij overdracht van de activiteit aan iemand anders, de daardoor gewijzigde gegevens aan het bevoegd gezag worden verstrekt. Bijvoorbeeld omdat een bedrijf onder dezelfde bedrijfsnaam en op hetzelfde adres wordt voorgezet, maar wisselt van eigenaar. Dit sluit aan op artikel 5.37 van de Omgevingswet, waar hetzelfde over vergunninghouders is geregeld.

Artikel 11.124 (informereren over een ongewoon voorval)

De kern van de regeling over ongewone voorvallen zit in hoofdstuk 19 van de wet. Daar staat welk bestuursorgaan bevoegd gezag is en wat die kan of moet doen zodra die – door wie dan ook – wordt geïnformeerd over een ongewoon voorval.

⁵⁵⁹ Stb 2018, 290.

Artikel 11.124 van het Bal bepaalt dat het bevoegd gezag onverwijld over een ongewoon voorval moet worden geïnformeerd. Volgens de begripsomschrijving in de Omgevingswet (artikel 1.1 en de daarbij behorende bijlage) is een 'ongewoon voorval' een "gebeurtenis, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk, calamiteit waardoor significante gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan (...)".⁵⁶⁰ Het gaat dus niet om elke afwijking van het normale verloop van de activiteit, maar om een afwijking die relevant is omdat daardoor significante, nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen ontstaan. Bij artikel 11.124 gaat het bovendien uitsluitend om ongewone voorvallen waarvan de gevolgen gelet op de oogmerken van artikel 11.113 van het Bal significant kunnen zijn. Het gaat bovendien om voorvallen die zich voordoen bij de verrichting van in afdeling 11.3 van het Bal geregelde activiteiten. Het bevoegd gezag bij de uitvoering van de regels van afdeling 11.3 van het Bal is over het algemeen gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikel 11.124 in samenhang met de artikelen 11.114 en 11.115 van het Bal).

Degene die de activiteit verricht waarbij zich het ongewone voorval voordoet, is degene op wie de informatieplicht rust (artikel 11.116 van het Bal). Deze moet het bevoegd gezag direct informeren, zodra vastgesteld is dat er sprake is van een ongewoon voorval; vertraging is gezien de gevolgen voor de natuur niet wenselijk. De verplichting van artikel 11.124 stelt het bevoegd gezag in staat om tijdig de nodige maatregelen te eisen van degene die de activiteit verricht of om daarin zelf te voorzien, om schade voor de natuur te voorkomen of te beperken. Voor zover schade en in verband daarmee gemaakte kosten toerekenbaar zijn aan de initiatiefnemer kunnen deze op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk wetboek op hem worden verhaald.

Het belang vanuit het oogmerk van natuurbescherming dat het bevoegd gezag direct wordt geïnformeerd is de reden waarom het informeren vormvrij is: veelal zal informeren telefonisch of langs elektronische weg kunnen plaatsvinden. Wat de invulling van het begrip 'onverwijld' is wordt uiteraard ook door de omstandigheden van het geval ingekleurd. Als omwille van het informeren handelingen zouden moeten worden nagelaten die de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval kunnen beperken, moeten eerst die handelingen worden verricht, en moet het bevoegd gezag direct daarna worden geïnformeerd. Het begrip onverwijld laat daar ruimte voor.

Of door een afwijkende gebeurtenis significante nadelige gevolgen voor de natuur ontstaan of dreigen te ontstaan, en of er sprake is van een ongewoon voorval, is in eerste instantie een beoordeling die plaatsvindt door degene die de activiteit verricht. Als daarbij twijfel is over het wel of niet kunnen optreden van significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving is het wijs om het bevoegd gezag te informeren.

Hoewel de Wet natuurbescherming niet een soortgelijke bepaling kende, is niet sprake van een nieuwe norm. Het is niet meer dan een normaal vereiste van maatschappelijke zorgvuldigheid

⁵⁶⁰ Bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet.

dat de initiatiefnemer – als zich een dergelijk ongewoon voorval zich voordoet – dit aan het bevoegd gezag doorgeeft, en het niet voor zich houdt. Dat kan ook geacht worden besloten te liggen in de huidige zorgplicht van artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming.

Zie verder paragraaf 3.2.1.1 van deze nota van toelichting.

Artikel 11.125 (gegevens en bescheiden bij een ongewoon voorval)

In artikel 11.125 is omschreven welke gegevens en bescheiden over het ongewoon voorval aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt, zodra deze informatie beschikbaar is. Dat hoeft dit niet met dezelfde spoed als het informeren of het ongewone voorval zelf. Uit onderdeel c volgt dat ook informatie moet worden verstrekt over de maatregelen die worden genomen om de nadelige gevolgen van het ongewone voorval te beperken. Voor het begrip 'voorkomen van de nadelige gevolgen van ongewone voorvallen' is aangesloten bij de uitleg die daaraan wordt gegeven in artikel 19.1, tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikel 11.126 (afbakening mogelijkheid maatwerkvoorschrift)

Uit de nieuwe artikelen 11.118, tweede lid, en 11.120, tweede lid, van het Bal volgt dat van een aantal regels in afdeling 11.3 kan worden afgeweken, tenzij anders is bepaald. Een geval waarin "anders is bepaald" is aan de orde in artikel 11.126. Dit artikel regelt dat de informatieplicht en het verstrekken van gegevens en bescheiden over een ongewoon voorval niet versoepeld kunnen worden met maatwerk. Dat spreekt voor zich, gegeven het ingrijpende karakter van de gevolgen voor de natuur die ongewone voorvallen kunnen hebben. Maatwerk waarmee deze artikelen worden aangescherpt is wel toegestaan.

Artikel 11.127 (meldplicht vellen houtopstanden) en artikel 11.128 (afbakening mogelijkheid maatwerk: kapverbod)

Artikel 11.127 bevat de meldplicht bij het vellen van een houtopstand. Onder 'vellen' wordt blijkens de omschrijving van het begrip in de bijlage bij de Omgevingswet verstaan: "rooien of verrichten van andere handelingen die de dood of ernstige beschadiging van een houtopstand tot gevolg kunnen hebben".

De meldplicht is een essentieel onderdeel van het beschermingsregime voor houtopstanden. Zonder melding is immers geen adequaat toezicht op de – tijdige – voldoening aan de herbeplantingsplicht mogelijk en is er geen goed aangrijpingspunt om in voorkomend geval – overeenkomstig artikel 11.128 in samenhang met artikel 11.120, tweede lid, van het Bal bij maatwerkvoorschrift een kapverbod op te leggen als dat nodig is ter bescherming van bijzondere natuur- of landschapswaarden. Over het algemeen is het de provincie die een dergelijk maatwerkvoorschrift kan stellen en waaraan de melding moet worden gedaan, in sommige gevallen waarin sprake is van een nationaal belang is dat de Minister van Landbouw, Natuur en

Voedselkwaliteit (artikelen 11.114 en 11.115 van het Bal). Om de volgtijdelijkheid van een en ander helder te maken, in aansluiting op andere meldverplichtingen in het Bal (zie bijvoorbeeld artikel 4.597) en de termijn die voorheen was gesteld in artikel 4.2, tweede lid, van de Regeling natuurbescherming, is opgenomen dat de melding ten minste 4 weken voorafgaand aan het kappen van de houtopstand plaatsvindt. Bij maatwerkregel op grond van artikel 11.118 van het Bal kan de provincie van deze termijn afwijken.

De regels over meldingen zijn gesteld in artikel 11.121 e.v. van het Bal. Provinciale staten kunnen bij omgevingsverordening nadere of afwijkende regels stellen (maatwerkregels), op grond van artikel 11.118 van het Bal; als de minister bevoegd gezag is, kan hij dat doen bij ministeriële regeling op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet.

Artikel 11.129 (plicht tot herbeplanting)

Eerste en tweede lid

De herbeplantingsplicht die op grond van het eerste lid van artikel 11.129 ontstaat na het 'vellen' van een houtopstand, is het centrale element voor de instandhouding van het bosareaal. Voor de toelichting op het begrip 'vellen' wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 11.127. Het begrip 'herbeplanten' is omschreven in onderdeel A van de bijlage bij de Omgevingswet als: "door aanplant, bezaaiing of natuurlijke verjonging of op andere wijze realiseren van een nieuwe houtopstand". De herbeplantingsplicht verzekert dat elke verdwenen houtopstand in principe binnen drie jaar op dezelfde grond wordt herbeplant, zodat de oppervlakte bos niet afneemt. Voor categorieën van gevallen of voor specifieke gevallen waarin de termijn van drie jaar tekort is, kan bij maatwerkregel of maatwerkvoorschrift op grond van artikel 11.118 of 11.120 van het Bal een uitzondering worden toegelaten. Ook van de (meldings- en) herbeplantingsplicht zelf kan bij maatwerkregel of maatwerkvoorschrift worden afgeweken. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie dat houtkap plaatsvindt als voorwaarde voor subsidieverlening voor het beheer of de ontwikkeling van de natuur in het kader van het actieve soortenbeleid, of voor de inrichting of het beheer in het natuurnetwerk Nederland. Gewezen wordt ook op de daarnaast geldende algemene uitzonderingen, op grond van artikel 11.131 van het Bal.

De verplichting tot herbeplanting geldt ingevolge het eerste lid niet alleen wanneer houtopstanden zijn geveld, maar ook wanneer deze op een andere wijze teniet zijn gegaan, bijvoorbeeld door brand, storm of onrechtmatig vellen door een derde. De verplichting tot herbeplanting rust telkens bij de rechthebbende, ook in situaties waar hij zelf niet de hand in had. Bij onrechtmatig vellen door een derde ligt het in de rede dat de rechthebbende de door hem geleden schade, verbonden aan de herbeplanting, verhaalt op deze derde.

De herbeplanting dient op een bosbouwkundig verantwoorde wijze plaats te vinden, dat wil zeggen gericht op een duurzame instandhouding en ontwikkeling van houtopstanden alsook op een adequate vervulling van de functies van die houtopstanden, en mede gericht op de bodem, het

water en de lucht in de omgeving van die houtopstand. Het is uiteraard in eerste instantie aan de rechthebbende zelf om op basis van zijn eigen deskundigheid te bepalen wat hiervoor nodig is. Mocht er in de praktijk behoefte bestaan aan een algemeen van toepassing zijnde invulling van dit begrip door provincies, dan kan dat bij maatwerkregels op grond artikel 11.118 van het Bal.

Om de effectiviteit van de herbeplantingsplicht te waarborgen, voorziet het tweede lid in de verplichting van de rechthebbende van de grond om de herbeplanting te vervangen als zij niet binnen drie jaar is aangeslagen.

Derde lid

Aangezien de verplichting tot herbeplanting rust op de rechthebbende van de grond, komt deze verplichting ingeval van overdracht van de grond, of bij een vestiging of overdracht van een beperkt recht op genot van die grond, te rusten bij de nieuwe rechthebbende. Om de bescherming van houtopstanden te waarborgen, is het zaak dat de nieuwe rechthebbende bekend is met deze verplichting. In het vierde lid is daartoe een informatieverplichting opgenomen voor de rechthebbende die zijn recht overdraagt. Hij dient de verkrijger op de hoogte te stellen van deze wettelijke verplichting, en dient deze uitdrukkelijk in de akte van levering op te nemen.

Artikel 11.130 (afbakening mogelijkheid maatwerkvoorschrift: herbeplanting)

De herbeplanting vindt in principe plaats op dezelfde plek als waar de verdwenen houtopstand zich bevond (artikel 11.130, eerste lid). Er zijn evenwel situaties denkbaar dat herbeplanting op de oorspronkelijke grond niet meer mogelijk is, bijvoorbeeld als de houtopstand is geveld ten behoeve van de aanleg van infrastructuur of een bouwwerk. Ook kan beplanting op een andere plaats leiden tot een betere inrichting van het gebied dan ingeval op de oorspronkelijke plaats wordt herbeplant. Gedeputeerde staten kunnen in dergelijke situaties bij maatwerkvoorschrift op grond van artikel 11.120, tweede lid, van het Bal in samenhang met artikel 11.130 een afwijking toestaan van de verplichting om op dezelfde grond te herbeplanten, als de herbeplanting voldoet aan door provinciale staten gestelde regels. Deze regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de kwaliteit en oppervlakte van de andere grond waar de herbeplanting plaatsvindt, en op de te compenseren natuurwaarden van de verdwenen oorspronkelijke houtopstand.

In sommige gevallen, waarin sprake is van een nationaal belang, is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op grond van artikel 11.115 van het Bal het bevoegd gezag voor een dergelijk maatwerkvoorschrift.

Voorheen waren de kaders waarbinnen de afwijking kon worden toegestaan geregeld in artikel 4.2, derde lid, van de Regeling natuurbescherming. In het stelsel van de Omgevingswet moeten dergelijke begrenzingen bij algemene maatregel van bestuur plaatsvinden (artikel 4.5, tweede

lid, van de Omgevingswet). Deze begrenzingsen zijn nu – inhoudelijk ongewijzigd – in artikel 11.130, aanhef en onder b, opgenomen.

Artikel 11.131 (uitzondering op meldplicht vellen houtopstand en plicht tot herbeplanting)

Voor situaties waarvoor een afwijking van de meldplicht en herbeplantingsplicht wenselijk is en die niet worden bestreken door de in artikel 11.131 geregelde generieke uitzondering, is er de mogelijkheid van afwijking bij maatwerkregel of maatwerkvoorschrift op grond van de artikelen 11.118, tweede lid, en 11.120, tweede lid, van het Bal.

In artikel 11.131 is daarnaast een aantal generieke uitzonderingen opgenomen op de herbeplantingsplicht. Deze waren voorheen opgenomen in artikel 4.4, eerste lid van de Wet natuurbescherming, vanuit het streven om tot een grotere werkbaarheid van de regeling voor de bescherming van houtopstanden in samenhang met de regels voor gebiedsbescherming en de soortenbescherming te komen. Tegen die achtergrond heeft het kabinet destijds gezien of voor houtkap ten behoeve van natuurontwikkeling in een uitzondering op de meld- en herbeplantingsplicht kan worden voorzien. Hierbij is ook de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van het lid Jacobi (PvdA) betrokken, waarin de regering wordt verzocht om ingeval van boskap ten gunste van biodiversiteit op de Waddeneilanden de mogelijkheid te bieden dat de herbeplantingsplicht vervalt.

In het bijzonder in en rondom Natura 2000-gebieden kan het in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuurlijke habitats en habitats van soorten noodzakelijk zijn om bos om te vormen tot andere natuur, om zo de natuurwaarden die behoren bij de betrokken habitats te realiseren of functies ter ondersteuning van de betrokken soorten – zoals foerageergebieden – te creëren. Eén derde van de Natura-2000 gebieden bestaat uit bos, dus omvorming kan regelmatig aan de orde zijn. Het gaat dan om instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, waarvoor het beheerplan voor het betrokken gebied veelal het kader zal bieden. Dergelijke maatregelen worden in samenspraak met alle betrokkenen ingevuld in het kader van het beheerplanproces. Velling maakt veelal deel uit van een samenhangend pakket aan maatregelen. In de Natura 2000-gebieden Leenderbos, Grootte Heide & De Plateaux en Strabrechtse Heide & Beuven is bijvoorbeeld in het verleden jaarlijks kleinschalig geplagd, worden diverse begrazingsmethoden toegepast en is bos gekapt. Hierdoor moet de natte heide worden hersteld en moet vergrassing van de droge en vochtige heidevegetaties worden tegengegaan. Het vellen van bos draagt substantieel bij aan het herstel van de waterhuishouding in deze gebieden ten behoeve van de instandhouding en het herstel van habitattypen. Velling van bos kan ook een mitigerende maatregel zijn die als voorwaarde is verbonden aan een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, ter voorkoming van mogelijk significante effecten voor een Natura 2000-gebied.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

De omvorming van houtopstanden in andere natuurwaarden kan verder eveneens aan de orde zijn als voorwaarde voor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, ingeval wordt voorzien in compensatie op een andere plek. Voorts kan het wenselijk zijn houtopstanden te vellen voor de aanleg van brandgangen met het oog op brandpreventie, wat van wezenlijk belang is voor het bos- en natuurbehoud.

Een te strikte toepassing van de herbeplantingsplicht zou in de genoemde situaties natuurbehoud en -ontwikkeling afremmen en economische ontwikkelingen onnodig kunnen belemmeren. De uitzonderingen in artikel 11.131 voorkomen dat. De generieke uitzonderingen voorkomen dat telkens voor dit soort situaties individuele afwijkingen bij maatwerkvoorschrift moeten worden aangevraagd en dragen bij aan de gewenste vermindering van bestuurlijke en administratieve lasten. Een verantwoorde afweging daarbij is verzekerd. Het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor de instandhoudingsmaatregelen, de passende maatregelen en vergunningverlening ten aanzien van Natura 2000-gebieden en het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten, is hetzelfde bevoegd gezag dat normalerwijze – ingeval niet in een generieke uitzondering zou worden voorzien – gaat over het maatwerkvoorschrift waarbij afwijking van de meldings- en de herbeplantingsplicht wordt toegestaan, over het algemeen gedeputeerde staten.

De in het eerste lid, onder e, voorziene vrijstelling voor de kap van tijdelijke houtopstanden die in samenhang met een activiteit van nationaal belang in de zin van artikel 4.12 van het Omgevingsbesluit zijn aangelegd en die van tevoren als tijdelijke houtopstand waren aangemeld bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is een voortzetting van de regeling die voorheen was opgenomen in artikel 4.3 van de Regeling natuurbescherming.

Ten aanzien van het in het tweede lid gebruikte begrip 'gedragscode' en de achtergronden daarbij wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 11.46 van het Bal. In gedragscodes van het tweede lid gaat het om gedragscodes die een zorgvuldige omgang met houtopstanden borgen. Zij moeten voldoen aan de in het derde lid gestelde eisen.

Ten aanzien van het begrip 'boskern' in het derde lid, onder b wordt opgemerkt dat dit begrip is overgenomen uit artikel 2, tweede lid, onder d, van het Koninklijk Besluit van 20 juni 1962, houdende regelen ten aanzien van de verplichting tot herbeplanting, bedoeld in artikel 3 van de Boswet. Staand beleid is dat onder dit begrip wordt verstaan een min of meer aaneengesloten houtopstand met in totaal een oppervlakte van circa 5 hectare bos.⁵⁶¹ Van belang is of ook optisch sprake is van een eenheid. Een scheiding door een sloot, een dam of een weg leidt op zich niet tot de conclusie dat het totale bosareaal dan niet langer als een boskern kan worden beschouwd; zo kunnen boomkronen over de sloot of weg heen elkaar raken waardoor optisch de eenheid niet is doorbroken.⁵⁶² Stroken onder en naast bestaande hoogspanningsverbindingen die in het verleden in overeenstemming met de Wet natuurbescherming of de Boswet zijn

⁵⁶¹ Zie bijv. CbB 22 januari 2003, No. AWB 01/797.

⁵⁶² Zie CbB 27 augustus 1997, 95/1213/071/037 en CbB 22 november 1977, ECLI:NL:CBB:1977:AM4049, AB 1978/332.

ontdaan van houtopstanden en die worden onderhouden met het oog op het kort houden van de beplanting, zodat geen gevaarlijke situaties ontstaan door contact met hoogspanningsverbindingen, vormen optisch over het algemeen geen geheel met een boskern en zijn dus ook niet als onderdeel van een boskern te beschouwen. Een houtvrije strook staat – evenals het geval is bij brandgangen of enkele weilanden of akkers in een bos – niet in de weg aan het feit dat de aan weerszijden, direct aan de strook grenzende bebossing tezamen als één boskern kan worden beschouwd. Los van de optische aspecten, wordt er in dit verband ook op gewezen dat het in samenhang functionerende ecologische systeem door dergelijke stroken niet wordt doorbroken.

Artikel 11.132 (verbod te handelen in strijd met EU-verordeningen over hout)

De FLEGT-verordening⁵⁶³ en de Europese Houtverordening⁵⁶⁴ beogen de handel in illegaal gekapt hout op de interne markt terug te dringen. Kern van de FLEGT-verordening wordt gevormd door zogenoemde Vrijwillige Partnerschap Overeenkomsten (VPA's). Dit zijn bilaterale overeenkomsten die de EU sluit met houtproducerende landen buiten de EU. De VPA's bevatten afspraken over duurzaam bosmanagement, betere handhaving van de eigen boswetgeving en over de invoering van het FLEGT-vergunningstelsel. Het vergunningstelsel houdt in dat het verboden is om bepaalde categorieën hout en houtproducten rechtstreeks vanuit de partnerlanden in de EU in te voeren zonder een geldige, door het partnerland afgegeven FLEGT-vergunning.⁵⁶⁵

De Europese houtverordening is van toepassing op hout en houtproducten uit alle landen, inclusief de lidstaten zelf. De houtverordening verbiedt het op de interne markt brengen van illegaal gekapt hout en daarvan vervaardigde producten⁵⁶⁶, vereist dat bedrijven zich inspannen om het risico op illegaal gekapt hout te minimaliseren⁵⁶⁷ en vergt dat de producten door handelsketen traceerbaar zijn.⁵⁶⁸ Hout dat overeenkomstig de FLEGT-verordening of de eerder aangehaalde cites-basisverordening is binnengebracht, wordt onder de Europese houtverordening als legaal gekapt beschouwd.

Artikel 11.132 verbiedt het handelen in strijd met de in de verordeningen opgenomen bepalingen die voor eenieder gelden. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is in artikel 3.31 van het Bkl aangewezen als de bevoegde autoriteit in de zin van deze verordeningen. In de praktijk zal – net als voorheen het geval was onder de Flora- en faunawet – de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit de benodigde controles op de naleving van de verordening uitvoeren en gegevens over de naleving verzamelen.

⁵⁶³ Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2005 inzake de opzet van een FLEGT-vergunningen-systeem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PbEU 2005, L 347).

⁵⁶⁴ Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PbEU 2010, L 295).

⁵⁶⁵ Artikel 4, eerste lid, van de FLEGT-verordening.

⁵⁶⁶ Artikel 4, eerste lid, van de FLEGT-verordening.

⁵⁶⁷ Artikel 4, tweede lid, van de FLEGT-verordening.

⁵⁶⁸ Artikel 5 van de FLEGT-verordening.

Artikel 11.132 is gebaseerd op artikel 4.3, eerste lid, onder o, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Artikel 11.133 (afbakening mogelijkheid maatwerkvoorschrift: eisen EU-verordeningen)

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is bevoegd voor het stellen van maatwerkvoorschriften over de in de artikelen 11.132 genoemde bepalingen van de houtverordeningen (artikel 11.115 van het Bal). Uiteraard kan hij alleen van de bepalingen afwijken in de gevallen en onder de voorwaarden als voorzien in die verordeningen. De minister kan op grond van de Omgevingswet geen maatwerkregels vaststellen, dus daarvoor is geen afbakening nodig.

Onderdeel B

De omschrijving van de begrippen 'exoot' en 'invasieve exoot' is overeenkomstig de omschrijving van de begrippen 'uitheemse soort' en 'invasieve uitheemse soort' in artikel 3 van Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten; deze verordening wordt in de bijlage bij de Omgevingswet afgekort als 'invasieve-exoten-basisverordening'. Dit met dien verstande dat – anders dan in de verordening – een nader onderscheid wordt gemaakt tussen de soort en een exemplaar van die soort.

De begripsomschrijving van de cites-uitvoeringsverordening is opgenomen in verband met de verwijzing daarnaar in paragraaf 11.2.8 van het Bal.

De begripsomschrijving van 'eieren' is ongewijzigd overgenomen uit de Wet natuurbescherming.

De begrippen 'dieren', 'planten', 'herbeplanten' en 'verhandelen' zijn in de bijlage bij de Omgevingswet als volgt omschreven:

- 'dieren': in elk geval dieren in al hun ontwikkelingsstadia, levend of dood, delen van dieren, uit deze dieren verkregen producten, of andere zaken voor zover uit een begeleidend document, de verpakking, een merk of etiket, of uit andere omstandigheden blijkt dat het gaat om delen van dieren of daaruit verkregen producten, met uitzondering van eieren;
- 'planten': in elk geval planten in al hun ontwikkelingsstadia, levend of dood, delen van planten, uit planten verkregen producten, geënte planten, of andere zaken voor zover uit een begeleidend document, de verpakking, een merk of etiket, of uit andere omstandigheden blijkt dat het gaat om delen van planten of daaruit verkregen producten;
- 'herbeplanten': door aanplant, bezaaiing of natuurlijke verjonging dan wel op andere wijze realiseren van een nieuwe houtopstand; - 'verhandelen' : onder zich hebben, te koop vragen, kopen, verwerven, verkopen, vervoeren, ten vervoer aanbieden, afleveren, gebruiken voor

commercieel gewin, huren, verhuren, ruilen, of ten verkoop, vervoer, verhuur of ruil aanbieden, voorradig hebben of voorhanden hebben.

Onderdeel C

Verwezen wordt naar de toelichting bij de artikelen 11.55 en 11.104.

Ten opzichte van de bijlage bij de huidige Wet natuurbescherming zijn in bijlage IX enkele verschrijvingen hersteld. Ook zijn enkele dagvlinders, namelijk het donker pimpernelblauwtje, de grote vuurvliinder en het pimpernelblauwtje, van de lijst verwijderd. Deze soorten worden ook al genoemd op bijlage IV van de habitatrichtlijn en deze soorten krijgen dus al de verdergaande bescherming van de artikelen 11.47, 11.48 en 11.49 van het Bal. Om onduidelijkheden te voorkomen zijn de soorten niet meer op bijlage IX opgenomen.

Bijlage X was voorheen opgenomen als bijlage 2 bij artikel 3.27, eerste lid, onder c, sub 2°, van het Besluit natuurbescherming. Ten opzichte van die lijst is de "Psittacus erithacus (Grijze roodstaartpapegaai)" verwijderd. De betrokken soort was ten onrechte voorheen op bijlage 2 opgenomen. Die bijlage heeft betrekking op soorten op bijlage B van de CITES-basisverordening, terwijl de Grijze roodstaartpapegaai een soort is die op bijlage A van de CITES-basisverordening wordt genoemd.

Artikel II (wijziging Bkl)

Onderdeel A

Artikel 3.18 (rekening houden met economische, sociale, culturele en lokale omstandigheden)

Door middel van artikel 3.18 is het voorheen geldende artikel 1.10, derde lid, van de Wet natuurbescherming omgezet. Een toelichting hierop is opgenomen in paragraaf 3.2.2 van deze nota van toelichting.

Grondslag voor het artikel bieden artikel 2.1, derde lid, en artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet. Omdat de plicht om rekening te houden met genoemde vereisten en bijzonderheden is gericht op natuurbeschermingsdoelen (zie het eerste en tweede lid van artikel 1.10 van de Wet natuurbescherming en artikel 2.1, derde lid, onder h, van de Omgevingswet), is in de aanhef van het artikel ingevoegd: 'met het oog op de natuurbescherming'. Anders zou de bepaling betrekking hebben op alle maatregelen op grond van de Omgevingswet en dus een te ruime werking krijgen.

Anders dan in artikel 1.10, derde lid, van de Wet natuurbescherming, wordt in artikel 3.18 niet gesproken over "maatregelen op grond van de wet" maar over de "uitoefening van taken en bevoegdheden met het oog op de natuurbescherming of het beheer van natuurterreinen als bedoeld in artikel 2.1, derde lid, onder h en q, van de wet". Het begrip 'maatregelen' omvat in de context van de Omgevingswet, anders dan in de Wet natuurbescherming en de richtlijnen, over het algemeen namelijk uitsluitend feitelijke handelingen, en geen op rechtsgevolg gerichte besluiten. Gebruik van het begrip 'maatregelen' zou dus een ongewenste beperking met zich brengen. Door de verwijzing naar de bevoegdheden op te nemen, vallen ook bestuursrechtelijke rechtshandelingen onder de reikwijdte van de bepaling. Door in het artikel te verwijzen naar het oogmerk van de natuurbescherming, blijft de reikwijdte van de bepaling dezelfde als voorheen onder de toenmalige Wet natuurbescherming. In de motivering van besluiten zal aandacht moeten worden besteed aan de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en eventuele regionale en lokale bijzonderheden.

In artikel 3.18 is – in lijn met het voorheen geldende artikel 1.10, derde lid, van de Wet natuurbescherming – expliciet tot uitdrukking gebracht dat het artikel geen afbreuk doet aan de specifieke eisen die in het Besluit kwaliteit leefomgeving op het vlak van natuurbescherming en beheer van natuurgebieden zijn gesteld, die immers een inperking van de ruimte om rekening te houden met sociaaleconomische vereisen en culturele en lokale omstandigheden met zich kunnen brengen of daar al een specifieke invulling aan geven. Op het gebied van natuurbescherming en het beheer van natuurgebieden stelt dit besluit namelijk onder andere regels over de aanwijzing van Natura 2000-gebieden (artikel 3.20, eerste lid), over de beoordeling van projecten en plannen met mogelijk significante effecten voor een Natura 2000-gebied (artikel

8.74b, eerste, tweede en derde lid) en over de beoordeling van aanvragen om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit die betrekking heeft op vogelrichtlijnsoorten of habitatrichtlijnsoorten (artikel 8.74h, eerste lid, en 8.74i, eerste lid). Bij de uitoefening van deze taken en bevoegdheden moet onverkort worden voldaan aan de daarvoor gestelde instructieregels of beoordelingsregels. De regels worden dwingend voorgeschreven door de vogel- en habitatrichtlijn. Afwijking daarvan is niet mogelijk.

Artikel 3.19 (maatregelen voor behoud of herstel habitats en soorten)

In artikel 3.19 wordt het eerste lid van artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming omgezet. Een toelichting hierop is opgenomen in paragraaf 3.2.3 van deze nota van toelichting. In aanvulling op die toelichting wordt het volgende opgemerkt.

Artikel 3.19. bevat een inspanningsplicht voor elk van de provincies om samen met de andere provincies – zie artikel 2.2 van de Omgevingswet – zorg te dragen voor het nemen van actieve maatregelen met het oog op het realiseren van de landelijke biodiversiteitsdoelstellingen. Grondslag voor de omzetting in het Bkl biedt artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.31a van de wet.

Volgens de standaardterminologie van het stelsel van de Omgevingswet, wordt in artikel 3.19 gesproken over het “treffen van maatregelen” in plaats van de termen “tot stand komen en uitvoeren” die werden gebruikt in artikel 1.12, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. De nieuwe formulering dekt beide fasen. Ook wordt in plaats van over “gedeputeerde staten” gesproken over “provinciebestuur”: de maatregelen zullen immers soms op het niveau van gedeputeerde staten, maar soms ook op het niveau van provinciale staten moeten worden vastgesteld, afhankelijk ook van de mate van de in een provincie toegepaste delegatie.

Anders dan in de aanhef van artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming wordt niet gesproken over het “gezamenlijk met gedeputeerde staten (provinciebestuur) van andere provincies” treffen van maatregelen. De consequentie van die formulering zou binnen het stelsel van de Omgevingswet zijn dat elke maatregel in elke provincie altijd zou moeten worden afgestemd met alle andere provincies. Dat is niet de bedoeling. Vandaar dat ervoor is gekozen in het tweede lid uit te schrijven waar het om gaat: de doelstellingen in het eerste lid gelden op landelijk niveau, en de provincies moeten onderling tot een zodanige afstemming van hun maatregelen komen, dat deze doelstellingen kunnen worden gerealiseerd.

Het tweede lid van artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming (totstandkoming natuurnetwerk Nederland) is al omgezet in artikel 7.5, eerste lid, van het Bkl. Het derde lid van artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming (aanwijzing van bijzondere provinciale natuurgebieden dan wel bijzondere provinciale landschappen) is omgezet door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in artikel 2.43, vijfde lid, van de Omgevingswet). Artikel 1.12, vierde lid, van de Wet natuurbescherming (monitoring en rapportage) wordt ten slotte omgezet door het met dit

aanvullingsbesluit aan het Bkl toegevoegde artikel 10.38 (monitoring) en het aan het Ob toegevoegde artikel 10.36d (rapportage).

Artikel 3.20 (eisen aan aanwijzingsbesluit)

Dit artikel bevat instructieregels op grond van de artikelen 2.24, eerste lid, en 2.25, eerste lid, onder 7°, en 2.31a, aanhef en onder b, van de Omgevingswet, als aangevuld door de Aanvullingswet natuur. De bepaling bevat de omzetting van het voorheen geldende artikel 2.1, derde en vierde lid, van de Wet natuurbescherming. Geregeld wordt dat een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied de geometrische begrenzing van dit gebied aangeeft (tweede lid) en dat in dat besluit ten minste de in het eerste lid, onder a en b, bedoelde instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied worden opgenomen. Het gaat daarbij om instandhoudingsdoelstellingen die noodzakelijk zijn ter voldoening aan de verplichtingen van de vogelrichtlijn en van de habitatrichtlijn. De gekozen formulering "in ieder geval" laat ruimte voor het stellen van aanvullende doelen, maar dat is tot op heden geen beleid.

De aanwijzingsbevoegdheid en de plicht tot het opnemen van de instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit (voorheen: artikel 2.1, eerste en tweede lid en vierde lid, aanhef, eerste volzin, van de Wet natuurbescherming) is al omgezet in de Omgevingswet zelf (artikel 2.43, eerste lid). Ook de toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (voorheen: artikel 2.1, vijfde en zevende lid, van de Wet natuurbescherming) op het nemen, wijzigen of intrekken van aanwijzingsbesluiten (voorheen: artikel 2.1, zevende lid, van de Wet natuurbescherming) is al omgezet in de Omgevingswet (artikel 16.25a). De plicht tot actualisatie van een aanwijzingsbesluit (voorheen: artikel 2.11, zesde lid, van de Wet natuurbescherming) wordt via dit aanvullingsbesluit omgezet in het Omgevingsbesluit (artikel 10.6b). De bevoegdheid tot wijziging of intrekking van een aanwijzingsbesluit (voorheen: artikel 2.1, zevende lid, eerste volzin, van de Wet natuurbescherming) wordt niet omgezet. Deze bevoegdheid ligt al besloten in de bevoegdheid tot aanwijzing: wie mag aanwijzen, mag ook wijzigen of intrekken.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat in het aanwijzingsbesluit voor een Natura 2000-gebied moet worden uitgegaan van de meest actuele gegevens.⁵⁶⁹ Dat was in een zaak waarin aan de orde was dat bepaalde habitattypes destijds ten tijde van de aanmelding van het gebied ten behoeve van plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang wèl aanwezig waren, maar niet waren meegenomen in de aan de Europese Commissie gemelde gegevens, omdat de aanwezigheid van deze habitattypes pas bij later onderzoek bleek. In een eerdere zaak heeft zij ook als oordeel uitgesproken, dat het feit dat de uitbreiding van de begrenzing van een Natura 2000-gebied op de communautaire lijst nog moet plaatsvinden, er niet aan in de weg staat dat deze uitbreiding vast wordt meegenomen in het nationale aanwijzingsbesluit en dat aldus een verdergaande bescherming wordt geboden dan op dat moment voortvloeit uit de habitatrichtlijn.⁵⁷⁰

⁵⁶⁹ ABRS 17 september 2014, zaaknr. 201305336/1/R2, punt 3.5.

⁵⁷⁰ ABRS 20 oktober 2010, zaaknr. 200908058/1/R2, punt 2.11.1.

Voor een verdere toelichting op het artikel wordt verwezen naar paragraaf 4.3.1.2 van deze nota van toelichting.

Artikel 3.21 (instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen)

Een volledige omzetting van artikel 6, eerste en tweede lid, van de habitatrichtlijn vereist een duidelijke belegging van de verantwoordelijkheid voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Daarin voorziet artikel 3.21 van het Bkl. De maatregelen moeten noodzakelijk zijn, en ook voldoen aan de vereisten van het nieuwe artikel 3.18 van het Bkl. De instandhoudingsdoelstellingen zijn de doelstellingen die zijn opgenomen in het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied, overeenkomstig het nieuwe artikel 3.20 van het Bkl.

Artikel 3.21 betreft een uitwerking van de provinciale taak die is neergelegd in artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 2, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Ingeval het gaat om gebieden in rijksbeheer, liggen die regierol en zorg voor het tot stand komen van vereiste maatregelen ingevolge het gewijzigde artikel 2.19, vijfde lid, van de Omgevingswet bij het Rijk. De daarvoor verantwoordelijke ministers zijn aangewezen in artikel 3.24 van het Bkl. Ingevolge het gewijzigde artikel 3.9, derde lid, van de Omgevingswet stellen deze ministers ook het beheerplan op voor het betrokken Natura 2000-gebied of gedeelte daarvan, waar dat normaal de verantwoordelijkheid is van het provinciebestuur. Artikel 3.21, onder a en onder b, aanhef, komt in de plaats van het voorheen geldende artikel 2.2 in samenhang met artikel 2.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, dat eenzelfde strekking had.

Aangezien instandhoudingsmaatregelen of passende maatregelen ook de vorm kunnen hebben van bij omgevingsverordening te stellen algemeen verbindende voorschriften, zoals aan de zorgplicht gekoppelde maatwerkregels, is – aansluitend bij artikel 2.18 van de Omgevingswet – de provinciale taak neergelegd bij “het provinciebestuur”. Het is primair aan de provincie zelf om te bezien of de taak wordt uitgevoerd door provinciale staten of gedeputeerde staten. Feitelijke handelingen en individuele besluiten ter uitvoering van de taak zullen over het algemeen door gedeputeerde staten worden verricht en genomen. Regels bij omgevingsverordening worden in beginsel gesteld door provinciale staten. Artikel 2.8 van de Omgevingswet biedt evenwel een basis voor delegatie van de vaststelling van onderdelen van een omgevingsverordening door provinciale staten aan gedeputeerde staten.

In onderdeel b, onder 1°, 2° en 3°, wordt tevens artikel 2.5, eerste lid, (toegangsbeperking) en artikel 2.6, eerste en tweede lid, (gedoogplicht) in samenhang met artikel 2.10 (rijksbevoegdheid) van de Wet natuurbescherming omgezet. De bevoegdheid om een gebiedsbeperking of –

verbod vast te stellen (artikel 2.5, eerste lid, Wet natuurbescherming) is op wetsniveau omgezet (artikel 2.43 van de wet). Omdat het beperkende of verbiedende karakter van de maatregel in artikel 2.43 al tot uitdrukking komt, is het voor de strafrechtelijke handhaving van gebiedsbeperkingen en –verboden niet nodig het derde lid van artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming om te zetten.

De gedoogplicht van artikel 2.6, derde en vierde lid, van de Wet natuurbescherming is eveneens al op wetsniveau omgezet (artikel 10.10a van de wet). Dit in het licht van de vereisten van het eerste protocol van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ten aanzien van de bescherming van het eigendomsrecht. Zoals in artikel 10.10a tot uitdrukking komt en in artikel 3.21 van het Bkl in de vorm van instructieregel wordt neergelegd, worden te gedogen maatregelen getroffen als dat noodzakelijk is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken natuurgebied. Gezien het ingrijpende karakter van de gedoogplicht, wordt daarvan alleen als ultimum remedium gebruik gemaakt, als de grondeigenaar zelf niet bereid of in staat is om de betrokken maatregelen te treffen.

Grondslag voor de in artikel 3.21 neergelegde instructieregels vormt artikel 2.24 van de Omgevingswet in samenhang met de artikelen 2.25, eerste lid, onder b, en 2.31a, onder b, van die wet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Voor een verdere toelichting op het artikel wordt verwezen naar paragraaf 4.3.1.3 van deze nota van toelichting.

Artikel 3.22 (toegangsbeperking)

De mogelijkheid voor gedeputeerde staten om de toegang tot Natura 2000-gebieden te beperken of te verbieden is geregeld in artikel 2.44, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Het gaat hier om een passende maatregel ter voorkoming van verslechtering van de kwaliteit van habitats of significante verstoring van soorten waarvoor het gebied is aangewezen. In het nieuwe artikel 3.21 van het Bkl is al geregeld dat dergelijke maatregelen door het provinciebestuur – in casu gedeputeerde staten – moeten worden getroffen als dat nodig is voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.

Het nieuwe artikel 3.5.2.3, eerste lid, strekt ter bescherming van de rechten van degenen die een recht van eigendom of een gebruiksrecht op een onroerende zaak in het Natura 2000-gebied hebben. Dit mede in het licht van het in het eerste protocol van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden beschermde eigendomsrecht. Bij het verbieden of beperken van de toegang tot een gebied zal een voorziening moeten worden getroffen, waardoor rechthebbenden op (het gebruik van) een onroerende zaak niet ernstig worden gehinderd in de toegang daartoe. De beperking van de toegang tot een

gebied moet sowieso altijd voldoen aan de eisen van noodzaak, geschiktheid en evenredigheid en bij de motivering van het besluit zal aan deze vereisten aandacht aan moeten besteed.

Omdat duidelijk moet zijn binnen welke geometrische begrenzing de beperking of het verbod geldt, wordt in de praktijk een kaart aan het besluit gevoegd. In lijn hiermee verplicht het tweede lid tot vastlegging van de geometrische begrenzing.

Met artikel 3.5.2.3 is het voorheen geldende artikel 2.5, tweede lid, van de Wet natuurbescherming omgezet.

Voor een verdere toelichting op het artikel wordt verwezen naar paragraaf 4.3.1.3 van deze nota van toelichting.

Artikel 3.23 (begrenzing gebied bij compenserende maatregelen)

In artikel 8.74b, tweede lid, van het Bkl is geregeld dat onder omstandigheden voor een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn toch een vergunning kan worden verleend, ook al is uit de passende beoordeling niet de zekerheid verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Dat kan alleen als er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, als er voor dit project (en de wijze en locatie van realisatie van dit project) redelijkerwijs geen alternatieven zijn en als de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft. Voor plannen met mogelijk significante gevolgen geldt eenzelfde regeling, vastgelegd in artikel 9a.1, tweede lid, van het Bkl.

Compensatie kan – met inachtneming van laatstgenoemde voorwaarde – plaatsvinden door ontwikkeling van de compenserende natuurwaarden binnen het Natura 2000-gebied zelf of binnen een ander bestaand Natura 2000-gebied, maar ook aangrenzend aan het gebied of in een niet tot het Natura 2000-netwerk behorend gebied. Overeenkomstig de mededeling over artikel 6 van de habitatrichtlijn van de Commissie⁵⁷¹ zal, ingeval de compensatie plaatsvindt buiten bestaande Natura 2000-gebieden, moeten zijn verzekerd dat de compenserende natuurwaarden worden geïntegreerd in het Natura 2000-netwerk. Het is van belang om voor deze natuurwaarden hetzelfde beschermingsregime te bieden als voor de habitats of soorten die (mogelijk) door het project zullen worden aangetast en waarvoor compensatie dient. Om het behoud van de samenhang van het Natura 2000-netwerk te verzekeren, zullen deze compenserende natuurwaarden moeten worden opgenomen in een bestaand Natura 2000-gebied door de begrenzing daarvan aan de passen of zal daarvoor een nieuw Natura 2000-gebied moeten worden aangewezen. Het is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit die als bevoegd gezag voor de aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden daarvoor zorg moet dragen. De in artikel

⁵⁷¹ Mededeling van de Europese Commissie “Beheer van Natura 2000-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)”, Brussel, 21.11.2018, C(2018) 7621 final, blz. 49 e.v.

3.23 op dit punt opgenomen verplichting, was voorheen neergelegd in artikel 2.8, zevende lid, van de Wet natuurbescherming.

Uiteraard zal het bevoegd gezag dat een omgevingsvergunning verleent, of instemt met een plan dat tot compensatie noopt, daarover conform artikel 2.2 van de Omgevingswet tijdig contact moeten opnemen met de minister.

Artikel 3.24 (aanwijzing voor maatregelen verantwoordelijke ministers)

Uitgangspunt is dat als het Rijk verantwoordelijk is voor het beheer van een Natura 2000-gebied of van een gedeelte daarvan, het Rijk ook regie heeft en zorgt dat de instandhoudingsmaatregelen worden getroffen om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren en passende maatregelen om achteruitgang van natuurwaarden te voorkomen. Dit uitgangspunt is vastgelegd in artikel 2.19, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Een uitzondering geldt op grond van dat artikel voor gebieden of gedeelten daarvan in beheer onder verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Bij die gebieden of gedeelten daarvan is de provincie verantwoordelijk voor de treffen maatregelen; het gaat in de praktijk om gronden in eigendom van Staatsbosbeheer of van het Bureau beheer landbouwgrond.

Op grond van artikel 2.19, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet wordt in artikel 3.24 geregeld welke van de ministers verantwoordelijk is voor door het Rijk te nemen maatregelen. Voor de feitelijke maatregelen is dat de beheersverantwoordelijke minister, als het gaat om oppervlaktewaterlichamen of defensieterreinen. Voor de feitelijke maatregelen in de overige door het Rijk beheerde gebieden en voor op rechtsgevolg gerichte besluiten - de toegangsbeperkingsbesluiten - voor alle door het Rijk beheerde gebieden, is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het verantwoordelijke bestuursorgaan.

Tezamen met artikel 3.9, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur, en artikel 11.4, onder a, van het Bal, zet artikel 3.24 op beleidsneutrale wijze het voorheen geldende artikel 2.11 van de Wet natuurbescherming om. Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.2.1.1 van deze nota van toelichting.

Artikel 3.25 (aanwijzing – gevallen waarin)

Dit artikel bevat de criteria voor aanwijzing van een bijzonder nationaal natuurgebied. Deze criteria hangen direct samen met de bijzondere bescherming die nodig is voor bepaalde biotopen en leefgebieden voor vogels op grond van de vogelrichtlijn, of bepaalde natuurlijke habitats of habitats van soorten op grond van habitatrichtlijn. Het gaat dan om bescherming van daarvoor relevante gebieden, die niet of nog niet onder de reikwijdte van het Natura 2000-netwerk vallen. Grondslag voor het artikel biedt artikel 2.24 van de Omgevingswet in samenhang met de artikelen 2.25, eerste lid, onder 7°, en 2.31a, aanhef en onder c, van die wet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. De criteria zijn toegelicht in paragraaf 2.2.2 van

het algemeen deel van nota van toelichting. Voorheen waren dezelfde criteria voor aanwijzing van bijzondere nationale natuurgebieden neergelegd in artikel 2.11, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

Voor een verder toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de paragrafen 2.2.2 en 4.3.2 van deze nota van toelichting.

Artikel 3.26 (eisen aanwijzingsbesluit)

Dit artikel bevat instructieregels waaraan het besluit tot aanwijzing van een bijzonder nationaal natuurgebied moet voldoen. De rechtsgrondslag is artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet in samenhang met de artikelen 2.25, eerste lid, onder 7^o, en 2.31a, aanhef en onder c, van die wet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Het artikel bevat soortgelijke eisen, als die welke in artikel 3.20 zijn gesteld voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden. De eisen stemmen overeen met de regels voor de aanwijzing van bijzondere nationale natuurgebieden die voorheen waren gesteld in artikel 2.11, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.

Geregeld wordt dat een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied de geometrische begrenzing van dit gebied aangeeft (tweede lid) en dat in dat besluit ten minste de in het eerste lid, onder a en b, bedoelde instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied worden opgenomen. Het gaat daarbij in ieder geval om de instandhoudingsdoelstellingen die noodzakelijk zijn ter voldoening aan de verplichtingen van de Vogelrichtlijn en van de Habitatrichtlijn. In dit geval gaat het niet alleen om verplichtingen die samenhangen met de bescherming van gebieden die in de toekomst mogelijk de status van Natura 2000-gebied verkrijgen. Het kan ook gaan om actieve maatregelen die op grond van die richtlijnen moeten worden genomen voor de bescherming van soorten en daarvoor relevante habitattypen, biotopen en leefgebieden buiten die gebieden. De gekozen formulering "in ieder geval" laat ruimte voor het stellen van aanvullende doelen.

De aanwijzingsbevoegdheid en de plicht tot het opnemen van de instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit (voorheen: artikel 2.11, eerste lid, en tweede lid in samenhang met artikel 2.1, tweede lid en vierde lid, aanhef, eerste volzin, van de Wet natuurbescherming) is al omgezet in de Omgevingswet zelf (artikel 2.43, tweede lid). Ook de toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (voorheen: artikel 2.11, tweede lid, in samenhang met artikel 2.1, vijfde en zevende lid, van de Wet natuurbescherming) op het nemen, wijzigen of intrekken van aanwijzingsbesluiten (voorheen: artikel 2.11, tweede lid, in samenhang met artikel 2.1, zevende lid, van de Wet natuurbescherming) is al omgezet in de Omgevingswet (artikel 16.25a). De plicht tot actualisatie van een aanwijzingsbesluit (voorheen: artikel 2.11, tweede lid, in samenhang met artikel 2.11, zesde lid, van de Wet natuurbescherming) wordt via dit aanvullingsbesluit omgezet in het Omgevingsbesluit (artikel 10.6b). De bevoegdheid tot wijziging of intrekking van een aanwijzingsbesluit (voorheen: artikel 2.11, tweede lid, in

samenhang met artikel 2.1, zevende lid, eerste volzin, van de Wet natuurbescherming) wordt niet omgezet. Deze bevoegdheid ligt al besloten in de bevoegdheid tot aanwijzing (wie mag aanwijzen mag ook wijzigen of intrekken).

Verwezen wordt verder naar de paragrafen 2.2.2 en 4.3.2 van deze nota van toelichting.

Artikel 3.27 (toegangsbeperking)

Ter bescherming van bijzondere nationale natuurgebieden kan de toegang tot die gebieden worden beperkt of geheel worden verboden. De mogelijkheid om de toegang tot deze gebieden te beperken of te verbieden is geregeld in artikel 2.44, derde en vierde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. De bevoegdheid ligt bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dat is alleen anders in bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen waarin gedeputeerde staten bevoegd zijn; het onderhavige aanvullingsbesluit voorziet overigens niet in de aanwijzing van dergelijke gevallen.

In het eerste lid van artikel 3.27 is geregeld dat een besluit tot het beperken of verbieden van de toegang moet – maar ook uitsluiten kan – worden getroffen als dat nodig is voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied. Het tweede lid van artikel 3.27 strekt ter bescherming van de rechten van degenen die een recht van eigendom of een gebruiksrecht op een onroerende zaak in het bijzondere nationale natuurgebied hebben. Dit mede in het licht van het in het eerste protocol van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden beschermde eigendomsrecht. Bij het verbieden of beperken van de toegang tot een gebied zal een voorziening moeten worden getroffen, waardoor rechthebbenden op (het gebruik van) een onroerende zaak niet ernstig worden gehinderd in de toegang daartoe. De beperking van de toegang tot een gebied moet sowieso altijd voldoen aan de eisen van noodzaak, geschiktheid en evenredigheid. Bij de motivering van het besluit zal aan deze vereisten aandacht aan moeten besteed.

Omdat duidelijk moet zijn binnen welke geometrische begrenzing de beperking of het verbod geldt, wordt in de praktijk een kaart aan het besluit gevoegd. In lijn hiermee verplicht het derde lid van artikel 3.27 tot vastlegging van de geometrische begrenzing.

Met artikel 3.27 is het voorheen geldende artikel 2.11, derde lid, in samenhang met artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming omgezet. Grondslag voor de in artikel 3.27 neergelegde instructieregels vormt artikel 2.24 van de Omgevingswet in samenhang met de artikelen 2.25, eerste lid, onder b, en 2.31a, onder a, van die wet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Verwezen wordt verder naar de paragrafen 2.2.2 en 4.3.2 van deze nota van toelichting.

Artikel 3.28 (instandhoudingsmaatregelen)

De bescherming van bijzondere nationale natuurgebieden zal – buiten de oplegging van eventuele beperkingen bij maatwerkvoorschrift of bij ministeriële regeling en buiten de in het voorgaande besproken toegangsbeperkingen – over het algemeen worden geboden door fysieke beheermaatregelen te treffen die gericht zijn op het behoud of het herstel van de natuurwaarden, overeenkomstig de in het aanwijzingsbesluit geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen. Dergelijke maatregelen moeten op grond van artikel 3.28 worden getroffen als dat nodig is gelet op die instandhoudingsdoelstellingen. Met artikel 3.28 is het voorheen geldende artikel 2.11, derde lid, in samenhang met artikel 2.6 van de Wet natuurbescherming omgezet.

De gedoogplicht van artikel 2.11, derde lid, in samenhang met artikel 2.6, derde en vierde lid, van de Wet natuurbescherming is al op wetsniveau omgezet (artikel 10.10a van de Omgevingswet, zoals aangevuld door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Dit in het licht van de vereisten van het eerste protocol van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ten aanzien van de bescherming van het eigendomsrecht. Zoals in artikel 10.10a tot uitdrukking komt en in artikel 3.28 van het Bkl in de vorm van instructieregel wordt neergelegd, worden te gedogen maatregelen getroffen als dat noodzakelijk is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken natuurgebied. Gezien het ingrijpende karakter van de gedoogplicht, wordt daarvan alleen als ultimum remedium gebruik gemaakt, als de grondeigenaar zelf niet bereid of in staat is om de betrokken maatregelen te treffen.

Grondslag voor de in artikel 3.28 neergelegde instructieregels vormt artikel 2.24 van de Omgevingswet in samenhang met de artikelen 2.25, eerste lid, onder b, en 2.31a, onder a, van die wet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Verwezen wordt verder naar de paragrafen 2.2.2 en 4.3.2 van deze nota van toelichting.

Artikel 3.29 (provinciale taak invasieve exoten)

Artikel 3.29 geeft uitvoering aan artikel 2.18, aanhef en onder f, onder 3°, van de Omgevingswet, dat bepaalt dat de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve exoten in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen tot de taak van het provinciebestuur behoort. Voor de aanwijzing van deze gevallen sluit artikel 3.29 aan bij de voorheen in artikel 3.31, eerste lid, van de Regeling natuurbescherming aangewezen invasieve uitheemse soorten, voor de bestrijding en beheersing waarvan gedeputeerde staten van provincies sinds 1 januari 2018 verantwoordelijk zijn. Gegeven het feitelijke karakter van de treffen maatregelen, zijn gedeputeerde staten en niet 'het provinciebestuur' belast met de uitvoering van de taak. Een toekomstige uitbreiding van de provinciale taak tot nieuw aan te wijzen invasieve soortenzal in het licht van de vereisten van artikel 2.2 van de Omgevingswet uiteraard uitsluitend kunnen plaatsvinden na overleg met gedeputeerde staten van de provincie, zoals voorheen in artikel 3.38, tweede lid, van de Wet natuurbescherming was bepaald.

Bij de door gedeputeerde staten ten aanzien van de aangewezen invasieve uitheemse soorten te nemen maatregelen, gaat het om de maatregelen, bedoeld in de artikelen 17, 19 en 20 van de invasieve-exoten-basisverordening.

Artikel 17 van de verordening bepaalt dat de lidstaten uitroeiingsmaatregelen nemen bij vroegtijdige detectie van een populatie van een invasieve uitheemse soort. De uitroeiingsmaatregelen zijn gericht op de volledige en permanente verwijdering van een populatie van een invasieve uitheemse soort.

Artikel 19 van de verordening verplicht de lidstaten om, voor wijdverspreide invasieve uitheemse soorten die in de Unielijst zijn opgenomen, beheersmaatregelen vast te stellen. De beheersmaatregelen zijn gericht op het uitroeien, beheersen of indammen van een populatie van een invasieve uitheemse soort.

De tevens door de lidstaten te treffen herstelmaatregelen, genoemd in artikel 20 van de exotenverordening, zijn gericht op het versterken van de veerkracht van ecosystemen tegen invasieve exoten, herstel van de veroorzaakte schade en bevordering van een betere staat van instandhouding van inheemse soorten en hun habitats in overeenstemming met vogelrichtlijn en de habitatrictlijn.

De in bijlage VA bij artikel 3.29, eerste lid, genoemde soorten invasieve exoten ten aanzien waarvan gedeputeerde staten van de provincies worden belast met de uitvoering van de hiervoor genoemde maatregelen, bevat uitsluitend dier- en plantensoorten die zijn opgenomen op de op 13 juli 2016 in het Europees publicatieblad gepubliceerde initiële Unielijst. Over de opname in bijlage VA van de bij Uitvoeringsverordening (EU) 2017/1263 van 12 juli 2017 aan de Unielijst toegevoegde invasieve uitheemse soorten vindt nog overleg plaats met de provincies. Enkele uitheemse rivierkreeften en de Chinese wolhandkrab staan op de initiële Unielijst van de Europese Commissie, maar niet op bijlage VA. Voor deze invasieve exoten geldt dat de bevising van en handel in deze soorten een belangrijke beheersmaatregel vormen (zie de toelichting bij artikel 11.109, tweede lid, van het Bal). Beide aspecten hangen samen met bevoegdheden van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op grond van de Wet natuurbescherming en de Visserijwet 1963, waardoor het in de rede ligt dat hij een verantwoordelijkheid behoudt voor het nemen van beheersmaatregelen voor deze soorten.

De op de initiële Unielijst opgenomen beverrat is evenmin opgenomen in bijlage VA. Voor de beverrat geldt dat de waterschappen als wettelijke taak het zo goed mogelijk zorgdragen voor het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door beverratten hebben.

Onderdeel van de afspraken tussen Rijk en provincies is dat wanneer de kosten voor bestrijding van invasieve exoten sterk stijgen en redelijkerwijs niet zijn op te vangen, Rijk en provincies de consequenties daarvan met elkaar zullen bespreken. In het licht van het voorgaande en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet is het van belang in beeld te hebben hoe de kosten voor de nieuwe taken zich ontwikkelen. Hiertoe zal de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vanaf 2019 in ieder geval elke drie jaar een beknopte financiële evaluatie van het gevoerde beleid opstellen, op basis van gegevens van de provincies.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van beheersmaatregelen, uitroeiingsmaatregelen en herstelmaatregelen volgend uit de exotenverordening ten aanzien van de invasieve exoten die niet in bijlage Va zijn opgenomen.

Deze Minister is en blijft bovendien het bevoegd gezag voor maatwerkvoorschriften voor activiteiten die de introductie of verspreiding van invasieve exoten tot gevolg hebben of kunnen hebben (artikel 11.26), overeenkomstig de voorwaarden en beperkingen die in voorkomend geval voortvloeien uit de exotenverordening. Hieronder vallen de maatwerkvoorschriften die afwijken van artikel 11.109 van het Bal, dat handelen in strijd met de verbodsbepalingen van artikel 7 van de invasieve-exoten-basisverordening verbiedt. Een voorbeeld hiervan het bij maatwerkvoorschrift toestaan van het in een opvangcentrum houden van een in het wild gevangen exoot tot de natuurlijke dood van het desbetreffende dier.

Artikel 3.30 (aanwijzing nationaal park)

In het bestuursakkoord natuur is aangegeven dat de nationale parken tot de vervallen rijksparken behoren. In de praktijk maken de nationale parken uit van het natuurnetwerk Nederland. De provincies zijn verantwoordelijk voor de realisatie, de bescherming en het beheer van dat netwerk. Alles wat aanvullend daarop gebeurt, behoort tot het autonome taken van de provincie. De praktijk laat zien dat de provincies op dit punt zelf hun verantwoordelijkheid nemen, samen met de eigenaren en gebruikers van de nationale parken en maatschappelijke organisaties. Over het algemeen gebeurt dat via het zogenoemde 'overlegorgaan' van het nationaal park, dat zich de taak heeft aangetrokken om zorg te dragen voor de inrichting en het beheer en het functioneren van het nationaal park.

Het Rijk heeft zich niet geheel teruggetrokken. Het ondersteunt de aan de nationale parken verbonden educatie- en communicatiefunctie. Het Rijk ondersteunt daarnaast in ieder geval tot eind 2022 een transitie van nationale parken naar sterkere parken met meer (inter)nationale bekendheid. In dit verband is relevant dat de Tweede Kamer in 2014 bij motie⁵⁷² heeft opgeroepen om te komen tot sterkere en grotere nationale parken met als doel de bekendheid van nationale parken te vergroten en kansen te bieden aan ondernemers in en bij natuurgebieden. Samen met de provincies en de parken wordt dit uitgewerkt. In 2016 hebben de betrokken partijen de Nationale Parken Deal⁵⁷³ getekend, met het idee een beweging naar nationale parken van de toekomst in gang te zetten.

Ook ten aanzien van het gebruik van het predicaat 'nationaal park' zal het Rijk zijn verantwoordelijkheid blijven nemen, overeenkomstig de resolutie dienaangaande van de International Union for Conservation of Nature en Natural Resources. Deze resolutie werd aangenomen tijdens de tiende algemene vergadering van die organisatie te New Delhi in India op 1 december 1969. De resolutie bevat de aanbeveling aan regeringen om te verzekeren dat het begrip

⁵⁷² Kamerstukken II 2014/15, 34000 XIII, nr. 76.

⁵⁷³ Kamerstukken II 2015/16, 33576, nr. 64.

'nationaal park' wordt gereserveerd voor gebieden die voldoen aan in de resolutie nader omschreven karakteristieken. Het gaat daarbij – kort gezegd – om grotere gebieden met belangrijke natuurwetenschappelijke of landschappelijke kwaliteiten voor het behoud waarvan het bevoegd gezag in het betrokken land de nodige maatregelen heeft getroffen en die – onder voorwaarden – zijn opengesteld voor het publiek. Achtergrond van de resolutie is de wens om een wildgroei van nationale parken te voorkomen.

Omwille van de duidelijkheid is voorheen in artikel 8.3 van de Wet natuurbescherming de bevoegdheidsverdeling tussen het Rijk en de provincies als voorzien in het bestuursakkoord natuur verankerd. Deze bepaling wordt met dit aanvullingsbesluit inhoudelijk ongewijzigd opgenomen in het Bkl, door toevoeging van artikel 3.30. Ingevolge dat artikel geschiedt de aanwijzing van nationale parken door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het eerste lid bevat de inhoudelijke eisen waaraan gebieden moeten voldoen om voor het predicaat 'nationaal park' in aanmerking te komen. Deze eisen zijn direct afgeleid uit de criteria die door de IUCN zijn geformuleerd. Gelet op de verantwoordelijkheid van de provincies voor het gebiedsgerichte beleid en voor de verzekering van de bescherming en het beheer van de parken, zal de minister dat uitsluitend doen op verzoek van de betrokken provincie, of provincies, waarin het park is gelegen (tweede lid).

Overigens is thans al een groot aantal nationale parken aangewezen: 'De Alde Feanen', 'De Biesbosch', 'Drents-Friese Wold', 'Duinen van Texel', 'Dwingelderveld', 'De Groote Peel', 'Lauwersmeer', 'De Loonse en Drunense Duinen', 'De Maasduinen', 'De Meinweg', 'Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa', 'Nieuw Land', 'Oosterschelde', 'De Sallandse Heuvelrug', 'Schiermonnikoog', 'Utrechtse Heuvelrug', 'Weerribben-Wieden' en 'Zuid-Kennemerland'. Het besluit tot aanwijzing van deze parken is thans neergelegd in artikel 2 van de Regeling aanwijzing nationale parken.

Buiten de 17 genoemde nationale parken is sprake van een grensoverschrijdend nationaal park dat zijn grondslag vindt in het Unieverdrag van de Benelux: Grenspark De Zoom – Kalmthoutse Heide'. Dat gebied is als nationaal park aangewezen in de Beschikking van het Comité van Minister van de Benelux Economische Unie van 2 mei 2011 m(2011)4 (Benelux-Publicatieblad 2012, nr. 1). De oudste nationale parken, het Nationale Park De Hoge Veluwe en het Nationale Park de Veluwezoom, zijn niet door het Rijk aangewezen maar ontstaan door particulier initiatief; ook deze parken voldoen aan de criteria van de IUCN.

Ten aanzien van de aanwijzing zijn in het voorgestelde artikel 8.3 geen nadere voorschriften gesteld. Het ligt in de rede dat in het besluit het aangewezen gebied ook nader geografisch wordt aangeduid; dat kan geschieden op een wijze die ruimte laat voor de doorvoering van kleinere grenscorrecties, zolang de wezenlijke kenmerken van het gebied daardoor niet worden aangetast.

Zowel ten aanzien van de bestaande als eventuele nieuwe nationale parken kan de minister tot wijziging of intrekking van de aanwijzing overgaan. Dit is – anders dan voorheen in artikel 8.3

van de Wet natuurbescherming – niet meer expliciet tot uitdrukking gebracht, omdat dat overbodig is: in de bevoegdheid om een besluit te nemen of te wijzigen ligt te allen tijde ook de bevoegdheid tot wijzigen of intrekken besloten. Ook bij andere op grond van de Omgevingswet genomen besluiten wordt dat niet expliciet tot uitdrukking gebracht. Intrekking zal aan de orde zijn, als niet langer is voldaan aan de voorwaarden voor de verkrijging van het predicaat 'nationaal park'. Uiteraard zullen – voor zover aan de intrekking niet al een verzoek van de provincie is voorafgegaan – gedeputeerde staten van de betrokken provincie, of provincies, worden gehoord, vooraleer de minister tot intrekking overgaat. Dit overeenkomstig artikel 2.2 van de Omgevingswet.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat voor de nationale parken in de Omgevingswet of dit aanvullingsbesluit niet in een specifiek beschermingsregime is voorzien. Aanwijzing van de parken leidt als zodanig dus niet tot de toepasselijkheid van extra beschermingsmaatregelen. Voor zover de nationale parken tevens een Natura 2000-gebied zijn, geldt het beschermingsregime als neergelegd in hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel. Voorts vallen alle huidige nationale parken binnen het natuurnetwerk Nederland, waarop de bestaande paragraaf 7.3.1 van het Bkl van toepassing is dat voorziet in een door middel van de omgevingsplannen te bieden beschermingsregime. Het is aan provincies en gemeenten zelf om af te wegen of in aanvulling daarop bij omgevingsverordening of omgevingsplan specifieke aanvullende eisen moeten worden gesteld.

Artikel 3.31 (aanwijzing bevoegde instantie)

In dit artikel wordt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen als de bevoegde instantie die is belast met de uitvoering van EU-verordeningen en EU-richtlijnen die betrekking hebben op handel en bezit van dieren, planten, hout en producten daarvan, of op de introductie of verspreiding van invasieve uitheemse soorten (invasieve exoten), als deze verordeningen of richtlijnen verplichten tot het aanwijzen van zodanige bevoegde instantie. Te denken valt aan de eerder aangehaalde cites-basisverordening, cites-uitvoeringsverordening, Europese regelgeving over de handel in zeehondenproducten, Europese regelgeving over met de wildklem of andere welzijnsonvriendelijke methoden gevangen dieren, Verordening invasieve uitheemse soorten, de FLEGT-verordening en Europese houtverordening. Verwezen wordt naar de paragrafen 3.3.6, 3.3.7 en 3.4.2 van deze nota van toelichting. De minister behoudt de ruimte om een andere instantie als bevoegde instantie aan te wijzen.

Voorheen was eenzelfde bepaling opgenomen in de artikelen 3.37, derde lid, en 4.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming. De basis voor dit artikel is artikel 2.25 van de Omgevingswet,

Artikel 3.32 (verstrekking fyto-sanitaire certificaten en etiketten)

Op grond van artikel 17, eerste lid, onder a, van de cites-uitvoeringsverordening mogen lidstaten accepteren dat bij de uitvoer van bepaalde gekweekte planten een fyto-sanitair certificaat

wordt overgelegd in plaats van een uitvoervergunning als bedoeld in artikel 5, vierde lid, van de cites-basisverordening. Fytosanitaire certificaten zijn in veel gevallen al voorgeschreven voor de uitvoer van deze planten en op deze wijze worden de administratieve lasten beperkt voor de exporteur. Van de mogelijkheid van artikel 17 van de cites-basisverordening is in artikel 11.96 van het Bal gebruik gemaakt, net zoals voorheen op grond van artikel 3.15 van de Regeling natuurbescherming het geval was.

In Nederland worden fytosanitaire certificaten uitgegeven door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ter uitvoering van de Plantenziektenwet. De soorten waarvoor de minister op aanvraag dergelijke certificaten uitgeeft die tevens kunnen dienen ter vervanging van een uitvoervergunning, worden aangewezen in de Omgevingsregeling; het gaat om de soorten die voorheen waren genoemd in bijlage 8 bij de Regeling natuurbescherming. De taak van de minister op dit punt is vastgelegd in artikel 3.32, aanhef en onder a, van het Bkl.

De minister verstrekt op grond van artikel 3.32, aanhef en onder b, tevens op aanvraag etiketten als bedoeld in de artikelen 52, eerste lid en 66, zesde lid van de cites-uitvoeringsverordening. In de omgevingsregeling worden nadere regels gesteld over de aantallen en de retournering van ongebruikte etiketten.

Artikel 3.33 (erkenning examens gebruik jachtgeweer, roofvogels en eendenkooien) en artikel 3.34 (erkenning organisatie examens gebruik jachtgeweer, roofvogels en eendenkooien)

Voor de verkrijging van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit of voor een valkeniersactiviteit en voor het gebruik van een eendenkooien is op grond van de artikelen 8.74q en 8.74t van het Bkl en artikel 11.87, eerste lid, van het Bal vereist dat met goed gevolg het daarvoor door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit erkend een examen is afgelegd, waarin de kennis en kunde van de aanvrager worden getoetst. Bovendien moet het examen zijn afgenomen door een organisatie die daarvoor door de minister is erkend. De taak die de minister op dit vlak heeft is vastgelegd in de artikelen 3.33 en 3.34. Met de instructieregels wordt uitvoering gegeven aan artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 10, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

De eisen waaraan de examens moeten voldoen zijn neergelegd in de artikelen 11.88, 11.89, 11.90 en 11.91 van het Bal. De eisen waaraan organisaties die examens afnemen moeten voldoen, zijn neergelegd in artikel 11.92 van het Bal. Die regels zijn gebaseerd op artikel 4.32, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.3.5.5 van deze nota van toelichting.

Onderdeel B

In de bestaande tekst van artikel 4.26 werd nog verwezen naar de Wet natuurbescherming. Deze wijziging is vervangen door een verwijzing naar het artikel over de eisen aan de aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden in het Bkl, waaronder de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen. De begrippen 'instandhoudingsmaatregelen' en 'passende maatregelen' zijn inmiddels omschreven in bijlage I, onder B, bij het Bkl, zodat in artikel 4.26 de tekst op dit punt minder uitvoerig kan zijn.

Onderdeel C

Artikel 4.27 (aanwijzing programmatische aanpak stikstof)

In de Omgevingswet is het programma aanpak stikstof aangewezen als verplicht programma, vast te stellen door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in overeenstemming met de andere Ministers die het aangaat (artikel 3.9, vierde lid, van de wet, zoals aangevuld met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Op grond van artikel 3.15, vierde lid, van de Omgevingswet kan een programma als bedoeld in artikel 3.16 van de Omgevingswet worden aangewezen, dat aangeeft welke milieugebruiksruimte voor activiteiten beschikbaar is in de daarbij aangegeven gebieden en perioden. De in artikel 3.15 en 3.16 van de Omgevingswet bedoelde programma's worden vastgesteld in het kader van een programmatische aanpak; het gaat dan om programma's met een meer dwingend karakter die ook kunnen voorzien in een dwingende wijze van verdeling van schaarse milieugebruiksruimte. Op deze programma's zijn de artikelen 3.16 e.v. van de Omgevingswet van toepassing. Deze artikelen betreffen onder meer de inhoud van het programma, het verplichte karakter van de daarin opgenomen maatregelen voor de bestuursorganen die daarmee hebben ingestemd en de monitoring en bijsturing van het programma. In artikel 4.27 wordt het programma aanpak stikstof als een programma in het kader van een programmatische aanpak aangewezen. Dit karakter had het programma aanpak stikstof voorheen ook op grond van de artikelen 2.1 e.v. van het Besluit natuurbescherming.

De in artikel 2.1, eerste lid, van het voorheen geldende Besluit natuurbescherming gestelde doelstellingen die met de programmatische aanpak moeten worden bereikt behoeven niet meer te worden omgezet in dit aanvullingsbesluit. Deze zijn namelijk in artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet verwoord: het verminderen van de belasting door stikstofdepositie van in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden en het binnen afzienbare termijn verwezenlijken van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze habitats. De voorheen in artikel 2.1, tweede lid, van het Besluit natuurbescherming gestelde uitwerking van de doelstelling om de stikstofstofbelasting te verminderen, namelijk dat deze vermindering "ambitieuw en realistisch" is nu in artikel 4.28, tweede lid, gekoppeld aan de te nemen maatregelen. De betrokkenheid van andere bestuursorganen als geregeld in het derde, vierde en vijfde lid van art. 2.1 van het Besluit natuurbescherming wordt in het stelsel van de omgevingswet niet apart geregeld in het licht van

het vereiste van bestuurlijke afstemming als neergelegd artikel 2.2 van de Omgevingswet. Maar evenals voorheen zal ook in de toekomst elke wijziging van het programma of elk nieuw programma worden vastgesteld in overeenstemming met de bevoegde gezagen voor de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden waarop de wijziging of het programma betrekking heeft, dus in de praktijk met gedeputeerde staten van alle provincies en de Minister van Defensie. Dat spreekt ook voor zich, omdat de maatregelen van het programma uiteindelijk integraal onderdeel worden van het beheerplan en het van belang is dat de daarvoor verantwoordelijke bestuursorganen ook daadwerkelijk daar uitvoering aan geven. Een wijziging die betrekking heeft op slechts enkele Natura 2000-gebieden, behoeft uiteraard enkel overeenstemming met de bevoegde gezagen voor de beheerplannen voor die gebieden (voorheen: artikelen 2.1, vijfde lid, en 2.10).

De voorheen in artikel 2.1, zesde lid, van het Besluit natuurbescherming opgenomen programmaduur van zes jaar, wordt niet meer bij algemene maatregel van bestuur bepaald. Overeenkomstig artikel 3.17, eerste lid, aanhef en onder b, van de wet, moet in het programma zelf worden bepaald op welke periode het betrekking heeft. Wel wordt in artikel 10.19 van het Ob geregeld, dat het programma in ieder geval elke zes jaar wordt geactualiseerd.

Het programma wordt, zoals blijkt uit de artikelen 3.4, vierde lid, en 3.17, onder a, van de Omgevingswet, vastgesteld met inbegrip van de gebieden waarop het programma betrekking heeft. Als een gebied later aan het programma wordt toegevoegd, geldt pas vanaf de toevoeging aan het programma voor dat gebied het in voorkomend geval in het programma opgenomen beleid voor de verdeling van beschikbare ruimte voor stikstofdepositie over nieuwe ontwikkelingen. Overigens is toevoeging van een gebied aan het programma pas aan de orde als ook het bijbehorende gebiedsgerichte maatregelenpakket, gericht op realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstofgevoelige habitats in het gebied, gereed is.

Het zevende lid van artikel 2.1 van het voorheen geldende Besluit natuurbescherming, dat regelde dat een wijziging geen afbreuk doet aan de doelstellingen van het programma, is in artikel 4.27 niet overgenomen. Die bepaling is overbodig: het wettelijk kader geldt altijd ook voor wijzigingen, dat hoeft niet expliciet bepaald te worden. Dat gebeurt elders in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur ook niet.

Het achtste lid van artikel 2.1 van het voorheen geldende Besluit natuurbescherming, dat de elektronische toegankelijkheid van het programma onverminderd artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht regelde, is niet omgezet in een specifieke bepaling. Het is de bedoeling dat programma's uiteindelijk ook via het digitaal stelsel Omgevingswet bekend worden gemaakt, het moment waarop zal afhangen van de voor de inrichting van het digitaal stelsel gevolgde fase. Tot die tijd zullen de ministers op gelijke wijze als voorheen zorg dragen voor het elektronisch toegankelijk maken van het programma aanpak stikstof en wijzigingen daarvan.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.1.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting, waarin ook is ingegaan op de gevolgen van de PAS-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 4.28 (inhoud programmatische aanpak stikstof)

Algemeen

De regels in het eerste lid van artikel 4.28 over de inhoud van het programma aanpak stikstof zijn overgenomen uit het voorheen geldende artikel 2.2, eerste en tweede lid, van het Besluit natuurbescherming, voor zover er geen discussie bestaat over de houdbaarheid in het licht van de in paragraaf 4.3.1.4 van het algemeen deel van de nota van toelichting besproken PAS-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In het licht van de PAS-uitspraken is het voorheen in artikel 2.2, eerste lid, onder h, van het Besluit natuurbescherming opgenomen voorschrift geschrapt. Dat voorschrift verplichtte – in samenhang met de aanhef van dat artikellid – tot het beschrijven in het programma van de uitgangspunten voor de bepaling van de stikstofontwikkelingsruimte, voor de reservering voor en toedeling aan activiteiten, en tot het vastleggen van de stikstofontwikkelingsruimte die beschikbaar is op het moment van vaststellen van het programma. Daarvoor in de plaats is in het derde lid een 'kan-bepaling' opgenomen, die voorziet in de mogelijkheid van het formuleren van beleid over het verlenen van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten, waaronder de aan die activiteiten te stellen eisen en het beleid ten aanzien van het identificeren van beschikbare ruimte voor stikstofdepositie en het verdelen van die ruimte over nieuwe ontwikkelingen.

De in het eerste lid van artikel 4.28 gestelde regels over de inhoud van het programma die betrekking hebben op de aard van de maatregelen, op de eventuele verdeling van ruimte voor stikstofdepositie over Natura 2000-activiteiten gedurende de programmaperiode en op de inhoud van de ecologische beoordeling (eerste lid, onder e, g en h) worden verder uitgewerkt in de artikelen 4.29, 4.30 en 4.31 van het Bkl.

Het tweede lid van artikel 4.28, dat voorschrijft dat de maatregelen zijn gericht op een ambitieuze en realistische vermindering van de stikstofdepositie uit Nederlandse bronnen, is de omzetting van het voormalige artikel 2.1, tweede lid, van het Besluit natuurbescherming.

Het derde lid van artikel 2.2 van het Besluit natuurbescherming, dat regelde dat bij wijzigingen van het programma het eerste en tweede lid in acht worden genomen, is niet overgenomen. Een dergelijke bepaling is overbodig, omdat het voor zich spreekt dat het wettelijke kader voor een programma ook geldt voor wijzigingen van een programma. Ook elders in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur worden dergelijke regels niet gesteld.

De voorheen in artikel 2.2 van het Besluit natuurbescherming opgenomen bepaling dat onderscheid kan worden gemaakt tussen de depositie van ammoniak en andere stikstofverbindingen is wegens overbodigheid evenmin in het Bkl opgenomen: een dergelijk onderscheid kan ook zonder expliciete bepaling desgewenst te allen tijde worden gemaakt. In het programma aanpak stikstof 2015–2021 werd overigens alleen gerekend met stikstof, ongeacht de verbinding waarin deze voorkomt (NH₃ of NO_x). Bij de maatregelen in dat programma werd wel onderscheid gemaakt. Zo waren specifieke maatregelen gericht op vermindering van de ammoniakuitstoot uit stallen en bij het uitrijden van meststoffen, waar ammoniak uit de veehouderij een van de grootste bronnen van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden is.

Behalve de eisen van artikel 4.28 zijn uiteraard ook de eisen van artikel 3.17 van de Omgevingswet van belang voor de inhoud van het programma aanpak stikstof. De in dat laatstgenoemde artikel neergelegde eisen worden over het algemeen echter gedekt door de specifieke regels van artikel 4.28 van het Bkl en artikel 4.3, vierde lid van de Omgevingswet.

Bepaling maatregelen programma op basis van doelen en situatie in de Natura 2000-gebieden

De regels in artikel 4.32 e.v. voorzien in een systematische benadering op basis van een analyse die voor elk van de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden wordt opgesteld.

Voor elk van de gebieden wordt de uitgangssituatie in beeld gebracht, zowel ten aanzien van de stikstofbelasting – onderscheiden naar gebiedsgerelateerde en externe bronnen – als ten aanzien van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats (eerste lid, onder a en b). De beschrijving van de staat van instandhouding gebeurt in de analyses die als onderdeel van het programma voor elk afzonderlijk in het programma opgenomen Natura 2000-gebied worden opgesteld.

Vervolgens wordt bepaald welke ruimte er gezien deze uitgangssituatie is voor stikstofdepositie en worden indicatoren geformuleerd, ten aanzien van de vermindering van de stikstofdepositie met het oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten in de gebieden (eerste lid, onder c). De instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied (artikel 3.20 van het Bkl). De bepaling van de doelstellingen voor de vermindering van de stikstofbelasting en voor het in voorkomend geval benodigde natuurherstel voor de desbetreffende programmaperiode geschiedt uiteraard in wisselwerking met de uitkomsten van de in het programma op te nemen sociaaleconomische analyse van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen waarin het programma voorziet (eerste lid, onder f) en de in het programma op te nemen analyse van de verwachte effecten van die maatregelen in omvang, ruimte en tijd (eerste lid, onder g).

