

16060022 ontwerp Nota van toelichting Besluit natuurbescherming

Nota van toelichting

(13-5-2016)

1. Inleiding

De Wet natuurbescherming (hierna ook: wet) voorziet in een gemoderniseerd wettelijk kader voor de bescherming van natuurgebieden, dier- en plantensoorten en houtopstanden. Een belangrijk deel van de in de wet opgenomen regels strekt tot omzetting van de internationale verplichtingen op het vlak van bescherming van de biologische diversiteit, in het bijzonder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.¹ De wet geeft tevens invulling aan de in het bestuursakkoord natuur² gemaakte afspraken over decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden van het Rijk naar de provincies. De instrumenten en begrippenkaders van de Wet natuurbescherming zijn zo goed mogelijk afgestemd op andere onderdelen van het omgevingsrecht, in het bijzonder de toekomstige Omgevingswet. Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming zijn de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet komen te vervallen.

In de Wet natuurbescherming zijn, behalve meer algemene bepalingen over bevoegdheden, over natuur- en landschapsbeleid, over beleidsmonitoring en over instrumenten ter bescherming van natuur en landschap (hoofdstuk 1 van de wet), ook specifieke regels opgenomen ter bescherming van bijzondere natuurwaarden. Het gaat dan in het bijzonder om de bescherming van natuurgebieden van Europees belang die behoren tot het zogenoemde Natura 2000-netwerk (hoofdstuk 2 van de wet) en om de bescherming van vogels die van nature in Nederland in het wild voor

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). 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).

² Samenstel van de door het Rijk en de provincies jegens elkaar aangegane verplichtingen, neergelegd in het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153).

komen en om de bescherming van in Nederland van nature in het wild levende planten- en diersoorten die kwetsbaar zijn of anderszins een specifieke bescherming behoeven (hoofdstuk 3 van de wet).

De in hoofdstuk 2 van de wet opgenomen regels ter bescherming van Natura 2000-gebieden betreffen onder meer maatregelen met het oog op behoud en herstel van leefgebieden voor vogels, van natuurlijke typen habitats en van habitats van andere diersoorten en van plantensoorten van Europees belang in een gunstige staat van instandhouding, een vergunningensysteem met het oog op een voorafgaande toetsing van mogelijk schadelijke handelingen en de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om ter voorkoming van schadelijke effecten preventieve dwingende maatregelen te treffen.

De in hoofdstuk 3 van de wet gesteld regels ter bescherming van soorten behelzen verbodsbepalingen inzake menselijke handelingen die voor die soorten schadelijk kunnen zijn (paragrafen 3.1, 3.2, 3.3 en 3.7). In directe samenhang met de soortenbeschermingsregels, bevat de wet tevens regels over het beheer van de omvang van de populaties van in het wild levende soorten, over bestrijding van dieren en planten die schade en overlast kunnen veroorzaken, over jacht en over middelen die in het kader van populatiebeheer, schadebestrijding kunnen worden ingezet (paragrafen 3.4, 3.5 en 3.6). Ook bevat de wet een basis om regels te stellen met betrekking tot handel in dieren en planten van bedreigde inheemse of uitheemse soorten, en producten daarvan, onder meer ter uitvoering van de zogenoemde CITES-basisverordening³ (paragraaf 3.8).

De in hoofdstuk 4 van de wet geregelde bescherming van houtopstanden (paragraaf 4.1), waarvan de kern wordt gevormd door een herbeplantingsplicht ingeval houtopstanden worden geveld, vloeit als zodanig niet onmiddellijk voort uit internationale verplichtingen, maar is van wezenlijk belang in het licht van nationale en internationale natuur-, landschaps- en milieudoelstellingen. Tevens bevat dat hoofdstuk een basis om regels te stellen ter uitvoering van Europese regels die beogen te verzekeren dat in internationaal verband verhandeld hout en verhandelde houtproducten duurzaam zijn⁴ (paragraaf 4.2).

Tot slot bevat de wet onder meer regels over afwijkingen bij ontheffing en vrijstelling (hoofdstukken 3 en 4), algemene regels over vrijstellingen, beschikkingen en

³ 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).

⁴ 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) en 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).

verplichtingen (hoofdstuk 5), regels over de heffing van retributies (hoofdstuk 6) en regels over handhaving (hoofdstuk 7).

Op een aantal punten voorziet de wet in het stellen van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het onderhavige besluit geeft daaraan invulling. Bij de voorbereiding van dit besluit zijn de verschillende maatschappelijke organisaties waarvoor het besluit van belang is geconsulteerd; tevens is eenieder via internet de mogelijkheid geboden om zijn zienswijze op het ontwerp van het besluit te geven. In het besluit wordt zoveel mogelijk de volgorde aangehouden die in de wet is gevolgd voor de regeling van de onderscheiden onderwerpen; waar dat evenwel vanwege de samenhang qua thematiek logisch is, zijn onderwerpen geclusterd. Behalve in dit besluit worden ook uitvoeringsregels gesteld bij ministeriële regeling, namelijk in de Regeling natuurbescherming. Voor een deel gaat het daarbij om regels die de wet zelf delegeert naar het niveau van de ministeriële regeling; het gaat dan onder meer om door de Minister van Economische Zaken te verlenen vrijstellingen van bij wet of algemene maatregel van bestuur gestelde regels of regels die dienen ter omzetting van Europese verordeningen of richtlijnen die geen ruimte laten voor beleidsinhoudelijke afwegingen of betrekking hebben op de wijze waarop aanvragen en documenten worden ingediend. Voor een ander deel bevat gaat het om uitwerking van in het onderhavige besluit gestelde regels, die meer technisch van aard zijn.

In het besluit worden regels gesteld over de volgende onderwerpen, die in de nage-noemde hoofdstukken van de nota van toelichting nader worden toegelicht:

- de aanwijzing van projecten, andere handelingen en gebieden waarbij de Minister van Economische Zaken in plaats van gedeputeerde staten bevoegd gezag is voor vergunning- en ontheffingverlening in het kader van de regels voor de bescherming van Natura 2000-gebieden, soorten en houtopstanden (hoofdstuk 1, titel 1.2, van het besluit; hoofdstuk 2 van de nota van toelichting);
- de voorziening in een programmatische aanpak voor het terugdringen van de stikstofbelasting op de daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden (hoofdstuk 2, titel 2.1, van het besluit; hoofdstuk 3, paragraaf 3.1, van de nota van toelichting);
- de introductie van grenswaarden bij voldoening waaraan een vrijstelling van de vergunningplicht geldt voor projecten en andere handelingen die stikstofbelasting voor Natura 2000-gebieden veroorzaken en de gevallen waarin en voorwaarden waaronder buiten het programma voor de aanpak van de stikstofbelasting om zogenoemde 'externe saldering' van stikstofdepositie kan plaatsvinden

- (hoofdstuk 2, titel 2.2, van het besluit; hoofdstuk 3, paragraaf 3.2, van de nota van toelichting);
- de aanwijzing van diersoorten die in het hele land schade veroorzaken, voor de bestrijding waarvan op grond van de wet vrijstelling van de soortenbeschermingsbepalingen kan worden verleend (hoofdstuk 3, titel 3.1, van het besluit; hoofdstuk 4, paragraaf 4.1, van de nota van toelichting);
 - de uitoefening van de jacht, in het bijzonder:
 - de eisen die gelden ingeval een ander dan de jachthouder in diens jachtveld wil jagen,
 - het gebruik van jachtvogels en eendenkooien voor de jacht,
 - bijzondere onderwerpen die op grond van de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming in de nationale wetgeving moeten worden geregeld,
 - het verbod op jacht op zon- en feestdagen en jacht op begraafplaatsen, en
 - huur van het jachtrecht(hoofdstuk 3, titel 3.2, van het besluit; hoofdstuk 4, paragraaf 4.2, van de nota van toelichting);
 - de middelen voor het vangen en doden van dieren in het kader van populatiebeheer, schadebestrijding en jacht en de daarvoor in voorkomend geval vereiste opleidingen en akten:
 - de aanwijzing overeenkomstig de Vogelrichtlijn van voor het vangen en doden van vogels toegestane middelen,
 - de behoudens vrijstelling of ontheffing niet toegestane middelen voor het vangen of doden van dieren,
 - de vereiste omvang van een jachtveld ingeval van gebruik van het geweer bij jacht, de eisen die ten algemene – ook buiten jacht – gelden voor het geweer en de munitie, het gebruik van het geweer en de vereiste verzekering,
 - het jachtexamen, de jachtakte, het examen voor het gebruik van jachtvogels, de valkeniersakte en de akte voor gebruikers van eendenkooien, en
 - de afpaling van eendenkooien(hoofdstuk 3, titel 3.3 van het besluit; hoofdstuk 4, paragraaf 4.3, van de nota van toelichting);
 - het bezit van en de handel in (producten) van dieren en planten van bedreigde inheemse of uitheemse soorten (hoofdstuk 3, titel 3.4, van het besluit; hoofdstuk 4, paragraaf 4.4 van de nota van toelichting);
 - de omzetting van de Europese regelgeving inzake invasieve exoten (hoofdstuk 3, titel 3.5, van het besluit; hoofdstuk 4, paragraaf 4.5, van de nota van toelichting);

- de hoogte van de bestuurlijke boete die geldt ingeval van overtreding van bepaalde administratieve voorschriften die gelden in het kader van de handel in (producten) van dieren en planten van bedreigde inheemse of uitheemse soorten en hout (hoofdstuk 4 van het besluit; hoofdstuk 5 van de nota van toelichting), en
- de wijziging van enkele andere algemene maatregelen van bestuur, waaronder het Besluit omgevingsrecht op het punt van het aanhaken van de in de wet voorziene Natura 2000-vergunningen of ontheffingen van soortenbeschermingsbepalingen bij de omgevingsvergunning voor zover het handelingen betreft waarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist (hoofdstuk 6 van het besluit; artikelsgewijze deel nota van toelichting).

In hoofdstuk 6 van de nota van toelichting wordt nader ingegaan op de verschillende effecten van dit besluit (milieu, regeldruk e.d.) en de afwegingen die in dat kader zijn gemaakt. Hoofdstuk 7 van de nota van toelichting behandelt de op het ontwerp van het besluit uitgebrachte zienswijzen en de wijze waarop daarmee is omgegaan. Hoofdstuk 8 besluit met een artikelsgewijze toelichting.

Met de intrekking van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet zijn tien algemene maatregelen van bestuur, die op grond van deze wetten waren vastgesteld, van rechtswege komen te vervallen.⁵ Een deel van de inhoud van deze besluiten heeft een plaats gekregen in de wet of het onderhavige besluit, of krijgt een plaats in de ter uitvoering daarvan vastgestelde Regeling natuurbescherming. Het overige deel behoort tot de onderwerpen ten aanzien waarvan provinciale staten van de provincies op grond van de wet bevoegd zijn regels te stellen bij provinciale verordening.

2. Aanwijzing rijksbevoegdheden

In de wet zijn – in aansluiting op hun taken en verantwoordelijkheden op het vlak van natuurbescherming – bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen over het algemeen bij gedeputeerde of provinciale staten van de provincies neergelegd. Te denken valt onder meer aan de verlening van Natura 2000-vergunningen, de verlening van ontheffingen van de soortenbeschermingsbepalingen en de uitvoering van de regels ter bescherming van houtopstanden. In bepaalde gevallen kan het evenwel aangewezen zijn dat een bestuursorgaan van het Rijk de betreffende

⁵ Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 en Besluit grenswaarden programmatiese aanpak stikstof; Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten, Jachtbesluit, Besluit prepareren van dieren, Besluit Faunafonds, Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet, Besluit beheer en schadebestrijding dieren, Besluit faunabeheer en Besluit uitvoering Europese houtverordening; Besluit herbeplanting artikel 3 Boswet.

wettelijke bevoegdheid uitoefent, onderscheidenlijk de betreffende wettelijke verantwoordelijkheid of verplichting heeft, gelet op de aard van de betrokken belangen of de aard van het betrokken gebied. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat zwaarwegende nationale belangen in het geding zijn, omdat activiteiten een landelijk, althans provinciegrensoverschrijdend karakter hebben of anderszins het provinciale domein overstijgen, of omdat er een directe samenhang is met uit anderen hoofde op het niveau van het Rijk te nemen besluiten.

Artikel 1.3, vijfde lid, van de wet biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur categorieën van handelingen en projecten, en categorieën van gebieden aan te wijzen, ten aanzien waarvan – kort gezegd – in dat lid aangehaalde bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen berusten bij de in de algemene maatregel van bestuur aangewezen minister. Bij de aangewezen categorieën van handelingen en projecten gaat het dan om de in de algemene maatregel van bestuur genoemde bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen die daarop betrekking hebben. Bij de aangewezen categorieën van gebieden gaat het om de in de algemene maatregel van bestuur genoemde bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen die betrekking hebben op handelingen en projecten die plaatsvinden in of gevolgen hebben voor die gebieden.

Voorheen was een dergelijke algemene maatregel van bestuur vastgesteld op grond van de vervallen Natuurbeschermingswet 1998, namelijk: het 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. Als categorieën van handelingen en projecten waarvoor de Minister van Economische Zaken in plaats van gedeputeerde staten bevoegd gezag voor de vergunningverlening was, waren in de artikelen 2 en 3 van het besluit aangewezen: activiteiten die betrekking hebben op landelijke infrastructuur (hoofdwegen, landelijke spoorwegen, hoofdvaarwegen, landelijk gastransportnet, hoogspanningsverbindingen), hoofdwateren, luchthavens van nationale betekenis, kustbescherming, landaanwinning in zee, primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk, defensie en de ontginning van diepe delfstoffen, activiteiten van buitenlandse mogendheden, van het Koninklijk Huis of voortvloeiend uit het scheidingsverdrag met België, 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, schelpdiervisserij en sleepnetvisserij. Het betrof alle activiteiten met een provincie-overstijgend karakter.

Over het algemeen is de verdeling van bevoegdheden tussen provincies en Rijk, zoals deze voortvloeide uit de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 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.

In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de wet natuurbescherming⁶ is in lijn hiermee aangegeven dat bij de invulling van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de wet, zoveel mogelijk aansluiting zal worden gezocht bij de handelingen en projecten en de gebieden die worden genoemd in het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. Dit met dien verstande dat de reikwijdte van de op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de wet vast te stellen algemene maatregel van bestuur zich ook zal uitstrekken tot andere in de wet voorziene besluiten dan vergunningen met betrekking tot Natura 2000-gebieden. Gedoeld wordt hier in het bijzonder op de besluiten in het kader van de soortenbescherming en de bescherming van houtopstanden waarvoor in de Wet natuurbescherming de bevoegdheid – anders dan voorheen in de Flora- en faunawet en de Boswet – bij bestuursorganen van de provincie in plaats van de Minister van Economische Zaken zijn neergelegd. In de memorie van toelichting wordt daarbij opgemerkt dat op onderdelen de formuleringen ten opzichte van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 met het oog op een heldere en logische bevoegdheidsafbakening worden aangescherpt en worden geactualiseerd in het licht van de huidige beleidscontext, en dat het vervoer van beschermde dieren door dierenambulances zal worden toegevoegd, aangezien dat veelal provinciegrensoverschrijdend van karakter is.

Met inachtneming van het voorgaande geeft titel 1.2 van het onderhavige besluit invulling aan artikel 1.3, vijfde lid, van de wet. In de artikelen 1.3, 1.4, 1.5, 1.6 en 1.7 zijn telkens in het eerste lid de categorieën handelingen, projecten en gebieden aangewezen, ten aanzien waarvan de in het tweede lid van die artikelen genoemde bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen berusten bij de Minister van Economische Zaken in plaats van gedeputeerde staten of provinciale staten. De omschrijvingen in het onderhavige besluit sluiten in essentie aan bij de omschrijvingen in de artikelen 2 en 3 van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbe-

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 56.

schermingswet 1998. Materieel is geen wijziging beoogd. Waar mogelijk zijn de categorieën van activiteiten wel meer geclusterd en zijn formuleringen gelijk getrokken, verduidelijkt en zo nodig geactualiseerd; overlappende categorieën zijn samengevoegd. In de artikelsgewijze toelichting in hoofdstuk van deze nota van toelichting wordt daar nader op ingegaan. De categorieën handelingen die zijn aangewezen in de artikelen 1.4, 1.5 en 1.6 zijn nieuw; voor een inhoudelijke toelichting daarop zij verwezen naar hoofdstuk 8.

De Minister van Economische Zaken is in artikel 1.2 van dit besluit aangewezen. Deze minister is op rijksniveau verantwoordelijk voor het natuurbeleid en was voorheen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet het bevoegde gezag voor de betrokken besluiten en meldingen. Artikel 1.3, vijfde lid, van de wet biedt een grondslag om ook andere ministers aan te wijzen als bevoegd gezag. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt, omdat het niet efficiënt wordt geacht om op meerdere plekken in de rijksorganisatie expertise te organiseren ten aanzien van de beoordeling van natuureffecten. Een uitzondering geldt op grond van de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding voor wegaanpassingsbesluiten en tracébesluiten. Bij het nemen van die besluiten toetst de Minister van Infrastructuur en Milieu op Natura 2000-aspecten; de besluiten waarbij dit speelt worden genomen in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken (zie artikel 2.7, vierde lid, van de Wet natuurbescherming, artikelen 9, tweede lid, en 13, zevende tot en met negende lid, van de Tracéwet en artikel 9, eerste, vierde, vijfde en zesde lid, van de Spoedwet wegverbreding). De Wet natuurbescherming en het onderhavige besluit brengen daarin geen wijziging.