Op basis van de uitgangssituatie, de analyses van wat haalbaar en betaalbaar is en van wat de te verwachten effecten van maatregelen zijn en de voor de betrokken programmaperiode gestelde doelstellingen worden in het programma maatregelen opgenomen. Deze zijn tweërlei van aard (eerste lid, onder e, en artikel 4.29 van het Bkl).

Allereerst moeten in het licht van de doelstelling van het programma als verwoord in artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet en in het tweede lid van artikel 4.28 brongerichte maatregelen worden getroffen. Behalve uit reeds voorziene of genomen maatregelen, al dan niet ter uitvoering van Europese regelgeving, zullen deze moeten bestaan uit aanvullende maatregelen die ervoor zorgen dat de emissies van stikstof sneller zullen dalen dan het geval zou zijn zonder programma. Brongerichte maatregelen kunnen generiek zijn, zoals algemene rijksregels ten aanzien van stalemissies of mestaanwending, maar ook meer gebiedsspecifiek, zoals provinciale regels ten aanzien van stikstofemissie-veroorzakende activiteiten in de provincie of in of nabij Natura 2000-gebieden, dan wel beëindiging of verplaatsing van bedrijven die een te hoge depositie op een gebied veroorzaken.

Bronmaatregelen alleen volstaan niet, nu ook met die bronmaatregelen de belasting van de meeste voor stikstof gevoelige habitats veelal nog te hoog zal blijven; bovendien heeft in veel gebieden al een flinke ophoping van stikstof in bodem en water plaatsgevonden. Om de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied te realiseren zijn daarom ook maatregelen in de gebieden nodig, waarmee de voor stikstof gevoelige habitats worden beschermd en de kans krijgen zich te ontwikkelen, ook zolang er sprake is van een overschot aan stikstofdepositie. Deze maatregelen hebben allereerst tot doel te verzekeren dat er geen achteruitgang van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats plaats zal vinden. Daarnaast hebben zij tot doel de kwaliteit van de habitats te verbeteren en de oppervlakte daarvan uit te breiden daar waar dit een doelstelling is. De herstelmaatregelen moeten de natuur bestendiger maken tegen een overbelasting van stikstof en hebben als zodanig geen invloed op de hoogte van de depositie zelf. Voorbeelden van herstelmaatregelen zijn het herstel van de waterhuishouding, de verhoging van het grondwaterpeil, de afgraving van een deel van de bodem door plaggen, chopperen of baggeren en de afvoer van stikstofrijk materiaal door extra maaien, begrazen of periodiek verbranden.

De uitvoering van dit soort herstelmaatregelen is uiteraard de primaire verantwoordelijkheid van de eigenaren en beheerders van het gebied. Het is de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat het beheerplan voor het betrokken gebied vaststelt of mede vaststelt, veelal gedeputeerde staten van de betrokken provincie, soms ook de Minister van Infrastructuur en Water, de Minister van Defensie of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, om daarover met de eigenaren en beheerders afspraken te maken en de uitvoering van de maatregelen te borgen. Bij de uitvoering van de maatregelen kunnen overigens ook andere bestuursorganen zijn betrokken, in het bijzonder waterschappen en soms ook gemeenten. Het is in het licht van de doeltreffendheid van het programma van groot belang dat deze bestuursorganen instemmen met de maatregelen die zij moeten nemen; ook de in artikel 3.18 van de Omgevingswet neergelegde uitvoeringsplicht heeft dan ten volle haar werking.

Eventueel beleid voor verdeling ruimte voor stikstofdepositie en toestemmingverlening

Zoals in de PAS-uitspraak over de vergunningverlening aan veehouderijen rond de Peel-gebieden helder is geworden, kunnen de positieve effecten van reguliere maatregelen voor behoud, van maatregelen voor herstel die nodig zijn voor het realiseren van de eventuele herstelopgave en die dus niet aanvullend zijn, en de positieve effecten van autonome maatregelen niet worden betrokken in een passende beoordeling om weg te strepen tegen negatieve effecten van toegestane nieuwe projecten die stikstofdepositie op reeds overbelaste Natura 2000-gebieden veroorzaken. Deze effecten kunnen hooguit worden meegewogen voor de bepaling van de conditie van de relevante natuurwaarden. Positieve effecten van verdergaande maatregelen die zijn gekoppeld aan het programma – zogenoemde ‘beschermingsmaatregelen’ – kunnen wel worden gebruikt ter rechtstreekse ondervanging van negatieve effecten van nieuwe projecten, mits uiteraard de effecten zich tijdig en op dezelfde locatie voordoen. In alle gevallen moeten de maatregelen van kracht zijn op het moment van de uitvoering van de passende beoordeling en de effecten van de maatregelen op de relevante locaties moeten dan ook vast staan. De maatregelen en de effecten mogen bijvoorbeeld niet afhankelijk zijn van individuele keuzen of van de wijze waarop en de omstandigheden waaronder zij worden uitgevoerd.

De vast staande positieve effecten van beschermingsmaatregelen zouden ook kunnen worden betrokken in het eventueel op grond van het derde lid van artikel 4.28 geformuleerde beleid voor verdeling van ruimte voor stikstofdepositie over Natura 2000-activiteiten. Wat de effecten zijn en in hoeverre deze vaststaan zal moeten blijken uit de beoordeling die ten grondslag ligt aan het programma, welke beoordeling aan strikte eisen moet voldoen voor zover op basis daarvan toestemmingen worden verleend voor nieuwe projecten met mogelijk significante effecten voor een Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn (zie hierna).

Het op grond van het derde lid van artikel 4.28 geformuleerde beleid kan overigens ook geheel andere elementen bevatten. Te denken valt aan het stellen van nadere duurzaamheidseisen aan activiteiten die stikstofemissie veroorzaken ter verzekering van een zo klein mogelijke impact – of juist een positieve impact – op Natura 2000-gebieden, aan een prioritering van projecten, aan het al dan niet kunnen toepassen van saldering van stikstofemissies met andere bronnen, aan verplicht gebruik van ruimte voor stikstofdepositie uit een door het bevoegde gezag beheerde stikstofbank et cetera.

Beoordeling effecten programma

Een belangrijk onderdeel van het programma is de daaraan ten grondslag liggende beoordeling van de effecten, waaronder de ecologische effecten (eerste lid, onder g en h, en artikel 4.31 van het Bkl). De eisen aan de beoordeling verschillen al naar gelang de reikwijdte van het programma, en in het bijzonder naar gelang op basis van het programma al dan niet een verdeling van beschikbare ruimte voor stikstofdepositie over nieuwe Natura 2000-activiteiten plaatsvindt.

Is het programma primair gericht op het in samenhang treffen van maatregelen om de stikstofbelasting van daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden terug te dringen en de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren, dan is het in het licht van de doelstellingen van het programma en de motivering van de maatregelen van belang dat de beoordeling op basis van de beste beschikbare kennis uitspraken doet over de verwachte effecten van de maatregelen in samenhang met de te realiseren instandhoudingsdoelstellingen in de betrokken Natura 2000-gebieden. Daarbij gaat het in het bijzonder om de vraag of door het samenstel van maatregelen het in voorkomend geval vereiste natuurherstel binnen een reële termijn kan worden gerealiseerd en dat intussen geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats en geen significante verstoring van de soorten in het gebied plaatsvinden. Daarbij moet rekening worden gehouden met de algemene ontwikkeling van de achtergronddepositie en – voor zover deze zijn te identificeren – met voorzienbare nieuwe activiteiten die depositie op de betrokken habitats veroorzaken. Deze beoordeling betreft feitelijk de voldoening aan de vereisten van de artikelen 2, tweede lid, en 6, eerste en tweede lid, van de habitatrichtlijn en de artikelen 2 en 3, tweede lid, in samenhang met artikel 4 van de vogelrichtlijn. Bij een programma dat uitsluitend is gericht op het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen en het voorkomen van verslechtering zal artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn in beginsel niet in het geding zijn. Dat artikellid verbiedt om plannen of projecten toe te staan die alleen of gecumuleerd met effecten van andere plannen of projecten kunnen leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied, maar heeft geen betrekking op maatregelen die direct noodzakelijk zijn voor het beheer van het gebied.

Wordt in het programma ook voorzien in de verdeling van beschikbare ruimte voor stikstofdepositie over Natura 2000-activiteiten en is het de bedoeling dat bij de toestemmingverlening voor nieuwe stikstofdepositie veroorzakende projecten kan worden teruggegrepen op de beoordeling die ten grondslag ligt aan het programma, dan gelden aanzienlijk zwaardere eisen. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak moeten projecten die leiden tot een toename van de stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats die al een te hoge stikstofbelasting hebben immers worden beschouwd als projecten met mogelijk significante effecten voor de betrokken Natura 2000-gebieden in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. Dat artikellid – dat voor projecten is omgezet in artikel 8.74b van het Bkl – vereist een voorafgaande passende beoordeling van dergelijke projecten en bepaalt dat voor dergelijke projecten alleen toestemming kan worden gegeven als op basis van die passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast. Daartoe moet de beoordeling tot de conclusie leiden dat stikstofdepositie van het betrokken project – gecumuleerd met stikstofdepositie die het gevolg kan zijn van andere projecten of plannen – met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied, wat vereist dat de daarvoor bepalende bestanddelen duurzaam worden behouden en de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar wordt gebracht. Het Hof van Justitie van de Europese Unie stelt uit een oogpunt van voorzorg zware eisen aan deze zekerheid. Zoals in het voorgaande is aangegeven, verbindt de Afdeling bestuursrechtspraak

van de Raad van State in verband daarmee ook zware eisen aan de zekerheid van de positieve effecten van in een programma opgenomen maatregelen, willen deze in de passende beoordeling kunnen worden betrokken. Ten aanzien van de passende beoordeling wordt verder verwezen naar de toelichting bij artikel 8.74b van het Bkl.

Monitoring en bijsturing

Een adequaat systeem van monitoring en bijsturing kan niet worden gemist. Dat is essentieel voor een goede werking van het programma. En in voorkomend geval is dat ook van belang voor de tijdige actualisatie van de ecologische beoordeling van het programma, als het de bedoeling is dat daarop kan worden teruggegrepen in de passende beoordeling van nieuwe projecten. Artikel 10.41 van het Bkl bevat regels over de monitoring. Het monitoringssysteem moet als onderdeel van het programma worden uitgewerkt (artikel 4.28, eerste lid, onder i). De verplichting tot tijdige bijsturing vloeit voort uit artikel 13.19, derde lid, van de Omgevingswet. Met het oog op de tijdige bijsturing zullen de bij het programma betrokken bestuursorganen al ruimschoots vóór bijsturing de verschillende opties daarvoor moeten hebben geïnventariseerd en op effecten hebben beoordeeld.

Als het programma voorziet in verdeling van ruimte voor stikstofdepositie over Natura 2000-activiteiten, is onderdeel van de monitoring de vaststelling gedurende de programmaperiode in hoeverre aan het uitgangspunt van een evenwichtige beschikbaarstelling gedurende de programmaperiode wordt voldaan. Daarbij wordt niet alleen in beeld gebracht welke ruimte de rest van de programmaperiode nog beschikbaar is, maar wordt ook vast een doorkijk naar de volgende programmaperiode geboden.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.1.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting, waarin ook is ingegaan op de gevolgen van de PAS-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 4.29 (maatregelen programmatische aanpak)

Door dit artikel wordt het voorheen geldende artikel 2.3 van het Besluit natuurbescherming omgezet, op basis van de artikelen 2.24, eerste lid, en 2.25, eerste lid, onder a, onder 1^o, en tweede lid van de Omgevingswet. In onderdeel a zijn de EU-besluiten qua strekking wat meer gepreciseerd. Onderdeel c – dat eerder sprak over “gebiedsgerichte en effectgerichte maatregelen” – is iets meer uitgewerkt.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de voorgaande toelichting op artikel 4,32 van het Bkl en naar paragraaf 4.3.1.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting, waarin ook is ingegaan op de gevolgen van de PAS-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 4.30 (verdeling ruimte voor stikstofdepositie over Natura 2000-activiteiten gedurende periode programmatische aanpak stikstof)

De in dit artikel neergelegde regel van een evenwichtige verdeling van de op grond van de in voorkomend geval in het programma voor verdeling over Natura 2000-activiteiten van in voorkomend geval voor stikstofdepositie geïdentificeerde ruimte over de programmaperiode betreft de beschikbaarstelling in de tijd voor de onderscheiden gebieden en sectoren. De ter zake gemaakte keuzen – waarbij de betrokken bestuursorganen een ruime beoordelingsmarge hebben – zullen in het programma moeten worden gemotiveerd.

Door dit artikel wordt het voorheen geldende artikel 2.4, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming omgezet op basis van de artikelen 2.24, eerste lid, en 2.25, eerste lid, onder a, onder 1°, en tweede lid van de Omgevingswet. Dit met dien verstande dat in het Besluit natuurbescherming nog als uitgangspunt gold dat het programma te allen tijde ook voorziet in ruimte voor stikstofdepositie die wordt toegedeeld in toestemmingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden, waar dat in artikel 4.28, derde van het Bal, een in het programma zelf te bepalen keuze is. Vandaar de toevoeging aan het eerste lid van de zinsnede “als toepassing wordt gegevens an artikel 4.28, derde lid, aanhef en onder b”. Ook anderszins zijn de bewoordingen van de bepaling aangepast, omdat – buiten de op grond van artikel 10.19 uit te voeren 6-jaarlijkse actualisatie – in de systematiek van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur geen regels worden gesteld over de periode waarop het programma betrekking heeft; het programma bepaalt die periode op grond van artikel 3.17, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet zelf. De nu gekozen formulering werkt materieel echter op gelijke wijze uit als voorheen artikel 2.4, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming.

De bevoegdheid van het voormalige artikel 2.4, tweede lid, van het Besluit natuurbescherming om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen vaststellen over de toepassing van het uitgangspunt van de evenwichtige verdeling, kan niet terugkeren gelet op de delegatiegrondslagen in de Omgevingswet, die uitsluitend een ministeriële regeling toelaten voor zover deze uitvoeringstechnische, administratieve of meet- of rekenvoorschriften bevatten (artikel 2.24, tweede lid, onder b, en 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet, zoals deze is gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Overigens zijn dergelijke regels op grond van de Wet natuurbescherming nooit gesteld.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de voorgaande toelichting op artikel 4,32 van het Bkl en naar paragraaf 4.3.1.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting, waarin ook is ingegaan op de gevolgen van de PAS-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 4.31 (inhoud ecologische beoordeling programmatische aanpak stikstof)

De ecologische onderbouwing van het programma aanpak stikstof moet voldoen aan de eisen die artikel 4.31 stelt. De ecologische onderbouwing moet evenals de conclusies daaruit betrekking hebben op elk afzonderlijk Natura 2000-gebied dat in het programma is opgenomen. In de in het eerste lid van artikel 4.31 genoemde eisen komt elk van de eisen terug die zijn geformuleerd in artikel 6 van de habitatrichtlijn, dat het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden bevat. Het eerste lid van artikel 6 van de habitatrichtlijn vereist instandhoudingsmaatregelen ter realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor elk van de habitats en soorten, genoemd in de bijlagen I en II bij de richtlijn, die in het Natura 2000-gebied voorkomen; deze eis komt terug in het toetsingscriterium van onderdeel a, van artikel 4.31, eerste lid. Het tweede lid van artikel 6 van de habitatrichtlijn vereist preventieve passende maatregelen, om – in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen relevante – verslechtering van de kwaliteit van de habitats en significante verstoring van de soorten in de Natura 2000-gebieden te voorkomen; deze eis komt terug in de toetsingscriteria van de onderdelen b en c, van artikel 4.31, eerste lid. Het derde lid van artikel 6 van de habitatrichtlijn vereist een voorafgaande passende beoordeling van plannen en projecten met mogelijke significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied en staat goedkeuring van die plannen en projecten alleen toe als uit de passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetaast; deze eis – die vooral van belang is als het programma ook voorziet in de toedeling van beschikbare ruimte voor stikstofdepositie aan nieuwe projecten en als het tevens de bedoeling is dat in de passende beoordeling van projecten kan worden teruggegrepen op de beoordeling van het programma – komt terug in het toetsingscriterium van onderdeel d, van artikel 4.31, eerste lid. Deze eisen zijn toegelicht in de paragrafen 2.2.1, 3.2.1.1 en 4.3.1.5 van het algemeen deel van deze nota van toelichting en in de toelichting bij de artikelen 4.28 en 8.74b van het Bkl.

Om zeker te stellen dat de te verwachten omvang van de stikstofdepositie ten volle in de beoordeling wordt betrokken, wordt in het tweede lid van artikel 4.31 geëxpliciteerd dat niet alleen moet worden gekeken naar de autonome ontwikkelingen op dat vlak, maar ook naar de stikstofdepositie die door voorzienbare nieuwe Natura 2000-activiteiten aan het betrokken Natura 2000-gebied zal worden toegevoegd.

Met artikel 4.31 wordt het voorheen geldende artikel 2.5 van het Besluit natuurbescherming omgezet, op basis van de artikelen 2.24, eerste lid, en 2.25, eerste lid, onder a, onder 1°, en tweede lid van de Omgevingswet.

Voor een verdere toelichting wordt ook verwezen naar de voorgaande toelichting op artikel 4,32 van het Bkl en naar paragraaf 4.3.1.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting, waarin ook is ingegaan op de gevolgen van de PAS-uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

Onderdeel D

Artikel 4.32 (gemeentelijke programmatische aanpak stikstof)

Dit artikel betreft tezamen met artikel 8.74d van het Bkl de omzetting van het voorheen geldende artikel 5.6 van de Wet natuurbescherming. Het betreft een regeling voor een gebonden kader voor de omgevingsvergunningverlening voor Natura 2000-activiteiten in gebieden die voorheen onder de Crisis- en herstelwet werden aangeduid als 'ontwikkelingsgebieden'. Het gaat daar om binnenstedelijke gebieden, bedrijventerreinen en haven- en industriegebieden met een bijzondere dynamiek. Anders dan voorheen is dit kader niet gekoppeld aan een bestemmingsplan, nu deze met de Omgevingswet zijn vervangen door omgevingsplannen met een veel grotere reikwijdte, maar aan een programmatische aanpak als bedoeld in artikel 3.15 van de Omgevingswet. Een programmatische aanpak is hier het aangewezen instrument, nu dat immers een afwijking of beperking van de bij algemene maatregel van bestuur gestelde beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen inhouden (artikel 3.16, tweede lid, van de Omgevingswet). Dat is niet het geval bij het omgevingsplan. Met het gebonden kader van het programma kan op voorhand duidelijkheid worden verschaft aan investeerders over de milieugebruiksruimte gekoppeld aan natuurbescherming.

Aangezien het bij de betrokken stedelijke gebieden, bedrijventerreinen en haven- en industriegebieden in relatie tot Natura 2000-gebieden in de praktijk eigenlijk vooral gaat om de veroorzaakte stikstofdepositie die een belemmering voor (her)ontwikkeling van het gebied vormen, is de betrokken gemeentelijke programmatische aanpak in het eerste lid van artikel 4.32 toegespitst op de factor stikstof. Mocht in de toekomst voor andere aspecten dan stikstof behoefte zijn aan een specifiek kader voor ontwikkelingsgebieden in relatie tot de verlening van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten, dan zal dat – in aansluiting op het thans gebruikelijke niveau voor het stellen van kaders onder de Crisis- en herstelwet – bij algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld.

Waar ruimte voor stikstofdepositie veroorzakende ontwikkelingen wordt geboden, zal ook zeker moeten worden gesteld dat deze ontwikkelingen op een duurzame wijze worden ingevuld en dat de gemeentelijke aanpak per saldo ook strekt tot vermindering van de stikstofdepositie. Binnen het daarop gerichte kader van maatregelen – dat in de systematiek van de Omgevingswet (mede) zijn beslag zal krijgen in regels die worden opgenomen in het omgevingsplan – is het verantwoord om voor nieuwe activiteiten ruimte voor uitbreiding van de stikstofemissie te bieden. Daarbij zou ook gebruik kunnen worden gemaakt van ruimte voor stikstofdepositie voor Natura 2000-activiteiten op grond van het nationale programma aanpak stikstof, bedoeld in artikel 4.28 van het Bkl, voor zover dat programma die mogelijkheid opent en met inachtneming van de daarin geformuleerde uitgangspunten.

Voor zover in het gemeentelijke programma ten opzichte van het nationale programma aanvullende stikstofreducerende maatregelen zijn voorzien, kunnen de positieve effecten daarvan in mindering worden gebracht op de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door de in het

gemeentelijke programmagebied toegestane activiteiten. Dit met inachtneming van de eisen die worden gesteld in de eerder aangehaalde PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de vergunningverlening voor veehouderijen nabij de Peel-gebieden. Vereist is onder meer dat de effecten vast staan op het moment van de passende beoordeling waarop de toestemming van de betrokken projecten berust, en leiden tot een vermindering van de depositie op dezelfde hectares als de hectares waarop de toegestane activiteiten depositie veroorzaken.

Door middel van de gestelde voorwaarden onder b en c van artikel 4.32, tweede lid, wordt verzekerd dat de onderbouwing te allen tijde voldoet aan de eisen die daaraan voor vergunningen moeten worden gesteld vanuit de verplichtingen op grond van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn. Dat is van belang, omdat het kader van het programma op grond van artikel 8.74d bepalend is voor het al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit in het betrokken gemeentelijke gebied, en het programma dus leidt tot een gebonden vergunningverlening. Onderdeel b verzekert dat de op grond van de habitatrichtlijn vereiste ecologische toets heeft plaatsgevonden. De onder c opgenomen eisen verzekeren dat door monitoring en bijsturing de conclusies van die ecologische toets ook nog actueel zijn op het moment van daadwerkelijke vergunningverlening.

Burgemeester en wethouders zullen over het algemeen het voortouw hebben bij het programma voor de binnen de gemeentegrens voorgestane ontwikkeling. Betrokkenheid van gedeputeerde staten is evenwel aangewezen, waar zij over het algemeen het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit zijn en verantwoordelijkheid zijn voor een juiste toepassing van de vereisten van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn; in dat verband zullen gedeputeerde staten ook toetsen of de ecologische onderbouwing aan de eisen voldoet. De betrokkenheid van gedeputeerde staten is bovendien aangewezen in verband met de afstemming op het nationale programma aanpak stikstof.

Tegen die achtergrond vereist onderdeel d van het tweede lid van artikel 4.32 dat het programma mede wordt vastgesteld door gedeputeerde staten. Zo is verzekerd dat het gemeentelijke programma het nationale programma niet kan doorkruisen. De figuur van de gezamenlijke vaststelling vervangt de voorheen in artikel 5.6, tweede lid, van de Omgevingswet vereiste instemming van het normaliter voor de vergunning bevoegde gezag. Voor een dergelijk instemmingsvereiste biedt de Omgevingswet geen basis, maar door de gezamenlijke vaststelling wordt materieel hetzelfde resultaat bereikt.

De basis voor artikel 4.32 is artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.25, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet. De basis voor de verplichte gezamenlijke vaststelling van het programma is artikel 3.13 van de Omgevingswet.

Artikel 4.33 (programma met vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten)

Artikel 4.33 is een zogenoemde scharnierbepaling die in het Bkl in herinnering roept dat in het Bal eisen zijn gesteld aan programma's waarin vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten worden aangewezen. Verwezen wordt naar de toelichting bij de betrokken artikelen van het Bal.

Onderdeel E

Artikel 5.165a (bebouwingscontour jacht)

Om redenen van veiligheid mag er geen jacht plaatsvinden direct bij of tussen bebouwing. Artikel 11.72, vierde lid, van het Bal verbiedt dat. Het is de gemeente die op grond van artikel 5.165a de desbetreffende 'bebouwingscontour jacht' aanwijst. De oppervlakte daarvan kan ook niet meetellen bij de vaststelling of een jachtveld groot genoeg is om met gebruik van het geweer dieren te doden (artikel 11.77, derde lid, aanhef en onder e, van het Bal). De regeling is voortzetting van de bepalingen die voorheen waren gesteld in artikel 3.21, derde lid, van de Wet natuurbescherming, en artikel 3.12, derde lid, aanhef en onder e, van het Besluit natuurbescherming.

Het begrip 'stedelijk gebied' is in artikel 1.1 in samenhang met bijlage I bij het Bkl, zoals gewijzigd met het Invoeringsbesluit Omgevingswet, omschreven als: in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing, en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen. Omdat ook bij lintbebouwing uiteraard sprake is van een veiligheidsrisico bij het gebruik van een jachtgeweer, is deze in artikel 5.165a wel opgenomen.

Bij de vaststelling van de bebouwingscontour jacht houdt de gemeenteraad rekening met het belang van veiligheid. De gemeenteraad heeft daarbij enige beoordelingsruimte. Uit de tekst van artikel 5.165a, waar dat bepaalt dat de bebouwingscontour moet aansluiten bij het stedelijk gebied en de lintbebouwing, en uit de omschrijving van het begrip 'stedelijk gebied' in de bijlage bij de Omgevingswet blijkt echter dat het niet de bedoeling is dat de bebouwingscontour in belangrijke mate ook niet-bebouwd gebied met een landelijk karakter van het gemeentelijke grondgebied omvat, waardoor het gebruik van het jachtgeweer in de gemeente feitelijk onmogelijk zou worden gemaakt.

In het kader van een zorgvuldige voorbereiding van dit onderdeel van het omgevingsplan ligt het in de rede dat de gemeente de faunabeheereenheid of wildbeheereenheid direct betreft bij de voorbereiding van de vaststelling van de begrenzing van de bebouwingscontour jacht,

onverminderd de inspraakmogelijkheden die deze in een later stadium hebben als eenieder met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wetbestuursrecht in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze op het ontwerp-omgevingsplan te geven.

De grondslag voor artikel 5.165a is artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 2°, en derde lid, onder d, van de Omgevingswet.

Artikel 5.165b (bebouwingscontour kap)

De regels in afdeling 11.3 van het Bal gelden ingevolge artikel 11.112, tweede lid, aanhef en onder a, uitsluitend buiten het stedelijk gebied van gemeenten. De grenzen daarvan – de ‘bebouwingscontour kap’ – worden door de gemeenteraad vastgesteld in het omgevingsplan. Het begrip ‘stedelijk gebied’ is in artikel 1.1 in samenhang met bijlage I bij het Bkl, zoals gewijzigd met het Invoeringsbesluit Omgevingswet, omschreven als: in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing, en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen.

Uit de tekst van artikel 5.165b, waar dat bepaalt dat de bebouwingscontour moet aansluiten bij het stedelijk gebied, en uit de omschrijving van het begrip ‘stedelijk gebied’ in de bijlage bij de Omgevingswet blijkt dat het niet de bedoeling is dat de bebouwingscontour in belangrijke mate ook niet-bebouwd gebied met een landelijk karakter van het gemeentelijke grondgebied omvat, waardoor de regels van het Bal over de meldingsplicht van houtkap en de herbeplantingsplicht zinledig zouden worden.

Als gemeenten in het omgevingsplan regels over houtopstanden buiten de bebouwingscontour houtkap willen stellen, is van belang dat zij onderkennen dat het uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat de gemeentelijke regels moeten passen binnen de eigen taak en dat het oogmerk van de gemeentelijke regels moet verschillen van het oogmerk waarmee de regels op rijksniveau zijn gesteld. Onder de Omgevingswet zijn nu nadrukkelijk als oogmerk voor de rijksregels op het vlak het vellen en beheren van houtopstanden vastgelegd: natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden. Dat betekent dat gemeenten vanuit die oogmerken geen regels over het vellen en beheren van houtopstanden buiten de bebouwde kom meer kunnen stellen, behalve voor specifieke houtopstanden die in artikel 11.112 van het Bal zijn uitgezonderd van de reikwijdte van de bepalingen in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Gemeenten kunnen dergelijke regels over het vellen en beheren van houtopstanden buiten de bebouwde kom bijvoorbeeld wel stellen uit het oogmerk van het behoud van cultureel erfgoed, bijvoorbeeld ter bescherming van groene (aangelegde) monumenten of cultuurlandschappen.

De grondslag voor artikel 5.165b is artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 2°, en derde lid, onder d, van de Omgevingswet.

Onderdeel F

Het tweede lid van het voorheen geldende artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming, dat voorzag in de totstandkoming van het natuurnetwerk Nederland, was al omgezet in artikel 7.5, eerste lid, van het Bkl. Dit aanvullingsbesluit wijzigt alleen de in artikel 7.5, eerste lid, opgenomen verwijzing naar artikel 1.12, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Die verwijzing wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 2.43, vierde lid, van de wet (aanwijzing gebieden natuurnetwerk Nederland bij omgevingsverordening).

In artikel 3.25 wordt het eerste lid van artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming omgezet. Het derde lid van artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming (bevoegdheid gedeputeerde staten tot aanwijzing van bijzondere provinciale natuurgebieden dan wel bijzondere provinciale landschappen) is al omgezet door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in artikel 2.43, vijfde lid, van de Omgevingswet. Artikel 1.12, vierde lid, van de Wet natuurbescherming wordt ten slotte omgezet door het in dit aanvullingsbesluit voorgestelde artikel 10.38 van het Bkl.

Onderdeel G

Artikel 7.8a (omgevingsverordening met vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten)

Artikel 7.8a is een zogenoemde scharnierbepaling die in het Bkl in herinnering roept dat in het Bal eisen zijn gesteld aan omgevingsverordeningen waarin vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten worden aangewezen. Verwezen wordt naar de toelichting bij de betrokken artikelen van het Bal.

Onderdeel H

Artikel 8.74a (toepassingsbereik en oogmerk)

Artikel 8.74a bevat een doelbepaling, vergelijkbaar met artikel 5.29, eerste lid, van de Omgevingswet dat – in samenhang met artikel 5.18 van de wet – de basis vormt voor de (beoordelings)regels in paragraaf 8.6.1 van het Bkl. Deze bepaling is conform de systematiek van het Bkl, waarin veel afdelingen of (sub)paragrafen met een bepaling over toepassingsbereik en doel beginnen, om de context duidelijk te maken en aan te geven binnen welk onderdeel van het omgevingsrecht de betrokken bepalingen moeten worden geplaatst.

Artikel 8.74b (beoordelingsregels Natura 2000-activiteit)

In paragraaf 4.3.1.5 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is uitvoerig ingegaan op de vereisten van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn en de vertaling van deze vereisten in de beoordelingsregels voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als neergelegd in artikel 8.74b. De beoordelingsregels worden gesteld op grond van de artikelen 5.18 en 5.29 van de Omgevingswet. Voorheen waren zij gesteld in artikel 2.8, derde, vierde en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming. Het zesde tot en met achtste lid van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming is voor projecten omgezet in artikel 8.74g van het Bkl (verplicht vergunningsvoorschrift tot het treffen van compenserende maatregelen), artikel 3.23 van het Bkl ((her)begrenzing Natura 2000-gebied in verband met compensatie) en artikel 10.6c van het Ob (adviesaanvraag compensatie bij Natura 2000-gebieden aan Europese Commissie).

In aanvulling op paragraaf 4.3.1.5 wordt het volgende opgemerkt.

Projecten in de zin van artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn

In het eerste lid van artikel 8.74b wordt, evenals in artikel 16.53a van de Omgevingswet, verwezen naar een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. In artikel 6, derde lid, gaat het om een "project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied". Dat betekent:

1. dat voor zover een activiteit verband houdt met en noodzakelijk is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied geen passende beoordeling behoeft te worden opgesteld en dat het vierde lid van artikel 6 van de habitatrichtlijn, omgezet in het derde lid van artikel 8.74b, hier evenmin van toepassing is;⁵⁷⁴ en
2. dat een project dat in zichzelf een zodanig gering effect heeft dat daarvan op voorhand geen significant negatieve effecten zijn te verwachten, toch passend beoordeeld moet worden als de effecten van dat project in cumulatie met effecten van andere in procedure zijnde plannen of projecten wèl een significant gevolg voor het gebied kunnen hebben.

Het Hof van Justitie interpreteert het begrip 'project' ruim. Daaronder moeten in ieder geval projecten worden begrepen die vallen onder 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

⁵⁷⁴ Zie ook de mededeling van de Europese Commissie "Beheer van Natura 2000-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)", Brussel, 21.11.2018, C(2018) 7621 final, blz. 42.

van dat begrip.⁵⁷⁵ Dat geldt ook voor onderhoudswerkzaamheden aan een vaargeul, waarbij het Hof ook aangeeft dat periodieke werkzaamheden onder omstandigheden als één project kunnen worden beschouwd waarvoor maar één keer toestemming noodzakelijk is.

In de jurisprudentie van het Hof wordt voor de uitleg van het begrip 'project' in de mer-richtlijn een koppeling gelegd met een fysieke ingreep. Zo oordeelde het Hof⁵⁷⁶ 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".

In zijn uitspraak over de programmatische aanpak stikstof maakt het Hof evenwel duidelijk dat het begrip 'project' in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn ruimer kan zijn dan dat van de mer-richtlijn. In ieder geval het weiden van vee en uitrijden van meststoffen valt onder dat begrip, ook als dat niet onder het projectbegrip van de mer-richtlijn zou vallen.⁵⁷⁷

Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitgemaakt dat uit de jurisprudentie van het Hof moet worden afgeleid dat elke activiteit met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied een 'project' in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn is.⁵⁷⁸

De autonome groei van wegverkeer is als zodanig geen 'project', en overigens evenmin een 'plan'.⁵⁷⁹

Volgens het Hof is geen nieuwe toestemming vereist, ingeval voor het project al toestemming is verleend voor het verstrijken van de omzettingstermijn van de richtlijn, zoals onder meer blijft uit de uitspraak in de zaak Stadt Papenburg.⁵⁸⁰ Voor de huidige gebieden, aangewezen ter uitvoering van de habitatrichtlijn, is dat 7 december 2004, toen de Europese Commissie de lijst van gebieden van communautair belang heeft vastgesteld. Voor gebieden die sedert begin jaren tachtig van de vorige eeuw zijn aangewezen ter uitvoering van de vogelrichtlijn, betekent deze uitspraak dat de passende beoordeling niet behoeft te worden uitgevoerd als toestemming is verleend vóór 10 juni 1994, de datum waarop het beschermingsregime van de habitatrichtlijn voor projecten met mogelijk significante gevolgen op aangewezen vogelrichtlijngebieden van toepassing werd (artikel 7 van de Habitatrichtlijn in samenhang met artikel 4 van de vogelrichtlijn). Voor vogelrichtlijngebieden die eerst na 10 juni 1994 zijn aangewezen, geldt het beschermingsregime vanaf de datum van aanwijzing.

In de uitspraak over de programmatische aanpak stikstof verduidelijkt het Hof, dat een periodieke activiteit zoals het op of in de bodem brengen van meststoffen, waarvoor naar nationaal recht toestemming was verleend vóór het verstrijken van de omzettingstermijn van die richtlijn,

⁵⁷⁵ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij Waddenzee), punten 24 e.v.

⁵⁷⁶ HvJ 17 maart 2011 (Brussels Hoofdstedelijk Gewest en anderen tegen Vlaamse Gewest), zaak C-275/09.

⁵⁷⁷ HvJ 7 november 2018, zaken C 293/17 en C 294/17, punten 83 tot en met 86.

⁵⁷⁸ ABRS 29 mei 2019, 2015061270/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2 (ECLI:NLRVS:2019:1604), punten 4 en 11 e.v.

⁵⁷⁹ ABRS 28 februari 2007, zaaknr. 200506917/1 (Truckstarfestival), punt 2.13.4.

⁵⁸⁰ HvJ 14 januari 2010, zaak C-226/08 (Stadt Papenburg), punten 38, 39, 40, 48 en 51.

voor de toepassing van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn kan worden aangemerkt als één en hetzelfde project waarvoor geen nieuwe toestemmingsprocedure hoeft te worden doorlopen, mits het daarbij gaat om één enkele verrichting die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd. Ook al is voor een dergelijk project een vergunning verleend voordat de beschermingsregeling van die bepaling toepasselijk werd op het betrokken gebied en onttrekt het zich daarmee aan de vereiste voorafgaande toetsing voor projecten overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, de uitvoering van dat project kan toch onder artikel 6, tweede lid, van die richtlijn vallen welk artikellid in voorkomend geval passende maatregelen eist om verslechtering van de kwaliteit van habitats te voorkomen.⁵⁸¹ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State komt tot het oordeel dat toekomstige bemestingsactiviteiten en de bemestingsactiviteiten die in Nederland al sinds jaar en dag plaatsvinden in het licht van de voorwaarden die het Hof verwoordt niet zijn te duiden als één-en-hetzelfde project, waar de voorwaarden voor de wijze waarop de mest moet worden aangewend in de mestregelgeving regelmatig zijn gewijzigd.⁵⁸²

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak van 31 maart 2010 verder invulling gegeven aan de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Stadt Papenburg, waarin is uitgemakt dat projecten waarvoor vóór de omzettingstermijn van de richtlijn toestemming is verleend, niet passend behoeven te worden beoordeeld. De afdeling heeft in lijn hiermee uitgemakt dat het vereiste van de passende beoordeling niet van toepassing is als voor het project toestemming is verleend vóór de datum van vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de richtlijn.

Passende beoordeling

Over de passende beoordeling geeft de mededeling van de Commissie over artikel 6 van de habitatrichtlijn aan dat zij moet resulteren in een schriftelijk verslag en met redenen moet worden omkleed. De mededeling suggereert om gebruik te maken van de methodiek van de mer-richtlijn en bij het onderzoek ook mogelijke verzachtende maatregelen en alternatieve oplossingen te betrekken.⁵⁸³ Voor de beoordeling of de 'natuurlijke kenmerken van een gebied' worden aangetast moet volgens de mededeling 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.⁵⁸⁴ Dat sluit aan bij 'het in gevaar brengen van de

⁵⁸¹ HvJ 7 november 2018, zaken C 293/17 en C 294/17, punten 66 en 73.

⁵⁸² ABRS 29 mei 2019, 2015061270/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2 (ECLI:NLRVS:2019:1604), punt 22.5.

⁵⁸³ Mededeling van de Europese Commissie "Beheer van Natura 2000-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)", Brussel, 21.11.2018, C(2018) 7621 final, blz. 49 e.v.

⁵⁸⁴ Blz. 39-40.

instandhoudingsdoelstellingen van het gebied' waarop het Hof teruggrijpt voor de interpretatie van het begrip 'significant'.

De leidraad van de Commissie "*Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites, Methodological guidance on the provisions of article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*" biedt handvatten voor de aanpak van een passende beoordeling en een mogelijk format voor de rapportage van de bevindingen uit het onderzoek.

De passende beoordeling (en dus de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit) moet betrekking hebben op alle activiteiten die tezamen één project vormen, zodat geborgd is dat alle gevolgen van het project in samenhang worden gezien. Het weiden van vee moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden beschouwd als onderdeel van de oprichting, wijziging en exploitatie van een melkveehouderij en de effecten daarvan moeten in samenhang met het houden van de dieren in de stal en het daarbij gehanteerde stalsysteem worden beoordeeld.⁵⁸⁵

Voor de vraag of verschillende activiteiten tezamen als één project kunnen worden beschouwd kijkt de Afdeling bestuursrechtspraak 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.⁵⁸⁶ 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.⁵⁸⁷ Het gebruik en onderhoud aan een spoorlijn zijn eveneens als één project te beschouwen.⁵⁸⁸ 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.⁵⁸⁹ Dat geldt zelfs voor de vestiging van een kwekerij en de drainage en het gedeeltelijk ophogen van de betrokken percelen.⁵⁹⁰ 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.⁵⁹¹

Vanuit het strikte voorzorgsbeginsel, dat volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie ten grondslag ligt artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn (zie paragraaf 4.3.1.5 van de nota van

⁵⁸⁵ ABRS 29 mei 2019, 2015061270/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2 (ECLI:NLRVS:2019:1604), punten 11.6 e.v..

⁵⁸⁶ VzABRS 28 februari 2008, zaaknrs. 200801057/1 en 200801058/1, punt 2.4.

⁵⁸⁷ ABRS 24 augustus 2011, zaaknr. 200900425/1/R2 en 200902744/1/R2 (Kolencentrale Eemshaven).

⁵⁸⁸ ABRS 25 februari 2009, zaaknr. 200800511/1 en 200800675/1 (spoorlijn Budel-Weert), punt 2.6.

⁵⁸⁹ ABRS 24 december 2008, zaaknr. 200705874/1 (Najaarsmosselzaadvisserij), punt 2.5.1.

⁵⁹⁰ ABRS 2 maart 2011, zaaknr. 200908667/1 (Sarsven en De Banen), punt 2.9.2.

⁵⁹¹ ABRS 16 december 2009, 200900916/1 (Bedrijventerrein De Kolk) punt 2.10.8

toelichting) moeten de nodige eisen worden gesteld aan de wetenschappelijke onderbouwing dat significante gevolgen van een plan of project zijn uit te sluiten. Daarbij moet worden uitgegaan van de beste wetenschappelijke kennis van dat moment.⁵⁹² Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betekent dit dat als er onderzoek mogelijk is om onzekerheden in de onderzoeksresultaten verder te verminderen, dat onderzoek dan ook dient te zijn uitgevoerd. Absolute zekerheid hoeft er echter niet gegeven te worden. Als er na al het mogelijke onderzoek om de onzekerheden te verkleinen nog enige onzekerheid bestaat over de te verwachten gevolgen van een project, en prognoses ten aanzien de effecten van het project ongunstiger kunnen uitvallen, betekent dat niet op voorhand dat niet de vereiste zekerheid kan worden geboden dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Het is dus niet nodig dat alles wordt geweten, maar wel dat een reële wetenschappelijke inschatting kan worden gemaakt wat het risico is van vastgestelde kennislacunes. Dit risico moet zodanig beperkt zijn, dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied plaatsvindt. Redelijke twijfel verwijst naar de binnen de wetenschap gehanteerde en geaccepteerde zekerheidsmarges. De Afdeling bestuursrechtspraak kent belang toe aan het feit dat in verband met de resterende onzekerheid is voorzien in een systeem van monitoring van de gevolgen en bijsturing ('hand aan de kraan'), waarbij dan wel moet vaststaan dat door tijdige bijsturing onomkeerbare ecologische gevolgen ook daadwerkelijk kunnen worden voorkomen.⁵⁹³ Waar het gaat om het betrekken van positieve effecten van beschermingsmaatregelen in de passende beoordeling (zie ook hierna) mag de zekerheid of die voordelen zich voordoen als zodanig niet afhankelijk zijn van monitoring en moet het niveau van de wetenschappelijke kennis in ieder geval zodanig zijn dat die voordelen met zekerheid in kaart kunnen worden gebracht of gekwantificeerd.⁵⁹⁴

Bij de bepaling van de mogelijke gevolgen van een plan of project voor een Natura 2000-gebied worden veelal rekenmodellen gebruikt. Een rekenmodel kan, omdat het nu eenmaal een modelmatige wijze van effectbepaling behelst, leiden tot afwijkende waarden ten opzichte van de werkelijke waarden. Als het model evenwel door deskundigen algemeen is erkend en veel wordt gebruikt, en als het model zo goed mogelijk is aangepast aan de specifiek te toetsen activiteit en verder – aan de hand van meetgegevens – waar mogelijk is verbeterd, ziet de Afdeling bestuursrechtspraak geen bezwaar om dit model bij de bepaling van de effecten van een project voor een Natura 2000-gebied te gebruiken.⁵⁹⁵ 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.⁵⁹⁶

⁵⁹² HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij Waddenzee), punt 61.

⁵⁹³ 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), punt 2.16.

⁵⁹⁴ HvJ 26 april 2017 (Commissie/Duitsland; ECLI:EU:C:2017:301), en 7 november 2018 (PAS; ECLI:EU:C:2018:882).

⁵⁹⁵ ABRS 10 februari 2010, zaaknr. 200809435/1 (ontgronden Brunssummerheide), punt 2.12.2-2.12.5.

⁵⁹⁶ Vgl. ABRS 15 april 2009, zaaknr. 200800669/1 (recreatiewoningen Woensdrecht), punt 2.5.3.

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.⁵⁹⁷

Bij de beoordeling van de vraag of voor een project een passende beoordeling moet worden opgesteld, mogen eventuele positieve effecten van mitigerende maatregelen (beschermingsmaatregelen) 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 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 (zie hierna).

Betrekken positieve effecten maatregelen en autonome ontwikkelingen in passende beoordeling

In de eerder aangehaalde PAS-uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitvoerig uiteengezet onder welke voorwaarden en op welke wijze positieve effecten van maatregelen en autonome ontwikkelingen in een passende beoordeling kunnen worden betrokken, ongeacht of het gaat om stikstofdepositie veroorzakende projecten of andere projecten en ongeacht of de beoordeling plaatsvindt in het kader van een programma of individueel. Daarbij gaat de Afdeling ook in op de achterliggende overwegingen. Een en ander geldt evenzeer voor de in artikel 6, derde lid, vereiste passende beoordeling van plannen, die is geregeld in artikel 9a.1 van het Bkl.

Kortgezegd onderscheidt de Afdeling een drietal typen maatregelen, waarvan alleen beschermingsmaatregelen in het kader van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn betrokken mogen bij de beoordeling of eventuele schadelijke gevolgen die rechtsreeks uit een plan of project voortvloeien kunnen worden voorkomen of verminderd (mitigatie). Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in de zin van artikel 6, eerste en tweede lid, van de habitatrichtlijn en autonome ontwikkelingen, kunnen alleen worden betrokken bij de bepaling van de staat van instandhouding van de natuur (de kwaliteit van natuurlijke habitats en habitats van soorten in een gebied).

Het minimale beschermingsniveau waartoe de habitatrichtlijn verplicht is behoud van de natuurwaarden. Dat betekent dat positieve maatregelen moeten worden genomen om te waarborgen dat de natuurwaarden behouden blijven op grond van artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn en dat preventieve maatregelen moeten worden genomen om verslechtering van de

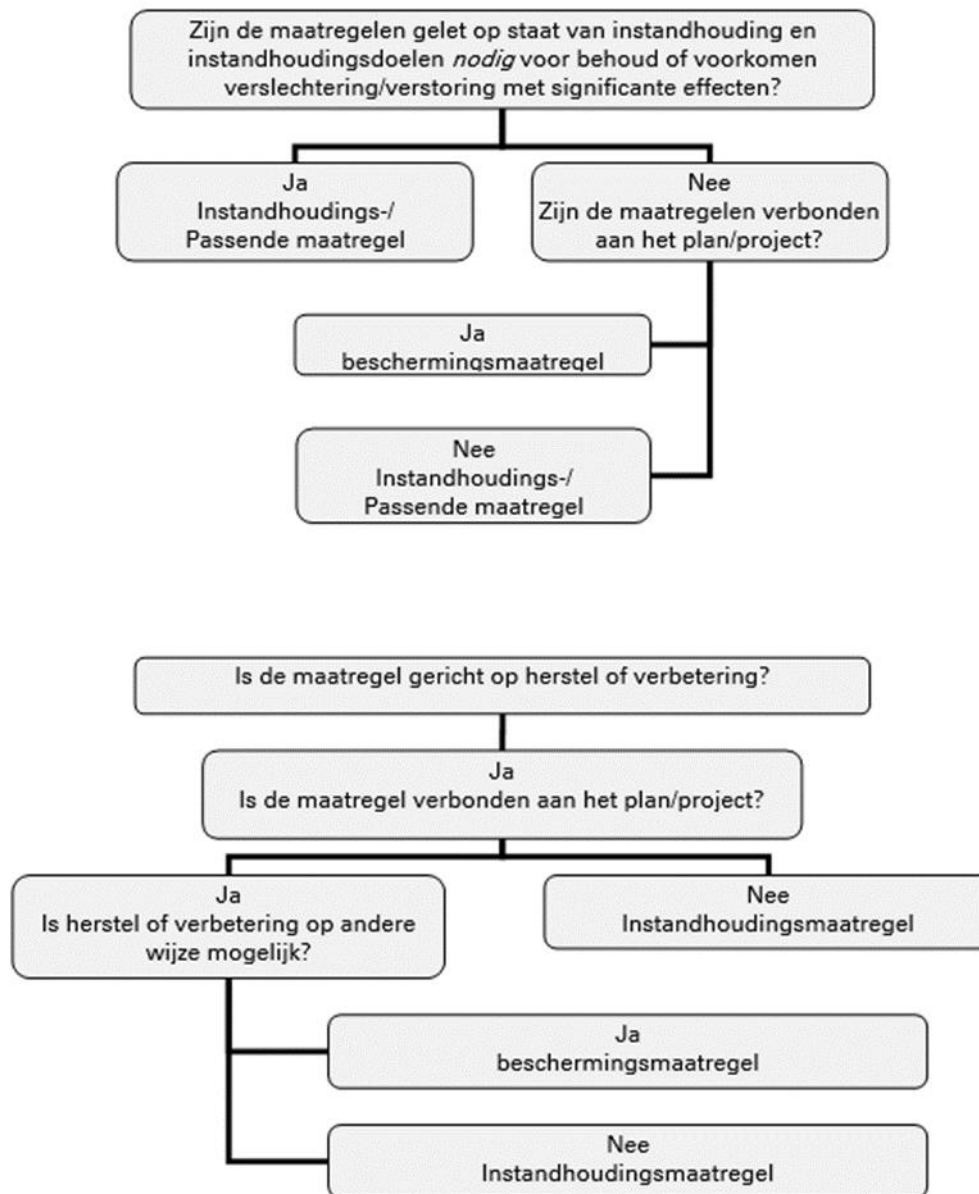
⁵⁹⁷ Vgl. ABRS 15 april 2009, zaaknr. 200800669/1 (recreatiewoningen Woensdrecht), ABRS 1 april 2009, zaaknr. 200801465/1 (Windturbinepark Overijssel) en ABRS 29 december 2009, zaaknr. 200908100/1 (Zuidring), punt 2.74.2.

natuurwaarden te voorkomen op grond van artikel 6, tweede lid, van de habitatrictlijn. Als behoud van de staat van instandhouding is geborgd in een Natura 2000-gebied, dan kan een maatregel die naar z'n aard een instandhoudings- of passende maatregel zou kunnen zijn (bijvoorbeeld een beheermaatregel) wel als beschermingsmaatregel in het kader van artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn worden betrokken bij het voorkomen of verminderen (mitigeren) van de schadelijke gevolgen van een project. De maatregel moet daartoe wel specifiek in het kader van het beoordeelde project (of plan of programma) worden getroffen. Daarvan is sprake als de verplichting tot het treffen van de maatregel is verbonden aan of voortvloeit uit het toestemmingsbesluit voor een project (of het besluit tot vaststelling van een plan of programma).

Wanneer de habitats (habitattypen en habitats van soorten) waarvoor in het aanwijzingsbesluit voor het betrokken Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelen zijn geformuleerd zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden, verplicht de habitatrictlijn niet slechts tot behoud en het voorkomen van verslechtering, maar tevens tot het treffen van positieve maatregelen gericht op herstel van de gunstige staat van instandhouding op grond van artikel 6, eerste lid, van de habitatrictlijn. In die gevallen is een herstel- of verbeterdoelstelling geformuleerd in het aanwijzingsbesluit. Herstel van de gunstige staat van instandhouding is een resultaatsverplichting, maar lidstaten mogen wel bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven. Dit biedt ruimte om de positieve gevolgen van een maatregel die ter verbetering of herstel zou kunnen worden getroffen, toch als beschermingsmaatregel bij de beoordeling in het kader van artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn te beschouwen en de positieve effecten als mitigatie van de mogelijke negatieve effecten van het project in aanmerking te nemen. Daarvoor is wel vereist dat de maatregel specifiek voor het plan, programma of project wordt getroffen en dat is verzekerd dat het realiseren van de herstel- of verbeterdoelstelling mogelijk blijft.

Maatregelen die helemaal los staan van een project (of een plan of programma), kunnen in geen geval als beschermingsmaatregelen in de passende beoordeling op grond van artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn worden betrokken ter mitigatie van de schadelijke gevolgen van een project (of plan). Maatregelen die geheel van het project (of plan of programma) los staan, kunnen slechts worden geduid als instandhoudings- of passende maatregel in de zin van artikel 6, eerste en tweede lid, van de habitatrictlijn).

Schematisch kan het voorgaande als volgt worden samengevat:



Gelet op de op grond van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn vereiste zekerheid dat een project (of plan) de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet aantast, moeten de positieve effecten van maatregelen of autonome ontwikkelingen ook vaststaan, willen zij in een passende beoordeling kunnen worden betrokken. Het gaat dan om het betrekken van de maatregelen bij de beoordeling van de staat van instandhouding, ingeval het instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen of autonome ontwikkelingen betreft. En het gaat om het betrekken van de positieve effecten van de maatregelen ter onmiddellijk mitigatie van de effecten van een project (of plan), ingeval het beschermingsmaatregelen betreft.

De Afdeling bestuursrechtspraak komt tot de volgende uitgangspunten voor de beoordeling of de verwachte voordelen van voldoende vaststaan:

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

1. Beschermingsmaatregelen mogen ter mitigatie van de negatieve effecten van een project (of plan) alleen in de passende beoordeling worden betrokken, wanneer er voldoende zekerheid is dat een maatregel daadwerkelijk zal bijdragen aan het voorkomen van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied, en de garantie behelst dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat het in geding zijnde plan of project de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten.
2. Instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen, autonome ontwikkelingen en beschermingsmaatregelen mogen alleen in de passende beoordeling worden betrokken, als de verwachte voordelen daarvan ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.
3. De verwachte voordelen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen staan niet vast, als deze ten tijde van de passende beoordeling niet daadwerkelijk zijn uitgevoerd.
4. De verwachte voordelen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen staan niet vast, indien ten tijde van de passende beoordeling:
 - a. nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht;
 - b. het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat die voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.De uitgangspunten 3 en 4 gelden cumulatief. Zo kunnen de verwachte voordelen van een instandhoudingsmaatregel of passende maatregel die is uitgevoerd, niet in de passende beoordeling worden betrokken als ten tijde van de passende beoordeling het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt om die voordelen (resultaat/effect) met zekerheid in kaart te brengen.
5. De verwachte voordelen van (mitigerende) beschermingsmaatregelen en van autonome ontwikkelingen, staan in de regel niet vast als deze maatregelen ten tijde van de passende beoordeling nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd, en de verwachte voordelen afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort, zoals de aanleg van nieuwe of verbetering van bestaande habitattypen, leefgebieden of foerageergebieden.

Dat geldt ook als project (of plan) een voorwaarde is verbonden dat de aantasting van de natuurwaarden pas mag plaatsvinden nadat de hiervoor bedoelde maatregelen of autonome ontwikkelingen zijn uitgevoerd en effect hebben gehad.
6. Bij (technische) beschermingsmaatregelen die functioneel verbonden zijn aan de uitvoering van een project (of plan), zoals een stilstand voorziening of geluidscherm, is het geen vereiste dat deze ten tijde van de passende beoordeling al zijn uitgevoerd. De verwachte voordelen van dit soort maatregelen moeten wel vaststaan. Zie daarvoor punt 1, 2 en 7 t/m 11.
7. De verwachte voordelen van (mitigerende) beschermingsmaatregelen en autonome ontwikkelingen staan niet vast, indien ten tijde van de passende beoordeling:
 - a. nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht;
 - b. het niveau van wetenschappelijk kennis het niet mogelijk maakt dat die voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.

De uitgangspunten 5 en 7 gelden cumulatief. Zo kunnen de verwachte voordelen van een beschermingsmaatregel die is uitgevoerd, niet in de passende beoordeling worden betrokken als ten tijde van de passende beoordeling het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat die voordelen (resultaat/effect) in kaart worden gebracht.

8. Ten tijde van de passende beoordeling moet gegarandeerd zijn dat de instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen, beschermingsmaatregelen of autonome ontwikkelingen resultaat hebben voordat het project (of plan) negatieve gevolgen zal hebben.
9. Een maatregel kan niet in de passende beoordeling worden betrokken, als er wetenschappelijke discussie bestaat over het nut van de maatregel.
10. Het gegeven dat een passende beoordeling definitieve bevindingen moet bevatten betekent dat de zekerheid of bepaalde voordelen zich zullen manifesteren, niet afhankelijk mag zijn van monitoring.
11. In de passende beoordeling moet niet alleen worden gekeken naar de te verwachten positieve gevolgen van maatregelen en autonome ontwikkelingen, maar ook naar vaststaande of mogelijke nadelige gevolgen daarvan.

Bij mitigatie door beschermingsmaatregelen is van belang dat de positieve effecten zich op dezelfde locatie (op hexagoonniveau) voordoen als de negatieve effecten van het project (of plan). Externe saldering – bijvoorbeeld uitbreiding van de ene veehouderij en beëindiging van een andere veehouderij – kan onder voornoemde voorwaarden als mitigerende maatregel worden geaccepteerd; van belang is wel dat er een directe samenhang bestaat tussen de uitbreiding en de beëindiging.⁵⁹⁸

Overig

Waar in het derde lid, onder a, wordt gesproken over 'gezondheid', wordt net als in artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn en elders in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving bedoeld 'menselijke gezondheid'.

Artikel 8.74c (aanvullende beoordelingsregels bij stikstofdepositie)

Voor het geval het nationale programma aanpak stikstof voorziet in beleid ten aanzien van toestemmingverlening voor stikstofdepositie veroorzakende Natura 2000-activiteiten, schrijft artikel 8.74c in aanvulling op de beoordelingsregels van artikel 8.74b voor dat dat beleidskader bij de verlening van de omgevingsvergunning voor de betrokken activiteit in acht wordt genomen.

⁵⁹⁸ ABRS 13 november 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1931) en 29 mei 2019, 201600614, -617, -618, -620, -622, -630 (ECLI:NL:RVS:2019:1603) punt 39.7.

Artikel 8.74d (gemeentelijke programmatische aanpak stikstof)

In de toelichting op artikel 4.32 van het Bkl is ingegaan op het gemeentelijke programma aanpak stikstof. Een dergelijk programma leidt tot een gebonden verlening van een omgevingsvergunning als een Natura 2000-activiteit waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voldoet aan de regels van het programma. De grondslag voor de bepaling wordt gevormd door de artikelen 5.18 en 5.29 van de Omgevingswet.

Artikel 8.74e (vergunningvoorschrift compensatie)

In artikel 8.74e van het Bkl is geregeld dat onder omstandigheden voor een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn toch een vergunning kan worden verleend, ook al is uit de passende beoordeling niet de zekerheid verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. In artikel 8.74g is de met die uitzonderingsomstandigheden samenhangende plicht opgenomen tot het opnemen van een vergunningsvoorschrift over te treffen compenserende maatregelen, zodat zeker wordt gesteld dat de maatregelen ook daadwerkelijk worden getroffen en wel zodanig dat de effecten daarvan voorkomen dat de samenhang van het Natura 2000-netwerk in gevaar komt. Voorheen was dit geregeld in artikel 2.8, zevende lid, eerste volzin, van de Wet natuurbescherming.

Artikel 8.74e is gebaseerd op artikel 5.34 van de Omgevingswet.

Artikel 8.74ae (voorschrift bij nationale programmatische aanpak stikstof)

Als toepassing is gegeven aan artikel 4.28, derde lid, aanhef en onder b, en in het nationale programma aanpak stikstof een kader voor vergunningverlening is opgenomen, worden aan een omgevingsvergunning die voor een Natura 2000-activiteit wordt verleend de voorschriften en de beperkingen verbonden waarin het programma voorziet. Deze zijn onder meer van belang om te verzekeren dat wordt voldaan aan de eisen die artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn stelt ter bescherming van de Natura 2000-gebieden. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 4.28 van het Bkl.

De basis voor de bepaling is artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.15, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.

Artikel 8.74f (vergunningvoorschrift bij gemeentelijke programmatische aanpak stikstof)

De in de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit op te nemen vergunningvoorschriften overeenkomstig de eisen die het gemeentelijke programma aanpak stikstof in dit verband stelt, verzekeren onder meer dat wordt voldaan aan de eisen die artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn stelt ter bescherming van de Natura 2000-gebieden. Verwezen

wordt naar de toelichting bij artikel 4.32 en 8.74d van het Bkl. Artikel 8.74f betreft de omzetting van het voorheen geldende artikel 5.6, vierde lid, Wet natuurbescherming.

De basis voor de bepaling is artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.15, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.

Artikel 8.74g (toepassingsbereik en oogmerk)

Artikel 8.74g bevat een doelbepaling, vergelijkbaar met artikel 5.29, eerste lid, van de Omgevingswet dat – in samenhang met artikel 5.18 van de wet – de basis vormt voor de (beoordelings)regels in paragraaf 8.6.2 van het Bkl. Deze bepaling is conform de systematiek van het Bkl waarin veel afdelingen of (sub)paragrafen met een bepaling over toepassingsbereik en doel beginnen om de context duidelijk te maken en aan te geven binnen welk onderdeel van het omgevingsrecht de betrokken bepalingen moeten worden geplaatst.

Artikel 8.74h (beoordelingsregels flora- en fauna-activiteiten: soorten vogelrichtlijn)

Eerste lid

In paragraaf 4.4.1 van deze nota van toelichting is uitvoerig ingegaan op het beoordelingskader voor omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten die betrekking hebben op van nature in het wild levende vogels, als bedoeld in artikel 1 van de vogelrichtlijn. Het gaat om de activiteiten die zijn aangewezen in het Bal ter omzetting van de op grond van de artikelen 5 en 6 van de vogelrichtlijn te verbieden schadelijke handelingen ten aanzien van vogels en de verbodsbepalingen met betrekking tot handel en bezit en gebruik van niet-selectieve vangmiddelen. Het kader als weergegeven in het eerste lid is direct overgenomen uit artikel 9 van de vogelrichtlijn en was voorheen neergelegd in de artikelen 3.3, derde lid, en 3.4, tweede lid, tweede volzin van de Wet natuurbescherming. De grondslag is artikel 5.18 van de Omgevingswet.

Artikel 9 van de vogelrichtlijn stelt als voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing mogelijk is, willen de lidstaten een afwijking van de verbodsbepalingen kunnen toestaan. Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat het feit dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat, nog niet betekent dat een uitzondering zonder meer is toegestaan. De gekozen oplossing moet geschikt zijn en strikt evenredig aan de door de richtlijn nagestreefde doelstelling van instandhouding van de soorten.⁵⁹⁹

De Europese Commissie geeft in haar richtsnoer bij de soortenbeschermingsbepalingen van de habitatrichtlijn, die in artikel 16 eenzelfde vereiste bevat, een toelichting op het begrip “geen andere bevredigende oplossing”.⁶⁰⁰ Dit begrip veronderstelt dat er een probleem is dat moet

⁵⁹⁹ HvJ 10 september 2009, zaak C-76/08 (Commissie tegen Malta), punt 65.

⁶⁰⁰ 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. 58 en 59.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

worden opgelost. De oplossing die wordt gekozen moet de beste bescherming van de betreffende soorten verzekeren. Om de strikte bescherming van soorten te verzekeren, moeten de alternatieven worden beoordeeld in relatie tot de verbodsbepalingen. Dit moet worden onderbouwd met objectief verifieerbare factoren, zoals wetenschappelijke en technische feiten. Een bevredigend alternatief lost het probleem op, terwijl de verbodsbepalingen van de richtlijn zoveel mogelijk worden gerespecteerd.

De lidstaten moeten volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie waarborgen dat elke ingreep die beschermde vogelsoorten raakt, slechts wordt toegestaan op basis van besluiten die steunen op een nauwkeurige en treffende motivering, die verwijst naar de in artikel 9, eerste en tweede lid, van de vogelrichtlijn opgesomde redenen, voorwaarden en vereisten.⁶⁰¹ Dat geldt dus ook voor de omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten.

De mogelijkheid om het onder zich hebben van of elke andere wijze van verstandig gebruik van vogels in kleine hoeveelheden, selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan biedt ook een basis voor vergunningverlening voor het rapen van kievitseieren en voor het prepareren van vogels.

De afwijkingsgrond "ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren" 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.⁶⁰² Wat tot het normale bedrijfsrisico behoort valt niet onder de schade die tot een afwijking kan leiden.

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.⁶⁰³ De Europese Commissie heeft in een nadere toelichting op dit criterium – dat ook in de habitatrichtlijn is opgenomen – in haar hiervoor al genoemde richtsnoer aangegeven dat een drempelwaarde moet worden vastgesteld waaronder een uitzondering kan worden verleend.⁶⁰⁴ Een uitzondering is niet mogelijk als het risico bestaat dat de uitzondering een significant negatief effect heeft op de populatie van de betrokken soort, in kwantitatieve of kwalitatieve zin.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat het volgens een bepaalde traditie zoeken en rapen van eerste kievitseieren onder de genoemde voorwaarden verstandig gebruik in de zin van artikel 9, eerste lid, onder c, van de vogelrichtlijn kan zijn. Dit in lijn met de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.⁶⁰⁵ Wat een "kleine hoeveelheid"

⁶⁰¹ HvJ 8 juni 2006, zaak C-60/05 (WWF tegen Veneto), punt34.

⁶⁰² HvJ 8 juli 1987, zaak C-247/85 (Commissie tegen België), punt56.

⁶⁰³ HvJ 27 april 1988, zaak C-252/85 (Commissie tegen Frankrijk), punt28.

⁶⁰⁴ Zie het Guidance document, blz. 56.

⁶⁰⁵ HvJ 16 oktober 2003, zaak C-182/02 (Ligue pour la protection des oiseaux e.a.).

in dit verband is hangt, zoals hiervoor aangegeven, mede af van de omvang van de kievitenspopulatie in het betrokken gebied en de gevolgen van de ontheffing voor die broedpopulatie.⁶⁰⁶

De afwijkingsgrond "bescherming van flora en fauna" in artikel 9 van de Vogelrichtlijn heeft volgens het richtsnoer van de Europese Commissie, in het licht van de doelstelling van de richtlijnen, met name tot doel kwetsbare, zeldzame, bedreigde of inheemse soorten en natuurlijke habitats te beschermen, hoewel andere soorten en habitats niet volledig kunnen worden uitgesloten.⁶⁰⁷

Verwezen wordt verder naar paragraaf 4.4.1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting en naar de toelichting bij de artikelen 11.38 tot en met 11.41 van het Bal.

Tweede en derde lid

Voor populatiebeheer geldt gegeven het ingrijpende karakter daarvan op grond van het tweede lid van artikel 8.74h een specifiek kader, in die zin dat de gronden voor de verlening van de vergunning beperkt zijn tot die belangen uit de Vogelrichtlijn die direct samenhangen met de voorkoming van schade – ook aan flora- en fauna – en zwaarwichtige belangen als volksgezondheid, openbare veiligheid en veiligheid van het luchtverkeer. Voorheen was dit kader neergelegd in artikel 3.17, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. Uitgangspunt volgens het derde lid van artikel 8.74h is dat populatiebeheer geschiedt door de faunabeheereenheid en dat enkel daaraan dus de benodigde omgevingsvergunning wordt verleend, met dien verstande dat deze de feitelijke uitvoering over het algemeen aan een wildbeheereenheid zal overlaten. Voorheen was in artikel 3.17, derde lid, van de Wet natuurbescherming geregeld dat de faunabeheereenheid bij schriftelijke toestemming de vergunde activiteiten door (aangeslotenen bij) een wildbeheereenheid of anderen kan laten uitvoeren. Dat is niet langer geregeld, het bevoegd gezag kan dit in de omgevingsvergunning zelf toestaan. Het derde lid laat ruimte om, in afwijking van de hoofdregel, vergunning te verlenen aan anderen dan faunabeheereenheden. Deze voorziening stelt het bevoegde gezag in staat tot flexibiliteit in situaties dat naar zijn oordeel de noodzaak voor tussenkomst van een faunabeheereenheid ontbreekt, bijvoorbeeld in onvoorziene situaties waarin haast geboden is.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.3.4.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

⁶⁰⁶ ABRS 7 december 2005, zaaknr. 200503449/1 (Kievitseieren), punt 2.3.3.

⁶⁰⁷ Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 54.

Artikel 8.74i (beoordelingsregels flora- en fauna-activiteiten: soorten habitatrichtlijn)

Eerste lid

In paragraaf 4.4.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is uitvoerig ingegaan op het beoordelingskader voor omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten die betrekking hebben op dieren (niet zijnde vogels) en planten van soorten die zijn genoemd in bijlage IV bij de habitatrichtlijn, bijlage I of II van het verdrag van Bern of bijlage I bij het verdrag van Bonn. Het gaat om de activiteiten die zijn aangewezen in het Bal ter omzetting van de op grond van de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn te verbieden schadelijke handelingen ten aanzien van dieren en planten en de verbodsbepalingen met betrekking tot handel en bezit en gebruik van niet-selectieve vangmiddelen. Het kader als weergegeven in het eerste lid is direct overgenomen uit artikel 16 van de habitatrichtlijn en was voorheen neergelegd in de artikelen 3.8, vierde lid, en 3.9, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. De grondslag is artikel 5.18 van de Omgevingswet.

Op de in onderdeel a genoemde voorwaarde voor vergunningverlening dat er geen andere bevredigende oplossing mogelijk is ingegaan in de toelichting op artikel 8.74h, eerste lid.

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, onder c). Die rechtvaardigingsgrond komt ook in het eerste lid, onder b, onder 3°, terug. Voor de interpretatie van deze bepaling is het op dit punt gestelde van het richtsnoer van de Commissie relevant, waarvan hier de hoofdlijnen worden aangestipt.⁶⁰⁸ In de eerste plaats kunnen alleen publieke belangen worden afgewogen tegen de instandhoudingsdoelstellingen van de verbodsbepalingen. Projecten die alleen het belang van een bedrijf of van individuen dienen, zijn niet als "groot openbaar belang" aan te merken. In de tweede plaats moet het openbare belang van groter gewicht zijn dan de belangen die door de habitatrichtlijn worden beschermd. Er moet een zorgvuldige afweging van het belang van soortenbescherming tegen het openbare belang plaatsvinden. Publieke belangen die alleen voordelen voor de korte termijn opleveren zullen niet voldoende kunnen opwegen tegen het langetermijnbelang van soortenbescherming.

De mogelijkheid om het onder zich hebben van of elke andere wijze van verstandig gebruik van dieren in kleine hoeveelheden, selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan biedt ook een basis voor vergunningverlening voor het prepareren van dieren van beschermde diersoorten. Verwezen wordt naar de toelichting bij het eerste lid van artikel 8.74h bij dit criterium.

⁶⁰⁸ 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. 55 e.v.

Voor het onder c genoemde vereiste dat er geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, is artikel 1, onder i, van de habitatrichtlijn relevant. Volgens die bepaling is sprake van een gunstige staat van instandhouding als aan drie criteria wordt voldaan:

- uit populatiedynamische gegevens moet blijken dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven;
- het natuurlijk verspreidingsgebied van die soort mag niet kleiner worden of binnen afzienbare tijd kleiner te lijken worden, en
- er bestaat een voldoende grote habitat, die waarschijnlijk zal blijven bestaan, om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

Deze begripsomschrijving is met dit aanvullingsbesluit toegevoegd aan bijlage I bij het Bkl.

De Commissie gaat in haar richtsnoer over de toepassing van dit Europese beschermingsregime⁶⁰⁹ ook in op mitigerende maatregelen: maatregelen die verzekeren dat de ecologische functionaliteit van voortplantings- of rustplaats gewaarborgd blijft. Het nemen van dergelijke mitigerende maatregelen kan er volgens de Commissie voor zorgen dat de verbodsbepaling niet wordt overtreden en de handeling dus doorgang kan vinden zonder een beroep te doen op de afwijkingsmogelijkheid van artikel 16 van de habitatrichtlijn.⁶¹⁰ De Commissie maakt bovendien een onderscheid tussen mitigerende en compenserende maatregelen. Laatstgenoemde maatregelen zijn aan de orde indien lidstaten op grond van artikel 16 van de habitatrichtlijn een uitzondering toestaan van het verbod op beschadiging en vernietiging van voortplantings- of rustplaatsen. Compenserende maatregelen zijn maatregelen die de aangerichte schade compenseren of ongedaan maken. Artikel 16 noemt deze maatregelen niet en er bestaat dan ook als zodanig geen verplichting tot het nemen ervan, maar zij kunnen wel bijdragen aan de noodzakelijke onderbouwing van een door een lidstaat toegestane afwijking, van de verboden in het licht van de vereisten dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.⁶¹¹

Verwezen wordt verder naar paragraaf 4.4.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting en naar de toelichting bij de artikelen 11.47, 11.48, 11.49 en 11.53 van het Bal.

Tweede en derde lid

Verwezen wordt naar de toelichting bij het gelijkkluidende tweede en derde lid van artikel 8.74h.

⁶⁰⁹ 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.

⁶¹⁰ Zie het in de vorige voetnoot aangehaalde Guidance document, blz. 47 en 48.

⁶¹¹ Zie het hiervoor aangehaalde Guidance document, blz. 63.

Artikel 8.74j (beoordelingsregels flora- en fauna-activiteit: andere soorten)

Eerste lid

In paragraaf 4.4.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is uitvoerig ingegaan op het beoordelingskader voor omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten die betrekking hebben op dieren (niet zijnde vogels) en planten van soorten die zijn genoemd in bijlage IX bij het Bal. De daar genoemde soorten vallen niet onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn, bijlage IV bij de habitatrichtlijn, bijlage I of II van het verdrag van Bern of bijlage I bij het verdrag van Bonn. Voor deze soorten is in het eerste lid het beoordelingskader overgenomen dat geldt voor de soorten die onder bijlage IV van de habitatrichtlijn vallen, maar er worden in het eerste lid meer belangen genoemd op basis waarvan de omgevingsvergunning kan worden verleend. Het kader als weergegeven in het eerste lid was voorheen neergelegd in de artikel 3.10, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. De grondslag is artikel 5.18 van de Omgevingswet.

Bij het in onderdeel b, onder 10°, 11° en 12°, genoemde "bestendig beheer of onderhoud" gaat het om gebruikelijke beheer en onderhoud zoals dat volgens de bestaande praktijk plaatsvindt. Om te beoordelen of beheer en onderhoud bestendig zijn, zijn de aard van de activiteiten en de middelen van belang, alsmede het tijdstip, de frequentie en de schaal waarop de activiteiten worden ondernomen. Het betreft regelmatig terugkerend beheer of onderhoud dat al langere tijd plaatsvindt zonder dat deze activiteiten in de weg hebben gestaan aan de vestiging en het behoud van individuen van beschermde soorten in de gebieden waarin de activiteiten plaatsvinden. De activiteiten zijn gericht op het handhaven van de bestaande situatie, hetgeen bijvoorbeeld kan blijken uit een beheer- of onderhoudsplan. Voorbeelden van beheer en onderhoud zijn beheer van waterlopen in het kader van de keur, het maaien van bermen vanwege de verkeersveiligheid en het maaien van weilanden of omploegen van akkerland. Nieuwe vormen van beheer en onderhoud, intensivering van beheer en onderhoud in omvang of frequentie en het gebruik van nieuwe technieken in het kader van deze activiteiten zijn niet aan te merken als bestendig.

Het in onderdeel b, onder 13°, genoemde "algemeen belang" is bedoeld als restcategorie ten opzichte van de andere in onderdeel b genoemde algemene belangen. Het is aan de initiatiefnemer om dit belang aannemelijk te maken bij zijn aanvraag van een ontheffing.

Tweede en derde lid

Verwezen wordt naar de toelichting bij het gelijkkluidende tweede en derde lid van artikel 8.74h.

Artikel 8.74k (beoordelingsregels flora- en fauna-activiteit: bijvoeren)

In artikel 11.61 van het Bal wordt het bijvoeren van enkele grote hoefdieren en van de 5 bejaagbare soorten aangewezen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet.

De mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen is in artikel 8.74k sterk geclausuleerd. Een vergunning kan alleen worden verleend als sprake is van bijzondere weersomstandigheden of als sprake is van een tijdelijk natuurlijk voedseltekort en het welzijn van de dieren in het geding is. Deze laatste situatie kan zich voordoen, als 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.

De artikelen 11.61 van het Bal en artikel 8.74k van het Bkl vormen de omzetting van het voorheen geldende artikel 3.32 van de Wet natuurbescherming.

Artikel 8.74l (vergunningvoorschrift flora- en fauna-activiteit soorten vogelrichtlijn: algemeen)

Dit artikel verbindt aan het verlenen van een omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteiten die zijn aangewezen ter omzetting van de artikelen 5 en 6 van de vogelrichtlijn specifieke voorwaarden, conform de vereisten van artikel 9, tweede lid, van de vogelrichtlijn. Voorheen was dit geregeld in artikel 3.3, vijfde lid. De grondslag voor dit artikel ligt in de artikelen 5.18 en 5.29 van de Omgevingswet.

Artikelen 8.74m (vergunningvoorschrift soorten vogelrichtlijn: toegestane middelen) en 8.74n (vergunningvoorschrift soorten vogelrichtlijn: toegestane methoden of installaties)

Algemeen

Zoals aangegeven in paragraaf 4.4.1 van deze nota van toelichting, leidt de Afdeling bestuursrechtspraak uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie af dat op nationaal niveau de middelen, installaties en methoden moeten worden aangewezen waaruit het bevoegd gezag bij de te stellen voorschriften ingeval van het toestaan van het vangen of doden van vogels kan kiezen. De middelen zijn aangewezen in artikel 8.74m, de installaties en methoden in artikel 8.74n. De regeling van deze aanwijzing is materieel gelijklopend aan de regeling die voorheen in artikel 3.9 van het Besluit natuurbescherming was neergelegd.

Zoals in paragraaf 4.3.2 van de nota van toelichting bij het Besluit natuurbescherming (Stb. 2016, 383) is aangegeven, is de destijds in dat besluit opgenomen lijst van middelen die het bevoegd gezag voor het vangen of doden van vogels in een omgevingsvergunning of een

vrijstelling kan toestaan destijds tot stand gekomen op basis van een voorstel van de provincies en een advies van de Raad voor de Dierenaangelegenheden. De provincies hebben de lijst samengesteld vanuit hun praktijkervaring. Voor zover de lijst nieuwe middelen ten opzichte van de bestaande praktijk bevatte, zijn deze beoordeeld door de Raad voor de Dierenaangelegenheden uit een oogpunt van dierenwelzijn en ethiek.⁶¹² Op grond van dat advies heeft een nadere selectie plaatsgevonden van de door de provincies voorgestelde nieuwe middelen en methoden.

De aanwijzing van de middelen en methoden in de artikelen 8.74m en 8.74n is niet relevant voor de uitoefening van de jacht: de jacht vindt niet plaats op basis van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht, maar op basis van de specifieke regeling; de voor de jacht te gebruiken middelen zijn aangewezen in artikel 11.72 van het Bal. De jacht op vogels wordt bovendien gereguleerd door artikel 7 van de vogelrichtlijn en niet artikel 9 van die richtlijn, ter uitvoering waarvan de artikelen 8.74m en 8.74n van het Bkl strekken.

De aanwijzing in de artikelen 8.74m en 8.74n betreft middelen, installaties en methoden voor het vangen en doden van vogels. Niet aangewezen zijn middelen voor het verjagen of weren van vogels en middelen die uitsluitend dienen ter ondersteuning van het vangen en doden van vogels. Wel aangewezen zijn de middelen en methoden die op grond van artikel 8, eerste lid, van de vogelrichtlijn gelden als middelen of methoden voor het massale of niet-selectieve vangen of doden van vogels of waardoor een soort plaatselijk kan verdwijnen. Het gaat hierbij om de middelen, installaties en methoden die zijn aangewezen in bijlage IV bij de vogelrichtlijn en in artikel 11.41 van het Bal, zoals aangevuld met het onderhavige aanvullingsbesluit en die enkel gebruikt mogen worden als daarvoor een specifieke omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of vrijstelling van de omgevingsvergunning is verleend. Enkele van deze methoden zijn op zichzelf bij normaal gebruik niet geschikt voor het vangen of doden van vogels, maar alleen in combinatie met een ander middel. Deze middelen zouden in dit licht gezien kunnen worden als middelen ter ondersteuning van het vangen en doden van vogels. Een voorbeeld is het gebruik van lokvogels. De andere methoden waar dit voor geldt, zijn het gebruik van middelen waarmee lokgeluiden kunnen worden gemaakt, geluiddempers, nachtzichtapparatuur en lokvoer. Omdat deze middelen en methoden evenwel in de vogelrichtlijn zelf zijn aangewezen als methoden voor het vangen en doden van vogels, is besloten ter uitsluiting van elke twijfel ook deze methoden aan te wijzen. Dat is gebeurd in artikel 8.74n van het Bkl. Ter verduidelijking is ook het bijeendrijven van vogels als methode opgenomen in artikel 3.9, hetgeen noodzakelijk is om bijvoorbeeld CO₂-gas te kunnen toepassen voor het doden van ganzen. In de praktijk gebeurt het bijeendrijven met behulp van honden en een vangkraal, waarmee de ganzen naar een container worden geleid waarin het gas wordt toegepast.⁶¹³ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de toepassing van deze methode recent getoetst en toelaatbaar geacht. Het gebruik van gassen, genoemd in bijlage I bij de verordening (EU) nr.