In het bij dit besluit gewijzigde Besluit omgevingsrecht is erin voorzien dat de natuurtoets zoals deze aan de orde is bij vergunningverlening met betrekking tot Natura 2000-gebieden en ontheffingverlening van de soortenbeschermingsbepalingen, onderdeel uitmaakt van de beoordeling van een omgevingsvergunning, indien voor de betreffende activiteit een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is vereist en degene die de activiteit uitvoert daarvoor kiest ("vrijwillige aanhaking"). Bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is in dat geval over het algemeen het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten. Ten aanzien van de natuurtoets is voor die situatie voorzien in een verklaring van geen bedenkingen van het gezag dat normaliter bevoegd is voor de verlening van de Natura 2000-vergunning of de ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen op grond van de Wet natuurbescherming (Besluit omgevingsrecht). De hoofdregel is dat de provincies bevoegd zijn om deze verklaring te geven. Ook hierbij geldt de afwijkende bevoegdheidstoedeling als neergelegd in titel

1.2 van dit besluit: ingeval de afwijkende bevoegdheidstoedeling van toepassing is, is het de Minister van Economische Zaken die de verklaring van geen bedenkingen verleent.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat de regeling in het besluit 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 Natura 2000-vergunningplicht geldt bijvoorbeeld alleen als is voldaan aan de criteria van artikel 2.7, tweede lid, van de wet; en een ontheffing op grond van de artikelen 3.3, eerste lid, of 3.8, eerste lid, van de wet in het kader van de soortenbescherming is bijvoorbeeld alleen aan de orde als de verboden als bedoeld in artikel 3.1, 3.2, zesde lid, 3.5 en 3.6, tweede lid, daadwerkelijk zullen worden overtreden. Zo worden in de aanhef van artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a, van het besluit weliswaar "beheer en onderhoud" genoemd als activiteiten die vallen onder de daar genoemde categorieën van handelingen en projecten waarvoor de Minister van Economische Zaken 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 niet vergunningplichtig is of een ontheffing behoeft. 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 wèl een vergunning of ontheffing zijn vereist, waarvoor dan de Minister van Economische Zaken bevoegd is.⁷

3. Natura 2000-gebieden - stikstofaanpak

3.1 Programmatische aanpak stikstof

3.1.1. Inleiding

⁷ De Stichting Nationaal Park De Hoge Veluwe bepleitte in haar commentaar meer duidelijkheid over de vraag wanneer sprake is van de noodzaak van een vergunning of ontheffing en is van oordeel dat gekwalificeerde terreinbeheerders onder een vrijstelling zouden moeten vallen. Dit zijn evenwel geen onderwerpen die in dit besluit worden geregeld: dit besluit regelt alleen in welke gevallen de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is. Verwezen zij verder naar de toelichting bij artikel 1.3 in hoofdstuk 8 van deze nota van toelichting, waarin wordt gewezen op het casuïstische karakter van deze beoordeling en naar de duidelijkheid die een beheerplan voor een Natura 2000-gebied en een gedragscode voor soortenbescherming kunnen bieden. Enkel de kwaliteit van een terreinbeheerder kan in het licht van de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn niet een voldoende motivering zijn voor afwijking van de vergunningplicht of verbodsbepalingen.

Artikel 1.13, eerste lid, van de wet bevat een basis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen dat een programma wordt vastgesteld dat tot doel heeft, mede met het oog op een evenwichtige, duurzame economische ontwikkeling:

- de belasting van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden of bijzondere nationale natuurgebieden door bij of krachtens de maatregel aangewezen factoren te verminderen en de instandhoudingsdoelstellingen van die gebieden te realiseren, of
- de staat van instandhouding van de van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten dieren of planten of de in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats of habitats van soorten te verbeteren.

Het artikel bepaalt over welke inhoudelijke en procedurele aspecten met betrekking tot het programma bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in ieder geval regels moeten worden gesteld (tweede en derde lid). Het regelt dat op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een programma afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is en dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door eenieder (vierde lid). Het bevat de verplichting voor de daartoe bevoegde bestuursorganen om zorg te dragen voor een tijdige uitvoering van de in het programma opgenomen maatregelen, voor zover zij met het opnemen van die maatregelen hebben ingestemd (vijfde lid). En het voorziet in de verplichting voor het bestuursorgaan dat het programma heeft vastgesteld om aanvullende maatregelen in het programma op te nemen, als tussentijds blijkt dat de doelstellingen van het programma met de al voorziene maatregelen niet worden behaald (zesde lid).

Het artikel biedt ook de mogelijkheid dat provinciale staten bij provinciale verordening een provinciaal programma vaststellen, waarop de voorgaande artikelliden van overeenkomstige toepassing zijn (zevende lid).

De wettelijke regeling is – waar het de invulling op rijksniveau betreft – in het bijzonder relevant in het licht van de van kracht zijnde programmatische aanpak van de stikstofproblematiek. Deze aanpak is erop gericht om – met het oog op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige natuurwaarden die een te grote stikstofbelasting hebben – de stikstofbelasting terug te brengen en de effecten van de stikstofbelasting te verminderen; tegelijk moet zo ruimte worden geboden voor duurzame economische ontwikkeling. De toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 bevatte in de artikelen 19kh e.v. hiervoor een regeling. Op basis daarvan is een programma vastgesteld voor het tijdvak 1 juli 2015 - 1 juli 2021.⁸

⁸ Stcrt. 2015, nr. 18411.

Het onderhavige besluit voorziet in titel 2.1 in continuering van de regeling, van de programmatische aanpak stikstof, zoals deze eerder was opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998. In paragraaf 3.1.2 van deze nota van toelichting wordt nader op de achtergronden bij de programmatische aanpak stikstof ingegaan. De regeling waarin het onderhavige besluit voorziet, wordt toegelicht in paragraaf 3.1.3 en in de artikelsgewijze toelichting in hoofdstuk 8 van deze nota van toelichting. Zij is relevant voor nieuw vast te stellen programma's en wijzigingen van het huidige programma aanpak stikstof. Het thans geldende programma aanpak stikstof heeft – gelet op het overgangsrecht in artikel 9.3, derde lid, van de wet – niet opnieuw te worden vastgesteld.

Voor andere factoren dan stikstofbelasting is een programmatische aanpak op landelijk niveau thans niet nodig. Op dit moment is in veel Natura 2000-gebieden de stikstofbelasting de meest bepalende factor voor het kunnen realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen, een factor bovendien die een landelijke aanpak vergt. Voor andere factoren volstaat een gebiedsgerichte aanpak onder regie van het voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden verantwoordelijke bestuursorgaan, over het algemeen gedeputeerde staten van de provincie. Dat geldt ook voor het verbeteren van de staat van instandhouding voor dier- en plantensoorten en hun leefgebieden die niet vallen onder de specifieke bescherming die geldt voor Natura 2000-gebieden, als bedoeld in artikel 1.13, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de wet. Desgewenst kunnen provincies een provinciale programmatische aanpak inzetten.⁹

3.1.2. Achtergrond programmatische aanpak stikstof

Stikstof is een belangrijke voedingsstof voor planten, maar een teveel leidt tot negatieve effecten. Een belangrijke bron van stikstof vormen – naast de natuurlijke vorming van stikstof door bacteriële processen – de emissies van stikstof (stikstof-oxiden en ammoniak) die worden veroorzaakt door de landbouw, het verkeer en de industrie. Deze emissies worden verdund en verspreid in de lucht en slaan vervolgens neer op de bodem, op vegetatie en op wateroppervlakten. Dat gebeurt in de vorm van een droge depositie van gassen en aërosolen (deeltjes), die direct vanuit

⁹ De Stichting Nationaal Park De Hoge Veluwe en de Nederlandse Melkveehouders Vakbond gaven in hun commentaren aan dat ook andere factoren, zoals overbegrazing en predatie een landelijk probleem is, zonder evenwel aan te geven of en waarom ook daar een landelijk programma aangewezen zou zijn en waarom inzet van het reguliere instrumentarium voor populatiebeheer op provinciaal niveau – met onderlinge afstemming tussen aangrenzende provincies – onvoldoende effectief is.

de atmosfeer op de bodem, vegetatie of water terechtkomen, of van een natte depositie, waarbij stoffen via regen uit de atmosfeer worden gespoeld.

Voor elke plantensoort en elk ecosysteem verschillen de tolerantiegrenzen voor stikstof, dat wil zeggen de minimale hoeveelheid die nodig is om te leven of in stand te blijven en de maximaal verantwoorde hoeveelheid (kritische depositiewaarde) die voor de plantensoort of het ecosysteem op de lange termijn niet tot negatieve effecten leidt. De in een gebied aanwezige hoeveelheid stikstof is daarmee – samen met andere abiotische factoren als de aanwezigheid van water, de kwaliteit van het water, de eigenschappen van de bodem en de werking van de wind – mede bepalend voor het al dan niet voorkomen van bepaalde plantensoorten, ecosystemen en daarvan afhankelijke diersoorten in dat gebied.

Een te hoge stikstofdepositie leidt tot eutrofiëring en verzuring. Eutrofiëring is het verschijnsel waarbij een overschot aan voedingsstoffen als stikstof in een gebied leidt tot een sterke groei en vermeerdering van bepaalde plantensoorten. Dit gaat vaak ten koste van andere plantensoorten, in het bijzonder plantensoorten die afhankelijk zijn van voedselarme omstandigheden. Verzuring is het verschijnsel waarbij er door een excessieve stikstofdepositie of zwaveldepositie in een gebied een verzuring optreedt van bodem of water. Hierdoor verdwijnen plantensoorten die voor stikstof en voor verzuring gevoelig zijn uit het gebied, of gaat de kwaliteit van deze soorten achteruit. Het verlies van voor stikstof of verzuring gevoelige plantensoorten als gevolg van een te hoge stikstofdepositie leidt uiteindelijk tot een homogene vegetatiestructuur in een gebied: algemeen voorkomende soorten komen steeds meer voor in dat gebied, terwijl zeldzame soorten steeds minder vaak voorkomen. Als hiermee ook de voor een gebied kenmerkende soorten verdwijnen, bestaat het risico dat de resterende vegetatie in kwaliteit achteruitgaat, of zelfs dat het gebied zijn natuurlijke kenmerken verliest.

Het verlies aan plantensoorten in een gebied kan ook schadelijk zijn voor de in dat gebied aanwezige diersoorten. Planten die als voedsel voor dieren dienen kunnen verdwijnen of moeilijker bereikbaar worden, en geschikte locaties voor voortplanting kunnen voor dieren kunnen onbereikbaar of ongeschikt worden door hogere begroeiingen en het dichtgroeien van open of gedeeltelijk open vegetaties. De afstand tussen planten die als voedsel dienen en essentiële landschappelijke elementen als nestgelegenheid, overwinteringsgebieden en baltsplekken, kunnen dan onoverbrugbaar worden. De afname van het aantal prooidieren en gastheersoorten die hiervan het gevolg is, kan effect hebben op de predatoren en parasieten, die zich dan niet langer van voldoende voedsel kunnen voorzien.

Het verlies aan planten- en diersoorten in een gebied kan tot gevolg hebben dat dit gebied zijn ecologische functie verliest als onderdeel van het bredere ecologische netwerk dat het Natura 2000-netwerk is.¹⁰ Dit netwerk is van groot belang voor het op termijn behouden en in voorkomend geval herstellen van een gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden in Nederland en in Europa. Om een gunstige staat van instandhouding te behouden of te bereiken, is het noodzakelijk dat de stikstofdepositie daalt.

Hoewel de stikstofdepositie in Nederland sinds 1980 met bijna een derde is gedaald en de verzurende depositie met ongeveer de helft, heeft Nederland nog steeds te kampen met een onnatuurlijk hoge stikstofdepositie. De gemiddelde kritische depositiewaarden worden voor natuur op land in veel Natura 2000-gebieden ruim overschreden.¹¹ Dat maakt niet alleen dat het behoud of herstel van voor stikstof gevoelige natuurwaarden in die gebieden een grote inspanning vergt, maar heeft ook gevolgen voor vergunningverlening voor projecten. Ingeval een project stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied met voor stikstof gevoelige habitats en er bij deze habitats sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde, is op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹² op voorhand niet uit te sluiten dat het project significante gevolgen heeft voor dit gebied. Derhalve zal overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn een passende beoordeling moeten worden opgesteld waaruit zekerheid moet worden verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast, wil daarvoor vergunning kunnen worden verleend. In de jurisprudentie betrof het de vergunning en toets, bedoeld in de artikel 19d en 19f, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998; deze vergunningplicht en toets zijn thans geregeld in de artikelen 2.7, tweede en derde lid, en 2.8 van de Wet natuurbescherming.

Om de stikstofproblematiek het hoofd te bieden, is destijds in de Natuurbeschermingswet 1998 voorzien in de vaststelling van een programma voor de aanpak van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden en de gevolgen daarvan¹³, een pro-

¹⁰ Zie artikel 3 van de Habitatrictlijn.

¹¹ R. Koelemeijer et al, 'Verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof. Een verkenning van de gevolgen voor milieu en economie', Planbureau voor de Leefomgeving, 2010, blz. 28-29.

¹² Zie o.a. ABRvS 14 augustus 2013, zaaknr. 201205373/1/R2, ABRvS 14 december 2011, zaaknr. 201009630/1/R2, ABRvS 29 september 2011, zaaknr. 200907569/1/R2.

¹³ De Natuurbeschermingswet 1998 was op dit punt gewijzigd met de Crisis- en herstellwet op 31 maart 2010, als gevolg van een amendement van de leden Samson en Koopmans, Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 135. Naar aanleiding van inzichten ontstaan bij de daadwerkelijke ontwikkeling van de programmatische aanpak stikstof is de regeling in de Natuurbeschermingswet 1998 later op onderdelen gewijzigd, bij de op

gramma dat een samenhangende, gebieds- en sectoroverstijgende aanpak biedt die dwingend doorwerkt in het beleid van verschillende overheden en die verbetering van milieu en watercondities paart aan ruimte voor bedrijfsontwikkeling. Dit met als doel economische ontwikkeling samen te laten gaan met het op termijn realiseren van de natuurdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden. Essentieel daarvoor zijn in het programma opgenomen maatregelen gericht op (verdere) daling van de stikstofdepositie en op versterking van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. De daling van de stikstofdepositie en de verbetering van de draagkracht van de natuur draagt bij aan de verwezenlijking van de doelen en biedt tegelijk ook een – nader te bepalen – ruimte voor het toelaten van nieuwe economische activiteiten in en rondom de Natura 2000-gebieden die stikstofdepositie veroorzaken. Deze hoeveelheid stikstofdepositie die beschikbaar is voor nieuwe activiteiten wordt 'ontwikkelingsruimte' genoemd.

Aan de keuze voor dit instrument lag ten grondslag enerzijds de constatering dat in veel Natura 2000-gebieden de overbelasting door stikstof een groot probleem is voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en – daarvan afgeleid – ook voor het toestaan van nieuwe ontwikkelingen, en anderzijds de constatering dat het hier gaat om een problematiek die niet op gebiedsniveau is aan te pakken. Een belangrijk deel van de stikstofbelasting wordt immers veroorzaakt door bronnen die ver buiten het Natura 2000-gebied zijn gelegen, vaak in heel andere delen van het land. De stikstofbelasting kan daarom alleen succesvol worden aangepakt als alle betrokken overheden, op rijks- en provinciaal niveau, met een gezamenlijke, samenhangende aanpak komen, onder regie van het Rijk. Aan die aanpak moet een wetenschappelijke onderbouwing ten grondslag liggen van de effecten van de in de aanpak op te nemen maatregelen voor het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats en soorten in de onderscheiden Natura 2000-gebieden. Deze onderbouwing moet ook uitwijzen welke ontwikkelingsruimte er is voor projecten of andere handelingen, die bijdragen aan de stikstofbelasting in de overbelaste gebieden, binnen het streven om behoud en herstel van de betrokken natuurwaarden te realiseren. Dat is mede van belang in het licht van de eerder genoemde toets op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn bij projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Bij een individueel project dat leidt tot stikstofbelasting in een al overbelast Natura 2000-gebied is door de individuele initiatiefnemer vaak moeilijk te onderbouwen dat een eventuele extra stikstofemissie door een nieuw op te richten of uit te breiden inrichting, of door een toename van verkeersbewegingen, met

1 juli 2015 in werking getreden Wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof) (Stb. 2014, 419).

zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. In samenhang met een overkoepelende – programmatische – aanpak en de daaraan ten grondslag liggende onderbouwing is ten aanzien van individuele projecten en de plannen waarin die projecten zijn opgenomen een dergelijke zekerheid wèl te bieden. Aldus worden binnen de kaders van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vergunningverlening voor de betrokken projecten en de vaststelling van daarvoor benodigde plannen of wijzigingen daarvan aanzienlijk vergemakkelijkt.

De argumenten om te kiezen voor een programmatische aanpak van de stikstofproblematiek gelden onverminderd. Het gaat onder de huidige omstandigheden om een essentieel instrument in het licht van de in artikel 1.10, eerste lid, onderdeel a, van de wet neergelegde doelstelling, te weten het beschermen en ontwikkelen van de natuur, mede vanwege de intrinsieke waarde, en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit. Zoals in het programma aanpak stikstof voor het tijdvak 1 juli 2015 - 1 juli 2021 is aangegeven, volgen na het tijdvak van dat programma in ieder geval een tweede programma (tijdvak 1 juli 2021 - 1 juli 2027) en een derde programma (tijdvak 1 juli 2027 - 1 juli 2033). Omstreeks 2030 zal moeten worden bezien of – afhankelijk van de stikstofbelasting en de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats en leefgebieden van soorten in de betrokken Natura 2000-gebieden – het continueren van een programmatische aanpak en van de wettelijke verplichting daartoe noodzakelijk is. Het onderhavige besluit biedt met de regeling in titel 2.1 de kaders voor deze nieuwe programma's en voor eventuele wijzigingen van het thans geldende programma.

3.1.3. De regeling in het besluit

3.1.3.1 Algemeen

De regeling van de programmatische aanpak stikstof in titel 2.1 van het besluit, sluit nauw aan op de regeling zoals deze voorheen was opgenomen in de artikelen 19kh e.v. van de Natuurbeschermingswet 1998.

De regeling in de Natuurbeschermingswet 1998 was nog recent herzien in het licht van de inzichten die waren ontstaan bij de ontwikkeling van het eerste programma aanpak stikstof en de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State dienaangaande.¹⁴ Het programma en de herziene regeling zijn op 1 juli 2015 van

¹⁴ Wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof; Stb. 2014, 419). De wet is in werking getreden op 1 juli 2015, ingevolge het Koninklijk Besluit van 8 juni 2015 (Stb. 2015, 226). Zie ook

kracht geworden. De periode die sindsdien is verstreken was te kort om in het licht van de werking in de praktijk conclusies te trekken over eventueel wenselijke systeemwijzigingen bij de invulling van de regeling in het onderhavige besluit.¹⁵ Dat zal pas kunnen op basis van de evaluaties van het programma die zijn voorzien in het derde en het zesde jaar van de programmaperiode. Enkel in de zogenoemde grenswaardenregeling (artikel 2.12; zie paragraaf 3.2.1.2 van deze nota van toelichting) zijn beperkte inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd.

Ook de grondslag in artikel 1.13 van de wet geeft geen aanleiding tot wezenlijke wijzigingen, nu deze is toegesneden op de regeling zoals deze voorheen gold. Wel zijn in lijn met de opbouw van de wettelijke grondslag met het oog op de leesbaarheid enkele verbeteringen doorgevoerd in de onderverdeling van de regeling in artikelen en is op enkele ondergeschikte punten de redactie verduidelijkt. Voorts behoeften enkele zaken die reeds op wettelijk niveau zijn geregeld niet meer in het besluit te worden opgenomen: de toepasselijkheid van artikel 3.14 van de Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding van het programma; de verplichting voor de betrokken bestuursorganen om tijdig de maatregelen uit het programma uit te voeren waarvoor zij bevoegd, de verplichting om aanvullende maatregelen te treffen als tussentijds blijkt dat de doelstellingen van het programma anders niet worden gerealiseerd; de mogelijkheid om in het programma projecten of andere handelingen te beschrijven die onder bepaalde voorwaarden zijn vrijgesteld van de wettelijke vergunningplicht; en de mogelijkheid om bij individuele of generieke aanschrijving beperkingen aan activiteiten op te leggen (artikelen 1.13, vierde, vijfde en zesde lid, 2.4 en 2.9, vijfde lid, van de wet).

3.1.3.2. Doelstelling, vaststelling en betrokken bestuursorganen

Overeenkomstig artikel 19kh van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 voorziet artikel 2.1, eerste en derde lid, van het besluit in de vaststelling door de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en milieu van een programma voor de aanpak van de stikstofbelasting van daarvoor gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn genomen.

de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel, Kamerstukken II 2012/13, 33 669, nr. 3.

¹⁵ De Regiegroep Recreatie en Natuur en LTO-Nederland bepleitten in hun commentaren om in het programma en de onderbouwing niet uit te gaan van het hectareniveau, maar van het gebiedsniveau respectievelijk deelgebieden. Dat zou een wezenlijke systeemwijziging betekenen, die thans niet aan de orde is en waarbij het ook de vraag zou zijn of dan nog zou worden voldaan aan de eisen ten aanzien van de ecologische onderbouwing die voortvloeien uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, mede in het licht van de jurisprudentie van het Europese Hof (zie HvJ EU 15 mei 2014, zaak C-521/12).

De doelstelling van het programma blijft ongewijzigd: een ambitieuze en realistische vermindering van de belasting door stikstofdepositie op de voor stikstofgevoelige habitats op de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen, ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze habitats; dit mede met het oog op een evenwichtige, duurzame economische ontwikkeling (artikel 2.1, eerste en tweede lid).^{16 17} Deze dubbeldoelstelling sluit direct aan bij de formulering van de in artikel 1.13, eerste lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen wettelijke grondslag voor de programmatische aanpak. Bij de te verwezenlijken instandhoudingsdoelstelling gaat het om de instandhoudingsdoelstellingen als verwoord in het aanwijzingsbesluit voor het betrokken Natura 2000-gebied¹⁸ in termen van behoud of herstel, waarbij herstel kan bestaan in herstel van de kwaliteit of uitbreiding van de oppervlakte van het betrokken habitats. Het programma strekt daarmee tot voldoening aan de verplichtingen van Habitatrichtlijn¹⁹ en de Vogelrichtlijn²⁰; deze richtlijnen bevatten overigens geen termijn voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding, maar vragen in het licht van het beginsel van loyale samenwerking²¹ wel dat de lidstaten zich ervoor inzetten om deze doelstelling – een resultaatsverplichting – binnen een redelijke termijn te behalen, rekening houdend met onder meer de sociaaleconomische vereisten.^{22 23} Bij de voor stikstof gevoelige habitats gaat het om leefgebieden voor vogelsoorten, natuurlijke habitats en habitats van soorten waarvoor het aanwijzingsbesluit een instandhoudingsdoelstelling bevat (zie artikel 2.1, eerste lid, van het besluit).

Over de in het programma op te nemen Natura 2000-gebieden zijn in het besluit geen nadere bepalingen opgenomen, net zo min als voorheen in de Natuurbescher-

¹⁶ Zoals de Nederlandse Melkveehouders Vakbond terecht in zijn commentaar aangaf, is het realiseren van de kritische depositiewaarde geen zelfstandige doelstelling waarop het programma en de daarin opgenomen maatregelen moeten zijn gericht.

¹⁷ Overeenkomstig deze wettelijke grondslag is naar aanleiding van de commentaren van VNO-NCW & MKB-Nederland en de Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI) over het ontwerp-besluit ook het oogmerk van een evenwichtige, duurzame economische ontwikkeling in de doelstelling van artikel 2.1, eerste lid, opgenomen.

¹⁸ Zie artikel 1, eerste lid, van de wet.

¹⁹ Artikelen 2, tweede lid, en 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn.

²⁰ Artikel 4 van de Vogelrichtlijn, in samenhang met artikel 4 van de Vogelrichtlijn.

²¹ Artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

²² Zie artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2 van de Vogelrichtlijn.

²³ Voor zover voor realisatie van de instandhoudingsdoelen ook de waterkwaliteit van belang is, zij erop gewezen dat de Kaderrichtlijn water daarover specifieke eisen stelt. De programmatische aanpak stikstof strekt als zodanig niet ter uitvoering van de Kaderrichtlijn water, hoewel bij de in het programma opgenomen maatregelen op het vlak van waterbeheer sprake is van synergie. Uitvoering van de Kaderrichtlijn water geschiedt met het instrumentarium van de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het door de Regiegroep Recreatie en Natuur in haar commentaar aangehaalde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 1 juli 2015 in zaak C-461/13 (Weser) betreft de uitvoering van de Kaderrichtlijn water en raakt als zodanig niet het onderhavige besluit.

mingswet 1998. Gelet op de aard van de problematiek komen – overeenkomstig het huidige beleid – alle gebieden in aanmerking met voor stikstof gevoelige habitats waarvan de kritische depositiewaarde is of dreigt te worden overschreden. In het programma of het besluit tot vaststelling van het programma zal nader moeten worden gemotiveerd welke afweging is gemaakt ten aanzien van het wel of niet opnemen van gebieden.

De vaststelling van het programma geschiedt telkens voor een tijdvak van zes jaar (artikel 2.1, zesde lid). Deze termijn is lang genoeg voor de in het programma opgenomen maatregelen om in de praktijk waarneembare effecten te kunnen hebben, en ook lang genoeg uit een oogpunt van bestendigheid en voorspelbaarheid van beleid voor burgers en ondernemers. De termijn is omgekeerd niet te lang voor een ecologische onderbouwing die – mede in acht genomen het aan het programma verbonden systeem van monitoring en bijsturing (zie hierna) – voldoende zekerheid biedt om gedurende het hele tijdvak op basis van het programma vergunningen voor projecten te kunnen verlenen. De periode van zes jaar sluit aan bij de lengte van het tijdvak waarvoor het beheerplan voor de Natura 2000-gebieden ten hoogste wordt vastgesteld.²⁴

Het programma kan alleen worden vastgesteld als daarover overeenstemming is bereikt met de bestuursorganen die op grond van de wet verantwoordelijk of medeverantwoordelijk zijn voor de beheerplannen van de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden (artikel 2.1, vierde lid). Over het algemeen zijn dat gedeputeerde staten van de provincies waarin de gebieden geheel of gedeeltelijk zijn gelegen en bij sommige gebieden ook de Minister van Defensie, naast de gebieden waarvoor de verantwoordelijkheid berust bij voornoemde ministers die het programma vaststellen. Deze betrokkenheid spreekt voor zich, aangezien deze bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen door het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen²⁵, en de in het programma opgenomen maatregelen ook moeten worden ingepast in de samenhangende aanpak die het beheerplan biedt ten aanzien van alle factoren die relevant zijn voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in de betrokken Natura 2000-gebieden, ook niet-stikstofgerelateerde factoren.

3.1.3.3. Inhoud programma

²⁴ Artikel 2.3, vierde lid, van de wet.

²⁵ Artikelen 2.2 en 2.10, eerste lid, van de wet.

De artikelen 2.2 tot en met 2.6 stellen – overeenkomstig het tweede en derde lid van artikel 1.13 van de wet – inhoudelijke eisen aan het programma.²⁶ De bepalingen sluiten aan bij de artikelen 19kh, eerste tot en met vijfde lid, en 19kha van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998.

De bepalingen 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 bronnen²⁷ – als ten aanzien van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats (artikel 2.2, eerste lid, onderdelen a en b). Vervolgens worden de doelstellingen en – eventueel – tussendoelstellingen of indicatoren geformuleerd, ten aanzien van de vermindering van de stikstofdepositie met het oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken habitats in de gebieden bepaald (artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c). De vaststelling van de doelstellingen voor de desbetreffende programmaperiode geschiedt uiteraard in wisselwerking met de uitkomsten van de in het programma op te nemen sociaal-economische analyse van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen waarin het programma voorziet (artikel 2.2, eerste lid, onderdeel f) en de in het programma op te nemen analyse van de verwachte effecten van die maatregelen in ruimte, tijd en omvang (artikel 2.2, eerste lid, onderdeel 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 (artikelen 2.2, eerste lid, onderdeel e, en 2.3). Allereerst moeten in het licht van de doelstelling van het programma als verwoord in artikel 2.1, eerste en tweede lid, van dit besluit 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 gene-

²⁶ De Regiegroep Recreatie en Natuur bepleitte in haar commentaar harmonisatie van het begrip 'programma'. In de Omgevingswet zijn uniforme algemene regels opgenomen over programma's en de programmatische aanpak, waarbij artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming naadloos aansluit. Dat laat onverlet dat programma's voor verschillende doelstellingen en milieuaspecten kunnen worden ingezet, wat uiteraard verschillende eisen aan de inhoud zal stellen. Verschillen kunnen ook voortvloeien uit de Europese regelgeving. Zo stelt de Kaderrichtlijn water weer andere eisen, dan de richtlijnen inzake luchtkwaliteit en de Vogel- en Habitatrichtlijn.

²⁷ Daartoe behoren ook buitenlandse bronnen, zoals de Nederlandse Melkveehouders Vakbond terecht in zijn commentaar aangaf.

riek zijn, zoals algemene rijksregels ten aanzien van stalemissies of mestaanwending, maar ook meer gebiedsspecifiek, zoals provinciale regels ten aanzien van stikstofemissieveroorzakende 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 pluggen, chopperen of baggeren en de afvoer van stikstofrijk materiaal door extra maaien, begrazen of periodiek verbranden.²⁸ De uitvoering van dit soort herstelmaatregelen is uiteraard de primaire verantwoordelijkheid van de eigenaren en beheerders van het gebied.²⁹ Het is de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat het beheerplan voor het betrokken gebied vaststelt of mede vaststelt, veelal gedeputeerde staten van de betrokken provincies, soms ook de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Defensie of de Minister van Economische Zaken, 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

²⁸ De Vereniging Natuurmonumenten wees er in haar commentaar op dat herstelmaatregelen ook stikstofdepositie kunnen veroorzaken en vergunningplichtig kunnen zijn. Uitgangspunt is evenwel dat de herstelmaatregelen als zodanig in het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied worden opgenomen en dat dit beheerplan daarvoor voorziet in een vrijstelling van de vergunningplicht overeenkomstig artikel 2.9, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

²⁹ De Stichting Nationaal Park De Hoge Veluwe en de Federatie particulier grondbezit onderstreepten in hun commentaren de verantwoordelijkheid van de eigenaren en beheerders. De Nederlandse Melkveehouders Vakbond wijst in haar commentaar in dit verband ook terecht op het belang dat belanghebbenden zoals eigenaren en pachters goed worden betrokken bij de totstandkoming van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden.

maatregelen die zij moeten nemen; ook de in artikel 1.13, vijfde lid, van de wet neergelegde uitvoeringsplicht heeft dan ten volle haar werking.

De vermindering van de stikstofdepositie en de versterking van de natuurwaarden door de getroffen en te treffen maatregelen zullen voor de opgenomen gebieden ook ruimte moeten creëren voor het toestaan van nieuwe ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken, zogenoemde 'ontwikkelingsruimte' (artikel 1.1); het programma is overeenkomstig artikel 1.13, eerste lid, van de wet immers ook gericht op een duurzame ontwikkeling. De ontwikkelingsruimte zal zo moeten worden bepaald, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van een ambitieuze maar realistische vermindering van de stikstofdepositie op de betrokken gebieden en aan de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen binnen een redelijke termijn. Daarbij zal ook rekening moeten worden gehouden met de extra depositie die wordt veroorzaakt door autonome ontwikkelingen in de vorm van wijziging of uitbreiding van bestaande activiteiten waarvoor geen afzonderlijk toestemmingsbesluit is vereist (zie artikel 2.2, eerste lid, onderdeel d); de ruimte voor de depositie als gevolg van autonome ontwikkelingen en de ontwikkelingsruimte voor de depositie die wordt veroorzaakt door nieuwe ontwikkelingen waarvoor een toestemmingsbesluit is vereist, worden tezamen 'depositieruimte' genoemd (artikel 1.1).³⁰

Wat de beschikbare ontwikkelingsruimte is, zal per gebied kunnen verschillen. De ecologische onderbouwing van het programma (zie hierna) is hiervoor maatgevend. Het programma moet ingevolge artikel 2.2, eerste lid, onderdeel h, van dit besluit duidelijkheid verschaffen over de beschikbare ontwikkelingsruimte bij aanvang van het programma en over de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de bepaling van de omvang van de ontwikkelingsruimte en de uitgangspunten die hebben te gelden bij de toedeling van ontwikkelingsruimte aan en reservering van ontwikkelingsruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Deze uitgangspunten moeten een evenwichtige verdeling van de beschikbare ontwikkelingsruimte gedurende het tijdvak van het programma verzekeren, zowel in de tijd als over sectoren (artikel 2.4, eerste lid). Paragraaf 2.1.3 van het besluit bevat over de toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte nadere regels, die in het navolgende nog worden besproken.

Een wezenlijk onderdeel van het programma is de ecologische beoordeling (artikelen 2.2, eerste lid, onderdeel i, en 2.5). Uit de ecologische beoordeling moet blijken dat het programma, rekening houdend met de algemene ontwikkeling van de depositie, met de effecten van de in het programma opgenomen maatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie en ter verwezenlijking van de instandhoudings-

³⁰ Overeenkomstig de commentaren van het Interprovinciaal Overleg en de Regiegroep Natuur en Recreatie is in artikel 1.1 van het besluit een omschrijving van de begrippen 'depositieruimte' en 'ontwikkelingsruimte' opgenomen.

doelstellingen, en met de toedeling overeenkomstig het programma van ontwikkelingsruimte, de instandhoudingsdoelstelling in de betrokken Natura 2000-gebieden binnen een reële termijn worden gerealiseerd en dat intussen geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats en geen significante verstoring van de soorten in het gebied plaatsvinden.³¹ Dit overeenkomstig 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. Voor de bruikbaarheid van de ecologische beoordeling bij toestemmingverlening voor projecten met mogelijk significante effecten voor de betrokken Natura 2000-gebieden – wat volgens de eerder aangehaalde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak het geval is als de projecten leiden tot een toename van de stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats die al een te hoge stikstofbelasting hebben – is van belang dat de beoordeling ook voldoet aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, derde lid, van de wet. Daartoe moet zij tot de conclusie leiden dat toedeling van de benodigde ontwikkelingsruimte aan het betrokken project met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied, oftewel dat de daarvoor bepalende bestanddelen duurzaam worden behouden en de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar wordt gebracht. Tot deze conclusie moet immers de passende beoordeling van het project, overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, derde lid, van de wet leiden; de bedoeling is dat in die passende beoordeling kan worden teruggegrepen op de ecologische beoordeling van het programma.

Een adequaat systeem van monitoring en bijsturing kan niet worden gemist. Dat is essentieel voor een goede werking van het programma en voor de bruikbaarheid van de conclusies van de ecologische beoordeling van het programma als onderdeel van de passende beoordeling op het moment dat daadwerkelijk toestemming wordt verleend aan een project waaraan ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld. Het monitoringssysteem moet als onderdeel van het programma worden uitgewerkt (artikelen 2.2, eerste lid, onderdeel j, en 2.6); de verplichting tot tijdige bijsturing vloeit voort uit artikel 1.13, zesde lid, van de wet. 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. Onderdeel van de monitoring is de vaststelling halverwege

³¹ De omgevingsdienst IJmond gaf in haar commentaar terecht aan dat de vermindering van de stikstofbelasting mede bij de ecologische beoordeling moet worden betrokken. Dat komt ook tot uitdrukking in artikel 2.5: het zijn immers de op vermindering van de stikstofdepositie gerichte maatregelen naast de (andere) maatregelen gericht op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen die ter beoordeling voorliggen. Het ecologische oordeel zelf betreft de effecten voor de natuurwaarden in het licht van de behouds- of hersteldoelstelling voor de betrokken habitats, op kortere en langere termijn, rekening houdend met onder meer de vermindering van de stikstofdepositie.

het tijdvak in hoeverre aan het uitgangspunt van de evenwichtige verdeling van de ontwikkelingsruimte wordt voldaan, waarbij niet alleen in beeld wordt gebracht welke ontwikkelingsruimte de tweede helft van het tijdvak nog beschikbaar is, maar ook vast een doorkijk op dat punt naar het tijdvak van het volgende programma wordt geboden.