⁶¹² Advies “Verkorte Zienswijze over tien hulp-, vang- en dodingsmiddelen Vogels. Gevolgen dierenwelzijn en andere ethische aspecten”, RDA.2016.046.

⁶¹³ ABRS 15 mei 2019, zaaknrs. 201804431/1/A3 en 201804432/1/A3, ECLI:NL:RVS:2019:1535, punt5.5 e.v.

528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden (PB L 167), is alleen mogelijk wanneer het gebruik van deze biociden is toegestaan krachtens de Wet gewasbescherming en biociden. Voor het gebruik van CO₂-gas is dit het geval. Om onduidelijkheid te voorkomen is ook buiten twijfel gesteld dat in de aanwijzing van het geweer begrepen is het gebruik ervan in afwijking van de daarvoor in dit besluit gestelde specifieke regels. Uiteraard kan alleen van deze regels worden afgeweken als dit in een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel (op grond van artikel 11.30, tweede lid, of artikel 11.32, tweede lid, van het Bal) expliciet wordt toegestaan. Ook het gebruik van lokvoer is – ter voorkoming van onzekerheid over de toelaatbaarheid – aangewezen als methode voor het vangen of doden van vogels.

De aanwijzing van de middelen, installaties en methoden in de artikelen 8.74m en 8.74n betekent niet dat degene die op basis van een ontheffing of een vrijstelling dieren vangt of doodt, daarbij naar believen elk van de aangewezen middelen of methoden kan gebruiken. Bij de verlening van de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht moet door het desbetreffende bevoegde gezag uit de middelen en methoden het middel of de methode worden geselecteerd dat in de gegeven situatie – gezien het betrokken soort dier, de locatie en de andere omstandigheden die bij de handeling van het vangen of doden aan de orde kunnen zijn – het meest geschikt is. Dit middel of deze methode wordt overeenkomstig artikel 8.74l van het Bkl of artikel 11.45, vierde lid, van het Bal in de omgevingsvergunning of vrijstelling voorgeschreven en in de toelichting bij dat besluit moet afdoende zijn gemotiveerd waarom juist het gebruik van dit middel of deze methode verantwoord is. Andere middelen dan die welke in de omgevingsvergunning of vrijstelling zijn genoemd, kunnen bij het vangen of doden van dieren op basis van die vrijstelling of ontheffing niet worden gebruikt. Aan de omgevingsvergunning of vrijstelling kunnen ook voorschriften of beperkingen worden verbonden die betrekking hebben op dat gebruik, zodat dit op verantwoorde wijze plaatsvindt. Het kan dan behalve om beperkingen ten aanzien van het soort, de locatie en de omstandigheden waaronder het middel of de methode kan worden ingezet, bijvoorbeeld ook gaan om eisen aan de bekwaamheid van de gebruiker of om een voorschrift dat de gebruiker van een bepaald vangmiddel in de onmiddellijke nabijheid van dat middel blijft en onmiddellijk dieren bevrijdt voor het vangen waarvan geen ontheffing of vrijstelling is verleend.

Voor het gebruik van sommige middelen en methoden is, zoals eerder aangegeven, nog een specifieke toets nodig, namelijk voor middelen die gebruikt kunnen worden voor het massaal of niet-selectief vangen of doden van vogels. Het gaat om de in de vogelrichtlijn zelf genoemde "netten" en "vallen" (in dit geval dus "kastvallen"), "vangkooien" en "vangnetten". Daarnaast gaat het om: "eendenkooien", "bal-chatris", "giftig of verdovend lokvoer" en "gewasbeschermingsmiddelen en biociden". Die middelen kunnen uitsluitend worden gebruikt als daarvoor op grond van artikel 11.41 van het Bal een specifieke omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is verleend, of als op grond van de artikelen 11.43 of 11.44 van het Bal vrijstelling van de omgevingsvergunning is verleend. Voor deze middelen en methoden geldt het strikte kader van artikel 8.74h van het Bkl en van artikel 11.45 van het Bal. Een

omgevingsvergunning of vrijstelling kan dus alleen worden verleend als er voor het gebruik van het middel geen andere bevredigende oplossing bestaat, als bovendien sprake is van één van de in dat artikellid genoemde belangen en als verzekerd is dat de staat van instandhouding van de soort niet verslechtert. In de omgevingsvergunning en vrijstelling zal door het opnemen van nadere voorschriften en beperkingen moeten worden voorkomen dat de inzet van het middel leidt tot slachtoffers onder dieren van andere soorten dan de vogelsoort waarvoor het middel wordt ingezet.

Specifiek

Aanvullend kan meer specifiek nog het volgende over enkele van de aangewezen middelen, installaties en methoden worden opgemerkt.

“Honden” (artikel 8.74m, eerste lid, onder b) worden primair gebruikt voor het naspeuren en apporteren van (geschoten) dieren, waaronder vogels. Daarmee zijn honden vooral een ondersteunend middel bij het vangen en doden van dieren. Tegelijk kan niet worden uitgesloten dat het naspeuren en apporteren onder omstandigheden ook als zodanig moet worden aangemerkt als “vangen” van vogels en de inzet van honden kan bovendien leiden tot het doden van vogels. Tegen die achtergrond worden honden als vang- en dodingsmiddel voor vogels aangewezen. Lange honden worden in Nederland niet gebruikt bij de jacht en worden ook niet toegestaan als middel voor het vangen of doden van vogels. Bij lange honden gaat het over het algemeen over windhonden zoals Greyhound, Whippet, Italiaanse windhond, of Afghaanse windhond. Ze zijn door de hoge snelheid in staat om dieren te achtervolgen en deze te vangen en doden, maar zij zijn in de praktijk door hun bouw niet geschikt voor gebruik in velden met prikkeldraad en dekking. Inzet van deze honden zou bovendien kunnen leiden tot het vangen en doden van dieren van soorten waarop de ontheffing of vrijstelling geen betrekking heeft.

Voor het gebruik van “haviken, slechtvalken en woestijnbuizerds” (artikel 8.74m, eerste lid, onder c) is op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet een specifieke omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit vereist. Die wordt alleen verleend als de aanvrager met goed gevolg een valkeniersexamen heeft afgelegd, waarbij de kennis en kunde getoetst (artikel 8.74t van het Bkl). De woestijnbuizerd is destijds naast de haviken en slechtvalken in artikel 3.9 van het Besluit natuurbescherming aangewezen, omdat deze voor sommige doeleinden – zoals de bestrijding van overlast door meeuwen binnen de bebouwde kom – veel geschikter is dan de slechtvalk en de havik niet.

Het begrip “vangnet” (artikel 8.74m, eerste lid, onder f) omvat ook mistnetten, slagnetten en kanonnetten.

Het middel van de “eendenkooi” (artikel 8.74m, eerste lid, onder g) mag uitsluitend worden gebruikt voor het vangen van eenden. De eendenkooi moet daarbij voldoen aan de eisen die zijn

gesteld in de artikel 11.87 van het Bal, dat is toegevoegd door het onderhavige aanvullingsbesluit.

De "bal chatri" (artikel 8.74m, eerste lid, onder h) is een val bestaande uit een gesloten kooiconstructie met daarin een prooidier en aan de kooiconstructie bevestigde lussen van touw of nylon waarin de poten van vogels verstrikt kunnen raken. Het middel is primair bestemd voor het vangen van roofvogels. Het betreft een niet selectief vangmiddel (zie het voorgaande). Het middel kan uitsluitend worden ingezet ingeval degene die het middel gebruikt in de directe nabijheid blijft en voorkomt dat dieren worden gevangen waarvoor de val niet is bestemd. Ook moet zijn verzekerd dat degene die het middel gebruikt op dat vlak ervaring heeft en kundig is. Met het oog daar op moeten op grond van het derde lid van artikel 8.74m nadere voorwaarden aan het gebruik gesteld. Het is van belang dat de vrijstelling of ontheffing door het stellen van voorwaarden en beperkingen een verantwoord gebruik van de bal chatri verzekert.

Het gebruik van "slag-, snij- of steekwapens" (artikel 8.74m, eerste lid, onder i) kan in noodsituaties nodig zijn om gewonde vogels snel uit hun lijden te verlossen, als er geen andere uit het oogpunt van dierenwelzijn meer bevredigend middel voorhanden is, bijvoorbeeld een door een dierenarts toe te dienen lethale injectie of verdoving. Een belangrijke voorwaarde met het oog op de bescherming van het dierenwelzijn is daarbij dat de gebruiker van een slag-, snij- of steekwapen beschikt over de benodigde vaardigheden om het middel toe te passen. Onder deze voorwaarden (vierde lid) kan het gebruik van deze middelen worden toegestaan.

In artikel 8.74n zijn installaties en methoden aangewezen. Deze zijn op zichzelf niet geschikt om vogels te vangen of te doden, maar (onderdeel van) een bepaalde constellatie die in samenhang het vangen of doden mogelijk maakt. In het voorgaande is al ingegaan op de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen – thans alleen CO₂-gas – dat in een bepaalde afgesloten ruimte zal moeten gebeuren waarnaar de vogels – bijvoorbeeld via een vangkraal – zullen moeten worden geleid (eerste lid, onder a en b).

Als methode is ook aangewezen "het vangen of doden van vogels met behulp van lokvogels" (artikel 8.74n, eerste lid, onder c). In het tweede lid van artikel 8.74n is de aanwijzing van dit middel beperkt tot bepaalde levende lokvogels. Dit met het oog op de bescherming van het welzijn van het lokdier.

Artikel 8.74n, eerste lid, onder d, voorziet in de aanwijzing van «het vangen of doden met gebruikmaking van een lokfluit of een ander middel waarmee lokgeluiden kunnen worden gemaakt» als methode. Het gebruik van deze methode gebeurt bijvoorbeeld voor het vangen van zwarte kraaien, eksters, grauwe ganzen, wilde eenden en smienten.

In artikel 8.74n , eerste lid, onder e, is onder meer het vangen of doden met gebruikmaking van een geweer, voorzien van een geluiddemper of van nachtzichtapparatuur na zonsondergang

of voor zonsopgang toegestaan. Aangezien het gebruik van geluiddempers en nachtzichtapparatuur op een geweer ten algemene niet is toegestaan (het nieuwe artikel 11.80, vijfde lid, van het Bal). Gedeputeerde staten en provinciale staten zullen bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel (op grond van artikel 11.30, tweede lid, of artikel 11.32, tweede lid, van het Bal) voor het gebruik hiervan apart toestemming moeten verlenen. Voor het gebruik van nachtzichtapparatuur is bovendien bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel toestemming vereist van het verbod om het geweer voor zonsopgang of na zonsondergang te gebruiken. Voor het gebruik van een geluiddemper is daarnaast ook toestemming op grond van de Wet wapens en munitie vereist.

De toepassing van "cervicale dislocatie" om vogels te doden is als methode aangewezen in artikel 8.74n , eerste lid, onder f. Het breken van de nek van een vogel is, net als ten aanzien van het gebruik van slag-, snij- of steekwapens slechts in een beperkt aantal gevallen uit het oogpunt van dierenwelzijn acceptabel. Ook voor deze aanwijzing geldt daarom de beperking dat het moet gaan om noodsituaties waarin een gewonde vogel uit zijn lijden moet worden verlost, er redelijkerwijs geen geschikt alternatief voorhanden is, en degene die de methode toepast aantoonbaar beschikt over de benodigde vaardigheden (artikel 8.74n, derde lid). De aanwijzing van deze methode is bovendien beperkt tot toepassing bij kleine vogels, in omvang kleiner dan of gelijk aan eenden.

Het "vangen of doden met gebruikmaking van lokvoer" (artikel 8.74n, eerste lid, onder g), betreft in beginsel lokvoer dat niet giftig of verdovend is. Het gebruik van giftig of verdovend lokvoer is in artikel 11.41, tweede lid, van het Bal aangewezen als methode voor het massaal of niet-selectief doden of vangen van vogels en vergt een afzonderlijke omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht van het provinciebestuur.

Artikel 8.74o (voorschrift flora- en fauna-activiteit soorten habitatrictlijn en andere soorten: toegestane middelen)

Het is essentieel dat als het vangen of doden van dieren bij wijze van uitzondering wordt toegestaan, steeds door het bevoegd gezag zorgvuldig wordt afgewogen welk middel onder de gegeven omstandigheden daarvoor het best kan worden ingezet. Er moet een zodanig middel worden gekozen dat onnodig lijden van de betrokken dieren wordt voorkomen (artikel 11.70 van het Bal) en een selectieve, gerichte inzet is verzekerd, waarbij onbedoelde slachtoffers van andere soorten of van dezelfde soort worden voorkomen. In voorkomend geval kunnen daarbij nadere eisen worden gesteld over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder het middel kan worden gebruikt. Gegeven de ingrijpendheid van de handeling van het vangen of doden en het grote belang van de inzet van het juiste middel daarbij, kan de keuze van het middel niet worden overgelaten aan degene die uiteindelijk de handeling verricht. Tegen die achtergrond vereist artikel 8.74o – zoals voorheen artikel 3.25, eerste en derde lid, van de Wet natuurbescherming – dat op dit punt een vergunningvoorschrift in de omgevingsvergunning wordt

opgenomen. Voor generieke uitzonderingen op de omgevingsvergunningplicht bij omgevingsverordening of bij ministeriële regeling (vrijstellingen) moet een vergelijkbaar voorschrift worden gesteld in de omgevingsverordening of ministeriële regeling, op grond van artikel 11.53, vierde lid, en artikel 11.59 van het Bal.

Artikel 8.74p (vergunningvoorschrift flora- en fauna-activiteit soorten habitatrichtlijn en andere soorten: niet drijven van groot wild)

Om een dier te kunnen doden met gebruikmaking van een geweer moet de schutter binnen schootsafstand van het dier kunnen komen. Het 'drijven' van dieren is een methode waarbij meestal een vrij groot aantal schutters in linie aan één of meer zijden van het te drijven perceel is opgesteld. De dieren worden vervolgens in één richting opgejaagd door een eveneens in linie opgestelde groep drijvers. Bezwaren tegen deze methode is de mate van verstoring die deze voor hoefdieren met zich brengt, de niet-selectieve werking daarvan en de kans op verwonding. Daarom is in artikel 8.74p bepaald dat bij de verlening van een omgevingsvergunning voor het vangen of doden van edelherten, damherten, reeën en wilde zwijnen (ook wel 'groot wild' genoemd) toepassing van de methode van het drijven expliciet wordt uitgesloten.

De 'drukmethode' kan bij wilde zwijnen wel als uiterste middel worden toegestaan, waarbij de provincie nadere voorschriften aan de vergunning kan verbinden. Dit mede in het licht van de omvangrijke schade en het gevaar voor de verkeersveiligheid die de zwijnen veroorzaken. De drukmethode is een zeer beperkte vorm van drijven, één-op-één en zonder inzet van een hond.

Onderdeel I

Artikel 8.74q (beoordelingsregels jachtgeweeractiviteit), artikel 8.74r (afwijking aanvrager zonder woonplaats in Nederland) en artikel 8.74s (vergunningvoorschrift aanvrager zonder woonplaats in Nederland en beperking geldigheidsduur), en artikel 8.74t (beoordelingsregels valkeniersactiviteit)

De in deze artikelen opgenomen beoordelingsregels en regels over vergunningsvoorschriften zijn de ongewijzigde omzetting van de artikelen 3.28, tweede tot en met achtste lid, en 3.30, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Verwezen wordt naar de paragrafen 4.4.4 en 4.4.5 van de nota van toelichting.

Onderdeel J

Artikel 8.103 (specifieke gronden intrekking of wijziging omgevingsvergunning voor activiteiten die de natuur betreffen) en artikel 8.104 (specifieke gronden intrekking omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteiten en valkeniersactiviteiten)

De specifieke gronden in deze artikelen voor intrekking of wijziging van omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, een flora- en fauna-activiteit, een jachtgeweeractiviteit of een valkeniersactiviteit waren voorheen opgenomen in artikel 5.4 van de Wet natuurbescherming. De regels worden gesteld op grond van artikel 5.40 van de Omgevingswet. Artikel 5.42, derde lid, van de Omgevingswet eist daarbij dat als intrekkingsgrond voor de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit in ieder geval het misbruik van (de bevoegdheid tot het voorhanden hebben) van wapens en munitie bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld.

Enkele algemene gronden voor intrekking of wijziging van omgevingsvergunningen en andere begunstigende beschikkingen zijn al opgenomen in artikel 18.10 van de Omgevingswet en artikel 8.97 van het Bkl, en hoeven dus niet meer in de artikelen 8.103 en 8.104 te worden geregeld. Artikel 8.97, eerste lid, van het Bkl biedt onder meer de mogelijkheid om een eenmaal verleende omgevingsvergunning in een later stadium te wijzigen of zelfs geheel in te trekken 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.

De verplichting in het eerste lid van artikel 8.103 sluit aan bij jurisprudentie van het Europese Hof – onder meer het eerder aangehaalde Kokkelvisserij-arrest – ten aanzien van toestemming die na uitvoering van een passende beoordeling onder artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn zijn verleend voor projecten. Volgens het Hof kan de verplichting tot het treffen van passende maatregelen ingevolge artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn ook nopen tot de latere intrekking van een dergelijke toestemming, als blijkt dat het project toch leidt tot verslechtering van de kwaliteit van habitats of significante verstoring van soorten in een Natura 2000-gebied in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Naar analogie geldt dat overigens ook voor omgevingsvergunningen die zijn verleend voor Natura 2000-activiteiten die niet als project in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn gelden, maar zijn getoetst in het licht van de vereisten van artikel 6, tweede lid, de richtlijn: ook daar kunnen later alsnog nadelige effecten optreden die nopen tot intrekking van de vergunning.

De specifieke regels in het tweede lid van artikel 8.103 over de intrekking van omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteit, jachtgeweeractiviteiten en valkeniersactiviteiten en de specifieke regels in artikel 8.104 over de intrekking van omgevingsvergunningen voor jachtgeweeractiviteiten en valkeniersactiviteiten maken het mogelijk voor het bevoegd gezag om in te grijpen in gevallen waarin de betrokkene een gevaar voor zichzelf, de openbare orde of de

veiligheid is geworden of dreigt te worden. Dat kan zich uiten in overtredingen van soortenbeschermingsverboden of van het verbod op dierenmishandeling.

Ten aanzien van de intrekking van de omgevingsvergunning voor de jachtgeweeractiviteit gelden, gegeven de bijzondere risico's voor de veiligheid, enkele bijzondere intrekkinggronden, die zijn opgenomen in artikel 8.104. Daar staat ook de intrekkingmogelijkheid voor het geval dat de houder van de omgevingsvergunning misbruik heeft gemaakt van wapens of munitie, of voor het geval daarvoor aanwijzingen zijn. Onderdeel e van dat artikel – dat als verplichte intrekkinggrond voor de jachtakte het illegaal bezit door de houder van de jachtakte van een magazijn voor een semi-automatisch wapen regelt – geeft uitvoering aan EU-richtlijn 2017/853 over de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens. Die richtlijn strekt ertoe de traceerbaarheid van vuurwapens te verbeteren en het misbruik van vuurwapens voor criminele doeleinden aan te pakken.

Onderdeel K

Artikel 9a.1 (passende beoordeling plannen Natura 2000)

Eerste lid

Op grond van artikel 16.53a, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals aangevuld met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, moet voor een plan met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling worden opgesteld. Het gaat hier om een verplichting die direct voortvloeit uit artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. Die richtlijn bepaling verplicht niet alleen tot het opstellen van een passende beoordeling, maar regelt ook de inhoud van de toets en de gevolgen die de uitkomst van de toets voor het plan heeft: het plan mag alleen worden vastgesteld als uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Dat onderdeel van de richtlijn bepaling wordt via de in artikel 9a.1, eerste lid, opgenomen instructieregel 1-op-1 omgezet, zoals dat voorheen was gedaan in artikel 2.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming. De grondslag voor de instructieregel is gelegen in artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.25, eerste lid, onder 9°, en artikel 2.31a, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet.

In het eerste lid van artikel 9a.1 wordt, evenals in artikel 16.53a van de Omgevingswet, verwezen naar een plan als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. In artikel 6, derde lid, gaat het om een "plan (...) dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied". Dat betekent:

1. dat voor een plan dat verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied geen passende beoordeling hoeft te worden opgesteld en dat het vierde

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

lid van artikel 6 van de habitatrichtlijn, omgezet in het tweede lid van artikel 9a.1 hier evenmin van toepassing is; en

2. dat een plan dat in zichzelf een zodanig gering effect heeft dat daarvan op voorhand geen significant negatieve effecten zijn te verwachten, toch passend beoordeeld moet worden als de effecten van dat project in cumulatie met effecten van andere in procedure zijnde plannen of projecten wèl een significant gevolg voor het gebied kunnen hebben.

Op de vereisten waaraan een passende beoordeling volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie moet voldoen, de conclusie die daaruit moet kunnen worden getrokken dat aantasting van de natuurlijke kenmerken 'zonder redelijke wetenschappelijke twijfel' kan worden uitgesloten en de invulling van dat laatste begrip is ingegaan in paragraaf 4.3.1.5 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. Zoals daar ook is aangegeven, kan van een passende beoordeling alleen worden afgezien als op basis van objectieve gegevens op voorhand kan worden uitgesloten dat het plan in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied zal aantasten. Uiteraard behoeft een passende beoordeling ook niet te worden opgesteld als er een beroep kan worden gedaan op een reeds eerder gemaakte passende beoordeling die geheel actueel is en betrekking heeft op de inhoud van het voorliggende plan. Dat laatste kan het geval zijn als het plan een herhaling of voortzetting is van een eerder plan of als het plan deel uitmaakt van een meer omvattend plan dat passend is beoordeeld. Die uitzondering is opgenomen in het tweede lid van het nieuwe artikel 16.53a van de Omgevingswet.

Het is goed om te beseffen dat het begrip 'plan' in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn een autonoom begrip is en dat het ook kan gaan om plannen buiten de context van de Omgevingswet, zoals ook blijkt uit de hiervoor genoemde grondslag voor het stellen van instructieregels. Binnen de context van de Omgevingswet kunnen behalve omgevingsplannen, ook programma's of projectbesluiten die een wijziging doorvoeren in een omgevingsplan een 'plan' in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn zijn. Om die reden is de regeling van de plantoets in het Bkl opgenomen na de regeling van het projectbesluit.

Volgens de mededeling van de Europese Commissie over artikel 6 van de habitatrichtlijn⁶¹⁴ 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 mededeling 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, van de habitatrichtlijn. Plannen die onmiddellijk samenhangen met en nodig zijn voor het op

⁶¹⁴ Mededeling van de Europese Commissie "Beheer van Natura 2000-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)", Brussel, 21.11.2018, C(2018) 7621 final, blz. 41 e.v.

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, van de habitatrichtlijn voorziene plantoets naar het oordeel van het kabinet dus zo worden begrepen, dat die delen van plannen beoordeeld worden die kaderstellend of voorwaardenscheppend zijn voor concrete toekomstige activiteiten. Als in een bestemmingsplan een gebied wordt bestemd voor woningbouw, is sprake van een concrete kaderstellende beslissing, die alleen genomen kan worden als significante effecten voor Natura 2000-gebieden op voorhand op basis van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten, dan wel een passende beoordeling heeft plaatsgevonden waaruit blijkt dat de woningbouw met zekerheid de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Het in een plan beschrijven van een voornemen om de waterhuishouding in een bepaald gebied op orde te brengen, waartoe onderzoek naar verschillende mogelijkheden zal worden uitgevoerd, is onvoldoende concreet om te vallen onder de plicht tot het opstellen van een passende beoordeling.

Bij de passende beoordeling zal onvermijdelijk moeten worden geoordeeld op het abstractieniveau van het plan. Veelal betekent dit dat als concrete uitvoeringsvarianten denkbaar zijn waarbij het plan zeker niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken, er geen bezwaar is tegen de vaststelling van het plan. Verwezen wordt naar de conclusie van de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie d.d. 9 juni 2005 in zaak C-6/04 (Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk). Naarmate een plan globaler van inhoud is en minder sturend en bepalend voor de vervolgbesluitvorming, kan volgens deze conclusie ook de passende beoordeling globaler zijn. Naarmate de besluitvorming vordert en concreter wordt, dient ook de beoordeling steeds concreter te worden, aldus de Advocaat-Generaal.

De mededeling van de Commissie over artikel 6 van de habitatrichtlijn 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. Voor die projecten geldt op grond van artikel 5.1, eerste lid, de Omgevingswet de verplichting om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit aan te vragen.

Nog niet duidelijk is hoe de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van omgevingsplannen de eisen aan de passende beoordeling gestelde eisen zal invullen. Die eisen waren voorheen voor bestemmingsplannen tamelijk strikt, in het bijzonder als bestemmingsplannen functies toelaten die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden die voor stikstof gevoelig zijn. Omgevingsplannen hebben evenwel een duidelijk ander karakter, waar het omgevingsplan voor

gemeenten in de toekomst het integrale, gebiedsdekkende instrument voor het gehele grondgebied van de gemeente wordt ter regulering van het gebruik en de bescherming van de leefomgeving. Het omgevingsplan voorziet niet alleen in de toedeling van functies aan locaties en regels ter zake met het oog op een goede ruimtelijke ordening, maar bevat ook alle regels die worden gesteld in het belang van de fysieke leefomgeving. Daarbij zal vaak behoefte bestaan aan een meer globale invulling van het omgevingsplan, waarmee ruimte wordt geboden voor een flexibele invulling in de praktijk op basis van voorstellen van private partijen voor gebiedsontwikkeling ("uitnodigingsplanologie"). Daarbij lijkt niet te passen de voorheen bij bestemmingsplannen door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gestelde eis dat bij de passende beoordeling moet worden uitgegaan van een maximale planologische invulling getoetst en dat moet worden getoetst op basis van een worst case scenario.

Volgens deskundigen⁶¹⁵ vloeit de eis om bij de passende beoordeling uit te gaan van een maximale planologische invulling niet voort uit de habitatrichtlijn. Deze deskundigen wijzen erop dat artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn inderdaad eist dat niet alleen concrete projectbesluiten, maar ook daaraan voorafgaande plannen, voor zover zij kaderstellend zijn, aan een passende beoordeling moeten worden onderworpen. Maar zij wijzen erop dat een beoordeling van een plan een ander karakter en een andere diepgang heeft dan de beoordeling van een project. Zij verwijzen in dit verband naar de hiervoor aangehaalde conclusie van de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Volgens de deskundigen eist artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn dan ook niet dat steeds wordt bekeken of ook bij een maximale invulling van een plan in alle denkbare omstandigheden met zekerheid geen significante effecten optreden. De eis dat bij het onderzoek ten behoeve van een besluit over een plan moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan lijkt volgens deze deskundigen veeleer afkomstig te zijn uit het Nederlandse systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht. De verwachting is dan ook dat, nu bestemmingsplannen zijn vervangen door omgevingsplannen in de Omgevingswet en deze omgevingsplannen een heel ander karakter hebben dan bestemmingsplannen, de thans ervaren problemen bij de plantoets tot het verleden zullen gaan behoren.

Het kan voorkomen dat voor een plan niet alleen een passende beoordeling moet worden gemaakt, maar ook een milieueffectrapportage op grond van de artikelen 16.34 e.v. van de Omgevingswet en hoofdstuk 11 van het Ob. Deze verplichting vloeit voor plannen voort uit de zogenoemde SMB-richtlijn,⁶¹⁶ die voorziet in een strategische milieubeoordeling. Voor plannen waarvoor vanwege een daarin voorgenomen activiteit een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn moet worden gemaakt, geldt op grond van artikel 3, tweede lid, van de SMB-richtlijn de verplichting om ook een milieu-effectrapportage op te stellen. Op grond van artikel 5, eerste lid, van de SMB-richtlijn moet deze rapportage ook de

⁶¹⁵ Zie het rapport «Een betere implementatie van de VHR in Nederland; Bevindingen van experts» van een expertgroep o.l.v. prof. C.W. Backes, maart 2017, dat is toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van 13 april 2017 (bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 33576, nr. 100).

⁶¹⁶ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197).

informatie te bevatten, die vanuit een milieuoogpunt van bijzonder belang is voor de Natura 2000-gebieden. Dit is informatie die ook nodig is voor de passende beoordeling.

Om extra lasten te voorkomen kan het wenselijk zijn dat het bestuursorgaan dat een plan vaststelt, de nodige onderzoeken daarvoor tezamen laat uitvoeren en de passende beoordeling onderdeel laat uitmaken van de milieueffectrapportage. Dat is niet alleen van belang ter voorkoming van de lasten, maar ook ter waarborging van de kwaliteit van het onderzoek en de weging van de gevolgen voor het gebied, waarbij de Commissie m.e.r. een belangrijke rol speelt. Een koppeling kan ertoe leiden dat de natuurinformatie beter wordt gestroomlijnd, op hetzelfde moment beschikbaar is als de milieueffectrapportage en daardoor ook in samenhang kan worden gezien door het bevoegd gezag en belanghebbenden.

Artikel 9a.1 van het Bkl 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.⁶¹⁷ Het artikel laat aan het bevoegd gezag voor de vaststelling van een plan echter de ruimte om te komen tot een andere afweging.

Tweede en derde lid

Als uit een passende beoordeling van een plan geen zekerheid wordt verkregen dat door dat plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast, kan het plan op grond van artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn toch worden vastgesteld, als sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en bovendien voor het betrokken plan met deze invulling geen reële alternatieven bestaan. Voorwaarde is dat adequate compensatie voor de (mogelijk) aangetaste natuurwaarden wordt geboden, zodanig dat de algehele samenhang van het Natura 2000-gebied bewaard blijft. Het tweede lid van artikel 9a.1 zet deze door de richtlijn voorziene uitzondering om; voorheen was de uitzondering neergelegd in artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming.

Als sprake is van nadelige effecten voor prioritaire habitats en soorten, gelden op grond van artikel 6, vierde volzin, tweede alinea, van de habitatrichtlijn beperkingen ten aanzien van de aard van de dwingende redenen van groot openbaar belang die zonder betrokkenheid van de Europese Commissie (advies) kunnen worden ingeroepen: dat kunnen alleen argumenten zijn die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of gunstige effecten voor het milieu. Het derde lid van artikel 9a.1 zet deze door de richtlijn voorziene uitzondering om; voorheen was de uitzondering neergelegd in artikel 2.8, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

Door de Commissie geaccepteerde andere dwingende redenen van groot openbaar belang bij aantasting van prioritaire natuurwaarden 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

⁶¹⁷ Zie in dit verband ook de toezegging van de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie naar aanleiding van een vraag van het lid Tiesinga, Handelingen I 2010/11, nr. 21, item 6, blz. 51 (toezegging 01272).

infrastructureel project en de aanleg van een waterreservoir in Spanje als onmisbaar voor de watervoorziening. Ook achtte de Commissie dwingende redenen van groot openbaar belang aan de orde bij het Project Mainportontwikkeling Rotterdam en de ontwikkeling van het omvangrijke woningbouwproject IJburg. De adviesaanvraag aan de Commissie wordt gedaan door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, zoals is geregeld in artikel 10.6c van het Ob (voorheen: artikel 2.8, zesde lid, van de Wet natuurbescherming).

Bij de realisatie van een project met (mogelijke) significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied moeten compenserende maatregelen – volgens de mededeling van de Commissie over artikel 6 van de habitatrichtlijn – in beginsel tijdig gereed zijn, om te verzekeren dat de samenhang van het Natura 2000-netwerk wordt bewaard.⁶¹⁸ 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. Een goede en tijdige compensatie zal moeten worden geborgd in het vast te stellen plan zelf, zoals tot uitdrukking komt in het derde lid van artikel 9a.1 is geregeld (voorheen: artikel 2.8, zevende lid, van de Wet natuurbescherming).

Bij compensatie in de vorm van leefgebieden of habitats zal – overeenkomstig de mededeling van de Commissie – moeten zijn verzekerd dat de compenserende natuurwaarden worden geïntegreerd in het Natura 2000-netwerk. Om hetzelfde beschermingsregime te bieden als voor de aan te tasten habitats of soorten waarvoor de compensatie dient, en om het behoud van samenhang van het Natura 2000-netwerk te verzekeren, zullen deze compenserende natuurwaarden deel moeten uitmaken van het Natura 2000-gebied waarvoor de compensatie wordt getroffen, dan wel van een ander of nieuw Natura 2000-gebied. Dat wordt geregeld in artikel 3.23 (voorheen: artikel 2.8, achtste lid, van de Wet natuurbescherming).

De Europese Commissie moet op grond van artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn op de hoogte worden gesteld van de compenserende maatregelen. Daarmee wordt zij in staat gesteld toe te zien op blijvende samenhang van het Natura 2000-stelsel. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verschaft de informatie over de compenserende maatregelen, zoals is geregeld in artikel 10.36b van het Ob (voorheen: artikel 2.8, zevende lid, van de Wet natuurbescherming).

Onderdeel L

Artikel 10.38 (monitoring staat van instandhouding en doelen)

Het eerste lid, aanhef en onder a, en tweede lid van artikel 10.38 geven uitvoering aan de in artikel 11 van de habitatrichtlijn neergelegde verplichting inzake de monitoring van de staat van

⁶¹⁸ Mededeling van de Europese Commissie “Beheer van Natura 2000-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)”, Brussel, 21.11.2018, C(2018) 7621 final, blz. 71 e.v.

instandhouding van de op grond van de Habitatrictlijn te beschermen habitats en soorten van communautair belang. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Om adequaat invulling te kunnen geven aan artikel 4 van de Vogelrichtlijn, dat voorziet in de aanwijzing van speciale beschermingszones voor leefgebieden van – kort gezegd – onder druk staande vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de richtlijn, en van geregeld voorkomende trekvogelsoorten, zal ook daarvoor in adequate monitoring moeten worden voorzien. De bepaling geldt daarom ook voor deze vogelsoorten. De door middel van de monitoring verkregen gegevens zijn, behalve voor de invulling en bijstelling van de beschermingsmaatregelen voor de onderscheiden natuurwaarden, ook van belang voor de voldoening aan de rapportageverplichtingen die zijn neergelegd in onder meer de artikelen 4, derde lid, en 12 van de vogelrichtlijn en artikel 17 van de habitatrictlijn. Voorheen was de monitorplicht geregeld in artikel 1.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. De voor de monitoring en rapportages benodigde gegevens, worden voor zover nodig voor de op grond van de vogelrichtlijn en habitatrictlijn vereiste rapportages ingewonnen bij de provincies, op grond van artikel 10.36a van het Omgevingsbesluit.

Het eerste lid, aanhef en onder b, en derde lid vormen de omzetting van de voorheen in artikel 1.12, vierde lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen verplichting om de geleverde inspanning voor het behalen van de doelstellingen van de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn te monitoren. De daarvoor noodzakelijke maatregelen worden over het algemeen genomen door provincies, maar bij door het Rijk beheerde terreinen – uitgezonderd terreinen die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – door een van de aangewezen ministers.⁶¹⁹ Vandaar dat hier sprake is van een gemeenschappelijke monitoringsverplichting.

De basis voor het artikel wordt geboden door artikel 20.1, vierde lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 20.4, onderdelen b en h, van die wet.

Het tweede lid van artikel 1.8 van de Wet natuurbescherming (bevordering onderzoek en wetenschappelijk werk) wordt al omgezet door de aanvullingswet natuur door te voorzien in voorgesteld artikel 20.18, derde lid, van de Omgevingswet.

Artikel 10.39 (registratie ruimte voor stikstofdepositie programmatische aanpak stikstof) en artikel 10.40 (register stikstofdepositieruimte programmatische aanpak stikstof)

De artikelen 10.39 en 10.40 zijn relevant voor de monitoring van het gebruik of juist weer beschikbaar komen van ruimte voor stikstofdepositie in het kader van de programmatische aanpak stikstof, voor het geval daarin wordt voorzien in het identificeren van ruimte voor het toestaan van nieuwe ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige

⁶¹⁹ Artikelen 2.17, eerste lid, onder f, onder 2° e, en 2.18, vierde lid, onder a, onder 1°, van de Omgevingswet en artikel 3.24 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

habitats en in de verdeling van die ruimte over Natura 2000-activiteiten. Deze monitoring geschiedt door middel van registratie in het register stikstofruimte programmatische aanpak stikstof, in de praktijk 'AERIUS-register' genoemd. Dit registratiesysteem biedt overheden en initiatiefnemers van activiteiten steeds een actueel beeld van de beschikbare stikstofruimte en is essentieel om te voorkomen dat meer ruimte beschikbaar wordt gesteld, dan volgens het programma beschikbaar is in het licht van de in de Natura 2000-gebieden te realiseren instandhoudingsdoelstellingen. Het register wordt bijgehouden door de bestuursorganen van Rijk en provincies die de toestemmingsbesluiten nemen voor Natura 2000-activiteiten die beslag leggen op de beschikbare ruimte. Voorheen was e.e.a. geregeld in artikel 2.9 van het Besluit natuurbescherming in samenhang met het toenmalige programma aanpak stikstof 2015-2021 dat gekoppeld was aan een systeem van toedeling van stikstofruimte aan nieuwe activiteiten.

Aansluitend bij de terminologie van de Omgevingswet wordt, waar voorheen werd gesproken over het afschrijven en bijschrijven van ruimte in het register, nu gesproken over het verzamelen van gegevens en het voortdurend actualiseren van het register met gegevens over de gebruikte of juist beschikbaar gekomen ruimte voor stikstofdepositie. Uitgangspunt is dat actualisatie door de betrokken bestuursorgaan zo spoedig mogelijk plaatsvindt, zodat wordt voorkomen dat meer ruimte wordt gebruikt dan op grond van het programma aanpak stikstof beschikbaar is. En omgekeerd wordt zo ook voorkomen dat aanvragen om omgevingsvergunningen worden afgewezen als gevolg van het feit dat inmiddels weer beschikbaar gekomen ruimte voor stikstofdepositie nog niet in het register was opgenomen. Op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet worden in voorkomend geval in de Omgevingsregeling nadere regels gesteld over de registratie en het register.

De regels in de artikelen 11.39 en 11.40 zijn gebaseerd op de artikelen 2.24, eerste lid, en 2.25, eerste lid, onder a, onder 1°, en tweede lid van de wet.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.1.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting, waarin ook is ingegaan op de gevolgen van de PAS-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 10.41 (monitoring programmatische aanpak stikstof)

Artikel 10.41 heeft eenzelfde strekking als het voorheen geldende artikel 2.6, vierde lid, van het Besluit natuurbescherming, dat de omzetting was van een gelijklopende bepaling die via amendement in de Natuurbeschermingswet 1998 was opgenomen. Het artikel is wel aangepast, omdat volgens het systeem van de Omgevingswet de periode waarvoor een programma geldt niet wettelijk wordt vastgelegd, maar in het programma zelf wordt vastgesteld. Dat betekent dat er de mogelijkheid is dat de programmaperiode langer is dan de huidige 6 jaar. Om daarmee rekening te houden zijn de termijnen voor de monitoring zodanig aangepast, dat ook de situatie van een programma met een langere duur dan 6 jaar wordt gedekt. Bovendien is in het licht van de aanpassingen van de regels over de programmatische aanpak stikstof als gevolg van de PAS-

uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over de vergunningverlening voor veehouderijen nabij de Peel-gebieden, een systeem van verdeling van beschikbare ruimte voor stikstofdepositie over Natura 2000-activiteiten geen automatisme meer, maar afhankelijk van de keuze die daarover in het programma zelf wordt gemaakt. Dat betekent dat de daaraan gekoppelde monitoring van de verdeling van de stikstofruimte ook geen automatisme meer is, maar enkel aan de orde is als in het programma daadwerkelijk in een verdelingsmechanisme wordt voorzien.

Ingevolge 20.14, eerste lid, van de Omgevingswet is het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de monitoring, ook verantwoordelijk voor de verslaglegging. In dit geval zijn dat dus de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Infrastructuur en Waterstaat (zesde lid). Het derde lid van artikel 10.41 – dat aangeeft wie verantwoordelijk is voor welke gegevens – is een verduidelijking ten opzichte van het Besluit natuurbescherming, en sluit aan op de systematiek van de Omgevingswet.

De basis voor het artikel wordt gevormd door de artikelen 2.24, eerste lid, en 2.25, eerste lid, onder a, onder 1^o, en tweede lid van de wet.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.1.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting, waarin ook is ingegaan op de gevolgen van de PAS-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en naar de toelichting bij artikel 4.28 van het Bkl onder het kopje 'monitoring en bijsturing'.

Artikel 10.42 (registratie gegevens verzekering jachtgeweer)

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 11.79 van het Bal.

Onderdeel M

De begrippen 'gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat', 'gunstige staat van instandhouding van een soort', 'prioritaire soort' en 'prioritair habitat' hebben de betekenis die deze begrippen in artikel 6, eerste en tweede lid, van de habitatrichtlijn en de artikelen 3 en 4 van de vogelrichtlijn hebben.

Een aantal begrippen is al in de bijlage bij de Omgevingswet omschreven:

- 'habitat van een soort': door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft;
- 'natuurlijke habitat': geheel natuurlijke of halfnatuurlijke land- of waterzone met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken;
- 'staat van instandhouding van een natuurlijke habitat': som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de

structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het grondgebied, bedoeld in artikel 2 van de Habitatrichtlijn;

- 'staat van instandhouding van een soort': effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het grondgebied, bedoeld in artikel 2 van de Habitatrichtlijn.

'Instandhouding' is volgens artikel 1, onder a, van de habitatrichtlijn een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in de onderdelen e en i van de richtlijn. Deze gunstige staat van instandhouding moet, zoals uiteengezet in paragraaf 4.3.2.1 bij de bespreking van de instandhoudingsdoelstellingen, op landelijk niveau worden gerealiseerd.

De instandhoudingsmaatregelen zijn gericht op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in een Natura 2000-gebied. Deze instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld in het aanwijzingsbesluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikel 3.20 van het Bkl) van dat gebied.

'Passende maatregelen' zijn – overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn – gericht op het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van natuurlijke habitats en habitats van soorten en van een significante verstoring van soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen, eveneens in het licht van de instandhoudingsdoelen zoals deze zijn vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het gebied.

Het beheerplan voor het Natura 2000-gebied (artikel 4.26 van het Bkl) bevat een omschrijving van de te treffen instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen.

Verwezen wordt naar de paragrafen 2.2.1 en 4.3.1.3 van deze nota van toelichting.

De overige toegevoegde omschrijvingen betreffen begrippen die relevant zijn in het kader van de regels over de programmatische aanpak stikstof. De begripsomschrijvingen waren voorheen opgenomen in artikel 1 van het Besluit natuurbescherming. Zij zijn geactualiseerd in verband met de overheveling van de betrokken regels naar het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdeel N

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.29 van het Bkl.

Artikel III (wijziging Ob)

Onderdeel A

Voorheen was de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om te beslissen op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit geregeld op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming. De verwijzing naar de betrokken grondslag wordt vervangen door een verwijzing naar het artikel in het Ob, waarin die bevoegdheid thans is geregeld.

Onderdeel B

Artikel 4.12 (bevoegd gezag Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit enkel- en meervoudige aanvraag)

Eerste lid

In dit artikel worden de categorieën van activiteiten van nationaal belang aangewezen. Als een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit van nationaal belang is, is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – in plaats van gedeputeerde staten van de provincie – het bevoegde gezag voor de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning, althans als sprake is van een enkelvoudige of meervoudige aanvraag die uitsluitend betrekking heeft op een Natura 2000-activiteit, een flora- en fauna-activiteit of beide categorieën activiteiten. Ziet de vergunningaanvraag ook op andere activiteiten en is daardoor een ander bestuursorgaan bevoegd, dan is artikel 4.31 van het Omgevingsbesluit van toepassing, en is de minister het bevoegd gezag voor het geven van advies over en het verlenen van instemming met de omgevingsvergunning.

De omschrijvingen in het eerste lid sluiten, zoals aangegeven in paragraaf 2 van deze nota van toelichting, aan bij de omschrijvingen in artikel 2 van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, zoals deze in de uitvoeringspraktijk verder zijn uitgekristalliseerd. Materieel is over het algemeen geen wijziging beoogd. Waar mogelijk zijn de categorieën van activiteiten wel meer geclusterd en zijn formuleringen gelijk getrokken, verduidelijkt en zo nodig geactualiseerd in verband met de aansluiting op de andere onderdelen van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur; overlappende categorieën zijn samengevoegd.

De betekenis van het artikel is ruimer dan enkel voor de verlening van omgevingsvergunningen of – via de verwijzing in artikel 4.31 van het Ob – het geven van advies en instemming. Zo wordt in verschillende bepalingen in het Bal ook teruggegrepen op dit artikel, waar de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als bevoegd gezag voor het stellen van regels of nemen van besluiten wordt aangewezen als hij tevens voor dat soort activiteiten bevoegd gezag

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

voor de omgevingsvergunning is (artikelen 11.4, 11.22, 11.26, 11.44, eerste lid, onder a, en 11.52, eerste lid, van het Bal).

Het tweede lid wijst de nationale belangen aan die relevant zijn voor alle Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Het derde lid wijst de nationale belangen aan die uitsluitend relevant zijn voor bepaalde flora- en fauna-activiteiten

Tweede lid

Onder a

Onderdeel a heeft betrekking op belangrijke infrastructuur voor vervoer en voor energietransport, op militaire infrastructuur en op waterstaatkundige werken die veelal een bovenregionale, althans provinciegrensoverschrijdende schaal hebben of wezenlijke basisvoorzieningen betreffen die van nationaal belang zijn. De verantwoordelijkheid voor deze infrastructuur en werken en voor de besluitvorming daarover ligt bij het Rijk; in het kader van de Omgevingswet is over het algemeen ook de bevoegdheid ten aanzien van de toelating van activiteiten met betrekking tot deze infrastructuur en werken bij een bestuursorgaan van het Rijk belegd. Het ligt in de rede deze lijn ook te volgen waar het de bevoegdheden in het kader van het specifieke beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden en flora en fauna betreft en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheden te laten uitoefenen.

De categorieën van activiteiten die zijn geclusterd in onderdeel a, zijn alle overgenomen uit artikel 1.3, eerste lid, onder a, van het voorheen geldende Besluit natuurbescherming.

Alle in de opsomming in de aanhef van onderdeel a genoemde activiteiten zijn fysiek van aard en moeten voor het aannemen van een rijksbevoegdheid een onmiddellijk verband hebben met de functie van de desbetreffende infrastructuur en werken: de activiteiten zijn noodzakelijk of wenselijk voor de vervulling van die functie en een goede werking van de betrokken infrastructuur voor het doel waarvoor die is of wordt aangelegd of de inpassing in de fysieke leefomgeving. Dit is in onderdeel a bij de verschillende activiteiten ook geëxpliciteerd ten opzichte van het voorheen geldende artikel 1.3 van het Besluit natuurbescherming, mede in het licht van onduidelijkheid over de bevoegdheid die dat artikel in de praktijk wel eens gaf. Door de explicitering wordt enerzijds voorkomen dat activiteiten die geheel los staan van de functie van de infrastructuur als nationaal belang worden aangeduid en daarmee een rijksbevoegdheid worden. De explicitering helpt anderzijds echter ook om te verduidelijken dat werken – zoals het kappen van bomen – die als zodanig wellicht niet direct aan de infrastructuur zelf geschieden, maar wel direct samenhangen met een goede en veilige werking daarvan eveneens onder de rijksbevoegdheid worden begrepen. Het is immers uiteindelijk die goede en veilige werking van de infrastructuur die het nationale belang vertegenwoordigt.

Net als in het voorheen geldende artikel 1.3, onder a, van het Besluit natuurbescherming is “gebruik” in de opsomming opgenomen; bij vergunningverlening wordt voor dit soort infrastructuur immers over het algemeen niet alleen gekeken naar de fysieke werkzaamheden in verband

met de aanleg, uitbreiding of wijziging van infrastructuur of waterstaatswerken, maar ook naar de gevolgen van het gebruik dat van de infrastructuur wordt gemaakt.

“Inrichting” wordt eveneens bij de activiteiten genoemd; dit begrip is wellicht minder toepasselijk bij een categorie als gastransportnet of hoogspanningsverbinding dan bij terreinen, om welke reden hier is toegevoegd “voor zover van toepassing”.

Zoals in paragraaf 5.2 van de nota van toelichting is aangegeven, zegt de aanwijzing van activiteiten waarvoor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is, niet dat in alle gevallen ook daadwerkelijk een omgevingsvergunning is vereist. Dat is afhankelijk van de verwachte effecten van betrokken handeling voor een specifiek Natura 2000-gebied of een in voorkomend geval aanwezige specifieke beschermde soort. Of effecten aan de orde zijn en welke dat zijn, is weer afhankelijk van de specifieke aard van de betrokken werkzaamheden en de wijze waarop en periode waarin zij worden uitgevoerd, van de andere concrete omstandigheden van het geval en van de specifieke kenmerken van het gebied – waaronder de aard en staat van instandhouding van de aanwezige natuurwaarden – waarin de activiteiten plaatsvinden. Dat zal dus van geval tot geval moeten worden beoordeeld, waarbij voor de onderscheiden beschermingsregimes de conclusie ook verschillend kan zijn; een activiteit hoeft bijvoorbeeld geen schadelijke effecten voor enig Natura 2000-gebied te hebben, maar kan wel schade berokkenen voor planten of dieren van een beschermde soort die zich juist op de betrokken locatie waar de activiteit plaatsvindt heeft gevestigd. Met name “onderhoud” en “beheer”, bijvoorbeeld gladheidbestrijding en bermbeheer bij autowegen en spoorwegen, maar ook kleinere “wijzigingen”, zoals het verlengen van een invoegstrook, of beperkte wegvoorzieningen in het kader van “inrichting” (zie hierna) zijn vaak minder ingrijpend van karakter. In veel gevallen zal er derhalve sprake zijn van activiteiten waarbij de verbodsbepalingen van artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet voor het zonder omgevingsvergunning verrichten van een Natura 2000-activiteit of van een in het Bal aangewezen flora- en fauna-activiteit niet worden overtreden. Als een dergelijke overtreding niet zonder meer op voorhand is uit te sluiten, kunnen dergelijke activiteiten – in het bijzonder activiteiten die regelmatig voorkomen in het kader van beheer en onderhoud – zijn vrijgesteld van de vergunningplicht, als de betrokken activiteiten zijn opgenomen in en worden uitgevoerd overeenkomstig het toepasselijke Natura 2000-beheerplan (artikelen 11.18, 11.42, 11.50 en 11.56 van het Bal) of een goedgekeurde gedragscode met betrekking tot dier- en plantensoorten (artikelen 11.46, 11.54 en 11.60 van het Bal).

De voorheen in artikel 1.3, onder a, onder 1°, van het Besluit natuurbescherming gebruikte begrippen ‘hoofdwegen’ en ‘hoofdvaarwegen’ zijn in artikel 4.12, tweede lid, onderdeel a, onder 1°, in lijn met de keuzen die zijn gemaakt in het stelsel van de Omgevingswet vervangen door “autowegen, autosnelwegen en vaarwegen die in beheer zijn van het Rijk of worden aangelegd op grond van een projectbesluit van het Rijk”. Deze wijzigingen hangen samen met het feit dat de Tracéwet is opgegaan in de Omgevingswet, zodat niet langer naar het begrippenkader van die wet kan worden verwezen. De wijziging is niet inhoudelijk van aard. Het gaat om dezelfde categorieën van wegen, vaarwegen en spoorwegen als voorheen, namelijk wegen waarvoor de verantwoordelijkheid vanwege het daarmee gemoeide nationale belang bij het Rijk ligt, om

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

welke reden ook de aanleg, het beheer et cetera in handen zijn van het Rijk. Voor spoorwegen is dezelfde lijn gevolgd. Het gaat daarbij niet alleen om 'hoofdspoorwegen', in de bijlage bij de Omgevingswet omschreven als "hoofdspoorwegen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet", maar ook om bijzondere spoorwegen in het beheer van het Rijk. De hoofdspoorwegen zijn in de bijlagen bij het op de Spoorwegwet gebaseerde Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen precies benoemd.

De bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ten aanzien van de onder a genoemde activiteiten ten aanzien van autowegen, autosnelwegen, vaarwegen en spoorwegen, hebben uiteraard ook betrekking op delen van die wegen.

Onder de "aanleg", "wijziging" en "inrichting" van deze wegen wordt mede begrepen het realiseren van een ecoduct, geluidschermen, energie- en watervoorzieningen, wegportalen en rustplaatsen. Voorbeelden van "beheer" en "onderhoud" van wegen zijn – buiten de reeds genoemde gladheidsbestrijding en het bermbeheer bij autowegen en spoorwegen – het opnieuw asfalteren en belijnen van de autoweg, het vernieuwen van rails en het renoveren van geluidschermen. Bestrijding van in de berm levende dieren valt evenwel onder de bevoegdheid van gedeputeerde staten, die verantwoordelijk zijn voor de verlening van omgevingsvergunningen voor bestrijding van schadeveroorzakende dieren en populatiebeheer.

Onder "wijziging" of "inrichting" van wegen valt het aanbrengen van nieuwe matrixborden boven de autoweg of van een nieuwe signalering bij een spoorweg. Voorbeelden van "beheer" en "onderhoud" bij spoorwegen zijn het repareren van bovenleidingen, het renoveren van aan het spoor verbonden elektriciteitsstations en onderhoud van voor de stabiliteit van spoorwegtaluds relevante sloten.

Voorbeelden van "beheer" en "onderhoud" van vaarwegen zijn het uitdiepen of op diepte houden van een vaargeul of van een onmiddellijk daarmee verbonden, langs de vaarweg liggende overnachtingshaven die een functioneel verband heeft met die vaarweg; het uitbaggeren van een haven die niet onmiddellijk een functioneel verband heeft met de vervoers- en transportfunctie van de vaarweg valt niet onder de aangewezen categorie activiteiten.

Onder "aanleg", "uitbreiding", "inrichting", "wijziging", "beheer" en "onderhoud" van vaarwegen wordt mede begrepen het verderop storten van de baggerspecie die bij de uitvoering van die activiteiten is verkregen, als dit deel uitmaakt van een continue handeling van baggeren en storten.

Voor het artikel 4.12, tweede lid, onder a, onder 2°, gebruikte begrip 'primaire waterkeringen' is met de Invoeringswet Omgevingswet in de bijlage bij de Omgevingswet de volgende omschrijving opgenomen: "waterkering die bescherming biedt tegen overstroming door water van een oppervlaktewaterlichaam waarvan de waterstand direct invloed ondergaat bij hoge stormvloed, bij hoog opperwater van een van de grote rivieren, bij hoog water van het IJsselmeer of het Markermeer, of bij een combinatie daarvan, en het Volkerak-Zoommeer, het Grevelingenmeer, het getijdedeel van de Hollandsche IJssel en de Veluwerandmeren". Dit is een precisering van de algemene omschrijving in de voorheen geldende, inmiddels in de Omgevingswet geïntegreerde Waterwet, waarnaar artikel 1.3, eerste lid, onder a, onder 2°, van het Besluit

natuurbescherming verwees. Die omschrijving luidde "waterkering die beveiliging biedt tegen overstroming door buitenwater".

De primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk waren voorheen op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Waterwet aangewezen in artikel 3.2 in samenhang met bijlage III, onder 1, van het Waterbesluit. Thans zijn de primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk aangewezen in artikel 2.1 in samenhang met bijlage II, onder 2, onder A, van het Omgevingsbesluit. De wijziging is niet inhoudelijk van aard. Ook beweegbare delen, zoals sluizen, vallen onder het begrip 'waterkering'. De bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit betreft de activiteiten ten aanzien van de waterkeringen of delen daarvan die tot de verantwoordelijkheid van het Rijk behoren, omdat zij ook in beheer bij het Rijk zijn. Een voorbeeld van een activiteit waarvoor de minister bevoegd is voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is de renovatie van met de Afsluitdijk verbonden sluizen, welke renovatie onder het in de opsomming van de aanhef van onder a genoemde "onderhoud" en in voorkomend geval "wijziging" valt.

De omschrijving in het tweede lid, onder a, onder 3°, van de militaire infrastructuur is gewijzigd ten opzichte van het voorheen geldende Besluit natuurbescherming. Die omschrijving was: "militaire terreinen en oefengebieden, alsmede de inrichtingen, bedoeld in categorie 29 van bijlage I, onder C, bij het Besluit omgevingsrecht". De terreinen, oefengebieden en inrichtingen worden nu alle opgesomd in bijlage XV, onder A, van het Bkl en geometrisch begrensd bij ministeriële regeling; artikel 5.146, eerste lid, van het Bkl verwijst daarnaar en de nieuwe begripsomschrijving sluit daarbij aan. Het gaat om een groot aantal militaire terreinen, oefengebieden en objecten van uiteenlopende aard, die de Minister van Defensie in Nederland in gebruik heeft. Er is geen sprake van een wijziging van de reikwijdte van de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ten opzichte van het Besluit natuurbescherming.

Ten aanzien van de betrokken militaire terreinen en terreinen met militaire objecten bepaalt artikel 4.11, eerste lid, onder b, onder 4°, van het Ob vanwege het nationale belang dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd is om te besluiten over de aanvraag van omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten die geheel of in hoofdzaak plaatsvinden op deze terreinen. Er is hier sprake van een zogenoemde 'magneetactiviteit': ingeval voor dergelijke activiteiten een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten aan de orde is, verleent die minister ook een omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten of voor flora- en fauna-activiteiten als die aan de orde zijn (artikel 3.9, tweede lid, van het Ob); de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit adviseert daarover en moet instemmen (artikel 4.31 van het Omgevingsbesluit). Is er geen sprake van een milieubelastende activiteit waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd is, dan neemt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een zelfstandige beslissing over aanvragen om omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten.

De bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit strekt zich uit tot de activiteiten die onmiddellijk verband houden met de uitoefening van de defensietaak (functionaliteitstoets) of met aan de aanleg, uitbreiding, inrichting et cetera verbonden voorzieningen voor de inpassing van het terrein of object in de fysieke leefomgeving. De aanleg van

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

recreatieve voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een fietspad binnen een Natura 2000-gebied dat tevens is aangewezen als militair oefenterrein, valt buiten de reikwijdte van de omschrijving onder a, onder 3°.

Onder a, onder 4° en 5°, is ten aanzien van de militaire luchthavens en de burgerluchthavens van nationale betekenis, waaronder Schiphol, de tekst van artikel 1.3, eerste lid, onder a, onder 4°, van het Besluit natuurbescherming gevolgd, met dien verstande dat voor militaire luchthavens is aangesloten bij de begripsomschrijving in de Omgevingswet. In de bijlage bij de Omgevingswet wordt "militaire luchthaven" gedefinieerd als "militaire luchthaven als bedoeld in artikel 10.12, eerste lid, van de Wet luchtvaart". Voor burgerluchthavens is niet 1-op-1 aangesloten bij de begripsomschrijving in de bijlage bij de Omgevingswet maar een nadere verbijzondering aangebracht, omdat de begripsomschrijving van de Omgevingswet, door verwijzing naar artikel 1 van de Wet luchtvaart, alle luchthavens omvat, dus ook bijvoorbeeld luchthavens met een uitsluitend regionale functie. De rijksbevoegdheid is evenwel enkel gekoppeld aan burgerluchthavens van nationale betekenis. Als burgerluchthavens van nationale betekenis gelden – behalve Schiphol – op grond van artikel 8,1, tweede, derde en vierde lid, van de Wet luchtvaart: de luchthaven Lelystad (Lelystad Airport), de luchthaven Eelde (Airport Eelde), de luchthaven Maastricht (Maastricht-Aachen Airport) en de luchthaven Rotterdam (Rotterdam-The Hague Airport). Bij de activiteiten ten aanzien van burgerluchthavens is verduidelijkt dat het moet gaan om activiteiten die relevant zijn voor de vervoers- of transportfunctie of de inpassing in de leefomgeving.

Onderdeel a, onder 6° en 7°, heeft betrekking op het landelijke transportnet voor gas en hoogspanningsverbindingen voor het transport van elektriciteit. De tekst is gelijkkluidend aan de tekst van artikel 1.3, eerste lid, onder a, onder 5° en 6°, van het Besluit natuurbescherming. Onder "landelijk gastransportnet" moet ingevolge artikel 1, eerste lid, onder n, van de Gaswet worden begrepen: een gastransportnet dat uitsluitend of in hoofdzaak is bestemd of wordt gebruikt voor het op landelijk niveau transporteren van gas.

Verduidelijkt is dat ook Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten met betrekking tot gasdrukregelstations en gasdrukmeetstations die met het gastransportnet zijn verbonden onder de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vallen.

Overigens worden onder "onderhoud" van het hoogspanningsnet en onderhoud aan de buizen, leidingen en installaties ook begrepen werkzaamheden die direct samenhangen met het functioneren daarvan. Te denken valt aan het verwijderen van planten en bomen die door wortels de leidingen zouden kunnen aantasten of die in hoogspanningsleidingen zouden kunnen groeien en daardoor de energievoorziening of de veiligheid van het gas- en elektriciteitstransport in gevaar zouden kunnen brengen. Dit laatste wijkt af van de interpretatie die voorheen werd gegeven in het artikelsgewijze deel van de nota van toelichting bij het Besluit natuurbescherming bij artikel 1.3, eerste lid, onder a, sub 6°, van dat besluit, maar past bij de keuze die over het geheel ten aanzien van infrastructuur is gemaakt om nadrukkelijk ook naar samenhang tussen de activiteit en de werking van de infrastructuur als zodanig te kijken. Een goede werking van die infrastructuur is immers van nationaal belang.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

De doelgroep van aanvragers van besluiten ten aanzien van het gasnet en de hoogspanningsleidingen is beperkt: de Gasunie en Tennet.

Onder b

De aanwijzing in onder b, aanhef en onder 1^o, van activiteiten voor het voorkomen en tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn is overgenomen uit artikel 1.3, eerste lid, onder b, aanhef en onder 1^o, van het voorheen geldende Besluit natuurbescherming. De verantwoordelijkheid voor het tegengaan van afkalving van de kust, als dat uit een oogpunt van veiligheid is aangewezen, is in artikel 2.19, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet bij het Rijk belegd. De daarmee gepaard gaande activiteiten kunnen van velerlei aard zijn: het plaatsen van strekdammen, het treffen van voorzieningen voor het vasthouden van stuifzand, het opspuiten van zand op of vóór de kust, in voorkomend geval met inbegrip van het voorafgaand opzuigen van zand uit zee et cetera.

De aanwijzing van de activiteit "landaanwinning in de territoriale zee" onder b, aanhef en onder 2^o, als activiteit van nationaal belang sluit 1-op-1 aan bij hetzelfde onderdeel van artikel 1.3, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming. Landaanwinning in zee is – mede in het licht van de gevolgen voor de begrenzing van de territoriale zee en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden – per definitie een rijksverantwoordelijkheid (zie artikel 4.11 van het Ob). Bij de onderhavige categorie gaat het om projecten zoals de in het verleden aangelegde Tweede Maasvlakte, maar ook om de aanleg van een werkeiland, zoals destijds het werkeiland Neeltje Jans als onderdeel van de Oosterscheldekering. Uitsluitend activiteiten ten bate van de landaanwinning zelf vallen onder deze categorie. De vestiging van een bezoekerscentrum bij een landaanwinningsproject valt bijvoorbeeld niet onder de reikwijdte van dit begrip. Het onderhavige onderdeel is uitsluitend relevant voor het deel van de territoriale zee tot 1 kilometer uit de kust; voor het overige deel van de territoriale zee is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit al bevoegd gezag op grond van onderdeel c (zie hierna), omdat de zee vanaf 1 kilometer uit de kust een niet-provinciaal ingedeeld gebied betreft.

De aanwijzing van de mijnbouwactiviteiten – opsporen, winnen of opslaan – als activiteiten van nationaal belang onder b, aanhef en onder 3^o, bevat de omzetting van hetzelfde onderdeel van artikel 1.3, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming. Op grond van de Mijnbouwwet is de Staat eigenaar van delfstoffen die zich op meer dan 100 meter diepte bevinden en is een vergunning nodig om deze delfstoffen op te sporen, te winnen of na winning weer in de ondergrond op te slaan. Met het onderhavige besluit wordt voor de betrokken activiteiten aangesloten bij de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op grond van de Mijnbouwwet, met dien verstande dat voor zover een activiteit is aan te merken als Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is voor de vereiste omgevingsvergunning.

Overeenkomstig artikel 2 van de Mijnbouwwet – dat regelt dat die wet van toepassing is op delfstoffen die zich op meer dan 100 meter diepte bevinden – is in onderdeel b, onder 3^o, de

diepte van de delfstoffen verder gepreciseerd ten opzichte van de omschrijving in het Besluit natuurbescherming, dat de algemene formulering "diepe" delfstoffen gebruikte. De in het onderdeel genoemde 'delfstoffen' zijn in artikel 1, onder a, van de Mijnbouwwet omschreven als "mineralen of substanties van organische oorsprong die zich in de ondergrond bevinden". Onder de gebruikte begrippen moet ook overigens worden verstaan wat in de Mijnbouwwet onder deze begrippen wordt verstaan. Volgens artikel 1, onder e van die wet wordt onder 'opsporen van delfstoffen' verstaan "onderzoek doen naar de aanwezigheid van delfstoffen, dan wel naar nadere gegevens daaromtrent, met gebruikmaking van een boorgat". Volgens onderdeel f van dat artikel wordt onder 'winnen van delfstoffen' verstaan "het met gebruikmaking van een boorgat, tunnel, schacht of ander ondergronds werk onttrekken van delfstoffen aan de ondergrond anders dan in de vorm van monsters of formatiebeproevingen". En onder het 'opslaan van stoffen' wordt volgens onderdeel i van artikel 1 van de Mijnbouwwet verstaan "opslaan van stoffen: het brengen of houden van stoffen op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem, dan wel het terughalen van die stoffen, anders dan het in de ondergrond brengen of houden of daaruit terughalen van stoffen gericht op het onttrekken van aardwarmte aan de ondergrond".

Nieuw is de toevoeging in onderdeel b, aanhef en onder 3° als activiteiten van nationaal belang "het opsporen, winnen of opslaan van aardwarmte die zich bevindt op een diepte van meer dan 500 meter". Aardwarmte is in artikel 1, onder b, van de Mijnbouwwet omschreven als "in de ondergrond aanwezige warmte die aldaar langs natuurlijke weg is ontstaan". Op grond van artikel 2 van de Mijnbouwwet is die wet van toepassing op aardwarmte die op meer dan 500 meter diepte onder het aardoppervlak aanwezig is. Ook het belang daarvan heeft het Rijk in de Mijnbouwwet aan zich getrokken, zodat het logisch is ten aanzien van de bevoegdheid voor omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten de lijn die is gevolgd bij 'diepe delfstoffen' door te trekken, en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hiervoor als bevoegd gezag aan te wijzen. Het voorheen geldende Besluit natuurbescherming bevatte in navolging van het vroegere Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 op dat punt een leemte.

Conform artikel 1, onder g en h, moet worden verstaan onder 'opsporen van aardwarmte' het "onderzoek doen naar de aanwezigheid van aardwarmte, dan wel naar nadere gegevens daaromtrent, met gebruikmaking van een boorgat" en onder 'winnen van aardwarmte': "het onttrekken van aardwarmte aan de ondergrond anders dan het onttrekken daarvan in samenhang met het opsporen of het winnen van delfstoffen dan wel met het opslaan van stoffen".

Onder c

De hoofdwateren maken onderdeel uit van de rijkswateren, zoals blijkt uit artikel 2.1 in samenhang met bijlage II, onder 1, onder A, van het Ob. Het beheer van deze wateren berust op grond van artikel 2.19, eerste lid, van de Omgevingswet bij het Rijk. In lijn hiermee worden Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten bestaande in het treffen van maatregelen en voorzieningen die nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

deze wateren aangewezen als activiteiten van nationaal belang, waarvoor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is.

Voorheen werd in artikel 1.3, eerste lid, onder c, van het Besluit natuurbescherming verwezen naar "hoofdwaters als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Waterbesluit". In het voorheen geldende Waterbesluit gaat het om "oppervlaktewaterlichamen in beheer van het Rijk"; deze zijn in de bijlage bij dat besluit benoemd. In verband met de overgang van de Waterwet naar de Omgevingswet is dezelfde lijst met wateren nu op grond van artikel 2.20, eerste lid, van de Omgevingswet opgenomen in bijlage II, onder 1, onder A, bij artikel 2.1, eerste lid, van het Ob; op grond van artikel 2.20, tweede lid, van de Omgevingswet worden deze wateren bij ministeriële regeling geometrisch begrensd. De hoofdwaters zijn: de zee, grote estuaria, het IJsselmeer, de Rijn, de IJssel en de Maas en de met deze waterlichamen verbonden wateren. Dat het gaat om wateren in beheer van het Rijk, vloeit voort uit de omschrijving van het begrip 'rijkswateren' in de bijlage bij de Omgevingswet, waartoe de hoofdwaters behoren. De wijziging van de formulering wijzigt dus niet de reikwijdte van de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor de omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten voor maatregelen en voorzieningen die nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van de hoofdwaters.

Bij de activiteit "het treffen van maatregelen en voorzieningen die nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van hoofdwaters" gaat het om maatregelen en voorzieningen die door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat worden getroffen als beheerder van de hoofdwaters. Voorheen werden deze maatregelen en voorzieningen opgenomen in het Nationaal Waterplan en het Beheerplan op grond van de Waterwet. Onder de Omgevingswet zijn deze plannen vervangen door waterprogramma's. Voor de maatregelen en voorzieningen die de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als watersysteembeheerder treft, is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag voor de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of voor een flora- en fauna-activiteit.

Voorbeelden van maatregelen en voorzieningen die nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van hoofdwaters zijn de maatregelen van de programma's Ruimte voor de Rivier en Maaswerken. Ook de rijksmaatregelen ter uitvoering van het Deltaprogramma ten behoeve van de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening vallen onder deze omschrijving. Het kan om een veelheid aan verschillende maatregelen gaan, zoals kribverlaging, zomerbedverdieping, aanleg van waterbergingsgebieden, het graven van nevengeulen, onderhoud van de vegetatie in uiterwaarden et cetera; ook onlosmakelijk daarmee verbonden werkzaamheden, zoals het storten van de bij de uitvoering van maatregelen vrijgekomen grond of baggerspecie, vallen onder de omschrijving onder c.

Onder d

Onderdeel d heeft betrekking op – vaak provinciegrensoverschrijdende – activiteiten die voortvloeien uit de defensietaak. Zo zijn militaire luchtvaartuigen, met inachtneming van de (militaire) luchtverkeerswetgeving, gerechtigd om het gehele Nederlandse luchtruim te gebruiken. De formulering sluit aan bij het voorheen geldende artikel 1.3, eerste lid, onder d, van het Besluit natuurbescherming. Het gaat om activiteiten buiten militaire terreinen en terreinen met militaire objecten en buiten militaire luchthavens als bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, van de Wet luchtvaart. Het gebruik van die terreinen en vliegvelden valt immers reeds onder de categorie activiteiten, aangewezen onder a, aanhef en onder 3° en 4°. Onder de activiteiten valt bijvoorbeeld ook het ruimen door het Ministerie van Defensie van munitie uit de Tweede Wereldoorlog.

Aan militaire oefeningen in de lucht, te water en op het land – bijvoorbeeld in NAVO-verband – nemen vaak militairen uit verschillende landen deel en wordt ook gebruik gemaakt van materieel uit verschillende landen. De te verlenen omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten ziet integraal op alle effecten, ook de effecten van de inzet van buitenlands personeel of materieel. Onderdeel d beperkt zich dan ook niet tot oefeningen van uitsluitend Nederlandse militairen met uitsluitend Nederlands materieel.

Deelneming aan evenementen als lucht- of vliegshows, waarbij Defensie met andere publieke en private actoren demonstraties voor het publiek geeft, valt buiten de reikwijdte van onderdeel d. De deelneming van Defensie aan dergelijke evenementen vloeit niet voort uit de defensietaak van bescherming van de nationale veiligheid en bevordering van de internationale rechtsorde.

Onder e

Vluchten met opsporings- en reddingshelikopters buiten reguliere routes moeten kunnen plaatsvinden boven heel Nederland, zowel in provinciaal ingedeelde gebieden als daarbuiten. Daarom is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd om de daarvoor in voorkomend geval noodzakelijke omgevingsvergunning te verlenen, voor zover de activiteiten zijn aan te merken als Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit. In onderdeel e is de formulering overgenomen die voorheen werd gebruikt in artikel 1.3, eerste lid, onder e, van het Besluit natuurbescherming.

Onder f

De onder f aangewezen visserijactiviteiten komen overeen met de visserijactiviteiten die voorheen waren aangewezen in hetzelfde onderdeel van artikel 1.3, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming.

De Visserijwet 1963 maakt onderscheid tussen zeevisserij, kustvisserij en binnenvisserij. Voor de zeevisserij heeft het onderhavige onderdeel slechts een beperkte betekenis, nu uit het eerste lid in samenhang met het tweede lid, aanhef en onder k (zie hierna), al voortvloeit dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is voor besluiten ten aanzien van alle activiteiten in de exclusieve economische zone en andere niet-provinciaal ingedeelde gebieden, waaronder de territoriale wateren buiten provinciaal ingedeeld gebied, over het algemeen vanaf 1 kilometer uit de kust.⁶²⁰ De zeevisserij wordt bovendien in overwegende mate beheerst door het gemeenschappelijke visserijbeleid van de Europese Unie. Voor zover handelingen onderwerp zijn van het gemeenschappelijke visserijbeleid en plaatsvinden in de exclusieve economische zone is het specifieke beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden en dier- en plantensoorten van hoofdstuk 11 van het Bal niet van toepassing (artikelen 11.1, tweede lid, en 11.23, tweede lid, van het Bal); de uitvoering van dat beleid geschiedt overeenkomstig de bij en krachtens de Visserijwet 1963 gestelde regels.

Schaal- en schelpdiervisserij (onder f, onder 1°) vindt in hoofdzaak plaats in de Noordzee en de kustwateren. Het is ongewenst dat er een onderscheid ontstaat al naar gelang de betrokken visserij plaatsvindt in niet-provinciaal ingedeelde gebieden of wel provinciaal ingedeelde gebieden. De visserij wordt vaak door dezelfde personen en bedrijven uitgeoefend en overschrijdt veelal de grenzen van de provinciale indeling, zowel de grenzen tussen provincies onderling als de grens tussen wel en niet provinciaal ingedeeld gebied. Tegen die achtergrond is de betrokken vorm van visserij aangewezen als een activiteit van nationaal belang, waarvoor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit, ook in provinciaal ingedeelde gebieden.

De aanwijzing in onderdeel f, onder 1°, is beperkt tot niet-handmatige schaal- en schelpdiervisserij. Van 'niet-handmatige schaal- en schelpdiervisserij' is sprake wanneer een mechanisch vistuig wordt gebruikt. Bij handmatige schaal- schelpdiervisserij worden met handkracht schaal- en schelpdieren verzameld. Weliswaar kan hierbij een vistuig worden gebruikt, maar dan gaat het om een vistuig dat met de hand wordt bediend, bijvoorbeeld een kokkelbeugel of wonderklauw bij kokkelvisserij. Deze handmatige vorm van visserij vindt direct bij de kust, binnen het provinciaal ingedeelde gebied plaats. Bij het invangen van schelpdierenzaad en van schelpdiercultures en bij het uitzetten van schelpdieren gaat het per definitie om activiteiten die plaatsvinden in het kader van het kweken van deze dieren in natuurlijke wateren of in bassins. Aangezien er bij opslag of verwateren van schelpdieren geen sprake is van kweek, vallen opslag en verwateren niet onder de aanwijzing.

De sleepnetvisserij in de zoute wateren (onderdeel f, onder 2°) is een vorm van kustvisserij: de visserij op de Waddenzee en in de zoute deltawateren in Zeeland.⁶²¹ Daarnaast vindt visserij

⁶²⁰ Wet van 2 november 1990, houdende regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van de gemeente Den Helder tot en met de gemeente Sluis en de wijziging van de Financiële-verhoudingswet (Stb. 1990, 553). Bij de Maasvlakte is de grens vastgesteld op 3 kilometer. Zie verder de Wet van 8 december 1980, tot provinciale indeling van de Waddenzee (Stb. 1980, 670).

⁶²¹ Zie Besluit aanwijzing zeegebied en kustwateren 1970, gebaseerd op artikel 1, vierde lid, onder b en c, van de Visserijwet 1963.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

met een sleepnet plaats in de kustzone tot één kilometer uit de kust. Op de sleepnetvisserij is de Visserijwet 1963 van toepassing, waarin de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is aangewezen als bevoegd gezag. De eurokotters die de sleepnetvisserij in deze gebieden uitoefenen, zijn vaak ook gerechtigd om te vissen in de rest van de visserijzone (tot 12 mijlen uit de kust), waar de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in alle gevallen bevoegd gezag is, op grond van onderdeel k (zie hierna). Om dezelfde redenen als mechanische schaal- en schelpdiervisserij, is sleepnetvisserij in zoute wateren derhalve aangewezen als activiteit van nationaal belang. Dat betekent dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning die moet worden aangevraagd als de activiteit is aan te merken als Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit.

Onder g

Conform artikel 1.3, eerste lid, onder g, van het Besluit natuurbescherming wordt de lozing van afvalstoffen op de Waddenzee aangewezen als activiteit waarvoor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd is om een omgevingsvergunning te verlenen, voor zover de activiteit aan te merken is als Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit. Gegeven de aanwijzing van de Waddenzee als Natura 2000-gebied zal een lozing van afvalstoffen over het algemeen in ieder geval zijn aan te merken als Natura 2000-activiteit. 'Afvalstoffen' zijn "afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is", volgens de begripsomschrijving in de bijlage bij de Omgevingswet. Onder 'lozing' moet worden begrepen elke activiteit waarmee stoffen in het oppervlaktewaterlichaam worden gebracht.

Onder h, i en j

De in deze onderdelen aangewezen categorieën van activiteiten waren voorheen aangewezen in 1.3, eerste lid, aanhef en onder h, i en j, van het Besluit natuurbescherming.

Bij activiteiten die direct raken aan het te Londen gesloten Tractaat met België van 19 april 1839 (onder i) valt te denken aan onder meer activiteiten die de toegankelijkheid van de Antwerpse haven voor scheepvaart moeten verzekeren en die potentieel nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden hebben of (anderszins) kunnen leiden tot schade voor beschermde flora en fauna. Daarvoor is op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit noodzakelijk, en in samenhang met de aanwijzing van vergunningplichtige flora- en fauna-activiteiten kan op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet ook een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit noodzakelijk zijn.

Onder k

Het gebied waarop het Eems-Dollardverdrag van toepassing is, is tussen Nederland en Duitsland betwist gebied ten aanzien waarvan Nederland, vanwege het ontbreken van een

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

eenduidige landsgrens, met Duitsland eenduidige afspraken moet maken over het beheer en het gebruik van dit gebied. Met het oog daarop zijn activiteiten die geheel of grotendeels in dat gebied plaatsvinden aangewezen als activiteiten als nationaal belang. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is daarmee bevoegd ten aanzien van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten die geheel of grotendeels in het betwiste gebied plaatsvinden, conform de regeling die voorheen gold op grond van artikel 1.3, eerste lid, onder k, van het Besluit natuurbescherming. Voor het begrip 'grensgebied' wordt in de bepaling verwezen naar artikel 1 van de op 14 mei 1962 te Bennekom tot stand gekomen aanvullende Overeenkomst bij het Eems-Dollardverdrag. Het betrokken gebied is nauwkeurig aangegeven op de bij dat artikel behorende kaart.