Op grond van artikel 2.2, tweede lid, van het onderhavige besluit kan onderscheid worden gemaakt tussen de depositie van ammoniak en andere stikstofverbindingen. In het programma aanpak stikstof 2015-2021 wordt gerekend met stikstof, ongeacht de verbinding waarin deze voorkomt (NH₃ of NO_x). Bij de maatregelen in het programma wordt wel onderscheid gemaakt. Zo zijn 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.³²

3.1.3.4. Toedeling en reservering ontwikkelingsruimte

Toedeling ontwikkelingsruimte

In de artikelen 2.7 tot en met 2.9 van het onderhavige besluit zijn regels gesteld over de toedeling van ontwikkelingsruimte aan projecten en andere handelingen en over de reservering op voorhand van ontwikkelingsruimte met het oog op de toedeling in de toekomst.

De toedeling van ontwikkelingsruimte geschiedt bij één van de toestemmingsbesluiten, genoemd in artikel 2.7, eerste lid. Het gaat – zoals voorheen op grond van artikel 19km, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 gold – om alle bestaande besluiten waarbij op grond van de geldende wetgeving een toestemming wordt verleend binnen een kader dat zeker stelt dat ten aanzien van de gevolgen

³² LTO-Nederland wees in haar commentaar op het onderscheid tussen ammoniak en andere stikstofverbindingen en gaf aan dat ontwikkelingsruimte die is ontstaan door maatregelen in de landbouw ook weer ten goede moet komen aan de landbouw en bepleitte een verankering van dit uitgangspunt in het besluit. Daaraan is geen gevolg gegeven, omdat dit zou leiden tot een complex en star systeem, en ook geen recht doet aan de mate waarin verschillende sectoren in het verleden hebben bijgedragen aan de stikstofproblematiek. Terecht wijst LTO-Nederland evenwel op de "Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het Programma Aanpak Stikstof" (Stcrt. 2014, 8314) en de daarin gemaakte afspraken over beschikbaarstelling van een deel van de overeenkomstig die overeenkomst gecreëerde ruimte voor de landbouw. Ook de Nederlandse Melkveehouders Vakbond wees in zijn commentaar op het convenant. De door de vakbond bepleite vastlegging in het besluit van de verantwoordelijkheid voor het nakomen van het convenant bij de Minister van Economische Zaken, doet geen recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de sector voor de afgesproken emissievermindering en is dan ook niet overgenomen.

voor een Natura 2000-gebied wordt voldaan aan de in het voorgaande, bij de ecologische beoordeling genoemde vereisten van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. De toedeling van ontwikkelingsruimte is onderdeel van het toestemmingsbesluit en dus niet een als zodanig voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. Onder 'toedeling' wordt niet enige overdracht van rechten verstaan, maar de constatering dat er voor het betrokken project of de betrokken handeling voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is, het vervolgens exclusief bestemmen van deze ontwikkelingsruimte voor gebruik ten behoeve van dat project of die handeling, waarbij door middel van het in het besluit voorziene systeem van registratie en afschrijving zeker is gesteld dat de betrokken ruimte niet meer voor een ander project of een andere handeling kan worden gebruikt.³³

De in artikel 2.7, eerste lid, genoemde toestemmingsbesluiten zijn:

- een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet, de specifieke vergunning voor Natura 2000-gebieden dus. De toestemmingverlening en toedeling van ontwikkelingsruimte geschieden door gedeputeerde staten, soms de Minister van Economische Zaken;
- een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onderdeel i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, in samenhang met artikel 2.2aa van het Besluit omgevingsrecht, waarbij ten aanzien van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied een verklaring van geen bedenkingen nodig is (artikel 6.10a van het Besluit omgevingsrecht). De toestemmingverlening en toedeling van ontwikkelingsruimte geschieden door het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, doorgaans burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project of de handeling wordt verricht. Gedeputeerde staten of – in sommige gevallen – de Minister van Economische Zaken geven in de verklaring van geen bedenkingen ten behoeve van de omgevingsvergunning aan of en in welke mate ontwikkelingsruimte kan worden toegekend;
- een beheerplan voor een Natura 2000-gebied, voor zover daarin projecten of andere handelingen zijn opgenomen die op grond van artikel 2.9, eerste lid, van de wet op basis van een ecologische beoordeling zijn vrijgesteld van de vergun-

³³ De Stichting Nationaal Park De Hoge Veluwe en de Federatie Particulier Grondbezit gaven in hun commentaar aan dat de eigenaar of beheerder die beheermaatregelen treft moet kunnen meebepalen hoe de daarmee samenhangende ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld en daar ook zelf van gebruik moeten kunnen maken ten behoeve van projecten op hun terreinen. Daarmee miskennen deze organisaties de aard van de hier aan de orde zijnde beoordeling, te weten het in het kader van een vergunningprocedure vaststellen of er voldoende milieugebruiksruimte is, wat een publieke taak is. Voorts miskennen zij dat ontwikkelingsruimte wordt gecreëerd door depositiedaling en niet zozeer door beheermaatregelen, en de resultante is van een veelheid aan maatregelen (stallen, schonere motoren e.d.) binnen en buiten de Natura 2000-gebieden. Ontwikkelingsruimte is dus niet te koppelen aan een specifieke maatregel van één persoon of organisatie. Tot slot zij erop gewezen dat eigenaren en beheerders in aanmerking kunnen komen voor overheidssubsidie voor natuurbeheermaatregelen en in zoverre al een tegemoetkoming voor hun inspanningen ontvangen.

ningplicht. De toestemmingverlening en toedeling van ontwikkelingsruimte geschieden door het bevoegde gezag voor vaststelling van het beheerplan, veelal gedeputeerde staten en soms de Minister van Economische Zaken, de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Defensie;

- een plan als bedoeld in artikel 5.6 van de wet, te weten een plan dat betrekking heeft op een afgebakend bestaand of te ontwikkelen stedelijk gebied of bedrijventerrein en dat is gericht op een optimalisering van de milieugebruiksruimte met het oog op een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling of benutting van dat gebied in samenhang met het behoud of de totstandbrenging van een goed milieukwaliteit. Een dergelijk bestemmingsplan kan de voorwaarden, voorschriften en beperkingen bevatten waaronder een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet kan worden verleend. Als die voorwaarden, voorschriften en beperkingen zekerheid bieden dat bij de individuele vergunningverlening voor projecten geen sprake zal zijn van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied en de voor de vergunningverlening bevoegde provincie – in enkele gevallen de Minister van Economische Zaken – daarmee heeft ingestemd, worden onder de paraplu van dat specifieke plan de vergunningen voor de individuele projecten of andere handelingen die voldoen aan die voorwaarden, voorschriften en beperkingen ingevolge het derde lid van artikel 5.6 van de wet zonder meer verleend. Gezien dit bijzondere kader van gebonden vergunningverlening, is het plan materieel zèlf te beschouwen als toestemmingsbesluit voor projecten en andere handelingen. Toestemmingverlening en toedeling van de ontwikkelingsruimte geschieden door het bevoegde gezag dat het plan vaststelt, veelal de gemeenteraad;
- een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit. Dit besluit moet op grond van respectievelijk de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding ook voldoen aan de eisen van artikel 2.8 van de wet. Toestemmingverlening en toedeling van de ontwikkelingsruimte geschieden door de Minister van Infrastructuur en Milieu.
- Artikel 2.7, eerste lid, onderdeel g, biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling andere toestemmingsbesluiten aan te wijzen waarin ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld. In het licht van het kabinetsbeleid om de besluitvorming over ruimtelijke projecten te versnellen en te vereenvoudigen en de ruimtelijke wet- en regelgeving verder te stroomlijnen, kan dat wenselijk zijn. Het gaat dan om gevallen waarbij in andere wetgeving voorzieningen zijn getroffen waardoor voor een bepaald project of een bepaalde handeling de toetsing van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied onderdeel uitmaakt van het op grond van die wetgeving vereiste besluit en geen afzonderlijke vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de wet meer nodig is.

De toedeling van ontwikkelingsruimte in toestemmingsbesluiten geschiedt overeenkomstig de uitgangspunten die daarvoor zijn vastgesteld in het programma voor de aanpak van de stikstofbelasting. Met inachtneming van die uitgangspunten kunnen de bevoegde gezagen voor de toestemmingsbesluiten in beleidsregels zelf beleid formuleren, bijvoorbeeld over de gevallen waarin, de mate waarin en de voorwaarden waaronder toedeling van ontwikkelingsruimte geschiedt, welke prioriteiten daarbij gelden en in welke volgorde aanvragen worden behandeld. Het ligt in de rede dat de bevoegde gezagen bij de provincies en het Rijk de beleidsregels zoveel mogelijk op voorhand met elkaar afstemmen.³⁴

Het is mogelijk dat een project waarvoor een toestemmingsbesluit wordt genomen, pas in een volgende periode van het programma wordt uitgevoerd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij langlopende infrastructuurprojecten, zoals wegen (waaronder de MIRT³⁵-projecten). In een dergelijk geval moet ten behoeve van het toestemmingsbesluit gebruik worden gemaakt van ontwikkelingsruimte die beschikbaar is gesteld voor de periode van het programma waarin het toestemmingsbesluit wordt genomen; immers op het moment van toestemmingverlening moet overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn zijn verzekerd dat de milieugebruiksruimte zodanig is dat de natuurlijke kenmerken met zekerheid niet in gevaar komen. In de fase van de daadwerkelijke uitvoering van het project in een volgende periode waarvoor een programma is vastgesteld hoeft dan niet opnieuw ontwikkelingsruimte te worden aangesproken. Bij de gebiedsanalyses en ecologische beoordeling voor de betrokken programmaperiode wordt de depositie van vergunde maar nog niet gerealiseerde projecten en andere handelingen als onderdeel van de autonome ontwikkeling meegenomen.

Reservering ontwikkelingsruimte

³⁴ Het belang van deze afstemming is ook benadrukt in het commentaar van VNO/NCW & MKB-Nederland. Voor de daarin bepleite regels over het proces van totstandkoming van provinciale beleidsregels biedt de Wet natuurbescherming evenwel geen rechtsgrondslag; dat is ook meer een onderwerp van algemeen bestuursrecht. Dat geldt ook voor de door LTO-Nederland bepleite vastlegging in het besluit van de eisen dat de beleidsregels moeten passen binnen de doelstellingen van de wet en niet mogen leiden tot rechtsongelijkheid en willekeur; die eisen vloeien al voort uit het algemene bestuursrecht en de rechter toetst daarop. De Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI) bepleitte in haar commentaar het ontzeggen van de mogelijkheid om bij provinciale beleidsregel beperkingen te stellen aan de toe te delen ontwikkelingsruimte. Een dergelijke beperking is echter niet gewenst, waar de provinciale beleidsregels transparantie bieden over de wijze waarop de provincie schaarse ontwikkelingsruimte bij de vergunningverlening verdeelt, en zou in strijd komen met de uitgangspunten van het programma aanpak stikstof 2015-2021. Overigens kan van de beleidsregels in bijzondere gevallen, gemotiveerd worden afgeweken.

³⁵ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, zoals voorzien in artikel 4 van de Wet infrastructuurfonds.

Evenals voorheen de artikelen 19km, tweede lid, en 19ko van de Natuurbeschermingswet 1998, voorzien de artikelen 2.7, tweede lid, en 2.8 van het onderhavige besluit in de mogelijkheid om op voorhand bij ministeriële regeling ontwikkelingsruimte voor in die regeling genoemde of nader omschreven projecten of handelingen te reserveren. De gereserveerde ruimte mag niet worden gebruikt voor toedeling aan andere projecten of handelingen. De reserveringen in de ministeriële regeling hebben voorrang op bij provinciale beleidsregel vormgegeven reserveringen die niet in de regeling hun beslag hebben gekregen.

De mogelijkheid van reservering is wenselijk, om te waarborgen dat projecten en andere handelingen die uit een maatschappelijk oogpunt hoge prioriteit hebben in een later stadium door kunnen gaan met gebruikmaking van ontwikkelingsruimte, ondanks het feit dat zij op het moment van vaststellen van het programma nog niet gereed zijn voor besluitvorming. Zonder reservering zou het risico bestaan dat geen ontwikkelingsruimte meer beschikbaar is op het moment van besluitvorming over het prioritaire project of de prioritaire handeling.

Uiteraard moet voorkomen worden dat reserveringen een onnodig beslag op de ontwikkelingsruimte leggen, reden waarom in artikel 2.8, tweede en derde lid, nadere eisen bevatten. Het moet gaan om projecten of andere handelingen van nationaal of provinciaal maatschappelijk belang zijn (tweede lid, onderdeel a); uitgangspunt is dat het nationale of provinciale belang van deze projecten blijkt uit enig voorafgaand rijks- of provinciaal besluit, zoals een structuurvisie als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening (op rijksniveau geldt thans als zodanig de Structuurvisie infrastructuur en ruimte)³⁶, een andere door de Tweede Kamer of provinciale staten behandelde beleidsvisie, een rijks- of provinciaal inpassingsplan als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening, een meerjarenprogramma of een voorkeursbesluit als bedoeld in de Tracéwet. Bovendien moet aannemelijk zijn dat de toestemmingverlening onder toedeling van ontwikkelingsruimte voor deze projecten of andere handelingen gedurende het tijdvak van het betrokken programma zal plaatsvinden (tweede lid, onderdeel b). En als algemene eis geldt dat niet onnodig beslag op ontwikkelingsruimte voor andere projecten en andere handelingen mag worden gelegd (derde lid), wat uiteraard in belangrijke mate een politiek-bestuurlijke afweging is.

Op rijksniveau gaat het bij de prioritaire projecten en andere handelingen onder meer om de zogenoemde MIRT-projecten – ruimtelijke projecten waarbij een fysieke ruimtelijke ingreep nodig is, waar de rijksoverheid samen met de regio's aan

³⁶ De Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI) wees er in haar commentaar terecht op dat delfstoffenwinning (in paragraaf 3.1) van deze structuurvisie als nationaal belang wordt aangewezen.

werkt – en om defensieprojecten. Gelet op het belang van de betrokken reserveringen voor de werking van het totale programma, wordt de ministeriële regeling vastgesteld door de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met alle bevoegde gezagen die met het programma moeten instemmen (artikel 2.11, eerste en derde lid). Bij de eerste regeling die wordt vastgesteld op grond van artikel 2.8, eerste lid, van dit besluit wordt aangesloten bij de lijst van prioritaire projecten en andere handelingen als voorheen vastgesteld in de Regeling programmatische aanpak stikstof, in voorkomend geval onder doorvoering van enkele actualiseringen.

Reserveringen vervallen uiteraard zodra voor de betrokken projecten of andere handelingen daadwerkelijk toestemming is verleend (artikel 2.9, vijfde lid). Zij vervallen voorts aan het eind van de programmaperiode, wanneer de ontwikkelingsruimte niet daadwerkelijk bij een toestemmingsbesluit is toegedeeld aan een project of andere handeling; in een nieuwe programmaperiode kan desgewenst opnieuw ontwikkelingsruimte worden gereserveerd voor dat project of die handeling. Voorkomen moet worden dat ontwikkelingsruimte gedurende de gehele programmaperiode opzij gezet blijft voor projecten of handelingen, als in de loop van het tijdvak duidelijk is geworden dat daarvoor tijdens de looptijd van het programma geen toestemmingsbesluit zal worden genomen, althans geen toedeling van ontwikkelingsruimte zal plaatsvinden; dat geldt ook als uit nieuwe berekeningen is gebleken dat voor het project of de andere handeling minder ontwikkelingsruimte nodig is dan eerder werd verondersteld. Artikel 2.8, vierde lid, bepaalt daarom dat een reservering al eerder vervalt, wanneer het bevoegd gezag voor het nemen van een besluit ten behoeve waarvan de ontwikkelingsruimte is gereserveerd, heeft verklaard dat het de gereserveerde ontwikkelingsruimte of een deel daarvan niet zal toedelen. De gereserveerde ontwikkelingsruimte komt dan beschikbaar voor andere projecten of handelingen.³⁷

Rekenmethodiek en registratie

Voor een goede werking in de praktijk van de systematiek van het toedelen en reserveren van ontwikkelingsruimte, is het zaak dat de betrokken bestuursorganen de voor een project of andere handeling benodigde ontwikkelingsruimte volgens een gelijke rekenmethodiek bepalen. Daartoe worden op grond van artikel 2.7, derde lid, bij ministeriële regeling regels gesteld, zoals voorheen regels waren gesteld in

³⁷ LTO-Nederland bepleitte in haar commentaar om te regelen dat gereserveerde ontwikkelingsruimte van rechtswege vervalt als zij niet binnen 5 jaar wordt gebruikt. Daarvoor bestaat evenwel geen noodzaak, gezien het feit dat sowieso elke 6 jaar, namelijk bij een nieuwe programmaperiode een nieuwe afweging plaatsvindt, maar ook tussentijds de reservering door het bevoegd gezag ongedaan kan worden gemaakt.

de Regeling programmatische aanpak stikstof waarbij onder meer de rekenmodule van AERIUS was voorgeschreven.

Ook is essentieel dat de betrokken bestuursorganen zorg dragen voor een tijdige en nauwkeurige registratie van de door hen toegedeelde of gereserveerde ontwikkelingsruimte. Een zorgvuldige registratie borgt dat niet te veel ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld en dat reserveringen in acht worden genomen. Ontwikkelingsruimte die is toegedeeld in of is gereserveerd voor toestemmingsbesluiten moet in mindering worden gebracht op de hoeveelheid ontwikkelingsruimte die beschikbaar is in het tijdvak van het programma.

Artikel 2.9 regelt de registratie van toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte. In de ministeriële regeling op grond van het zesde lid van dat artikel zullen nadere regels worden gesteld. Onder meer zal daarin de registratiemodule van AERIUS worden voorgeschreven als systeem voor de registratie van toegedeelde of gereserveerde ontwikkelingsruimte, dat een actueel, door alle bestuursorganen raadpleegbaar overzicht verschaft.

Er kan ook sprake zijn van bijschrijving van ontwikkelingsruimte, namelijk ingeval een toestemmingsbesluit waarin ontwikkelingsruimte is toegekend door het bevoegd gezag wordt ingetrokken, bijvoorbeeld omdat realisatie van het project niet langer opportuun is of omdat degene aan wie de vergunning is verleend bepaalde voorwaarden niet nakomt, dan wel om andere redenen komt te vervallen. Het vervallen van de vergunning kan in voorkomend geval in de betrokken wetgeving, maar ook in de vergunning zelf zijn voorzien, voor het geval de uitvoering van een project niet binnen een bepaalde periode na vergunningverlening is aangevangen. Ook bijschrijving van de ontwikkelingsruimte behoeft een adequate registratie (artikel 2.9, derde lid).

Gelet op het lijdelijke en feitelijke karakter van de registratie kan hiertegen geen bezwaar of beroep worden ingesteld. Tegen het toestemmingsbesluit waarbij de ontwikkelingsruimte is toegedeeld, staat vanzelfsprekend wel bezwaar en beroep open. Daarbij kan ook ter discussie worden gesteld of wel voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar was en is toegedeeld.

3.2. Grenswaarden stikstof en externe saldering

3.2.1. Grenswaarden stikstof

3.2.1.1. Inleiding

Op grond van artikel 2.9, vijfde lid, van de wet kan in samenhang met een programmatische aanpak bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald – kort gezegd – dat vrijstelling van de vergunningplicht, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet, wordt verleend voor projecten of handelingen die:

- a. een belasting van een Natura 2000-gebied veroorzaken die een bij de maatregel bepaalde waarde niet overschrijdt, of
- b. behoren tot een bij de maatregel aangewezen categorie van projecten of handelingen en die plaatsvinden op een grotere afstand van het gebied dan de bij de maatregel bepaalde afstand.

De waarde en de afstand moeten ingevolge het zesde lid van artikel 2.9 van de wet zodanig zijn, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van het programma en op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat de projecten of andere handelingen die onder de vrijstelling vallen, afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen, de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied aantasten. De waarde of afstand kan per gebied verschillend worden vastgesteld.

Een dergelijke vrijstelling geldt ten aanzien van in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden, maar ook ten aanzien van andere Natura 2000-gebieden.

Voor een dergelijke vrijstelling geldt volgens onderdeel b van artikel 2.9, vijfde lid, van de wet te allen tijde de voorwaarde dat er geen andere factoren dan de factor waarvoor het programma is vastgesteld, waardoor het project of de andere handeling – kort gezegd – een verslechterend of significant verstorend effect kan hebben op habitats of soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Is daaraan niet voldaan, dan blijft de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, van de wet wel gelden. Artikel 5.5 van de wet biedt voor die situatie dan echter de mogelijkheid om – kort gezegd – bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat bij de vergunningverlening de factor waarvoor het programma is vastgesteld buiten beschouwing blijft, als overigens wel is voldaan aan de condities als bedoeld in artikel 2.9, vijfde lid, onderdeel a, van de wet.

In de artikelen 2.12 en 2.13 van het onderhavige besluit is aan deze mogelijkheden invulling gegeven, op overeenkomstige wijze als de regeling die voorheen gold op grond van artikel 19kh, zesde tot en met negende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en het toenmalige Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof.

3.2.1.2. Vrijstelling bij lagere depositie dan algemene grenswaarde

Ingevolge artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 1^o, geldt een algemene vrijstelling voor projecten en andere handelingen die een stikstofdepositie veroorzaken op voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied van ten hoogste 1 mol per hectare per jaar. Voor deze projecten en andere handelingen is in het licht van het geldende programma aanpak stikstof op voorhand uitgesloten dat deze afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of activiteiten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen aantasten, voor zover het de effecten van stikstofdepositie betreft. Voor deze activiteiten is daarom geen individuele toestemming vereist, waar het gaat om de stikstofaspecten. Hiermee wordt voor initiatiefnemers van activiteiten die een zeer beperkte toename van stikstofdepositie tot gevolg hebben een vermindering van de administratieve lasten bereikt. Bovendien wordt voorkomen dat er voor een enkele activiteit ontwikkelingsruimte nodig is voor een groot aantal ver weg gelegen Natura 2000-gebieden, wanneer die activiteit op meerdere gebieden een hele kleine stikstofdepositie veroorzaakt. Ingeval vanwege andere factoren dan stikstofdepositie ingevolge artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel b, geen vrijstelling van de vergunningplicht geldt, wordt op grond van artikel 2.13 de stikstofdepositie, ingeval deze de waarde van 1 mol per hectare per jaar niet overschrijdt, bij de beoordeling van de vergunningaanvraag buiten beschouwing gelaten.

Om zeker te stellen dat de stikstofdepositie als gevolg van de activiteiten onder de grenswaarden de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet kunnen aantasten, ook niet in combinatie met andere plannen of activiteiten, is in het programma depositieruimte begroot op basis van de verwachte omvang van de depositie door de activiteiten die onder grenswaarden vallen. Dit deel van de depositieruimte is niet beschikbaar als ontwikkelingsruimte voor de toestemmingverlening voor nieuwe activiteiten. De verwachte depositie als gevolg van de activiteiten onder grenswaarden is als onderdeel van de totale depositieruimte meegenomen in de ecologische beoordeling ten aanzien van elk van de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden; op basis daarvan kan verslechtering van de kwaliteit of een significant effect voor de betrokken habitats en soorten worden uitgesloten. Het gebruik van de depositieruimte voor activiteiten onder een grenswaarde wordt ook gemonitord. Daarvoor wordt op grond van artikel 2.9, achtste lid, van de wet bij ministeriële regeling in een meldingsplicht voorzien, voor activiteiten onder de grenswaarden voor de sectoren landbouw, industrie en infrastructuur niet zijnde hoofdwegen.

De grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar is de resultante van een afweging tussen enerzijds het belang om administratieve en bestuurlijke lasten zo laag moge-

lijk te houden via een relatief hoge grenswaarde, en anderzijds het belang om de cumulatie van stikstofdepositie van activiteiten die zonder toets vooraf mogen plaatsvinden, beheersbaar te houden via een relatief lage grenswaarde. Daarbij is van belang dat de hoogte van de grenswaarde zodanig is, dat er voldoende sturing mogelijk is op de allocatie van depositieruimte die in het kader van het programma beschikbaar is voor andere projecten, handelingen en overige ontwikkelingen. Een hogere grenswaarde leidt ertoe dat een groter deel van de beschikbare depositieruimte bij aanvang van het programma wordt benut door een klein aantal projecten die een relatief grote hoeveelheid stikstofdepositie veroorzaken, waarna er voor projecten en andere handelingen die op een later moment aanvangen en die de grenswaarde overschrijden geen depositieruimte meer resteert die in de vorm van ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld bij het desbetreffende toestemmingsbesluit.

Wanneer een project of een andere handeling op één hectare van een voor stikstof gevoelig habitatype in een Natura 2000-gebied stikstofdepositie veroorzaakt die de grenswaarde van 1 mol overschrijdt, is de vrijstelling niet van toepassing.³⁸ Dan geldt voor dat project ten aanzien van alle Natura 2000-gebieden waarop stikstofdepositie wordt veroorzaakt de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, van de wet. Of de stikstofdepositie van een project of andere handeling lager dan of gelijk aan de grenswaarde is, moet door de initiatiefnemer in relatie tot elk Natura 2000-gebied afzonderlijk worden bezien, met behulp van op grond van artikel 2.7, derde lid, van het onderhavige besluit bij ministeriële regeling voorgeschreven rekenmodule van AERIUS.

Anders dan in het voormalige Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof, geldt, ingeval als gevolg van een project of een andere handeling bij één hectare in één Natura 2000-gebied de grenswaarde wordt overschreden, de vergunningplicht ook voor alle andere Natura 2000-gebieden waarop het project of de andere handeling stikstofdepositie veroorzaakt, ook als die depositie in de andere gebieden de grenswaarde niet overschrijdt. Ook voor die stikstofdepositie zal derhalve ontwikkelingsruimte worden toegekend, in plaats van een beroep worden gedaan op de specifiek voor grenswaarden gereserveerde depositieruimte. Dit maakt het systeem transparanter en voor de betrokken initiatiefnemer leidt de wijziging niet tot meer administratieve lasten; de initiatiefnemer moest al met gebruikmaking van de rekenmodule van AERIUS de stikstofdepositie op alle gebieden bepalen en deed met

³⁸ Zoals LTO-Nederland terecht in haar commentaar aangaf, gaat het bij de bepaling of de grenswaarde al dan niet wordt overschreden uitsluitend om de depositie op de hectares van een voor stikstof gevoelige habitat, niet op hectares daarbuiten, bijvoorbeeld op de rand van het gebied als daar geen voor stikstof gevoelige habitat ligt.

de vergunningaanvraag automatisch een melding voor die gebieden waarvoor hij een beroep deed op de grenswaarde.³⁹

Wanneer op enig moment 95% van de depositieruimte voor de grenswaarde die voor een hectare van voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied beschikbaar is, is benut, is de algemene grenswaarde voor niet-prioritaire projecten en handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op het desbetreffende gebied, van rechtswege 0,05 mol per hectare per jaar voor het gehele gebied (artikel 2.12, tweede lid).⁴⁰ Deze bepaling is bedoeld als vangnet, om te borgen dat wordt voldaan aan de wettelijke eis dat de grenswaarde zodanig wordt vastgesteld dat op voorhand is uitgesloten dat projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken onder de grenswaarden de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen aantasten. Uit AERIUS moet blijken dat deze situatie zich voordoet. Zodra dit uit AERIUS blijkt, doet de Minister van Economische Zaken daarvan mededeling op internet (artikel 2.12, derde lid). Ook in AERIUS wordt zichtbaar als 95% van de depositieruimte voor grenswaarden een Natura 2000-gebied is benut. Voor deze verlaging van de grenswaarde van rechtswege, is gekozen omdat op deze wijze is geborgd dat onmiddellijk wordt ingegrepen bij een dreigend tekort aan depositieruimte voor grenswaarden.

Als binnen het programma in een later stadium, door maatregelen in het kader van het programma of door overheveling van ontwikkelingsruimte naar de depositieruimte voor grenswaarden, weer voldoende depositieruimte voor grenswaarden beschikbaar is, kunnen de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met de andere bij het programma betrokken bevoegde gezagen besluiten dat de grenswaarde weer wordt verhoogd tot 1 mol per hectare per jaar voor dat Natura 2000-gebied (artikel 2.12, vierde lid). Anders dan was geregeld in het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof, geschiedt deze verhoging niet meer van rechtswege. In de praktijk kon voorheen in situaties waarin meldingen van activiteiten voor de toepassing van de grenswaarde weer werden teruggetrokken, de grenswaarde korte tijd na de verlaging tot 0,05 mol weer van rechtswege worden verhoogd tot 1 mol, om vervolgens na korte tijd door een beroep op de depositieruimte voor nieuwe activiteiten weer

³⁹ Deze wijziging is overeenkomstig het commentaar het Interprovinciaal Overleg.
⁴⁰ Zoals in het commentaar van het Interprovinciaal Overleg is aangegeven, bezien Rijk en provincies gezamenlijk of in de toekomst kan worden gekozen voor een benadering waarin de grenswaarde uitsluitend wordt verlaagd voor het desbetreffende hexagon waarvoor 95% van de beschikbaar gestelde depositieruimte is benut, in plaats van voor het gehele Natura 2000-gebied. Ook de Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI) bepleit in haar commentaar een dergelijke benadering. Afhankelijk van de uitkomst van het gezamenlijke traject van Rijk en provincies, zal een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van artikel 2.12 in procedure worden gebracht.

van rechtswege te worden verlaagd tot 0,05 mol. Dit gaf een voor de praktijk onduidelijke situatie, reden waarom in overleg met de provincies ervoor is gekozen het weer verhogen van de grenswaarde afhankelijk te maken van een expliciet, op rechtsgevolg gericht besluit.⁴¹ Dat besluit wordt bekend gemaakt in de Staatscourant (artikel 2.12, vijfde lid).

Gekozen is voor een waarde van 0,05 mol per hectare per jaar, omdat een depositie die daarmee overeenkomt als verwaarloosbaar kan worden beschouwd. Ecologisch gezien zijn er geen aantoonbare verschillen in de kwaliteit van een habitat door verschillen in depositie die kleiner zijn dan 1 kilogram per hectare per jaar, hetgeen ongeveer gelijk staat aan een depositie van 70 mol per hectare per jaar. Uit indicatieve berekeningen op basis van het geldende programma aanpak stikstof blijkt dat de maximale bijdrage van alle voorziene projecten of andere handelingen die stikstofdepositie onder de drempelwaarde van 0,05 mol per hectare per jaar veroorzaken, in combinatie met andere plannen of projecten, afgezet tegen de te verwachten effecten van de maatregelen die in het programma zijn opgenomen, de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet kunnen aantasten. In het programma aanpak stikstof wordt rekening gehouden met de deposities die lager zijn dan de drempelwaarde: deze worden in het kader van het programma gemonitord als onderdeel van de monitoring van de autonome ontwikkeling. De algemene monitoringssystematiek van het programma, de bij het programma in acht genomen onzekerheidsmarges en de mogelijkheden om het programma tussentijds te wijzigen met het oog op bijsturing, volstaan hier.

De noodvoorziening van de van rechtswege verlaging van de grenswaarde naar 0,05 mol per hectare per jaar geldt niet voor prioritaire projecten en handelingen. Voor prioritaire projecten en handelingen is voor het geldende programma een exacte berekening gemaakt van de hoeveelheid benodigde depositieruimte voor grenswaarden, uitgaande van een grenswaarde van 1 mol. De depositieruimte voor grenswaarden zal tijdig worden bijgesteld als veranderingen in de lijst van prioritaire projecten en handelingen daartoe aanleiding geven. Tevens geldt een uitzondering voor projecten en andere handelingen die vóór het moment van verlaging van de grenswaarde reeds waren gemeld, dan wel – als geen meldingsplicht geldt – waren aangevangen en waarvoor ten tijde van de melding, onderscheidenlijk het aanvangen van de activiteit dus nog voldoende depositieruimte beschikbaar was (artikel 2.12, zevende lid).

⁴¹ Ook VNO-NCW & MKB-Nederland drong in haar commentaar over het ontwerpbesluit op een dergelijke voorziening aan.

3.2.1.3. Vrijstelling hoofdwegen en -vaarwegen op basis van afstandscriterium

Ingevolge artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 2°, geldt een vrijstelling voor bepaalde infrastructurele projecten en andere handelingen van het Rijk, gekoppeld aan specifieke grenswaarden in de vorm van een minimale afstandsgrens tussen de infrastructurele projecten of handelingen en een Natura 2000-gebied. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen projecten en andere handelingen die betrekking hebben op hoofdwegen (auto- of autosnelwegen die van nationaal belang zijn, oftewel rijkswegen) en projecten en andere handelingen die betrekking hebben op de scheepvaartfunctie van hoofdvaarwegen (vaarwegen die van nationaal belang zijn, oftewel rijksvaarwegen). De projecten en andere handelingen waar het om gaat, zijn van nationaal maatschappelijk belang en zijn uit dien hoofde op grond van artikel 2.8, eerste lid, aangewezen als prioritair project waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd.

Deze vrijstelling van de vergunningplicht op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de wet, werkt door in de toestemmingverlening in de vorm van het tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit, ingevolge artikel 13, negende lid, van de Tracéwet en artikel 9, zesde lid, van de Spoedwet wegverbreding.

Op projecten waarop de specifieke vrijstelling gekoppeld aan het afstandscriterium van toepassing is, is de vrijstelling gekoppeld aan de algemene grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar niet van toepassing.

Ingeval vanwege andere factoren dan stikstofdepositie ingevolge artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel b, geen vrijstelling van de vergunningplicht geldt, wordt op grond van artikel 2.13 de stikstofdepositie, als de betrokken projecten of andere handelingen aan het minimumafstandscriterium voldoen, bij vergunningverlening – en dus ook bij het tracébesluit – buiten beschouwing gelaten.

De vastgestelde specifieke grenswaarden sluiten zo veel mogelijk aan bij de werkwijze die het Rijk in de praktijk hanteert bij het onderzoek naar de effecten van infrastructurele projecten en handelingen bij de aanleg, aanpassing of ingebruikneming van hoofdwegen en hoofdvaarwegen.⁴² Ook voor de beoordeling van andere effecten van dergelijke infrastructurele projecten op de natuur wordt een afbakening van het onderzoeksgebied gehanteerd, zoals bij de bepaling van de mogelijke effecten van geluid op soorten die daarvoor gevoelig zijn. Dit draagt bij aan een eenvoudige en een effectieve voorbereiding van besluitvorming.^{43 44}

⁴² Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 51.

⁴³ Dit in het licht van het rapport «Sneller en beter» van de commissie Elverding, Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 18 en 19.