In artikel 1.5, eerste lid, van de Omgevingswet is geregeld dat de wet ook van toepassing is in de exclusieve economische zone (EEZ). Dat geldt dus ook voor de specifieke bepalingen ter bescherming van Natura 2000-gebieden en ter bescherming van dieren en planten van beschermde soorten. De Nederlandse EEZ is het gebied, gelegen in de Noordzee, dat grenst aan de territoriale zee – het gedeelte van de zee tot 12 mijl vanaf de kustlijn – en samenvalt met het Nederlandse gedeelte van het continentaal plat. In de EEZ geldt geen provinciaal gezag. Daarom worden Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten die geheel of grotendeels in dit gebied plaatsvinden, aangewezen als categorie van activiteiten ten aanzien waarvan bevoegdheden zijn neergelegd bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in plaats van bij de provincies.

Hetzelfde geldt voor handelingen en projecten die geheel of grotendeels plaatsvinden in de Nederlandse territoriale zee buiten de zogeheten 1 kilometerzone, dat eveneens niet-provinciaal ingedeeld gebied is.

Derde lid

Onder a en b

Gegeven het provincie-overstijgende karakter van handel, beslist de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op aanvragen om omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten die betrekking hebben op handel in, of op het met het oog op handel voorhanden hebben van vogels, waaronder delen of producten van vogels, en van (andere) dieren en planten van strikt beschermde soorten. Dergelijke activiteiten worden daartoe in het derde lid, onder a en b, aangemerkt als activiteiten van nationaal belang. Het gaat hier om de ter uitvoering van artikel 6, eerste lid, van de vogelrichtlijn en van de artikelen 12, tweede lid, en 13, eerste lid, van de habitatrichtlijn in de artikelen 11.39, eerste lid, en 11.48, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bal aangewezen flora- en fauna-activiteiten.

Voor het niet commerciële bezit beslissen gedeputeerde staten op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, tenzij het gaat om dieren of planten die

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie

vanuit andere landen Nederland worden binnengebracht (zie hierna de toelichting bij onderdeel c, onder 4°). Voor handel en commercieel bezit is het ook de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit die op grond van de artikelen 11.44 en 11.52 van het Bal bij ministeriële regeling voor groepen van gevallen vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht kan verlenen.

Voorheen was de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor handel en commercieel bezit geregeld in de artikelen 3.3, derde lid, en 3.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming.

Onder c en d

Gelet op het provinciegrensoverschrijdende karakter wordt in het derde lid, onder c, onder 1°, het vervoer van zieke of gewonde dieren in een dierenambulance aangemerkt als activiteit van nationaal belang, waardoor overeenkomstig het eerste lid de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegde gezag is om te beslissen op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, als het bezit en handel van dieren van beschermde soorten betreft. Dat geldt op grond van onderdeel c, onder 2° en 3°, ook voor het onder zich hebben van dode dieren ten behoeve van het prepareren daarvan. Ten aanzien van deze laatste categorie zal overigens – zoals voorheen ook was geregeld in de Regeling natuurbescherming – bij ministeriële regeling voor de gehele doelgroep van preparateurs in een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten worden voorzien, zodat voor deze doelgroep in dat verband landelijk gelijklopende voorwaarden en beperkingen zullen gelden. Dat kan op grond van de artikelen 11.44 en 11.52 van het Bal, welke artikelen de bevoegdheid om vergunningvrije gevallen bij ministeriële regeling aan te wijzen koppelt aan de bevoegdheid voor beslissingen op aanvragen voor omgevingsvergunningen met betrekking diezelfde activiteiten.

Voorheen was de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ten aanzien van de in onderdeel c, onder 1°, 2° en 3° genoemde activiteiten geregeld in artikel 1.4 van het Besluit natuurbescherming, in samenhang met artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

De uit onderdeel c, onder 4°, in samenhang met het eerste lid voortvloeiende bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning (toen: ontheffing genoemd) voor een flora- en fauna-activiteit die bestaat in het zonder commercieel oogmerk vanuit andere landen Nederland binnenbrengen van dieren of planten van beschermde soorten, was voorheen geregeld in artikel 1.6 van het Besluit natuurbescherming, in samenhang met artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming. Normaliter zouden gedeputeerde staten hiervoor bevoegd gezag zijn. De uitzondering is opgenomen vanwege het feit dat het Rijk, in het bijzonder de douane, verantwoordelijk is voor de controle aan de buitengrenzen en op bijvoorbeeld Schiphol en in de haven van Rotterdam. Het komt de effectiviteit van deze controles ten goede als de Minister van Landbouw, Natuur en

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie

Voedselkwaliteit bevoegd is voor het verlenen van ontheffing of vrijstelling van het verbod op het onder zich hebben van deze vogels, dieren en planten. Voorts is een deel van de betrokken soorten ook beschermd onder de cites-basisverordening, die het binnenbrengen binnen de Europese Unie van en de interne handel in deze soorten reguleert. Ook vanwege deze samenloop is het gewenst dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd is in het onderhavige geval.

Onder d

Het gebruik van motorboten voor het vangen of doden van vogels kan op grond van de vogelrichtlijn slechts worden toegelaten als is voldaan aan het strikte afwijkingskader van artikel 9 van die richtlijn. Voor deze activiteit is op grond van artikel 11.41 van het Bal in samenhang met artikel 5.1, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit vereist. Aangezien de zee goeddeels niet provinciaal ingedeeld gebied is, is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag.

Onder e

Voorheen was in artikel 1.5 van het Besluit natuurbescherming in samenhang met artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning (toen ontheffing genoemd) of een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht (toen: van de vang- en bezitsverboden) voor het vangen en onder zich hebben van gewonde of zieke dieren van beschermde mariene soorten met het oog op opvang in daarvoor aangewezen opvangcentra, evenals voor het vangen en onder zich hebben van dergelijke dieren voor wetenschappelijk onderzoek. Onderdeel d in samenhang met het eerste lid en de artikelen 11.52 en 11.58 van het Bal continueren deze specifieke bevoegdheid vooralsnog. De bedoeling is evenwel dat de bevoegdheid ten aanzien van deze activiteiten bij gedeputeerde staten komt te liggen, zoals ook bij het vangen en onder zich hebben van dieren van soorten geldt. Verwezen wordt naar de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer over de opvang van mariene soorten van 6 juli 2018.⁶²²

Onder f

Zoals in de toelichting bij artikel 11.62 van het Bal is aangegeven, is de herintroductie van soorten een verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, gegeven de landelijke impact die een dergelijke herintroductie kan hebben. In lijn hiermee is deze activiteit in onderdeel e, onder 1^o, aangemerkt als een activiteit van nationaal belang en is de minister dus – overeenkomstig het eerste lid – bevoegd gezag voor de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit met het oog op een

⁶²² Kamerstukken 2017/18, 28286, nr. 986.

dergelijke herintroductie. Op grond van artikel 11.62, vierde lid, van het Bal is de minister ook bevoegd om bij ministeriële regeling een generieke vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor herintroducties te verlenen. Gelet op de gevolgen die een dergelijke herintroductie heeft voor de taken van de provincie, die vervolgens verantwoordelijk is voor het beheer en de instandhouding van de soort, vindt herintroductie alleen plaats in overeenstemming met gedeputeerde staten van de provincie waarin de herintroductie plaatsvindt. Daarmee wordt invulling gegeven aan artikel 2.2 van de Omgevingswet, op gelijke wijze als voorheen was bepaald in artikel 3.35, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

Onder de in artikel 11.62, eerste lid, van het Bal aangewezen activiteiten, valt ook het uitzetten van zogenoemde biologische bestrijders, die als natuurlijke vijanden kunnen worden gebruikt voor de bestrijding van ziekten, plagen en onkruiden in de land- en tuinbouw. Ze voorkomen de inzet van gifstoffen en dragen bij aan een duurzame en veilige voedselteelt. Om het gebruik en de ontwikkeling van biologische bestrijding niet onnodig te beperken, is het van belang dat soorten waarvan is vastgesteld dat zij niet schadelijk zijn voor natuurwaarden, op grond van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (of een vrijstelling van die omgevingsvergunningplicht) ingezet kunnen worden in het kader van biologische bestrijding. Producenten en gebruikers van biologische bestrijders zijn provinciegrensoverschrijdend actief. Bovendien dient op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Wet dieren het produceren van prooidieren van de biologische bestrijders bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te worden toegestaan. In dit licht was voorheen in artikel 1.8 van het Besluit natuurbescherming de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen als bevoegd gezag. Met onderdeel e, onder 2° en 3°, in samenhang met het eerste lid en artikel 11.62, vierde lid, onder a, van het Bal wordt deze specifieke bevoegdheid van de minister gehandhaafd, waar het beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning of vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor deze flora- en fauna-activiteiten betreft.

Vierde lid

Overeenkomstig de voorheen op grond van de Wet natuurbescherming geldende bevoegdheidsverdeling is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag om te beslissen op aanvragen om een omgevingsvergunning om een valkeniersactiviteit, waarbij wordt getoetst op de kennis en kunde van degene die vogels gebruikt voor het vangen en doden van beschermde dieren. Een landelijke toetsing is hier aangewezen uit een oogpunt van doelmatigheid en omdat een minimaal niveau van kennis en kunde overal te lande moet zijn geborgd, waarbij een differentiatie al naar gelang specifieke lokale omstandigheden niet aan de orde is. Er wordt hier één lijn getrokken met andere beroepskwalificaties, waarvoor de bevoegdheid ook altijd op landelijk niveau is belegd. Ook de wederzijdse erkenning van lidstaten van de Europese Unie van elkaars erkenningen op dit vlak speelt hier een rol.

Bij de omgevingsvergunning voor de valkeniersactiviteit is te allen tijde sprake van een eenvoudige aanvraag: de aanvraag moet los van aanvragen om andere omgevingsvergunningen

worden ingediend (artikel 4.21 van het Ob). Verwezen wordt naar de toelichting bij de wijziging van artikel 4.21 van het Ob.

Onderdelen C en D

Voorheen was de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om een verklaring van geen bedenkingen bij een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit geregeld op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming. De verwijzing naar de betrokken grondslag wordt vervangen door een verwijzing naar het artikel in het Bkl, waarin die bevoegdheid – in het stelsel van de Omgevingswet ‘advies en instemming’ geheten – thans is geregeld.

Onderdeel E

Artikel 5.6a (geen advies voor projectbesluiten voor hoofdinfrastructuur bij Natura 2000-activiteiten)

In het nieuwe artikel 5.6a van het Ob wordt op grond van artikel 16.20, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, de eis van advies opgeheven voor projectbesluiten van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat die betrekking hebben op autowegen, vaarwegen en spoorwegen. Dit voor zover die projectbesluiten gelden als een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. In artikel 16.20a, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, is al geregeld dat rijksprojectbesluiten geen instemming van andere ministers behoeven. Samen met het nieuwe artikel 5.6a van het Ob wordt aldus de voorheen geldende situatie onder de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding gecontinueerd. In die wetten was geregeld dat de toets op de ecologische gevolgen voor Natura 2000-gebieden onderdeel is van de voorbereiding van het tracébesluit of wegaanpassingsbesluit, en dat geen afzonderlijke Natura 2000-vergunning op grond van de Wet natuurbescherming is vereist. Gegeven de grote ervaring van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met de uitvoering van deze toets en de wens om onnodige bestuurlijke drukte te voorkomen, was sinds 1 januari 2017 niet langer in betrokkenheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij dergelijke besluiten voorzien. De vereiste toets voor omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten is verankerd in het nieuwe artikel 8.74b van het Bkl.

Onderdeel F

In aansluiting op de wijziging van artikel 16.20, eerste lid, van de Omgevingswet, door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, vervalt in het tweede lid van artikel 5.8 “, tenzij een ander bestuursorgaan van het Rijk het adviserende bestuursorgaan is”. Het laten vervallen van deze zinsnede is niet alleen wenselijk met het oog op een beleidsneutrale overgang van de

natuurwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet.⁶²³ Het zorgt er tegelijkertijd voor dat beter recht wordt gedaan aan het feit dat in het stelsel van de Omgevingswet de onderlinge werkwijze tussen de bestuursorganen van het Rijk op een andere manier wordt geregeld dan via instemming in de wetgeving. Deze betrokkenheid wordt met onderlinge afspraken tussen de ministeries vormgegeven. Dit sluit aan op de lijn van de Omgevingswet dat overheden elkaar vanzelfsprekend op gepaste wijze betrekken en hierover afspraken maken.

Onderdeel G

Artikel 6.1 (faunabeheereenheid)

Artikel 8.1 van de Omgevingswet, zoals aangevuld met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, voorziet erin dat binnen elke provincie een of meer faunabeheereenheden zijn, die voor hun werkgebied een faunabeheerplan vaststellen dat moet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten van de betrokken provincie. Op grond van het derde lid van dat artikel moeten bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval regels worden gesteld over de rechtsvorm en de samenstelling van het bestuur van de faunabeheereenheid. Deze regels worden gesteld in artikel 6.1.

In het licht van het maatschappelijke doel hebben de bestaande faunabeheereenheden de rechtsvorm van een vereniging of stichting. Het eerste lid van artikel 6.1 sluit daarbij aan. De in het tweede lid geregelde samenstelling van het bestuur en de in het derde lid geregelde mogelijkheid om vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en wetenschappers aan de bestuursvergaderingen te laten deelnemen, moeten verzekeren dat het belang van de natuur en de populaties waarop het faunabeheerplan betrekking heeft adequaat wordt meegewogen bij de besluitvorming in het bestuur en draagt bij aan een transparante besluitvorming en een goede regionale inbedding. Provincies kunnen op grond van het derde lid van het nieuwe artikel 8.1 van de Omgevingswet bij omgevingsverordening nadere regels stellen over de invulling van de samenstelling van het bestuur en de toegang tot bestuursvergaderingen.

Artikel 6.1 is de omzetting van het voorheen geldende artikel 3.12, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Op de rol van de faunabeheereenheden is uitvoerig ingegaan in paragraaf 3.3.4.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting. Daar wordt naar verwezen.

Artikel 6.2 (faunabeheerplan)

De verplichting om een faunabeheerplan vast te stellen is neergelegd in artikel 8.1 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Daarmee is het voorheen geldende artikel 3.12, eerste lid, eerste zin, van de Wet natuurbescherming omgezet.

⁶²³ Zie Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 9, blz. 15.

Artikel 6.2 van het Ob bevat nadere regels over dat plan, ter omzetting van artikel 3.12, derde lid, tweede zin, en vierde en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

Het eerste lid spreekt voor zich, waar het faunabeheerplan juist bedoeld is om een samenhangend kader te bieden voor onder meer populatiebeheer. Met het oog daarop moet het plan passende en doeltreffende maatregelen in het plan bevatten. De uitvoering daarvan is aan de faunabeheereenheid zelf, die deze over het algemeen over laat aan de wildbeheereenheden. Jacht en schadebestrijding ligt worden niet uitgeoefend door de faunabeheereenheid, maar door de grondgebruiker (of door deze ingeschakelde personen met een jachtakte) respectievelijk de jachthouder.

De in het tweede lid genoemde trendtellingen van populaties ter onderbouwing van het faunabeheerplan zijn in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de faunabeheereenheden zelf. Het ligt in de rede dat faunabeheereenheden een daartoe gevalideerde telmethode toepassen. Zo nodig kunnen provinciale staten hierover bij omgevingsverordening op grond van het derde lid van het nieuwe artikel 8.1 van de Omgevingswet nadere regels stellen.

De bestrijding van invasieve exoten en verwilderde dieren valt niet onder de reikwijdte van het reguliere faunabeheer. Op dit punt zijn primair de provincies en het Rijk aan zet, om te komen tot een doeltreffende aanpak, overeenkomstig de artikelen 2.18, eerste lid, onder f, en 2.19, vijfde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Vandaar dat het derde lid dit expliciet uitzondert. Het artikellid – dat eenzelfde strekking heeft als artikel 3.12, tiende lid, van de Wet natuurbescherming – verbiedt als zodanig overigens geen planmatige aanpak van de bestrijding van verwilderde dieren en exoten, maar een dergelijke aanpak geen onderdeel van het faunabeheerplan. Het ligt in de rede dat – afhankelijk van de verantwoordelijkheid voor de betrokken soort – provincie of Rijk een planmatige aanpak ontwikkelt, op basis waarvan – op grond van artikel 10.28a, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet – opdrachten tot afschot of andere maatregelen worden verstrekt.

Ingeval schadebestrijding, populatiebeheer of jacht betrekking heeft op een populatie van dieren die een groot leefgebied heeft dat zich in het werkgebied van meer dan een faunabeheereenheid bevindt, dan is afstemming van de inspanningen van de betrokken faunabeheereenheden in alle gevallen aangewezen. De provincies moeten daarop bij de goedkeuring van het faunabeheerplan toezien en – overeenkomstig artikel 2.2 van de Omgevingswet – zo nodig ook zelf afstemming zoeken met de andere betrokken provincies. Voor bepaalde diersoorten kan vanwege de omvang van het leefgebied ook een gezamenlijke faunabeheerplan van de verschillende faunabeheereenheden waarin dat gebied is gelegen wenselijk zijn. Bij ministeriële regeling worden de gevallen waarin zo'n gezamenlijk beheerplan aan de orde is aangewezen. Het vierde lid verwijst naar die situatie. Voorheen was deze mogelijkheid opgenomen in artikel 3.12, derde lid, tweede volzin, van de Wet natuurbescherming.

Artikel 6.3 (voorbereiding, openbaarmaking en verantwoording faunabeheerplan)

Dit artikel bevat de omzetting van de voorheen geldende artikelen 3.12, zesde, en achtste lid, en 3.13 van de Wet natuurbescherming.

De in het eerste lid voorziene betrokkenheid van de wildbeheereenheden spreekt voor zich. Deze geven over het algemeen daadwerkelijk uitvoering het faunabeheerplan, althans waar het populatiebeheer en vaak ook schadebestrijding betreft. Bij de wildbeheereenheden zit veel kennis uit het veld die van belang is voor de invulling en onderbouwing van het plan. Verwezen wordt naar de toelichting op de wildbeheereenheden die is opgenomen in paragraaf 3.3.4.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting.

Bij een transparante en maatschappelijk ingebedde uitoefening van schadebestrijding, populatiebeheer en jacht hoort dat het daarvoor kaderstellende faunabeheerplan openbaar wordt gemaakt en dat ook verantwoording wordt afgelegd over de uitvoering van dat plan. Het tweede, derde en vierde lid van artikel 6.3 voorzien daarin. Ingevolge het vierde lid moeten de houders van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit gegevens aan faunabeheereenheden verstrekken over de dieren die zij hebben gedood. De faunabeheereenheid verwerken deze in een overzicht op het niveau van hun werkgebied, dat openbaar moet worden gemaakt samen met gegevens uit het verslag over de uitvoering van het faunabeheerplan (vijfde lid). Het is aan de houders van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit zelf om te bezien op welke wijze zij dit doen.

De verplichting voor de houders van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit om gegevens te verstrekken is net als onder de Wet natuurbescherming niet strafbaar gesteld. Zij kan door middel van een last onder dwangsom worden gehandhaafd.

Met artikel 6.3 worden de voorheen in de artikelen 3.12, zevende en achtste lid, en 3.13 gestelde regels omgezet.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.3.4.1 van deze nota van toelichting.

Artikel 6.4 (Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag)

Met dit artikel wordt uitvoering gegeven aan artikel 8.1, vijfde lid, van de Omgevingswet. Op grond van dat artikel wordt in plaats van gedeputeerde staten en provinciale staten, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen als bevoegd gezag voor de goedkeuring van een faunabeheerplan en voor het stellen van de nadere regels over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen. De aanwijzing geldt voor faunabeheereenheden en - plannen, alsmede regels daarover, die betrekking hebben op terreinen waar de Kroondrager gerechtigd is tot het uitoefenen van de jacht, meer bepaald Kroondomein Het Loo. Voorheen was dit geregeld in artikel 1.9 van het Besluit natuurbescherming, in samenhang met artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet

natuurbescherming. Artikel 1.9 van het Besluit natuurbescherming is verder omgezet via de artikelen 4.12 van het Omgevingsbesluit en de artikelen 11.26, 11.20 11.44 en 11.52 van het Bal.

Onderdeel H

Artikel 9.3 (aanwijzing diersoorten voor tegemoetkoming schade)

Afdeling 15.4 van de Omgevingswet, aan de wet toegevoegd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, voorziet in een op verzoek toe te kennen tegemoetkoming voor schade die wordt aangericht door dieren van soorten die van nature in het wild leven. Het gaat daarbij om dieren van soorten die wettelijk zijn beschermd doordat handelingen zoals het doden of vangen van dieren van deze soorten op grond van artikel 5.1, tweede lid, bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen als flora- en fauna-activiteit. Dat betekent dat deze handelingen niet mogen worden verricht, tenzij overeenkomstig de daarvoor geldende strikte kaders een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is verleend of een vrijstelling van deze omgevingsvergunningsovereenkomst geldt. Omwille van de kenbaarheid is in de regeling in afdeling 15.4 van de wet bepaald dat deze soorten moeten worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur als de soorten waarop het verzoek om een tegemoetkoming in de schade betrekking kan hebben. Artikel 9.3 van het Ob voorziet daarin. De soorten komen overeen met de diersoorten die worden bedoeld in de artikelen 11.38, 11.47 en 11.55 van het Bal.

Onderdeel I

Artikel 10.6a (bekendmaking kwantificering instandhoudingsdoelstellingen natuur en rode lijsten)

De rode lijsten geven inzicht in met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende dieren- en plantensoorten die van nature in Nederland voorkomen. De rode lijsten bevatten verdwenen, ernstig bedreigde, bedreigde, kwetsbare en gevoelige planten en dieren in Nederland, verdeeld over achttien soortgroepen. Zij zijn samengesteld aan de hand van twee criteria, te weten trend en zeldzaamheid. Het is de taak van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om dergelijke lijsten op te stellen (artikel 2.19, vijfde lid, onder a, onder 3^o, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet

De lijsten hebben geen juridische status, maar de informatie van de lijsten is wel relevant voor overheden om bij beleidsontwikkeling en besluitvorming in het domein van de fysieke leefomgeving rekening mee te houden, voor natuurbeheerders om rekening mee te houden bij de invulling van het beheer, en voor eenieder om rekening mee te houden bij de invulling van activiteiten. De informatie is ook van belang bij de bepaling van de eisen die de specifieke zorgplicht met zich brengt, die is neergelegd in de nieuwe artikelen 11.6, 11.28 en 11.117 van het Bal.).

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Met de lijsten wordt mede invulling gegeven aan het eerder genoemde Verdrag van Bern. Dit verdrag verplicht er in de artikelen 1 en 3 toe, in het beleid bijzondere aandacht te besteden aan soorten die met uitsterven worden bedreigd of kwetsbaar zijn.

De rode lijsten lenen zich niet voor opname in de omgevingsvisie, vanwege hun detailniveau, de frequentie van herziening en het feit dat vaststelling van de lijsten plaatsvindt op nationaal niveau en dus niet in de provinciale of gemeentelijke omgevingsvisie. Anders dan voorheen in artikel 1.5, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming ten aanzien van de rijksnatuurvisie was bepaald, zullen de lijsten dus geen deel uitmaken van een dergelijke visie, maar overeenkomstig artikel 10.6a bekend worden gemaakt in de Staatscourant. De bedoeling is om de betrokken informatie bij de verdere ontwikkeling van het digitaal stelsel Omgevingswet ook via dat stelsel te ontsluiten.

Artikel 2.19, vijfde lid, onder a, onder 2^o, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, voorziet ook in het voor zover mogelijk kwantificeren van de instandhoudingsdoelstellingen voor natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten waarvoor Natura 2000-gebieden of bijzondere nationale natuurgebieden zijn aangewezen. Bij de kwantificering van de instandhoudingsdoelstellingen gaat het er primair om dat – waar mogelijk – op landelijk niveau meer kwantitatief wordt geduïd wanneer in Nederland voor natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten die als onderdeel van het Natura 2000-netwerk worden beschermd, sprake is van een gunstige staat van instandhouding. Op basis daarvan moet dan vervolgens worden gezien welke bijdrage door de individuele Natura 2000-gebieden en door natuurwaarden buiten de Natura 2000-gebieden aan deze landelijke doelstelling kan worden geleverd, en of in dat verband behoud van de bestaande kwaliteit en oppervlakte van de relevante natuurwaarden volstaat, dan wel herstel of verbetering als opgave heeft te gelden. Een dergelijke kwantificering heeft in het licht van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zeker meerwaarde. Met deze kwantificering wordt duidelijkheid verschaft aan overheden en beheerders en aan gebruikers in en rond de gebieden over de voor de gebieden geldende opgave, zodat zij daarmee bij hun afwegingen en investeringsbeslissingen rekening kunnen houden.

Voor de kwantificering van de instandhoudingsdoelen was voorheen in artikel 2.5, vierde lid, van de Wet natuurbescherming erin voorzien dat deze onderdeel zou uitmaken van de rijksnatuurvisie. Zoals ook is aangegeven ten aanzien van de rode lijsten, leent de omgevingsvisie zich niet voor het opnemen van dergelijke informatie. De betrokken informatie zal op grond van artikel 10.6a bekend worden gemaakt in de Staatscourant. Ook voor deze informatie is het streven om deze op termijn op te nemen in het digitaal stelsel Omgevingswet.

Artikel 10.6b (actualisatie aanwijzingsbesluiten Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden)

De in artikel 10.6b neergelegde actualisatieplicht voor aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden vloeit voort uit de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Het artikel bevat de omzetting van de actualisatieplicht die voorheen was neergelegd in artikel 2.1, zesde lid, van de Wet natuurbescherming. De grondslag voor de actualisatieplicht van artikel 10.6b biedt artikel 16.139, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

Over de speciale beschermingszones voor vogels heeft het Europese Hof van Justitie geoordeeld dat de aanwijzingsverplichting op grond van artikel 4 van de vogelrichtlijn 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.⁶²⁴ 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.

Ten aanzien van gebieden, aangewezen ter uitvoering van de habitatrichtlijn, geeft artikel 4, eerste lid, van de richtlijn aan dat lidstaten zo nodig aanpassingen van de communautaire lijst moeten voorstellen, in het licht van het toezicht op de staat van instandhouding. Artikel 9 van de habitatrichtlijn biedt verder de mogelijkheid dat de Europese Commissie een speciale beschermingszone haar status ontnemt, wanneer de natuurlijke ontwikkelingen dat rechtvaardigen. Het aanpassen van de communautaire lijst en het verwijderen van gebieden van die lijst, gebeurt door de Europese Commissie op voorstel van een lidstaat. Aanpassing van de lijst en het schrappen van gebieden vergt een grondige ecologische onderbouwing: de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en regionale en lokale bijzonderheden kunnen hier geen rol spelen.⁶²⁵

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.

⁶²⁴ HvJ 23 maart 2006, zaak C-209/04 (Commissie tegen Oostenrijk), punten 43, 44 en 45.

⁶²⁵ HvJ 7 november 2000, zaak C-371/98 (Sewern Estuary), punten 23, 24 en 25.

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 voldeed aan de criteria voor aanmelding en selectie van bijlage III bij de richtlijn.

Het voorstel van een lidstaat om de oppervlakte van een gebied op de lijst te verkleinen vereist dat wordt bewezen dat de desbetreffende zones op nationaal niveau niet van aanzienlijk ecologisch belang zijn en dat deze gebieden vanuit het oogpunt van de Unie als geheel, niet meer noodzakelijk zijn.⁶²⁶

Ook voor speciale beschermingszones die zijn aangewezen op grond van de vogelrichtlijn geldt dat verkleining van het gebied een ecologische rechtvaardiging behoeft.⁶²⁷

Verkleining van de oppervlakte van een Natura 2000-gebied kan daarnaast ook in het geval waarin de aanvankelijke aanwijzing van de speciale beschermingszone voor vogels of de opname van een speciale beschermingszone voor natuurlijke habitats of habitats van soorten op de lijst van gebieden van communautair belang berustte op een wetenschappelijke fout.⁶²⁸

Artikel 10.6c (opvatting Europese Commissie over dwingende redenen van groot openbaar belang bij Natura 2000-gebieden)

Artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn vereist compenserende maatregelen, als projecten of plannen op grond van dwingende redenen van groot openbaar belang en bij ontstentenis van alternatieven toch moeten worden toegelaten, ook al is niet uitgesloten dat daardoor aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied plaatsvindt. Deze maatregelen moeten bij de Europese Commissie worden gemeld (artikel 10.36b van het Ob). Soms ook – als sprake is van mogelijke aantasting van Natura 2000-gebied met een prioritair type habitat of een habitat van een prioritaire soort – moet eerst advies aan de Commissie worden gevraagd, als overwogen wordt het plan of project toe te staan om andere dwingende redenen van groot openbaar belang dan redenen die verband houden met de volksgezondheid, openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijk gunstige effecten. De adviesaanvraag via de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden geregeld in artikel 10.6c. Om verwarring met het begrip 'advies' zoals dat in de Omgevingswet wordt gebruikt te voorkomen, is in artikel 10.6c het begrip 'opvatting' gehanteerd. Voorheen was deze specifieke procedure geregeld in artikel 2.8, zesde lid, van de Wet natuurbescherming.

⁶²⁶ HvJ 7 november 2000, zaak C-139/98, punt 22 en HvJ, 19 oktober 2017, zaak C-281/16 (Vereniging Hoekschevaards Landschap), punt 36.

⁶²⁷ HvJ 13 juli 2006, zaak C-191/05 (Commissie tegen Portugal), punten 13 en 16.

⁶²⁸ HvJ 7 november 2000, zaak C-139/98, punt 22 en HvJ, 19 oktober 2017, zaak C-281/16 (Vereniging Hoekschevaards Landschap), punt 29 e.v.

Onderdeel J

Artikel 10.18 wordt gewijzigd om de verwijzing naar de vervallen bepaling in de Wet natuurbescherming over de aanwijzing van Natura 2000-gebieden te vervangen door de overeenkomstige bepaling in de Omgevingswet.

Onderdeel K

Artikel 10.19 (actualisatie programma aanpak stikstof)

De voorheen in artikel 2.1, zesde lid, van het Besluit natuurbescherming opgenomen programmaduur van zes jaar voor het programma aanpak stikstof, wordt niet meer bij algemene maatregel van bestuur bepaald. Overeenkomstig artikel 3.17, eerste lid, aanhef en onder b, van de wet, moet in het programma zelf worden bepaald op welke periode het betrekking heeft. Wel wordt in artikel 10.19 van het Ob geregeld, dat het programma in ieder geval elke zes jaar wordt geactualiseerd. Dit is van belang om de actualiteit van de maatregelen en van de ecologische onderbouwing te verzekeren.

Onderdeel L

Artikel 10.21a (aanvraag omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit en een valkeniersactiviteit los)

In artikel 10.21a wordt geregeld dat, behalve aanvragen om een omgevingsvergunning die betrekking hebben op wateractiviteiten, ook aanvragen om een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit of een flora- en fauna-activiteit los van aanvragen om omgevingsvergunningen voor andere activiteiten worden gedaan. De basis hiervoor is artikel 5.7, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

In artikel 14.1 van het Ob is ook geregeld dat deze laatstgenoemde aanvragen niet via het digitaal loket Omgevingswet worden ingediend. Voor de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit geldt dat deze wordt ingediend bij de korpschef, die hiervoor het bevoegd gezag is (artikel 5.9a Omgevingswet), en voor een valkeniersactiviteit geldt dat deze worden ingediend bij het digitale loket van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland op mijn.rvo.nl; voor de beslissing om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag (artikel 4.12a van het Ob).

De betrokken omgevingsvergunningen hebben een heel specifiek karakter. Zij houden geen direct verband met andere activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd en staan als zodanig los van ingrepen in de fysieke leefomgeving: de omgevingsvergunning

wordt hier vereist voor een toetsing vanuit de vereisten van veiligheid (jachtgeweeractiviteit) en van een verantwoord gebruik uit een oogpunt van natuurbescherming (jachtgeweeractiviteit en valkeniersactiviteit). Een integrale beoordeling tezamen met andere omgevingsvergunningplichtige activiteiten is hier niet aan de orde, en burgemeester en wethouders zijn geen bevoegd gezag, maar altijd de korpschef of de minister. Tegen deze achtergrond en in het licht van de kosten voor het ontsluiten van het digitaal loket Omgevingswet voor dit soort aanvragen, is voorts nog afgezien van aansluiting bij het digitaal loket. Bezien zal worden of in het digitaal loket wel een verwijzing naar het juiste loket voor de indiening van deze aanvragen kan worden opgenomen.

Onderdeel M

De beperking van de geldigheidsduur van de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit en van de omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit als geregeld in de nieuwe leden van artikel 10.23 van het Ob is dezelfde als voorheen gold voor jachtakten en valkeniersakten op grond van artikel 3.21 van het Besluit natuurbescherming.

De geldigheidsduur van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit of van een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit kan om drie redenen eindigen. Ten eerste eindigt de geldigheidsduur door het enkele verloop van de wettelijke geldigheidsduur van één, respectievelijk vijf jaar. Ten tweede kan aan een aktehouder bij een rechterlijke uitspraak – kort gezegd – de bevoegdheid om een jachtgeweer of roofvogels voor het doden van dieren te gebruiken zijn ontzegd; meer omvattend kan zelfs de bevoegdheid om met welk middel dan ook dieren te (vangen of te) doden zijn ontzegd. Daarmee komt uiteraard tevens de grondslag aan de omgevingsvergunning te ontvallen, zonder dat ter zake nog een afzonderlijke afweging bij het bevoegd gezag voor de verlening en intrekking van de omgevingsvergunningen aan de orde is. In dat geval vervalt de omgevingsvergunning op grond van het daaraan ter zake verbonden voorschrift van rechtswege, zodra de rechterlijke uitspraak voor tenuitvoerlegging vatbaar wordt. Ten derde kan de omgevingsvergunning tussentijds worden ingetrokken op grond van de artikelen 5.40, tweede lid, en 18.10 van de Omgevingswet en de artikelen 8.97 en 8.103 (nieuw) van het Bkl, onder meer als in strijd is gehandeld met in het Bal opgenomen regels op het vlak van soortenbescherming. Artikel 8.104 van het Bkl noemt voorts enkele gronden die te allen tijde tot intrekking van de omgevingsvergunning leiden, zoals misbruik van wapens en munitie of het onvoldoende verzekerd zijn voor aansprakelijkheid wegens gebruik van het geweer.

Dat de geldigheidsduur van de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit en van de omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit een periode van 1 april tot 1 april van het daaropvolgende of vijfde daaropvolgende jaar is, hangt samen met het feit dat het jachtseizoen op 31 januari eindigt en dat er enige ruimte moet zijn voor de indiening en beoordeling van aanvragen voor een nieuwe akte dan wel verlenging van de geldende akte. Ook de voorheen in artikel 3.21 van het Besluit natuurbescherming, en daarvoor in artikel 8 van het Jachtbesluit en

daar weer voor artikel 16, eerste lid, van de Jachtwet bepaalde geldigheidsduur van akten liep van 1 april tot 1 april.

De in het vierde lid geregelde geldigheidsduur van maximaal zes dagen voor een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit geldt voor de specifieke situatie van de tijdelijke vergunning voor niet in Nederland woonachtige personen.

Een vergelijkbare bepaling als artikel 10.23 Ob, tweede lid, bevat voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit is niet noodzakelijk voor de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit en de omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit, omdat die vergunningen altijd voor de maximale periode, genoemd in het derde en vijfde lid, aanhef en onder a, wordt verleend.

Verwezen wordt ook naar paragraaf 4.4.4 van de nota van toelichting.

Onderdeel N

Artikel 10.24, eerste lid, onder j, wordt gewijzigd om de verwijzing naar de vervallen bepaling in de Wet natuurbescherming over de verplichting, om een passende beoordeling te maken voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied, te vervangen door de overeenkomstige bepaling in de Omgevingswet.

Onderdeel O

Artikel 10.36a (rapportages vogelrichtlijn en habitatrichtlijn)

De omzetting van de plicht tot verzameling van de benodigde gegevens en de verstrekking daarvan met het oog op door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Europese Commissie te verzenden rapportages overeenkomstig de eisen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn is geregeld in artikel 10.36a van het Omgevingsbesluit. Voorheen was die verplichting geregeld in artikel 1.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming. Verwezen wordt naar paragraaf 5.4 van de nota van toelichting. De in het derde lid ook genoemde gegevensverstrekking over de toepassing van de jachtregels, kan onder meer plaatsvinden op basis van de informatie die faunabeheereenheden openbaar maken overeenkomstig artikel 6.3, vijfde lid, van het Ob.

Grondslag voor de bepaling is artikel 20.6, eerste lid, juncto artikel 20.7, onder a en f, van de Omgevingswet.

Artikel 10.36b (melding compenserende maatregelen Natura 2000-gebieden aan Europese Commissie)

Artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn vereist compenserende maatregelen, als projecten of plannen op grond van dwingende redenen van groot openbaar belang en bij ontstentenis van alternatieven toch moeten worden toegelaten, ook al is niet uitgesloten dat daardoor aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied plaatsvindt. Deze maatregelen moeten bij de Europese Commissie worden gemeld. Deze melding gebeurt door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, die – als de minister niet zelf bevoegd gezag is – de daarvoor noodzakelijke informatie ontvangt van het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit of voor de vaststelling van het plan waaraan die compensatie is gekoppeld. Voorheen was dit geregeld in artikel 2.8, zevende lid, van de Wet natuurbescherming.

Artikel 10.36c (rapportage uitvoering invasieve-basis-exotenverordening)

In artikel 10.36c is een verplichting opgenomen voor gedeputeerde staten om uiterlijk op 1 juni 2025, en daarna elke zes jaar, een rapportage uit te brengen aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de genomen maatregelen ten aanzien van invasieve uitheemse dier- en plantensoorten. Deze rapportageverplichting betreft een beknopte terugmelding van de uitgevoerde maatregelen en is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de verplichting van artikel 24 van de invasieve-exoten-basisverordening voor de lidstaten om uiterlijk op 1 juni 2019, en daarna elke zes jaar de Europese Commissie te rapporteren over de bestrijding van invasieve uitheemse dier- en plantensoorten.

Artikel 10.36d (rapportage aan Tweede en Eerste Kamer over natuurnetwerk Nederland)

Bij de behandeling destijds van het voorstel voor de Wet natuurbescherming heeft de Tweede Kamer destijds bij amendement⁶²⁹ in artikel 1.12, vierde lid, de verplichting opgenomen om beide kamers ter informeren over de voortgang van de totstandkoming en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland. Het gaat hier om een van de kerninstrumenten die in Nederland worden ingezet in het kader van het op grond van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn verplichte actieve beleid gericht op behoud en herstel van bedreigde dier- en plantensoorten, waarvoor in het Bkl instructieregels zijn vastgesteld.⁶³⁰ De regels over de betrokken rapportageverplichting en over de daaraan ten grondslag liggende gegevensinwinning opgenomen in het Omgevingsbesluit zijn opgenomen in artikel 10.36d van het Omgevingsbesluit. Grondslag voor de bepaling is artikel 20.6, eerste lid, juncto artikel 20.7, onderdelen a en f, van de Omgevingswet.

⁶²⁹ Amendement van het toenmalige lid Van Veldhoven cs; Kamerstukken II 2014/15, 33348, nr. 118.

⁶³⁰ Afdeling 7.3 Bkl.

Onderdeel P

Artikel 12.8 (samenstelling autoriteit)

De wetenschappelijke autoriteit CITES is ingesteld in artikel 17.5a van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, ter uitvoering van de cites-basisverordening. De autoriteit speelt een belangrijke rol bij de verlening van invoer- en uitvoervergunningen en wederuitvoercertificaten in het kader van CITES. De wetenschappelijke autoriteit beoordeelt of het binnenbrengen van dieren of planten van soorten die zijn opgenomen op bijlage A bij de cites-basisverordening, waarvoor een invoervergunning is vereist, geen nadelig effect zal hebben op de instandhouding of de omvang van het verspreidingsgebied van de betrokken populatie. Dat doet zij op basis van het advies van de wetenschappelijke studiegroep, een in Europees verband ingesteld adviesorgaan. Daarnaast controleert de wetenschappelijke autoriteit of de dieren of planten worden binnengebracht voor doeleinden die het voortbestaan niet nadelig beïnvloeden. Tot slot verzekert zij of – als het om levende dieren gaat - de dieren op de plaats van bestemming adequaat zullen worden ondergebracht en verzorgd.

De wetenschappelijke autoriteit heeft vergelijkbare bevoegdheden bij de verlening van een invoervergunning voor bijlage B dier- en plantensoorten en de verlening van een uitvoervergunning, of een wederuitvoercertificaat voor bijlage A, B en C-soorten.

De in artikel 12.8 gestelde regels over de samenstelling van de wetenschappelijke autoriteit CITES en de deskundigheid van de leden van de autoriteit vormen – tezamen met artikel 17.5a van de Omgevingswet – een voortzetting van de regels die voorheen waren opgenomen in artikel 3.41 van de Wet natuurbescherming. Zij moeten borgen dat de autoriteit over voldoende deskundigheid beschikt voor de uitvoering van haar taak. De regels worden gesteld op grond van artikel 17.3 van de Omgevingswet in samenhang met artikel 12, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges.

Artikel 3.41, derde lid, van de Wet natuurbescherming stelde ook regels over de benoemingsduur van de leden. Dezelfde regels zijn evenwel reeds opgenomen in artikel 11, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges: dat bepaalt dat de leden worden benoemd voor ten hoogste vier jaar en dat herbenoeming twee maal, telkens voor ten hoogste vier jaar kan plaatsvinden. Die regels hoeven dus niet te worden herhaald in het Ob.

Onderdeel Q

Artikel 13.3a (Bestuurlijke boete bij overtreding cites-regels)

Artikel 18.15a, eerste lid, van de Omgevingswet regelt dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een bestuurlijke boete kan opleggen bij overtreding van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen regels, gesteld op grond van (onder meer) artikel 4.3, tweede lid, onder a of b, van die wet. Het gaat dan om regels die betrekking hebben op het

verhandelen of het bezit van dieren, planten, hout, of producten hiervan. Het tweede lid van artikel 18.15a beperkt de hoogte van de bestuurlijke boete tot de geldboetes die op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van strafrecht kunnen worden opgelegd. Het gaat dan om geldboetes die onder meer worden opgelegd bij overtreding van regels van administratieve aard. Het derde lid van artikel 18.15a draagt op om de hoogte van de bestuurlijke boete bij algemene maatregel van bestuur nader te regelen.

Met artikel 13.3a, wordt aan een en ander invulling gegeven voor overtreding van cites-regels die betrekking hebben op administratie, gegevensverstrekking of het aanbrengen van merktekens, op gelijke wijze als de regeling die voorheen in artikel 4.1 van het Besluit natuurbescherming was neergelegd. Overtredingen met betrekking tot de administratie, de verstrekking van gegevens of het aanbrengen van merktekens zijn in beginsel gemakkelijk vast te stellen en de gevolgen van de overtredingen zijn doorgaans niet groot of onomkeerbaar. Dit komt ook tot uitdrukking in de gekozen boetemaxima. Dit stelt de boeteoplegger – de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – in staat om een lik-op-stuk beleid te voeren ten aanzien van deze overtredingen en dat komt de effectiviteit van de handhaving ten goede en ontlast het openbaar ministerie. Deze invulling is in lijn met de uitgangspunten van de kabinetsnota's uit 2005 en 2008 over de keuze tussen sanctiestelsels en de "Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving".

In het eerste lid van artikel 13.3a zijn de gedragingen aangewezen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd: het verstrekken van gegevens in strijd met de cites-basisverordening (onder a, onder 1°), het handelen in strijd met voorwaarden die zijn verbonden aan CI-TES-certificaten en vergunningen die zien op het bijhouden van een administratie, het verstrekken van gegevens of het merken van dieren, planten of eieren (onder a, onder 2°), het handelen in strijd met de vereisten inzake het aanbrengen van merktekens (pootringen en microchip-transponders) zoals voorgeschreven in de cites-uitvoeringsverordening (onder a, onder 3°) en gedragingen inzake de administratie, de verstrekking van gegevens of het merken van dieren in strijd met de in het Bal daarover gestelde regels (onder b).

Er zijn geen gedragingen aangewezen met betrekking tot hout of houtproducten. De eerder aangehaalde Europese houtverordening en FLEGT-verordening bevatten geen bepalingen inzake administratie, verstrekken van gegevens of het merken van hout en houtproducten. Dergelijke regels zijn ook niet gesteld in het Bal.

Het tweede lid van artikel 13.3a bepaalt welk bedrag ten hoogste als bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Bij het opleggen van de boete wordt, aan de hand van de omstandigheden van het geval, de daadwerkelijke hoogte bepaald. Het derde lid van artikel 13.3a bepaalt dat het maximumboetebedrag twee maal zo hoog is in geval van recidive. Hiervoor is gekozen om de effectiviteit van de boete bij herhaalde overtredingen te vergroten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat bij ernstige gevallen van recidive de overtreding aan het openbaar ministerie kan worden voorgelegd.

Voor overtreding van de in artikel 13.3a aangewezen regels, kan geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd op grond van artikel 257a van het Wetboek van Strafvordering (artikel 18.15a, vierde lid, van de Omgevingswet).

Onderdeel R

Met deze wijziging wordt artikel 14.1 aangepast, dat gaat over het elektronisch verkeer via de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Artikel 14.1 regelt welke typen elektronische berichten via de landelijke voorziening bij het bevoegd gezag kunnen worden ingediend. Aan het vierde lid wordt een uitzondering toegevoegd voor berichten die betrekking hebben op een jachtgeweeractiviteit en een valkeniersactiviteit. De grondslag is artikel 16.1, eerste lid, van de Omgevingswet, als aangevuld door de Invoeringswet Omgevingswet. Zoals bij artikel 10.21a al is toegelicht, blijven voor deze activiteiten de bestaande loketten vooralsnog gehandhaafd en kan geen gebruik worden gemaakt van de landelijke voorziening. Wel bestaat het voornemen in de landelijke voorziening een verwijzing op te nemen naar het juiste loket, zodat gebruikers weten waar zij wel terecht kunnen.

Onderdeel S

In verband met de verwijzing in artikel 13.3a naar de CITES-uitvoeringsverordening, wordt daarvan in de bijlage I, onder B, een omschrijving opgenomen.

De begripsomschrijvingen van 'prioritaire soort' en 'prioritair type habitat' sluiten direct aan bij de habitatrichtlijn. Zij zijn relevant voor de toepassing van artikel 10.6c.

Artikel IV (Overgangsrecht)

Voor de meeste besluiten en maatregelen die op grond van de Wet natuurbescherming zijn vastgesteld, is het overgangsrecht geregeld in de artikelen 2.1 e.v. van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Het overgangsrecht verzekert dat die besluiten en maatregelen ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet en het vervallen van de Wet natuurbescherming hun gelding onder de Omgevingswet blijven behouden.

Op gelijke wijze wordt dit in artikel IV geregeld voor op grond van de Wet natuurbescherming goedgekeurde gedragscodes op het vlak van soortenbescherming en beheer van houtopstanden. Tevens wordt verzekerd dat voor de periode dat de gemeenten nog niet over een omgevingsplan beschikken, de door de gemeenteraad onder de Wet natuurbescherming aangewezen bebouwde kom, waarbinnen geen jacht met gebruikmaking van het geweer mag worden uitgeoefend, en de door gemeenteraad aangewezen bebouwde kom, waarbinnen de rijksregels ten aanzien van houtopstanden niet gelden, voor de toepassing van het Bal als een 'bebouwingscontour jacht' en 'bebouwingscontour kap' blijven gelden. Tot slot wordt geregeld dat bepaalde verplichtingen met betrekking tot de herbepanting van gevelde houtopstanden die zijn ontstaan onder de werking van de Wet natuurbescherming, ook onder de Omgevingswet blijven gelden.

Artikel V (samenloop wijziging Wet wapens en munitie: beheersing legaal wapenbezit)

De wet van 29 mei 2017, houdende wijziging van de Wet wapens en munitie, de Flora- en faunawet en de Wet natuurbescherming in verband met de versterking van het stelsel ter beheersing van het legaal wapenbezit (Stb. 2017, 242) strekt ertoe verdergaand te waarborgen dat legale wapens alleen in handen komen en zijn van diegenen die kunnen omgaan met de vergaande verantwoordelijkheid die wapenbezit, en dan met name van vuurwapens, met zich brengt. Dit resulteert in een verzwaarde screening voor wapenbezitters. Deze komt op grond van de wet ook te gelden voor degenen die op basis van een jachtakte op grond van de Wet natuurbescherming gerechtigd zijn tot het bezit en gebruik van een jachtgeweer. De betrokken wijziging van de Wet natuurbescherming moet nog in werking treden. Door de onderhavige samenloopbepaling wordt geregeld dat de eisen in het kader van de verzwaarde screening ook doorwerken in de regels over de verlening van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit in het Omgevingsbesluit, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit, welke omgevingsvergunning in de plaats komt van de jachtakte van de Wet natuurbescherming.

Artikel VI (samenloop Aanpassingswet Rijkswet nationaliteit zeeschepen)

Het in artikel VI genoemde wetsvoorstel past een aantal wetten aan, zodat deze in overeenstemming zijn met het voorstel voor de Rijkswet nationaliteit zeeschepen. De wijziging strekken

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

ertoe de bestaande regelgeving op het gebied van de nationaliteit van zeeschepen te vervangen door een nieuw stelsel. Dit leidt ook tot aanpassing van de aanduiding van schepen met de Nederlandse nationaliteit in het verbod op walvisvangst vanaf en verwerking van walvissen aan boord van die schepen dat voorheen in de Wet natuurbescherming was opgenomen. Door de samenloopbepaling werkt deze gewijzigde aanduiding ook door in de verbodsbepaling die op dit punt in het Bal is opgenomen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijlage 1. Tabellen omzetting bepalingen Wet natuurbescherming en Besluit natuurbescherming

Tabel 1. Omzetting Wet natuurbescherming in stelsel Omgevingswet

Wet natuurbescherming		Omgevingswet		
Artikel	Omschrijving	Artikel Ow	Artikel uit Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet en indeling in Bal, Bkl en Ob	Opmerkingen

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

1.1, eerste en tweede lid	(verduidelijking) definities	Vooraf in bijlagen Ow	Waar nodig in bijlage Bkl	
1.1, derde lid	(doorwerking betekenis Hrl en Vrl)	-	-	Niet nodig, betekenis blijkt uit context
1.2, eerste lid	EEZ	1.5 Ow		
1.2, tweede lid	Uitzondering gemeenschappelijk visserijbeleid		11.1, tweede lid, 11.16, aanhef en onder b, en 11.23, tweede lid, Bal	
1.3 eerste en tweede lid	Gs of ps bevoegd gezag	-	-	Volgt uit systeem Ow en provinciewet
1.3, derde	Afstemmingseis provincies	2.2, eerste lid, Ow		

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

en vierde lid				
1.3, vijfde lid	Minister bevoegd gezag		4.12 Ob, 11.4 en 11.26 Bal	
1.3, zesde lid	Minister bevoegd gezag, dan ministeriële regeling	-	-	Wordt telkens in artikel zelf duidelijk
1.3, zevende lid	Ps kunnen delegeren aan gs	2.8 Ow		
1.4	Doorwerking wijzigingen EU-wetgeving	23.2 Ow		
1.5, eerste lid, en 1.7, eerste lid	Vaststelling natuurvisie	3.1, derde lid, jo. 1.2, tweede lid, onderdeel h, Ow		Natuurvisie wordt onderdeel omgevingsvisie
1.5, tweede en derde lid, en 1.7, tweede en derde lid	Eisen aan natuurvisie	-	-	Idem
1.5, vierde en vijfde lid	Rode lijsten en kwantificering instandhoudingsdoelen	2.19, vijfde lid, onder a Ow	10.6a Ob	
1.5, zesde lid, en 1.7, vierde lid	Delen natuurvisie kunnen in andere visie	-	-	Natuurvisie wordt onderdeel omgevingsvisie
1.6, eerste	Actualisatie natuurvisie	-	-	Idem

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

lid, en 1.7, vijfde lid				
1.6, tweede lid, en 1.7, vijfde lid	Toepassing afd 3.4 Awb totstandkoming natuurvisie	16.26 en 16.23, eer- ste lid, Ow		
1.6, derde lid, en 1.7, zesde lid	Toezening aan TK/EK en bekendmaking natuurvisie in Staatscourant	-	-	Natuurvisie wordt onder- deel omge- vingsvisie
1.6, vierde lid	Betrokkenheid andere minister bij natio- nale natuurvisie	2.2 Ow		
1.7: zie 1.5 en 1.6				
1.8, eerste lid	Taak MEZ toe te zien op staat van in- standh habitats/soorten		10.38, eerste lid, Bkl	
1.8, tweede lid	Taak MEZ bevorderen wetenschappelijk onderzoek	20.18, derde lid, Ow		
1.8, derde lid	Verstrekkingsplicht gegevens MEZ aan EC en gs/ps aan MEZ (staat van instand- houding)		10.36a Ob	
1.9, eerste lid	Rapportageplicht PBL elke 4 jaar	20.18, eer- ste lid, Ow		
1.9, tweede lid	Rapportageplicht PBL elke 2 jaar	-	-	Op basis van specifieke af- spraken met PBL
1.9, derde en	Aanwijzingsbevoegdheid Minister LNV tav rapportage PBL	-	-	Krijgt invulling via Omge- vingsregeling

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

vierde lid				en afspraken met PBL
1.9, vijfde lid	Taak om rapporten PBL aan TK/EK te zenden	-	-	
1.10, eerste lid	Doelen wet	1.3 Ow		
1.10, tweede lid	Uitoefening taken en bevoegdheden met het oog op doelen wet	2.1, eerste en tweede lid, Ow		
1.10, derde lid	Rekening houden met sociaal-economische vereisten etc		3.18 Bkl	
1.11, eerste en tweede lid	Zorgplicht		11.6, 11.28 en 11.117 Bal	
1.11, derde lid	Uitzondering op zorgplicht voor handelen overeenkomstig deze wet of Visserijwet 1963			Specifieke regels gaan altijd boven de algemene regels: als een bepaalde handeling nadrukkelijk is toegestaan in specifieke regels, dan is die handeling zelf niet in strijd met de specifieke zorgplicht
1.12, eerste lid	Inspanningsverplichting provincie actieve soortenbeschermingsmaatregelen		3.19 Bkl	
1.12, tweede lid	Verplichting totstandbrenging en bescherming natuurnetwerk Nederland		Artikel II, onder H	Paragraaf 7.3.1 Bkl regelt deze verplichting al.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				Alleen verwijzing Wet natuurbescherming wordt aangepast
1.12, derde lid	Aanwijzingsbevoegdheid bijzondere provinciale natuurgebieden / landschappen	2.43, vijfde lid, Ow		
1.12, vierde lid	a. Monitorverplichting doelen vogelrichtlijn en rapportage vogel- en habitatrichtlijn. b. Rapportage aan Tweede en Eerste Kamer over natuurnetwerk.		a. 10.38 Bkl b. 10.36d Ob	
1.13, eerste lid	Grondslag voor programma	3.4 Ow		
1.13, tweede lid	Inhoudelijke eisen programma bij amvb	2.24 in samenhang 2.25, eerste lid, onder a, onder 1°; 3.9, derde en vierde lid (beheerplan en PAS); 3.15, tweede en derde lid, 3.16, tweede lid, en 3.17 Ow		
1.13, derde lid	Amvb kan grondslag bevatten voor bepaling, toedeling en reservering ontwikkelingsruimte	3.16, tweede lid; 2.24 in samenhang 2.25, eerste lid, onder a, onder 1°, en 3.17, eerste lid, onderdeel f, onder 2°; en 5.18		

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

1.13, vierde lid	Toepassing afdeling 3.4 Awb op totstandkoming programma, zienswijzen door eenieder	16.27 en 16.23, eerste lid, Ow		
1.13, vijfde lid	Verplichting tijdige uitvoering programma	3.18 Ow		
1.13, zesde lid	Wijzigingsplicht programma	3.19, tweede lid, Ow		
1.13, zevende lid	Grondslag voor provinciale programma's	3.4 en 3.15, tweede lid, Ow		

HOOFDSTUK 2. NATURA 2000-GEBIEDEN

2.1, eerste lid	Bevoegdheid om N2000-gebieden aan te wijzen	2.43, eerste lid, Ow		
2.1, tweede lid	Aanwijzing van N2000-gebieden in overeenstemming met andere minister	2.2, eerste lid, Ow		
2.1, derde lid	Aanduiding Natura 2000-gebied op kaart		3.20, tweede lid, Bkl	Eis wordt: geometrische begrenzing. Uiteraard wordt deze op kaart zichtbaar gemaakt.
2.1, vierde lid	Opname van instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit		3.20, lid 1, Bkl	
2.1, vijfde lid	Afdeling 3.4 Awb van toepassing op aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied	16.25a Ow		
2.1, zesde lid	Actualisatieverplichting aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied		10.6b Ob	
2.1, zevende lid	Bevoegdheid tot wijziging of intrekking aanwijzingsbesluit; afdeling 3.4 Awb is in beginsel van toepassing	16.25a Ow		Bevoegdheid tot wijziging / intrekking wordt niet

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				omgezet. Ligt besloten in bevoegdheid tot aanwijzing
2.2, eerste lid	Verplichting provincie om instandhoudingsmaatregelen voor N2000-gebied te treffen		3.21, aan hef onder a, Bkl	
2.2, tweede lid	Verplichting provincie om passende maatregelen voor N2000-gebied te treffen		3.21, aanhef onder b, Bkl	
2.3, eerste lid	Verplichting vaststellen beheerplan; afd 3.4 Awb van toepassing	3.8, derde lid, 16.23 en 16.27 Ow		
2.3, tweede lid	Eisen inhoud beheerplan	3.17 Ow	-	4.26 Bkl voorziet al in de eis opname maatregelen gericht op instandhoudingsdoelen
2.3, derde lid	Tijdige uitvoering beheerplan	3.18 Ow		
2.3, vierde lid	Duur tijdvak, verlenging en eerste vaststelling beheerplan	3.18 Ow		10.18 Ob voorziet al in 6-jaarlijkse actualisatie; duur tijdvak wordt in programma zelf vastgesteld
2.3, vijfde lid	Beheerplan kan onderdeel zijn van een ander plan of programma	-	-	Niet overgenomen. Ow maakt onderscheid tussen programma's en (omgevings) plannen. Opname in ander programma behoeft geen

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				wettelijke grondslag
2.3, zesde lid	Bevoegdheid tot wijziging beheerplan in beginsel toepasselijkheid afdeling 3.4	3.19 Ow, 16.27 en 16.24 Ow		Bevoegdheid tot wijziging/intrekking wordt niet omgezet. Ligt in besloten in bevoegdheid tot vaststelling
2.4, eerste lid	Aanschrijvingsbevoegdheid gedeputeerde staten in individuele gevallen	4.5	11.9, in samenhang met 11.6, en 11.14 Bal	
2.4, tweede lid	Aanschrijvingsbevoegdheid in spoedeisende situaties	-	-	Specifieke zorgplicht 11.6 Bal en 19.4 Ow vereist onmiddellijk handelen. Bij ongewoon voorval kan bevoegd gezag aanwijzingen geven. Bij specifieke zorgplicht kan bevoegd gezag mondeling altijd verduidelijk wat deze met zich brengt.
2.4, derde lid	Aanschrijvingsbevoegdheid provinciale staten in generieke gevallen	4.1 en 4.6	11.7, in samenhang met 11.6 en 11.12 Bal	Provincie kan direct op grond van 4.1 Ow algemene regels stellen, maar aanhakend bij de specifieke

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				zorgplicht ook maatwerkregels stellen
2.4, vierde lid	Verbod om in strijd te handelen met verboden en verplichtingen opgelegd ihkv aanschrijvingsbevoegdheid	-	-	Volgt al uit strafbaarstelling in WED van bepaalde krachtens 4.1 Ow
2.4, vijfde lid	Uitzondering op eerste lid	-	-	Niet omgezet want 2.4, vijfde lid, Wn is niet in werking getreden
2.5, eerste lid	Bevoegdheid gedeputeerde staten tot vaststelling toegangsbeperkingen of -verboden	2.44, eerste lid, Ow	3.21, aanhef en onder b, sub 1°, Bkl	
2.5, tweede lid	Inperking reikwijdte beperkingen en verboden voor eigenaren en personen met een gebruiksrecht		3.22, tweede lid, Bkl	
2.5, derde lid	Verbod om in strijd te handelen met een verbod of beperking	-	-	Verbodskarakter blijkt al uit 2.44, eerste lid, Ow en strafbaarstelling in 1a Wed
2.6, eerste lid	Opdracht aan gedeputeerde staten om feitelijke handelingen te verrichten ter bescherming van een N2000-gebied		3.21, aanhef en onder b, sub 2°, Bkl	
2.6, tweede lid	Mogelijkheid gedeputeerde staten om N2000-kentekenen te laten aanbrengen		3.21, aanhef en onder b, sub 2°, Bkl	
2.6, derde lid	Verplichting eigenaren en gebruikers om feitelijke handelingen en plaatsing kentekenen te gedogen.	10.10a, eerste lid, Ow		
2.6, vierde lid	Procedure voor het treffen van feitelijke handelingen	10.10a, tweede en derde lid, Ow		
2.7, eerste lid	Verplichting bestuursorganen om plannen met mogelijk significante gevolgen	16.53a, eerste lid, Ow	9a.1 Bkl	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

	voor een N2000-gebied op voorhand te toetsen.			
2.7, tweede lid	Vergunningplicht projecten en andere handelingen met mogelijk verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een N2000-gebied. Bevoegdheid gedeputeerde staten	5.1, eerste lid, aanhef en onder f, Ow		4.6 Ob regelt al bevoegdheid-gs
2.7, derde lid	Voorwaarden om vergunning te verlenen		8.74b Bkl	
2.7, vierde lid	Uitzondering vergunningplicht als N2000-toets in kader van ander besluit wordt uitgevoerd.		11.16, aanhef en onder a, Bal	
2.7, vijfde lid	Geen afzonderlijke N2000-vergunning voor activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist.	-	-	Niet meer nodig: Natura 2000-vergunning is per definitie omgevingsvergunning
2.8, eerste lid	Verplichting passende beoordeling voor plannen of projecten met een mogelijk significante gevolgen voor een N2000-gebied	16.53a, eerste lid, Ow	9a.1 en 8.74b Bkl	
2.8, tweede lid	Uitzondering verplichting passende beoordeling	16.53a, tweede lid, Ow		
2.8, derde lid	Hoofddregel projecten en plannen: geen aantasting van natuurlijke kenmerken van een N2000-gebied		9a.1 en 8.74b, eerste lid, Bkl	
2.8, vierde lid	Afwijking hoofddregel: 'adc-toets'		9a.1, tweede lid, en 8.74b, tweede lid, Bkl	
2.8, vijfde lid	Extra eis 'adc-toets' ingeval van prioritaire natuur		9a.1, derde lid, en 8.74b, derde lid	
2.8, zesde lid	Aanvraag advies Europese Commissie		10.6c Ob	
2.8, zevende lid	Eisen aan compenserende maatregelen en melding aan Europese Commissie	Eisen: 9a.1, tweede lid onder c,	Ja	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

		8.74 ^e Bkl Melding: 10.36b Ob		
2.8, achtste lid	(Her)begrenzing bij compenserende maatregelen buiten een N2000-gebied		3.23 Bkl	
2.8, ne- gende lid	Hoofdregel toets N2000-activiteiten niet zijnde projecten in zin artikel 6, derde lid, habitatrichtlijn		8.74b, vierde lid, Bkl	
2.9, eerste lid	Uitzondering N2000-vergunningplicht als wordt gehandeld overeenkomstig een beheerplan, programma of plan		11.18 Bal	
2.9, tweede lid	Uitzondering N2000-vergunningplicht voor bestaand gebruik		11.17 Bal	
2.9, derde lid	Vrijstelling vergunningplicht door provinciale staten		11.19 Bal	
2.9, derde lid, en 1.3, vijfde lid	Vrijstelling vergunningplicht bij ministeriële regeling ingeval activiteiten van nationaal belang		11.20 Bal	
2.9, vierde lid	Nadere eisen vrijstelling N2000-vergunningplicht		11.21 Bal	
2.9, vijfde lid	Uitzondering N2000-vergunningplicht als is voldaan aan grenswaarde in het kader van een programmatische aanpak		11.18 Bal	Er gelden sinds de PAS-uitspraak geen grenswaarden. Programma kan evt. zelf in vrijstelling vergunningplicht voorzien.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

2.9, zesde lid	Nadere regels over grenswaarden	-	-	11.19 Bal voldoet aan deze regels
2.9, zevende lid	Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over rekenmodellen, onderzoeks- of meetmethoden.	4 lid 4 Ow		
2.9, achtste lid	Bij ministeriële regeling kan een melfplicht worden ingevoerd voor activiteiten onder de grenswaarden waarvoor uitzondering vergunningplicht geldt	Art 4 lid 4 Ow		
2.10, eerste lid	Regeling van bevoegdheden en verplichtingen ten aanzien van N2000-gebieden die (deels) worden beheerd door een minister: a. feitelijke instandhoudings- of passende maatregelen treffen b. beheerplan vaststellen c. toegangsverboden of- beperkingen vaststellen	a. 2.19, vijfde lid, onderdeel a, onder 1°, Ow b. 3.9 lid 3 Ow c. 2.19, vijfde lid, onderdeel a, onder 1°, Ow	3.24 Bkl b. - c. 3.24 Bkl	
2.10, tweede lid	Verplichting bevoegde ministers om te overleggen met provincies	2.2 Ow		
2.10, derde lid	Vaststelling beheerplan voor een gebied dat in meer dan één provincie is gelegen	3.8, derde lid, Ow		
2.10, vierde lid	Vereiste overeenstemming met gedeputeerde staten van andere betrokken provincies bij vaststelling beheerplan	2.2 Ow		
2.10, vijfde lid	Vereiste overeenstemming met gedeputeerde staten van andere betrokken provincies bij gebiedsbeperkingen en te gedogen feitelijke maatregelen	2.2 Ow		

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

2.11, eerste lid	Bevoegdheid en selectiecriteria aanwijzing bijzondere nationale natuurgebieden	2.43, tweede lid, Ow (bevoegdheid aanwijzing)	3.25 Bkl (selectiecriteria)	
2.11, tweede lid, in samenhang met artikel 2.1, tweede lid	Overeenstemming over aanwijzing van bijzondere nationale natuurgebieden met minister die gebied (deels) beheert	2.2 Ow		
2.11, tweede lid, in samenhang met artikel 2.1, derde lid	Bij aanwijzingsbesluit wordt een kaart met begrenzing opgenomen		3.26, tweede lid, Bkl	Eis wordt: geometrische begrenzing. Uiteraard wordt deze op kaart zichtbaar gemaakt.
2.11, tweede lid, in samenhang met artikel 2.1, vierde lid	Opname van instandhoudingsdoelen in het aanwijzingsbesluit		3.26, eerste lid, Bkl	
2.11, tweede lid, in samenhang met artikel	Procedure voorbereiding aanwijzingsbesluit	16.25a Ow		

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

2.1, vijfde lid				
2.11, tweede lid, in samen- hang met ar- tikel 2.1, zesde lid	Verplichting minister om zorg te dragen voor actualisatie van de aanwijzingsbesluiten		10.6b Ob	
2.11, tweede lid, in samen- hang met ar- tikel 2.1, ze- vende lid	Procedure wijzigingsbesluit of intrekingsbesluit	16.24 en 16.25a Ow		
2.11, derde lid, in samen- hang met ar- tikel 2.4	Ter bescherming van bijzonder nationale natuurgebieden zijn de regels over de aan-schrijvingsbevoegdheid van toepassing, toe te passen door de minister, evt bij amvb over te dragen aan bestuursorganen van de provincie	Artikel 4.3, vierde lid, Ow	11.9 in sa- menhang met 11.4 en 11.6, tweede lid, Bal	
2.11, derde lid, in samen- hang met ar- tikel 2.5	Ter bescherming van bijzonder nationale natuurgebieden zijn de regels over gebiedsbepalingen van toepassing, toe te passen door de minister, evt bij amvb over te dragen aan bestuursorganen van de provincie	2.44 derde en vierde lid, Ow	3.27 Bkl	
2.11, derde lid, in samen- hang	Ter bescherming van bijzonder nationale natuurgebieden zijn de regels over de te gedogen feitelijke maatregelen van toepassing, toe te passen door de minister,		3.28 Bkl	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

met artikel 2.6	evt bij amvb over te dragen aan bestuursorganen van de provincie			
2.11, derde lid, in samenhang met artikel 2.10, tweede lid	Onze Ministers nemen op grond van het eerste lid geen besluiten nemen dan na overleg met GS vd provincies waarin het gebied is gelegen	2.2 Ow		
2.11, vierde lid	Voordracht voor een amvb die de overdracht van bevoegdheden aan een provincie regelt, moet instemming hebben van gedeputeerde staten van betrokken provincie.	2.2 Ow		Nota van toelichting

HOOFDSTUK 3. SOORTEN

3.1, eerste, tweede, derde en vierde lid	Verbod opzettelijk doden en vangen vogels. Opzettelijk beschadigen nesten, eieren en rustplaatsen van vogels, rapen van eieren van vogels, opzettelijk storen van vogels vogelrichtlijnsoorten	5.1, tweede lid, onder g, Ow	11.38, eerste lid, Bal	
3.1, vijfde lid	Uitzondering verbod storen vogels vogelrichtlijnsoorten als er geen wezenlijke invloed op de staat van instandhouding is	5.1, tweede lid, onder g, Ow	11.38, derde lid, Bal	
3.2, eerste lid	Verbod handel vogelrichtlijnsoorten	5.1, tweede lid, onder g, Ow	11.39, eerste lid Bal	
3.2, tweede lid	Uitzondering verbod handel vogelrichtlijnsoorten	5.1, tweede lid, onder g, Ow	11.39, tweede lid, Bal	
3.2, derde lid	Uitzondering verbod handel v vogelrichtlijnsoorten aangewezen bij amvb	-	-	Niet omgezet omdat in het Besluit natuurbescherming geen vogels van soorten, genoemd

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				in bijlage III, deel B, Vogelrichtlijn zijn aangewezen
3.2, vierde lid	Regels bij amvb over handel vogelrichtlijnsoorten gekoppeld aan 3.2, derde lid	-	-	Idem
3.2, vijfde lid	Eisen aan uitzondering verbod handel vogelrichtlijnsoorten gekoppeld aan 3.2, derde lid 3	-	-	Idem
3.2, zesde lid	Verbod houden, vervoeren vogels (niet-commercieel) vogelrichtlijnsoorten	5.1, tweede lid, onder g, Ow	11.40, eerste lid	
3.3, eerste lid	Ontheffing GS van verboden vogelrichtlijnsoorten in artikel 3.1 of 3.2, zesde lid, Wn	5.1, tweede lid, onder g, Ow	4.6 Ob (bevoegdheid)	Ontheffing heeft vorm omgevingsvergunning.
3.3, tweede lid	Vrijstelling bij verordening provinciale staten van verbodsbepalingen schadelijke handelingen vogelrichtlijnsoorten	5.2, eerste lid, Ow	11.43, eerste lid Bal	
3.3, tweede lid, in samenhang met 1.3 Wn en 1.3 Besluit natuurbescherming	Ontheffing of vrijstelling Minister van LNV van verbodsbepalingen schadelijke handelingen vogelrichtlijnsoorten ingeval van nationaal belang	5.1, tweede lid, onder g, Ow (ontheffing) 5.2, tweede lid, Ow (vrijstelling)	Bevoegdheid ontheffing: 4.12 Ob Vrijstelling: 11.44, eerste lid Bal	
3.3, derde lid ontheffing	Ontheffing door Minister LNV van verboden handel vogelrichtlijnsoorten	5.1, eerste lid, onderdeel g, Ow	4.12 Ob (bevoegdheid)	Niet omgezet voor onderdeel b omdat in het Besluit natuurbescherming geen regels zijn gesteld over verkoop.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.3, derde lid vrijstelling	Vrijstelling door Minister LNV van verboden handel vogelrichtlijnsoorten	5.2, tweede lid, Ow	11.44, tweede lid, Bal	Niet omgezet voor onderdeel b omdat in het Besluit natuurbescherming geen regels zijn gesteld over verkoop.
3.3, vierde lid	Voorwaarden voor vrijstelling of ontheffing vogelrichtlijnsoorten		11.45, eerste lid, Bal en 8.74h, eerste lid, Bkl	
3.3, vijfde lid	Voorschriften verbonden aan vrijstelling of ontheffing vogelrichtlijnsoorten		11.45, vierde lid Bal en 8.74l 8.74m en 8.74n Bkl	
3.3, zesde lid	Niet-toepasselijkheid verboden vogelrichtlijnsoorten als besluit andere wet vereist is waarbij soortenbeschermings-toets plaatsvindt		11.38, tweede lid en 11.28, tweede lid Bal	
3.3, zevende lid	Niet- toepasselijkheid verboden vogelrichtlijnsoorten plannen, programma's		11.42 Bal en 4.34, 4.36, 5.167 en 5.169 Bkl	
3.3, achtste lid	Niet-toepasselijkheid verboden vogelrichtlijnsoorten, indien verbod o.g.v. Wabo	-	-	Behoeft geen omzetting: ontheffing heeft per definitie vorm omgevingsvergunning
3.4, eerste lid	Verboden gebruik niet-selectieve middelen vangen of doden vogelrichtlijnsoorten	5.1, tweede lid, onder g, Ow	11.41, eerste lid, Bal	
3.4, tweede lid (ontheffing)	Ontheffing gedeputeerde staten van verboden vang- / dodingsmethoden vogelrichtlijnsoorten	5.1, tweede lid, onder g, Ow	Bevoegdheid ontheffing: 4.6 Ob Tweede volzin: 8.74h,	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

			eerste lid, 8.74l 8.74m en 8.74n Bkl	
3.4, tweede lid (vrij- stelling)	Vrijstelling provinciale staten van verboden vang- / dodingsmethoden vogelrichtlijnsoorten	5.2, eerste lid, Ow	11.43, tweede lid, en 11.45 Bal	
3.4, tweede lid, in samen- hang met 1.3 Wn en 1.3 Bn	Ontheffing of vrijstelling Minister van LNV van verbodsbepalingen verboden vang- / dodingsmethoden vogelrichtlijnsoorten bij nationaal belang	5.1, tweede lid, onder g, Ow (ontheffing) 5.2, tweede lid, Ow (vrij- stelling)	Bevoegdheid ontheffing: 4.12 Ob Vrijstelling: 11.44, eerste lid Bal	
3.4, derde lid	Ontheffing MinLNV motorboten op open zee vangen / doden vogelrichtlijnsoorten		Bevoegdheid: 4.12, derde lid, onder d, Ob Beoordelings- regels: 8.74h, vierde lid Bkl	
3.4, vierde lid	Aanwijzen installaties, middelen, methoden vogelrichtlijnsoorten die in ieder geval niet-selectief zijn		11.41, tweede lid, Bal	
3.5, eerste, tweede, derde, vierde en vijfde lid	Verbod opzettelijk doden, storen etc. dieren en plukken etc planten habitatrichtlijnsoorten	5.1, tweede lid, onder g, Ow	11.47, eerste lid, Bal	
3.6, eerste tot en met derde lid	Verbod handel, houden en uitzondering dieren en planten habitatrichtlijnsoorten	5.1, tweede lid, onder g, Ow	11.48 Bal	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.7, eerste en tweede lid	Regels over onttrekken aan natuur en exploitatie habitatrictlijnsoorten			Niet omgezet omdat in het Besluit natuurbescherming hierover geen regels zijn gesteld.
3.7, derde lid	Medebewind provincies			Idem
3.8, eerste lid	Ontheffing gedeputeerde staten van verbod doden of vangen etc dieren en plukken etc planten respectievelijk vervoeren habitatrictlijnsoorten n	5.1, tweede lid, onder g, Ow	4.6 Ob (bevoegdheid)	
3.8, eerste lid, in samen- hang met 1.3 Wn en 1.3 Bn	Ontheffing Minister LNV van verbod doden of vangen etc dieren en plukken etc planten respectievelijk vervoeren soorten habitatrictlijnsoorten bij nationaal belang	5.1, tweede lid, onder g, Ow	4.12 Ob (bevoegdheid)	
3.8, tweede lid	Vrijstelling provinciale staten verbod doden of vangen etc dieren en plukken etc planten habitatrictlijnsoorten,	5.2, eerste lid, Ow	11.50, aanhef en onder a Bal	
3.8, tweede lid, in samen- hang met 1.3 Wn en 1.3 Be- sluit natuur- be- scher- ming	Vrijstelling Minister LNV verbod doden of vangen etc dieren en plukken etc planten habitatrictlijnsoorten, respectievelijk niet-commercieel bezit, bij nationaal belang	5.2, tweede lid, Ow	11.52, eerste lid Bal	
3.8, derde lid (ont- heffing)	Ontheffing Minister LNV van verboden of regels commercieel bezit en exploitatie habitatrictlijnsoorten	5.1, tweede lid, onder g, Ow (ontheffing)	4.12, derde lid, onder b, Ob (bevoegdheid)	Exploitatie: zie eerder 3.7

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

		commercieel bezit)	ontheffing commercieel bezit)	
3.8, derde lid (vrijstelling)	Vrijstelling Minister LNV van verboden of regels verkoop en exploitatie habitatrichtlijnsoorten	5.2, tweede lid, Ow	11.52, tweede lid, Bal (vrijstelling commercieel bezit)	Regels exploitatie zijn niet gesteld
3.8, vierde lid	Bij amvb ontheffing of vrijstelling verlenen van bij amvb gestelde regels exploitatie habitatrichtlijnsoorten	5.2, eerste lid, Ow		Idem
3.8, vijfde lid	Voorwaarden ontheffing of vrijstelling verboden habitatrichtlijnsoorten		Vrijstelling: 11.53, eerste lid Bal Ontheffing: 8.74i Bkl	
3.8, zesde lid	Niet-toepasselijkheid verboden doden en handel habitatrichtlijnsoorten als besluit op grond van andere wet waarbij soortenbeschermingstoets is toegepast		11.47, tweede lid, aanhef en onder a, 11.36, tweede lid, aanhef en onder b	
3.8, zevende lid	Niet-toepasselijkheid verboden habitatrichtlijnsoorten bij beheerplan, plan of programma		11.50 Bal en 4.34, 4.37, 5.167 en 5.170 Bkl	
3.8, achtste lid	Niet-toepasselijkheid verboden habitatrichtlijnsoorten, indien verbod o.g.v. Wabo			Behoeft geen omzetting: ontheffing heeft per definitie vorm omgevingsvergunning
3.9, eerste lid	Verbod dieren te vangen of doden habitatrichtlijnsoorten door gebruikmaking niet-selectieve middelen	5.1, tweede lid, onder g, Ow	11.49 Bal	
3.9, tweede lid,	Ontheffing GS verbod tot doden of vangen etc soorten met niet-selectieve middelen	5.1, tweede lid, onder g, Ow	Bevoegdheid: 4.6 Ob	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

eerste volzin (onthef-fing)				
3.9, tweede lid, eerste volzin (onthef-fing)	Idem maar dan minister LNV wegens nationaal belang	5.1, tweede lid, onder g, Ow	Bevoegdheid: 4.12 Ob	
3.9, tweede lid, eerste volzin (vrij-stelling)	Vrijstelling provinciale staten van verbod tot doden of vangen habitatrictlijnsoorten met niet-selectieve middelen	5.2, eerste lid, Ow	11.51, tweede lid Bal	
3.9, tweede lid, eerste volzin (vrij-stelling)	Idem maar dan minister LNV wegens nationaal belang	5.2, tweede lid, Ow	11.52, eerste lid, Bal	
3.9, tweede lid, tweede volzin (onthef-fing)	Kader ontheffing verboden habitatrictlijnsoorten		8.74i Bkl	
3.9, tweede lid, tweede volzin (vrij-stelling)	Begrenzing mogelijkheid tot vrijstelling		11.53 Bal	
3.9, derde lid	Bij amvb kunnen aanwijzen van niet-selectieve middelen habitatrictlijnsoorten			Er zijn in het Besluit