⁴⁴ De Federatie Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI) bepleitte in haar commentaar om ook voor oppervlaktedelfstoffenwinning een drempelwaarde gekoppeld

Voor projecten en andere handelingen die betrekking hebben op een hoofdweg is een grenswaarde vastgesteld van 3 kilometer aan weerszijden van de weg, gemeten vanaf het midden van de rijbaan. Effecten op een Natura 2000-gebied worden alleen bij de voorbereiding van het tracébesluit of de vergunningverlening betrokken, voor zover er binnen een afstand van 3 kilometer vanaf de weg een Natura 2000-gebied met een voor stikstof gevoelig habitat is gelegen. Is dat het geval, dan wordt alleen het effect van de stikstofdepositie beoordeeld die als gevolg van het project of de andere handeling neerkomt in een zone tot 3 kilometer vanaf de weg. De afstand van 3 kilometer wordt met behulp van het rekenmodule van AERIUS berekend. Wanneer binnen de zone van 3 kilometer sprake is van een toename van stikstofdepositie als gevolg van het project en gebruik wordt gemaakt van de ontwikkelingsruimte in het programma, is voor dat project enkel ontwikkelingsruimte nodig voor de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied binnen de gestelde 3 kilometer.

Voor projecten en andere handelingen die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de scheepvaartfunctie van een hoofdvaarweg is een grenswaarde vastgesteld van 5 kilometer aan weerszijden van de vaarweg, gemeten vanaf het midden van de vaarweg. Projecten en andere handelingen die zien op de scheepvaartfunctie van een hoofdvaarweg zijn bijvoorbeeld de verbreding of verdieping van een vaarweg of de vervanging van kunstwerken. Bij de voorbereiding van het tracébesluit of de vergunningverlening voor dergelijke projecten of eventuele andere handelingen worden alleen de effecten beoordeeld op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied, die zijn gelegen binnen een afstand van 5 kilometer van de vaarweg. Daarbij wordt voor de modellering van de ligging van een vaarweg – indien deze zich bijvoorbeeld in een groter water zoals het IJsselmeer bevindt – het nationaal wegenbestand vaarwegen gehanteerd. Bij een toename van stikstofdepositie als gevolg voor dat project alleen ontwikkelingsruimte nodig voor de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt op voor stikstof gevoelige habitats die zijn gelegen in een Natura 2000-gebied binnen 5 kilometer van de vaarweg.

aan de afstand tot Natura 2000-gebieden vast te stellen. Deze suggestie is niet overgenomen. Het gaat bij delfstoffenwinning anders dan bij infrastructuur en transport niet om lijnvormige bronnen. Evenmin is op voorhand de benodigde depositieruimte berekend en meegenomen in de onderbouwing van het programma, en apart gezet. Onduidelijk is waarom de grenswaarde van 1 mol hier niet werkbaar zou zijn. Ook daar speelt de afstand een rol: naarmate de afstand tot een gebied groter is, zal de depositie op dat gebied afnemen en op enig moment voldoen aan de grenswaarde van 1 mol. Het voorgaande geldt mutatis mutandis ook voor de veehouderij, waar de Nederlandse Melkveehouders Vakbond in zijn commentaar aangaf dat de grenswaarde met een afstandscriterium tot rechtsongelijkheid zou leiden.

Ten opzichte van de specifieke grenswaarde voor hoofdwegen is er voor hoofdvaarwegen sprake van een ruimere grenswaarde van 5 kilometer, omdat stikstofdepositie door scheepvaartermisies op een relatief grotere afstand van de emissiebron plaatsvindt. Dit houdt verband met de hoogte (schoorsteen) waarop emissies door scheepvaart plaatsvinden.

3.2.1.4. Niet in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden

De voorzieningen van de artikelen 2.12 en 2.13 gelden ook voor niet in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden. In bijlage 3 bij het geldende programma aanpak stikstof voor het tijdvak 1 juli 2015 – 1 juli 2021 zijn de uitsluitingscriteria per Natura 2000-gebied opgesomd. Daaruit blijkt dat zich in die gebieden geen stikstofprobleem voordoet en dat, voor zover er relevante voor stikstof gevoelige habitats aanwezig zijn, sprake is van ruime marges vooraleer de kritische depositiewaarde wordt overschreden. Met de zeer beperkte deposities die onder de grenswaarden aan de orde kunnen zijn, is daarom op voorhand uitgesloten dat de stikstofdepositie door projecten en handelingen onder de grenswaarden in combinatie met de stikstofdepositie van andere plannen en projecten, de natuurlijke kenmerken van die gebieden zal aantasten of een verslechtering zal veroorzaken.

Voor deze gebieden hoeft – ter borging dat de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komen – ook niet op voorhand depositieruimte in het kader van het programma te worden gereserveerd, zodat een van rechtswege verlaging van de grenswaarde van 1 mol naar 0,05 mol per hectare per jaar hier niet aan de orde is (artikel 2.12, zevende lid, onderdeel c). Uiteraard worden de ontwikkelingen in deze gebieden gemonitord.

3.2.2. Externe saldering

Ter voorkoming van doorkruising van de werking van een programma of ondergraving van de onderbouwing daarvan, is in artikel 5.5, derde lid, van de wet bepaald dat ten aanzien van in een programma opgenomen Natura 2000-gebieden geen vergunning buiten het programma om kan worden verleend op basis van – kort gezegd – externe saldering. Het gaat bij externe saldering om het per saldo ongedaan maken of beperken van de extra belasting die een project of andere handeling veroorzaakt op een Natura 2000-gebied, door daaraan gekoppeld een activiteit die los staat van de betrokken inrichting te beëindigen of beperken. Er wordt in dat geval geen beroep op de ontwikkelingsruimte als voorzien in het programma gedaan.

De toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 bevatte als gevolg van amendering door de Tweede Kamer⁴⁵ in artikel 19kr de mogelijkheid om onder strikte condities, die zeker stellen dat de werking van het programma en de onderbouwing ervan niet worden doorkruist, in bepaalde gevallen bij wijze van uitzondering wel toepassing te geven aan externe saldering, ook ten aanzien van gebieden die in het programma zijn opgenomen. Voor die situatie en voor Natura 2000-gebieden die niet in het programma zijn opgenomen bevatte artikel 19kr enkele specifieke regels. Zo stelde het – overeenkomstig de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – buiten twijfel dat, ingeval door mitigerende maatregelen in het kader van een project wordt voorkomen dat op de relevante voor stikstofgevoelige habitats de stikstofbelasting toeneemt, de stikstofdepositie die een project veroorzaakt niet als een significant gevolg in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn wordt aangemerkt. Ook externe saldering valt onder dergelijke mitigerende maatregelen. Het artikel bevatte voorts mogelijkheden om in het kader van vergunningverlening of door gebruik van een generieke of specifieke aanschrijvingsbevoegdheid beperkingen aan projecten en andere handelingen te stellen en te sturen op gebruikmaking van depositieruimte die vrijkomt als gevolg van beperking of beëindiging van andere activiteiten.

Op grond van artikel 8.6, eerste lid, van de wet is in artikel 2.14 van het onderhavige besluit een bepaling van vergelijkbare strekking opgenomen. In de artikelsgewijze toelichting in hoofdstuk 8 van deze nota van toelichting, wordt artikel 2.14 verder toegelicht.

4. Soorten

4.1. Schadebestrijding

In de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 van de wet zijn verschillende handelingen verboden die schadelijk kunnen zijn voor dieren van beschermde soorten. Onder meer het vangen en doden van dieren van deze soorten is verboden (artikelen 3.1, eerste lid, 3.5, eerste lid, en 3.10, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de wet). Onder omstandigheden kan met het oog op bepaalde belangen het vangen en doden van dieren of een inbreuk op andere in de genoemde paragrafen van de wet opgenomen verboden evenwel onvermijdelijk zijn. De wet voorziet daartoe in afwijkingsmogelijkheden in de vorm van een ontheffing of een vrijstelling.

⁴⁵ Amendement van het lid Dijkgraaf c.s. Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 71.

Er gelden in dat verband strikte kaders, voor zover het gaat om van nature in Nederland in het wild levende vogels als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn, of om in het wild, in hun natuurlijke verspreidingsgebied levende dieren van strikt beschermde soorten als bedoeld in onder meer bijlage IV bij de Habitatrichtlijn⁴⁶. Deze kaders zijn neergelegd in de artikelen 3.3, vierde lid, en 3.8, vijfde lid, van de wet. Zij bevatten een nauwkeurige omzetting van artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn. De betrokken bepalingen staan afwijkingen uitsluitend toe als is voldaan aan de volgende cumulatieve voorwaarden: er bestaat geen andere bevredigende oplossing, de afwijking is gerechtvaardigd op grond van één van de in de betrokken bepalingen genoemde belangen, en de afwijking leidt niet tot een verslechtering van de staat van de betrokken vogelsoort, respectievelijk – als sprake is van een andere diersoort dan een vogelsoort – doet geen afbreuk aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Dit kader is van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van op grond van de wet beschermde dieren die niet behoren tot de vogelsoorten of strikt beschermde soorten, met dien verstande dat in dat geval meer belangen kunnen dienen als rechtvaardigingsgrond voor afwijking van de wettelijke verboden (artikel 3.10, tweede lid, van de wet). De betrokken ontheffingen en vrijstellingen worden over het algemeen door gedeputeerde staten, respectievelijk provinciale staten van de provincies verleend; in enkele gevallen is de Minister van Economische Zaken bevoegd (zie paragraaf 2 van de nota van toelichting).

De wet stelt – in aanvulling op en deels in afwijking van de hiervoor weergegeven generieke regeling – specifieke regels ten aanzien van de bestrijding door grondgebruikers van dieren die schade aan hun eigendommen of aan flora en fauna op hun grond veroorzaken. Zo regelt artikel 3.12 van de wet dat de bestrijding van schadeveroorzakende dieren door grondgebruikers – net als populatiebeheer en jacht – geschiedt overeenkomstig het door de desbetreffende faunabeheereenheid voor het betrokken gebied vastgestelde en door gedeputeerde staten van de betrokken provincie goedgekeurde faunabeheerplan. Artikel 3.15 van de wet voorziet in de mogelijkheid van verlening van een landelijke vrijstelling, dan wel een provinciale vrijstel-

⁴⁶ Behalve om dieren van beschermde soorten, genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, gaat het ook om dieren van soorten, genoemd in bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn, voor zover deze niet zijn opgenomen in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. Verdrag van Bern: Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving, 19 september 1979 (Trb. 1979, 175). Verdrag van Bonn: Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, 23 juni 1979 (Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6).

ling aan grondgebruikers voor de bestrijding van dieren van soorten die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen en die in het gehele land, onderscheidenlijk in de provincie schade veroorzaken. Deze vrijstelling kan worden verleend voor handelingen op door de grondgebruiker gebruikte gronden, dan wel in of aan door de grondgebruiker gebruikte opstallen, ter voorkoming van in het lopende of daarop volgende jaar dreigende schade op deze gronden, in of aan deze opstallen, of in het omringende gebied.

Voor het onderhavige besluit is de landelijke vrijstelling van belang. Deze vrijstelling kan op grond van artikel 3.15, tweede lid, van de wet worden verleend door de Minister van Economische Zaken. Dat kan evenwel uitsluitend ingeval sprake is van dieren van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen dieren van soorten die in het gehele land schade veroorzaken. Voor deze aanwijzing biedt artikel 3.15, eerste lid, van de wet de grondslag. Bij de schade die wordt veroorzaakt door dieren van de bij de algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten gaat het om een provincieoverstijgend probleem, dat alleen effectief kan worden aangepakt als de betrokken dieren in alle provincies door de grondgebruikers kunnen worden bestreden.⁴⁷ Artikel 3.15, achtste lid, van de wet schrijft voor dat met gedeputeerde staten van de provincies overleg over de voorgenomen aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur plaatsvindt.

Artikel 3.1 van het onderhavige besluit geeft – op basis van het overleg dat met de provincies heeft plaatsgevonden – invulling aan artikel 3.15, eerste lid, van de wet. In het artikel worden de Canadese gans, de houtduif, de kauw, het konijn, de vos en de zwarte kraai aangewezen als dieren van soorten die in het gehele land schade veroorzaken.⁴⁸ Voorheen waren de dieren van de betrokken soorten ook als zodanig aangewezen in het Besluit beheer en schadebestrijding dieren op grond van de toenmalige Flora- en faunawet. Vastgesteld is dat de dieren van deze soorten nog steeds voldoen aan de criteria om in aanmerking te komen voor aanwijzing en dat geen aanleiding bestaat voor uitbreiding van de aanwijzing tot dieren van andere soorten, zodat de voorheen in het Besluit beheer en schadebestrijding dieren opgenomen lijst ongewijzigd kan worden overgenomen.⁴⁹

⁴⁷ Vgl. de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming; Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 166.

⁴⁸ Het Interprovinciaal Overleg pleitte in zijn commentaar voor het aanwijzen van zo min mogelijk soorten die in het gehele land schade veroorzaken, teneinde provinciaal maatwerk mogelijk te maken. Dit pleidooi van het IPO geldt in het bijzonder voor de aanwijzing van de vos.

Verscheidene organisaties (Dierenbescherming, Faunabescherming, Vogelbescherming, Dierencoalitie) uitten in hun commentaren kritiek op de aanwijzing van deze soorten.

⁴⁹ Gebruik is gemaakt van de volgende informatie: "Meerjarenprogramma onderzoek BIJ12 – unit Faunafonds 2014-2018; Praktijkgericht en wetenschappelijk onderzoek ter voorlichting en preventie van gewasschade"; J.A. Guldemond e.a. (2013), "Kosten en

De criteria voor aanwijzing – buiten het met de landelijke aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur verbonden vereiste dat het gaat om dieren van soorten die landelijk schade veroorzaken – zijn onmiddellijk ontleend aan de vereisten van de artikelen 9 van de Vogelrichtlijn en 16 van de Habitatrichtlijn. Behalve dat het moet gaan om soorten die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen, moet de schade die dieren van de betrokken soorten veroorzaken behoren tot de typen schade die op grond van artikel 3.15, zesde lid, van de wet – overeenkomstig voornoemde richtlijnbevestigingen – 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”. Bij de in artikel 3.5, eerste lid, van de wet bedoelde diersoorten (zogenoemde “strikt beschermde soorten”) gaat het om “schade aan de wilde flora of fauna, of natuurlijke habitats” en om “ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren of andere vormen van eigendom”. Bij de overige diersoorten – de diersoorten die op grond van artikel 3.10 van de wet worden beschermd – gelden ten aanzien van de aard van de schade geen beperkingen. Voor aan te wijzen vogelsoorten en strikte beschermde soorten geldt overeenkomstig de richtlijnbevestigingen daarnaast als criterium dat er geen reële alternatieven beschikbaar mogen zijn in de vorm van effectieve middelen of methoden om de betrokken schade te voorkomen zònder overtreding van de verbodsbepalingen, bijvoorbeeld effectieve middelen voor het weghouden of verjagen van de betrokken vogels en andere dieren. In artikel 3.10, tweede lid, van de wet is dat criterium van overeenkomstige toepassing verklaard op de soorten waarop het eerste lid van dat artikel betrekking heeft.

Voor de in artikel 3.1 van het onderhavige besluit aangewezen vogelsoorten geldt dat zij in het gehele land “belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij, wateren” veroorzaken (artikel 3.15, zesde lid, onderdeel a, onder 1°, van de wet). De Canadese gans veroorzaakt veel vraatschade aan gras en graan in de winter, en

baten voor de landbouw van schadesoorten”, CLM Onderzoek en Advies; “Populatie-trends vogels Nederland”, te vinden op <http://www.netwerkecologischemonitoring.nl/dataloket>; Handreiking faunaschade van het Faunafonds uit 2009, te vinden op <http://www.bij12.nl/assets/Handreiking-Faunaschade-2009.pdf>; M. Bestman en J. Wagenaar, J. (2009), “Biologische legghennen: gezond, gezonder, gezondst: de relatie tussen bedrijfsfactoren en diergezondheid”, Publicatie LD 17, Driebergen, Louis Bolk Instituut; W. Teunissen, H. Schekkerman en F. Willems (2005), “Predatie bij weidevogels: op zoek naar de mogelijke effecten van predatie op de weidevogelstand”; Sovon-onderzoeksrapport 2005/11, Beek-Ubbergen: Sovon Vogelonderzoek Nederland/ Alterra-rapport 1292, Wageningen, te vinden op <http://www.wageningenur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten.htm>; “Populatie-trends zoogdieren Nederland”, te vinden op <http://www.netwerkecologischemonitoring.nl/dataloket>.

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. In alle gevallen gaat het om soorten die niet in hun voortbestaan zijn bedreigd en die dat gevaar ook niet lopen; er is sprake van stabiele populaties (zwarte kraaien), matig groeiende populaties (houtduif en kauw) of zelfs sterk groeiende populaties (Canadese gans).

Ook het konijn en de vos – die bescherming genieten op grond van artikel 3.10 van de wet⁵⁰ – veroorzaken in het gehele land schade. Ten aanzien van het type schade ter voorkoming waarvan vrijstelling wordt verleend, bevat de wet geen beperkingen (zie de artikelen 3.15, zesde lid, onderdeel c, en 3.10, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de wet).

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, met name die van de grutto, is in Nederland al zeer kwetsbaar en gaat de laatste jaren sterk achteruit.⁵¹

Het konijn en de vos worden niet in hun voortbestaan bedreigd en zij lopen dat gevaar ook niet.

Voor de aangewezen dieren geldt dat er – gezien de kenmerken van deze dieren en de omvang van hun populaties – geen effectieve middelen zijn om de schade te voorkomen zonder overtreding van de verbodsbepalingen. Het ontwikkelen van

⁵⁰ Het gaat niet om strikt beschermde diersoorten die zijn opgenomen in bijlage IV van de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn.