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				natuurbe- scherming geen niet-se- lectieve mid- delen voor ha- bitatrichtlijn- soorten aan- gewezen
3.9, tweede lid, tweede volzin (ontheffing)	Kader ontheffing habitatrichtlijnsoorten		8.74i Bkl	
3.9, derde lid	Bij amvb kunnen aanwijzen van niet-selectieve middelen			Er zijn geen niet-selectieve middelen aan- gewezen
3.10, eerste lid	Verbod doden of vangen, beschadigen, vernielen of plukken van andere soorten		11.55, eerste lid Bal	
3.10, tweede lid, in samen- hang met 3.8, eerste lid	Overeenkomstige toepassing ontheffing gedeputeerde staten	5.1, tweede lid, onder g, Ow	4.6 Ob (be- voegdheid)	
3.10, tweede lid, in samen- hang met 3.8, eerste lid, en 1.3 Wn en 1.3	Idem, maar dan bevoegdheid minister	5.1, tweede lid, onder g, Ow (ontheffing)	4.12 Ob (be- voegdheid)	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Besluit natuurbe-scher-ming				
3.10, tweede lid, jo. 3.8(2)	Overeenkomstige toepassing vrijstelling provinciale staten op verbod doden, vangen plukken etc andere soorten	5.2, eerste lid, Ow	11.57 Bal	
3.10, tweede lid, in samenhang met 3.8, tweede lid, en 1.3 Wn en 1.3 Besluit natuurbe-scher-ming	Idem maar dan bevoegdheid minister	5.2, tweede lid, Ow	11.58 Bal	
3.10, tweede lid, jo 3.8, vijfde lid	Overeenkomstige toepassing redenen voor vrijstelling of ontheffing op verbod doden of vangen andere soorten plus aanvullende redenen		11.59 Bal (vrijstelling) en 8.74j Bkl (ontheffing)	
3.10, tweede lid in samenhang met 3.8, zesde lid	Overeenkomstige toepassing van niet-toepasselijkheid op verbod andere soorten, indien besluit andere wet is vereist waarbij soortenbeschermingstoets wordt toegepast		11.55, tweede lid, aanhef en onder b, Bal	
3.10, tweede	Overeenkomstige toepassing van niet-toepasselijkheid op verbod andere		11.56 Bal en 4.34, 4.38,	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

lid, in samenhang met 3.8, zevende lid	soorten, indien instandhoudingsmaatregel of (beheer)plan		5.167 en 5.171 Bkl	
3.10, derde lid	Niet-toepasselijkheid verbod voor bepaalde soorten muizen		11.55, tweede lid, aanhef en onder a, Bal	
3.11, eerste en tweede lid	Niet-toepasselijkheid verboden van bij ministeriële regeling aan te wijzen soorten en handelingen na voorafgaande melding aan GS			Is in Regeling natuurbescherming geen invulling aan gegeven. Regels kunnen in toekomst desgewenst bij amvb worden gesteld op grond van 4.3 en 16.139 Ow
3.12, eerste lid, eerste volzin	Verplichting faunabeheereenheden faunabeheerplannen vaststellen.	8.1, tweede lid Ow		
3.12, eerste lid, tweede volzin	Verplichting dat populatiebeheer, schadebestrijding en jacht overeenkomstig het faunabeheerplan geschieden		11.64 Bal	
3.12, tweede lid	Eisen aan faunabeheereenheid en het bestuur		6.1 Ob	
3.12, derde lid, eerste volzin	Verplichting faunabeheereenheden om faunabeheerplannen vast te stellen	8.1 Ow, tweede lid Ow		
3.12, derde	Voor door de Minister van LNV aangewezen diersoorten met een grote omvang		6.2, vierde lid Ob	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

lid, tweede volzin	van hun leefgebied wordt een gezamen- lijk faunabeheerplan vastgesteld door de betrokken faunabeheereenheden			
3.12, vierde lid	Eisen aan de maatregelen in een fauna- beheerplan		6.2, eerste lid, Ob	
3.12, vijfde lid	Eisen aan onderbouwing faunabeheer- plan		6.2, tweede lid, Ob	
3.12, zesde lid	Verplichting faunabeheereenheid om eerst wildbeheereenheden te horen over het vast te stellen faunabeheerplan		6.3, eerste lid Ob	
3.12, ze- vende lid, eer- ste vol- zin	Vereiste van goedkeuring faunabeheer- plan door gedeputeerde staten	8.1, tweede lid, tweede volzin, Ow		
3.12, ze- vende lid, tweede volzin	Vereiste van goedkeuring gezamenlijk faunabeheerplan.	2.2 Ow		
3.12, ze- vende lid, derde volzin	Openbaarmaking door faunabeheereen- heid van goedgekeurd faunabeheerplan		6.3, tweede lid Ob	
3.12, achtste lid	Verplichting faunabeheereenheid om jaarlijks verslag uit te brengen aan ge- deputeerde staten		6.3, derde lid Ob	
3.12, ne- gende lid	Nadere regels over faunabeheereenhe- den en faunabeheerplannen van provin- ciale staten	8.1, derde lid, Ow		
3.12, tiende lid	Uitzondering vereisten faunabeheereen- heden en faunabeheerplannen exoten en verwilde dieren		11.64, tweede lid Bal	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.13, eerste lid	Verplichting gegevensverstrekking door jachtaktehouders aan faunabeheereenheden		6.3, derde lid Ob	
3.13, tweede lid	Verplichting faunabeheereenheden om gegevens openbaar te maken		6.3, vierde lid Ob	
3.14, eerste lid	Verplichting jachthouders met jachtakte om zich aan te sluiten bij een wildbeheereenheid. Taak van de wildbeheereenheid. Andere mogelijkheden leden van een wildbeheereenheid	8.2, eerste tot en met vierde lid, Ow		
3.14, tweede lid	Bij provinciale verordening regels over wildbeheereenheden: omvang begrenzing werkgebied en uitzonderingsgevallen aansluitingsplicht	8.2, vijfde lid, Ow		
3.15, eerste lid	Bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen soorten van dieren die in het gehele land schade veroorzaken (landelijke lijst)	5.2, tweede lid, Ow	11.44, eerste lid, onder b, (vogels), 11.58, onder b (andere soorten) Bal	Voor habitatrichtlijn-soorten thans niet ingevuld
3.15, tweede lid	Bevoegdheid Minister van LNV verlening vrijstelling voor schadebestrijding dieren landelijke lijst door grondgebruikers	5.2, tweede lid, Ow	11.44, eerste lid, onder b Bal (vogels), 11.58, aanhef en onder b Bal (andere soorten)	idem
3.15, derde lid	Bevoegdheid provinciale staten aanwijzing soorten van dieren die in hun provincie schade veroorzaken	5.2, eerste lid, Ow	11.43 in samenhang met 11.45, tweede lid Bal (vogels), 11.50 in samenhang met 11.53, tweede lid Bal (soorten habitatrichtlijn), 11.57 in samenhang met 11.59, tweede	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

			lid Bal (andere soorten)	
3.15, vierde lid	Bevoegdheid provinciale staten verlening vrijstelling voor grondgebruikers	5.2, eerste lid, Ow	11.43 in samenhang met 11.45, tweede lid Bal (vogels) 11.50 in samenhang met 11.53, tweede lid Bal (soorten habitatrichtlijn), 11.57 in samenhang met 11.59, tweede lid Bal (andere soorten)	
3.15, vijfde lid	Beperking aan vrijstelling		11.45, tweede lid Bal (vogels), 11.53, tweede lid Bal (soorten habitatrichtlijn), 11.59, tweede lid (andere soorten)	
3.15, zesde lid	Beperking soorten schade die mag worden bestreden		11.45, tweede lid Bal (vogels), 11.53, tweede lid (soorten habitatrichtlijn), 11.59, tweede lid (andere soorten)	
3.15, zevende lid	Bevoegdheid grondgebruiker om schadebestrijdingshandeling door anderen te laten uitoefenen		11.45, vijfde lid, 11.53, vijfde lid, en 11.59, zesde lid, Bal	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.15, achtste lid	Overlegverplichting Rijk en provincies voor algemene maatregel van bestuur	2.2. Ow en		Nota van toelichting
3.16, eerste lid	Bij algemene maatregel van bestuur aanwijzing soorten van dieren die in het gehele land overlast veroorzaken (landelijke lijst)			Er zijn geen vogels tot overlastbestrijding aangewezen op grondslag van artikel 3.16 Wn
3.16, tweede lid	Bevoegdheid Minister LNV verlening vrijstelling voor overlastbestrijding dieren landelijke lijst door gemeenten binnen bebouwde kernen	5.2, tweede lid, Ow		
3.16, derde lid	Bevoegdheid provinciale staten aanwijzing van soorten dieren die in hun provincie overlast veroorzaken	5.2, eerste lid, Ow	11.43 in samenhang met 11.45, derde lid Bal (vogels); 11.50 in samenhang met 11.53, derde lid Bal (soorten habitatrichtlijn); 11.57 in samenhang met 11.59, derde lid Bal (andere soorten)	
3.16, vierde lid	Bevoegdheid provinciale staten verlening vrijstelling voor overlastbestrijding dieren provinciale lijst door gemeenten binnen bebouwde kernen	5.2, eerste lid, Ow	11.43 in samenhang met 11.45, derde lid Bal (vogels); 11.50 in samenhang met 11.53, derde lid Bal (soorten habitatrichtlijn), 11.57 in samenhang met	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

			11.59, derde lid Bal (andere soorten)	
3.16, vijfde lid	Beperking aan vrijstelling		11.45, derde lid Bal (vogels); 11.53, derde lid Bal (soorten habitatrichtlijn), 11.59, derde lid Bal (andere soorten)	
3.17, eerste lid	Bevoegdheid gedeputeerde staten verlening ontheffing voor populatiebeheer; voorwaarden	5.1, tweede lid, onder g, Ow	8.74h, tweede lid Bkl (vogels), 8.74i, tweede lid Bkl (soorten habitatrichtlijn), 8.74j, tweede lid Bkl (andere soorten)	
3.17, tweede lid	Ontheffing voor faunabeheereenheid die handelt overeenkomstig een faunabeheerplan		handelen volgens faunabeheerplan: 11.64 Bal Ontheffing aan fbe: 8.74h, derde lid Bkl (vogels), 8.74i, derde lid Bkl (soorten habitatrichtlijn), 8.74j, derde lid Bkl (andere soorten)	
3.17, derde lid	Faunabeheereenheid kan wildbeheereenheden of anderen toestemming geven om handelingen uit te oefenen			Behoeft geen regeling. Bevoegd gezag kan dat

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				bepalen in de omgevingsvergunning zelf.
3.17, vierde lid	Ontheffing populatiebeheer in plaats van aan faunabeheereenheid aan een wildbeheereenheid of anderen		8.74h, derde lid Bkl (vogels), 8.74i, derde lid Bkl (soorten habitatrichtlijn), 8.74j, derde lid Bkl (andere soorten)	
3.17, vijfde lid	Ontheffing populatiebeheer anders dan op basis van een faunabeheerplan		11.32, tweede lid in samenhang met 11.64, eerste lid	
3.18, eerste lid	Bevoegdheid gedeputeerde staten verlening opdracht tot populatiebeheer	5.1, tweede lid, onder g, Ow	8.24 Ob in samenhang met 8.74h, vierde lid 8.74i, derde lid, 8.74j, vierde lid Bkl	De publiekrechtelijke toestemming tot afschot die onderdeel is van de opdracht wordt: omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. GS kan deze t.b.v. faunabeheereenheid aanvragen. De onderliggende civielrechtelijke afspraken over te verrichten werkzaamheden vallen buiten

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				de scope van het Aanvullingsbesluit: die behoeven geen regeling .
3.18, tweede lid, onder a	Bevoegdheid gedeputeerde staten om te bepalen dat bij de uitvoering van de opdracht tot populatiebeheer de betrokkenen toegang hebben tot gronden zo nodig met behulp van de sterke arm	10.28a Ow		
3.18, tweede lid, onder b	Bevoegdheid gedeputeerde staten om bij opdracht te eisen dat opdracht overeenkomstig faunabeheerplan wordt uitgevoerd		11.64 Bal	
3.18, derde lid	Bevoegdheid gedeputeerde staten om te bepalen wat met bemachtigde dieren gebeurt			Wat met bemachtigde dieren gebeurt wordt via civiele opdracht of vergunning bepaald.
3.18, vierde lid	Bevoegdheid gedeputeerde staten verlening opdracht tot populatiebeheer exoten of verwilderde dieren	10.28a Ow (toegang tot terreinen), 2.18/2.19 Ow (+3.29 Bkltaak)		Opdracht behoeft geen regeling
3.19, eerste lid	Aanwijzing door de Minister van LNV van te bestrijden soorten invasieve exoten, opdracht bestrijding	2.19, vijfde lid, onder 4°, Ow	3.29 Bkl	
3.19, tweede lid	Plicht gedeputeerde staten tot zoveel mogelijk terugbrengen van invasieve exoten	2.19, vijfde lid, onder 4°, Ow	3.29 Bkl	
3.19, derde lid	Aanwijzing bedoeld in 3.19, eerste lid, in overeenstemming met gedeputeerde staten	2.2 Ow		Nota van toelichting.
3.19, vierde lid	Opdracht van gedeputeerde staten aan personen of samenwerkingsverband tot	10.28a Ow (toegang tot terreinen),		Opdracht behoeft geen regeling

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

	terugbrengen van het aantal planten bij opdracht aangeduid	2.18/2.19 Ow (+3.29 Bkltak)		
3.20, eerste lid	Hoofregel uitoefening jacht behoeft geen omgevingsvergunning of vrijstelling		11.65, eerste lid ,Bal	
3.20, tweede lid	Aanwijzing bejaagbaar wild	8.3, vierde lid, Ow		
3.20, derde lid	Verplichting jachthouder om voor redelijke wildstand in jachtveld te zorgen en schade door wild te voorkomen		11.66 Bal	
3.20, vierde lid	Voorwaarden waaronder jachtopzichters en anderen buiten het gezelschap van de jachthouder de jacht mogen uitoefenen		11.65, eerste lid, onder d, Bal	
3.21, eerste lid	Verbod om bij de jacht andere dan de aangewezen middelen te gebruiken		11.72, eerste lid Bal	
3.21, tweede lid, eerste volzin	Verbod om zich in het jachtveld te bevinden met nietaangewezen jachtmiddelen		11.72, tweede lid, Bal	
3.21, tweede lid, tweede volzin	Verbod om zich in het jachtveld te bevinden met niet aangewezen jachtmiddelen		11.72, derde lid, Bal	
3.21, derde lid	Verbod op uitoefening van de jacht met het geweer binnen de bebouwde kom		11.72, vierde lid, Bal	
3.21, vierde lid	Bevoegdheid om bij amvb ter uitvoering van Benelux-regelgeving regels te stellen over de uitoefening van de jacht en het vervoer en verhandelen van wild		11.102 Bal	
3.21, vijfde lid	Bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de uitoefening van de jacht, waaronder diverse verboden	4.3 Ow	11.67 Bal	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.21, zesde lid	Verbod op jacht door middel van eenden- kooien, tenzij dieren na het vangen weer worden vrijge- laten of worden gedood		11.87, derde lid Bal	
3.22, eerste lid	Verbod op de uitoefening van de jacht als de jacht niet is geopend		11.69 Bal	
3.22, tweede lid	Opening jacht bij ministeriële regeling		11.69 Bal	
3.22, derde lid	Beperkingen aan de opening van jacht op aangewezen vogelsoorten ter uitvoering van de vo- gelrichtlijn			Nota van toe- lichting
3.22, vierde lid	Bevoegdheid provincie om de jacht ge- heel of gedeeltelijk te sluiten vanwege bijzon- dere weersomstandigheden		11.32, tweede lid, en 11.70 Bal	
3.22, vijfde lid	Beperking aan de opening van de jacht, wanneer staat van instandhouding in het geding is		-	Nota van toe- lichting
3.22, zesde lid	Overlegverplichting Rijk met provincies over opening van de jacht		-	Nota van toe- lichting
3.23	Regeling wie de "jachthouder" is; bij huurovereenkomst jacht mag niet worden afgeweken van BW-regel "koop breekt geen huur"; nadere regels eisen huurovereenkomst jacht	8.3, eerste tot en met derde lid, Ow		
3,24, eerste lid	Gebod om bij doden en vangen onnodig lijden te voorkomen		11.29 Bal	
3.24, tweede en derde lid	Verbod om zich buiten gebouwen te be- vinden met bij amvb aangewezen middelen, rekening houdend met het voorkomen van onno- dig lijden van dieren		11.73, eerste lid, Bal	
3.24, vierde lid	Bevoegdheid om bij amvb ter uitvoering van Benelux-regels regels te stellen over het	4.3 Ow	ingevuld met artikel 11.74 Bal	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

	gebruik van middelen			
3.24, vijfde en zesde lid	Verbod om zich in een veld te bevinden met een dier dat dieren opspoort, vangt, dood etcetera, en uitzondering daarop.		11.73, tweede lid, Bal	
3.25, eerste lid (onthefving)	Bij het verlenen van ontheffingen van de soortenbeschermingsverboden en bij het geven van een opdracht waarbij mag worden afgeweken van die verboden, moet het bevoegd gezag de middelen aanwijzen die mogen worden gebruikt		8.74m, eerste lid (vogels), 8.74o, eerste lid (soorten habitatrl en andere soorten) Bkl	
3.25, eerste lid (vrijstelling)	Bij het verlenen van vrijstellingen van de soortenbeschermingsverboden en bij het geven van een opdracht waarbij mag worden afgeweken van die verboden, moet het bevoegd gezag de middelen aanwijzen die mogen worden gebruikt		11.45, vierde lid (vogels), 11.53, vierde lid, (soorten habitatrl), 11.59, vierde lid (andere soorten) Bal	
3.25, tweede lid	Bij het verlenen van vrijstelling voor schadebestrijding door grondgebruikers moet het bevoegd gezag de middelen aanwijzen die mogen worden gebruikt		11.45, vierde lid (vogels), 11.53, vierde lid, (soorten habitatrl) 11.59, vierde lid (andere soorten) Bal	
3.25, derde lid	Bij vrijstellingen en ontheffingen ten behoeve van schadebestrijding moet het doden van dieren zoveel mogelijk worden voorkomen, en anders nadelige gevolgen voor welzijn zoveel mogelijk worden vermeden en beperkt		11.45, vierde lid, 11.53, vierde lid, 11.59, vierde lid Bal, 8.74o, tweede lid, Bkl	
3.25, vierde lid	Bevoegdheid om vrijstelling of ontheffing te verlenen van regels over het gebruik van middelen		11.30 en 11.32 in samenhang met 11.73, eerste	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

			lid en 11.74 Bal	
3.26, eerste lid, on- der a	Verbod gebruik geweer zonder jachtakte	5.1, eerste lid, onder- deel g, Ow		
3.26, eerste lid, on- der b	Verbod gebruik geweer op gronden, niet zijnde jachtveld dat voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels		11.77 Bal	
3.26, eerste lid, on- der c	Verbod gebruik geweer zonder dekking door verzekering overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels		11.79 Bal	
3.26, eerste lid, on- der d	Verbod gebruik geweer voor andere andere handelingen dan jacht of waarvoor diverse vrijstellingen of ontheffingen zijn verleend		11.76 Bal	
3.26, tweede lid	Bij algemene maatregel van bestuur nadere regels over geweren		11.78 tot en met 11.84 Bal	
3.26, derde lid	Bevoegdheid om vrijstelling of ontheffing te verlenen van regels over het gebruik van het geweer		11.30, tweede lid, 11.32, tweede lid, 11.76, tweede lid, en 11.83 Bal	
3.27, eerste lid	Verbod op het dragen van een geweer in het veld zonder jachtakte		11.85, eerste lid, Bal	
3.27, tweede lid	Verbod op het dragen van een geweer op gronden waar men niet tot het gebruik van het geweer gerechtigd is		11.85, tweede lid, Bal	
3.28, eerste lid	Verlening jachtakte door korpschef politie	5.9a, Ow		
3.28, tweede lid	Eisen voor verlening jachtakte		8.74q lid 1 Bkl	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.28, derde lid	Gronden voor weigering aangevraagde jachtakte		8.74t lid 2 Bkl	
3.28, vierde lid	Bij algemene maatregel van bestuur regels jachtexamen		11.88 en 11.91 Bal	
3.28, vijfde lid	Logeerakte		8.74r Bkl	
3.28, zesde lid	Eisen aan logeerakte		8.74r en 8.74s Bkl	
3.28, zevende lid	Bij algemene maatregel van bestuur regels over jachtakte en vaststelling model jachtakte bij ministeriële regeling	4.3 Ow 16.139, derde lid, onder c, Ow	8.14 Bkl, 10.24, derde en vierde lid, Ob	
3.29, eerste lid	Bij algemene maatregel van bestuur regels over verzekering aansprakelijkheid gebruik geweer		11.79, tweede tot en met zevende lid, Bal	
3.29, tweede lid	Recht op vergoeding schade benadeelde op verzekeraar	8.4, eerste lid, Ow		
3.29, derde lid	Beperking toepassing bepalingen Burgerlijk Wetboek	8.4, tweede lid, Ow		
3.29, vierde lid	Verhaalsrecht verzekeraar op aansprakelijke	8.4, derde lid, Ow		
3.29, vijfde lid	Verzekeraar verplicht om aan benadeelde ook het deel van de schade te vergoeden dat uiteindelijk door aansprakelijke zelf gedragen moet worden op grond van de verzekeringsovereenkomst	8.4, vierde lid, Ow		
3.30, eerste lid, onder a	Verbod gebruik jachtvogels zonder geldige valkeniersakte	5.1, eerste lid, onderdeel g, Ow		
3.30, eerste lid	Verbod gebruik jachtvogels voor andere handelingen dan de jacht en diverse		11.86 Bal	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

lid, onder b	handelingen waarvoor ontheffing of vrijstelling is verleend			
3.30, tweede lid	Eisen valkeniersakte	4.3 Ow	8.74t (bevoegdheid minister 4.12 lid 4 Ob), 8.74v Bkl	
idem	Eisen valkeniers examen		11.89 en 11.91 Bal	
3.30, derde lid	Voorwaarden aan gebruik eendenkooien		11.87, eerste lid, Bal	
3.30, vierde lid	Eisen aan kooikers examen		11.90 en 11.91 Bal	
3.30, vijfde lid	Verbod i.v.m. afpalingsrecht	8.5, eerste lid, Ow		
3.30, zesde lid	Uitzondering verbod i.v.m. afpalingsrecht	8.5, tweede lid, Ow		
3.30, zevende lid	Verplichting tot vergoeding schade aan kooikers als gevolg van toegestane inbreuken op afpalingsrecht	8.5, derde lid, Ow		
3.30, achtste lid	Beperking afpalingsrecht tot oude gevallen (VOOR 01-04-1977)	8.5 Ow		
3.30, negende lid	Bij algemene maatregel van bestuur regels over afpaling eendenkooi		11.87, vierde lid, Bal	
3.31, eerste tot en met derde lid	Niet-toepasselijkheid verboden op handelingen in door de Minister goedgekeurde gedragscode		11.46, 11.54 en 11.60 Bal	
3.31, vierde lid	Overleg Minister voorafgaand aan goedkeuring			Vermelding in de nota van toelichting

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.32, eerste lid	Verbod op bijvoeren in het wild levende herten en wilde zwijnen		11.61 Bal	
3.32, tweede lid	Voorwaarden voor ontheffing verbod op bijvoeren door gedeputeerde staten		8.74k Bkl	
3.33, eerste lid (vrij- stelling)	Verbod bij ontheffing of vrijstelling tot doden of vangen wilde zwijnen en herten drijven		11.59, vijfde lid, Bal	
3.33, eerste lid (ont- heffing)	Verbod drijven wild		11.59, vijfde lid, Bal	
3.33, tweede lid (af- wijking voor zover vrijstel- ling)	Provinciale staten kunnen bij verorde- ning drijven van wilde zwijnen en herten toestaan		11.59, vijfde lid, Bal	
3.33, tweede lid (af- wijking voor zover onthef- fing)	Bij provinciale verordening regels over de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder verbod niet van toepassing is		11.32 Bal	
3.33, derde lid	Regels bij amvb overschriften verbonden aan vrijstellingen en ontheffingen, ter uitvoering van bindende besluiten EU en ander volkenrechtelijke organisaties	4.3 en 4.20 Ow		
3.34, eerste lid	Verbod op uitzetten dieren en eieren		11.62, eerste lid, Bal	
3.34, tweede lid	Uitzondering op verbod uitzetten dieren en eieren		11.62, tweede lid, Bal	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.34. derde lid (vrij- stelling)	Provinciale staten kunnen vrijstelling verlenen van verbod tot uitzetten dieren of eieren		11.62, derde lid, Bal	
3.34, derde lid (ont- heffing)	GS kunnen ontheffing verlenen van verbod tot uitzetten dieren of eieren	5.1, tweede lid, onderdeel g, Ow		
3.34, vierde lid	Verbod exoten behorende tot bij amvb aangewezen plantensoorten te planten of zaaien			Er zijn geen planten of plantensoorten aangewezen buiten de omzetting van de invasieve exotenverordening
3.34, vijfde lid (ont- heffing)	Bevoegdheid Minister in plaats van provincies om vrijstelling te verlenen voor ontheffing i.v.m. herintroductie soorten; uitzetten van exoten planten.		11.62 Bal	
3.34, vijfde lid (vrij- stelling)	Idem, maar dan voor vrijstelling		4.6 en 4.12 Ob	
3.35	Verbod doden en verwerken walvissen		11.111 Bal	
3.36	Aanwijzing Europese regelgeving inzake handel dieren en planten en inzake invasieve exoten		11.94, 11.106, 11.107 en 11.109 Bal	
3.37, eerste lid	Verbod om in strijd handelen met rechtstreeks werkende voorschriften van verordeningen, aan te wijzen bij regeling		11.94, 11.106 en 11.107 Bal	
3.37, tweede lid	Bevoegdheid ministeriële regeling voor uitvoering van onderdelen verordeningen (technisch)		11.96 Bal	
3.37, derde lid	Bevoegde instantie verordeningen / richtlijnen handel en bezit dieren etc		3.31 Bkl	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.38, eerste lid	Bevoegdheid algemene maatregel van bestuur nadere regels handel en bezit		11.95, 11.97, 11.102, 11.103 en 11.106 Bal	
3.38 , tweede lid, eer- ste vol- zin	Medebewind provincies bij uitvoering exotenverordening		3.29 Bkl	
3.38, tweede lid, tweede volzin	Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels over verstrekking door gedeputeerde staten aan Minister van LNV van gegevens over invasieve uitheemse soorten		10.36c Ob	
3.39	Verbod verhandelen en bezit bij algemene maatregel van bestuur aangewezen exoten			Behoeft geen omzetting. In het Besluit natuurbescherming zijn geen invasieve exoten aangewezen.
3.40 (onthef- fing)	Bevoegdheid van Minister EZ om onthefing of vrijstelling te verlenen van regels handel, bezit dieren en planten en exotenregels, mits overeenkomstig de toepasselijke EUregelgeving.		11.32 jo. 11.110 Bal	Vrijstelling is onder Ow niet mogelijk
3.40 (vrij- stelling)	Bevoegdheid van Minister EZ om onthefing of vrijstelling te verlenen van regels handel, bezit dieren en planten en exotenregels, mits overeenkomstig de toepasselijke EUregelgeving.		11.109, tweede lid Bal	
3.41, eerste en tweede lid	CITES-autoriteit en samenstelling CITES- autoriteit	17.5a Omgevingswet	en 12.8 Ob	
3.41, derde lid,	Termijn benoeming leden	17.2 Omgevingswet		

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

eerste volzin				
3.41, derde lid, tweede volzin	Termijn benoeming leden	17.2(2) Omgevingswet		Artikel 11, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges bepaalt dat de leden worden benoemd voor ten hoogste vier jaar. Herbenoeming kan twee maal en telkens voor ten hoogste vier jaar plaatsvinden.

HOOFDSTUK 4. HOUTOPSTANDEN, HOUT EN HOUTPRODUCTEN

4.1	Beperking reikwijdte regels ter bescherming van houtopstanden	11.112 Bal		
4.2, eerste lid	Verbod vellen houtopstand zonder melding aan gedeputeerde staten	11.127, eerste lid, Bal		
4.2, tweede lid	Regels provincies over melding vellen houtopstand	11.118, eerste en tweede lid Bal		
4.2, derde lid	Bevoegdheid provincies om het vellen van houtopstanden te verbieden	11.120, tweede lid Bal		
4.3, eerste lid	Herbeplantingsplicht	11.129, eerste lid Bal		
4.3, tweede lid	Herbeplantingsplicht indien eerste herbeplanting niet aanslaat	11.129, tweede lid Bal		
4.3, derde lid	Bevoegdheid provincies om nadere regels over de herbeplantingsplicht vast te stellen	11.118, eerste en		

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

		tweede lid Bal		
4.3, vierde lid	Definitie rechthebbende waarop herbeplantingsplicht van toepassing is	11.129, derde lid Bal		
4.3, vijfde lid	Informatieplicht rechthebbende over herbeplantingsplicht bij overgang recht op grond	11.129, vierde lid Bal		
4.4, eerste lid	Uitzonderingen op meldingsplicht en herbeplantingsplicht	11.131, eer- ste lid Bal		
4.4 tweede en derde lid	Eisen aan gedragscode houtopstanden; Overlegverplichting Minister LNV met provincies over goedkeuring gedragscodes houtopstanden	11.131 tweede lid		
4.5, eerste lid	Bevoegdheid provincies verlenen ontheffing herbeplantingsplicht indien is voldaan aan provinciale verordening	11.120, tweede lid Bal		
4.5, tweede lid	Inhoud provinciale verordening herbeplanting	11.120, eer- ste en tweede lid Bal		
4.5, derde lid	Algemene bevoegdheid provincies ontheffing	11.120, tweede lid Bal		
4.5, vierde lid	Algemene bevoegdheid provincies vrijstelling	11.118, eer- ste en tweede lid Bal		
4.6	Reikwijdte bevoegdheden provincies en gemeenten ten aanzien van houtopstanden	Behoeft geen omzetting		
4.7	Aanwijzing Europese regelgeving inzake hout en houtproducten	Behoeft geen omzetting		
4.8, eerste lid	Verbod om in strijd handelen met rechtstreeks werkende voorschriften van verordeningen, aan te wijzen bij regeling	11.132 Bal		

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

4.8, tweede lid	Bevoegdheid ministeriële regeling voor uitvoering van onderdelen verordeningen en richtlijnen	4.3 lid 4 Ow, evt nog ge- bruik maken van 23.1 Ow		
4.8 lid 3	Bevoegde instantie verordeningen / richtlijnen handel en bezit hout en hout-producten	3.31 Bkl		
4.8 lid 4	Bij of krachtens amvb regels kunnen stellen ter uitvoering van EU-verordeningen en EU-richtlijnen met betrekking tot hout			Behoeft geen omzetting doordat er geen regels zijn gesteld.
4.9 (onthef- fing)	Bevoegdheid ontheffing en vrijstelling van regels over verhandelen hout, mits binnen de kaders van de EUregelgeving	11.120 Bal		Op grond van Ow geen vrijstelling mogelijk op lager niveau dan amvb.
4.9 (vrij- stelling)	Bevoegdheid ontheffing en vrijstelling van regels over verhandelen hout, mits binnen de kaders van de EUregelgeving			Thans gelden geen vrijstellingen. Desgewenst in de toekomst op amvb-niveau te regelen.

HOOFDSTUK 5. VRIJSTELLINGEN, BESCHIKKINGEN EN VERPLICHTINGEN

5.1, eerste en tweede lid	Procedure vergunningen en ontheffingen	Afdeling 16.5		
5.1, derde lid	Situatie dat voor Natura 2000-vergunning compenserende maatregelen nodig zijn	16.77a		
5.2	Gevallen waarin de lex silencio positivo-regel van de Dienstenwet niet van toepassing is	16.64, vierde lid		
5.3, eerste lid	Voorschriften aan vergunningen of ontheffingen, vrijstellingen	5.34, eerste lid		Vrijstellingen: deze voor- schriften

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				maken onderdeel uit van de algemene regels.
5.3, tweede lid	Beperkingen aan vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen	idem		idem
5.3, derde lid	Geldigheidsduur	5.36		
5.3, vierde lid	Verbod op in strijd handelen met voorschriften vergunning of ontheffing	5.5		
5.3, vijfde lid	Regels over voorschriften, beperkingen en geldigheidsduur ontheffingen gelden ook voor opdrachten populatiebeheer	-	-	Opdrachten gelden als omgevingsvergunning
5.4 lid 1	Gronden voor mogelijke intrekking vergunning of ontheffing	18.10, eerste en vierde lid, Ow en artikel 8.97, eerste lid Bkl		
5.4 lid 2	Wijziging of intrekking Natura 2000-vergunning als passende maatregel (art. 6 lid 2 Habitatrictlijn)		8.103, eerste lid, Bkl	
5.4 lid 3	Gronden voor mogelijke intrekking flora- en faunaontheffingen, jachtakte en valkeniersakte vanwege overtredingen		8.103, tweede lid, Bkl	
5.4 lid 4	Verplichte intrekking jachtakte		8.104, eerste lid, Bkl	
5.4 lid 5	Verplichte intrekking valkeniersakte		8.104, tweede lid, Bkl	
5.4 lid 6	Gronden voor mogelijke intrekking jachtakte of valkeniersakte		8.104, derde lid, Bkl	
5.5, eerste lid	Belasting natuurwaarde onder grenswaarden programmatische aanpak niet bij beoordeling Natura 2000-vergunning betrekken		8.74c, tweede lid, Bkl	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

5.5, tweede lid	Meldingsplicht Natura 2000-activiteiten onder de grenswaarden	4.3 lid 4	11.12 Bal	Nader te bezien
5.5, derde lid	Verbod externe saldering programmatische aanpak Natura 2000		8.74c, lid 3	
5.6	Plan ontwikkelingsgebied gericht op optimalisering milieugebruiksruimte dat voorziet in kader Natura 2000-vergunningverlening			
5.6	Plan ontwikkelingsgebied gericht op optimalisering milieugebruiksruimte dat voorziet in kader Natura 2000-vergunningverlening		4.34, 8.74d en 8.74f Bkl	

HOOFDSTUK 6. FINANCIËLE BEPALINGEN

6.1, eerste lid	Bevoegdheid gedeputeerde staten verlenen tegemoetkoming in schade door dieren van beschermde soorten	15.17, eerste lid		
6.1, tweede lid	Nadere voorwaarden aan verlening tegemoetkoming	15.17, tweede lid	9.3 Ob	
6.1, derde lid	Betrokkenheid provincies	2.2 Ow		
6.2, eerste lid	Bevoegdheid heffen leges minister	13.1, eerste en tweede lid		
6.2, tweede lid	Bevoegdheid heffen leges korpschef	13.1, vierde lid		
6.2, derde lid	Bevoegdheid heffen leges organisaties die merktekens afgeven	13.1, vijfde lid		Organisaties worden aangewezen bij ministeriële regeling
6.2, vierde lid	Bevoegdheid heffen leges provincies	223, eerste lid, onder b, Provinciewet		
6.3	Nadeelcompensatie	Afdeling 15.1		

HOOFDSTUK 7. HANDHAVING

7.1	Aanwijzing ambtenaren	toezichhoudende	Krachtens artikel 18.6		
7.2	Bevoegdheid bestuursdwang		18.2, 18.3 en 18.4		Provinciewet.
7.3	Bepalingen vergunningen, toezicht en handhaving Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van overeenkomstige toepassing op omgevingsvergunningen waarvan de natuurtoetsen onderdeel uitmaken		-	-	Niet nodig gezien volledige integratie met omgevingsvergunning
7.4	Bestuurlijke maatregelen handel dieren, planten of producten		18.16a, 18.16b		
7.5	Bestuurlijke maatregelen hout en houtproducten		18.16a, 18.16b		
7.6	Bestuurlijke boetes voor lichte vergrijpen handel dier- en plantensoorten en hout		18.15a en 18.16 Ow	13.3a Ob.	
7.7	Ketendossier CITES		18.25		
7.8	Overtredingen strafrechtelijk te handhaven regels in EEZ		18.11		

HOOFSTUK 8. OVERIG

8.1, eerste lid	Administratief beroep tegen weigering of intrekking jachtakte, bij Minister V&J		16.87a		
8.1, tweede lid	Beroep tegen beheerplannen en programma's alleen mogelijk tegen onderdelen die leiden tot een vrijstelling van de Natura 2000-verplicht of de soortenbeschermingsverboden				Via invoeringswet
8.2	Medebewind productschappen of bedrijven		-	-	Wet op de bedrijfsorganisatie is vervallen – er bestaan geen

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				productschap- pen en be- drijfsschappen meer
8.3	Aanwijzing nationale parken		3.30 Bkl	
8.4	Voorhangprocedure aanwijzing Natura 2000-gebieden in EEZ	23.5a		
8.5	Voorhangprocedure algemene maatregel van bestuur grenswaarden programmatische aanpak	23.5, eerste lid		
8.6	Specifieke regels voor Natura 2000-gebieden die niet vallen onder een programmatische aanpak of die wel vallen onder een programmatische aanpak maar ten aanzien waarvan externe saldering wel is toegestaan: a. voorwaarden waaronder de vergunningplicht niet geldt, b. voorwaarden voor vergunningverlening c. voorschriften bij verplichtingen die worden opgelegd op grond van aanschrijvingsbevoegdheid d. voorwaarden aan besluit over opheffen verbod externe saldering, e. nadere te treffen maatregelen	a. krachtens artikel 5.1, eerste lid b. krachtens artikel 5.18 c. krachtens artikel 5.43 d. krachtens artikel 5.18 e. krachtens artikel 3.15, derde lid, artikel 3.17, artikel 2.24	8.74c Bkl	

HOOFDSTUK 9. OVERGANGSRECHT

Hfdst 9	Overgangsrechtelijke bepalingen	Hfdst 2 Aanvullingswet natuur	Artikel IV Aanvullingsbesluit	
9.7 lid 3	Uitzondering bezitsverbod dieren/planten van voor 10 juni 1994		11.48, tweede lid, onder d Bal	
Bijlage bij artikel 3.10	Andere beschermde dier- en plantensoorten		Bijlage IX bij artikel 11.55 Bal	

Tabel 2. Omzetting Besluit natuurbescherming in stelsel Omgevingswet

Besluit natuurbescherming		Omgevingswet		
Artikel	Omschrijving	Artikel Ow	Artikel uit Aanvullings- besluit natuur Omgevings- wet en inde- ling in BAL, BKL en OB	Opmerkingen

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

1.1	Begripsomschrijving depositieruimte	Bijlage 1, onder A, Bkl		
	Begripsomschrijving jachtexamen			Niet nodig; definitie jacht- geweeractivi- teit in bijlage bij artikel 1.1 van Ow, deel A
	Begripsomschrijving korpschef	Bijlage bij artikel 1.1 van Ow, deel A		
	Begripsomschrijving ontwikkelingsruimte	Bijlage 1, onder A, Bkl		
	Begripsomschrijving CITES-basisveror- dening	Bijlage bij artikel 1.1 van Ow, deel B		
	Begripsomschrijving CITES-uitvoerings- verordening			
	Begripsomschrijving Verordening inva- sieve uitheemse soorten	Bijlage bij artikel 1.1 van Ow, deel B		
	Begripsomschrijving voor stikstof gevoe- lige habitats	Bijlage bij artikel 1.1		

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

		van Ow, deel A		
	wet	-		
1.2	Verantwoordelijke minister		4.12 Ob	
1.3	Categorieën handelingen en projecten waarvoor de Minister van LNV bevoegd gezag is		a. N2000-act'n van nat belang: 3.8:1:d OB obv 5.11:1:f Ow	a. 4.12 OB obv 5.11:1:f Ow
1.4	Categorieën van handelingen waarvoor de Minister van LNV bevoegd gezag is		4.12 leden 1 en 3 Ob	
1.5	Categorieën van handelingen waarvoor de Minister van LNV bevoegd gezag is		4.12 leden 1 en 3 Ob	
1.6	Categorie van handelingen waarvoor de Minister van LNV bevoegd gezag is		4.12 leden 1 en 3 Ob	
1.7	Categorie van handelingen waarvoor de Minister van LNV bevoegd gezag is		4.12 leden 1 en 3 Ob	
1.8	Categorie van handelingen waarvoor de Minister van LNV bevoegd gezag is		4.12 leden 1 en 3 Ob	
1.9	Categorie van gebieden waarvoor de Minister van LNV bevoegd gezag is		4.12 en 6.4 Ob en 11.4, 11.26, 11.20, 11.44 en 11.52 Bal	

HOOFDSTUK 2. NATURA 2000-GBIEDEN

2.1, eerste lid	Vaststelling programma stikstof	3.9, vierde lid, Ow		
2.1, tweede lid	Doel programma aanpak stikstof	3.9, vierde lid, Ow	4.28, tweede lid, Bkl	
2.1, derde lid	Minister van EZ en Minister van IenW stellen programma vast	3.9, vierde lid, Ow		
2.1, vierde lid	Vaststelling in overeenstemming met bevoegde gezagen beheerplan	2.2 Ow		
2.1, vijfde lid	Procedure wijzigingen programma	2.2 Ow		

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

2.1, zesde lid	Duur programma 6 jaar		10.19 Ob	Ingevolge art. 3.17 Ow bepaalt het programma zelf de periode waarvoor het geldt. In het Ob is een verplichte actualisatie elke 6 jaar geregeld.
2.1, zevende lid	Wijziging doet geen afbreuk aan doelen		Overbodig	
2.1, achtste lid	Minister dient programma toegankelijk te maken onverminderd art 3:42:1 Awb.			Art 16.3 lid 2 jo 16.2 lid 1 Ow regelt dat programma beschikbaar wordt gesteld via landelijke voorziening
2.2, eerste lid	Eisen inhoud programma		4.28 Bkl	Uitgangspunten toedeling stikstofruimte is in licht PAS-uitspraak 'kan-bepaling' geworden.
2.2, tweede lid	Mogelijkheid tot onderscheid tussen ammoniak en andere stikstofverbindingen		Overbodig	
2.2, derde lid	Eisen aan wijziging programma		Overbodig	
2.3	Minimaal vereiste maatregelen in programma		4.29 Bkl	
2.4, eerste lid	Verdeling ontwikkelingsruimte		4.30 Bkl	In licht PAS-uitspraak afhankelijk geworden van

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				keuze in programma zelf.
2.4, tweede lid	Mogelijkheid tot vaststelling nadere regels bij ministeriële regeling		Niet omgezet	Subdelegatie kan niet obv 2.24 lid 2 onder b Ow want geen uitvoeringstechnisch onderwerp. In de huidige praktijk is 2.4 lid 2 Bn niet gebruikt
2.5	Inhoud ecologische beoordeling programma		4.31 Bkl	Onderdeel onderbouwing stikstofruimte die kan worden toegeëld is in licht PAS-uitspraak afhankelijk van keuze in programma zelf. voor verdeelingsmechanisme stikstofruimte
2.6, eerste lid	Tijdstip beoordeling werking programma		10.41 Bkl	
2.6, tweede lid	Minimale beoordelingsgronden		Idem	
2.6, derde lid	Brongegevens voor beoordeling		Idem	
2.6, vierde lid	Verwachte ontwikkelingsruimte 2 ^e helft en volgend programma		Idem	In licht PAS-uitspraak afhankelijk geworden van keuze in

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				programma voor verde- lingsmecha- nisme stikstof- ruimte
2.7, eerste lid	Toedelingsbesluiten ontwikkelingsruimte		4.28, derde lid, Bkl	In licht PAS- uitspraak af- hankelijk ge- worden van keuze in pro- gramma voor verde-ling- mechanisme stikstofruimte
2.7, tweede lid	Verplichting inachtneming reserveringen		Niet omgezet	In licht PAS- uitspraak af- hankelijk ge- worden van keuze in pro- gramma voor verdelings- en reserverings- mechanisme stikstofruimte
2.7, derde lid	Verplichting tot nadere uitvoeringsregels		Niet omgezet	Betreft uitvoe- ringsregels dus kan bij mr ogv art 4.3, vierde lid, Ow gelet op art 2.24, tweede lid 2, onder b, Ow
2.7, vierde lid	Grondslag voor intrekken of wijzigen toedelingsbesluit indien activiteit waar- aan wordt toegedeeld niet plaatsvindt	5.40, tweede lid, onder b Ow		In licht PAS- uitspraak inzet instrument in- trekking af- hankelijk ge- worden van keuze in pro- gramma voor

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				verdelingsme- chanisme stik- stofruimte
2.8, eerste lid	Aanwijzing activiteiten waarvoor ontwik- kelingsruimte wordt gereserveerd		4.28, derde lid, Bkl	In licht PAS- uitspraak af- hankelijk ge- worden van keuze in pro- gramma voor verdelings- en reserverings- mechanisme stikstofruimte
2.8, tweede lid	Voorwaarden voor aanwijzing		Idem	
2.8, derde lid	Omvang gereserveerde ontwikkelings- ruimte		Idem	
2.8, vierde lid	Wanneer een reservering vervalt		idem	
2.9, eerste lid	Verplichting tot registratie afschrijvingen ontwikkelingsruimte voor bestuursor- gaan dat toedelingsbesluit neemt		10.39 en 10.40 Bkl	In licht PAS- uitspraak af- hankelijk ge- worden van keuze in pro- gramma voor verdelings- en reserverings- mechanisme stikstofruimte
2.9, tweede lid	Afwijkend bestuursorgaan dat registreert		Idem	
2.9, derde lid	Verplichting tot registratie bijschrijvingen ontwikkelingsruimte		Idem	
2.9, vierde lid	bij reserveringen obv 4.38:1 zijn lid 1 en 2 van ovk toep maar minister registreert reserveringen		Idem	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

2.9, vijfde lid	Wie verplichting is tot registratie vh vervallen van reserveringen na toedeling.		Idem	
2.9, zesde lid	Verplichting tot mr over af- en bijschrijvingen, reserveringen en het vervallen daarvan		-	Dergelijke regels vallen onder voorschriften bedoeld in 2.24:2;b jo 2.25:2 Ow In licht PAS-uitspraak afhankelijk geworden van keuze in programma voor verdelings- en reserveringsmechanisme stikstofruimte
2.10, eerste lid	Procedure wijziging maatregelen in programma	2.2 Ow		
2.10, tweede lid	Grondslag voor mogelijkheid van gewijzigde uitvoering maatregelen dan wel van vervanging maatregelen door andere maatregelen	3.19 Ow	-	Dit op basis van 3.19 Ow regelen in programma zelf
2.11, eerste lid	Vaststelling ministeriele regelingen door Minister van EZK en Minister van IenW	2.2 Ow		
2.11, tweede lid	Na overleg met bestuursorganen ex 4.31:4	2.2 Ow		
2.11, derde lid	In overeenstemming met bestuursorganen ex 4.31, vierde lid	2.2 Ow		
2.12, eerste lid	Voorwaarden waaronder vergunningplicht niet van toepassing is in geval van projecten en andere handelingen met uitsluitend stikstofdepositie-gevolgen (grenswaarde)		Niet omgezet	Vrijstelling vervallen ivm PAS-uitspraak

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

2.12, tweede lid	Feitelijke vaststelling dat andere grens- waarde geldt (0,05 mol ipv 1 mol)		Idem	
2.12, derde lid	Elektronische mededeling door Minister van EZK van andere grenswaarde op bij mr aangewezen internetadres		Idem	
2.12, vierde lid	Minister van EZK en Minister van IenW kunnen besluiten afwijkende grens- waarde van 0,05 mol weer terug te zet- ten op 1 mol		Idem	
2.12, vijfde lid	Verplichting om terugzetbesluit bekend te maken in de Staatscourant		Idem	
2.12, zesde lid	Na terugzetting afwijkende grenswaarde in normale grenswaarde kan zich op- nieuw situatie voordoen dat afwijkende grenswaarde geldt		Idem	
2.12, ze- vende lid	Projecten en andere handelingen die niet worden geraakt door verlaging grens- waarde		Idem	
2.13	Toepassing grenswaarde stikstof bij pro- jecten en andere handelingen die ook andere gevolgen hebben dan stikstofde- positie-gevolgen en daarom vergunning- plichtig zijn		Idem	
2.14, eerste lid	Besluit toepassing externe saldering		Niet omge- zet/beperkin- gen kunnen ogv 4.28, derde lid, Bkl	In licht PAS- uitspraak af- hankelijk ge- worden van keuze in pro- gramma voor verdelingsme- chanisme stik- stofruimte en evt beperkin- gen externe saldering
2.14, tweede lid	Toepassing externe saldering bij gebied dat niet in programma aanpak stikstof is genomen.		-	Evt. beperkin- gen ogv 4.28, derde lid, Bkl zien alleen op

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				PAS-gebieden. Daarbuiten geldt de normale beoordelingsprocedure voor Natura 2000-activiteiten. Externe saldering is daarbij altijd mogelijk.
2.14, derde lid	Voorwaarden vergunningverlening bij externe saldering		Niet omgezet/beperkingen kunnen ogv 4.28, derde lid, Bkl	In licht PAS-uitspraak afhankelijk geworden van keuze in programma voor verdelingsmechanisme stikstofruimte en evt beperkingen externe saldering
2.14, vierde lid	Opleggen verplichting dat stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebied niet groter is dan de door het bestuursorgaan geregistreerde en beschikbaar gestelde afname stikstofdepositie.		Niet omgezet/beperkingen kunnen ogv 4.28, derde lid, Bkl	In licht PAS-uitspraak afhankelijk geworden van keuze in programma voor verdelingsmechanisme stikstofruimte
2.14, vijfde lid	Opleggen verplichting dat stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebied niet groter is dan de door gedeputeerde staten geregistreerde en beschikbaar gestelde afname stikstofdepositie.		Idem	
2.14, zesde lid	Zorg dragen voor een actueel overzicht van stikstofdepositie externe saldering		Niet omgezet	In licht PAS-uitspraak afhankelijk

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

				geworden van keuze in programma voor verdelingsmechanisme stikstofruimte en evt beperkingen externe saldering
--	--	--	--	---

HOOFDSTUK 3. SOORTEN

3.1	Aanwijzing van soorten die in het gehele land schade veroorzaken, voor de bestrijding waarvan aan de grondgebruiker vrijstelling kan worden verleend van verbodsbepalingen		11.44, eerste lid, onder b en 11.58, onder b Bal	
3.2	Voorwaarden voor toestemming jacht door jachthouder aan derden		11.65, eerste lid, onderdeel d Bal	
3.3, eerste lid	Toestemming jachthouder aan jachtopzichter of anderen buiten gezelschap jachthouder met voldoening van bij amvb gestelde regels		11.65, tweede lid Bal	
3.3, tweede lid	Geen aantekening korpschef vereist indien toestemming aan jachtopzichter is verleend		11.65, derde lid Bal	
3.3, derde lid	Uitzondering ten aanzien van derden		11.65, vierde lid Bal	
3.4	Aanwijzing haviken en slechtvalken als voor de jacht te gebruiken roofvogels		11.72, eerste lid, onder c Bal	
3.5	Aan een eendenkooi gestelde eisen		11.87 lid 2 Bal	
3.6	Weidelijkheidsregels		11.67 Bal	
3.7	Uitzonderingen weidelijkheidsregels		11.68 Bal	
3.8	Aanwijzing gevallen waarin huur jachtrecht korter mag zijn dan 6 jaar		11.71 Bal	
3.9, eerste lid	Aanwijzing middelen vangen of doden vogels	8.3, derde lid, Ow	8.74m, eerste lid Bkl (middelen)	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.9, tweede lid	Aanwijzing methoden vangen of doden vogels		8.74n, eerste lid Bkl (methoden)	
3.9, derde lid	Aanwijzing verboden middelen, installaties en methoden voor vangen of doden vogels		11.41, tweede lid Bal	
3.9, vierde lid (aanwijzing van geweren)	Aanwijzing van geweer geldt uitsluitend voor zover wordt gehandeld overeenkomstig regels inzake jachtveld, munitie, middelen		-	Overbodig, geldt al op grond van algemene regels Bal
3.9, vijfde lid	Aangewezen woestijnbuizerds uitsluitend te gebruik door degene met valkeniersakte		8.74m, tweede lid, Bkl, 11.45, vierde lid Bal	
3.9, zesde lid	Aangewezen bal-chatri uitsluitend te gebruiken zonder gebruik van levende lokdieren, met deskundig toezicht en niet onnodig lijden.		8.74m, derde lid, Bkl, 11.45, vierde lid Bal	
3.9, zevende lid	Voorwaarden voor toegestaan gebruik aangewezen slag-snij- of steekwapens		8.74m, vierde lid, Bkl, 11.45, vierde lid Bal	
3.9, achtste lid	Voorwaarden waaronder aanwijzing levende lokvogels geldt		8.74n, tweede lid, Bkl, 11.45, vierde lid, Bal	
3.9, negende lid	Voorwaarde waaronder aanwijzing van cervicale dislocatie geldt		8.74n, derde lid, Bkl, 11.45, vierde lid, Bal	
3.10	Verboden locaties voor aanwezigheid middelen voor het vangen of doden dieren		11.73, eerste lid, Bal	
3.11	Verboden handel en vervoer mistnetten		11.74 Bal	
3.12	Toegestane plaatsen voor gebruik geweer		11.77 Bal	
3.13	Eisen aan geweren		11.80, eerste tot en met vijfde lid Bal	
3.14	Specificaties munitie voor geweren		11.80, zesde lid Bal	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.15	Specificaties geweren en munities met betrekking tot bepaalde diersoorten		11.81 Bal	
3.16	Verboden tijden en plaats gebruik weer		11.84 Bal	
3.17	Verzekerde activiteiten geweren		11.79 Bal	
3.18, eerste lid	Eisen voor erkenning jachtexamens		11.88 Bal	
3.18, tweede lid	Nadere regels erkenning jachtexamens	4.3 jo 4.32, tweede lid, onder a, Omgevingswet	11.91 Bal	
3.19, eerste lid	Eisen voor erkenning examens gebruik roofvogels		11.89 Bal	
3.19, tweede lid	Nadere regels erkenning examens gebruik roofvogels		4.3 jo 4.32, tweede lid, onderdeel a, Omgevingswet en 11.91 Bal	
3.20, eerste lid	Erkenning organisaties die jachtexamen en examen voor gebruik roofvogels afnemen		11.92 Bal	
3.20, tweede tot en met vijfde lid	Aanwijzing personen belast met toezicht op kwaliteit jachtexamen en examen voor gebruik roofvogels, inhoud toezichtstaak en informatieverplichtingen	12.6 Ow		Omzetting in Omgevingsregeling.
3.20 vierde lid	Op verzoek inlichtingen verstrekken aan personen belast met toezicht op kwaliteit jachtexamen en examen voor gebruik roofvogels.		11.92 Bal	
3.21, eerste lid	Geldigheidsduur omgevingsvergunning jachtgeweeractiviteit		10.23, derde lid, aanhef en onder a, Ob	
3.21, tweede lid	Geldigheidsduur omgevingsvergunning valkeniersactiviteit		10.23, vijfde lid, aanhef en onder a, Ob	
3.21, derde lid	Verval geldigheid bij rechterlijk verbod gebruik geweer of roofvogel		10.23, derde lid, aanhef en onder b, en vijfde lid,	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

			aanhef en onder b, Ob	
3.21, vierde lid	Regels bij ministeriële regeling over de aanvraag en besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit of een valkeniersactiviteit.	4.3 lid 4 Ow	-	Komt in Omgevingsregeling. Zijn nu op amvb-niveau geen regels over gesteld.
3.21, vijfde lid	Inleveren omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteit of valkeniersactiviteit na intrekking		11.93 Bal	
3.21, zesde lid	Inleveren omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteit of valkeniersactiviteit na rechterlijk verbod		11.93 Bal	
3.22, eerste lid	Eisen voor erkenning examens voor gebruik eendenkooien		11.90 Bal	
3.22, derde lid	Erkenning examens gebruik eendenkooien en erkenning organisaties die examens eendenkooien afnemen		11.91 en 11.92 Bal	
3.23	Aanduidingen afpaling eendenkooien		11.87, vierde lid, Bal	
3.24	Verboden bezit van en handel in dieren en planten en cites-basisverordening		11.97 Bal	
3.25	Verbod bezit en handel wildsoorten, niet behorende tot citers-soorten		11.102 Bal	
3.26, eerste en tweede lid	Verbod prepareren		11.103 Bal	
3.26, derde lid	Administratieve eisen preparateur	4.3 lid 4 Ow		Regels worden gesteld in de Omgevingsregeling
3.27, eerste en derde en vierde lid	Administratieve verplichtingen fokken dieren en kweken planten.		11.104 Bal	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.27, tweede lid	Uitwerking administratieve eisen bij ministeriële regeling.			Regels worden gesteld in de Omgevingsregeling
3.28	Verplichtingen tot het voorzien door een ieder van pootringen voor gefokte vogels.		11.105 Bal	
3.29	Verboden bepaalde dieren, planten, producten, nesten of eieren van dieren op andere plaatsen dan bij ministeriële regeling aangewezen douanekantoren Nederland binnen of buiten te brengen.		11.95 Bal	
3.30	Aanwijzing EU-verordeningen wildklem en zeehonden		11.106 en 11.107 Bal	
3.31	Regels bij ministeriële regeling ter uitvoering van artikel 10 invasieve-exoten-basisverordening.		11.109, derde lid, Bal	
3.32	Gedeputeerde staten zijn belast met het uitvoeren in hun provincie van maatregelen als bedoeld in invasieve-exoten-basisverordening en met bevoegdheid tot stellen van nadere regels.		3.29 Bkl, 10.36a Ob	Van mogelijkheid bij ministeriële regeling nadere regels te stellen (derde lid) is geen gebruik gemaakt

HOOFDSTUK4. BESTUURLIJKE BOETEN

4.1	Bestuurlijke boete		13.3a Ob	
-----	--------------------	--	----------	--

Tabel 3. Omzetting Regeling natuurbescherming in stelsel Omgevingswet

Regeling natuurbescherming		Omgevingswet		
Artikel	Omschrijving	Artikel Ow	Artikel uit Aanvullings- besluit natuur Omgevings- wet en inde- ling in Bal, Bkl en Ob	Opmerkingen

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

De hoofdstuk 1 behoeft geen omzetting via het Aanvullingsbesluit natuur: omzetting vindt plaats via de Aanvullingsregeling natuur Omgevingswet.

HOOFDSTUK 2. NATURA 2000-GBIEDEN

De in het onderstaande *niet* genoemde artikelen van hoofdstuk 2 behoeven geen omzetting via het Aanvullingsbesluit natuur. Omzetting vindt geheel plaats via de Aanvullingsregeling natuur Omgevingswet.

2.6, eerste lid	Aanwijzing registratie-instrument toedeling stikstofontwikkelingsruimte PAS.		10.40 Bkl	
2.6a	Aanwijzing kavelbesluit als toedingsbesluit stikstofontwikkelingsruimte PAS.		4.32 Bkl	
2.7, eerste en tweede lid	Melding stikstofdepositie beneden grenswaarde PAS.		11.22 Bal	

HOOFDSTUK 3. SOORTEN

De in het onderstaande *niet* genoemde artikelen van hoofdstuk 3 behoeven geen omzetting via het Aanvullingsbesluit natuur. Omzetting vindt geheel plaats via de Aanvullingsregeling natuur Omgevingswet.

3.8	Als gelijkwaardig aan erkende examens aan te merken examens in buitenland		3.33, tweede lid, Bkl	
-----	---	--	-----------------------	--

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.14, onder a	Aanwijzing bepalingen cites-basisverordening, EU-verordening handel in zeehondenproducten, en EU-wildklemverordening die vallen onder het wettelijke verbod om daarmee in strijd in te handelen		11.94, eerste lid, 11.106, eerste lid, onder b en 11.107 Bal	
3.15, eerste, vijfde en zes lid	Verbod in strijd te handelen met specifieke voorwaarden en vereisten CITES-basisverordening EU-richtlijn invoer zeehondenjongen binnen Nederland te brengen		11.94, tweede lid, en 11.106 Bal	
3.15, tweede tot en met vierde lid	Aanvraag fytosanitair certificaat overeenkomstig CITES-uitvoeringsverordening, aanvaarding buitenlandse fytosanitaire certificaten, en aanvraag etiketten.		3.32 Bkl en 11.96 Bal	
3.19	Vrijstelling onder voorwaarden van het verbod gefokte vogels van bepaalde soorten onder zich te hebben of te verhandelen, en uitzonderingen op die vrijstelling		11.97, 11.98 en 11.99 Bal	
3.20	Vrijstelling onder voorwaarden van het verbod voor onder zich hebben van bepaalde dieren, en uitzonderingen op die vrijstelling		11.100 Bal	
3.21	Vrijstelling onder voorwaarden van het verbod op het verhandelen van dieren, niet zijnde vogels in de zin van artikel 1 van de Vogelrichtlijn, of van planten van een soort bijlage C of D CITES-basisverordening		11.101 Bal	
3.29	Aanwijzing bepaling EU-Verordening uitheemse invasieve soorten waarvoor wettelijk verbod geldt daarmee in strijd te handelen.		11.109, eerste lid, Bal	
3.30	Vrijstelling als beheersmaatregel van verbod in strijd te handelen met artikel 7, eerste lid, onderdelen b, d, e en f, van EU-Verordening uitheemse invasieve soorten		11.109, tweede lid, Bal	Verdere uitwerking in Aanvullingsregeling natuur

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

3.30a	Aanwijzing invasieve exoten voor bestrijding waarvan en rapportage waarover gedeputeerde staten verantwoordelijk zijn		3.29 Bkl, 10.36c Ob	
-------	---	--	------------------------	--

HOOFDSTUK 4. HOUTOPSTANDEN, HOUT EN HOUTPRODUCTEN

De in het onderstaande *niet* genoemde artikelen van hoofdstuk 4 behoeven geen omzetting via het Aanvullingsbesluit natuur: omzetting vindt geheel plaats via de Aanvullingsregeling natuur.

4.1	Aanwijzing voorschriften EU-verordeningen die vallen onder wettelijk verbod om daarmee in strijd te handelen		11.132 Bal	
4.2, derde lid	Ontheffing herplanting op andere grond bij vellen houtopstand		11.120 en 11.130 Bal	
4.3	Vrijstelling herbeplantings- en meldplicht voor het aanplanten van houtopstanden korter dan 40 jaar in het kader van activiteiten waarvoor de minister van LNV bevoegd gezag is		11.131, eerste lid, onder e, Bal	

HOOFDSTUK 5. RETRIBUTIES

HOOFDSTUK 6. HANDHAVING

De hoofdstukken 5 en 6 behoeven geen omzetting via het Aanvullingsbesluit natuur: omzetting vindt plaats via de Aanvullingsregeling natuur Omgevingswet.

Bijlage 2. Transponeringstabellen internationaalrechtelijke verplichtingen

Tabel 1. Vogelrichtlijn

Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20)

Artikel	Omgevingswet, zoals aangevuld door Aanvullingswet natuur Omgevingswet	Amvb's onder de Omgevingswet, zoals aangevuld door Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet: 1. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) 2. Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) 3. Omgevingsbesluit (Ob)	
1	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft omschrijving doel en toepassingsbereik richtlijn
2	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 3.1, derde lid (omgevingsvisie) • Artikelen 20.1 en 20.4 (monitoring) • Artikelen 1.6, 1.7 en 1.8 (algemene zorgplicht) • Artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 1°, en voorgesteld artikel 2.31a, onder a (actieve soortenbescherming en natuurnetwerk Nederland), • Artikel 2.1, derde lid (belangen) • Artikelen 2.43 en 2.31a (Natura 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 10.38 Bkl (monitoring) • Artikel 11.6 en 11.28 Bal (zorgplicht) • Artikel 3.19 Bkl (actieve soortenbescherming en natuurnetwerk Nederland) • Artikel 3.18 Bkl • Artikel 3.20 Bkl (Natura 2000) 	-
3 en 4, eerste,	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 2.43 en 2.31a (aanwijzing Natura 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 3.20 Bkl (aanwijzing Natura 2000-gebied) 	-

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

tweede en vierde lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, eerste streepje, en 2.19, vijfde lid, onder b (instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen) • Artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid (beheerplan) • Artikel 4.3 in samenhang met voorgesteld artikel 4.30 en artikel 4.5 en 4.6 (maatwerkvoorschriften of -regels) • Artikel 2.44 (gebiedsvboden of -beperkingen) • Artikelen 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, eerste streepje, en 2.19, vijfde lid, onder b, in samenhang met voorgesteld artikel 10.10a (feitelijke maatregelen, te gedogen door rechthebbenden) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 3.21 Bkl (instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen) • Artikel 4.26 Bkl (beheerplan) • Artikelen 11.6, 11.7, 11.9 en 11.12 Bal (maatwerkregels, maatwerkvoorschriften en gegevensinwinning gekoppeld aan specifieke zorgplicht) • Artikelen 3.21, onder b, onder 1°, 3.22 Bkl (gebiedsvboden of -beperkingen) • Artikel 3.21, onder b, onder 2° en 3° (feitelijke maatregelen, te gedogen door rechthebbenden). 	
4, derde lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 20.1 en 20.4 (monitoring) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 10.38 Bkl (monitoring) 	-
4, vierde lid	-	-	Behoeft geen implementatie, zie artikel 7 Habitatrichtlijn.
5, en 6 eerste en tweede lid, derde lid, eerste volzin	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 5.1, tweede lid, onder g (omgevingsvergunning voor "flora- en fauna-activiteiten") 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 11.38, 11.39 en 11.40 Bal (aanwijzing vergunningplichtige gevallen) 	-
6, derde lid, overige zinnen	-	-	Behoeft geen implementatie.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

7, eerste, tweede en derde lid, en vierde lid, eerste drie volzinnen	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 4.3 in samenhang met artikel 4.31 (algemene regels over jacht) artikel 8.3 (jachtrecht en bejaagbare soorten) 	<ul style="list-style-type: none"> Artikelen 11.65 tot en met 11.69 en 11.72 Bal (algemene regels over jacht) 	-
7, vierde lid, laatste volzin	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 20.6 (gegevensverstrekking jacht) 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 10.36a, derde lid, Ob (rapportage) in samenhang met artikel 6.3, vijfde lid, Ob (gegevens faunabeheereenheden) 	-
8	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 5.1, tweede lid, onder g (omgevingsvergunning voor "flora- en fauna-activiteit") 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 11.41 Bal (aankwijzing vergunningplichtige gevallen) 	-
9, eerste lid	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 5.18 (beoordelingsregels) 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 11.45, eerste lid, (begrenzing vrijstelling) Bal en 8.74h (beoordelingsregels omgevingsvergunning) Bkl 	-
9, tweede lid	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 5.34 (vergunningvoorschriften) en artikel 5.2 (begrenzing vrijstelling vergunning) 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 11.45, vierde lid (begrenzing vrijstelling) Bal Artikelen 8.74l, 8.74m en 8.74n Bkl (vergunningvoorschriften) 	-
9, derde lid	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 20.6 (rapportage) 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 10.36a, derde lid (rapportage aan EC) in samenhang met het eerste lid (gegevensverstrekking provincies) Ob 	-

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

9, vierde lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
10, eerste lid	-	-	Behoeft geen implementatie, kan aan worden voldaan door feitelijk handelen
10, tweede lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 20.6 (rapportage) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 10.36a, derde lid (gegevensverstrekking aan EC) Ob 	-
11	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 2.18, eerste lid, onder f, onder 1° en 3°, en 2.19, vijfde lid, onder a, onder 4° • Artikel 4.3 in samenhang met artikel 4.32 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 11.62 (vergunningplicht uitzetten dieren en eieren) en 11.109 Bal (verbod handelen in strijd invasieve-exoten-basisverordening) • Artikel 3.29 (provinciale taak exotenbestrijding) Bkl • Artikel 4.12, derde lid, onder f (bevoegdheid omgevingsverunning uitzetten dieren en eieren) Ob 	-
12, eerste lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 20.6 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 10.36a, eerste lid, aanhef en onder a, tweede lid, aanhef en onder b, en derde lid (rapportage) Ob 	-
12, tweede lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
13	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 5.18 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 11.45, derde lid, onder c (begrenzing vrijstelling vergunning) Bal • Artikel 8.74h, eerste lid, onder c 	-

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

		(beoordelingsregels omgevingsvergunning) Bkl	
14	-	-	Behoeft geen implementatie (mini-mumharmonisatie)
15	-	-	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
16, eerste lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
16, tweede lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
17	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft notificatie
18	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft intrekking oude richtlijn
19	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft inwerkingtreding richtlijn
20	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft adressaat richtlijn

Tabel 2. Habitatrichtlijn

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206)

Artikel	Omgevingswet/ Aanvullingswetsvoorstel natuur	Amvb's onder de Omgevingswet, zoals aangevuld door Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet:	

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

		1. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) 2. Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) 3. Omgevingsbesluit (Ob)	
1	<ul style="list-style-type: none"> Waar nodig in voorgestelde gewijzigde bijlage, onderdeel A , 	<ul style="list-style-type: none"> Waar nodig wordt verwezen naar de habitatrichtlijn, waarmee het begrippenkader automatisch van toepassing is 	-
2, eerste en tweede lid	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft omschrijving doel richtlijn
2, derde lid	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 2.1, derde lid (belangen) 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 3.18 (belangen) Bkl 	-
3, eerste en tweede lid	<ul style="list-style-type: none"> Artikelen 2.43 en 2.31a (aanwijzing Natura 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 3.20 (aanwijzing Natura 2000) Bkl 	-
3, derde lid	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 3.1, derde lid (omgevingsvisie) Artikelen 2.43 en 2.31a (aanwijzing Natura 2000) Artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 1°, en artikel 2.31a, onder a (actieve soortenbescherming en natuurnetwerk Nederland) 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 2.1 (Natura 2000) Artikel 3.20 (aanwijzing Natura 2000) Bkl 	-
4, eerste lid	-	-	Behoeft geen implementatie in wetgeving
4, tweede lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

4, derde lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
4, vierde lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 2.43 en 2.31a (aanwijzing Natura 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 3.20 (aanwijzing Natura 2000) Bkl 	-
4, vijfde lid	<ul style="list-style-type: none"> • Definitie "Natura 2000-gebied" (bijlage) 	-	-
5, eerste lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
5, tweede lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
5, derde lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
5, vierde lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, en voorgesteld artikel 2.31a, onder a, onder 1° (maatregelen voor bereiken instandhoudingsdoelen bijzondere nationale natuurgebieden) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 3.25 – 3.28 (aanwijzing bijzondere nationale natuurgebieden en bijzondere maatregelen) Bkl 	-
6, eerste lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 2.21a en 2.31a (aanwijzing Natura 2000) • Artikelen 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, eerste streepje, en 2.19, vijfde lid, onder b (instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen) • Artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid (beheerplan) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 11.6, eerste en tweede lid, 11.7, 11.9 en 11.12 (zorgplicht, maatwerk en gegevensinwinning) Bal • Artikel 3.20 (aanwijzing Natura 2000) • Artikelen 3.21, 3.22, 3.24 (instandhoudingsmaatregelen en 	-

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 3.9, vierde lid (programma aanpak stikstof) • Artikel 4.3 in samenhang met voorgesteld artikel 4.30 en artikel 4.5 en 4.6 (maatwerkvoorschriften of -regels) • Artikel 2.44 (gebiedsverboden of - beperkingen) • Artikelen 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, eerste streepje, en 2.19, vijfde lid, onder b, in samenhang met voorgesteld artikel 10.10a (feitelijke maatregelen, te gedogen door rechthebbenden) 	<p>daarvoor bevoegd gezag) Bkl</p>	
6, tweede lid	<ul style="list-style-type: none"> • Voorgestelde artikelen 2.43 en 2.31a (aanwijzing Natura 2000) • Voorgestelde artikelen 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, eerste streepje, en 2.19, vijfde lid, onder b (instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen) • Voorgestelde gewijzigde artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid (beheerplan) • Voorgesteld gewijzigd artikel 4.3 in samenhang met voorgesteld artikel 4.30 en artikel 4.5 en 4.6 (maatwerkvoorschriften of -regels) • Voorgesteld artikel 2.44 (gebiedsverboden of - beperkingen) • Voorgestelde artikelen 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, eerste streepje, 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 3.20 (aanwijzing Natura 2000) Bkl • Artikelen 3.21, 3.22, 3.24 (instandhoudingsmaatregelen / passende maatregelen en daarvoor bevoegd gezag) Bkl • Artikel 4.26 (beheerplan) Bkl • Artikelen 4.27 - 4.31 (programma aanpak stikstof) Bkl • Artikel 8.74b, vierde lid (beoordelingsregels omgevingsvergunning) 	-

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

	<p>en 2.19, vijfde lid, onder b, in samenhang met voorgesteld artikel 10.10a (feitelijke maatregelen, te gedogen door rechthebbenden)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voorgesteld artikel 5.1, eerste lid, onder f (definitie "Natura 2000-activiteit"), artikel 5.18 		
6, derde lid	<ul style="list-style-type: none"> • Voorgesteld artikel 5.1, eerste lid, onder f (definitie "Natura 2000-activiteit"), artikel 5.18 • Voorgestelde artikelen 16.53a, en 2.31a, onder f. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 9a.1, eerste lid (plantoets) Bkl • Artikel 8.74b, eerste lid (beoordelingsregels Natura 2000-activiteit) 	-
6, vierde lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 5.18 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 9a.1, tweede en derde lid (plantoets) Bkl • Artikel 8.74b, tweede en derde lid (beoordelingsregels Natura 2000-activiteit) • Artikel 3.23 (begrenzing compensatiegebied) Bkl • Artikel 10.6c (adviesaanvraag compensatie) • Artikel 10.36b (melding compenserende maatregelen) Ob 	-
7	-	-	Zie artikelen 6, tweede, derde en vierde lid, Habitatrichtlijn
8, eerste lid	-	-	Behoeft geen implementatie, kan aan worden voldaan door feitelijk handelen

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

8, tweede lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
8, derde lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
8, vierde lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
8, vijfde lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
8, zesde lid	-	-	Behoeft geen implementatie, kan aan worden voldaan door feitelijk handelen
9	-	-	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
10	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 3.1, derde lid (omgevingsvisie) • Artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 1°, en artikel 2.31a, onder a (actieve soortenbescherming en natuurnetwerk Nederland) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 3.19 (actieve soortenbescherming) Bkl en 7.5 – 7.7 (natuurnetwerk Nederland) Bkl 	-
11	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 20.1 en 20.4 (monitoring) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 10.38 (monitoring) Bkl 	-
12, eerste, tweede en derde lid, 13, 15	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 5.1, tweede lid, onder g: omgevingsvergunning voor "flora- en fauna-activiteit"; bij algemene maatregel van bestuur worden de verboden handelingen als "flora- en fauna-activiteit" aangewezen 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 11.34 – 11.37 (aanwijzing vergunningplichtige activiteiten) Bal • Artikelen 3.19 (actieve soortenbescherming) en 7.5 – 7.7 (natuurnetwerk Nederland) Bkl 	-

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

	(waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. <ul style="list-style-type: none"> • Artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 1°, en artikel 2.31a, onder a (actieve soortenbescherming en natuurnetwerk Nederland) 		
12, vierde lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 20.1 en 20.4 (monitoring) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 10.38 (monitoring) Bkl 	-
14	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 4.3 in samenhang met artikel 4.38 	-	-
16, eerste lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 5.18 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 11.53 (begrenzing vrijstelling) Bal • Artikel 8.74i (beoordelingsregels omgevingsvergunning) 	-
16, tweede en derde lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 20.6 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 10.36a, eerste lid, aanhef en onder a, tweede lid, aanhef en onder b, en derde lid (rapportage) 	-
17, eerste lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 20.6 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 10.36a, eerste lid, tweede lid, aanhef en onder c, en derde lid (rapportage) Ob 	-
17, tweede en derde lid	-	-	Behoeft geen implementatie, bevoegdheden of verplichtingen EU-instellingen
18	<ul style="list-style-type: none"> • Artikelen 20.1 en 20.4 (monitoring) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 10.38 (monitoring) Bkl 	-
19	-	-	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
20	-	-	Behoeft geen implementatie, bepalingen

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

			over EU-besluitvormingsprocedures
21	-	-	Behoeft geen implementatie, bepalingen over EU-besluitvormingsprocedures
22, onder a	-	-	Behoeft geen implementatie, kan aan worden voldaan door feitelijk handelen
22, onder b	<ul style="list-style-type: none"> Voorgesteld gewijzigde artikelen 20.1 en 20.4 (monitoring) 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 10.38 (monitoring) Bkl 	-
22, onder c	-	-	Behoeft geen implementatie, kan aan worden voldaan door feitelijk handelen
23, eerste en derde lid	-	-	Behoeft geen implementatie, kan aan worden voldaan door feitelijk handelen en notificatie
23, tweede lid	<ul style="list-style-type: none"> Voorgestelde gewijzigde artikelen 4.20, 5.2, derde lid (nieuw), 20.4 en 20.7 Artikel 5.29 	<ul style="list-style-type: none"> Nota van toelichting 	-
24	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft adressaat richtlijn

Tabel 3. Verdragen

Verdrag inzake biologische diversiteit (Rio de Janeiro, 15 juni 1992; Trb. 1992, 164)

Bepaling	Omgevingswet	Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet	
1	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft omschrijving doel verdrag

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

2	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft definities verdrag
3	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft beginselen verdrag
4	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft werkingssfeer verdrag
5	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft samenwerking tussen verdragsluitende partijen
6	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 3.1, derde lid (omgevingsvisie) 	-	-
7	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 3.1, derde lid (omgevingsvisie) 	-	-
8, onderdelen a t/m f, k, l	<ul style="list-style-type: none"> Artikelen 1.6, 1.7 en 1.8 (algemene zorgplicht) Artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 1° (actieve soortenbescherming), Artikel 3.9, vierde lid (programma aanpak stikstof) en artikelen 3.15 e.v. (programmatische aanpak) Regimes ter implementatie artikel 4,5 en 9 Vogelrichtlijn en 6, 12 t/m 16 Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 Artikel 4.3 in samenhang met artikel 4.35 (houtopstanden). 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 11.6 en 11.28 (specifieke zorgplicht) Bal Artikel 3.19 Bkl (actieve beschermingsmaatregelen) Bkl Artikelen 7.5 – 7.8 natuurnetwerk Nederland) Bkl Artikelen 4.27 – 4.32 (programmatische aanpak stikstof) Bkl Regimes ter implementatie artikel 4,5 en 9 Vogelrichtlijn en 6, 12 t/m 16 Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 Artikelen 11.112-11.132 (houtopstanden) Bal 	-

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

8, onderdeel h	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 4.3 in samenhang met artikel 4.35 (houtopstanden). 	<ul style="list-style-type: none"> Artikelen 11.112-11.132 (houtopstanden) Bal 	
8, i, j, m	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft algemene beleidsopdracht
9	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft algemene beleidsopdracht
10	<ul style="list-style-type: none"> – Artikel 3.1, derde lid (omgevingsvisie) – Artikel 2.3 (belangen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 3.18 (belangen) Bkl 	–
11	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft stimuleringsmaatregelen
12	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft bevorderen onderzoek
13	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft voorlichting
14, eerste lid, onderdeel a, b, e	<ul style="list-style-type: none"> • Regimes ter implementatie artikel 4,5 en 9 Vogelrichtlijn en 6, 12 t/m 16 Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 	<ul style="list-style-type: none"> • Regimes ter implementatie artikel 4,5 en 9 Vogelrichtlijn en 6, 12 t/m 16 Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 	
14, eerste lid, onderdelen c, d; tweede lid	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft feitelijk handelen
15, 16	–	–	Toegang tot genetische rijkdommen en technologie valt

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

			buiten reikwijdte van dit wetsvoorstel
17-42	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling
Bijlagen I, II	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling

Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (Ramsar, 2 februari 1971; Trb. 1975, 84)

Bepaling	Omgevingswet	Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet	
1	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft definities
2	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft voordracht gebieden voor opname op lijst
3	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft algemene beleidsopdracht
4	<ul style="list-style-type: none"> Regimes ter implementatie artikel 6 Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 	<ul style="list-style-type: none"> Regimes ter implementatie artikel 6 Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 	
5-12	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling

Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (Bern, 19 september 1979; Trb. 1980, 60)

Bepaling	Omgevingswet	Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet	Toelichting op de
1	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft doel
2	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 3.1, derde lid (omgevingsvisie) Regimes ter implementatie artikel 4,5 en 9 Vogelrichtlijn en 6, 12 t/m 16 Habitatrichtlijn 	<ul style="list-style-type: none"> Regimes ter implementatie artikel 4,5 en 9 Vogelrichtlijn en 6, 12 t/m 16 Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 	-

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

	Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2		
3, eerste lid	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 3.1, derde lid (omgevingsvisie) 	-	-
3, tweede lid	<ul style="list-style-type: none"> Artikelen 1.6, 1.7 en 1.8 (algemene zorgplicht) 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 11.6 en 11.28 (specifieke zorgplicht) Bal 	-
3, derde lid	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling.
4, eerste en derde lid	<ul style="list-style-type: none"> Regimes ter implementatie artikel 3, 4 Vogelrichtlijn en 4 en 6 Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 	<ul style="list-style-type: none"> Regimes ter implementatie artikel 3, 4 Vogelrichtlijn en 4 en 6 Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 	
4, tweede lid	<ul style="list-style-type: none"> Artikelen 1.6, 1.7 en 1.8 (algemene zorgplicht) 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 11.6 en 11.28 (specifieke zorgplicht) Bal 	-
4, vierde lid	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling.
5, 6, 7, 8, 9	<ul style="list-style-type: none"> Voorgesteld artikel 5.1, tweede lid, onder g: omgevingsvergunning voor "flora- en fauna-activiteit"; bij algemene maatregel van bestuur worden de verboden handelingen als "flora- en fauna-activiteit" aangewezen (waarvoor een omgevingsvergunning is vereist). 	<ul style="list-style-type: none"> Paragraaf 11.2.2 (algemene regels soortenbescherming) Bal en paragraaf 8.6.2 (beoordelingsregels omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit) Bkl 	-
10-24	-	-	Behoeft geen wettelijke regeling.