⁵¹ Zie ook uitspraak ABRvS 201502702/1/A3, 14 oktober 2015.

deze middelen en methoden heeft de aandacht van de wetenschap⁵², 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 in artikel 3.1 van dit besluit de landelijke vrijstelling voor schadebestrijding door grondgebruikers als zodanig nog geen feit is. De daadwerkelijke vrijstelling wordt geregeld in de Regeling natuurbescherming. Aan die vrijstelling kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Overigens kunnen de provincies grondgebruikers vrijstelling verlenen voor de bestrijding van niet in artikel 3.1 van het besluit genoemde dieren van soorten die in de provincie schade veroorzaken. Het moet dan eveneens gaan om soorten die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen. Artikel 3.15, derde en vierde lid, van de wet biedt daarvoor een specifieke basis. Wat betreft de aard van de schade gaat het bij de provinciale aanwijzing en vrijstelling vanzelfsprekend – gezien het toepasselijke kader van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – om dezelfde typen schade als bij de landelijke aanwijzing en vrijstelling (artikel 3.15, zesde lid, van de wet). Provincies kunnen bovendien te allen tijde – ook voor de bestrijding van de in artikel 3.1 van het besluit genoemde dieren – in individuele gevallen een ontheffing verlenen.⁵³ Dat laatste kan relevant zijn voor specifieke situaties, waarin de voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan de landelijke vrijstelling of provinciale vrijstelling niet goed toepasbaar zijn; de ontheffing biedt dan een instrument om via een op de specifieke situatie toegesneden, in de ontheffing opgenomen kader een zorgvuldige uitvoering van de bestrijding van de betrokken dieren te verzekeren. De artikelen 3.3, eerste lid, 3.8, eerste lid en 3.10, tweede lid, van de wet bieden de grondslag voor de verlening van een dergelijke ontheffing.

Overlastbestrijding

Naar analogie van de voorziening voor schadebestrijding voorziet artikel 3.16 van de wet ook in de mogelijkheid om een landelijke vrijstelling dan wel provinciale vrijstelling te verlenen voor de bestrijding van dieren van soorten die niet in hun

⁵² Zie onder meer “Meerjarenprogramma onderzoek BIJ12 – unit Faunafonds 2014-2018; Praktijkgericht en wetenschappelijk onderzoek ter voorlichting en preventie van gewaschade”.

⁵³ De Koninklijke Jagersvereniging was in haar commentaar van oordeel dat meer diersoorten voldoen aan de criteria voor aanwijzing op grond van artikel 3.15, eerste lid, van de wet. Daarbij noemde zij specifiek de grauwe gans, wild zwijn en ree. Voor deze soorten is echter van belang dat er planmatig populatiebeheer plaatsvindt op basis van een voorafgaande ontheffing van provincies, dus aanwijzing van deze soorten ligt niet in de rede.

voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen en die in het hele land, onderscheidenlijk in de provincie overlast veroorzaken. De bij ministeriële regeling te regelen vrijstelling voor landelijk overlast veroorzakende dieren kan alleen betrekking hebben op dieren van soorten die die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen (artikel 3.16, tweede lid, van de wet); de alleen op provinciaal niveau overlast gevende soorten worden ten behoeve van de provinciale vrijstelling aangewezen bij provinciale verordening van provinciale staten (artikel 3.16, derde lid, van de wet). Het gaat in artikel 3.16 van de wet om overlast die niet mede is te beschouwen als 'schade', waarvoor artikel 3.15 van de wet een regeling bevat. Het gaat bovendien 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 in artikel 3.16, vijfde lid, van de wet genoemde belangen in het geding zijn. Voor vogels als bedoeld in artikel 3.1 van de wet zijn dat: de volksgezondheid, openbare veiligheid en de veiligheid van het luchtverkeer (onderdeel a). Voor dieren van strikt beschermde soorten als bedoeld in artikel 3.5 van de wet zijn dat: de volksgezondheid, openbare veiligheid of een andere dwingende reden van groot openbaar belang (onderdeel b). Voor dieren van andere soorten gelden geen beperkingen ten aanzien van de belangen waarvoor de vrijstelling wordt ingezet (onderdeel c). Ten aanzien van vogels heeft het Hof van Justitie in zijn jurisprudentie over artikel 9 van de Vogelrichtlijn 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.⁵⁴

Bezien is of het in de rede ligt om bij algemene maatregel van bestuur diersoorten aan te wijzen die op landelijke schaal overlast kunnen veroorzaken, zodat voor de bestrijding van dieren van deze soorten een landelijke vrijstelling van de wettelijke verboden inzake het vangen of doden van dieren kan worden verleend. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar dieren van soorten die tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel natuurbescherming zijn genoemd als potentieel overlast veroorzakend: de steenmarter, zilvermeeuw, kleine mantelmeeuw, stormmeeuw,

⁵⁴ Arrest van het HvJ van 8 juli 1987, Zaak 247/85, ro. 33-34.

kokmeeuw en aalscholver.⁵⁵ Vastgesteld is evenwel dat geen van de genoemde soorten op dit moment in het gehele land overlast veroorzaken in de zin van artikel 3.16, eerste lid, van de wet, verbonden aan de in het vijfde lid van dat artikel genoemde belangen. Voor zover sprake is van overlast, heeft deze een regionaal karakter. Gegeven het regionale karakter is het dus aan de provincies om te bezien of een provinciale vrijstelling voor bestrijding van de betrokken soorten wenselijk is.

De stormmeeuw kent overigens op dit moment geen gunstige staat van instandhouding, zodat er op dit moment dus geen ruimte bestaat om een provinciale vrijstelling te verlenen voor de bestrijding daarvan; er is immers niet voldaan aan de eis dat de soort niet in zijn voortbestaan mag zijn bedreigd of dat gevaar mag lopen. Ten aanzien van de aalscholver zij aangetekend dat daarvan niet is vastgesteld dat deze thans overlast veroorzaakt, ook niet regionaal; voor zover deze soort in bepaalde gebieden evenwel schade zou veroorzaken, bijvoorbeeld aan visserij, biedt artikel 3.15 van de wet de mogelijkheid van een provinciale vrijstelling met het oog op schadebestrijding.

4.2 Regels over de uitoefening van de jacht

4.2.1. Inleiding

In de wet is een regeling voor een maatschappelijk verantwoorde en transparante uitoefening van de jacht opgenomen, waarbij is voorzien in onderlinge afstemming tussen de uitoefening van de jacht, het populatiebeheer en de bestrijding door grondgebruikers van schadeveroorzakende dieren. De belangrijkste regels over de uitoefening van de jacht zijn in de wet zelf vastgelegd. Zo regelt de wet dat de jacht – evenals populatiebeheer en schadebestrijding – overeenkomstig het door de faunabeheereenheid voor het betrokken gebied vastgestelde faunabeheerplan moet geschieden⁵⁶ en dat jachthouders aan faunabeheereenheden gegevens verstrekken over de aantallen dieren die zij hebben gedood.⁵⁷ De wet regelt ook wie gerechtigd is tot de jacht, te weten: de jachthouder, degene die in zijn gezelschap verkeert of degene die zijn toestemming heeft.⁵⁸ De wildsoorten waarop mag worden gejaagd zijn in de wet opgesomd; het gaat om de fazant, de wilde eend, de houtduif, de

⁵⁵ Toelichting amendement Heerema, Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 46. Motie Heerema Jacobi, Kamerstukken II 2014/15, 33 576, nr. 21. Nader verslag Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 16, blz. 10.

⁵⁶ Artikel 3.12, eerste lid, van de wet. Verscheidene organisaties (Koninklijke Jagersvereniging, Nationaal Park de Hoge Veluwe, LTO Nederland) vroegen in hun commentaren om in onderhavig besluit regels te stellen over de inhoud van faunabeheerplannen. De bevoegdheid om deze regels komt ingevolge artikel 3.12, negende lid, van de wet echter toe aan provinciale staten.

⁵⁷ Artikel 3.13, eerste lid, van de wet.

⁵⁸ Artikel 3.20, eerste en vierde lid, van de wet.

haas en het konijn.⁵⁹ Als algemene norm voor de jachthouder geldt dat deze doet wat een goed jachthouder betaamt om een redelijke stand van het wild in zijn jachtveld te handhaven of te bereiken.⁶⁰ Specifieke regels zijn opgenomen over de jachtmiddelen die de jachthouder mag gebruiken, die in de wet limitatief zijn opgesomd als jachtmiddelen.⁶¹ Daarnaast regelt de wet dat de jacht niet geschiedt binnen de bebouwde kom of op terreinen die daaraan onmiddellijk grenzen⁶² en dat jacht enkel is toegestaan in het jachtseizoen.⁶³

Ten aanzien van een beperkt aantal onderwerpen geeft de wet de opdracht dan wel de bevoegdheid om daarover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen; ten aanzien van een enkel onderwerp – in het bijzonder de vaststelling van het jachtseizoen – delegeert de wet het stellen van regels rechtstreeks naar het niveau van de ministeriële regeling. Het onderhavige besluit voorziet in de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. De inhoud van de in het besluit opgenomen regels is over het algemeen niet veranderd ten opzichte van de regels die op deze onderdelen werden gesteld in en op grond van de toenmalige Flora- en faunawet. Het gaat om regels die gedurende de lange periode dat jacht wordt uitgeoefend overeenkomstig elkaar opeenvolgende wetten zijn uitgekristalliseerd en die voor een belangrijk deel worden gezien als een wezenlijke invulling van hetgeen een goed jachthouder betaamt. Er is vanuit de praktijk geen wens of noodzaak gebleken om de inhoud van deze regels op wezenlijke punten aan te passen, buiten de wijzigingen die inmiddels op wettelijk niveau zijn doorgevoerd met het oog op een verdere maatschappelijke inbedding van de jacht. Ook bij de destijds uitgevoerde evaluatie van de natuurwetgeving is bij de in dit besluit geregelde onderwerpen geen noodzaak tot wijziging gebleken.⁶⁴

De ten aanzien van de onderscheiden onderwerpen in dit besluit gestelde regels worden in de navolgende subparagrafen kort toegelicht. Verder zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting in hoofdstuk 8 van deze nota van toelichting.

⁵⁹ Artikel 3.20, tweede lid, van de wet. Deze wildsoorten vallen onder de volgende categorieën als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Benelux-overeenkomst: haas en fazant: klein wild; wilde eend: waterwild; houtduif en konijn: overig wild. De Koninklijke Jagersvereniging verzocht in haar commentaar om deze categorie-indeling op te nemen in het besluit. Aangezien deze indeling in categorieën geen juridische betekenis toekomt – er zijn geen rechtsgevolgen aan verbonden – is daarvan afgezien.

⁶⁰ Artikel 3.20, derde lid, van de wet.

⁶¹ Artikel 3.21, eerste lid, van de wet.

⁶² Artikel 3.21, tweede en derde lid, van de wet.

⁶³ Artikel 3.22, tweede lid, van de wet.

⁶⁴ Zie het eindrapport van de evaluatie van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet, getiteld "Over wetten van de natuur, Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies", Kamerstukken II 2007/08, 31 536, nr. 1.

4.2.2. Jacht buiten het gezelschap van de jachthouder

Zoals tot uitdrukking komt in artikel 3.20, eerste lid, van de wet, geldt als uitgangspunt dat de jacht wordt uitgeoefend door de jachthouder. Dat is degene die op grond van artikel 3.23 van de wet gerechtigd is tot de uitoefening van de jacht. Het kan dan gaan om de eigenaar, de zakelijk gerechtigde, de pachter of de huurder van het jachtrecht. De jachthouder kan zich laten vergezellen door anderen. Degenen die zich in het gezelschap van de jachthouder bevinden, kunnen op grond van artikel 3.20, eerste lid, van de wet dezelfde handelingen in het kader van de jacht verrichten als de jachthouder, namelijk het opsporen, verontrusten, vangen en doden van wild, met gebruikmaking van de daarvoor toegestane middelen overeenkomstig de voor dat gebruik geldende wettelijke eisen.

Artikel 3.20, vierde lid, van de wet maakt het mogelijk dat ook buiten de aanwezigheid van de jachthouder in diens jachtveld wordt gejaagd, mits aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels is voldaan. Deze regels zijn opgenomen in de artikelen 3.2 en 3.3 van dit besluit. De bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen kunnen beperkt blijven, gegeven de waarborgen die de wet zelf al biedt om zeker te stellen dat ook zonder aanwezigheid van de jachthouder, de jacht in diens jachtveld op ordentelijke wijze verloopt.

Een belangrijke eis die de wet in dit verband stelt, is dat degene die buiten het gezelschap van de jachthouder jaagt, daarvoor de expliciete, schriftelijke toestemming van de jachthouder heeft.⁶⁵ De door de wet 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 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.

Voorts gelden de in de paragrafen 3.5 en 3.6 van de wet en de in de paragrafen 3.2.2 en volgende van dit besluit gestelde regels over de uitoefening van de jacht en het gebruik van middelen voor het vangen en doden van dieren onverkort voor degenen die buiten de aanwezigheid van de jachthouder in diens jachtveld jagen. Zo zal degene die buiten het gezelschap van de jachthouder jaagt en gebruik maakt

⁶⁵ Artikel 3.20, vierde lid, van de wet.

van het geweer of van jachtvogels, moeten zijn voorzien van een geldige jachtakte of valkeniersakte.⁶⁶ Dat verzekert dat hij de kennis en kunde heeft om die middelen op een verantwoorde wijze te gebruiken.

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 artikel 3.2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het onderhavige besluit voor dat ook de jachthouder zelf over een jachtakte of valkeniersakte beschikt. Deze eis werd voorheen ook gesteld in het op de toenmalige Flora- en faunawet gebaseerde Jachtbesluit. De eis geldt niet voor bepaalde rechtspersonen die jachthouder zijn; daar zijn andere waarborgen noodzakelijk. Bedacht moet immers worden dat rechtspersonen – anders dan natuurlijke personen – naar hun aard niet zelf kunnen jagen en geen jachtakte of valkeniersakte kunnen hebben. De aard van de organisatie van deze rechtspersonen kan evenwel 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 (artikel 3.2, eerste lid, aanhef en onderdeel b), maar kan ook gelden voor andere organisaties. In het toenmalige Jachtbesluit waren als zodanig aangegeven terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties, waaronder ook Staatsbosbeheer werd begrepen. Het gaat hier om professionele 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 de andere organisaties dan samenwerkingsverbanden van jachthouders die toestemming aan anderen – personen in dienst van de organisatie of derden – kunnen verlenen voor het jagen in hun jachtveld, voorziet artikel 3.2, eerste lid, aanhef en onderdeel c, en tweede lid, van het besluit in de aanwijzing van de betrokken organisaties bij ministeriële regeling.

Behalve de in artikel 3.2 van het besluit opgenomen regels die betrekking hebben op degene die toestemming verleent, bevat het besluit ook regels over de toestemming zelf. Deze zijn opgenomen in artikel 3.3. Met name noemenswaardig is de in het eerste lid, onderdeel a, van dat artikel gestelde eis dat de toestemming is

⁶⁶ Dat volgt uit de artikelen 3.26, eerste lid, onder a, en 3.30, eerste lid, onder a, van de wet.

voorzien van een aantekening van de korpschef, bedoeld in artikel 27 van de Politiewet 2012. Deze eis hangt samen met de regels over de omvang van het jachtveld (artikel 3.12 van het besluit). Een jachtveld moet een omvang hebben van minimaal 40 hectare per jachthouder die gerechtigd is om in dat jachtveld te jagen, en daar bovenop minimaal 40 hectare per persoon die toestemming heeft om buiten het gezelschap van de jachthouder (of jachthouders) te jagen in dat jachtveld. Dit minimumoppervlaktevereiste – waarop nader wordt ingegaan in paragraaf 4.3.4 van de nota van toelichting – is een voorwaarde voor het verkrijgen van een jachtakte (artikel 3.28, tweede lid, onderdeel c, van de wet). De korpschef kan een aanvraag voor een jachtakte alleen toetsen op dit vereiste als hij weet wie beschikt over een toestemming om te jagen buiten het gezelschap van de jachthouder of jachthouders. Het vereiste dat de toestemming voorzien moet zijn van een aantekening van de korpschef, verzekert dat de korpschef over deze informatie beschikt.

Zoals blijkt uit de aanhef van artikel 3.2, eerste lid, en uit artikel 3.3, tweede lid, gelden de verplichtingen dat degene die toestemming verleent een jachtakte bezit en de eis van de aantekening van de korpschef op de toestemming niet ingeval de jachttopzichter 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.⁶⁷ Hij is niet alleen opgeleid in het kader van het verkrijgen van een jachtakte, maar volgt ook een opleidings- en bijscholingstraject als buitengewoon opsporingsambtenaar. Gelet hierop kan er op worden vertrouwd dat de redelijke wildstand niet in het geding komt als de jacht door hem buiten aanwezigheid van de jachthouder wordt uitgeoefend, ook in de gevallen dat de jachthouder zelf geen jachtakte heeft. De aantekening van de korpschef op de schriftelijke toestemming heeft bij jachttopzichters geen toegevoegde waarde, omdat de jachttopzichter als buitengewone opsporingsambtenaar al onder toezicht staat van een hoofdofficier van justitie en de korpschef.

Voor een verdere toelichting op de artikelen 3.2 en 3.3 zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting in hoofdstuk 8.

4.2.3. Jachtvogels en eendenkooien

⁶⁷ Aangewezen door de Minister van Veiligheid en Justitie 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).