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

Bepaling	Omgevingswet	Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet	
I	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft definities
II	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft grondbeginselen
III, eerste, tweede, derde, zesde en zevende lid	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft inhoud en wijziging bijlage
III, vierde lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 1° (actieve soortenbescherming), • Regimes ter implementatie artikel 3, 4 Vogelrichtlijn en 4, 6, Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 3.19 Bkl (actieve beschermingsmaatregelen) Bkl • Artikelen 7.5 – 7.8 natuurnetwerk Nederland) Bkl • Regimes ter implementatie artikel 3, 4 Vogelrichtlijn en 4, 6, Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 	–
III, vijfde lid	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 5.1, tweede lid, onder g: omgevingsvergunning voor “flora- en fauna-activiteit”; bij algemene maatregel van bestuur worden de verboden handelingen als “flora- en fauna-activiteit” aangewezen (waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. 	<ul style="list-style-type: none"> • Paragraaf 11.2.2 (algemene regels soortenbescherming) Bal en paragraaf 8.6.2 (beoordelingsregels omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit) Bkl 	–

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

	<ul style="list-style-type: none"> Voorgesteld gewijzigd artikel 4.3 in samenhang met voorgesteld artikel 4.38 		
IV-XX	–	–	Behoeven geen wettelijke regeling, betreft de werking van het verdrag.
IV	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 3.1, derde lid (omgevingsvisie) 	–	–
VI	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 4.3 in samenhang met voorgesteld artikel 4.38 	<ul style="list-style-type: none"> Paragraaf 11.2.2 (algemene regels soortenbescherming) Bal en paragraaf 8.6.2 (beoordelingsregels omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit) Bkl 	–
VII	<ul style="list-style-type: none"> Regimes ter implementatie artikelen 4, 6, Habitatrictlijn: zie tabel 2 	<ul style="list-style-type: none"> Regimes ter implementatie artikelen 4, 6, Habitatrictlijn: zie tabel 2 	–
Annex, onder 4	<ul style="list-style-type: none"> Regimes ter implementatie artikelen 12 t/m 16 Habitatrictlijn: zie tabel 2 	<ul style="list-style-type: none"> Regimes ter implementatie artikelen 12 t/m 16 Habitatrictlijn: zie tabel 2 	–
III, tweede lid, onderdeel a	<ul style="list-style-type: none"> Regimes ter implementatie artikelen 5 t/m 9 Vogelrichtlijn: zie tabel 1 	<ul style="list-style-type: none"> Regimes ter implementatie artikelen 5 t/m 9 Vogelrichtlijn: zie tabel 1 	–
III, tweede lid, onderdeel g	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 5.1, tweede lid, onder g: omgevingsvergunning voor "flora- en fauna-activiteit"; bij algemene maatregel van bestuur worden de verboden handelingen als "flora- en 	<ul style="list-style-type: none"> Paragraaf 11.2.2 (algemene regels soortenbescherming) Bal en paragraaf 8.6.2 (beoordelingsregels omgevingsvergunning 	–

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

	<p>fauna-activiteit" aangewezen (waarvoor een omgevingsvergunning is vereist.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artikel 4.3 in samenhang met voorgesteld artikel 4.32 	<p>flora- en fauna-activiteit) Bkl</p>	
III, eerste lid	<ul style="list-style-type: none"> • Regimes ter implementatie artikelen 9 t/m 16 Habitatrichtlijn: zie tabel 2 	<ul style="list-style-type: none"> • Regimes ter implementatie artikelen 9 t/m 16 Habitatrichtlijn: zie tabel 2 	–
III, tweede lid	<ul style="list-style-type: none"> • Regimes ter implementatie artikelen 4, 6, 9 t/m 16 Habitatrichtlijn: zie tabel 2 	<ul style="list-style-type: none"> • Regimes ter implementatie artikelen 4, 6, 9 t/m 16 Habitatrichtlijn: zie tabel 2 	–

Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR) (Parijs, 22 september 1998; Trb. 1998, 169)

Bepaling	Omgevingswet	Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet	
1	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling, betreft definities
2	<ul style="list-style-type: none"> • Regimes ter implementatie artikel 3 t/m 9 Vogelrichtlijn en 4 t/m 16 Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 	<ul style="list-style-type: none"> • Regimes ter implementatie artikel 3 t/m 9 Vogelrichtlijn en 4 t/m 16 Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 	
3-34	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling
Bijlage I-IV	–	–	Behoeft geen wettelijke regeling
Bijlage V, 2, onderdeel a	<ul style="list-style-type: none"> • Regimes ter implementatie artikel 3 t/m 9 Vogelrichtlijn en 4 t/m 16 Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 	<ul style="list-style-type: none"> • Regimes ter implementatie artikel 3 t/m 9 Vogelrichtlijn en 4 t/m 16 Habitatrichtlijn: zie tabellen 1 en 2 	–

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Bijlage 3. Reactiedocument zienswijzen en adviezen

1. Inleiding

De consultatie over het ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevings-wet is begonnen op 29 januari 2019. De voor de consultatie relevante stukken zijn door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bekend gemaakt op www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluitnatuur. Eenieder heeft via internetconsultatie gelegenheid gekregen om op het ontwerp te reageren. Aangeschreven bestuurlijke koepelorganisaties en andere maatschappelijke organisaties hebben daarvoor tot en met 26 maart 2019 de tijd gekregen. Voor deze organisaties is 19 februari 2019 een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd, waarin het ontwerp is toegelicht en waar gelegenheid was om vragen te stellen. De bestuurlijke koepelorganisaties zijn in de schrijffase ook nauw betrokken geweest bij het opstellen van het ontwerp, onder meer door deelname aan een ambtelijke begeleidingsgroep en door deelname aan botsproefsessies waarin de conceptregels aan de hand van enkele praktijkcasus zijn getoetst.

Het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en de Unie van Waterschappen (hierna: UvW) hebben gereageerd op het ontwerp van dit wetsvoorstel. De gemeente Noordoostpolder en de Omgevingsdienst West-Holland hebben een separate reactie gestuurd. Voorts is van de volgende belangenorganisaties, in alfabetische volgorde, een reactie ontvangen: Deltalinqs, Ecologica, Faunabeheereenheid Limburg, Faunabeheereenheid Zuid-Holland, Federatie Particulier Grondbezit (hierna: FPG), Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging (hierna: KNJV), Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, Nationaal Overleg Valkerij Organisaties (hierna: NOVO), Nederlandse Bond van Vogelliefhebbers (hierna: NBvV), Nederlandse Gasunie, Nederlandse Melkveehouders Vakbond (hierna: NMV), Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer (hierna: NOJG), Nederlandse Vereniging Plaagdiermanagement Bedrijven (hierna: NVPB), Netwerk Groene Bureau's, Port of Rotterdam, Prorail, Rho adviseurs voor leefruimte, Staatsbosbeheer, Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe, Tennet, Vereniging van Bos- en Natuureigenaren (hierna: VBNE), Vogelbescherming Nederland mede namens andere natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties⁶³¹ (hierna: de groene organisaties) en het Vogeltrekstation. Ook 2 particulieren hebben gereageerd.

In dit reactiedocument worden de commentaren, onderscheiden naar thema's, besproken.

Het ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet waarop commentaar is geleverd ('consultatieversie'), is naar aanleiding van de ontvangen commentaren op onderdelen gewijzigd. Wanneer artikelen of onderdelen daarvan, van de consultatieversie naderhand een andere plaats hebben gekregen in het Aanvullingsbesluit, wordt in de beschrijving van het commentaar en in de reactie daarop verwezen naar de artikelnummers en onderdelen van het Aanvullingsbesluit zoals dat thans luidt. Waar in het commentaar is verwezen naar de inhoud van bepalingen

⁶³¹ Natuurmonumenten, Natuur en Milieufederaties, Waddenvereniging, LandschappenNL, SoortenNL, Dierenbescherming, Dier & Recht, e.a.

in de consultatieversie die naderhand zijn gewijzigd, en dus niet meer als zodanig zijn terug te vinden in het Aanvullingsbesluit, wordt in dit reactiedocument expliciet gemeld dat de verwijzing betrekking heeft op de consultatieversie.

Ander dan de rest van de nota van toelichting, wordt in deze bijlage uitgegaan van de situatie bestaande vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet en wordt dus verwezen naar de ten tijde van de consultatie geldende wetgeving, in plaats van "voorheen geldende" wetgeving.

2. Structuur stelsel Omgevingswet

- Veel organisaties gaan in op de toegankelijkheid van de wetgeving en de vindbaarheid van de natuurregels binnen het grotere geheel van het stelsel van de Omgevingswet.⁶³² Daarbij wordt ook aandacht gevraagd voor het belang van goede voorlichting en ondersteuning door het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

In het huidige stelsel van de Wet natuurbescherming zijn de regels vaak geconcentreerd per thema. Taken, bevoegdheden, instrumenten en normstelling staan bij elkaar. Met de overgang naar de Omgevingswet worden de natuurregels onderdeel van een veel omvangrijker wet en omvangrijkere algemene maatregelen van bestuur, nu immers alle regels op het vlak van de fysieke leefomgeving worden gebundeld. Bovendien is sprake van een andere ordening, waarin de natuurregels worden ingepast. In die ordening wordt onderscheid gemaakt tussen:

- regels over activiteiten die primair relevant zijn voor initiatiefnemers van activiteiten: burgers, bedrijven en overheden. Het gaat dan om regels over de reikwijdte van de vergunningplichten en om algemene regels over de verrichting van activiteiten. Deze regels komen in het Bal;
- regels die vooral voor overheden van belang zijn, gerangschikt in de volgorde van de Omgevingswet naar regels over omgevingswaarden, regels over de taken van de verschillende overheden en regels over de verschillende instrumenten (programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, beoordelingsregels vergunningen, projectbesluiten). Deze regels komen in het Bkl;
- regels over bevoegdheden voor omgevingsvergunningen, procedures en rapportages e.d. Deze regels komen in het Ob.

Het kabinet vindt het begrijpelijk dat de overgang van de natuurregels in het grotere geheel van de Omgevingswet en de nieuwe ordening daarbinnen gewenning vergen. Tegelijk heeft de nieuwe opzet belangrijke voordelen. Burgers, ondernemers en overheden wordt met het stelsel van de Omgevingswet een samenhangend overzicht van alle relevante regels op het vlak van de fysieke leefomgeving geboden en deze regels zijn zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Door het daarin opnemen van de natuurregels, komt een wezenlijk aspect als natuurbescherming direct in beeld bij het ontwikkelen van een initiatief om een activiteit te verrichten, van beleid,

⁶³² Ecologica, Functioneel Parket, Groene Organisaties, KNJV, Netwerk Groene Bureaus, NMV, Omgevingsdienst West-Holland, Rhoadviseurs, Staatsbosbeheer, Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe en VNG.

van maatregelen en van decentrale regelgeving, en bij vergunningverlening. Bovendien is de ordening afgestemd op de behoefte van de gebruiker: de burger of ondernemer die een activiteit wil verrichten vindt de algemene rijksregels en eventueel geldende vergunningplichten op het vlak van natuur bij elkaar in een geheel aan natuur gewijd hoofdstuk 11 van het Bal. De overheden die willen weten welke eisen worden gesteld aan hun taakuitoefening, aan overheidsprogramma's, aan het door de gemeente op te stellen omgevingsplan, aan de door de provincie op te stellen omgevingsverordening et cetera vinden alle instructieregels daarover steeds in een specifiek daaraan gewijd hoofdstuk in het Bkl, inclusief de eisen die gelden vanuit het natuurbelang. De burger of ondernemer wordt niet door deze tot overheden gerichte regels belast. De vindbaarheid van de regels wordt met deze ordening vergroot.

Naar aanleiding van de commentaren is op onderdelen de structuur van de in het Aanvullingsbesluit voorziene aanvullingen van het Bal, het Bkl en het Ob opnieuw bezien en verhelderd. Zo is in het nieuwe hoofdstuk 11 van het Bal conform de clustering van de regels in de Wet natuurbescherming een duidelijker onderscheid gemaakt tussen de 3 hoofdonderdelen van de tot initiatiefnemers gerichte regels (gebiedsbescherming, soortenbescherming en bescherming houtopstanden) en zijn de algemene bepalingen die voor alle onderdelen gelden nu steeds in de betrokken onderdelen zelf opgenomen, in plaats van in een algemene paragraaf aan het begin van het hoofdstuk, zodat de samenhang met het desbetreffende onderdeel helderder wordt. Ook zijn nu bijvoorbeeld alle vrijstellingen van vergunningplichten met de bijbehorende begrenzingsregels in hoofdstuk 11 van het Bal opgenomen, in plaats van verspreid over het Bal en het Bkl. In het Bkl zijn scharnierbepalingen opgenomen die bij programma's en omgevingsverordeningen die in een vrijstelling voorzien verwijzen naar de toepasselijke begrenzingsregels van het Bal.

Voor de gewenning aan de nieuwe opzet zijn de trajecten voor voorlichting over het stelsel van de Omgevingswet van belang. Naast de al eerder genoemde, specifiek voor natuur georganiseerde botsproefsessies en voorlichtingsbijeenkomst voor bevoegde gezagen en (natuur)stakeholders, zijn en worden in het land diverse trainings- en kennisbijeenkomsten georganiseerd over de Omgevingswet. Bovendien worden door het Rijk samen met de koepels regionale projecten en pilots gefaciliteerd waarin regionale vragen rondom de Omgevingswet centraal staan. Daarin wordt ook aandacht besteed aan natuur. Kennis wordt aangeboden via het informatiepunt: www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Over de wet- en regelgeving in wording is informatie ontsloten via www.omgevingswetportaal.nl. Met partijen als VNO-NCW en brancheorganisaties wordt verder bezien hoe de achterban het beste geïnformeerd kan worden. Ook met VNG, IPO en UvW wordt bezien hoe hun achterbannen het beste geholpen kunnen worden om de aanvragers te ondersteunen, waar zij voor besluiten op grond van de Omgevingswet bevoegd gezag zijn. Verwezen wordt in dit kader ook naar de voortgangsrapportage van de minister van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 december 2018.⁶³³ Specifiek voor natuur zal nagegaan worden of dit soort voorlichting voldoende is of dat aanvullend specifieke informatie voor bepaalde doelgroepen nodig is.

⁶³³ Kamerstukken II 2018/19, 33118, nr. 115.

Ook de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet is benut om de lezer zo goed mogelijk wegwijs maken in de nieuwe structuur. Er zijn voorin de nota van toelichting een samenvatting en leeswijzer opgenomen. In hoofdstuk 1 wordt dieper ingegaan op de structuur van de Omgevingswet en de bij de omzetting van de regels van het stelsel van de natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet gehanteerde uitgangspunten. In hoofdstuk 2 wordt op hoofdlijnen inzicht verschaft in onderwerpen die worden geregeld in het Aanvullingsbesluit met een verwijzing naar de artikelen van de verschillende algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet waarin de onderwerpen worden geregeld. Verder bieden de inleidende paragrafen van de hoofdstukken 3, 4 en 5 per algemene maatregel van bestuur een overzicht van de grondslagen en onderwerpen die met het Aanvullingsbesluit worden ingevuld. En bijlage 1 bij de nota van toelichting maakt door middel van omzettingstabellen per artikel duidelijk waar de huidige natuurregels in het stelsel van de Omgevingswet landen.

3. Algemene onderwerpen natuurbescherming

3.1. Betrokkenheid andere overheden

- De groene organisaties missen de regels uit de Wet natuurbescherming die bij bepaalde besluiten of -regels eisen dat daarover overleg plaatsvindt met of overeenstemming wordt bereikt met andere betrokken overheden. Het IPO mist op een drietal punten in de nota van toelichting de toezegging van het kabinet dat onder de Omgevingswet de provincies door het Rijk op dezelfde wijze als voorheen zullen worden betrokken.

De Omgevingswet bevat minder regels die alleen maar dienen om professioneel gedrag van overheden te verzekeren. De wet gaat uit van vertrouwen tussen overheden. Overheden worden geacht in staat te zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. Artikel 2.2 van de Omgevingswet regelt in dit verband dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met deze andere bestuursorganen afstemmen. De Wet natuurbescherming bevat hier en daar op dit moment nog wel specifieke regels die het Rijk verplichten tot overleg of het bereiken van overeenstemming met provincies of die afstemming of overeenstemming tussen provincies onderling eisen. Deze vervallen op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Gegeven de algemene verplichting van artikel 2.2 zijn die regels niet meer nodig.

Waar het gaat om de verhouding tussen het Rijk en de provincies, is met het IPO afgesproken dat, waar in de Wet natuurbescherming betrokkenheid van de provincie bij rijksbesluiten of -regels was geregeld, in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en in de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur van de zijde van het kabinet de toezegging wordt gedaan dat dienovereenkomstig ook in de toekomst

wordt gehandeld. Op de drie punten waarbij het IPO aangeeft een dergelijke toezegging in de nota van toelichting nog te missen. Waar het gaat om afstemming en overeenstemming tussen de provincies onderling, is het aan de provincies om eventueel in aanvulling op artikel 2.2 van de Omgevingswet met elkaar afspraken te maken.

3.2. Omgevingsvisie

- De groene organisaties hechten aan handhaving van de in de artikelen 1.5 e.v. van de Wet natuurbescherming opgenomen instructies over de inhoud van het natuurdeel van omgevingsvisies. De VNG verzoekt in de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit aandacht te besteden aan de mogelijkheid tot het opstellen van beleidsregels voor natuur in aanvulling op de omgevingsvisie, waarin aandacht wordt besteed aan de huidige eisen waaraan de nationale natuurvisie (inhoudelijke eisen actualisatieplicht) en provinciale natuurvisies (inhoudelijke eisen) volgens de Wet natuurbescherming moeten voldoen.

Dit commentaar heeft feitelijk niet zozeer betrekking op het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur, als wel op de regeling zoals die is vastgelegd in de Omgevingswet. Over deze regeling kan het volgende worden opgemerkt.

Bij het opstellen van de regels in de Omgevingswet over de omgevingsvisies (artikelen 3.1 e.v.) is gekozen voor een globale beschrijving van de inhoud van de omgevingsvisie. Omdat deze samenhangende visie op strategisch niveau voor de langere termijn wordt vastgesteld en betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, krijgen bestuursorganen daarmee de ruimte om omgevingsvisies naar eigen inzicht in te richten. Een belangrijke toevoeging ten opzichte van de Wet natuurbescherming is dat ook gemeenten verplicht zijn een omgevingsvisie op te stellen, die ook inzicht zal verschaffen in het lokale beleid ten aanzien van natuur en landschap.

De wettelijke omschrijving van de vereiste inhoud van de omgevingsvisie is zodanig ruim, dat ook het beleid voor natuur en landschap daaronder valt, met inbegrip van de aspecten die zijn uitgewerkt in artikel 1.5, derde lid, van de Wet natuurbescherming. Op grond van artikel 3.2 van de Omgevingswet moet de omgevingsvisie een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten, dus de op het moment van vaststelling van de visie bestaande situatie. Gegeven deze uitgangssituatie moet in de omgevingsvisie op hoofdlijnen worden aangegeven wat de voornemens zijn voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer en het behoud van het grondgebied en wat het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid behelst. "Integraal" betekent in dit verband dat steeds de belangen van natuur en landschap in het beleid volwaardig moeten worden meegewogen, in samenhang met de andere onderdelen van de fysieke leefomgeving. De in artikel 1.5, derde lid, van de Wet natuurbescherming gestelde eisen over de integratie met andere onderdelen van het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving en de daarbij betrokken belangen en het beleid van andere overheden, komen terug in verschillende bepalingen van de Omgevingswet, waaronder artikel 2.1,

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

tweede lid, en 2.2, eerste lid, van die wet. Daarbij regelt artikel 3.3 van de Omgevingswet – anders dan de Wet natuurbescherming – expliciet de doorwerking van de algemene milieubeginselen in de visie. In een omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Voor de bescherming van natuur en landschap zijn dat wezenlijke beginselen, die op grond van de artikelen 191 en verder van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten grondslag liggen aan de beschermingsregimes van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

De in artikel 1.5, vierde en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming neergelegde regels over de vaststelling van rode lijsten en de kwantificering van doelen komen als zodanig terug in artikel 2.19 van de Omgevingswet, zoals aangevuld overeenkomstig het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. In het nieuwe artikel 10.6a van het Omgevingsbesluit waarin het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voorziet, is de bekendmaking van deze lijsten en kwantificering geregeld.

Al met al voorziet de Omgevingswet zo in een evenwichtige regeling van de omgevingsvisie. De aan de inhoud van de natuurvisie gestelde eisen worden in het nieuwe stelsel gewaarborgd. Het specifiek voor natuur en landschap verder detailleren van de wettelijke eisen die aan de inhoud van de visies worden gesteld, past niet bij de opzet van de Omgevingswet en het integrale karakter van de omgevingsvisie, en is ook niet nodig. De Omgevingswet bevat ook geen basis om dergelijke regels bij algemene maatregel van bestuur te stellen. Uiteindelijk zijn het overigens ook niet dergelijke regels die verzekeren dat een goede visie tot stand komt, maar het proces van voorbereiding, met een goede betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers en van parlement, provinciale staten en gemeenteraad.

Over de door de VNG bepleite beleidsregel kan het volgende worden opgemerkt. Onder 'beleidsregel' wordt ingevolge artikel 1.3 van de Algemene wetbestuursrecht verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Volgens artikel 4.81 van die wet kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. In andere gevallen kan een bestuursorgaan slechts beleidsregels vaststellen, voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Vaststelling van beleidsregels door de minister over een vervolgens door hemzelf vastgestelde omgevingsvisie heeft geen meerwaarde. Door het Rijk kunnen geen beleidsregels worden vastgesteld over provinciale omgevingsvisies. Gelet op het voorgaande bestaat die behoefte ook niet, ook niet ten aanzien van het natuurdeel in de omgevingsvisie.

3.3 Onlosmakelijke samenhang omgevingsvergunningen en informatievoorziening

- De VNG wijst in haar advies op het belang van een goede informatievoorziening over de natuurvereisten, zowel richting de initiatiefnemers als de gemeenten bij wie een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend. De achtergrond bij dit commentaar is gelegen in het vervallen van de regeling voor onlosmakelijk met elkaar samenhangende omgevingsvergunningen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De omgevingsdienst West-Holland vindt dat dit tot een verslechtering van de natuurbescherming leidt.

Het uitgangspunt van de Wabo is dat een initiatiefnemer zelf bepaalt voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet. Daarbij kan de aanvrager voor verschillende vergunningen die zijn vereist voor de uitvoering van hetzelfde initiatief één aanvraag indienen of de aanvragen los en gespreid in de tijd doen. Voor zogeheten onlosmakelijke activiteiten geldt onder de Wabo (artikel 2.7, eerste lid) echter inderdaad dat deze in beginsel wel tegelijk in één aanvraag moeten worden aangevraagd. Bij onlosmakelijke activiteiten gaat het om één fysieke handeling die gelijktijdig onder twee of meer activiteitsomschrijvingen valt. De handeling valt met andere woorden onder verschillende categorieën vergunningplichtige activiteiten, die in de tijd niet gescheiden kunnen worden verricht. Een voorbeeld hiervan is de oprichting van een bedrijfsgebouw (bouwactiviteit), die ook nadelige gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied (Natura 2000-activiteit) of voor beschermde flora en fauna (flora- en fauna-activiteit).

In de Omgevingswet is deze eis voor één aanvraag voor onlosmakelijk samenhangende activiteiten losgelaten, vanwege de in de praktijk levende wens om ook bij een onlosmakelijke samenhang zelf te kunnen faseren bij het aanvragen van de vereiste omgevingsvergunningen. Daarmee kunnen onnodige kosten worden voorkomen. Ook is thans vaak sprake van onduidelijkheid in de praktijk over het begrip 'onlosmakelijke samenhang'. Onder de Omgevingswet is de aanvrager er dus zelf verantwoordelijk voor dat hij voor alle activiteiten die hij verricht beschikt over de vereiste vergunningen. Bovendien rust op grond van artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht op het bevoegd gezag de inspanningsverplichting om een aanvrager in kennis te stellen van eventuele andere op aanvraag te nemen besluiten die ook nodig zijn met het oog op de activiteiten die hij wil verrichten.

De keuze voor het loslaten van de regeling van de onlosmakelijke samenhang is een systeemkeuze die al is gemaakt op wettelijk niveau en onderdeel is van de Omgevingswet zoals die inmiddels in het Staatsblad staat. Die keuze geldt over de gehele linie, dus ook voor omgevingsvergunningen voor natuuractiviteiten. Het betreft geen onderwerp dat bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld en raakt dus niet dit Aanvullingsbesluit. Voor een goede bescherming van de natuur zijn ook niet primair dit soort formele koppelingen van vergunningen van belang. Belangrijker is dat de gemeente: 1) de kennis heeft om natuureffecten te onderkennen, 2) degene die de bouwactiviteit verricht op de noodzaak van een natuurvergunning wijst, 3) de provincie, het voor de natuurvergunning bevoegde gezag, informeert en 4) afspraken met de provincie maakt over monitoring en handhaving. Daarbij kan in de toekomst het Digitaal Stelsel Omgevingswet ondersteunen; de bedoeling is dat – met inachtneming van de fasering bij de

uitbouw van het Digitaal Stelsel Omgevingswet – deze informatievoorziening ten opzichte van de bestaande situatie verder wordt verbeterd in directe samenspraak met de bestuurlijke partijen. Maar het vergt ook een op goede onderlinge samenwerking gerichte instelling bij gemeenten en provincies. De omgevingsdiensten kunnen daarbij een belangrijke ondersteunende taak vervullen.

- De VNG bepleit ook het kosteloos toegankelijk maken van de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF).

Naar dit punt wordt gekeken. Het idee van betalen voor de natuurdata van de NDFF past niet in het open data beleid van de overheid. Tegen deze achtergrond hebben soortenorganisaties, provincies, terreinbeheerders en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een verkenning gedaan naar een duurzame positionering en financiering van de NDFF. Dit verandertraject wordt getrokken door de provincies en is thans in volle gang.

In 2016 is het verandertraject van start gegaan met een evaluatie van de NDFF. Naar aanleiding van deze evaluatie is in 2017 een toekomstverkenning uitgevoerd gericht op toekomstige doel en werkwijze, gebruik van de data, organisatie, besturing en juridische constructie, en dóórontwikkeling en financiering van de NDFF. Deze toekomstverkenning en de daaropvolgende gesprekken hebben er toe geleid dat bij de partijen een samenhangend beeld is ontstaan over de gewenste toekomst van de NDFF. Elementen daaruit zijn:

- een herkenbare en gezaghebbende databank voor flora en fauna van Nederland;
- een gevalideerde en hoge kwaliteit van data die duurzaam worden beheerd;
- open data die voor iedereen beschikbaar zijn en kunnen worden gedeeld voor onderzoek en onderwijs;
- goede samenwerking en afspraken met partijen die de gegevens leveren zoals de Soortenorganisaties, lokale natuurwerkgroepen en groene bureaus;
- goede afstemming met andere databanken zoals de bestanden van Naturalis;
- de NDFF stelt alleen de waarnemingen beschikbaar en ontwikkelt zelf geen 'kennisproducten';
- positionering van de NDFF binnen het publieke domein;
- duurzaam financieel geborgd.

In het verandertraject worden deze en andere elementen momenteel uitgewerkt in voorstellen en handelingsperspectieven.

3.4 Natuurnetwerk Nederland en landschap

- Door de FPG en VNG worden opmerkingen gemaakt over de regeling van het natuurnetwerk Nederland in het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals dat al in het Staatsblad staat. De FPG, zien die regeling als een aanscherping. De VNG ziet de regeling als een verzwakking ten opzichte van de regeling zoals die is opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. De VNG pleit ook voor het stellen van aanvullende regels ter bescherming van het landschap.

Dit aanvullingsbesluit stelt over deze onderwerpen geen regels, buiten een technische aanpassing van een verwijzing naar een wettelijke bepaling. Het gaat ook niet om regels die bij of krachtens de Wet natuurbescherming zijn gesteld, in de overgang waarvan het aanvullingsbesluit voorziet.

Op het punt van de regels over het natuurnetwerk Nederland wordt verder verwezen naar de parlementaire behandeling van het Bkl in het kader van de voorhang⁶³⁴, het algemeen overleg over natuur van 12 februari 2019⁶³⁵ en de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 8 april 2019 over het bij dat algemeen overleg gepresenteerde voorstel van de SGP-fractie over de invulling van natuurcompensatie.⁶³⁶ Daaruit blijkt dat sprake is van een evenwichtige regeling van de bescherming van het natuurnetwerk Nederland in het Bkl. In die regeling is een resultaatsverplichting opgenomen, die op zichzelf ruimte biedt ten aanzien van de wijze waarop deze door de provincie wordt ingevuld. Tegelijk verzekert de formulering van de resultaatsverplichting waar het in de kern om gaat, namelijk dat te allen tijde de samenhang, oppervlakte en kwaliteit van het netwerk worden behouden. Waar uiteindelijk de bescherming moet worden geboden door het gemeentelijke omgevingsplan, staat het de gemeenten overigens vrij om verdergaande eisen te stellen als zij die noodzakelijk vinden voor de bescherming van het natuurnetwerk.

Op het punt van het landschapsbeleid wordt verwezen naar het parlementaire debat over het wetvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet op 19 februari 2019.⁶³⁷ Landschapsbeleid behoort tot de autonomie van de provincies, die daar in de praktijk ook invulling aan geven. Er wordt ook aan de verplichtingen uit het Europese landschapsverdrag voldaan: het belang van het landschap wordt in de Omgevingswet als onderdeel van de te beschermen fysieke leefomgeving erkend en bestuursorganen oefenen hun taken en bevoegdheden op grond van de wet uit met het oog op de doelen van die wet ten aanzien van de fysieke leefomgeving, waaronder dus het landschap, wat ook betekent dat in de omgevingsvisies en bij besluitvorming rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het landschap.⁶³⁸

- Het IPO geeft aan dat het BKL voorziet in de instructieregels voor provincies ten aanzien van het natuurnetwerk Nederland en vraagt hoe daar de afspraken over digitale vastlegging van de begrenzing zijn geregeld. Ook vraagt het IPO aandacht voor het begrenzen van de grote wateren, die behoren tot het natte deel van het natuurnetwerk.

Het Bkl bevat net als het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening alleen regels over het door de provincie aan te wijzen en te begrenzen natuurnetwerk Nederland. Deze begrenzing geschiedt in de omgevingsverordening en de omgevingsverordening wordt onderdeel van Digitaal stelsel Omgevingswet, inclusief de geo-informatie. Het Aanvullingsbesluit natuur regelt hier

⁶³⁴ Kamerstuk 33118, nr. 43 en Kamerstuk L en N.

⁶³⁵ Kamerstuk 33576, nr. 144.

⁶³⁶ Kamerstuk 33576, nr. 161.

⁶³⁷ Handelingen II 19 februari 2019, Kamerstuk 55, item 28.

⁶³⁸ Artikelen 1.2, 1.3 en 2.1 van de Omgevingswet.

niets over, en ook niet over het natte deel van het natuurnetwerk. Uitgangspunt bij de overgang van de natuurregels is beleidsneutraliteit.

3.5 Planbureau voor de leefomgeving

- De Groene organisaties stellen dat de in artikel 1.9 van de Wet natuurbescherming opgenomen eisen waaraan de rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving dienen te voldoen, in de Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit niet terugkomen. Een nog nader op te stellen ministeriële regeling zou volgens deze organisaties hier nog verduidelijking over kunnen bieden en kunnen waarborgen dat de eisen uit de Wet natuurbescherming materieel ook onder de Omgevingswet gelden.

Het huidige artikel 1.9 van de Wet natuurbescherming heeft vorm gekregen in artikel 20.18 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Dit is dus geen onderwerp dat in het Aanvullingsbesluit natuur wordt geregeld. In artikel 20.18, eerste lid, van de Omgevingswet is het volgende bepaald: "Het Planbureau voor de Leefomgeving brengt ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt beschreven". Met deze formulering en het gebruik van de bewoordingen "ten minste", wordt zowel de vierjaarlijkse rapportage, voorzien in artikel 1.9, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, als de tweejaarlijkse rapportage, voorzien in artikel 1.9, tweede lid, van die wet, van een wettelijke grondslag voorzien. De wet spreekt immers van een minimale termijn. De Omgevingsregeling zal met de Aanvullingsregeling worden aangevuld voor de aanwijzing van de onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor conform de huidige Wet natuurbescherming de wetenschappelijke rapporten worden opgesteld, namelijk voor natuur, bos en landschap.

3.6 Parlementaire geschiedenis Wet natuurbescherming

Staatsbosbeheer vraagt in de nota van toelichting in te gaan op de betekenis van de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van de Wet natuur bescherming voor dit Aanvullingsbesluit.

De onderdelen van de memorie van toelichting en andere stukken van de parlementaire geschiedenis van de Wet natuurbescherming die van belang zijn voor een goed begrip van de in dit aanvullingsbesluit voorziene regels, zijn in deze nota van toelichting opnieuw opgenomen; waar sprake is van een beleidsneutrale omzetting kan ook overigens op die parlementaire geschiedenis worden teruggevallen voor de uitleg van bepalingen. Hoofdstuk 1 van de nota van toelichting is in deze zin aangevuld.

4. Wijziging van het Bal

4.1. Algemeen

Onderwerpen waarover regels worden gesteld

- Het IPO wijst erop dat verschillende van de artikelen 11.1, 11.23 en 11.112 van het Bal genoemde activiteiten onder verschillende categorieën van activiteiten kunnen vallen, in het bijzonder onder het brede begrip 'flora- en fauna-activiteit'.

Dat is juist. In de artikelen van hoofdstuk 11 van het Bal wordt daarom steeds specifiek aangegeven om welke categorie van activiteiten het gaat, bijvoorbeeld het doden van dieren in zijn algemeenheid, of het doden van dieren specifiek in het kader van schadebestrijding of populatiebeheer.

Zorgplicht

- Verschillende reacties hebben betrekking op de specifieke zorgplicht zoals die is opgenomen in de artikelen 11.6, 11.28 en 11.117 van het Bal. De groene organisaties ondersteunen deze. Ecologica, Netwerk Groene Bureau's, Prorail en Staatsbosbeheer stellen vragen over een vermeende grotere reikwijdte van de zorgplichtbepaling ten opzichte van de Wet natuurbescherming.

De in het Bal opgenomen specifieke zorgplicht is dezelfde als de zorgplicht die is neergelegd in artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming. Alleen is in de volgende artikelleden per activiteit meer uitgewerkt wat die zorgplicht met zich brengt. Dit tegen de achtergrond dat alle specifieke zorgplichtbepalingen in het Bal – anders dan de zorgplichtbepaling van de Wet natuurbescherming – niet alleen bestuursrechtelijk, maar in het uiterste geval ook strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Er worden daarbij geen onredelijke eisen gesteld: tijdens en na het verrichten van activiteiten met mogelijke nadelige gevolgen voor beschermde natuurgebieden of inheemse flora- en fauna moet de nodige zorgvuldigheid uit een oogpunt van natuurbescherming aan de dag worden gelegd, waarbij rekening wordt gehouden met wat betrokkene in redelijkheid kan weten, kan doen en kan nalaten. De specifieke zorgplicht gaat niet zo ver dat daaronder ook het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen valt die in redelijkheid voor degene die de activiteit verricht niet te voorzien zijn. In dergelijke situaties zal het bevoegd gezag door middel van het stellen van een vergunningvoorschrift, maatwerkvoorschrift of maatwerkregel eerst moeten concretiseren dat maatregelen nodig zijn. Ook laat het feit dat de specifieke zorgplicht naast de meer uitgewerkte algemene regels en vergunningvoorschriften geldt onverlet dat in het algemeen het naleven van de voorschriften van dit besluit en een eventuele vergunning voldoende zal zijn om nadelige effecten te voorkomen, uitgaande van de gebruikelijke wijze waarop de in het besluit gereguleerde activiteiten in de praktijk worden uitgevoerd. Maar wanneer degene die de activiteit verricht ongebruikelijke handelingen uitvoert en daarbij geen

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

maatregelen treft waarmee de nadelige gevolgen eenvoudig voorkomen hadden kunnen worden, heeft de zorgplicht wel betekenis naast de voorschriften.

De commentaren hebben aanleiding gegeven tot een verdere verduidelijking van toelichting op de specifieke zorgplicht, waarbij ook een verbinding is gelegd met paragraaf 3.1 van de nota van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving, waarin uitgebreid op de inzet van de specifieke zorgplichten bij het stellen van regels over activiteiten is ingegaan.

De uitwerking van de specifieke zorgplicht ten aanzien van het voorkomen van de verspreiding van invasieve exoten, zoals die was opgenomen in het vierde lid van artikel 11.6 in de consultatieversie, is geschrapt, aangezien de tekst van artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming zich beperkt tot de directe zorg voor Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en van nature in Nederland in het wild levende planten en dieren en hun leefomgeving. Voor zover handelingen met invasieve exoten daar schade voor kunnen veroorzaken, vallen deze al onder het tweede lid van artikel 11.6 en 11.28. De specifieke bepaling in het voormalige vierde lid is daarmee overbodig en zou verwarring kunnen geven. Voor zover ook los van directe effecten voor Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden of inheemse soorten voor handelingen met invasieve exoten specifieke eisen vanuit de zorgplicht hebben te gelden, moeten deze worden geconcretiseerd door middel van maatwerkvoorschriften of -regels.

- Ecologica wees in haar commentaar op onduidelijkheid over de verwijzing in artikel 11.28, tweede lid, van het Bal naar trekvogelsoorten.

De zinsnede over de trekvogelsoorten is verduidelijkt, door verwijzing naar artikel 4, tweede lid, van de vogelrichtlijn. Over de trekvogelsoorten die geregeld in Nederland voorkomen is onder andere informatie te vinden op de volgende website: <https://minez.nederlandsesoorten.nl/content/vogelrichtlijn-geregeld-voorkomende-trekvogel-artikel-42-vogelrichtlijn>. De toelichting bij artikel 11.28 van het Bal in de nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

- De groene organisaties wijzen in hun commentaar op het ontbreken van een verwijzing in artikel 11.28, tweede lid, van het Bal naar de in bijlage IX bij het Bal genoemde beschermde soorten, die niet onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn of de habitatrichtlijn vallen.

Dit verzuim is hersteld.

- Staatsbosbeheer merkt in zijn commentaar op dat de belangen waarnaar de artikelen 11.6, eerste lid, 11.28, eerste lid, en 11.117 van het Bal verwijzen, met name het 'belang van natuurbescherming', moeilijk hanteerbare begrippen zijn, daarbij ook wijzend op verschillen met de Wet natuurbescherming en op het begrip 'flora- en fauna-activiteit'. Ook merkt het op dat de artikelen een inbreuk maken op de vrijheid van de beheerder om op basis van eigen professionaliteit keuzes te maken door in de tweede leden "in ieder geval" te gebruiken en vraagt het naar de relatie tussen de zorgplicht en gedragscodes.

Staatsbosbeheer is in dit commentaar niet goed te volgen. Ook de regels van de Wet natuurbescherming zijn gesteld in het belang van de natuurbescherming (artikel 1.10) en ook de in die wet opgenomen zorgplichtbepaling, die in het Bal, is overgenomen, heeft dat oogmerk. In de artikelen 11.6, tweede lid, en 11.28, tweede lid, is verduidelijkt wat "in ieder geval" onder de zorgplicht wordt begrepen, om meer duidelijkheid te geven over de reikwijdte ervan. Deze leden bevatten geen regels over hoe Staatsbosbeheer zijn beheer zou moeten inrichten. Overigens is naar aanleiding van de uitkomsten van de consultatie de zorgplichtbepaling nu telkens opgenomen bij de afdeling van hoofdstuk 11 die het desbetreffende cluster van activiteiten regelt, volgens de indeling: gebiedsbescherming, soortenbescherming en bescherming houtopstanden.

Waar het de precisering voor flora- en fauna-activiteiten betreft: het gaat volgens de definitie van 'flora- en fauna-activiteit' inderdaad om een activiteit die negatieve gevolgen voor dier- en plantensoorten kan hebben, zoals ook de zorgplicht van de Wet natuurbescherming betrekking heeft op activiteiten die negatieve gevolgen kunnen hebben. Bij dat soort activiteiten is dus extra zorgvuldigheid vereist. Als zorgvuldig wordt gewerkt overeenkomstig een door de minister goedgekeurde gedragscode op het vlak van soortenbescherming zal ten aanzien van flora- en fauna-activiteiten voldoening aan de zorgplicht zijn verzekerd, maar artikel 11.28 vereist geenszins dat voor alle activiteiten een gedragscode wordt opgesteld. Ook zonder gedragscode zijn initiatiefnemers over het algemeen heel goed in staat om te beoordelen wat wel en wat niet goed is voor de natuur, en voor professionele beheerders geldt dat in nog sterkere mate.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe merkt in haar commentaar op dat het doden van dieren in het kader van schadebestrijding per definitie tot overtreding van de zorgplicht kan leiden.

Dat is niet juist. Waar op grond van een aanwijzing van vergunningvrije gevallen in een ministeriële regeling of in een omgevingsverordening voor een flora- en fauna-activiteit het doden van dieren in het kader van schadebestrijding is toegestaan, is dat doden zelf niet in strijd met de zorgplichtbepaling. Hier is immers sprake van een specifieke regel die per definitie voor de algemene regel van de zorgplicht gaat. Een onzorgvuldige uitvoering van de schadebestrijding waardoor bijvoorbeeld onnodige collaterale schade ontstaat, kan onder omstandigheden wel een overtreding van de zorgplicht opleveren.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt tevens wanneer sprake is van een aanwijzing dat een bepaalde soort aanwezig is in de zin van artikel 11.28, tweede lid, onder a, van het Bal en of een inventarisatie overeenkomstig de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer daarvoor volstaat.

Als de initiatiefnemer op basis van eigen kennis, bijvoorbeeld de monitoring in het kader van de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer, beschikbare algemene bronnen of aan hem door overheden of deskundigen gericht beschikbaar gestelde gegevens, redelijkerwijs rekening moet houden met de aanwezigheid van bepaalde soorten, brengt de zorgplicht met zich dat naar de

daadwerkelijke aanwezigheid meer gericht onderzoek plaatsvindt en zo nodig een ecooloog wordt ingeschakeld. De toelichting bij artikel 11.6 is verduidelijkt.

Maatwerk

- Staatsbosbeheer wijst er in zijn commentaar op dat de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften en maatwerkregels te stellen (artikelen 11.7, 11.9, 11.30, 11.32, 11.118 en 11.120 van het Bal) nieuw is, dat het stelsel daardoor afwijkt van de Wet natuurbescherming, dat provincies daardoor uiteenlopende regels kunnen gaan stellen aanvullend op hoofdstuk 11 van het Bal en dat het voor Staatsbosbeheer onwerkbaar wordt als iedere provincie en iedere gemeente een ander wettelijk stelsel heeft. Staatsbosbeheer stelt ook de vraag of hierdoor ook het Europese recht in het geding kan komen.

De mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften en maatwerkregels bestaat alleen als het Rijk in het Bal algemene regels heeft gesteld, niet bijvoorbeeld voor vergunningplichten. Voor gemeenten geldt ten aanzien van de in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet opgenomen regels geen maatwerkbevoegdheid. De mogelijkheid voor maatwerk is een systeemkeuze onder de Omgevingswet, die in beginsel voor alle in het Bal gestelde regels geldt, dus ook voor de natuurregels. Voor de provincies wijzigt er materieel overigens weinig, aangezien de huidige Wet natuurbescherming ook diverse mogelijkheden bevat voor nadere regels en vrijstellingen of ontheffingen van provincies. Het is ook logisch dat de provincie, gezien haar regierol bij het gebiedsgerichte beleid en de verschillen die er nu eenmaal tussen provincies bestaan, over een dergelijke mogelijkheid beschikt. Het is voor Staatsbosbeheer als maatschappelijke organisatie belangrijk om daar aansluiting op te houden. Bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregels kan niet worden afgeweken van de dwingende beoordelingskaders van de vogel- en habitatrichtlijn voor toestemmingverlening voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden en voor afwijking van de verboden handelingen ten aanzien van soorten: die regels zijn niet opgenomen in het Bal, maar in het Bkl. Waar overigens vanuit internationaalrechtelijke verplichtingen begrenzingen aan het maatwerk moeten worden gesteld, is dat in het Bal gebeurd.

- De door de Gasunie opgemerkte redactionele fout bij de artikelen over maatwerk is verbeterd.

Ongewoon voorval

- De verplichting in het Bal om het bevoegd gezag onverwijld te informeren bij een ongewoon voorval (artikelen 11.13, 11.35 en 11.124), vraagt volgens het IPO en Staatsbosbeheer om verdere verduidelijking wat dan precies van het bevoegd gezag, dan wel van de veroorzaker van het ongewoon voorval wordt gevraagd. Het IPO vreest extra lasten voor provincies.

De kern van de regeling over ongewone voorvallen zit in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet. Daar staat wat het bevoegd gezag kan of moet doen zodra die – door wie dan ook – wordt

geïnformeerd over een ongewoon voorval. Daarbij is via de begripsomschrijving in de wet een ongewoon voorval beperkt tot situaties waarbij "significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan", het gaat dus niet over elke bijzondere omstandigheid. Het bevoegd gezag bij de uitvoering van de regels van hoofdstuk 11 van het Bal is over het algemeen gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De verplichting om het bevoegd gezag onverwijld te informeren bij een ongewoon voorval richt zich tot degene die de activiteit verricht die het voorval veroorzaakt. Dat is degene die moet melden. Verwezen wordt naar de artikelen 11.5, 11.27 en 11.116 van het Bal (normadressaat). Het gaat om voorvallen die zich voordoen bij activiteiten die worden geregeld in hoofdstuk 11 van het Bal. Daarbij moet het voorval significante nadelige gevolgen kunnen hebben in het licht van de oogmerken, zoals deze voor die activiteiten zijn geformuleerd in de artikelen 11.2, 11.24 en 11.113 van het Bal.

Het is niet meer en niet minder dan een normale plicht dat de initiatiefnemer – als zich een dergelijk ongewoon voorval zich voordoet – dat aan het bevoegd gezag doorgeeft, en het niet voor zich houdt. Dat hoort bij de zorgvuldigheid die in het maatschappelijke verkeer betaamt en kan ook geacht worden besloten te liggen in de huidige zorgplicht van artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming.

De verplichting stelt het bevoegd gezag in staat om tijdig de nodige maatregelen te eisen van degene die de activiteit verricht of om daarin zelf te voorzien, om schade voor de natuur te voorkomen of te beperken. De bepaling is daarmee ook van belang voor de natuurbeheerders van het gebied, waaronder Staatsbosbeheer, dat op dit vlak ook een wettelijke taak heeft te vervullen.

Met het anoniem dumpen van drugsafval, dat als voorbeeld in de commentaren wordt aangehaald, heeft de regeling van het ongewoon voorval niets te maken. Ten eerste wordt hier de eis gesteld dat de initiatiefnemer zich meldt, zodat juist geen sprake is van anonimiteit. Ten tweede gaat het om de uitoefening van in hoofdstuk 11 geregelde activiteiten waarbij zich een voorval voordoet, en dus niet om illegale dumping. Ten derde biedt de bekendheid met het feit als gevolg van de melding ook de gelegenheid om aan het handelen van de initiatiefnemer toerekenbaar schade te verhalen.

De toelichting bij de artikelen 11.2, 11.24 en 11.113 is naar aanleiding van het commentaar verduidelijkt.

4.2 Aanwijzing vergunningvrije activiteiten in programma's en omgevingsplannen

- In het ontwerp van het Aanvullingsbesluit zoals dat ter consultatie was voorgelegd was in het Bal de mogelijkheid opgenomen om in een programma of een omgevingsplan vergunningvrije Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten aan te wijzen. Voor deze activiteiten hoeft niet de specifieke omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit te worden aangevraagd. De VNG wijst in haar consultatiereactie op het belang dat ook soortenmanagementplannen van gemeenten kunnen leiden tot vrijstellingen van de omgevingsvergunningplicht en vroeg naar de functie van omgevingsplannen in dit verband. Het IPO wijst aan de andere kant op het risico van uitholling van

de verantwoordelijkheid en de regierol van de provincies en wijst op de verantwoordelijkheid van de provincies voor een juiste toepassing van de kaders van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn in de praktijk. In dat licht geven zij ook de voorkeur aan handhaving van de in de Wet natuurbescherming opgenomen instemmingseis van het normaliter voor de vergunningen bevoegde gezag (meestal gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) boven alternatieve regelingen van provinciale betrokkenheid, voor het geval vergunningvrije gevallen worden aangewezen in een programma van een gemeente of waterschap of in een gemeentelijk omgevingsplan. Ook Ecologica en het Netwerk Groene Bureaus wijzen op het belang van een goede provinciale betrokkenheid.

Naar aanleiding van dit commentaar heeft nader overleg plaatsgevonden met het IPO en de VNG. Dat heeft ertoe geleid dat de betrokkenheid van de provincies bij programma's van andere overheden is versterkt, door als eis te stellen dat een programma dat vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten aanwijst samen met gedeputeerde staten wordt vastgesteld. De mogelijkheid om dergelijke activiteiten als vergunningvrij geval aan te wijzen in een omgevingsplan is naar aanleiding van het gevoerde nadere overleg geschrapt. Geconstateerd is namelijk dat de soortenmanagementplannen waar de VNG naar verwijst programma's in de zin van de Omgevingswet: er wordt voorzien in een concreet maatregelenpakket ter mitigatie van nadelige effecten voor gebieden en soorten en ter versterking van de natuur. Als integraal onderdeel van zo'n aanpak ontstaat er de ruimte voor het vergunningvrij maken van activiteiten. Regels gesteld in een omgevingsplan kunnen deel uitmaken van het in het programma voorziene maatregelenpakket, maar vormen als zodanig geen integraal maatregelenpakket. Destijds toen de Wet natuurbescherming tot stand kwam werden naast programma's 'plannen' genoemd, als instrument voor aanwijzing van vergunningvrije gevallen. Een plan is echter iets anders dan een kader waarbij algemeen verbindende voorschriften worden gesteld zoals het omgevingsplan. Het betrof bovendien plannen waarin het Natura 2000-beheerplan is opgenomen, waar in de praktijk geen invulling aan is gegeven en wat ook niet in het systeem van de Omgevingswet past. Vrijstelling bij omgevingsplan geeft bovendien ecologische risico's wegens de onbepaalde tijd waarvoor het plan geldt en het ontbreken van een monitorings- en bijsturingmethodiek. Verder is het zo dat naast de vrijstelling via het programma, ook altijd de mogelijkheid blijft van vrijstelling via de omgevingsverordening (voor Natura 2000-activiteiten overigens met inachtneming van de strikte kaders van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak Raad van State van 29 mei 2019), wat bijvoorbeeld de mogelijkheid biedt om aan bepaalde beproefde gemeentelijke aanpakken een breder toepassingsbereik via een provinciale vrijstelling te geven.

- Rho adviseurs voor leefruimte bepleiten in hun commentaar een eenvoudiger vormgeving van de regeling van de aanwijzing van vergunningvrije gevallen. Zij wijzen op het feit dat de regeling in de consultatieversie deels in het Bal (vrijstelling) en deels in het Bkl (afwegingskader) is vormgegeven. Zij vinden de herhaling in het Bal van de vrijstellingsmogelijkheid bij de onderscheiden activiteiten (Natura 2000-activiteiten, flora- en fauna-activiteiten vogelrichtlijnsoorten, flora- en fauna-activiteiten habitatrichtlijnsoorten en flora- en fauna-activiteiten andere

soorten) en de daaraan verbonden, per soort herhaalde eisen voor programma's en omgevingsplannen in het Bkl het Aanvullingsbesluit minder toegankelijk maken. Ook wijzen zij erop dat de term 'voorschrift' bij omgevingsplannen minder passend is, nu deze 'regels' bevatten. Ook de verwijzing naar in een omgevingsplan op te nemen maatregelen is minder juist, merken zij op. Zij geven in overweging om de aanwijzing van vergunningvrije gevallen in het omgevingsplan alleen voor een bepaalde periode toe te staan, in verband met de dynamiek van de natuur en de beperkte houdbaarheid van ecologische onderzoeken. Tot slot menen zij dat, omdat het omgevingsplan alleen betrekking op het gemeentelijk grondgebied, daarin geen vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten kunnen worden aangewezen als het Natura 2000-gebied niet binnen het gemeentelijk grondgebied ligt. Port of Rotterdam vraagt of de Wet natuurbescherming vergelijkbare mogelijkheden bevat om bij een plan vergunningvrije activiteiten aan te wijzen. De VNG vraagt of de uitzondering niet beter in het Ob in plaats van in het Bkl kan worden geregeld.

Zoals hiervoor is aangegeven, is de vrijstellingsmogelijkheid via het omgevingsplan geschrapt, onder meer omdat het omgevingsplan niet gelijk is te stellen met het voorheen in de Wet natuurbescherming gebruikte begrip 'plan'. Omgevingsplannen bevatten immers niet een samenhangend maatregelenpakket met het oog op versterking van natuurwaarden, maar voorzien in algemene regels en in de toedeling van functies. Ook zou een dergelijke vrijstellingsmogelijkheid, zoals ook Rho adviseurs aangeven, ecologische risico's met zich kunnen brengen. En de meerwaarde ontbreekt naast de vrijstellingsmogelijkheid via programma's, mede in het licht van het lang niet altijd samenvallen van een Natura 2000-gebied met het gemeentelijke grondgebied waarop Rho adviseurs wijzen.

Verder is de vormgeving van de vrijstellingsmogelijkheid via het programma gewijzigd: alle regels worden in het Bal gesteld (artikelen 11.18, 11.21, 11.42, 11.45, eerste lid, 11.50, 11.53, eerste lid, 11.56 en 11.59, eerste lid) en niet in het Bkl. Het Bal is een logischer plek dan het Bkl voor onderbrenging van de betrokken bepalingen, omdat het Bal de regels bevat die de reikwijdte van de omgevingsvergunningplicht nader bepalen en ook voorziet in de aanwijzing van vergunningvrije gevallen in een omgevingsverordening of in een ministeriële regeling. Aan die aanwijzing is gekoppeld de begrenzing van de aanwijzing. Dit conform de delegatiegrondslag in artikel 5.2 van de Omgevingswet. Het Ob is voor de betrokken bepalingen geen logische plek, omdat het Ob niet zozeer de reikwijdte van de vergunningplicht, maar bevoegdheden en procedures regelt.

Een andere verbetering die is aangebracht ten opzichte van de consultatieversie, is mogelijk geworden door toevoeging van een het nieuw vierde lid aan artikel 5.2 van de Omgevingswet met de Aanvullingswet natuur omgevingswet, dat een rechtstreekse basis bevat voor het aanwijzen van vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten in een programma, in bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen. Hierdoor hoeft de vrijstelling niet in de algemene maatregel van bestuur zelf te worden geregeld, onder verwijzing naar in het programma nader te beschrijven activiteiten: aanwijzing van de vergunningvrije gevallen gebeurt in het programma zèlf. De regeling wordt daarmee minder getrapt.

Gehandhaafd is de keuze om voor elke soort activiteit in een aparte paragraaf steeds een volledig overzicht te geven van vergunningplichtige en vergunningvrije gevallen, ook als de omschrijving van een bepaalde categorie van gevallen vrijwel gelijklopend is. Dat sluit aan bij de keuze die voor de andere onderdelen van het Bal is gemaakt, bevordert het overzicht en voorkomt – de leesbaarheid niet ten goede komende – verwijzingen.

De nota van toelichting is verduidelijkt.

- LTO-Nederland vraagt om een nadere verduidelijking van de verhouding tussen het beheerplan Natura 2000 (programma) en het omgevingsplan. Zij vraagt wat het betekent voor het omgevingsplan als in een N2000-beheerplan beregenen of beweiden is aangewezen als vergunningvrije activiteit. Zij wil weten of die aanwijzing voldoende is voor de agrariër om de activiteit uit te kunnen voeren of dat de gemeente de mogelijkheid heeft om in haar eigen omgevingsplan zelfstandig dergelijke activiteiten te beoordelen op mogelijke schadelijke gevolgen en strengere eisen te stellen die de in het beheerplan opgenomen aanwijzing als vergunningvrije activiteit overrulen.

Op grond van artikel 11.18 van het Bal kunnen in een programma als een beheerplan voor een Natura 2000-gebied vergunningvrije Natura 2000-activiteiten worden aangewezen. Voor de aangewezen activiteiten geldt niet de verplichting om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit aan te vragen van artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet. Die aanwijzing in het beheerplan kan alleen als – kort gezegd – uit de ecologische toets van die activiteiten is gebleken dat deze geen wezenlijke gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied hebben (artikel 11.21 van het Bal).

De aanwijzing als vergunningvrije activiteit in een programma is uitsluitend relevant voor zover het de relatie met de specifieke omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten betreft. Zij geldt niet als vrijstelling van andere vergunningplichten of regels. Zij laat de bevoegdheid van gemeenten om in het omgevingsplan regels te stellen over de betrokken activiteit onverlet. Het zal bij dergelijke gemeentelijke regels uiteraard altijd moeten gaan om regels die andere belangen dienen dan de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit en dus geen betrekking hebben op het voorkomen van nadelige effecten voor een Natura 2000-gebied. De betrokken regels kunnen ook niet de vrijstelling van de specifieke omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten als zodanig terugdraaien, want dat zou in strijd zijn met artikel 11.22 van het Bal. Een en ander is verduidelijkt in paragraaf 3.2.1 van de nota van toelichting.

4.3 Natura 2000-activiteiten

- De groene organisaties merken op dat de nota van toelichting het uitrijden van mest ten onrechte aanmerkt als 'andere handeling' en niet als project in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. Zij verwijzen in dit verband naar de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 7 november 2018 (ECLI:EU:C:2018:882). Zij menen ook de vrijstelling voor bestaand gebruik in artikel 11.17 van het Bal in strijd is met die uitspraak.

Het Hof heeft zich over het projectbegrip niet helder uitgesproken en laat ruimte voor verschillende interpretaties. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft deze ruimte ingevuld en uitgemaakt dat elke activiteit met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied een 'project' in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn is.⁶³⁹ Tegen die achtergrond is de passage uit de nota van toelichting geschrapt. Artikel 11.17 van het Bal ziet uitdrukkelijk op de situatie dat geen sprake is van een project in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn en valt dus niet onder de voorwaarden die het Hof stelt voor vrijstelling van de in dat artikellid voorziene passende beoordeling gekoppeld aan een voorafgaande toestemming. Van strijdigheid met het Europese recht is geen sprake.

- Verder hebben deze organisaties de indruk dat er een beperktere mogelijkheid is om nadere eisen aan een bestaande activiteit te stellen dan op grond van artikel 2.4, eerste lid, van de Wet natuurbescherming mogelijk is.

Zoals uiteen is gezet in paragraaf 3.2.1.1 van de nota van toelichting en in het artikelsgewijze deel van die toelichting, bieden de maatwerkregels en maatwerkvoorschriften als voorzien in het Bal en de grondslag voor het vragen van nadere informatie in het Bal dezelfde mogelijkheden voor het bevoegd gezag als artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming.

- Het IPO geeft aan dat in paragraaf 3.2.1.2 van de nota van toelichting over de omgevingsvergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit wordt opgemerkt: "De vergunningplicht geldt alleen niet als op basis van objectieve gegevens op voorhand elk nadelig effect van een activiteit voor een Natura 2000-gebied kan worden uitgesloten." Het IPO vraagt wat de criteria voor objectiviteit zijn, waar die staan, wie hierop toetst en wie hier toezicht op houdt.

Het criterium is als zodanig afkomstig uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en daarin niet verder uitgewerkt. Gedoeld wordt op algemeen aanvaarde kennis. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning toetst of een omgevingsvergunning nodig is en moet handhavend optreden als ten onrechte geen omgevingsvergunning is aangevraagd. Dat is niet anders dan onder de Wet natuurbescherming.

- Het NOVO bepleit het structureel toestaan van valkeniersactiviteiten in Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden voor wildbeheer en om waarborgen te bieden door eisen op te nemen in het beoordelingskader voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit.

In het licht van eisen van de habitatrichtlijn zal steeds moeten worden beoordeeld of het vangen en doden van dieren in een Natura 2000-gebied nadelige gevolgen kan hebben voor de

⁶³⁹ ABRS 29 mei 2019, 2015061270/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2 (ECLI:NLRVS:2019:1604), punten 4 en 11 e.v..

instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Is dat het geval, dan zal – mede in het licht van de eisen van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn – een beoordeling moeten plaatsvinden op basis van een aangevraagde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Voor bijzondere nationale natuurbeschermingsgebieden bestaat een dergelijke specifieke omgevingsvergunning niet.

In en buiten de genoemde gebieden geldt daarnaast het specifieke beschermingsregime voor soorten, onder meer ter uitvoering van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. In dat kader is het vangen of doden in beginsel verboden, tenzij sprake is van een rechtvaardigingsgrond, reële alternatieven ontbreken en geen afbreuk wordt gedaan aan de instandhouding van de populatie van de soort. Deze strikte kaders bieden geen ruimte voor het zonder voorafgaande toetsing toestaan van het vangen en doden met gebruikmaking van roofvogels.

Aanscherping van de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit kan dit niet ondervangen; die regels zijn enkel bedoeld voor de verzekering van voldoende kennis en kunde bij het gebruik van jachtvogels, niet voor de specifieke beoordeling van de effecten van activiteiten voor Natura 2000-gebieden of voor beschermde soorten overeenkomstig de kaders van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn en evenmin voor de toetsing van de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond voor het vangen of doden van dieren.

4.4 Omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten

Aanwijzing vergunningplichtige gevallen

- De groene organisaties wijzen erop dat artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet ervan uitgaat dat flora- en fauna-activiteiten met een omgevingsvergunning zijn toegestaan (ja, mits), terwijl op grond van de vogel- en habitatrichtlijn hier het 'nee tenzij-beginsel' geldt. Zij verzoeken dat laatste in de nota van toelichting te benadrukken. Zij wijzen er bovendien op dat afwijkingen van de verbodsbepalingen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn moeten worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is.

In de nota van toelichting is op diverse plekken een nadrukkelijke verwijzing opgenomen naar het 'nee tenzij-beginsel' en naar het strikte kader voor afwijking van de op grond van de artikelen 5 en 6 van de vogelrichtlijn en de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn te verbieden activiteiten.

- Staatsbosbeheer vindt het lastig dat de handelingen die onder de reikwijdte van de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten worden gebracht door de aanwijzing in het Bal in verschillende artikelen worden geregeld. Als voorbeeld noemt Staatsbosbeheer artikel 11.38, derde lid, dat de vergunningplicht opheft, en artikel 11.41, dat toch weer een vergunningplicht introduceert. Ook taalkundig vindt Staatsbosbeheer de bepalingen lastig te lezen.

Het uit elkaar trekken van de bepalingen maakt duidelijk dat sprake is van heel verschillende gedragingen, zoals ook blijkt uit de nota van toelichting en uit de toegevoegde kopjes van de

artikelen. Deze kopjes ontbreken in de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming. Door de gekozen opzet wordt nu ook in één oogopslag duidelijk dat de opheffing van het verbod in artikel 11.20, derde lid, betrekking heeft op de gedraging van het verstoren van vogels, wat iets heel anders is dan de in artikel 11.41 geregelde gedraging van het vangen of doden met gebruikmaking van niet-selectieve vangmiddelen. Voor de gebruikte terminologie is aangesloten bij de verbodsbepalingen van de vogelrichtlijn, zodat tussen de nationale bepalingen en de richtlijn geen licht kan ontstaan.

- De groene organisaties wijzen erop dat de uitzondering op de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten die gelden als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel voor een Natura 2000-gebied (artikelen 11.38, tweede lid, onder b, 11.47, tweede lid, onder b, en 11.55, tweede lid, onder c, van het Bal) moeten verwijzen naar artikel 3.21 van het Bkl, dat de opdracht geeft aan gedeputeerde staten of de beheerverantwoordelijke minister om voor Natura 2000-gebieden de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen te treffen.

Deze verwijzing is niet opgenomen. Artikel 3.21 van het Bkl stelt regels over taken van overheden. De genoemde artikelen van het Bal wijzen richten zich tot burgers, ondernemers en overheden die potentieel schadelijke activiteiten verrichten. Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen zullen ook niet altijd herleidbaar zijn tot een specifieke handeling van de betrokken overheden ter uitoefening van hun taak. In plaats van het opnemen van een verwijzing naar artikel 3.21 van het Bkl is in de betrokken bepalingen van het Bal steeds uitgeschreven wat onder de begrippen 'instandhoudingsmaatregel' en 'passende maatregel' wordt verstaan, door daarbij te verwijzen naar de artikelen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn die tot het nemen van dergelijke maatregelen verplichten.

- Deze organisaties zijn het niet eens met de uitleg van 'voorwaardelijke opzet' in de toelichting bij artikel 11.38 van het Bal, waar deze verwijst naar correspondentie van de Europese Commissie over onbedoelde 'bijvangst' van vogels in visnetten.

De Europese Commissie is hoeder van een juiste toepassing in de praktijk van het Europees recht en de uitleg die daaraan door het Europese Hof wordt gegeven, zodat een verwijzing naar een brief van de Europese Commissie die nader kleuring geeft aan de uitleg van soortenbeschermingsbepalingen relevant is om te vermelden in de nota van toelichting, ook als sommige maatschappelijke organisaties het met die uitleg niet eens zijn. De uitleg sluit overigens aan bij het door de Commissie vastgestelde Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC" ten aanzien van 'on going activities'; in de nota van toelichting is naar aanleiding van het commentaar ook daar een verwijzing naar opgenomen.

- De groene organisaties vragen om in de nota van toelichting te verduidelijken dat nesten van sommige vogelsoorten jaarrond zijn beschermd.

De toelichting bij artikel 11.38 van het Bal is op dit punt aangevuld.

- De groene organisaties missen in de artikelen 11.45, 11.53 en 11.59 van het Bal bij de regeling van de middelen voor schadebestrijding de in artikel 3.25 van de Wet natuurbescherming opgenomen zinsnede 'waarbij het doden van dieren zoveel mogelijk vermeden wordt'. Ook wijzen zij op een onjuiste verwijzing naar vogelsoorten in artikel 11.46 van het Bal, terwijl de bepaling over planten gaat. Verder merken zij op dat de nota van toelichting bij artikel 11.59, derde lid, van het Bal de onjuiste indruk werkt, alsof bij het doden of vangen van dieren van andere soorten dan vogelrichtlijn- of habitatrichtlijnsoorten, geen beperkingen zouden gelden. Tevens geven zij aan dat de bepaling met het verbod op het vangen of verwerken van walvis- een redactionele fout bevat (artikel 11.111 van het Bal). Tot slot doen zij suggesties voor verbetering van enkele fouten in bijlage IX bij het Bal. Zij wijzen er ook op dat daarin ook soorten zijn genoemd en dus onder het regime van artikel 11.55 van het Bal worden gebracht, die ook al – verdergaand – worden beschermd op grond van artikel 11.47 van het Bal, omdat zij zijn opgenomen in bijlage IV bij de habitatrichtlijn.

Alle genoemde fouten zijn hersteld.

- De groene organisaties en het Netwerk Groene Bureaus wijzen op het belang dat in de artikelen 11.47 e.v. van het Bal helder wordt gemaakt dat deze geen betrekking hebben op in bijlagen bij de Verdragen van Bern en van Bonn, genoemde vogelsoorten. Deze zijn al beschermd op grond van de artikelen 11.38 e.v. van het Bal.

De betrokken bepalingen bevatten op dit punt een heldere afbakening, dus voor onduidelijkheid hoeft niet te worden gevreesd.

- De faunabeheereenheid Zuid-Holland wijst erop dat in artikel 11.41, tweede lid, onder d, (dat het gebruik van niet-selectieve vang- en dodingsmiddelen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit aanwijst) wordt gesproken over "lokmiddelen" in plaats van "elektronisch versterkte lokmiddelen", en dat artikel 3.9, derde lid, onder d, van het Besluit natuurbescherming dus niet juist is omgezet.

De omissie is hersteld.

Vergunningvrije gevallen: aanwijzing in programma, omgevingsverordening of ministeriële regeling

- Stichting Het Nationaal Park De Hoge Veluwe vindt de onderlinge verhouding van de artikelen die de aanwijzing van vergunningvrije gevallen in het Bal regelen niet duidelijk.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Elk artikel is aan een specifiek instrument (programma, omgevingsverordening, ministeriële regeling) gekoppeld en regelt per instrument, wanneer en door wie vergunningvrije gevallen kunnen worden aangewezen. Vervolgens volgt een artikel dat een inhoudelijke begrenzing voor de aanwijzing van vergunningvrije gevallen bevat, ongeacht het instrument waarmee die aanwijzing geschiedt. De nota van toelichting besteedt hier de nodige aandacht aan.

Vergunningvrije gevallen: gedragscode

- De Unie van Waterschappen, de VNG en het IPO maken verschillende opmerkingen over de aanwijzing in de artikelen 11.46, 11.54, 11.60 van het Bal van activiteiten die worden verricht overeenkomstig een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen gedragscode als vergunningvrije flora- en fauna-activiteiten; voor deze activiteiten hoeft geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit te worden aangevraagd. De Unie van Waterschappen pleit voor meer duidelijkheid over de procedure van aanwijzing van gedragscodes in de nota van toelichting. De VNG pleit voor een systeem van in hun geografische werking beperkte gedragscodes en vrijstellingen met het oog op regionaal maatwerk, waardoor het aantal gedragscodes wel kan toenemen maar een minder ver gaande reikwijdte hebben. Het IPO wijst op het belang van overleg met de provincie over de aanwijzing van gedragscodes door de minister, gezien het feit dat de vrijstelling gevolgen heeft voor de uitoefening van de provinciale bevoegdheden op dit terrein en verzoekt in de nota van toelichting te benadrukken dat bij de aanwijzing van gedragscodes ook rekening moet worden gehouden met het provinciale natuurbeleid.

De regeling in het Bal voor gedragscodes sluit aan bij de in artikel 3.31 van de Wet natuurbescherming opgenomen regeling, die op haar beurt weer aansluit bij de voorheen in de Flora- en faunawet opgenomen regeling. Het gaat in de regeling om gedragscodes die zijn opgesteld door maatschappelijke organisaties of overheden en die een zorgvuldige omgang met soorten in overeenstemming met de kaders van de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn verzekeren. De vrijstelling geldt niet alleen voor degenen die werken onder verantwoordelijkheid van de betrokken organisatie, maar voor eenieder in Nederland die een activiteit in de fysieke leefomgeving verricht die aan de gedragscode voldoet. Het instrument van de gedragscode is belangrijk voor de werkbaarheid van de soortenbeschermingsbepalingen. Het brengt een aanzienlijke lastenverlichting met zich, omdat voor overeenkomstig de gedragscode verrichte flora- en fauna-activiteiten niet steeds individueel toestemming hoeft te worden aangevraagd in de vorm van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (onder de Wet natuurbescherming: ontheffing). De regeling is ongewijzigd in het Bal gecontinueerd, behalve dan dat, zoals hiervoor onder 3.1 is aangegeven, de overlegverplichting met de provincie de vorm heeft gekregen van artikel 2.2 van de Omgevingswet en de toezegging in de nota van toelichting dat de minister steeds voor de aanwijzing van een gedragscode daarover overleg met de provincies heeft. Een ander vormverschil is dat de goedkeuring van de gedragscode is vervangen door een aanwijzing bij ministeriële regeling, vanwege de grondslagen die de Omgevingswet biedt.

Een potentieel risico bij het instrument van de gedragscode is dat door een veelheid van deels overlappende gedragscodes, onduidelijkheid ontstaat over de geldende normen. In het traject voor de toelating van gedragscodes onder de vrijstelling wordt dan ook steeds met de initiatiefnemers bezien of een nieuwe gedragscode meerwaarde heeft boven al bestaande gedragscodes. Daarnaast wordt elke nieuwe gedragscode zorgvuldig getoetst op voldoening aan de Europese kaders en vindt over elke nieuwe gedragscode overleg plaats met de provincies. Een en ander leidt tot een uitvoerige procedure, waaraan conform het verzoek van de UvW in de nota van toelichting aandacht is besteed.

Het geschetste risico en de commentaren van de koepelorganisaties zijn aanleiding om samen met partijen meer fundamenteel te kijken naar het toekomstige beleid en de toekomstige juridische vormgeving van het instrument van de gedragscode. Gegeven het tijdpad voor de invoering van de Omgevingswet, kan niet op de uitkomsten van deze herbezinning worden gewacht en wordt het instrument nu derhalve beleidsneutraal omgezet, gezien de behoefte waarin het instrument in de praktijk voorziet.

- Ook wijst het IPO op het belang van het openstaan van een beroepsprocedure tegen de aanwijzing van een gedragscode.

De vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit die wordt uitgevoerd overeenkomstig een bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode maakt deel uit van het geheel aan wettelijke regels waarmee in het stelsel van de Omgevingswet op basis van in die wet opgenomen grondslagen vergunningvrije activiteiten worden aangewezen. De grondslag voor de vrijstelling wordt geboden door artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Bij de keuze voor het opnemen van de vrijstelling en de aanwijzing van de gedragscode in een ministeriële regeling past deels ook een andere vorm van rechtsbescherming. Net als geldt voor algemene regels en de provinciale omgevingsverordening past hierbij dat belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen via de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Bij exceptieve toetsing toetst de bestuursrechter, in het kader van een beroep tegen een besluit, de rechtmatigheid van het wettelijk voorschrift waarop het besluit is gebaseerd aan hoger recht of algemene rechtsbeginselen. Ook kan een belanghebbende een civiele procedure starten als hij van mening is dat er sprake is van een onrechtmatige daad. De voorbereidende procedure is er echter op gericht geschillen bij de rechter te voorkomen. Als onderdeel van die procedure wordt toepassing gegeven aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij belanghebbenden een zienswijze te geven over een gedragscode en de daaraan verbonden vrijstelling.

- Ecologica en het Netwerk Groene Bureaus wijzen op het belang de alternatievenafweging die de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn bij de afwijking van de soortenbeschermingsbepalingen eisen, en menen dat die ook betrekking heeft op de instrumentkeuze (bijvoorbeeld het gebruik van een gedragscode). Zij missen een expliciet criterium op dit vlak in de artikelen 11.46 en 11.54 van het Bal. Zij missen – evenals Staatsbosbeheer – ook een overgangsregeling voor onder de Wet natuurbescherming goedgekeurde gedragscodes.

De richtlijnen eisen dat er geen andere bevredigende oplossing voor de activiteit bestaat. Bij het soort activiteiten dat onder een gedragscode valt – zoals regulier beheer – is over het algemeen op voorhand helder dat voor die activiteiten zelf geen alternatieven aan de orde zijn: afzien van de activiteit is immers in redelijkheid geen optie. Het gaat dan hooguit nog om de uitvoeringsmodaliteiten. De vereisten van de richtlijn hebben uitwerking gevonden in het criterium dat in redelijkheid alles wordt gedaan of gelaten om te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken dat schadelijke effecten voor de soorten optreden, en in het criterium dat geen benutting of economisch gewin van vogels mag plaatsvinden. Het criterium van de richtlijnen ziet geenszins op de keuze van het instrumentarium. Dat is aan de lidstaten.

Er is inmiddels voorzien in een overgangsregeling in artikel IV, eerste lid, van het Aanvullingsbesluit.

- Staatsbosbeheer vindt de opsplitsing van de regeling voor de gedragscodes in het kader van de soortenbescherming de regeling ingewikkelder maken, vraagt naar de achtergrond bij de terminologie “aanwijzing van gevallen” en “activiteiten” en vraagt of alle bestaande gedragscodes in verband met die terminologie herschreven moeten worden.

De opsplitsing in drie artikelen vergroot de zelfstandige leesbaarheid, omdat nu per soort (voegelichtlijnsoorten, habitatrichtlijnsoorten en andere soorten) de relevante kaders, die onderling van elkaar verschillen, zijn uitgeschreven en niet wordt gewerkt met het “van overeenkomstige toepassing” verklaren van elders geregelde kaders.

De aanwijzing van vergunningvrije gevallen volgt de systematiek van de artikelen 5.1, tweede lid, en 5.2 van de Omgevingswet, die voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarvoor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is vereist, maar ook om uitzonderingen daarop binnen aangegeven begrenzingsaan te wijzen. Deze basis is ook gebruikt om activiteiten die worden verricht overeenkomstig een door de minister aangewezen gedragscode als vergunningvrij aan te wijzen. Artikel 5.1 gaat verder uit van het begrip ‘activiteiten’ en niet van ‘handelingen’, maar materieel leidt dat niet tot een verschil in betekenis.

De in het Bal geregelde begrenzing, is overeenkomstig de voorwaarden die thans aan gedragscodes worden gesteld. Bestaande gedragscodes zijn op die inhoudelijke voorwaarden geschreven en zullen op grond van het overgangsrecht ook onder de aanwijzing vallen.

- Staatsbosbeheer wijst verder op enige onderlinge inconsistenties in de formuleringen van de artikelen 11.46, 11.54 en 11.60 van het Bal, op enkele redactionele onduidelijkheden en op het feit dat de “wezenlijke invloed” waar het in het derde lid van de betrokken artikelen om gaat conform artikel 3.31, derde lid, van de Wet natuurbescherming moet terugslaan op de soort en niet op een individu van de soort.

De betrokken bepalingen zijn naar aanleiding van dit commentaar verbeterd.

- Staatsbosbeheer wijst er verder op dat in de betrokken artikelen het begrip 'luchthavens' wordt gebruikt, terwijl dat in de Wet natuurbescherming 'vliegvelden' is, en meent dat deze wijziging niet beleidsneutraal is. Staatsbosbeheer meent dat een zweefvliegveld bijvoorbeeld geen luchthaven kan worden genoemd en merkt op dat volgens Van Dale een 'vliegveld' "een groot, effen terrein met verharde banen van waaraf vliegtuigen kunnen opstijgen en waar zij weer landen (in technische zin onderscheiden van 'luchthaven')" is, en een 'luchthaven': "een vliegveld voor verkeersvliegtuigen met accommodatie voor ontvangst en vertrek van passagiers en verzending van goederen."

Voor het begrip 'luchthaven' is niet Van Dale relevant, maar artikel 1 van de Luchtvaartwet, dat een hele brede omschrijving kent waaronder ook zweefvliegvelden vallen; verwezen wordt naar de begripsomschrijving in de bijlage bij de Omgevingswet. Overigens lijkt het belang hiervan voor Staatsbosbeheer niet groot, nu beheer van vliegvelden of luchthavens niet tot de wettelijke taken van Staatsbosbeheer behoort.

4.5. Jacht, populatiebeheer, schadebestrijding en middelen

Algemeen

- Een particulier stelt in zijn internetreactie de vraag wat het verschil is tussen jagen, populatiebeheer en schadebestrijding. De NOJG mist een begripsomschrijving van 'populatiebeheer' en meent ook dat begrippen door elkaar worden gebruikt.

Op deze begrippen wordt onder meer ingegaan in paragraaf 2.3.2 van de nota van toelichting. *Jacht* is het vangen of doden van wild ter uitoefening door een jachthouder van zijn jachtrecht. Het jachtrecht vloeit voort uit het eigendomsrecht van grond of uit erfpacht, vruchtgebruik of pacht, voor zover de eigenaar zich het jachtrecht niet heeft voorbehouden. Het vangen of doden van wild in het kader van de uitoefening van de jacht kan plaatsvinden zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (onder de Wet natuurbescherming: ontheffing)) van de wettelijke verbodsbepalingen. De in het kader van jacht te vangen of doden wildsoorten zijn: fazanten, eenden, houtduiven, hazen en konijnen. De jacht op deze wildsoorten is alleen toegestaan gedurende de periode waarvoor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de jacht voor deze soorten heeft geopend. Alleen de voor jacht wettelijk toegelaten middelen kunnen worden gebruikt, waaronder van oudsher de havik en de slechtvalk. Andere vogelsoorten dan de havik en de slechtvalk kunnen van oudsher niet worden gebruikt voor de uitoefening van de jacht.

Bij *schadebestrijding* gaat het om maatregelen die een grondgebruiker mag nemen tegen dieren die schade aan zijn eigendommen veroorzaken. Dat kan op basis van een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vastgestelde landelijke vrijstelling voor zover het gaat om landelijke schadesoorten (door de aanwijzing bij ministeriële regeling van schadebestrijding als vergunningvrije flora- en fauna-activiteit), een provinciale vrijstelling van de

wettelijke verbodsbepalingen voor zover het gaat om provinciale schadesoorten (door de aanwijzing bij omgevingsverordening van schadebestrijding als vergunningvrije flora- en fauna-activiteit), of een door gedeputeerde staten verleende omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (onder de Wet natuurbescherming: ontheffing).

Populatiebeheer houdt in dat op basis van een planmatige en langdurige aanpak de omvang van de populatie van een diersoort wordt beperkt als dat nodig is vanwege de ernst of omvang van de schade of de bedreiging van een publiek belang, zoals de volksgezondheid of verkeersveiligheid. Meestal gebeurt dat onder verantwoordelijkheid van een faunabeheereenheid. Populatiebeheer vereist altijd een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (onder de Wet natuurbescherming: ontheffing of opdracht) van de wettelijke verbodsbepalingen.

Naar aanleiding van het commentaar van de NOJG is in de nota van toelichting nu ook in de paragrafen 3.2.4 en 3.3.4.4 een omschrijving van het begrip 'populatiebeheer' opgenomen. In het Aanvullingsbesluit wordt in sommige gevallen overigens bewust het begrip 'duurzaam populatiebeheer' gebruikt, namelijk waar duurzaamheid bij het populatiebeheer moet worden verzekerd door het faunabeheerplan of door een organisatie.

Voor schadebestrijding en populatiebeheer kunnen meer middelen worden toegestaan dan bij jacht. De toe te laten middelen worden opgenomen in de aanwijzing van schadebestrijding als vergunningvrije flora- en activiteit, of in de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit voor schadebestrijding of populatiebeheer. Daarbij wordt afhankelijk van de soort en de omstandigheden beoordeeld welk middel onder welke voorwaarden en beperkingen verantwoord is. Voor het vangen of doden van vogels moet door het bevoegd gezag worden gekozen uit een limitatieve lijst met wettelijk toegestane middelen.

- Door verschillende particulieren en organisaties⁶⁴⁰ worden verschillende voorstellen gedaan die betrekking hebben op de verruiming van het aantal bejaagbare soorten, van de kaders voor het afschot van dieren, van de kaders voor het gebruik of bezit van middelen voor het vangen of doden van dieren, op het toekennen van een grotere rol aan wildbeheereenheden en het stellen van nadere regels daarover, en op de introductie van wildbeheerplannen.

Gekozen is voor continuering van de bestaande kaders, in overeenstemming met het uitgangspunt van beleidsneutraliteit bij de omzetting van de geldende natuurregels naar de Omgevingswet. De regels voor het doden van dieren en het gebruik van middelen voor het vangen en doden zijn de uitkomst van een uitvoerig maatschappelijk en politiek debat bij de totstandkoming van de pas 2 jaar geleden in werking getreden Wet natuurbescherming. In de praktijk zijn – zo is het beeld tot nu toe – geen gebreken geconstateerd die noodzaken tot ingrepen in het stelsel op korte termijn.

Het huidige samenstel van regels – buiten de aan het jachtrecht gekoppelde jacht op soorten waarvoor de jacht is geopend – biedt mogelijkheden en laat zo nodig afwijkingen toe voor het vangen of doden van dieren in de gevallen waarin dat echt onontkoombaar is. Dat gebeurt binnen een zorgvuldig beoordelingskader waarin van geval tot geval of voor groepen van gevallen

⁶⁴⁰ Faunabeheereenheid Zuid-Holland, Faunabeheereenheid Limburg, LTO-Nederland, NMV, NOVO, NVPB, Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe.

door het bevoegd gezag – over het algemeen het provinciebestuur – wordt afgewogen wat in de gegeven omstandigheden een verantwoorde benadering is.

Wat betreft meer specifiek de rol en verantwoordelijkheid van wildbeheereenheden, zijn de provincies het bevoegd gezag om nadere regels over wildbeheereenheden te stellen. De taakomschrijving van de wildbeheereenheden in het nieuwe artikel 8.2, derde lid, van de Omgevingswet is ruim en het vijfde lid van dat artikel biedt een basis voor het stellen van nadere regels over wildbeheereenheden bij omgevingsverordening. De wildbeheereenheden hebben daarnaast zelf de mogelijkheid om in statuten nadere eisen op te nemen en om met de provinciale fauna-beheereenheid of – eenheden en om met de provincie tot nadere afspraken te komen over de invulling van hun rol. Daar is geen rijkswetgeving voor nodig. Verder kan in de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit ten behoeve van populatiebeheer via maatwerkvoorschriften op grond van artikel 4.5 van de Omgevingswet door de provincie desgewenst een relatie worden gelegd met wildbeheerplannen. In de provinciale of landelijke vrijstelling voor schadebestrijding op grond van artikel 5.2 van de Omgevingswet, in samenhang met de artikelen 11.43, 11.45, 11.51, 11.53, 11.57 en 11.59, kunnen op dat punt ook nadere eisen worden gesteld. En tot slot, waar het de financiële tegemoetkoming betreft voor wildschade op grond van afdeling 15.4 van de Omgevingswet (toegevoegd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet), hebben de provincies de ruimte om nader beleid te formuleren en neer te leggen in beleidsregels op grond van artikel 4.81 van de Algemene wet bestuursrecht.

In het kader van de uitvoering van de motie Van Veldhoven/Dik-Faber zal een enquête onder provincies en faunabeheerseenheden worden gehouden, waarin hen gevraagd wordt naar de ervaringen met het systeem rond jacht, schadebestrijding en populatiebeheer zoals neergelegd in de Wet natuurbescherming. Mochten deze resultaten aanleiding geven tot doorvoering van een enkele wijziging in het huidige stelsel, dan zal dat te zijner tijd zijn beslag krijgen via een separaat wijzigingstraject van het Bal.

In het onderstaande worden in het licht van het voorgaande vragen die de verruiming van het kader als insteek hebben alleen specifiek besproken als dat kan leiden tot verduidelijking van het systeem of de achtergronden daarbij.

Jacht

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe wil de uitzondering in artikel 11.65, eerste lid, onder d, van het Bal ruimer maken, zodat alle natuurlijke personen of rechtspersonen met een schriftelijke toestemming, buiten aanwezigheid van de jachthouder kunnen jagen.

Het huidige systeem is erop gericht te verzekeren dat ook buiten aanwezigheid van de jachthouder zorgvuldig afschot van dieren is verzekerd. Dat vergt eisen aan de voor een zorgvuldige uitoefening van de jacht primair verantwoordelijke jachthouder, die de toestemming verleent aan anderen om buiten zijn aanwezigheid te jagen. Als de jachthouder een natuurlijke persoon is, kan die zekerheid worden geboden door het feit dat hij zelf over een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit of een valkeniersactiviteit beschikt, omdat er dan van uit kan

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

worden gegaan dat hij de nodige kennis en kunde heeft om nadere eisen te stellen aan degene aan wie hij toestemming verleent (eerste lid, onder d, onder 1°). Als de jachthouder rechtspersoon is, is het die rechtspersoon die de zekerheid van een zorgvuldige uitoefening van de jacht biedt, doordat het gaat om een samenwerkingsverband van jachthouders (eerste lid, onder d, onder 2°) of een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit getoetste en bij regeling aangewezen organisatie (eerste lid, onder d, onder 1° en onder 3°). Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 11.65 van het Bal.

- Deze stichting vraagt ook of de ree en het wilde zwijn vallen onder het regime van een redelijke wildstand.

De ree en het wilde zwijn zijn geen bejaagbare soorten en vallen dan ook buiten de reikwijdte van het vereiste van de instandhouding van een redelijke wildstand van artikel 11.66 van het Bal, dat nadrukkelijk verwijst naar de in de Omgevingswet aangewezen bejaagbare soorten. Af-schot van de ree en het wilde zwijn kan wel plaatsvinden in het kader van schadebestrijding of populatiebeheer.

- Een particulier en de KNJV vinden het verwarrend dat in het opschrift van de artikelen 11.67 en 11.68 van het Bal wordt verwezen naar 'weidelijkheidsregels'.

Het opschrift is naar aanleiding van dit commentaar aangepast.

- De KNJV geeft bij dezelfde artikelen aan dat beheer- en schadebestrijding op zon- en feestdagen wel mogelijk moet zijn.

De betrokken artikelen zien uitsluitend op de uitoefening van de jacht op basis van het jachtrecht, en niet op schadebestrijding en populatiebeheer. De toelichting bij de artikelen maakt dat ook duidelijk.

- De NOJG vraagt verwijzend naar de artikelen 11.67 en 11.68 van het Bal om jacht met een jachtvogel vanuit een rijdend voertuig toe te staan.

Dergelijke wijzigingen van het jachtregime zijn niet beleidsneutraal en niet opportuun bij deze overzetting van de geldende natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet. Verwezen wordt naar het hierover in het voorgaande gestelde. Ook wordt erop gewezen dat op grond van de vogelrichtlijn het achtervolgen van vogels met een voertuig is verboden (artikel 11.41 van het Bal) en dat ook op grond van de habitatrichtlijn beperkingen kunnen gelden ten aanzien van het gebruik van een voertuig (artikel 11.53 van het Bal).

- De KNJV vraagt om gebruik van rijksbevoegdheden om zeker te stellen dat wildschade ook vergoed wordt als er op adequate wijze van de jachtoefening gebruik gemaakt is.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Het beleid ten aanzien van de vergoeding van faunaschade is een provinciale aangelegenheid. Op dat punt worden geen instructieregels voorzien in dit aanvullingsbesluit, net zo min als dat het geval is onder de Wet natuurbescherming. Overigens is van belang dat degene die wildschade claimt, het nodige heeft gedaan om schade te voorkomen. Dat gaat verder dan een goede jachtoefening.

- De NOJG meent dat het Aanvullingsbesluit geen ruimte meer laat voor de figuur van de zogenaamde gastverklaring en voor jagen buiten het gezelschap van de jachthouder. Zij verwijst in dit verband naar artikel 11.65 van het Bal (uitoefening van de jacht door de jachthouder of anderen), artikel 11.77 van het Bal (eisen omvang veld bij gebruik geweer) en het in de nota van toelichting gestelde ten aanzien van de verzekeringsplicht voor degene die gerechtigd is tot het gebruik van een geweer. De NOJG ziet ook een tegenstrijdigheid met het geregelde in artikel 11.65 van het Bal en het gestelde in paragraaf 4.4.4 van de nota van toelichting.

De mogelijkheid om buiten gezelschap van de jachthouder te jagen wordt geregeld in het nieuwe artikel 11.65, onderdeel d, van het Bal, op gelijke wijze als in artikel 3.20, vierde lid, van de Wet natuurbescherming en artikel 3.2 van het Besluit natuurbescherming. De gastverklaring, ook wel 'logeerakte' genoemd, wordt – waar deze een afwijking bevat van de normaliter voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit geldende eisen - geregeld in de artikelen 8.74r en 8.74s van het Bkl en artikel 10.23, vierde lid, van het Ob. In paragraaf 4.4.4 is naar aanleiding van het commentaar een verwijzing naar de logeerakte opgenomen.

Paragraaf 4.4.4 van de nota van toelichting gaat over het beoordelingskader dat op grond van het Bkl geldt voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit, niet over de vraag of een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit is vereist. Die vergunningplicht wordt geregeld in artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet en de vergunningvrije gevallen worden geregeld in het Bal, waaronder genoemd artikel 11.65 van het Bal.

- De NOJG bepleit naar aanleiding van de toelichting bij artikelen 11.67 en 11.68 van het Bal, om de feestdagen waarop de jacht niet mag worden uitgeoefend concreet te benoemen.

In artikel 11.67, eerste lid, onder b, van het Bal zijn de feestdagen inderdaad concreet benoemd, anders dan in artikel 3.21, vijfde lid, onder a, van de Wet natuurbescherming.

- De groene organisaties bepleiten om de in de nota van toelichting aangegeven kaders voor de opening van de jacht in regels op te nemen.

De Omgevingswet voorziet niet de mogelijkheid van instructieregels voor ministeriële regelingen. Instructieregels zijn voor vogels op dit punt overigens al in artikel 7, eerste en vierde lid, van de Vogelrichtlijn zelf opgenomen, waaraan lidstaten zijn gebonden.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

- De FPG wijst erop dat artikel 7 van de Vogelrichtlijn ruimte biedt om meer vogelsoorten als bejaagbare soorten aan te wijzen dan in Nederland is gebeurd.

Artikel 7 van de Vogelrichtlijn geeft aan lidstaten inderdaad de mogelijkheid om voor meer vogelsoorten de jacht te openen. Dat betekent evenwel niet dat lidstaten daartoe verplicht zijn. Zij hebben de ruimte om, binnen de voorwaarden van de richtlijn, nationaal beleid te voeren. Hetzelfde geldt voor de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming. In die Overeenkomst zijn 48 wildsoorten aangewezen, die in de Nederlandse wetgeving als te bejagen wildsoort kunnen worden aangewezen.

Over de wijze waarop Nederland invulling heeft gegeven aan de invulling van de jacht, kan het volgende worden opgemerkt. Blijkens de nota naar aanleiding van het eindverslag inzake het voorstel van de Flora- en faunawet zijn op de huidige wildlijst alleen soorten opgenomen die mede om reden van benutting worden bejaagd en die bovendien algemeen voorkomen en bejaging verdragen. In de Wet natuurbescherming is de lijst van vijf bejaagbare wildsoorten gecontinueerd. Van deze soorten is bekend dat de gunstige staat van instandhouding ervan niet in het geding is en dat benutting door middel van jacht geen gevolgen heeft voor hun staat van instandhouding. Ten aanzien van andere, niet-bejaagbare soorten in Nederland is het algemene soortenbeschermingsregime van het verbod op het zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit het vangen en doden van dieren toepassing. Daaraan gekoppeld is de mogelijkheid van een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor schadebestrijding door grondgebruikers of van een omgevingsvergunning voor populatiebeheer door faunabeheereenheden.

- De KNJV wil de ree, het wild zwijn, het edelhert, de smient, de grauwe gans en de kolgans op de lijst met bejaagbare soorten. De NMV wil de grauwe gans juist niet geplaatst zien op de lijst, omdat dan de mogelijkheden voor een tegemoetkoming in wildschade beperkter zouden worden.

De soorten die bejaagd kunnen worden in het kader van de uitoefening van het jachtrecht zijn aangewezen op wettelijk niveau (artikel 8.3, vierde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Die regeling bevat de beleidsneutrale omzetting van de regeling in de Wet natuurbescherming. De provincie kan provinciale schadesoorten aanwijzen en bij omgevingsverordening aan de grondgebruiker vrijstelling verlenen van de verplichting om voor de bestrijding van die soorten te beschikken over een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. Daarnaast kan de provincie een omgevingsvergunning geven voor populatiebeheer.

Populatiebeheer en schadebestrijding

- De NOJG vraagt, verwijzend naar de artikelen 8.74h, tweede lid, 8.74i, tweede lid, het 8.74j, tweede lid, van het Bkl, of de ontheffingmogelijkheid of vrijstelling voor populatiebeheer is vervallen. De organisaties vreest een toename van de lasten als telkens een afzonderlijke toestemming moet worden gevraagd.

Het regime voor populatiebeheer van de Wet natuurbescherming geldende wordt beleidsneutraal omgezet. Dit met dien verstande dat de in artikel 3.17 van de Wet natuurbescherming voor populatiebeheer vereiste ontheffing en de in artikel 3.18 van de Wet natuurbescherming voor populatiebeheer voorziene figuur van een opdracht voor populatiebeheer, die als ontheffing geldt, nu 'omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit' heten. Inhoudelijk verandert er daarmee niets. Als het initiatief bij de provincie ligt, vroeger uitmondend in een opdracht nu uitmondend in een omgevingsvergunning, ligt het in de rede dat de provincie de aanvraag voor de omgevingsvergunning zoveel mogelijk faciliteert, zodat de faunabeheereenheid, wildbeheereenheid of ander samenwerkingsverband daar geen extra lasten van ondervinden. Een generieke vrijstelling voor populatiebeheer kent de Wet natuurbescherming niet. Deze is ook in de artikelen 11.45, zesde lid, 11.53, zesde lid, en 11.59, zevende lid, van het Bal expliciet uitgesloten. Overigens wordt de vergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit in het Bal geregeld. Het Bkl bevat de regels voor de beoordeling van de vergunningaanvraag.

- De groene organisaties vragen of de opdracht tot populatiebeheer, voorheen geregeld in artikel 3.18 van de Wet natuurbescherming, de vorm van een appellabel besluit krijgt.

Dat is juist. Net als onder de Wet natuurbescherming is sprake van een appellabel besluit. Het populatiebeheer wordt immers toegestaan bij omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (artikelen 11.45, zesde lid, 11.53, zesde lid, en 11.59, zevende lid, van het Bal), waar de figuur van de 'opdracht' van de Wet natuurbescherming het karakter van een ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen heeft. Voor zover de opdracht mede het karakter heeft van een afspraak tussen de provincies en de faunabeheereenheid, wildbeheereenheid of anderen over te verrichten werkzaamheden, is tussen partijen het civiele recht van toepassing; daarvoor behoeft het Bal niet in een regeling te voorzien. De overige onderdelen van artikel 3.18 van de Wet natuurbescherming zijn geregeld in artikel 10.28a van de Omgevingswet (toegang tot terreinen bij de uitoefening van populatiebeheer), artikel 11.64 van het Bal (de verrichting van het populatiebeheer overeenkomstig het faunabeheerplan) en artikel 11.32, tweede lid, van het Bal (de afwijking van de verplichting te handelen overeenkomstig een faunabeheerplan bij maatwerkvoorschrift).

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt waarom geen generieke vrijstelling voor populatiebeheer mogelijk is.

Voor populatiebeheer is te allen tijde – net als ingevolge de artikelen 3.17 en 3.18 van de Wet natuurbescherming – een individuele toestemming nodig, omdat steeds afhankelijk van de omstandigheden (soort, omvang van de populatie, de aard van de schade, de aard en het gebruik van het gebied) een afweging zal moeten worden gemaakt ten aanzien van de reductiedoelstelling, de in te zetten middelen en methoden, de duur van de afwijking enzovoorts. Tegen die achtergrond sluiten de artikelen 11.45 zesde lid, 11.53, zesde lid, en 11.59, zevende lid, van het Bal een generieke vrijstelling uit.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt of het klopt dat preventief populatiebeheer of populatiebeheer als op zichzelf staand doel niet is toegestaan en dat er dus eerst schade moet ontstaan voordat er kan worden opgetreden.

Populatiebeheer kan net als schadebestrijding worden ingezet ter voorkoming van schade. Schadebestrijding en populatiebeheer zijn echter geen doel op zich. Te allen tijde zal bij schadebestrijding aannemelijk moeten zijn dat zonder ingrijpen met een grote mate van waarschijnlijkheid schade zal optreden. Populatiebeheer wordt gebruikt bij populaties van soorten waarvan bekend is dat deze bij grote aantallen schade veroorzaken of gevaarlijke (verkeers)situaties opleveren, en alleen als er geen alternatieven zijn voor afschot.

- Deze stichting vindt dat populatiebeheer in relatie tot het draagkracht van gebieden mogelijk moet zijn voor ganzen, edel- en damherten, reeën en wilde zwijnen, alsmede voor andere soorten die zich makkelijk vermenigvuldigen en waar ook in het belang van de populaties een verantwoord en goed beheer noodzakelijk is, zoals vogels uit bijlage II van de vogelrichtlijn en 'andere soorten'.

Dit zijn aspecten die worden uitgewerkt binnen het faunabeheerplan en vereist geen aanpassing van de wetgeving.

- De KNJV geeft in haar commentaar aan dat haars inziens in paragraaf 3.3.4 van de nota van toelichting ten onrechte wordt gesteld dat de grondgebruiker in elk concreet geval zal moeten aantonen dat aan de voorwaarden is voldaan, en dat hij de te verwachten schades moet onderbouwen. Dit zou strijdig zijn met het gestelde in de nota naar aanleiding van het verslag van de Eerste Kamer over het toen aanhangige wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming⁶⁴¹: "Op grond van artikel 65 kunnen landelijke en provinciale schadesoorten worden aangewezen. Voor soorten die voldoen aan de criteria om als landelijke schadesoort te worden aangewezen hoeft geen maatwerk per gebied te worden geleverd. De betreffende soorten richten immers in het gehele land schade aan en de schade is niet gebiedsgebonden."

De geciteerde passage geeft aan dat de betrokken soorten in het hele land schade veroorzaken en dat daarom voor die soorten wordt voorzien in de mogelijkheid van een landelijke in plaats

⁶⁴¹ Kamerstukken I, 2005/06, 29448, C.

van provinciale vrijstelling voor schadebestrijding door de grondgebruiker. Dat laat onverlet dat – overeenkomstig de eisen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn voor soorten die onder de reikwijdte van die richtlijn vallen – aan afschot in het kader van een landelijke of provinciale vrijstelling voor schadebestrijding de voorwaarde is verbonden dat er sprake is van dreigende schade aan zijn terrein of opstallen. Er kan – buiten de uitoefening van het jachtrecht – immers niet zonder een beroep op een in de vogelrichtlijn of habitatrichtlijn toegelaten rechtvaardigingsgrond afschot van dieren plaatsvinden. Dat betekent dat ook in individuele gevallen bij gebruikmaking van de vrijstelling voor schadebestrijding zal moeten kunnen worden aangetoond dat sprake is van een reële kans op schade aan terreinen of opstallen. Dat was onder de Flora- en faunawet al zo, dat is onder de Wet natuurbescherming niet gewijzigd en dat gaat nu op gelijke wijze over naar het Bal.

- De KNJV geeft aan dat dit een goed moment is om te toetsen of nog meer in het wild levende diersoorten dan alleen de zwarte kraai, kauw, vos, konijn en Canadese gans voldoen aan de criteria om als landelijke schadesoort aangewezen te worden en verzoekt dit in overweging te nemen.

Over de landelijke schadesoorten bestaan geen nieuwe inzichten. Indien nodig kan de provincie provinciale schadesoorten aanwijzen en de bestrijding daarvan door de grondgebruiker aanwijzen als vergunningvrije flora- en fauna-activiteit.

- LTO-Nederland bepleit om aan artikel 11.26 van het Bal een tweede lid toevoegen met als strekking dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met het oog op het voorkomen van het verspreiden van dierziekten door in het wild levende dieren die grote risico's voor landbouwhuisdieren veroorzaken, passende maatregelen kan treffen. Tot die maatregelen behoren tenminste populatiebeperking door onder andere afschot. Daarnaast kan ook de volksgezondheid of veiligheid van mens en vee een goede reden zijn om dergelijke maatregelen te nemen.

Populatiebeheer valt primair onder de verantwoordelijkheid van de provincies. De provincies kunnen het vangen of doden van dieren door verlening van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit toestaan, ook ter voorkoming van schade voor veehouderijen of om redenen van volksgezondheid of veiligheid. Het beoordelingskader daarvoor is geregeld in paragraaf 8.6.2 van het Bkl, de bevoegdheid voor de vergunningverlening is geregeld in de artikelen 4.6 en 4.12 van het Omgevingsbesluit.

Niettemin is het van belang dat vanwege de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de preventie en bestrijding van dierziekten en de Europese verplichtingen ter zake, de rol van het Rijk in relatie tot de uitoefening van bevoegdheden voor populatiebeheer door provincies wordt verduidelijkt. Daarover wordt overleg met de provincies gevoerd. Voor de preventie en bestrijding van dierziekten bevatten de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren het kader.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

- De NMV vindt de positie van grondgebruikers bij de formulering van schadebeleid en bij wild-beheereenheden onvoldoende.

Het beleid met betrekking tot schadebestrijding wordt vastgesteld door de faunabeheereenheden in het faunabeheerplan en goedgekeurd door de betreffende provincie. In de besturen van de faunabeheereenheden zijn alle belangen vertegenwoordigd, ook die van de grondeigenaren⁹ (artikel 6.1, tweede lid, Ob). Op basis van het goedgekeurde faunabeheerplan wordt door de provincie ontheffing verleend aan de faunabeheereenheid, die deze ontheffing kan 'doormachtigen' aan de wildbeheereenheden in hun werkgebieden. In het hierboven geschetste systeem zijn de belangen van grondgebruikers voldoende geborgd.

- De NMV wijst erop dat predatiebeheer van groot belang is voor de biodiversiteit.

Predatiebeheer kan deel uitmaken van een faunabeheerplan en het op basis daarvan gevoerde populatiebeheer. Dit kan aan de orde zijn als door een te hoge predatiedruk de gunstige staat van instandhouding van prooisorten in gevaar dreigt te komen. Voor zover (agrarische) grondgebruikers zelf schade dreigen te ondervinden van bepaalde predatoren, zoals de vos, biedt het Bal, zoals aangevuld met dit Aanvullingsbesluit, ook de mogelijkheid om de bestrijding daarvan aan te wijzen als geval waarvoor geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit hoeft te worden aangevraagd; dat kan voor landelijke schadesoorten, zoals thans het geval is bij de vos, bij ministeriële regeling, en voor provinciale schadesoorten bij omgevingsverordening.

- De NMV wijst op de moeilijkheid voor adequate schadebestrijding met gebruikmaking van het geweer als grondgebruikers niet over een jachtveld van voldoende omvang (artikel 11.77 van het Bal) beschikken en jachthouders hun jachtrecht niet gebruiken en ook niet willen verhuren.

De wetgeving verplicht er inderdaad niet toe dat het jachtrecht verhuurd of benut wordt. De grondeigenaar blijft in dat geval wel verantwoordelijk voor eventuele schade aan derden door beschermde dieren die op zijn terrein verblijven. Voor zover de jachthouder geen redelijke wildstand bewaart en schade door wild uit zijn jachtveld voorkomt, handelt hij in strijd met artikel 11.66 van het Bal en kan handhavend worden opgetreden. Degenen die door het nalaten van de jachthouder schade lijden, kunnen een civiele procedure wegens onrechtmatige daad tegen de jachthouder instellen. Verder kan de provincie ervoor kiezen populatiebeheer toe te passen en moeten de eigenaar en gebruiker handelingen op hun grond in dat kader gedogen; dit kan desnoods met behulp van de sterke arm worden afgedwongen (artikel 10.28a van de Omgevingswet, zoals aangevuld door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Voor het gebruik van het geweer in andere gevallen dan de uitoefening van de jacht (schadebestrijding, populatiebeheer) kan bij maatwerkregel of maatwerkvoorschrift op grond van artikel 11.30, tweede lid, of artikel 11.32, tweede lid, van het Bal worden afgeweken van de in artikel 11.77 van het Bal neergelegde eisen ten aanzien van de omvang van het veld. Daarbij kunnen nadere regels

worden gesteld die een zorgvuldig gebruik van het geweer verzekeren. Het is primair aan de provincie om ter zake de afweging te maken.

- De NMV is een voorstander van de terugkeer van het nietigheidsbeding uit de Flora- en fauna-wet in relatie tot schadebestrijding.

De Wet natuurbescherming bevat, anders dan de voormalige Flora- en faunawet, ten aanzien van de vrijstelling voor schadebestrijding door grondgebruikers geen bepaling dat elk beding in een overeenkomst dat de grondgebruiker belet gebruik te maken van zijn rechten op grond van een vrijstelling voor schadebestrijding, nietig is. Het is aan de grondgebruiker om in de overeenkomst tot gebruik van de grond een lagere prijs te bedingen, indien hij uit hoofde van die overeenkomst in bepaalde gevallen geen gebruik zal kunnen maken van een vrijstelling voor schadebestrijding. Voorts heeft – in het geval van de pachtovereenkomst – de pachter aanspraak op een vermindering van de pacht prijs als ten gevolge van buitengewone omstandigheden de opbrengst van zijn bedrijf aanzienlijk minder is geweest dan bij het aangaan van de pachtovereenkomst te verwachten was (artikel 330 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek). Gegeven het beleidsneutrale karakter van dit wetsvoorstel bevat het, net als de Wet natuurbescherming, geen bepaling over het nietigheidsbeding, of een grondslag om een dergelijke regel bij algemene maatregel van bestuur te stellen.

- De NOJG en de KNJV pleiten, verwijzend naar de uitsluiting van de toepassing van drijfjacht in artikel 11.59, vijfde lid, van het Bal, dat drijven moeten worden toegestaan in het kader van het de bestrijding van dierziekten die worden verspreid door in het wild levende dieren.

Voor de toe te passen methoden in het kader van dierziektebestrijding is de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren bepalend. Daarbij kan zo nodig worden afgeweken van de beperkingen in het Bal. Verwezen wordt in dit verband bijvoorbeeld naar de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 12 oktober 2018 over de preventieve maatregelen ter voorkoming van verspreiding van de Afrikaanse varkenspest, en de in vervolg daarop getroffen voorziening voor het toestaan van een beperkte bewegingsjacht.⁶⁴²

- De NOJG vraagt waarom de wildbeheereenheden niet worden genoemd in artikel 11.64, derde lid, van het Bal, dat in samenhang met artikel 11.32, tweede lid, van het Bal onder omstandigheden afschot van dieren buiten het kader van het faunabeheerplan mogelijk maakt.

Naar aanleiding van de opmerking is de wildbeheereenheid toegevoegd. Het artikel betreft de omzetting van artikel 3.17, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming. Artikel 3.17 stelt de faunabeheereenheid centraal, maar biedt tegelijk ruimte om het populatiebeheer door wildbeheereenheden (wat over het algemeen de praktijk is) of anderen te laten uitvoeren. In lijn daarmee is de formulering van artikel 11.64, derde lid, aangepast.

⁶⁴² Brief: Kamerstukken II 2018/19, 29683, nr. 245). Regeling: Regeling preventieve maatregelen Afrikaanse varkenspest 2018.

Ten aanzien van faunabeheereenheden, faunabeheerplannen en wildbeheereenheden wordt ook verwezen naar de bespreking van de commentaren in paragraaf 6.3 van deze bijlage.

Middelen: andere middelen dan jachtvogels

- De NMV geeft aan dat voor het voorkomen van stalbranden de bestrijding van plaagdieren erg belangrijk is. Daarbij dient de veehouder op eigen terrein binnen het bouwblok en op landbouwgrond zonder vergunning of melding middelen te mogen gebruiken voor het doden en vangen van mollen, zwarte ratten, bruine ratten of huismuizen door middel van klemmen, vangkooien, lijm en rodenators, aldus de NMV. Ook dient volgens de NMV het gebruik van een luchtdrukgeweer op eigen terrein voor de bestrijding van ongedierte op alle tijden mogelijk te blijven. De kans op stalbranden zal toenemen als de aanpak van ongedierte op eigen grond teveel regels komen. Een particulier vraagt of het gebruik van luchtdrukwapens al dan niet voorzien van nachtzichtapparatuur of geluidsdempers is toegestaan bij het beheer van zwarte ratten, bruine ratten en huismuizen.

De regels van de Wet natuurbescherming worden beleidsneutraal omgezet in het Bal. Deze regels bieden ruimte voor de bestrijding van schadeveroorzakende dieren, op een wijze die recht doet aan de vereisten vanuit natuurbescherming en dierenwelzijn.

Tot de beschermde diersoorten behoren niet de zwarte rat, de bruine rat, de huismuis en de mol en exoten, omdat de populaties van deze soorten niet in het geding zijn en het voor de bestrijding van door deze soorten aangerichte schade onwenselijk is als daarvoor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit zou zijn vereist. Tegen dezelfde achtergrond geldt een uitzondering voor zich in of op gebouwen of daarbij behorende erven of roerende zaken bevindende bosmuizen, huisspitsmuizen of veldmuizen.

In beginsel stellen de Wet natuurbescherming en straks het Bal geen beperkingen aan de tegen deze plaagdieren te gebruiken middelen, buiten de algemene eis dat het lijden van dieren zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Er gelden op dit punt 2 uitzonderingen:

- 1) Voor bepaalde, niet-selectieve vang- en dodingsmiddelen geldt dat deze – behalve op grond van een vrijstelling of omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit – niet mogen worden gebruikt voor het vangen of doden van dieren van wèl beschermde diersoorten, zoals vogels of soorten die in bijlage IV bij de habitatrichtlijn worden genoemd. Deze regel is alleen goed handhaafbaar als niet hoeft te worden afgewacht tot iemand daadwerkelijk een beschermde diersoort vangt of doodt, terwijl betrokkenen zich wel met deze middelen buiten gebouwen bevindt en moet worden aangenomen dat de middelen worden ingezet voor het vangen of doden van dieren. Tegen die achtergrond is het onder zich hebben van de middelen buiten gebouwen verboden (artikel 11.73, eerste lid, van het Bal). Het verbod geldt echter niet voor het bezit of gebruik van de middelen binnen gebouwen, zoals woningen of stallen.
- 2) Aan het gebruik van geweren zijn uit een oogpunt van openbare veiligheid, milieu en dierenwelzijn beperkingen gesteld. Daarbij is op zichzelf het gebruik van het geweer

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

voor het bestrijden van de zwarte rat, de bruine rat en de huismuis toegestaan, mits geweer en munitie voldoen aan de nadere eisen gesteld in het Bal (artikelen 11.76 e.v.).

Een luchtdrukgeweer voldoet niet aan de eis van artikel 11.80 e.v. van het Bal dat sprake is van een hagel- of een kogelgeweer, maar kan binnen gebouwen wel een goed middel zijn voor de bestrijding van overlast gevende dieren. Het gebruik van nachtkijkapparatuur en een geluiddemper is op grond van artikel 11.80, vijfde lid, van het Bal verboden. Provincies kunnen individueel bij maatwerkvoorschrift, maar ook generiek bij maatwerkregel (artikelen 11.30, tweede lid, en 11.32, tweede lid, van het Bal) het gebruik van het luchtdrukgeweer voor het doden van dieren toestaan, onder nadere voorwaarden en beperkingen die een verantwoord gebruik verzekeren. Dat geldt ook voor het gebruik van nachtkijkapparatuur of een geluiddemper, en voor het buiten gebouwen onder zich hebben de onder 1) genoemde middelen. De afweging in welke gevallen en onder welke voorwaarden een uitzondering verantwoord is en of deze uitzondering individueel of generiek kan gelden, kan het beste op provinciaal niveau worden gemaakt. Verder gelden voor het gebruik van het luchtdrukgeweer en de geluiddemper – dat een verboden wapen is, waarvan bezit een aparte ontheffing vergt – te allen tijde de regels van de Wet wapens en munitie.

- De NVPB stelt voor om aan artikel 11.73, eerste lid, onder e, f en h, van het Bal de volgende passage toe te voegen: "... met uitzondering van [vangkooien / lijm / rodenators] die geschikt zijn voor het vangen en doden van [zwarte ratten / bruine ratten / huismuizen] en mits deze worden ingezet door personen die aantoonbaar de nodige kennis en vaardigheden bezitten om deze taak doeltreffend uit te voeren".

Hieraan is geen gevolg gegeven, omdat deze toevoeging niet beleidsneutraal is. Door de toevoeging zou de handhaafbaarheid van de bepaling worden ondergraven, omdat de vraag is hoe wordt bepaald of personen aantoonbaar beschikken of kennis en vaardigheden. Bij onderdeel b, onder 2°, van hetzelfde artikel is dat wel gewaarborgd, omdat de betrokken personen werken onder het gezag van een bestuursorgaan, dat op de voldoening aan deze eis toeziet.

- De UvW stelt voor om de toelichting bij artikel 11.73, eerste lid, onder b, ten 2°, van het Bal te verduidelijken om te voorkomen dat uit de tekst zou kunnen worden gelezen dat waterschappen de klemmen alleen bij waterstaatswerken zouden mogen gebruiken. De UvW stelt voor in de toelichting de volgende tekst toe te voegen: "De bestrijding wordt vlakdekkend uitgevoerd om: 1) de populatie zo klein mogelijk te houden, 2) zo min mogelijk dieren te hoeven doden en 3) zo min mogelijk klemmen te hoeven plaatsen wat tevens het risico op bijvangst van niet-doelsoorten beperkt."

De nota van toelichting is in deze zin aangevuld.

- De UvW geeft aan eerder te hebben voorgesteld de regelgeving die de muskus- en beverrat-tenbestrijding raakt op landelijk niveau te organiseren en verwijst naar zijn consultatiereactie

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

over het Aanvullingswetsvoorstel natuur Omgevingswet. De UvW begrijpt uit de consultatiedocumenten dat dat voorstel is overgenomen en dat regels over de opdracht en de verstrekking en gebruik van het geweer zullen belanden in een nog op te stellen ministeriële regeling.

In artikel 11.76, aanhef en onder c, van het Bal wordt inderdaad ten algemene toegestaan dat het geweer wordt ingezet voor de bestrijding van exoten, waaronder muskus- en beverratten, ingeval sprake is van een opdracht daartoe van gedeputeerde staten of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, of als de betrokken diersoorten zijn aangewezen bij ministeriële regeling. Daarnaast worden in het Bal specifieke regels gesteld over de te gebruiken wapens en munitie, uit een oogpunt van veiligheid, dierenwelzijn en milieu. Het gebruik van het luchtdrukgeweer voor de bestrijding onder verantwoordelijkheid van de waterschappen van muskusratten en beverratten ter bescherming van dijklichamen is na overleg met het IPO en de VNG expliciet toegestaan in artikel 11.82 van het Bal en vergt dus geen maatwerkvoorschrift of maatwerkregel ter afwijking van de overigens in paragraaf 11.2.8 van het Bal gestelde regels over de te gebruiken geweren en munitie. Het feit dat de bestrijding geschiedt door daartoe geëquipeerde personen die werken onder het gezag van een publiekrechtelijke organisatie voor een precies omschreven situatie en doel maakt in dit geval een nadere afweging door gedeputeerde staten overbodig. Uiteraard zal wel te allen tijde aan de regels van de Wet wapens en munitie moeten worden voldaan.

- De NMV is er voorstander van dat wapens die bij jacht- en schadebestrijding gebruikt mogen worden, ook na zonsondergang in het donker gebruikt mogen worden voor het ongedierte dat 's nachts actief is. De bestrijding van ongedierte is ook in het belang van het voorkomen van dierziekten en een volksgezondheidsbelang (de lepto varianten zoals de ziekte van Weil) die door ratten wordt veroorzaakt, aldus de NMV.

Jacht kan niet bij nacht plaatsvinden. Een beperkte uitzondering geldt alleen voor de jacht op wilde eenden een half uur voor zonsopkomst en een half uur na zonsondergang. Voor populatiebeheer en schadebestrijding is wettelijk alleen het gebruik van het geweer bij nacht niet toegestaan, onder meer vanwege de veiligheidsrisico's. Voor het doden of vangen van beschermde diersoorten geldt dat bij vrijstellingen en de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit regels worden gesteld over de te gebruiken middelen, waarbij in voorkomend geval ook uitzonderingen op eventuele wettelijke beperkingen (buiten die voor jacht) kunnen worden toegelaten. Meer specifiek op het punt van de bestrijding van ongedierte wordt verwezen naar de voorgaande reactie.

- De NOJG stelt, verwijzend naar artikel 11.72, tweede en derde lid, van het Bal dat het niet de bedoeling van de wetgever zal zijn dat er niet gejaagd mag worden als er in het veld bijvoorbeeld een vangkooi wordt gebruikt.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Het tweede en derde lid van artikel 11.72 bevatten de beleidsneutrale omzetting van artikel 3.21, tweede lid, van de Wet natuurbescherming en zijn bepalingen die voorheen ook onder de Flora- en faunawet bestonden. De bepaling zijn nodig om adequaat te kunnen handhaven op het verbod om andere middelen voor de jacht te gebruiken dan genoemd in het eerste lid van artikel 11.72 (artikel 3.20 van de Wet natuurbescherming) en niet afhankelijk te zijn van het op heterdaad vaststellen van het daadwerkelijke gebruik van deze andere middelen voor de uitoefening van deze jacht. De bepaling maakt op voorhand niet elke aanwezigheid in het veld van andere middelen onmogelijk, maar legt wel de bewijslast bij degene die de jacht uitoefent om aan te tonen dat het middel daar om andere redenen dan gebruik voor de jacht aanwezig is en als zodanig niet bij de uitoefening van de jacht wordt gebruikt. De toelichting bij artikel 11.72 is op dit punt verduidelijkt. Overigens staat het artikel niet in de weg aan het gebruik van de vangkooi naast het geweer buiten uitoefening van het jachtrecht ten aanzien van de 5 bejaagbare soorten, in het bijzonder in het kader van schadebestrijding of populatiebeheer, als dat uitdrukkelijk door het bevoegd gezag is toegestaan in de vrijstellingsregeling of omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit.

- De NVPB stelt voor om artikel 11.76, onder d, van het Bal als volgt te formuleren: "het bestrijden van de zwarte rat, de bruine rat of de huismuis, dan wel het binnen gebouwen bestrijden van de huismuis en verwilderde rotsduif".

Het geweer kan op grond van de huidige tekst van artikel 11.76, onder b en c, al worden gebruikt voor het doden van vogels of verwilderde dieren. Een toevoeging sub d is daarvoor niet nodig. Van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de vogelrichtlijn, zoals de rotsduif, zijn overigens in geen geval gelijk te stellen met ongedierte als de zwarte rat, de bruine rat of de huismuis. Voor het doden van dieren van deze soorten is te allen tijde een omgevingsvergunning vereist, tenzij sprake is van landelijke of provinciale schadesoorten die de grondgebruiker op grond van een ministeriële of provinciale vrijstelling mag bestrijden. De rotsduif is in artikel 11.44 van het Bal aangewezen als landelijke schade-soort, waarvoor een dergelijke vrijstelling bij ministeriële regeling kan worden verleend.

- De faunabeheereenheid Zuid-Holland wijst er – naar aanleiding van het bepaalde in artikel 11.80, tweede lid, van het Bal – op dat er inmiddels nieuwe, maar kleinere, kalibers op de markt verkrijgbaar zijn die zowel ballistisch als qua trefenergie de wettelijk minimaal voorgeschreven .22 munitie overtreffen. Een voorbeeld hiervan is de .17 HMR. Dit kaliber is thans evenwel niet voor de jacht toegestaan omdat het nominale kaliber kleiner is dan de wettelijk voorgeschreven norm. De faunabeheereenheid vraagt om hier nog eens naar te kijken.

Hierover zal in overleg worden getreden met het Ministerie Justitie en Veiligheid.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt om voor het afschot van dieren gebruik van de geluiddemper op het geweer toe te staan.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Gebruik van een geluiddemper op het geweer kan in een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling daarvan worden toegestaan, ook voor vogels (artikel 8.74n, onder e, van het Bkl), als bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel (artikelen 11.30, tweede lid, en 11.32, tweede lid, van het Bal) een afwijking van artikel 11.80, vijfde lid, van het Bal wordt toegestaan. Geluiddempers zijn op grond van de Wet wapens en munitie verboden wapens, zodat tevens een ontheffing van de Wet wapens en munitie nodig is. Zowel het belang van natuurbescherming als het belang van de openbare veiligheid liggen ten grondslag aan deze vereisten.

- De faunabeheereenheid Zuid-Holland vraagt hoe de afwijkingsmogelijkheid van artikel 3.26, derde lid, van de Wet natuurbescherming ten aanzien van de vereisten van de omvang van het jachtveld, het geweer of het bezit van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit is geregeld.

Afwijking van de algemene regels kan bij maatwerkvoorschrift (individueel) of bij maatwerkregel (generiek) op grond van de artikelen 11.30, tweede lid, en 11.32, tweede lid, van het Bal. De mogelijkheid van maatwerk is nader begrensd in artikel 11.78 van het Bal. Specifiek voor de afwijking van de omgevingsvergunningplicht voor een jachtgeweeractiviteit is de mogelijkheid van een provinciale vrijstelling toegevoegd (artikel 11.76, tweede lid, van het Bal). De omzettingstabel in bijlage 1 bij de nota van toelichting is aangevuld.

- De KNJV bepleit aansluiting van de periode waarvoor een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit wordt verleend op de periode dat het wapenverlof op grond van de Wet wapens en munitie wordt verleend.

De geldigheidsduur van de omgevingsvergunning is gelijk aan die van de huidige jachtakte. Voor handhaving van een termijn van 1 jaar is destijds gekozen als onderdeel van de beheersing van het legaal wapenbezit. Verwezen wordt naar de toelichting in paragraaf 4.3.5 van de nota van toelichting bij het Besluit natuurbescherming (Stb. 2016, 383). Bij nationale belangen wijst de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de vergunningvrije gevallen bij ministeriële regeling aan, zoals voorheen op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming was geregeld in artikel 1.3 van het Besluit natuurbescherming.

- De NOJG merkt bij het eerste lid van artikel 11.77 van het Bal (eisen omvang jachtveld bij gebruik geweer) op dat een jachthouder die een terrein met een oppervlakte van 38 hectare heeft, en daarop dus niet met het geweer mag jagen, een toestemming om buiten aanwezigheid van de jachthouder van een aangrenzend jachtveld te jagen niet mag gebruiken om zodoende een aaneengesloten jachtveld van ten minste 40 hectare te verkrijgen. De jachthouder van dat laatste veld moet dus minimaal 2 ha verhuren (minimaal 6 jaar) om voor de buurman de jacht mogelijk te maken. Een particulier en de faunabeheereenheid Limburg bepleiten een verruiming van de in artikel 11.77 van het Bal berekeningswijze van de omvang van een

jachtveld, door het meetellen van grond waarop een jachthouder met toestemming van grondgebruiker schadebestrijding kan toepassen.

Een voldoende omvang van een jachtveld is een wezenlijke eis, zowel uit een oogpunt van veiligheid als uit een oogpunt van een duurzaam beheer van populaties. Het voorstel van de particulier en faunabeheer-eenheid Limburg is niet overgenomen. Artikel 11.77 van het Bal bevat de beleidsneutrale omzetting van artikel 3.26, eerste lid, onder b, van de Wet natuurbescherming. Artikel 11.77 geldt voor alle gevallen waarin ter uitvoering van de wet het geweer wordt gebruikt, niet alleen voor populatiebeheer of schadebestrijding, maar ook bijvoorbeeld voor de jacht. Meetellen van gronden waarop met toestemming van de grondgebruiker schadebestrijding kan plaatsvinden, betekent in feite een verlaging van de oppervlakte eisen zoals deze ten tijde van het van kracht worden van de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming golden, wat ingevolge artikel 3 van die overeenkomst bij het gebruik van het geweer voor de uitoefening van de jacht niet is toegestaan. Voor het gebruik van het geweer in andere gevallen dan de uitoefening van de jacht op de 5 bejaagbare soorten kan bij maatwerkregel of maatwerkvoorschrift op grond van artikel 11.30, tweede lid, of artikel 11.32, tweede lid, van het Bal worden afgeweken van de eisen ten aanzien van de omvang van het veld. Daarbij kunnen nadere regels worden gesteld die een zorgvuldig gebruik van het geweer verzekeren. Het is primair aan de provincie om ter zake de afweging te maken.

- De NOJG vraagt wat de criteria zijn om gebruik te maken van de afwijkingsmogelijkheid van de minimumeis voor de omvang van het jachtveld bij het gebruik van het geweer buiten de jacht via maatwerk (artikel 11.78 van het Bal) en wat de rol van de wildbeheereenheid bij dit maatwerk is.

Er zijn geen criteria voor het toe te passen maatwerk door de provincie, bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel. De provincie kan, met inachtneming van de doelstellingen van de betrokken bepalingen (natuurbescherming, waarborgen veiligheid, beschermen gezondheid, beschermen milieu) maatwerk toepassen, zoals zij op grond van artikel 3.26, derde lid, van de Wet natuurbescherming een ontheffing of vrijstelling kon verlenen. Er is geen aanleiding om de ruimte van de provincie op dit punt in te perken. Een wildbeheereenheid kan verzoeken om een uitzondering bij maatwerkvoorschrift.

- De NOJG merkt, verwijzend naar artikel 11.85, tweede lid, van het Bal op, dat het op de openbare weg staan met een ongeladen geweer in een foedraal niet strafbaar moet zijn. Hier ontbreekt het criterium het gebruiksklaar voor handen hebben volgens de NOJG.

Artikel 11.85 van het Bal dient ter ondersteuning van de handhaving en de aanpak van de stroperij, waar de bepaling het mogelijk maakt om al handhavend op te treden voordat het geweer wordt gebruikt. Het volstaat om vast te stellen dat degene die het geweer draagt geen omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit heeft of anderszins bevoegd is, of het geweer draagt op terreinen waarop hij de jacht met het geweer niet mag uitoefenen. Het artikel is de

ongewijzigde omzetting van artikel 3.27 van de Wet natuurbescherming. Het tweede lid ziet niet op de situatie dat de houder van het geweer zich nog op de openbare weg bevindt of op een andere locatie waarvandaan niet op wild kan worden geschoten, en het geweer zich in een foedraal bevindt en niet gebruiksklaar is. Dat is verduidelijkt in de toelichting bij artikel 11.85. Tevens is in het artikel 'terrein' vervangen door 'gronden', welk begrip een meer landelijk karakter veronderstelt.

- De KNJV geeft naar aanleiding van de samenvatting aan het begin van de nota van toelichting aan dat die haars inziens ten onrechte de indruk wekt alsof een absolute vergunningplicht voor het gebruik van het jachtgeweer of jachtvogels geldt, terwijl er volgens deze organisatie pas sprake is van vergunningplicht op het moment dat de activiteit mogelijk significant verstorend is. Dat zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden.

De passage in de samenvatting wil alleen uitdrukken dat voor het gebruik van een jachtgeweer of een jachtvogel een specifieke vergunningplicht geldt, namelijk de verplichting van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit of een valkeniersactiviteit. Die staat inderdaad los van de omgevingsvergunning voor activiteiten die mogelijk nadelige gevolgen voor een Natura 2000-gebied of voor van nature in het wild levende planten of dieren hebben. Daarvoor geldt de verplichting van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, respectievelijk – in de in het Bal aangewezen gevallen – een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteiten. Dat wordt in de nota van toelichting uitvoerig toegelicht in de parafen volgend op de samenvatting. Ter voorkoming van misverstanden is de zin in de samenvatting aangepast.

Middelen: valkerij

- Een particulier stelt in zijn internetreactie de vraag waarom jacht alleen met de havik en de slechtvalk is toegestaan. Het NOVO wil duidelijkheid dat buiten de jacht, naast de woestijnbui-zerd, ook de havik en de slechtvalk zijn toegestaan. Tevens vraagt het NOVO of de woestijnbui-zerd buiten het jachtseizoen kan worden gebruikt voor schadebestrijding op het konijn of op de haas. Ook vraagt het NOVO of de woestijnbui-zerd in het kader van schadebestrijding voor het vangen of doden van zoogdieren kan worden gebruikt.

Voor de uitoefening van de jacht op de 5 in de Omgevingswet aangewezen bejaagbare soorten volstaan de havik en de slechtvalk.

Voor het vangen of doden van dieren van andere soorten kan ook behoefte zijn aan inzet van een andere roofvogelsoort. Dat is aan de orde buiten de jacht, in het kader van populatiebeheer of schadebestrijding. Dat vergt een specifieke beoordeling, die afhankelijk is van de omstandigheden en de te vangen of doden diersoort. Die beoordeling vindt plaats bij het verlenen van een vrijstelling in het kader van schadebestrijding of een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit voor het uitvoeren van populatiebeheer of van andere activiteiten gericht op het vangen of doden van dieren.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Van de roofvogels kan in dat kader voor het vangen of doden van vogels, behalve inzet van een gefokte havik of een gefokte slechtvalk, ook inzet van de gefokte woestijnbuizerd worden toegestaan (artikel 8.74, eerste lid, onder c, van het Bkl, zoals gewijzigd door dit Aanvullingsbesluit). De woestijnbuizerd is conform aanbevelingen van Alterra-WUR opgenomen in de lijst van middelen die het bevoegd gezag voor het vangen of doden van vogels kan toestaan. Dit omdat – buiten de jacht – het om het vangen en doden van andere vogelsoorten dan de bejaagbare vogelsoorten kan gaan - zoals meeuwen – , waarvoor de havik en de slechtvalk minder geschikt zijn (Kamerstukken II 2014/15, 33348, nr. 21).

Ook voor het bestrijden van andere dieren dan vogels – zoals bijvoorbeeld het konijn – kan de woestijnbuizerd worden ingezet; voor het vangen of doden van andere dieren dan vogels geldt niet op voorhand een limitatieve lijst, zoals die voor vogels is opgenomen in de artikelen 8.74m en 8.74n van het Bkl.

Voorwaarde is wel in alle gevallen dat de woestijnbuizerd als zodanig in de voor het vangen of doden van vogels of van andere dieren benodigde omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit zijn toegestaan, of zijn toegestaan in de bij omgevingsverordening of ministeriële regeling geregelde vrijstelling van de verplichting om een dergelijke omgevingsvergunning te hebben (artikelen 11.53, vierde lid, en 11.59, vierde lid, van het Bal). In de landelijke vrijstellingsregeling voor het bestrijden van landelijke schadesoorten door de grondgebruiker zijn deze middelen als zodanig toegestaan voor de bestrijding van konijnen en vossen.

In het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden op het punt van de toegestane middelen voor het vangen of doden van dieren geen andere keuzes gemaakt dan onder de Wet natuurbescherming.

- Het NOVO verzoekt om een bevestiging dat voor het gebruik van woestijnbuizerd een omgevingsvergunning nodig is en vraagt waar dat is geregeld. Ook vraagt het NOVO naar de in dit verband vereiste kennis en kunde.

Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, vereist een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit. Een valkeniersactiviteit is in de bijlage bij die wet omschreven als het gebruik van een vogel voor het vangen of doden van een dier. Een woestijnbuizerd is een vogel. Als deze gebruikt wordt voor het vangen of doden van een dier, moet degene die het dier daarvoor inzet beschikken over een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit. Voor het verkrijgen van de omgevingsvergunning moet met goed gevolg een valkeniersexamen zijn afgelegd (artikel 8.74t, eerste lid, van het Bkl), dat voldoet aan de eisen van artikel 11.89 van het Bal.

- Naar aanleiding van paragraaf 3.3.5.3 van de nota van toelichting en het bepaalde in artikel 11.85 van het Bal vraagt het NOVO of het onder zich hebben van een jachtvogel in het veld tot het gebruik waarvan de houder niet, of niet op die locatie gerechtigd is, verboden is. Het NOVO vraagt of dat ook geldt als anderen de vogel begeleiden, de vogel volledig geschoeid is en aan een langveter wordt meegevoerd, en of andere vrije vliegers met bijvoorbeeld papagaaien hiervan uitgesloten zijn.

De betrokken paragraaf en het bepaalde in artikel 11.85 van het Bal gaan uitsluitend over het onder zich hebben van een geweer of een gedeelte van een geweer in het veld. Wel is artikel 11.72, tweede en derde lid, van het Bal relevant. Op grond daarvan is het onder meer verboden om zich met andere roofvogels dan de havik of de slechtvalk in een veld ter uitoefening van de jacht te bevinden. Degene die zich daarmee in het veld bevindt, wordt geacht zich daarmee ter uitoefening van de jacht te bevinden, tenzij het tegendeel blijkt. Dat tegendeel kan onder meer blijken als de houder aannemelijk kan maken dat hij de vogel op grond van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit inzet of op grond van provinciale of landelijke vrijstelling voor schadebestrijding. Als een ander dan de houder van de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit de vogel onder zich heeft als begeleider en de daadwerkelijke vergunninghouder ook aanwezig is en de vogel niet direct inzetbaar is voor het vangen of doden van dieren, dan begaat deze begeleider geen overtreding. Specifieke beperkingen gelden overigens op grond van de artikelen 11.98, vierde lid, in samenhang met artikel 11.97, eerste, tweede en derde lid, en artikel 11.99 van het Bal voor het bezit van en de handel in haviken, in het licht van de waarborging van de legale herkomst (zie hierna paragraaf 4.6).

- Het NOVO wijst op een onduidelijkheid in de tekst van artikel 11.86 van het Bal, waar deze het begrip 'roofvogel' gebruikt.

Naar aanleiding van deze opmerking is het begrip 'roofvogel' vervangen door 'vogels voor het vangen of doden van dieren', wat aansluit bij de begripsomschrijving van 'valkeniersactiviteit' in de bijlage bij de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Tevens is op onderdelen in het artikel nog scherper verwezen naar de kaders voor de inzet van vogels voor het vangen of doden van dieren, die overigens ongewijzigd zijn ten opzichte van het stelsel van de Wet natuurbescherming.

- Het NOVO wijst op een verschrijving in de eerste alinea in paragraaf 3.3.5.5 van de nota van toelichting, waardoor het lijkt alsof alleen voor het gebruik van een jachtgeweer of een eendenkooi een examen ter toetsing van kennis en kunde met goed gevolg moet zijn afgelegd, en niet voor het gebruik van jachtvogels.

Dat ook voor het gebruik van een jachtvogel het daarvoor vereiste examen moet zijn behaald, blijkt uit het vervolg van de paragraaf en uit artikel 8.74t, aanhef en onder a, van het Bkl. De verschrijving is hersteld.

- Ook geeft het NOVO in zijn commentaar aan dat als een valkenier die er alles aan doet om te voorkomen dat de jachtvogel een beschermde diersoort slaat waar dat niet is toegelaten, niet handhavend moet worden opgetreden als de jachtvogel desondanks een verkeerde prooi slaat.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie

Het is aan de handhavende instanties om in een concreet geval te beoordelen of wel of niet sprake is van verwijtbaar handelen dat tot handhaving noopt.

- Het NOVO geeft aan dat voor de juiste uitvoering van het ambacht van de valkerij het gebruik van de fret en de buidel voor het vangen of doden van dieren essentieel is, en vraagt om duidelijkheid over de inzetbaarheid van deze middelen.

De fret en de buidel zijn toegestaan als middelen bij de uitoefening van de jacht op grond van het jachtrecht (artikel 11.72 van het Bal). Er gelden op voorhand geen beperkingen voor het gebruik van deze middelen voor het vangen of doden van andere dieren dan vogels. Voorwaarde is wel dat deze middelen als zodanig in de voor dat vangen of doden benodigde omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit zijn toegestaan, of zijn toegestaan in de bij omgevingsverordening of ministeriële regeling geregelde vrijstelling van de verplichting om een dergelijke omgevingsvergunning te hebben (artikelen 11.53, vierde lid, en 11.59, vierde lid, van het Bal). In de landelijke vrijstellingsregeling voor het bestrijden van landelijke schadesoorten door de grondgebruiker zijn deze middelen als zodanig toegestaan voor de bestrijding van konijnen en vossen.

4.6 Handel en bezit

- De NBvV zou in de begripsomschrijving van 'verhandelen' in de bijlage bij de Omgevingswet toegevoegd willen hebben "met het oog op commerciële doeleinden".

Waar het begrip 'verhandelen' een wettelijk omschreven begrip is, kan daarover in dit Aanvullingsbesluit niets naders worden geregeld. In die begripsomschrijving komt het commerciële oogmerk overigens expliciet tot uitdrukking. Er wordt overigens op gewezen dat het Bal, evenals de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming, op verschillende plekken ook niet-commercieel bezit als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit aanmerkt (artikelen 11.40 en 11.48, eerste lid, aanhef en onder b), geheel verbiedt of verbiedt als de legale herkomst van het dier, de plant, of het product daarvan niet kan worden aangetoond (artikelen 11.94 en 11.98 e.v.).

- De NBvV vraagt zich af of het duurzaam, hobbymatig houden van gefokte exemplaren van van nature in het wild levende vogels in een beschermde leefomgeving is aan te merken als een flora- en fauna-activiteit.

Het houden van dergelijke vogels valt niet onder de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit, maar is verboden op grond van artikel 11.97, eerste lid, van het Bal. Er geldt op grond van artikel 11.98 van het Bal een vrijstelling van dit verbod als de houder van de vogel kan aantonen dat de betrokken vogel is gefokt en niet aan het wild is onttrokken. Daarvoor moet de vogel onder meer overeenkomstig de regels van een naadloos gesloten pootring worden voorzien. Hiermee wordt de bewijslast neergelegd bij de houder van de vogel, wat

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

noodzakelijk is voor een adequate aanpak van illegale handel in beschermde diersoorten. De regeling is een continuering van de thans geldende regeling voor het houden van gefokte vogels van het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3.6.3 van de nota toelichting.

- Specifieke beperkingen gelden op grond van de artikelen 11.98, vierde lid, in samenhang met artikel 11.97, eerste, tweede en derde lid, en artikel 11.99 van het Bal voor het bezit van en de handel in haviken, in het licht van de waarborging van de legale herkomst. Bezit van deze dieren is alleen toegestaan op grond van een maatwerkvoorschrift, als op basis van DNA-fingerprints van zowel de oudervogels als de jonge vogel kan worden aangetoond dat de havik in gevangenschap is gefokt. Dit ter voorkoming van een toename van de druk op de wilde populaties haviken door illegale onttrekking van haviken aan de natuur, zoals wordt aangegeven in paragraaf 3.3.6.3 van de nota van toelichting. Volgens het NOVO is dat achterhaald en gaat het goed met de wilde populaties.

Na een spectaculaire toename van de aantallen broedparen tussen 2000 en 2015 tot ruim 12.000 paren is er nu sprake van een lichte afname. Het blijft onverminderd noodzakelijk om genoemde eisen te stellen ter voorkoming van een toename van de druk om haviken illegaal aan de natuur te onttrekken. De passage in paragraaf 3.3.6.3 van de nota van toelichting geeft dit juist weer.

- Het NOVO vraagt in het licht van het vereiste om de legale herkomst van onder CITES vallende soorten aan te kunnen tonen, of het niet volstaat om in het veld bij het onder zich hebben van een exemplaar van een CITES-soort een kopie van het CITES-document bij je te hebben in plaats van het origineel, dat zo geleidelijk aan onleesbaar wordt.

Aan de hand van een origineel document moet de legale herkomst aangetoond kunnen worden. Dat wil echter niet zeggen dat bij gebruik in het veld dat origineel direct bij de hand moet zijn. Een kopie volstaat, mits aan de handhavende instantie desgevraagd binnen heel korte termijn ook het origineel kan worden overlegd. Betrokkene kan daartoe, als hij zich niet in de directe omgeving van zijn woning bevindt, ook het origineel in zijn auto bewaren.

- Ook vraagt het NOVO om te verduidelijken of een gefokte vogel die mede is genoemd op de bijlagen behorend bij de CITES-verordening en die voorzien is van een naadloos gesloten pootring, ook voorzien dient te zijn van een microtransponder.

De microtransponder is niet vereist als een gesloten pootring is aangebracht. Artikel 11.98, tweede lid, van het Bal geeft door het gebruik van het woord 'of' aan dat het hier om alternatieve vereisten gaat. In de toelichting bij dat artikel is dat verhelderd.

4.7 Exotenbestrijding en overige onderwerpen Bal

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe mist een omschrijving van het begrip 'exoot' en heeft de indruk dat de begrippen niet consistent worden gebruikt.

Naar aanleiding van de opmerkingen zijn in de bijlage bij het Bal omschrijvingen van de begrippen 'exoot', 'invasieve exoot', 'uitheemse soort' en 'invasieve uitheemse soort' opgenomen, waarbij het begrip 'exoot' en 'invasieve exoot' wordt gebruikt voor een enkel exemplaar van een uitheemse soort of een invasieve uitheemse soort. Voor het overige – los van het onderscheid tussen exemplaar en soort – is aangesloten bij de omschrijving van de begrippen 'uitheemse soort' en 'invasieve uitheemse soort' in artikel 3 van Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten; deze verordening wordt in de bijlage bij de Omgevingswet afgekort als "invasieve-exoten-basisverordening".

Verder is in artikel 11.28 het begrip 'uitheemse soort' vervangen door 'exoot'. Het begrip 'exoot' wordt gebruikt in artikelen die betrekking hebben op de inzet van het geweer; er is geen reden om voor het gebruik van het geweer ter bestrijding van schade door exoten een onderscheid te maken tussen exoten en invasieve exoten. Het specifieke begrip 'invasieve exoot' wordt gebruikt daar waar specifieke verplichtingen gelden voor invasieve soorten op grond van de invasieve exoten-basisverordening.

- Ecologica en het Netwerk Groene Bureau 's dringen aan op het opheffen van belemmeringen voor het snel kunnen handelen bij de bestrijding van exoten.

Kennelijk refereren deze organisaties nog aan een sinds 1 juli 2018 weggenomen⁶⁴³ onduidelijkheid in artikel 3.18, vierde lid, van de Wet natuurbescherming, die leek te impliceren dat de afwegingskaders voor het kunnen doden van beschermde inheemse diersoorten van overeenkomstige toepassing zouden zijn op het kunnen doden van exoten of verwilderde dieren.

De provincies beschikken over de nodige instrumenten om exoten te bestrijden, onder meer via populatiebeheer. Populatiebeheer moeten eigenaren en gebruikers op hun grond gedogen (artikel 10.28a van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Deze gedoogplicht geldt van rechtswege en vergt geen voorafgaande gedoogbeschikking, wel het 48 uur tevoren schriftelijk informeren van de eigenaar. Dat informeren kan bij spoedeisendheid echter ook mondeling, vlak voor het moment van het treffen van de maatregelen zelf kan gebeuren. Verder zijn op grond van artikel 10 van de invasieve-basis-exotenverordening nationale noodmaatregelen mogelijk, die op grond van artikel 11.105, derde lid, van het Bal bij ministeriële regeling (dus snel) kunnen worden vastgesteld.

⁶⁴³ Artikel XII, onder G, van de Wet van 25 april 2018 tot herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetsbepalingen op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Verzamelwet EZK en LNV 2018) (Stb. 2018, 142).

- Een particulier veronderstelt dat het op grond van het Aanvullingsbesluit geen gebruik van het geweer mogelijk is voor de bestrijding van exoten of verwilderde dieren.

Deze veronderstelling is niet juist. Artikel 11.76, aanhef en onder c, van het Bal staat het gebruik van het geweer toe voor het bestrijden van verwilderde dieren of exoten, als dat in opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit of van gedeputeerde staten gebeurt, of als de betrokken diersoorten zijn aangewezen bij ministeriële regeling. Een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is niet vereist. De opdracht of de regeling bepaalt het kader waarbinnen afschot kan geschieden. Artikel 10.28a van de Omgevingswet (overeenkomstig de wijzigingen voorzien in het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet) voorziet ook in een regeling voor een gedoogplicht voor grondgebruikers voor eventuele maatregelen ter beperking van populaties verwilderde dieren of exoten. Daarmee wordt de regeling van de Wet natuurbescherming beleidsneutraal overgezet naar het stelsel van de Omgevingswet.

- Deze particulier vraagt ook of het nieuwe artikel 6.2, derde lid, van het Ob, dat regelt dat het faunabeheerplan geen betrekking heeft op het populatiebeheer van exoten of verwilderde dieren, in de weg staat aan een effectief beheer daarvan.

Het artikellid – dat eenzelfde strekking heeft als artikel 3.12, tiende lid, van de Wet natuurbescherming – verbiedt geen planmatige aanpak van de bestrijding van verwilderde dieren en exoten. Een dergelijke aanpak is echter geen onderdeel van het faunabeheerplan. Dat is ook logisch, omdat jacht, schadebestrijding en het reguliere faunabeheer daar geen betrekking op hebben en over de bestrijding van exoten ook niet in alle gevallen de vereiste kennis binnen de faunabeheereenheid aanwezig zal zijn en specifieke vereisten op grond van de Invasieve exoten basisverordening kunnen gelden. Het ligt in de rede dat – afhankelijk van de verantwoordelijkheid voor de betrokken soort – provincie of rijk een planmatige aanpak ontwikkelt, op basis waarvan opdrachten tot afschot of andere maatregelen worden verstrekt. De toelichting bij artikel 6.2 van het Ob is in deze zin aangevuld.

4.8 Houtopstanden en hout

- Een aantal organisaties van boseigenaren en organisaties op het vlak van natuur- en bosbeheer (FPG, de groene organisaties, Staatsbosbeheer en VBNE) maakt bezwaar tegen het feit dat artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming niet in het ontwerp-Aanvullingsbesluit terug komt. Dat artikel ontzegt provincies en gemeenten de bevoegdheid om regels te stellen over de in de Wet natuurbescherming geregelde onderwerpen ten aanzien van houtopstanden buiten de bebouwde kom. Provincies en gemeenten kunnen wel regels stellen voor houtopstanden die buiten de reikwijdte van de Wet natuurbescherming vallen: houtopstanden bestaande uit hoogstamfruitbomen, geknotte populieren of geknotte wilgen.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Zoals aangekondigd in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 21 oktober 2016, is artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming niet in werking getreden, omdat de betrokken bepaling in de praktijk onduidelijkheid bleek te geven over welke regels provincies en gemeenten mogen stellen ter bescherming van houtopstanden in het landelijke gebied. Daarbij werd erop gewezen dat provincies en gemeenten in het licht van de decentralisatie van het gebiedsgerichte beleid en de filosofie over de bevoegdheidsverdeling zoals deze ook in de Omgevingswet vorm heeft gekregen, de ruimte moeten hebben om met het oog op de bescherming van biodiversiteit en landschappen regels ten aanzien van houtopstanden te stellen, en dat dit ook aansluit bij de doelstellingen van de Wet natuurbescherming.

De betrokken organisaties wijzen erop dat zij inmiddels worden geconfronteerd met een veelheid aan gemeentelijke regels over de kap van houtopstanden buiten de bebouwde kom, dat deze regels in grote mate overlappen met de gestelde rijksregels, dat dit de duidelijkheid niet ten goede komt en onnodige lasten veroorzaakt. Zij vragen om een equivalent van artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming alsnog op te nemen in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

Met het IPO en de VNG zal het overleg worden aangegaan om te bezien op welke wijze aan de zorgen van de betrokken organisaties tegemoet kan worden gekomen. Daarbij is van belang dat uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat de regels die gemeenten stellen in het omgevingsplan moeten passen binnen de eigen taak, en dat het oogmerk van de gemeentelijke regels moet verschillen van het oogmerk waarmee de regels op rijksniveau zijn gesteld. Onder de Omgevingswet zijn nu nadrukkelijk als oogmerk voor de rijksregels op het vlak het vellen en beheren van houtopstanden vastgelegd: natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden. Dat betekent dat gemeenten vanuit die oogmerken geen regels over het vellen en beheren van houtopstanden buiten de bebouwde kom meer kunnen stellen, behalve voor specifieke houtopstanden die in artikel 11.112 van het Bal zijn uitgezonderd van de reikwijdte van de bepalingen in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Gemeenten kunnen dergelijke regels over het vellen en beheren van houtopstanden buiten de bebouwde kom bijvoorbeeld wel stellen uit het oogmerk van het behoud van cultureel erfgoed, bijvoorbeeld ter bescherming van groene (aangelegde) monumenten of cultuurlandschappen. Provincies hebben gegeven hun verantwoordelijkheid voor het landelijk gebied – net als onder de Wet natuurbescherming – een ruimere mogelijkheid tot het stellen van regels. Zij kunnen immers via maatwerkregels en maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet nader invulling geven aan de rijksregels en daar onder omstandigheden ook van afwijken. Uit de commentaren blijken geen wezenlijke problemen met de provinciale regels.

De toelichting bij artikel 5.165b van het Bkl is in lijn met het voorgaande aangevuld.

- Staatsbosbeheer geeft in zijn commentaar aan dat het 'dunnen van hout', dat op grond van de voorheen geldende begripsomschrijving in artikel 1.1 van de Wet natuurbescherming niet als

het vellen van een houtopstand wordt aangemerkt, in het Aanvullingsbesluit niet terugkomt en dat de toelichting op dit punt beperkt is.

Naar aanleiding van de opmerking is het begrip 'dunnen' verder uitgewerkt in het artikel over het toepassingsbereik van de paragraaf over houtopstanden in hoofdstuk 11 van het Bal (artikel 11.112). Het begrip 'vellen' is omschreven in de bijlage bij de Omgevingswet. De nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

- Tennet vraagt wie het bevoegd gezag is voor houtkap onder en direct aangrenzend aan hoogspanningsleidingen. Zij vragen ook wat onder onderhoud wordt verstaan.

In de toelichting bij artikel 4.12 van het Ob, dat in samenhang met artikel 11.115, tweede lid, van het Bal de bevoegdheid regelt, is verduidelijkt dat onder onderhoud van het hoogspanningsnet en het onderhoud aan de buizen, leidingen en installaties, vallende onder de rijksbevoegdheid, ook worden begrepen bevoegdheden voor meldingen, maatwerkvoorschriften en toestaan van gelijkwaardige maatregelen ten aanzien van werkzaamheden die direct samenhangen met het functioneren daarvan. Bij die werkzaamheden valt te denken aan het verwijderen van planten en bomen die door wortels de leidingen zou kunnen aantasten of die in hoogspanningsleidingen zou kunnen groeien en daardoor de energievoorziening of de veiligheid van het gas- en elektriciteitstransport in gevaar zou kunnen brengen. Dit laatste wijkt af van de interpretatie die werd gegeven in het artikelsgewijze deel van de nota van toelichting bij het Besluit natuurbescherming bij artikel 1.3, eerste lid, onder a, sub 6°, van dat besluit, maar past bij de keuze die over het geheel ten aanzien van infrastructuur is gemaakt, om nadrukkelijk ook naar samenhang tussen de activiteit en de werking van de infrastructuur als zodanig te kijken. Een goede werking van die infrastructuur is immers van nationaal belang. Onder 'onderhoud' wordt verstaan, hetgeen daar in het normale spraakgebruik onder wordt verstaan. De rijksbevoegdheid heeft overigens niet alleen betrekking op 'onderhoud', maar ook op aanleggen, uitbreiden, inrichten, wijzigen, gebruiken of beheren van dit soort infrastructuur. Als een activiteit geen 'onderhoud' is, dan kan zij wellicht als een van de andere genoemde werkzaamheden worden aangemerkt.

- Tennet meent ook dat onder hoogspanningsleidingen nimmer sprake zal zijn van volwaardige houtopstanden en dat daarom de regels over het vellen van houtopstanden daarop niet van toepassing kunnen zijn.

Of sprake is van een volwaardige houtopstand of niet, vergt een beoordeling van geval tot geval, waarover geen algemene uitspraken zijn te doen. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij artikel 4.1 van de Wet natuurbescherming is er bewust voor gekozen om bijvoorbeeld 'spontane opslag' in graslanden en heiden niet zonder meer uit te zonderen van de meldingsplicht en de herbeplantingsplicht.⁶⁴⁴ Overigens valt Tennet bij handelen overeenkomstig een

⁶⁴⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, blz. 248.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen gedragscode, op grond van artikel 11.132, eerste lid, aanhef en onder d, van het Bal, niet onder de meldings- en herbeplantingsplicht bij het vellen van houtopstanden.

- Het IPO geeft aan dat de termijn van 4 weken die in artikel 11.127 van het Bal is gekoppeld aan de meldplicht bij het vellen van een houtopstand, afwijkt van de termijn van 6 weken die de provincies onder de Wet natuurbescherming in hun verordening hanteren. Ook mist het de in die wet geregelde mogelijkheid van provinciale ontheffingen en vrijstellingen en de mogelijkheid voor provinciale staten om regels te stellen over het bosbouwkundig verantwoord zijn van de herbeplanting, alsook de vrijstelling van de meldplicht en de herbeplantingsplicht bij handelen overeenkomstig een goedgekeurde gedragscode.

De in artikel 11.127 van het Bal genoemde termijn voor de melding van het vellen van houtopstand van (tenminste) 4 weken voorafgaand aan dat vellen sluit aan op andere meldplichten in het Bal (zie bijvoorbeeld artikel 4.597) en de termijn die voorheen was gesteld in artikel 4.2, tweede lid, van de Regeling natuurbescherming. Bij maatwerkregel kan de provincie van deze termijn afwijken.

De bevoegdheden tot verlening van ontheffing of vrijstelling komen terug in de bevoegdheid om bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel af te wijken van de algemene regels van het Bal (artikelen 11.118, tweede lid, en 11.120, tweede lid, van het Bal).

Over het bosbouwkundig verantwoord zijn van de herbeplanting, kunnen de provincies maatwerkregels stellen (artikel 11.118, eerste lid, van het Bal).

Voor het bosbouwkundig herbeplanten gelden geen beperkingen ten aanzien van de stellen maatwerkregels, vandaar dat ter zake niets is geregeld in artikel 11.130 van het Bal.

De uitzondering op de meldingsplicht en herbeplantingsplicht ingeval van vellen van een houtopstand bij handelen overeenkomstig een door de minister erkende gedragscode, komt terug in artikel 11.132, eerste lid, aanhef en onder d, van het Bal.

- Staatsbosbeheer maakt in zijn reactie enkele redactionele opmerkingen bij de artikelen 11.108 en 11.109 van het Bal.

Deze zijn deels overgenomen.

- Staatsbosbeheer uit twijfel over de meerwaarde naast de bestaande vrijstellingsmogelijkheid van de in artikel 11.131, eerste lid, onder d, van het Bal geregelde uitzondering op de meldplicht bij het vellen van een houtopstand en op de herbeplantingsplicht, ingeval wordt gehandeld overeenkomstig een gedragscode die is aangewezen bij ministeriële regeling.

Die meerwaarde zit hem in het verminderen van de lasten voor degene die houtopstanden velt en voor de overheid. Voorkomen wordt immers dat voor het regelmatig vellen steeds een melding moet worden gedaan of ontheffing van de meldplicht en herbeplantingsplicht op dezelfde locatie moet worden gedaan. Momenteel vindt in samenspraak met de provincies de beoordeling

van een gedragscode van Tennet voor beheer onder en nabij hoogspanningsmasten plaats. Het is juist dat een dergelijke lastenverlichting ook via een provinciale vrijstelling kan worden bereikt, maar het voordeel van de gedragscode is dat die vrijstelling een landelijke werking heeft en dus niet een besluit van elk van de provincies vergt, en meer omvattend een zorgvuldige uitvoering van het beheer omschrijft.

- Staatsbosbeheer merkt in zijn commentaar op dat de ontheffing van de meldingsplicht bij het vellen van een houtopstand en de herbplantingsplicht terugkeert in vorm van de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften. In het overgangsrecht bij de Wet natuurbescherming was in het overgangsrecht expliciet geregeld dat onder de Boswet verleende ontheffingen van kracht bleven. Staatsbosbeheer geeft aan dat het onduidelijk is waaruit blijkt dat dit ook onder de Omgevingsregelgeving het geval blijft.

Artikel 2.8 van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet bevat de overgangsrechtelijke bepalingen met betrekking tot de regels ter bescherming van houtopstanden, hout en houtproducten. Het eerste lid van artikel 2.8 waarborgt dat het verbod op het vellen van hout, bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, niet van toepassing is op degene die voordat dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking is getreden, een kennisgeving heeft gedaan op grond van de Wet natuurbescherming. Het tweede lid van artikel 2.8 regelt dat algemene of individuele bijzondere kapverboden als bedoeld in artikel 4.2, derde lid, van de Wet natuurbescherming, worden gecontinueerd als respectievelijk maatwerkvoorschrift en maatwerkregel. Ontheffingen en vrijstellingen die op grond van de artikelen 4.5 van de Wet natuurbescherming zijn verleend van de regels voor het vellen van houtopstanden worden op grond van het derde lid van artikel 2.8 gecontinueerd als maatwerkvoorschrift of maatwerkregel. Datzelfde geldt voor de ontheffingen die zijn verleend grond van artikel 4.9 van de Wet natuurbescherming van de regels over het bezit of het verhandelen van hout of houtproducten. Kennisgevingen en ontheffingen op grond van de Boswet gelden inmiddels – op grond van artikel 9.9 van de Wet natuurbescherming als meldingen en ontheffingen in de zin van de Wet natuurbescherming en vallen dus straks ook onder het overgangsrecht van artikel 2.8 van de Aanvullingswet natuurbescherming Omgevingswet.

5. Wijziging van het Bkl

5.1 Uitoefening taken

- De Omgevingsdienst West-Holland geeft aan dat de Omgevingswet diverse mogelijkheden biedt om de natuur beter te beschermen met behulp van programma's, gebiedsontheffingen en omgevingsvisies, maar dat het de vraag is of optimaal is geborgd dat van de geboden instrumenten daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt. Door de bevoegd gezag-rol bij de 12 provincies neer te leggen, kan ook een ongewenste situatie ontstaan dat de natuur niet in elke provincie optimaal wordt beschermd, als de provincie minder prioriteit geeft aan haar taak of moet bezuinigen op de middelen om haar taak goed uit te voeren.

In artikel 2.18, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en in artikel 3.19 van het Bkl, zoals gewijzigd door dit Aanvullingsbesluit, heeft de provincie tot taak gekregen om behoud en herstel van beschermde of kwetsbare soorten, hun leefgebieden en natuurlijke habitats overeenkomstig de geldende internationale verplichtingen te realiseren. Daarover zijn in het Bestuursakkoord natuur en in het Natuurpact afspraken gemaakt. Als een provincie de gemaakte afspraken niet nakomt, kan in het uiterste geval door het Rijk worden opgetreden wegens taakverwaarlozing. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.19 van het Bkl.

- Het IPO bepleit in zijn commentaar om in de diverse artikelen in hoofdstuk 3 van het Bkl "provinciebestuur" te vervangen door "gedeputeerde staten". Dit om onnodige discussies te voorkomen welk bestuursorgaan van de provincie exact bevoegd is.

Er wordt op gewezen dat hoofdstuk 3 geen regeling van bevoegdheden maar een regeling van taken bevat. De in het Aanvullingsbesluit gebruikte terminologie sluit aan bij artikel 2.18 van de Omgevingswet, dat provinciale taken voor de fysieke leefomgeving belegt bij het provinciebestuur. Er is geen wettelijke basis om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen of dat in een concreet geval provinciale staten dan wel gedeputeerde staten is. Op voorhand is ook niet altijd te zeggen welke instrumenten ter uitvoering van de taken worden ingezet. Gaat het om het stellen van regels bij omgevingsverordening, dan zijn dat provinciale staten. In andere gevallen kunnen dat gedeputeerde staten zijn.

Als het daadwerkelijk gaat om de regeling van bevoegdheden, is het wel van belang expliciet te bepalen wie binnen de provincie bevoegd gezag is. Dat is ook gebeurd, onder meer in de artikelen 11.4 en 11.7 van het Bal, in de artikelen 4.12 en 4.25 van het Ob, en - bij specifieke op wettelijk niveau geregeld bevoegdheden op het vlak van natuur - in de Omgevingswet, zoals deze wordt gewijzigd overeenkomstig de Aanvullingswet natuur Omgevingswet (onder meer in de artikelen 2.44, 8.1, eerste en vierde lid, 10.28a, eerste en tweede lid, 15.17).

- De groene organisaties zien de verplichting van artikel 1.12, eerste lid, van de Wet natuurbescherming – overgezet in artikel 2.18, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet en artikel 3.19 van het Bkl – graag ook opgenomen voor het Rijk voor niet-provinciaal ingedeelde gebieden.

De gehoudenheid op rijksniveau om te voldoen aan internationale verplichtingen en daartoe ook actieve maatregelen, behoeft geen implementatie, waar de gehoudenheid van de Staat om te voldoen aan internationaalrechtelijke verplichtingen gegeven is. Alleen wanneer deze verplichtingen in medebewind worden doorgelegd naar andere overheden en deze overheden daarop aanspreekbaar moeten zijn, heeft een bepaling als die van artikel 1.12, eerste lid, van de Wet natuurbescherming betekenis. Verder zijn wel specifieke bepalingen opgenomen waar onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over specifieke beheersverantwoordelijkheden voor Natura 2000-gebieden, waarmee een goede omzetting van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn in het geding zou kunnen komen; daarvoor bevat artikel 3.24 van het Bkl een specifieke verplichting.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Verder legt artikel 2.19, tweede lid, van de Omgevingswet de algemene verantwoordelijkheid voor het beheer van de rijkswateren (bij provinciaal niet-ingedeeld gebied gaat het over het algemeen om zee) bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

- De groene organisaties wijzen erop dat artikel 1.13, derde lid, van de Wet natuurbescherming de bepaling bevat dat een bestuursorgaan rekening houdt met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied "onverminderd de artikelen 2.1, eerste lid, 2.8, met uitzondering van het negende lid, 3.3, vierde lid, en 3.8, vierde lid", zodat duidelijk wordt dat bij de toepassing van juist deze artikelen de genoemde eisen geen rol spelen. De organisaties missen een dergelijke verduidelijking in het nieuwe artikel 3.18 van het Bkl.

Naar aanleiding van dit commentaar is in artikel 3.18 verduidelijkt dat het artikel geen afbreuk doet aan de in het Bkl voor taken en bevoegdheden op het gebied van natuurbescherming en het beheer van natuurgebieden gestelde regels en is in de toelichting bij artikel 3.18 van het Bkl aangegeven dat dit in het bijzonder geldt voor de door de groene organisaties genoemde bepalingen.

- Het IPO wijst in zijn advies op de in artikel 3.20, tweede lid, van het Bkl, zoals gewijzigd door dit Aanvullingsbesluit, gestelde eis dat in het aanwijzingsbesluit van een Natura 2000-gebied de geometrische begrenzing van het gebied wordt opgenomen. Volgens het IPO betekent dit dat de betreffende geo-informatie moet worden ontsloten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Het IPO wil weten bij wie de verantwoordelijkheid hiervoor ligt, welke afspraken hierover zijn gemaakt, wat wordt geregeld ten aanzien van het beheer en de borging van de juistheid van deze digitale geo-informatie.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de taak en de bevoegdheid om Natura 2000-gebieden aan te wijzen en is dus ook verantwoordelijk voor de juiste geo-informatie. Deze wordt opgenomen in het aanwijzingsbesluit. Bezien wordt hoe de ontsluiting daarvan via het Digitaal Stelsel Omgevingswet kan plaatsvinden. Overigens is op de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden die zijn vastgesteld vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet, overgangsrecht van toepassing. Verwezen wordt naar artikel 2.1 van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

- De NMV wijst op de vereisten van het Eerste Protocol van het EVRM ten aanzien van gedoogplichten in relatie tot het eigendomsrecht.

In het licht van de vereisten van het Eerste Protocol bij het EVRM ten aanzien van de bescherming van het eigendomsrecht, wordt de gedoogplicht van maatregelen ter bescherming van Natura 2000-gebieden en van bijzondere nationale natuurgebieden uitdrukkelijk op formeel wettelijk niveau geregeld (het nieuwe artikel 10.10a van de Omgevingswet, zoals aangevuld overeenkomstig het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Zoals in dat artikel tot uitdrukking komt en in het Bkl in de vorm van instructieregel wordt neergelegd (de nieuwe

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

artikelen 3.21 en 3.28 als voorzien in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet), worden te gedogen maatregelen alleen getroffen als dat noodzakelijk is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken natuurgebied. Gezien het ingrijpende karakter van de gedoogplicht, wordt daarvan alleen als ultimum remedium gebruik gemaakt, als de grondeigenaar zelf niet bereid of in staat is om de betrokken maatregelen te treffen. De toelichting bij de artikelen 3.21 en 3.28 van het Bkl is op dit punt verduidelijkt.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe verzoekt in haar reactie om het opnemen van een regeling voor grondeigenaren die schade lijden als gevolg van een toegangsbeperking (artikel 2.44 van de Omgevingswet en artikel 3.22, eerste lid, van het Bkl). Zij verwijst in dit verband naar het eerste protocol van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

De artikelen 15.1 e.v. van de Omgevingswet bevatten een regeling voor nadeelcompensatie, mocht een eigenaar onevenredig nadeel ondervinden als gevolg van een overheidsbesluit. Overeenkomstig de Aanvullingswet natuur Omgevingswet zal het toegangsbeperkingsbesluit als schadeveroorzakend besluit aan artikel 15.1 worden toegevoegd (tweede nota van wijziging). Bij toegangsbeperkingsbesluiten zal een dergelijk onevenredig nadeel niet snel spelen, nu de artikelen 3.22 en 3.27 van het Bkl, zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, eisen dat de toegang niet wordt beperkt voor eigenaren en gebruiksgerechtigden voor zover daardoor de toegang tot hun onroerende zaak ernstig zou worden belemmerd. Verder geldt op grond van de Algemene wet bestuursrecht dat bij het nemen van een dergelijk besluit een goede belangenafweging moet plaatsvinden. Tegen een besluit dat de toegang beperkt of verbiedt staat beroep open bij de bestuursrechter.

- Ook bepleit deze stichting het laten vervallen van artikel 3.28 van het Bkl vanwege een vermeende doublure met de artikelen 10.10a en 10.28a van de Omgevingswet. Ook hier wijst zij erop dat een mogelijkheid tot schadevergoeding moet worden opgenomen.

De artikelen 10.10a en 10.28a van de Omgevingswet richten zich tot burgers: deze moeten bepaalde maatregelen gedogen. Artikel 3.28 van het Bkl richt zich tot de overheid: die moet bepaalde maatregelen treffen met het oog op de instandhouding van een Natura 2000-gebied. Er is dus geen sprake van een dubbeling. Afdeling 15.2 van de Omgevingswet, als voorzien in de Invoeringswet Omgevingswet, regelt de vergoeding van schade die ontstaat als gevolg van te gedogen maatregelen.

- Bij bijlage VA, behorende bij artikel 3.29 van het Bkl, merkt de NOJG op dat niet elke exoot van de Unielijst daarop staat.

De lijst bevat de invasieve exoten voor de bestrijding waarvan de provincies verantwoordelijk zijn en waarover overeenstemming met de provincies is bereikt. Deze lijst is dus niet per se dezelfde als de Unielijst. Voor de bestrijding van de niet op de lijst staande soorten is het Rijk

verantwoordelijk (artikel 2.19 Omgevingswet). Verwezen wordt naar de uitvoerige toelichting op dit punt bij artikel 3.29 van het Bkl.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt om in de toelichting bij artikel 3.30 van het Bkl op te nemen dat het bij dit park en het Nationale Park de Veluwezoom gaat om internationaal befaamde en hogelijk gewaardeerde nationale parken die niet erkend willen worden in de zin van artikel 3.30.

Het Nationale Park De Hoge Veluwe en het Nationale Park De Veluwe Zoom worden inderdaad hogelijk gewaardeerd. De nota van toelichting dient echter ter toelichting van de wettelijke bepalingen en de achtergronden daarbij en niet voor het doen van uitspraken over de waardering van individuele parken en overwegingen van die parken om wel of geen formele erkenning van de overheid te vragen. Wel is in de nota van toelichting aangegeven dan deze parken voldoen aan de criteria van de IUCN.

5.2 Programma's

Algemeen

De groene organisaties geven in hun commentaar aan dat zij verschillende elementen uit artikel 1.13, tweede lid, van de Wet natuurbescherming waaraan programma's moeten voldoen missen in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

De in artikel 1.13, tweede lid, van de Wet natuurbescherming gestelde eisen komen terug bij de in het Aanvullingsbesluit opgenomen regels over de programmatische aanpak stikstof (afdeling 4.5 van het Bkl) en in artikel 3.16 van de Omgevingswet. Deze regels hebben materieel dezelfde inhoud als de in het Besluit natuurbescherming gestelde regels.

Daarnaast zijn in het Bkl en het Ob, zoals deze zijn gepubliceerd in het Staatsblad, al regels gesteld over het beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Die regels hebben materieel dezelfde inhoud als de regels die nu zijn gesteld in de Wet natuurbescherming.

In de instelling en regeling van andere programma's op het vlak van natuur voorziet dit aanvullingsbesluit niet, net zo min als in de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming het geval was.

Beheerplannen voor Natura 2000-gebieden

- Het IPO wijst er in zijn commentaar op dat de toekenning in artikel 4.26 van het Bkl van de status van de in de artikelen 3.16 e.v. van de Omgevingswet geregelde 'programmatische aanpak' aan het programma 'beheerplan voor een Natura 2000-gebied' niet aansluit bij het karakter dat het beheerplan onder de Wet natuurbescherming heeft en dus niet beleidsneutraal is. Zij verzoekt de aanwijzing als programmatische aanpak te schrappen en wijst er in dit verband

op dat de provincie ook zelf, bij omgevingsverordening, desgewenst, beheerplannen als programmatische aanpak zou kunnen aanwijzen.

Het advies van het IPO is overgenomen.

- De NMV wijst op het belang van een tijdige betrokkenheid – in persoon of via belangenorganisaties – van eigenaren, gebruikers en belanghebbenden in en rond het Natura 2000-gebied die kunnen worden geraakt door maatregelen die zijn opgenomen in het beheerplan. Uitsluitend inspraak door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht vindt zij niet voldoende.

Dit belang wordt onderschreven. Het is aan het bevoegd gezag dat het voortouw neemt in het beheerplanproces om daar op goede wijze invulling aan te geven.

- De groene organisaties missen in het Aanvullingsbesluit de voorheen in artikel 2.3, vierde lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen termijn voor de vaststelling van het beheerplan voor een Natura 2000-gebied.

Het Aanvullingsbesluit natuur behoeft op dit punt niets meer te regelen: in het reeds vastgestelde en in Staatsblad gepubliceerde Omgevingsbesluit wordt in artikel 10.18 geregeld dat een beheerplan wordt vastgesteld binnen drie jaar na aanwijzing van het Natura 2000-gebied en dat het beheerplan elke zes jaar wordt geactualiseerd. Materieel komt dat op hetzelfde neer als de regeling in de huidige Wet natuurbescherming.

Nationale programmatische aanpak stikstof

- De VNG geeft aan in een vroegtijdig stadium betrokken te willen worden bij de invulling van het programma aanpak stikstof en een formele positie te willen hebben bij het vaststellen en de verdeling van de stikstofontwikkelingsruimte die met het programma wordt gegenereerd.

In overeenstemming met de algemene samenwerkingsverplichting tussen overheden, opgenomen in artikel 2.2 van de Omgevingswet, zal de vaststelling of aanpassing van Programma Aanpak Stikstof worden afgestemd met gemeenten waar deze ook gevolgen heeft voor de taakuitoefening door gemeenten. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt primair bij de provincies, die voor de gemeenten het eerste aanspreekpunt zijn. Met de VNG zijn inmiddels afspraken gemaakt over een grotere betrokkenheid bij het proces. In hoeverre een toekomstig programma aanpak stikstof daadwerkelijk in een mechanisme van verdeling van stikstofruimte voorziet, wordt in het licht van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak in artikel 4.28, derde lid, van het Bkl overgelaten aan de bevoegde gezagen die het programma vaststellen.

- Port of Rotterdam en Deltalinqs geven in hun commentaren aan dat op kaartbeelden zichtbaar moet zijn welke ruimtelijke ontwikkelingen en maatregelen reeds, eventueel als autonome

ontwikkeling, meegenomen zijn in het programma aanpak stikstof. Daardoor worden dubbeltellingen van ontwikkelingen en maatregelen voorkomen.

Het is inderdaad van belang dat voldoende duidelijk is welke stikstofdepositie veroorzakende aspecten, welke maatregelen en welke autonome ontwikkelingen op welke wijze zijn betrokken in de passende beoordeling – en de daarvan deel uitmakende gebiedsanalyses – die ten grondslag ligt aan het programma aanpak stikstof, om te garanderen dat de passende beoordeling voldoende zekerheid biedt dat geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden. Mocht in de toekomst in een nieuw programma aanpak stikstof opnieuw worden voorzien in een verdelingsmechanisme van stikstofruimte over Natura 2000-activiteiten, dan is het van belang dat de gebruikte stikstofdepositieruimte wordt bijgehouden in het monitorings- en registratiesysteem van AERIUS, en dat de beschikbare ruimte per hexagoon in het Natura 2000-gebied via AERIUS visueel zichtbaar gemaakt. De artikelen 10.39 en 10.40 van het Bkl voorzien in een dergelijk register; de uitwerking wordt overgelaten aan een ministeriële regeling (Omgevingsregeling).

- Port of Rotterdam vraagt ook in hoeverre het programma aanpak stikstof in de toekomst ook bruikbaar wordt voor ruimtelijke plannen indien deze plannen wel concrete projecten bevatten en dus niet globale uitnodigingsplanologie betreffen. De gemeente Noordoostpolder geeft in haar commentaar aan al sinds 2010 in impasse te zitten, omdat de stikstofproblematiek het onmogelijk maakt om een op het gebied van stikstof een ontwikkelingsgericht en flexibel bestemmingsplan voor het buitengebied vast te stellen

Zoals is aangegeven in paragraaf 4.3.1.4 vindt momenteel een heroriëntatie plaats op de programmatische aanpak stikstof. In de huidige situatie zal, net als voorheen ten tijde van het programma aanpak stikstof 2015-2021 voor plannen ingevolge artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn en artikel 9a.1 van het Bkl een afzonderlijke passende beoordeling moeten worden gemaakt wanneer significante effecten voor Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld als gevolg stikstofdepositie, niet zijn uit te sluiten. Nog niet duidelijk is hoe de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van omgevingsplannen de eisen die worden gesteld aan de passende beoordeling zal invullen. In de toelichting bij artikel 9a.1 van het Bkl wordt aangegeven dat er in het licht van de globalere toets die artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn bij plannen toelaat (in vergelijking met de toets voor concrete projecten), het andere karakter van omgevingsplannen in vergelijking met bestemmingsplannen en het feit dat het specifieke kader van de Wet ruimtelijke ordening verval, een andere invulling van de plantoets wenselijk zou zijn en mogelijk moet zijn

- Deltalinqs wijst er op dat de onderbouwing van het programma aanpak stikstof en reguliere monitoring van de werking van het programma en van relevante ontwikkelingen van groot belang is.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Het is inderdaad van groot belang dat de onderbouwing van de passende beoordeling van het PAS inzichtelijk en concludent is. Aan die onderbouwing worden door de Afdeling bestuursrechtspraak zeer strikte eisen gesteld, zoals blijkt uit de eerder aangehaalde PAS-uitspraak. Verwezen wordt naar paragraaf 4.3.4.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting en naar de toelichting bij de artikelen 4.28 e.v. van het Bkl Monitoring van de stikstofontwikkeling en de effecten van maatregelen is eveneens van groot belang om te borgen dat het programma en de onderbouwing daarvan actueel worden gehouden.

- De NMV geeft in haar commentaar aan grote zorgen te hebben over de huidige ontwikkelingen rondom de programmatische aanpak stikstof en geeft aan dat beweiden en bemesten op eigen landbouwgrond en grond zonder publiekrechtelijke beperkingen mogelijk moet blijven volgens landbouwkundige normen. Daarnaast dient volgens de NMV al het werk op landbouwgrond in het beheerplan van het Natura 2000-gebied opgenomen te worden als toegestane activiteiten. De omgevingsdienst West-Holland spreekt haar zorg uit over wat er gaat gebeuren wanneer de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de lopende procedure over enkele pilotzaken onverhoopt het programma aanpak stikstof buiten werking zou stellen. Hoe wordt invulling gegeven aan de gebiedsbescherming wanneer er sprake is van een significant negatief effect als gevolg van stikstofdepositie, vraagt deze dienst.

Zoals aangegeven in paragraaf 4.3.1.4 vindt in het licht van de PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak een heroriëntatie plaats op de programmatische aanpak stikstof en de daaraan in het verleden verbonden vrijstellingen, waaronder de vrijstelling voor beweiden en bemesten. Daarbij zal ook worden gekeken naar de consequenties van de uitspraak voor andere reguliere agrarische activiteiten in relatie tot Natura 2000. Duidelijk is dat de verplichting om bron- en herstelmaatregelen te treffen ingevolge artikel 6, eerste en tweede, van de habitatrichtlijn en de artikelen 3.21 en 3.24 van het Bkl zonder meer blijft gelden en dat de gebiedsbescherming zonder meer zal worden gecontinueerd.

- Rho adviseurs voor leefomgeving wijzen erop dat artikel 8.74c, vijfde lid, van het Bkl, zoals dat met dit aanvullingsbesluit wordt ingevoegd, de mogelijkheid van externe saldering buiten het programma aanpak stikstof om, net als het huidige Besluit natuurbescherming, beperkt tot "uitzonderlijke omstandigheden". Zij geven in overweging deze beperking te schrappen en geven aan dat het tweede criterium, dat "een goede werking van het programma verzekerd blijft" eigenlijk al voldoende is.

In het licht van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is het artikel geheel geschrapt.

- Het IPO gaat in zijn commentaar in op artikel 4.32 van het Bkl dat, in samenhang met artikel 11.18 van het Bal, volgens het IPO zou verplichten tot het toedelen van stikstofontwikkelingsruimte voor Natura 2000-activiteiten die in een beheerplan worden aangewezen als gevallen waarvoor geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit hoeft te worden

aangevraagd. Het bepleit om in het beheerplan opgenomen herstelmaatregelen vrij te stellen van de verplichting om daaraan stikstofontwikkelingsruimte toe te delen.

Er is geen sprake van een wijziging ten opzichte van het voorheen op grond van de Wet natuurbescherming geldende regime. Artikel 11.18 van het Bal regelt enkel de mogelijkheid, zoals voorheen artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming, om in bepaalde programma's, bijvoorbeeld het beheerplan voor een Natura 2000-gebied, voor bepaalde activiteiten die nadelige effecten kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden vrijstelling te verlenen van de verplichting om te beschikken over een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Het kan daarbij gaan om een veelheid aan Natura 2000-activiteiten, bijvoorbeeld reguliere agrarische activiteiten, bepaalde gebruiksvormen, met regelmaat terugkerende evenementen et cetera. Dat gebeurt op basis van een ecologische beoordeling in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied; als sprake is van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn moet dat een passende beoordeling zijn (artikel 11.21 van het Bal). Artikel 11.18 zegt niets over enige verplichting om stikstofontwikkelingsruimte toe te delen. Artikel 4.32 van het Bkl in de consultatieversie zei daar ook niets over. Artikel 4.32 van het Bkl wees enkel het beheerplan voor een Natura 2000-gebied aan als besluit waarbij – indien nodig – ontwikkelingsruimte kan worden toebedeeld, zoals voorheen artikel 2.7, eerste lid van het Besluit natuurbescherming dat regelde. In het licht van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is artikel 4.32 van het Bkl geschrapt. Het Aanvullingsbesluit laat in artikel 4.28, derde lid, de eventuele regeling van een mechanisme voor de verdeling van ruimte voor stikstofdepositie over Natura 2000-activiteiten over aan het programma zelf.

Gemeentelijke programmatisch aanpak stikstof voor ontwikkelingsgebieden

- Rho adviseurs voor leefruimte merken op het voor Natura 2000-vergunningen relevante kaderstellende bestemmingsplan voor ontwikkelingsgebieden in de zin van artikel 5.6 van de Wet natuurbescherming en artikel 2.3 van de Crisis- en Herstelwet, een gemeentelijke programmatische aanpak stikstof is geworden (artikel 4.32 van het Bkl). Zij wijzen erop dat de huidige regeling een breder karakter heeft en niet tot stikstof is beperkt. Zij wijzen erop dat ook andere aspecten denkbaar zijn, zoals bijvoorbeeld geluid of lichtuitstraling.

De ontwikkelingsgebieden worden op grond van het geldende artikel 2.2 van de Crisis- en herstelwet aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Op grond van artikel 2.3, zevende lid, van de Crisis- en herstelwet worden – eveneens bij algemene maatregel van bestuur – de wettelijke bepalingen aangewezen waarvan het bestemmingsplan kan afwijken. Er zijn momenteel op grond van artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet geen bepalingen van de Wet natuurbescherming aangewezen. Wel is een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied dat voldoet aan de eisen van artikel 5.6 van de Wet natuurbescherming in artikel 2.7 van het Besluit natuurbescherming (eveneens een algemene maatregel van bestuur) aangewezen als

toestemmingsbesluit waarbij in het kader van het programma aanpak stikstof stikstofontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld.

Zoveel mogelijk aansluitend bij de huidige situatie en de instrumentenkoffer van de Omgevingswet is voor het stikstofaspect voor de betrokken gebieden nu het instrument van de gemeentelijke programmatische aanpak stikstof in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voorzien. Voor aspecten als lichtuitstraling of geluid in relatie tot Natura 2000-gebieden bestaan momenteel geen kaderstellende bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden. Mocht in de toekomst voor andere aspecten dan stikstof behoefte zijn aan een specifiek kader voor dergelijke aspecten voor ontwikkelingsgebieden in relatie tot de verlening van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten, dan zal dat – in aansluiting op het thans gebruikelijke niveau voor het stellen van kaders onder de Crisis- en herstelwet – bij algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld. De toelichting bij artikel 4.32 van het Bkl is in deze zin aangevuld.

- Het IPO vraagt zich in zijn commentaar af of de voorziening überhaupt opportuun is, en hoe de verdeling van stikstofontwikkelingsruimte op grond van de gemeentelijke programmatische aanpak stikstof zich verhoudt tot de nationale programmatische aanpak stikstof. De groene organisaties vragen de relatie tussen beide programmatische aanpakken te verduidelijken.

Zoals is aangegeven, bevatte artikel 5.6 van Wet natuurbescherming al een soortgelijke voorziening, als artikel 4.32 van het Bkl. Bij het kader voor de verdeling van stikstofontwikkelingsruimte op grond van de gemeentelijke programmatische aanpak gaat het te allen tijde om verdeling over activiteiten binnen het gemeentelijke gebied. In hoeverre daarbij gebruik kan worden gemaakt van ruimte voor stikstofdepositie op grond van de nationale programmatische aanpak stikstof, hangt af van de vraag of het nationale programma op grond van artikel 4.28, derde lid, van het Bkl voorziet in het identificeren en verdelen van ruimte voor stikstofdepositie. Verzekerd is dat het gemeentelijke programma het landelijke programma niet kan doorkruisen, nu te allen tijde het gemeentelijke programma tezamen met de provincie zal moeten worden vastgesteld. In artikel 4.32 is naar aanleiding van het commentaar van het IPO ook verduidelijkt dat het in voorkomend geval op grond van artikel 4.28, derde lid, vastgestelde beleidskader van het nationale programma te allen tijde in acht moeten worden genomen.

- Verder vraagt het IPO duidelijk te regelen dat de gezamenlijke vaststelling van het programma door gemeente en provincie op het gehele programma ziet.

De redactie van artikel 4.32 is op dit punt verder verduidelijkt.

- De VNG is van mening dat een gemeentelijke programmatische aanpak stikstof ook mogelijk moet zijn voor het landelijk gebied.

De voorziening die nu in artikel 4.39 is getroffen is de vervanging van de voorziening die onder de Wet natuurbescherming is gekoppeld aan ontwikkelingsgebieden onder de Crisis- en

herstelwet. Bij die voorzieningen gaat het om gebieden met een bijzondere dynamiek in binnenstedelijk gebied en het haven- en industriecomplex Rotterdam. Een verdere reikwijdte is niet beleidsneutraal en ook niet logisch gezien de achtergrond van de bepaling in de Crisis- en herstelwet.

- Omdat de gemeentelijke programmatische aanpak stikstof ook kan dienen als toedelingsbesluit van de ontwikkelingsruimte voor het totaal aan activiteiten in het betrokken gebied, moet registratie en administratie via Aerius mogelijk worden gemaakt, geeft de VNG in haar commentaar aan.

Te zijner tijd zal samen met de belanghebbende gemeenten worden bezien of AERIUS op het punt van een eventuele verdeling van ruimte voor stikstofdepositie binnen het kader van een gemeentelijke programmatische aanpak stikstof ondersteuning kan bieden. De verantwoordelijkheid ligt evenwel primair bij de gemeente en provincie om te monitoren of de in het betrokken gebied overeenkomstig het gemeentelijke programma toegelaten activiteiten binnen de daarvoor binnen het gemeentelijke programma vrij gemaakte ruimte kan blijven. In hoeverre een gemeentelijk programma ook ruimte die is gecreëerd door het nationale programma aanpak stikstof kan verdelen, zal afhangen van de vraag of het nationale programma op grond van artikel 4.28, derde lid, van het Bkl in een mechanisme van het identificeren en verdelen ruimte voorziet. Dat is geen gegeven, maar een mogelijkheid die de bevoegde gezagen die het nationale programma vaststellen hebben voor zover wordt voldaan aan de kaders die de Afdeling bestuursrechtspraak in de eerder aangehaalde PAS-uitspraak heeft gesteld.

- Port of Rotterdam vraagt of aan een gemeentelijk programma waarin de stikstofontwikkelingsruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen niet meer de maximale periode van 6 jaar gekoppeld.

Het gemeentelijk programma aanpak stikstof komt in de plaats van het bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet. Dergelijke ontwikkelingsgebieden worden op grond van de Crisis- en herstelwet voor ten hoogste 10 jaar aangewezen. Aan de duur van het nu in het Aanvullingsbesluit natuur voorziene gemeentelijke programma aanpak stikstof worden geen beperkingen gesteld. Op grond van artikel 3.17 van de Omgevingswet bepaalt het programma immers zelf de periode waarop het betrekking heeft. In het nieuwe artikel 4.39, tweede lid, onder c, dat het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet aan het Bkl toevoegt, wordt wel geëist dat de ecologische onderbouwing van het gemeentelijk programma nog steeds actueel is op het moment dat een omgevingsvergunning voor een individuele Natura 2000-activiteit met toepassing van het beleidskader van het gemeentelijke programma wordt verleend.

5.3 Omgevingsplannen

- Artikel 11.72, vijfde lid, van het Bal verbiedt de uitoefening van de jacht met het geweer binnen en op terreinen direct grenzend aan de bebouwingscontour jacht als aangewezen in het

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

omgevingsplan. Het betreft hier de uitoefening van het jachtrecht op de 5 bejaagbare soorten. De NOJG wijst op het belang dat gemeenten wildbeheereenheden betrekken bij de bepaling van de bebouwingscontour jacht in hun omgevingsplan (artikel 5.165a van het Bkl).

Overleg met de faunabeheereenheid of wildbeheereenheid past bij een zorgvuldige voorbereiding van dit onderdeel van het omgevingsplan. Naar aanleiding van de opmerking van NOJG wordt hierop thans in de toelichting bij 5.165a van het Bkl gewezen. Overigens wordt het omgevingsplan vastgesteld met toepassing van afdeling 3.4 van de Omgevingswet, waarbij eenieder in de gelegenheid wordt gesteld een zienswijze te geven.

- Een particulier en de NOJG stellen dat artikel 11.72, vierde lid, van het Bal en artikel 5.165a van het Bkl gemeenten onbedoeld de mogelijkheid bieden om de jacht in de gehele gemeente te verbieden indien zij de gehele gemeente binnen haar omgevingsplan aanwijst als bebouwingscontour jacht. Zij verzoeken de formulering van deze artikelen aan te scherpen. Zij stellen ook voor om de bebouwingscontour jacht en de bebouwingscontour houtkap gelijk te trekken in plaats van met 2 verschillende contouren te werken. De NOJG vraagt aan welke criteria de bebouwingscontour moet voldoen, of gemeenten ook criteria kan toevoegen en of er provinciale kaart met de bebouwingscontouren jacht komt.

De tekst van het nieuwe artikel 5.165a van het Bkl, als voorzien in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, verzet zich tegen een dergelijke extensieve uitleg van gemeenten. In de toelichting bij artikel 5.165a is verduidelijkt dat de gemeenteraad bij de vaststelling van de bebouwingscontour jacht rekening houdt met het belang van veiligheid en daarbij enige beoordelingsruimte heeft, maar dat uit de tekst van artikel 5.165a blijkt dat het niet de bedoeling is dat de bebouwingscontour in belangrijke mate ook niet-bebouwd gebied met een landelijk karakter van het gemeentelijke grondgebied omvat, waardoor het gebruik van het jachtgeweer in de gemeente feitelijk onmogelijk zou worden gemaakt."

Gegeven de verschillende achtergronden bij de bebouwingscontour jacht en de bebouwingscontour houtkap is het zonder meer hanteren van één begrip hiervoor niet wenselijk.

Een provinciale kaart is niet voorgeschreven, wel zal het omgevingsplan van de gemeente zelf een geografische aanduiding van de bebouwingscontour moeten bevatten, die via een kaart ook visueel zichtbaar kan worden gemaakt in het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

- De groene organisaties vragen wat het verschil is tussen de bebouwingscontour jacht en de bebouwde kom.

Bij de aanwijzing van de bebouwingscontour jacht is primair de afweging van veiligheid aan de orde. Die contour hoeft niet dezelfde te zijn als de bebouwde kom zoals die voor de toepassing van de Wegenverkeerswet is aangewezen, die immers een andere achtergrond heeft en zich primair richt op de wegen die gemeenten doorkruisen.

5.4 Beoordelingsregels

Natura 2000-activiteiten

- Staatsbosbeheer vraagt zich af of in artikel 8.74b van het Bkl onder "project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn" moet worden verstaan "project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied". Voor Staatsbosbeheer is essentieel dat voor projecten die direct samenhangen met het beheer geen passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn behoeft te worden gemaakt.

In artikel 8.74 van het Bkl wordt, evenals in artikel 16.53a van de Omgevingswet, verwezen naar een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. In artikel 6, derde lid, gaat het om een "project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied". Er is derhalve geen twijfel over mogelijk dat een activiteit die noodzakelijk is voor het beheer van een gebied geen project in de zin van artikel 6, derde lid, is en dat een dergelijke activiteit niet passend behoeft te worden beoordeeld. De nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

Flora- en fauna-activiteiten

- Het IPO merkt in zijn commentaar op dat het derde lid van artikelen 8.74h, 8.74i en 8.74j van het Bkl, zoals dat was opgenomen in de consultatieversie van het Aanvullingsbesluit, minder goed past in die artikelen, aangezien die primair inhoudelijke regels bevatten voor de beoordeling van aanvragen om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit.

De eerste volzin van het derde lid, zoals dat in de consultatieversie was opgenomen, betreft inderdaad geen inhoudelijke instructie, maar een beperking van de belanghebbenden waaraan een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit met het oog op populatiebeheer kan worden verstrekt. Ook dat is evenwel een aspect dat bij de beoordeling van een aanvraag zal moeten worden meegenomen. Aangezien er in het Bkl en het Ob aan dit onderwerp niet al een aparte paragraaf wordt gewijd en onnodige versnippering moet worden voorkomen, is de eerste volzin van het derde lid gehandhaafd. De tweede volzin die in het derde lid was opgenomen is geschrapt: het bevoegd gezag kan in de omgevingsvergunning zelf toestaan dat de faunabeheereenheid bij schriftelijke toestemming de vergunde activiteiten door een wildbeheereenheid of anderen kan laten uitvoeren. Dat vereist geen instructie.

- De KNJV en de NOJG menen dat er geen grondslag is voor het opnemen van de beperking van het gebruik van lokvogels en lokmiddelen alsmede lokvoer in artikel 8.74n, eerste lid, onder c, d en g, van het Bkl en menen dat de wetgever een ruimere uitleg geeft aan de begrippen dan de vogelrichtlijn. Zij verzoeken om een motivering of om het ongedaan maken van de beperking.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

De noodzaak tot het expliciet in nationale wetgeving benoemen van de voor het vangen of doden van vogels toegestane middelen vloeit voort uit de uitleg van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State van de vogelrichtlijn. De lijst van middelen die het bevoegd gezag voor het vangen of doden van vogels in een omgevingsvergunning of een vrijstelling kan toestaan is destijds – bij het opstellen van het toenmalige Besluit natuurbescherming – tot stand gekomen op basis van een voorstel van de provincies en een advies van de Raad voor de Dierenaangelegenheden. De provincies hebben de lijst samengesteld op basis van hun praktijk-ervaring. Voor zover de lijst nieuwe middelen ten opzichte van de bestaande praktijk bevatte, zijn deze beoordeeld door de Raad voor de Dierenaangelegenheden uit een oogpunt van dieren-welzijn en ethiek. Verwezen wordt naar het advies van de Raad "Verkorte Zienswijze over tien hulp-, vang- en dodingsmiddelen Vogels. Gevolgen dierenwelzijn en andere ethische aspecten», RDA.2016.046". Op grond van dat advies heeft een nadere selectie plaatsgevonden van de door de provincies voorgestelde nieuwe middelen en methoden.

Daarnaast zijn op grond van de vogel- en habitatrichtlijn ook middelen verboden die niet selec-tief zijn en tot de plaatselijke verdwijning van soorten zouden kunnen leiden. Dit verbod is ge-steld uit een ecologisch oogpunt. De niet-selectieve middelen kunnen uitsluitend worden toege-past als daarvoor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is verleend (arti-kel 11.41 van het Bal), in overeenstemming met het strikte afwijkingskader van de vogel- en habitatrichtlijn (artikel 8.74h, eerste lid, van het Bkl).

De nota van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

- De KNJV en de faunabeheereenheid Zuid-Holland wijzen erop dat slag-, snij- en steekwapens alleen bij in nood verkerende of gewonde vogels gebruikt mogen worden. De KNJV geeft aan dat daardoor het gebruik van een vangkooi praktisch onmogelijk wordt en dat de genoemde middelen moeten kunnen worden gebruikt zonder ontheffing op grond van een positieflijst. De faunabeheereenheid geeft aan dat gevangen vogels zich effectief en humaan laten doden door toepassing van cervicale dislocatie. Cervicale dislocatie is evenwel in de wet alleen toegestaan bij dieren die gewond en in nood verkeren. Inmiddels is door een rechtbank vastgesteld dat vo-gels welke zijn gevangen in een vangkooi niet in nood verkeren. Dit sluit de toepassing van cer-vicale dislocatie uit waardoor feitelijk alleen het middel geweer als dodingsmethode voor gevan-gen vogels in een vangkooi resteert. Naast het feit dat de toepassing van een dergelijk middel in een vangkooi praktisch gezien op belemmeringen stuit, is toepassing van dit middel in een vangkooi daarnaast ronduit levensgevaarlijk, aldus de faunabeheereenheid.

De bestaande lijst is een positief lijst. Het gaat om middelen die kunnen worden opgenomen als toegestaan middel in de omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteit die het vangen of doden van vogels toelaat of in een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit. Het in die vergunning of vrijstelling bepalen welke middelen mogen worden gebruikt, vloeit direct voort uit artikel 9, tweede lid, van de vogelrichtlijn. Verwezen wordt naar het voorgaande antwoord wat betreft de achtergrond van de lijst. Meer specifiek ten

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie

aanzien van het toelaten van steekwapens naast cervicale dislocatie (nek omdraaien) bij vogels, wordt nader advies aan de Raad voor de Dierenaangelegenheden gevraagd.

- Het NOVO vraagt om het algemeen toestaan van het gebruik van de 'bal chatri' als vangmiddel voor degenen die beschikken over een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit, in het bijzonder voor het terug vangen van verstoten vogels. De opleidingseisen voor valkeniers moeten een verantwoord gebruik van het middel garanderen.

Zoals in het voorgaande is aangegeven, vloeit uit de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn voort dat steeds bij een toestemming voor het vangen of doden van beschermde dieren, door het bevoegd gezag de middelen moeten worden aangewezen die daarbij mogen worden gebruikt. Daarbij wordt rekening gehouden met de kenmerken van het te vangen of doden dier, de plaatselijke omstandigheden en de gebruiker van het middel. De toestemmingverlening voor het vangen of doden van dieren en de aanwijzing van daarvoor toegestane middelen gebeurt in de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, hetzij in een bij omgevingsverordening of ministeriële regeling waarin bepaalde handelingen zijn vrijgesteld van de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit. Op voorhand, ongeacht de aard van het beoogde gebruik, toelaten van de bal chatri is daar niet mee in overeenstemming.

- Het Vogeltrekstation vraagt om voor de uitvoering van ornithologisch onderzoek het gebruik van levende lokdieren in de bal chatri toe te staan, onder strikte condities die het dierenwelzijn borgen en nadelige gevolgen voor beschermde soorten voorkomen.

Hierover is advies gevraagd aan de Raad voor de Dierenaangelegenheden.

5.5 Plantoets Natura 2000

- De Omgevingsdienst West-Holland merkt in haar commentaar op dat het onduidelijk is hoe de huidige plantoets bij vaststelling van bestemmingsplannen wordt opgevangen, omdat die – zo meent zij – niet in het omgevingsbesluit terugkomt. Zij maakt zich met name zorgen over een achteruitgang van de soortenbescherming.

De plantoets wordt geregeld in het nieuwe artikel 16.53a van de Omgevingswet (in de toevoeging waarvan het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet voorziet) en in het nieuwe artikel 9a.1 van het Bkl (in de toevoeging waarvan het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voorziet). Op dit punt wijzigt er niets ten opzichte van de geldende Wet natuurbescherming, die uitvoering geeft aan artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn. Omgevingsplannen en andere plannen met mogelijk significant, negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied zullen passend moeten worden beoordeeld en kunnen alleen worden vastgesteld als op basis van de passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Voor zover de omgevingsdienst doelt op de uitvoeringstoets van de Wet ruimtelijke ordening in relatie tot de soortenbescherming, zij erop gewezen dat de in het Bal aangewezen fauna-activiteiten een omgevingsvergunning behoeven. Gemeenten hebben geen belang bij het opstellen van omgevingsplannen die in de praktijk niet uitvoerbaar zijn omdat voor voorziene ontwikkelingen geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit kan worden verkregen. Verder vraagt de Omgevingswet aan gemeenten om vanuit een integrale benadering een omgevingsvisie op te stellen waarin natuur – dus ook soorten – een plek moeten krijgen, en deze integrale benadering ook te volgen bij de uitwerking van die visie in het omgevingsplan. Daarbij biedt de Omgevingswet het instrument van het gemeentelijke programma, om een impuls te geven aan de soortenpopulaties binnen hun gemeente, zodat andere ontwikkelingen minder snel stranden vanwege negatieve effecten op soorten.

- Port of Rotterdam vraagt om een nadere onderbouwing in de nota van toelichting van de verwachting dat Afdeling bestuursrechtspraak in de toekomst soepeler om zal gaan met de uitvoerbaarheidsvereiste van de Wet ruimtelijke ordening en de verplichting uit de MER-richtlijn om de maximale effecten van plannen in beeld te brengen.

De nota van toelichting (toelichting bij artikel 9a.1 van het Bkl) refereert aan de eisen die moeten worden gesteld aan de passende beoordeling van plannen als voorzien in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn ten aanzien van omgevingsplannen. In de nota van toelichting is opgenomen dat nog niet duidelijk is hoe de Afdeling bestuursrechtspraak die eisen in de praktijk zal invullen. Er wordt op gewezen dat de thans in de jurisprudentie van de Afdeling gestelde eisen ten aanzien van bestemmingsplannen niet goed aansluiten bij het karakter van het toekomstige omgevingsplan, dat veelal veel globaler van opzet zal zijn en waarvoor ook geen beperking qua geldigheidsduur geldt. Er wordt in dat verband op gewezen dat de strikte eisen als zodanig volgens in de nota van toelichting aangehaalde deskundigen niet voortvloeien uit de habitatrichtlijn en er wordt in dit verband ook gewezen op de conclusie van de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie d.d. 9 juni 2005 in zaak C-6/04 (Commissie tegen VK). De aangehaalde deskundigen gaan ervan uit dat de huidige wijze van toetsen van de afdeling direct samenhangt met het huidige systeem van het Nederlandse ruimtelijke ordeningsrecht, dat met de komst van de Omgevingswet echter aanmerkelijk zal wijzigen – ook al door het vervallen van uitvoeringstoets in de huidige vorm – en dat dit ook ruimte biedt voor een globalere toetsing in de passende beoordeling, aansluitend op het abstractieniveau van het omgevingsplan. Op dit moment is er niet meer onderbouwing of zekerheid te bieden; afgewacht zal moeten worden hoe de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak zich ontwikkelt.

- De gemeente Noordoostpolder herinnert eraan in het kader van de consultatie van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet te hebben verzocht om de beoordeling van de maximale stikstofuitstoot te verschuiven van het moment van de vaststelling van een omgevingsplan naar het stadium van concrete bouwplannen. Zij meent dat met de regeling van de toedeling van stikstofontwikkelingsruimte via een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit (artikel 4.32 van het Bkl) gehoor is gegeven aan haar verzoek.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn vereist dat behalve bij concrete projecten ook bij plannen – waaronder omgevingsplannen – met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling plaatsvindt. Ook de stikstofaspecten zullen daarbij moeten worden beoordeeld. Aan die eis, die met de richtlijn gegeven is, kan in dit aanvullingsbesluit niets worden veranderd. Dat een omgevingsvergunning voor concrete Natura 2000-activiteiten tevens kan voorzien in toedeling van stikstofontwikkelingsruimte op grond van het programma aanpak stikstof, is op zichzelf overigens ook niet nieuw. Het huidige artikel 2.7 van het Besluit natuurbescherming bevat een vergelijkbare regeling voor de huidige Natura 2000-vergunningen, die straks door de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit worden vervangen.

- Deze gemeente gaat er ook van uit dat onder de Omgevingswet het bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is, en dat dus zonder doorkruising van bevoegdheden in het omgevingsplan de eis kan opnemen dat ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken pas kunnen worden uitgevoerd na verlening van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit.

De bevoegdheidsregeling blijft ongewijzigd ten opzichte van de bevoegdheidsregeling onder de Wet natuurbescherming en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Zoals blijkt uit de artikelen 4.6 en 4.12 van het Ob zijn gedeputeerde staten van de provincie – ingeval sprake is van bepaalde nationale belangen: de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – over het algemeen bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit bij enkelvoudige aanvragen of bij meervoudige aanvragen waarbij uitsluitend ook een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit wordt aangevraagd. Ingeval sprake is van een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij ook een andere vergunning dan een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of voor een flora- en fauna-activiteit wordt aangevraagd, zijn inderdaad burgemeester en wethouders bevoegd gezag. In dat geval moeten echter voor het natuurdeel advies en instemming worden gevraagd aan het normaliter bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of voor een flora- en fauna-activiteit (artikelen 4.25 en 4.31 Ob). De figuur en advies en instemming vervangt de figuur van de verklaring van geen bedenkingen, die thans onder het regime van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is vereist.

In hoeverre in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State na invoering van de Omgevingswet anders zal worden geoordeeld over de geschetste doorkruising van bevoegdheden, staat derhalve te bezien. Overigens staat de huidige jurisprudentie niet in de weg aan een rechtstreekse gemeentelijke plafonnering van de hoeveelheid stikstof die een activiteit op een bepaalde locatie mag uitstoten. Ook het omgevingsplan zal dergelijke plafonds kunnen instellen. Het probleem in de huidige jurisprudentie zit in de verknoping van het plafond met de verkrijging van een Natura 2000-vergunning, waarvoor immers een ander bevoegd gezag geldt.

5.6 Overig

- De NOJG verwijst naar de opsomming van onderwerpen in paragraaf 4.1 van de nota van toelichting "de beoordelingskaders voor het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten, flora- en fauna-activiteiten, jachtgeweeractiviteiten en valkeniersactiviteiten (artikel 5.18 van de Omgevingswet)". Vervolgens merkt deze organisatie op: *"Dit is onduidelijk. Geef duidelijkheid, noem het 'omgevingsplan' wat de provincies moeten maken. Zelfs de 'natuurbeheerplannen' moeten daarin worden opgenomen. Maak toch vooral duidelijk dat de genoemde activiteiten een vergunning behoeven als de activiteiten in conflict zijn met het omgevingsplan (nu nog 'beheerplan') In algemene zin schrijven dat jacht wat immers valt onder een 'jachtgeweeractiviteit' in een Natura 2000 gebied een vergunning behoeft, is niet waar."*

Paragraaf 4.1 bevat een algemene opsomming van de onderwerpen die in het Besluit kwaliteit leefomgeving op grond van de Omgevingswet in ieder geval moeten worden geregeld op het vlak van natuur. In de daarop volgende paragrafen worden de onderwerpen verder toegelicht. Omgevingsplannen staan los van de beoordelingskaders voor omgevingsvergunningen voor een Natura 2000-activiteit, een flora- en fauna-activiteit, een jachtgeweeractiviteit en een valkeniersactiviteit. Zij worden ook niet door provincies maar door gemeenten opgesteld. De provincies stellen regels bij omgevingsverordening.

Over de uitoefening van de jacht zijn algemene regels gesteld in het Bal, daarvoor is geen omgevingsvergunning vereist zoals in de nota van toelichting bij de betrokken bepalingen is aangegeven. De provincies kunnen van deze regels niet afwijken: de mogelijkheid van maatwerk op dit punt is uitgesloten in de artikelen 11.30, tweede lid, en 11.32, tweede lid, van het Bal. Voor het gebruik van een geweer bij de uitoefening van de jacht is wel een specifieke omgevingsvergunning vereist, namelijk de omgevingsvergunning voor de jachtgeweeractiviteit. De regels voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit worden gesteld in het Bkl en niet bij omgevingsverordening of omgevingsplan, en in die laatstgenoemde instrumenten kan ook niet worden afgeweken van de regels in het Bkl.

Als de uitoefening van jacht in een Natura 2000-gebied plaatsvindt en sprake is van mogelijke significante verstoring van soorten of verslechtering van leefgebieden waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen, dan is de activiteit – net als alle andere activiteiten met dergelijke potentiële effecten – een Natura 2000-activiteit waarvoor op grond van artikel 5.1 van de Omgevingswet een omgevingsvergunningplicht geldt. Dat is niet iets wat geregeld is in het Bkl. Wel zijn daar de kaders voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit neergelegd. Deze sluiten aan bij de vereisten van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de habitatrictlijn.

6. Wijziging van het Omgevingsbesluit

6.1 Aanwijzing activiteiten van nationaal belang (rijksbevoegdheid)

- De bevoegdheid voor de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit die betrekking heeft op het landelijk gasnet ligt ingevolge artikel 4.12 van het Ob bij de Minister van de Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Gasunie doet in haar commentaar een suggestie om voor de omschrijving van het gasnet en daartoe behorende installaties beter aan te sluiten bij de andere wet- en regelgeving op dit vlak. Zij stelt voor "tussen- of bewerkingsstations" te vervangen door "gasdrukregelstations en gasdrukmeetstations".

Deze suggestie is overgenomen.

- Prorail vraagt om in de toelichting bij artikel 4.12 van het Ob de voorbeelden ten aanzien van autowegen en spoorwegen omwille van de duidelijkheid gelijk te trekken.

Daaraan is gevolg gegeven.

6.2 Faunabeheereenheden, faunabeheerplannen, wildbeheereenheden

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt waarom inspraak op faunabeheerplannen uitsluitend geldt voor wildbeheereenheden en niet voor andere maatschappelijke organisaties.

De betrokkenheid van de wildbeheereenheden, die kennis hebben van het gebied, de daarin aanwezige populaties en de effecten daarvan, is van wezenlijk belang om tot een goed faunabeheerplan te komen. Vandaar dat deze eis in de rijksregelgeving wordt gesteld. De wildbeheereenheden leveren op dat punt input voor de faunabeheereenheden, wat verder gaat dan het uitbrengen van een zienswijze.

De regels over de toepasselijke procedure worden door de betrokken provincie bij omgevingsverordening gesteld. De provincie kan daarbij de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de inspraakmogelijkheid van eenieder regelen.

- Een particulier vindt het vanzelfsprekend dat de wildbeheereenheid wordt gehoord over het ontwerp van het faunabeheerplan (artikel 6.3 van het Ob). Omwille van het brede maatschappelijke draagvlak en de (wetenschappelijke borging) van de kwaliteit van faunabeheerplannen lijkt deze inspreker het opleggen van een verplichting tot het horen van maatschappelijke organisaties en wetenschappers en het uitvoeren van een peer review door wetenschappers veel meer voor de hand te liggen.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming maken ook maatschappelijke organisaties deel uit van de besturen van de faunabeheereenheden. Bovendien kunnen – zo nodig –

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

wetenschappers worden gehoord over aspecten uit de voorgenomen plannen. Artikel 6.1 van het Ob continueert deze regeling. Het instellen van een verplichte peer review door wetenschappers en maatschappelijke organisaties is derhalve niet nodig.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe mist de in artikel 3.12, negende lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen opdracht aan provinciale staten om bij omgevingsverordening regels te stellen waaraan in hun provincie werkzame faunabeheereenheden en de door deze vastgestelde faunabeheerplannen moeten voldoen.

Deze opdracht is opgenomen in artikel 8.1, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

- Een particulier vraagt of de verplichting van artikel 6.3, vierde lid, van het Ob om afschotgegevens te verstrekken geldt voor de individuele houder van een omgevingvergunning voor een jachtgeweeractiviteit.

Dat is juist. De verplichting kan door de provincie bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, via een last onder dwangsom.

- De KNJV wijst op een onvolkomenheid waarin paragraaf 2.3.2 van de nota van toelichting waar bij de weergave van de wettelijke regeling de aansluitplicht voor wildbeheereenheden werd gekoppeld aan jachthouders in plaats van jachthouders met een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit. De faunabeheereenheid Zuid-Holland wijst op een fout in paragraaf 3.3.4.1 van de nota van toelichting, waar in relatie tot faunabeheereenheden juist werd verwezen naar tot gebruik van het geweer gerechtigde jachthouders, terwijl het gaat om jachthouders sec, en op een onduidelijkheid in de toelichting bij artikel 6.2 van het Ob.

Al deze punten zijn verbeterd.

- Het NOVO meent dat jachthouders die geen omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit hebben maar wel een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit, zich ook moeten kunnen aansluiten bij een wildbeheereenheid.

Op grond van artikel 8.2, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, geldt de aansluitplicht alleen voor jachthouders die een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit hebben. Dit in navolging van artikel 3.14, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. De bepaling maakt evenwel duidelijk dat ook anderen lid van de wildbeheereenheid kunnen zijn. Op grond van artikel 8.2, vijfde lid, kan de provincie bij omgevingsverordening nadere regels stellen over wildbeheereenheden.

- Een particulier en de faunabeheereenheid Zuid-Holland vragen hoe de aansluitplicht bij een wildbeheereenheid van artikel 8.2 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

natuur Omgevingswet, moet worden uitgelegd als een jachthouder die een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit bezit jachtvelden in het werkgebied van meer wildbeheereenheden heeft. Dit mede in het licht met de koppeling met het faunabeheerplan.

In dat geval volstaat een enkelvoudig lidmaatschap bij één van de wildbeheereenheden. De tekst van artikel 8.2, eerste lid, van de Omgevingswet stelt geen verdergaande eisen. Artikel 3.14, eerste lid, van de Wet natuurbescherming stelt geen andere eisen. Waar dat artikellid een relatie legt met de uitvoering van het faunabeheerplan van de faunabeheereenheid voor dat gebied, is dat gerelateerd aan de wildbeheereenheid, niet aan de aangesloten jachthouder. Dat is verduidelijkt door de functie van de wildbeheereenheid in artikel 8.2 van de Omgevingswet in een apart lid te regelen (derde lid). De verplichting voor de jachthouder die gerechtigd is tot het gebruik van een geweer om zelf bij de uitoefening van jacht, populatiebeheer of schadebestrijding aan het faunabeheerplan voor het betrokken gebied te voldoen, is geregeld in het artikel 11.64 van het Bal, zoals aangevuld door dit Aanvullingsbesluit.

- De KNJV vindt de weergave van de taak van de wildbeheereenheid in relatie tot de uitvoering van het faunabeheerplan in paragraaf 3.3.4.1 van de nota van toelichting niet juist.

De betrokken omschrijving sluit direct aan bij de tekst van artikel 8,2 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Duidelijk is evenwel – zoals de KNJV aangeeft – dat de feitelijke uitvoering in de praktijk plaatsvindt door individuele aangeslotenen bij de wildbeheereenheid en dat de wildbeheereenheid hier de feitelijke uitvoering vooral bevordert en coördineert. Dat is in de tekst iets meer tot uitdrukking gebracht.

- De NOJG informeert naar de mogelijkheid van een uitzondering op de aansluitplicht bij een wildbeheereenheid die geldt voor jachthouders met een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit en daarbij geldende procedures.

Op grond van artikel 8.2, vijfde lid, van de Omgevingswet, zoals aangevuld overeenkomstig de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, is het aan provincies om bij omgevingsverordening regels te stellen over de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder jachthouders met een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit zijn uitgezonderd van de aansluitplicht bij wildbeheereenheden. Net zo min als artikel 3.14, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, bevat het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet nadere instructieregels over te volgen procedures en eventuele aanvragen. Het is aan de provincie om dergelijke regels in voorkomend geval in de omgevingsverordening op te nemen. Doet de provincie dat niet, dan staat het belanghebbenden vrij om op vormvrije wijze een verzoek aan de provincie te doen om onder de uitzondering te worden gebracht.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 4.5 van deze bijlage.

6.3 Overig

- De Omgevingsdienst West-Holland vraagt wanneer sprake is van een instemming door het bevoegd gezag en of het instemmend bevoegd gezag verantwoordelijk wordt voor toezicht en handhaving.

Net als voorheen bij de verklaring van geen bedenkingen het geval was, zijn advies en instemming van gedeputeerde staten vereist als sprake is van een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning, die betrekking heeft op een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit en een andere omgevingsvergunningplichtige activiteit. Dat is geregeld in de artikel 4.25 van het Ob (en artikel 4.31 van het Ob als de Minister van de Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in plaats van gedeputeerde staten het bevoegd gezag is, vanwege de aanwezigheid van een nationaal belang).

Behalve het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning verleent (artikel 18.2, tweede lid, van de Omgevingswet) is ook het instemmend bevoegd gezag bevoegd tot handhaving (artikel 18.3 van de Omgevingswet in samenhang met artikel 13.3 van het Ob). Het is aan de betrokken bestuursorganen onderling om goede afspraken te maken over de invulling van de handhavingsbevoegdheid.

- Het IPO merkt op dat in de nota van toelichting wordt gemeld dat de eventuele kwantificering van de instandhoudingsdoelen en de rode lijsten landelijk niet passen in een omgevingsvisie en zullen worden gepubliceerd in de Staatscourant en nog niet wordt ontsloten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Deze informatie bevat deels wel geo-informatie volgens het IPO maar het beheer van deze digitale informatie is nergens belegd. Het vraagt of dit nog wordt geregeld.

Noch de kwantificering van de landelijke doelen noch de rode lijsten bevatten geo-informatie. Op dat punt speelt derhalve geen probleem.

- De groene organisaties vragen zich bij artikel 10.19a van het Ob af, of van de verlaging van de (vergunningvrije) grenswaarden voor stikstofdepositie (artikel 11.19, derde lid, van het Bal, zoals opgenomen in de consultatieversie) wel op geschikte wijze mededeling wordt gedaan.

De grenswaarde is in het licht van de eerder aangehaalde PAS-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vervallen en ook de daaraan gekoppelde mededeling over een verlaging. Deze was overigens in het verleden enkel faciliterend. Het betrof niet een op rechtsgevolg gericht besluit: de verlaging van de grenswaarde vond immers van rechtswege plaats. De mededeling gebeurde dan ook op de internetsite waar ook alle andere relevante informatie over het programma aanpak stikstof was te vinden.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt om de geldigheidsduur van de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit gelijk stellen met de geldigheidsduur van de huurovereenkomst van het jachtrecht (artikel 8.3, eerste lid, onder d, van de Omgevingswet), vanwege regeldrukverlichting.

De huur van een jachtrecht en de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit zijn twee verschillende dingen. De duur van de omgevingsvergunning is beperkt tot één jaar, omdat uit een oogpunt van veiligheid de bezitter van een dergelijke omgevingsvergunning – die het recht geeft een jachtgeweer te gebruiken – jaarlijks moet worden gescreend.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt aandacht voor de bescherming van persoonsgegevens bij de verstrekking van gegevens over het verzekerd zijn voor het gebruik van het jachtgeweer aan derden.

Deze bescherming wordt geboden door de Algemene Verordening Gegevensbescherming en de Uitvoeringswet Algemene Verordening gegevensbescherming.

- Het IPO vraagt in zijn commentaar aandacht voor artikel 10.24, eerste lid, onder j van het Omgevingsbesluit. Daarin wordt de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing verklaard op "een Natura 2000-activiteit, als bij de voorbereiding van de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming een passende beoordeling wordt gemaakt". Het IPO geeft aan dat het onderscheidend criterium dat een passende beoordeling is gemaakt, niet uitvoerbaar is. Of een passende beoordeling nodig is, is namelijk onderdeel van de inhoudelijke beoordeling van een aanvraag. Dit leidt volgens het IPO tot rechtsonzekerheid voor de aanvrager, omdat dit betekent dat ook tijdens de behandeling van een aanvraag de procedure en de beslistermijn kan wijzigingen. Het pleit daarom voor toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure op alle aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit.

De betrokken bepaling is opgenomen in het Omgevingsbesluit zoals dat in het Staatsblad is gepubliceerd. Het onderhavige Aanvullingsbesluit regelt niets op dit punt. Het voorstel om de reeds vastgestelde bepaling van het Omgevingsbesluit aan te passen is niet gevolgd, omdat daarmee stevast ook omgevingsvergunningen voor kleinere ingrepen die geen significante gevolgen kunnen hebben onder de reikwijdte van de verplichting van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure worden gebracht en verder wordt gegaan dan de eisen die op dit punt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgen.⁶⁴⁵ Het voorstel sluit ook niet aan bij de huidige praktijk in veel provincies en bij het Rijk. Niet duidelijk is bovendien hoe lopende de voorbereidingsprocedure tot andere conclusies ten aanzien van het wel of niet maken van een passende beoordeling kan worden gekomen, omdat ingeval van twijfel over mogelijke significante gevolgen altijd een passende beoordeling moet worden opgesteld, zoals uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt.

⁶⁴⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2016, C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

- Het IPO vraagt zich, verwijzend naar de rapportageverplichtingen in de nieuwe artikelen 10.36a, 10.36c en 10.36d van het Omgevingsbesluit af hoe en in welk register of welke gegevensverzameling dit moet worden vastgelegd.

De betrokken gegevens worden niet in een aangewezen nationaal register vastgelegd. Zij worden verzameld met het oog op de rapportage overeenkomstig het voorgeschreven format aan de Europese Commissie, voor zover het de vogel- en habitatrichtlijn betreft. De rapportage van de provincies over het natuurnetwerk Nederland wordt toegezonden aan de Tweede Kamer en opgenomen in de kamerstukken.

- Het IPO geeft aan dat het Digitaal Stelsel Omgevingswet nog niet is ingesteld op het digitaal raadplegen van een omgevingsvergunning. Voor de begrippen cumulatieve effecten op Natura 2000-gebieden en cumulatieve effecten op de nationale populatiedichtheden van bepaalde soorten is het zeer van belang dat deze vergunningen wel worden opgenomen en verzameld zodat voor natuur uiteindelijk wel een nationale boekhouding van "vergunde natuurruimte" en afgegeven ontheffingen voor verstoring/vernietiging van leefgebied/habitat kan worden bijgehouden. Het IPO vraagt hoe de minister hierover denkt.

Het door het IPO aangegeven belang wordt onderkend. Tegelijk wordt erop gewezen dat ook nu niet alle bevoegde gezagen hun vergunningen publiceren, ook niet op de eigen websites. Er is hier duidelijk sprake van een groeiproces. Wat betreft de cumulatieve effecten op Natura 2000-gebieden wordt er overigens op gewezen dat volgens vaste jurisprudentie hier moet worden gekeken naar in voorbereiding zijnde plannen en projecten waarvoor een omgevingsvergunning is aangevraagd, maar nog niet is verleend.

- Verder pleit het IPO ervoor dat gedeputeerde staten per geval moeten kunnen bepalen of de uitgebreide dan wel de reguliere procedure wordt toegepast. De faunabeheereenheid Zuid-Holland vindt het wenselijk dat voor een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit ten behoeve van populatiebeheer de mogelijkheid wordt opgenomen om te kiezen voor toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 16.65 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Invoeringswet Omgevingswet, maakt het mogelijk dat op verzoek of met instemming van de aanvrager afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt toegepast op de voorbereiding van een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning. In dat geval gelden ook de beslistermijnen van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Verder kan het bevoegd gezag ook in de reguliere procedure kiezen voor een informele raadpleging van het publiek, met toepassing van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht. In dat laatste geval blijft de reguliere beslistermijn gelden. Het bevoegd gezag kan echter niet per geval eenzijdig besluiten om toepassing te geven aan de formele procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht met toepassing van de ruimere beslistermijnen van artikel 16.66 van de Omgevingswet. Daar staat artikel 16.62,

derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Invoeringswet Omgevingswet, aan in de weg. De achtergrond daarbij is dat een dergelijke eenzijdige keuze tot onvoorspelbaarheid voor de aanvrager over de duur van de procedure zou leiden.

- De Omgevingsdienst West-Holland geeft aan dat uit het Aanvullingsbesluit niet duidelijk wordt of soortenbescherming ook een thema is bij het te nemen mer-beoordelingsbesluit bij omgevingsvergunningen. Als dat niet zo is moet dit volgens de dienst worden gerepareerd.

Het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet regelt net zo min als de Wet natuurbescherming iets over de mer-(beoordelings)plicht. Regels over dit onderwerp zijn nu gesteld bij en krachtens de Wet milieubeheer en gaan over naar de Omgevingswet via het reguliere spoor van de Omgevingswet en het Ob. De regels over de mer-(beoordelings)plicht zijn gesteld in afdeling 16.4 van de Omgevingswet en uitgewerkt in hoofdstuk 11 van het Ob. Zoals artikel 16.53, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt, wordt bij het nemen van een besluit dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben en waarvoor een mer moet worden gemaakt of een mer-beoordelingsplicht geldt, rekening gehouden met alle gevolgen die het project voor het milieu kan hebben. Daaronder vallen vanzelfsprekend ook gevolgen voor dier- en plantensoorten.

7. Uitvoering, handhaving, lasten

- De VNG en de groene organisaties wijzen in commentaren op het belang van een goede informatievoorziening over de natuurvereisten, zowel richting de initiatiefnemers als de gemeenten bij wie een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend. De groene organisaties pleiten voor het opnemen van een onderzoeksplicht in het Besluit bouwwerken leefomgeving, of een informatieplicht, op te nemen in instructieregels voor provincies en gemeenten. De VNG gaat ervan uit dat het mogelijk is om als gemeente in het omgevingsplan regels op te nemen dat bij bepaalde omgevingsplanactiviteiten bij aanvragen gegevens moeten worden verstrekt op grond waarvan het bevoegd gezag kan beoordelen of er mogelijk consequenties voor soorten zijn.

Een goede informatiehuishouding is inderdaad van wezenlijk belang. In de door de groene organisaties bepleite onderzoeksplicht is al voorzien: deze ligt besloten in de specifieke zorgplicht van artikel 11.6, eerste lid, van het Bal, zoals deze voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten verder is uitgewerkt in het tweede en derde lid. Verder vloeit uit artikel 2.2 van de Omgevingswet de verplichting voort voor bestuursorganen om samen te werken en elkaar te informeren. Dat geldt ook voor het elkaar informeren over feitelijke ontwikkelingen die van belang zijn in het kader van toezicht en handhaving en het maken van afspraken wie wat in dat kader oppakt. Voor het vragen van gegevens die als zodanig geen samenhang hebben de behandeling van een aanvraag om een omgevingsplanactiviteit biedt de Omgevingswet echter geen basis.

Rijk en provincies zullen ervoor zorg dragen dat de gemeenten voor de vervulling van hun loketfunctie over voldoende informatie beschikken om een eerste inschatting te maken of de betrokken activiteit ook nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden of beschermde flora- en fauna kan hebben en of eventueel een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit moet worden aangevraagd. Voor nadere informatie kan de gemeente vervolgens bij de provincie terecht en – als de belanghebbende geen gecombineerde aanvraag wil doen – naar de provincie doorverwijzen voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of voor een flora- en fauna-activiteit. Uiteindelijk is de initiatiefnemer van de activiteit evenwel te allen tijde zelf verantwoordelijk voor het vragen van de juiste omgevingsvergunningen en voor het zich daarover informeren.

De bedoeling is dat – met inachtneming van de fasering bij de uitbouw van het Digitaal Stelsel Omgevingswet – deze informatievoorziening ten opzichte van de bestaande situatie verder wordt verbeterd in directe samenspraak met de bestuurlijke partijen.

- Het Functioneel parket wijst erop dat zowel door de bestuursrechter als de strafrechter meermalen uitgesproken dat van een verstoring van vogels sprake is, als (in strafrechtelijke termen) bewezen wordt dat een verstoring nadelig effect heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van soorten voor dat gebied (Natura 2000-activiteit) of voor die soort (flora- en fauna-activiteit). Dat bewijs is in de praktijk nagenoeg ondoenlijk te leveren, waardoor de betreffende artikelen niet handhaafbaar blijken⁶⁴⁶. De groene organisaties vinden het onnodig om de uitzondering op het verbod op verstoren van vogels in artikel 11.38, derde lid, van het Bal op te nemen.

De voorwaarde dat sprake moet zijn van “een significant gevolg in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied” voor het vergunningplichtig zijn van een Natura 2000-activiteit vanwege een verstoring van dieren, vloeit direct voort uit de tekst van artikel 6, tweede lid, van de habitatrictlijn. De voorwaarde voor het vanwege een verstoring vergunningplichtig zijn van een flora- en fauna-activiteit “dat de verstoring van dieren van wezenlijke invloed is op de soort” vloeit voor vogelrichtlijnsoorten voort uit artikel 5, onder d, van de vogelrichtlijn. Artikel 12 van de habitatrictlijn bevat voor de verstoring van dieren van habitatrictlijnsoorten niet expliciet de voorwaarde van een wezenlijke invloed; daar is jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie bepalend voor de uitleg of sprake is van een verstoring. De huidige Wet natuurbescherming sluit nauwkeurig bij de richtlijnbevestigingen aan en het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet zet deze op beleidsneutrale wijze om. Dat voorkomt dat activiteiten die geen wezenlijke invloed hebben op de natuur nodeloos, in de sfeer van het strafrecht worden getrokken. Duidelijk is dat dit hogere eisen stelt aan de bewijsvoering. Bij Natura 2000-activiteiten zullen daarvoor de ecologische gevolgen moeten worden aangetoond in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen die voor de betrokken soort in het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied zijn opgenomen en zijn uitgewerkt in het beheerplan voor het gebied.

⁶⁴⁶ Zie in dit verband: hof Arnhem ECLI:NL:GHARN:2012:BW7281 ; hof Arnhem-Leeuwarden ECLI:NL:GHARL:2018:7151 en Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ECLI:NL:RVS:2019:296.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Voor flora- en fauna-activiteiten dienen de effecten van de activiteiten op de populatie te worden onderzocht met betrekking tot de lokale, regionale, landelijke en Europese stand van de soort. Op welk van deze niveaus dit moet gebeuren, hangt af van de soort. Er is geen sprake van een wezenlijke invloed wanneer de populatie de mogelijke negatieve effecten van de activiteiten zélf zodanig teniet kan doen dat er geen invloed is op de gunstige staat van instandhouding van de soort, bijvoorbeeld doordat er voldoende uitwijkmogelijkheden zijn naar een volwaardig leefgebied elders. In alle gevallen geldt proportionaliteit. Effecten op een zeer zeldzame soort zullen op een lager niveau moeten worden gezien dan een zeer algemene soort. Bij soorten die zich niet over grote afstanden kunnen verplaatsen, zoals amfibieën, reptielen, planten en veel soorten insecten, is eerder sprake van een wezenlijk negatieve invloed dan bij soorten die zich over grotere afstanden kunnen verplaatsen. Verder is van belang of het effect tijdelijk of permanente is. Van tijdelijke effecten kan een populatie van een soort zich over het algemeen gemakkelijker herstellen dan van een aanhoudend negatief effect. Dit is in de nota van toelichting verduidelijkt.

- Het Functioneel parket wijst ook op een aantal samenhangende strafrechtelijke uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 17 mei 2018.⁶⁴⁷ In deze zaken heeft de rechtbank overwogen dat het begrip 'opzet' in de Wnb 'boos opzet' betekent. Het Openbaar Ministerie bestrijdt deze opvatting en heeft onder meer op dit punt hoger beroep ingesteld. Het Functioneel Parket vindt het wenselijk dat de wetgever uitspreekt dat met de Wet natuurbescherming en dus met de Omgevingswet en de daaronder vallende besluiten niet is bedoeld om de invulling van het opzetbegrip in het strafrecht te wijzigen. Daar is immers volgens bestendige jurisprudentie altijd sprake van kleurloos opzet.

Het kabinet deelt de opvatting van het functioneel parket. De nota van toelichting is aangevuld met een verduidelijking dat hier sprake is van kleurloos opzet.

- De VNG wil dat nader onderzoek wordt gedaan naar de financiële gevolgen van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voor de gemeenten, onder meer vanwege de verplichting om natuur mee te wegen in de omgevingsvisie, het opstellen van programma's en het omgevingsplan. De VNG meent dat het regeldrukonderzoek uit 2015 ten aanzien van de Wet natuurbescherming op dit punt niet actueel is.

Het regeldrukonderzoek uit 2015 gaat niet over gemeentelijke lasten, maar over regeldruklasten voor burgers en bedrijven. Voor burgers en ondernemers verandert er ten aanzien van de administratieve verplichtingen, onderzoeksverplichtingen, vergunningplichten enzovoorts ten opzichte van de Wet natuurbescherming niets. Tegen die achtergrond kan worden geconcludeerd dat het enige regeldrukeffect voor burgers en ondernemers is gelegen in het kennis moeten nemen van de natuurregels, zoals deze zijn geland in een nieuw stelsel, met een nieuwe ordening en soms iets gewijzigde formuleringen. Op die lasten wordt ingegaan in hoofdstuk 6 van

⁶⁴⁷ o.a. ECLI:NL:RBAMS:2018:3373.

de nota van toelichting.

Van een toename van gemeentelijke lasten door dit Aanvullingsbesluit is geen sprake. Het bevat geen regels over omgevingsvisies, over omgevingsplannen (buiten de al bestaande verplichte passende beoordeling voor plannen met mogelijk significant negatieve gevolgen als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn) en het verplicht niet tot het opstellen van specifieke programma's. Op de lasten voor gemeenten die voortvloeien uit de Omgevingswet zelf, is ingegaan in paragraaf 10.3 van de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel voor de Omgevingswet.⁶⁴⁸

- Het NOVO wijst erop dat het houden van een roofvogelshow in het veld verboden is, maar dat houders van een omgevingsvergunning zich wel in het veld kunnen bevinden met een roofvogel en vragen hoe dat gehandhaafd gaat worden.

Het is een valkenier met een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit toegestaan zich ter uitoefening van de jacht, ter uitvoering van schadebestrijding op grond van een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit, of ter uitoefening van populatiebeheer op grond van een omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteit wel toegestaan zich met de specifiek daarvoor toegelaten jachtvogels in het veld te bevinden. Het is voor een handhavende instantie niet ingewikkeld om in het veld vast te stellen wat de aard van de activiteit is en of degene die de roofvogel onder zich heeft daartoe gerechtigd is.

8. Overige onderwerpen

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe stelt dat de opname in artikel 2.19 van de Omgevingswet van een verwijzing naar rode lijsten tot een grote verzwaring van de regeldruk voor het park kan leiden.

Artikel 2.19 van de Ow heeft geen rechtsgevolgen voor burgers en ondernemers. Het betreft de omschrijving van de taken die op rijksniveau liggen, zoals artikel 2.18 van die wet een omschrijving geeft van taken die op provinciaal niveau liggen. Dit soort bepalingen zijn van belang om duidelijk te maken welke bestuurslaag welke verantwoordelijkheden heeft. Een soortgelijke bepaling bevat thans artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming, die enkele specifieke verantwoordelijkheden van de provincies regelt.

- De Omgevingsdienst West-Holland geeft aan dat 'natuurinclusief bouwen' een thema is dat thuishoort in hoofdstuk 5 duurzaamheid van het Bouwbesluit. Zij vraagt of dat zo blijft nu het Besluit bouwactiviteiten leefomgeving (Bbl) daarvoor in de plaats treedt en wat de relatie met het Aanvullingsbesluit Natuur Omgevingswet is. In dit verband vraagt de Omgevingsdienst ook

⁶⁴⁸ Kamerstukken 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 316 e.v.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

hoe bij niet-vergunningplichtige activiteiten, zoals bijvoorbeeld de sloop van een gebouw met vleermuizen, het natuurbelang is verzekerd.

Het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet stelt geen specifieke regels over het bouwen en voegt dus ook geen regels toe aan het Bbl. Ook de Wet natuurbescherming en onderliggende regelgeving stellen op dit vlak geen specifieke regels; het Aanvullingsbesluit natuur strekt tot een beleidsneutrale overgang van dat stelsel.

Wel is het zo dat de in het Bal opgenomen soortenbeschermingsbepalingen óók gelden voor de bouw. Te denken valt bijvoorbeeld aan het opzettelijk vernielen of opzettelijk beschadigen van nesten, rustplaatsen en eieren van vogels, of het opzettelijk wegnemen van nesten van die vogels, dat is aangewezen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit. Ook het opzettelijk beschadigen of vernielen van de vaste voortplantingsplaatsen en rustplaatsen van soorten die zijn genoemd in bijlage IV bij de habitatrictlijn of in bijlage IX, onder A, van het BAL gelden als een vergunningplichtige flora- en fauna-activiteit. Het vangen of doden van dieren beschermde soorten en het vernielen of ontwortelen van planten van beschermde soorten is ook een omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit. Bij al deze activiteiten is niet relevant of de activiteit onderdeel is van een bouwactiviteit of niet, en het feit dat voor het bouwen of slopen onder het Bbl geen vergunningplicht geldt, laat de verplichting om op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet en de paragrafen 11.2.2 e.v. van het Bal over een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit te beschikken onverlet. Verder geldt ook de specifieke zorgplicht ten aanzien van de natuur mede voor activiteiten die in de bouw plaatsvinden. Overigens geldt voor bouwactiviteiten die worden verricht overeenkomstig de door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit goedgekeurde gedragscode van de Stichting Stroomversnelling (gedragscode natuurinclusief renoveren, website RVO) een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten.

Het is niet de bedoeling dat bij de regeling van allerlei specifieke activiteiten zoals slopen en bouwen vergunningplichten vanwege andere aspecten, zoals de omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteit, worden herhaald. De regelgeving zou dan moeilijker toegankelijk worden en het risico bestaat ook dat dergelijke kruisverwijzingen niet volledig zijn en dat in gevallen waarin geen verwijzing is opgenomen a-contrario wordt geredeneerd dat er geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit nodig is. Daarbij zal ook niet elk slopen nadelige gevolgen voor dier- en plantensoorten hebben, zodat het moeilijk is hier een algemene uitspraak in wetgeving over te doen.

De bedoeling is dat in de toekomst via het Digitaal stelsel Omgevingswet beter inzicht wordt verschaft in de gevallen waarin een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is vereist.

- Het IPO vraagt aandacht voor het overgangsrecht. Een groot deel van het overgangsrecht is geregeld in hoofdstuk 2 van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, maar niet alles.

Nota van toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet,
voorhangversie

Inmiddels is in artikel IV van het Aanvullingsbesluit voorzien in een overgangsrechtelijke bepaling voor enkele onderwerpen die niet in hoofdstuk 2 van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet zijn geregeld.

- Staatsbosbeheer wijst op ontbrekende begripsomschrijvingen en meent verder dat alle Europese verordeningen en richtlijnen met een hoofdletter moeten aanvangen.

Veel van de begripsomschrijvingen zijn in de bijlage van de Omgevingswet opgenomen en gelden ook voor de daarop gebaseerde regelgeving. Een aantal ontbrekende begripsomschrijvingen is toegevoegd aan het Aanvullingsbesluit.

In de Omgevingswet worden Europese verordeningen en richtlijnen in beginsel met kleine letters geschreven. Het Aanvullingsbesluit is daarin volgend.

- Het IPO wijst erop dat onder de Wet natuurbescherming de figuur werd toegepast van 'de positieve afwijzing' voor de ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen en vraagt of dat onder de Omgevingswet ook mogelijk is, of dat hiervoor een wettelijke bepaling moet worden opgenomen.

De positieve afwijzing is niet meer dan de afwijzing van een verzoek om een omgevingsvergunning op de grond dat geen omgevingsvergunning is vereist, bijvoorbeeld – bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit – omdat op voorhand zeker is dat een activiteit geen nadelige gevolgen voor beschermde flora en fauna zal hebben, of omdat een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht van toepassing is. Dat vloeit voort uit het algemene bestuursrecht en behoeft geen specifieke regeling.

- De NMV heeft opmerkingen over het ammoniakbeleid (stalvloeren) en Europese landbouwbeleid (dat te weinig rekening zou houden met de negatieve gevolgen voor agrariërs).

De aan de orde gestelde onderwerpen worden niet geregeld in dit Aanvullingsbesluit en blijven hier derhalve buiten beschouwing.