De wet somt in artikel 3.21, eerste lid, op limitatieve wijze de middelen op die bij de uitoefening van de jacht kunnen worden gebruikt: geweren, honden (niet zijnde lange honden), aantoonbaar gefokte jachtvogels van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten, eendenkooien die voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur of krachtens gestelde regels, lokeenden of lokduiven (niet blind of verminkt), fretten, buidels en schermen. De artikelen 3.4 en 3.5 van het onderhavige besluit geven invulling aan de wetsbepaling, voor zover deze voorziet in aanwijzing van jachtvogels bij algemene maatregel van bestuur en het stellen van regels over eendenkooien bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

In artikel 3.4 van dit besluit zijn de havik en de slechtvalk als jachtvogels aangewezen. De valkerij – het jagen met jachtvogels – wordt van oudsher met vogels van deze soorten uitgeoefend. Deze soorten waren ook aangewezen in artikel 50, eerste lid, onderdeel c, van de toenmalige Flora- en faunawet. Er zijn voldoende in gevangenschap gefokte vogels van deze soorten voorhanden en de vogels van deze soorten kunnen worden gehouden en worden gebruikt als jachtvogel zonder inbreuk te maken op hun welzijn. Er bestaat geen behoefte in de praktijk om met andere soorten te jagen. Dit laatste ligt anders voor het gebruik van vogels bij schadebestrijding en faunabeheer; daarop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.3.2. van deze nota van toelichting.⁶⁸

De regels waaraan eendenkooien moeten voldoen zijn neergelegd in artikel 3.5 van dit besluit. Zij betreffen de essentialia die van oudsher zijn verbonden aan een eendekooi: de aanwezigheid van een kooiplas, van een kooibos eromheen en van een vanginstallatie. De in artikel 3.5 gestelde regels continueren de regels die voorheen waren gesteld in het op de toenmalige Flora- en faunawet gebaseerde Jachtbesluit. Voor de goede orde zij er op gewezen dat de wet gebruikers van eendenkooien ertoe verplicht om met een gunstig gevolg een erkend examen te hebben afgelegd (artikel 3.30, derde en vierde lid, van de wet). Op het gebruik van de eendekooi – waaronder het recht op afpaling – wordt nader ingegaan in paragraaf 4.3.6. van deze nota van toelichting.

4.2.4. Overige regels over de uitoefening van de jacht

⁶⁸ Het Nationaal Overleg Valkerij Organisaties pleitte er in zijn commentaar om ook de woestijnbuizerd aan te wijzen als vogel waarmee mag worden gejaagd. Op die wijze kan een woestijnbuizerd worden getraind, zodat gebruik van de woestijnbuizerd bij schadebestrijding goed kan plaatsvinden. Het kabinet acht dit onvoldoende reden om de woestijnbuizerd aan te wijzen als jachtvogel. Provincies kunnen ontheffing of vrijstelling verlenen voor het trainen van woestijnbuizerd, indien een verbod van de Wet natuurbescherming daarbij zou worden overtreden.

In artikel 3.6 van het besluit zijn enkele verboden 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 de verboden een nadere invulling van het in artikel 3.20, derde lid, van de wet neergelegde vereiste dat de jager doet wat een goed jachthouder betaamt. De betrokken verboden waren voorheen opgenomen in artikel 53 van de toenmalige Flora- en faunawet.⁶⁹

In de Wet natuurbescherming is het stellen van deze verboden – gegeven hun zeer specifieke karakter – overgelaten aan regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De grondslag daarvoor wordt geboden door artikel 3.21, vierde lid, van de wet, voor zover het gaat om ter uitvoering van de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming⁷⁰, en door artikel 3.21, vijfde lid, van de wet voor zover het gaat om regels, anders dan ter uitvoering van de Beneluxovereenkomst. Waar het hier gaat om verboden gedragingen die strafrechtelijk worden gehandhaafd, die een bestendig karakter hebben en die niet de 1-op-1 omzetting van Europese verordeningen betreffen, is het aangewezen de verboden te stellen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur en niet op het niveau van een ministeriële regeling. Dat geldt ook voor de in artikel 3.7 opgenomen inperking van de werking van enkele verboden; deze inperkingen sluiten aan bij artikel 15 van het op de toenmalige Flora- en faunawet gebaseerde Jachtbesluit.

De bijzondere regels in de artikelen 3.6 en 3.7 zijn uitsluitend relevant voor de uitoefening van de jacht. Zij gelden niet ingeval 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 ontheffing – daaronder begrepen de opdracht tot populatiebeheer als bedoeld in artikel 3.18 van de wet – of vrijstelling beperkingen worden gesteld ten aanzien van het vangen of doden van dieren op specifieke plaatsen, dagen of tijdstippen, of in specifieke omstandigheden.

In hoofdstuk 8 van deze nota van toelichting wordt nader op de artikelen 3.6 en 3.7 van het besluit ingegaan, alsook op de in artikel 3.8 voor ruilverkaveling geregelde

⁶⁹ Overigens pleitten verscheidene organisaties (Vogelbescherming, Faunabescherming, Natuurmonumenten) voor het opnemen van een verbod op de jacht in Natura 2000-gebieden. De NOJG en de PAN hebben vragen gesteld over de verhouding tussen de jacht en het Natura 2000-beschermingsregime. Verwezen zij naar de parlementaire behandeling van de wet over dit onderwerp (Kamerstukken II, 2011-12, 333 48, nr. 3, blz. 173-174; Kamerstukken II, 2014-15, 333 48, nr. 9, blz. 104-105; Kamerstukken I, 2015-16, 333 48, D, blz. 30, en Kamerstukken I, 2015-16, 333 48, G, blz. 12).

⁷⁰ Benelux-Overeenkomst M(70)7 op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, ondertekend te Brussel op 10 juni 1970; Trb 1970, 155.

afwijking van de wettelijke minimumduur van de huurovereenkomst voor het jachtrecht.

4.3. Middelen voor het vangen en doden van dieren

4.3.1. Inleiding

De Wet natuurbescherming bevat verschillende bepalingen over (het gebruik van) middelen voor het vangen en doden van dieren, voor zover dit vangen en doden op grond van de wet is toegestaan. Laatste is alleen het geval als dat vangen en doden geschiedt in het kader van jacht of op grond van een ontheffing of vrijstelling van de wettelijke verboden overeenkomstig de artikelen 3.3, eerste en tweede lid, 3.8, eerste en tweede lid, 3.10, eerste lid, en 3.18, eerste lid, van de wet. Voor een aantal onderwerpen bevatten de wettelijke bepalingen die (het gebruik van) middelen betreffen de opdracht of de grondslag om regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Die worden gesteld in titel 3.3 van het onderhavige besluit. 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. Daartoe worden onder meer regels gesteld over al dan niet toegelaten middelen, over vereiste opleidingen en over vereiste verzekeringen. De regels dienen onderscheiden belangen, in het bijzonder natuurbescherming, dierenwelzijn, openbare veiligheid en milieubescherming. In de navolgende subparagrafen worden de regels nader toegelicht.

4.3.2. Middelen voor het vangen en doden van vogels

Artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, van de wet voorziet in aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van de middelen, installaties of methoden waarvan het gebruik kan worden toegestaan bij het verlenen van een ontheffing – daaronder begrepen de opdracht tot populatiebeheer, bedoeld in artikel 3.18 van de wet – of vrijstelling voor het vangen of doden van vogels.^{71 72} Artikel 3.9 van het onderhavige besluit geeft daar invulling aan. In dit artikel worden alleen middelen en metho-

⁷¹ Dit tegen de achtergrond van de uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak heeft gegeven aan artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn (zie ABRvS 4 januari 2012, zaaknr. 201103334/1/H3). De aanwijzing is niet relevant voor de uitoefening van de jacht: de jacht vindt niet plaats op basis van ontheffingen en vrijstellingen, maar op basis van het specifieke regelkader waarin de wet voor jacht voorziet; de voor de jacht te gebruiken middelen zijn aangewezen in artikel 3.21 van de wet.

⁷² Het gaat hier om middelen voor het vangen of het doden, niet om middelen om te verjagen of te weren, zoals de Faunabescherming in haar commentaar ten onrechte veronderstelde.

den⁷³ voor het vangen en doden van vogels⁷⁴ aangewezen; er zijn geen installaties bekend die niet tevens zijn aan te merken als middel of methode, die een adequaat instrument zouden bieden voor het vangen of doden van vogels.

Omdat provincies op grond van de voormalige Flora- en faunawet net als nu verantwoordelijk waren voor de verlening van ontheffingen en vrijstellingen op het vlak van populatiebeheer, beschikken zij over de nodige praktijkervaring ten aanzien van het gebruik van middelen en methodes. Om die reden heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken hen bij brief van 15 december 2015 gevraagd voorstellen te doen voor de aanwijzing van middelen en methoden in dit besluit. Het Interprovinciaal Overleg heeft namens de provincies, een voorstel gedaan voor de aanwijzing van middelen en methoden.⁷⁵ Omdat een aantal van de voorgestelde middelen en methoden nieuw is, heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken de Raad voor Dierenaangelegenheden gevraagd om advies te geven over de gevolgen van het gebruik van de nieuwe voorgestelde middelen en methoden voor het dierenwelzijn en over de ethische aspecten van het gebruik.⁷⁶ De Raad heeft bij brief van 17 maart 2016 zijn advies gegeven.⁷⁷ Voor de aanwijzing van middelen en methoden in dit besluit heeft het kabinet zich gebaseerd op de voorstellen van de provincies en het advies van de Raad voor Dierenaangelegenheden.

Een belangrijk deel van de aangewezen middelen en methoden worden thans in de praktijk van beheer en schadebestrijding gebruikt. Het gebruik van een deel van deze middelen en methoden voor het vangen of doden van vogels was eerder in het kader van schadebestrijding toegestaan op grond van de artikelen 5 e.v. van het toenmalige Besluit beheer en schadebestrijding dieren. Dat geldt voor: geweren, honden (niet zijnde lange honden), jachtvogels, lokvogels (levende lokvogels enkel als het gefokte eksters, zwarte kraaien en kauwen betref, niet blind of verminkt, onder voorwaarden met betrekking tot het welzijn van de vogels) en middelen die

⁷³ De Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, Federatie Particulier Grondbezit, de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer en de Vereniging Politie Dieren- en Milieubescherming wezen op het gebruik van hulpmiddelen. In reactie daarop wordt opgemerkt dat enkele aangewezen methoden het gebruik van een hulpmiddel voor het vangen van vogels omvatten, zoals lokvogels, lokfluiten, geluiddempers en nachtzicht-apparatuur. Dergelijke middelen worden in bijlage IV bij de Vogelrichtlijn expliciet genoemd en vallen dus onder de reikwijdte van artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, van de wet. Hulpmiddelen om andere dieren dan vogels te vangen, vallen niet onder deze aanwijzing.

⁷⁴ Het Nationaal Overleg Valkerij Organisaties gaat er in zijn commentaar abusievelijk van uit dat deze aanwijzing ook betrekking heeft op andere dieren dan vogels.

⁷⁵ Brief van 19 januari 2016, kenmerk VP 07536/2016.

⁷⁶ Brief van 3 februari 2016, kenmerk DGAN-PDJNG/16012583.

⁷⁷ Raad voor Dierenaangelegenheden, "Verkorte Zienswijze over tien hulp-, vang- en dodingsmiddelen Vogels. Gevolgen dierenwelzijn en andere ethische aspecten", RDA.2016.046.

krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn toegelaten of vrijgesteld (zoals CO₂-gas voor het doden van ganzen). 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. Daarnaast zijn enkele middelen en methoden toegevoegd, waarvan de Minister van Economische Zaken het gebruik ervan bij ontheffing op grond van artikel 75, derde lid, van de toenmalige Flora- en faunawet heeft toegestaan: vangnet, eendenkooi, vangkooi en kastval.

Verder voorziet dit besluit in de aanwijzing van een aantal nieuwe middelen en methoden, al dan niet onder voorwaarden met het oog op de bescherming van het dierenwelzijn overeenkomstig de aangehaalde zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden. Dit zijn lokfluiten en andere middelen waarmee lokgeluiden kunnen worden gemaakt, nachtzichtapparatuur, geluiddempers, beide in combinatie met gebruik van het een geweer, slag-, snij- of steekwapens, cervicale dislocatie, levende gefokte lokganzen, lokeenden en lokspreeuwen⁷⁸ en bal-chatri. Het door het Interprovinciaal Overleg voorgestelde gebruik van gassen, genoemd in bijlage I bij de verordening (EU) nr. 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 is dit het geval.

Enkele organisaties⁷⁹ zijn in hun commentaar ten algemene kritisch over de aanwijzing van middelen en methodes voor vogels, en in het bijzonder de nieuwe middelen en methodes, andere organisaties⁸⁰ ondersteunen de aanwijzing van nieuwe middelen en methodes. Het kabinet begrijpt de zorgen, maar benadrukt dat de zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden goede handvatten biedt om rekening te houden met het dierenwelzijn bij het gebruik van deze aangewezen middelen en methoden in de praktijk. Met het oog daarop zijn, waar dat aan de orde is, aan de aanwijzing van de middelen en methoden beperkingen gesteld in het vijfde tot en met negende lid van artikel 3.9. Verder wijst het kabinet erop dat de-

⁷⁸ De Vogelbescherming wees er in haar commentaar ten aanzien van het gebruik van levende lokspreeuwen er terecht op dat schadebestrijding in eerste instantie moet zijn gericht op verjaging en niet op populatiebeheer. Ook de Dierenbescherming, de Faunabescherming en de Dierencoalitie merken dit ten algemene op in hun commentaren. In reactie hierop wordt opgemerkt dat dit tot uitdrukking komt in artikel 3.25, derde lid, van de wet. De Vogelbescherming wijst ten aanzien van het gebruik van lokganzen op "excessen in het verleden". De Faunabescherming meldt in haar commentaar dat het grootschalig vangen van ganzen niet effectief is. In reactie daarop wordt opgemerkt dat provincies bij het verlenen van toestemming voor gebruik van lokganzen in de praktijk, wanneer grote aantallen ganzen moeten worden gevangen en gedood, rekening, zullen motiveren waarom de maatregel nodig is en daarbij rekening houden met het belang dat eventuele excessen als gevolg van het gebruik van dit middel worden voorkomen.

⁷⁹ Vogelbescherming, Dierenbescherming, Staatsbosbeheer.

⁸⁰ Natuurmonumenten, Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer.

gene die handelt op grond van deze wet, dus ook een bestuursorgaan die een ontheffing of vrijstelling verleent, telkens een afweging zal moeten maken of er andere en meer diervriendelijke methoden en middelen bestaan om zijn doel te bereiken (artikel 3.24, eerste lid, van de wet).⁸¹ In artikel 3.25, derde lid, van de wet is voor ontheffingen en vrijstellingen voor het vangen of doden met het oog op schade- of overlastbestrijding expliciet tot uitdrukking gebracht dat provincies hierbij nadelige gevolgen voor het welzijn van dieren moeten voorkomen en zoveel mogelijk moeten beperken, en dat zij het doden van dieren zoveel mogelijk moeten vermijden.⁸² In de in hoofdstuk 8 van deze nota van toelichting opgenomen artikelsgewijze toelichting wordt nader op de middelen ingegaan.

Niet aangewezen zijn methoden die voorkomen dat een vogel levend ter wereld komt.⁸³ Te denken valt aan het onklaar maken van eieren, door het schudden van eieren, het met een naald aanprikken van de schil of het onderdompelen van eieren in plantaardige olie. De verplichting van artikel 3.5, vijfde lid, aanhef en onderdeel a, van de wet ziet op de aanwijzing van de methoden, middelen en installaties voor het vangen of doden van nature in Nederland in het wild levende vogels. Eieren zijn niet als zodanige vogels aan te merken.

Evenmin is het gebruik van het geweer na zonsopgang en na zonsondergang als aparte methode aangewezen.⁸⁴ De aanwijzing van het geweer als middel in artikel 3.9, eerste lid, onderdeel a, heeft betrekking op het gebruik ervan ongeacht het tijdstip. Dat neemt evenwel niet weg dat het gebruik van het geweer na zonsondergang en voorzonsopgang in beginsel niet is toegestaan (artikel 3.13, vierde lid), tenzij hiervoor ontheffing of vrijstelling is verleend (artikel 3.26, derde lid, van de wet) met het oog op bijvoorbeeld een effectieve uitvoering van populatiebeheer of schadebestrijding.⁸⁵

De aanwijzing van de middelen en methoden in artikel 3.9 van het besluit 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.

⁸¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 177.

⁸² Ook de Vereniging Natuurmonumenten benadrukte in haar commentaar het belang van een goede motivering in de ontheffingen en vrijstellingen. Het Interprovinciaal Overleg wees in zijn commentaar erop dat provincies een zorgvuldige afweging maken bij het voorschrijven van de middelen of methoden, waarbij het belang van dierenwelzijn nadrukkelijk wordt betrokken.

⁸³ Het Interprovinciaal Overleg verzocht in zijn commentaar hier om, evenals de Federatie Particulier Grondbezit.

⁸⁴ Zoals voorgesteld door het Interprovinciaal Overleg namens de provincies.

⁸⁵ De Vogelbescherming verzocht in haar commentaar om ontheffingverlening van dit verbod ten behoeve van schadebestrijding niet mogelijk te maken. Er zij op gewezen dat de wet de provincies deze bevoegdheid geeft en dat het aan provincies is om, rekening houdend met belangen van veiligheid, volksgezondheid, welzijn en milieu terzake een besluit te nemen (artikel 3.26, derde lid, van de wet).

Bij de verlening van de ontheffing of vrijstelling moet door het desbetreffende bevoegde gezag uit de in artikel 3.9 genoemde 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 wordt overeenkomstig artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, van de wet in de ontheffing 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 ontheffing of vrijstelling zijn genoemd, kunnen bij het vangen of doden van dieren op basis van die vrijstelling of ontheffing niet worden gebruikt. Aan de ontheffing of vrijstelling kunnen op grond van artikel 5.3 van de wet 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 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 daarnaast nog een specifieke toets nodig, namelijk voor middelen die gebruikt kunnen worden voor het massaal of niet-selectief vangen of doden van vogels. In casu gaat het om de in de Vogelrichtlijn zelf genoemde 'netten' en 'vallen', in casu dus 'kastvallen', 'vangkooien' en 'vangnetten', en daarnaast om de in het derde lid van artikel 3.9 genoemde middelen en methoden: 'eendenkooi', 'bal-chatri', en 'gewasbeschermingsmiddelen en biociden'. Die middelen kunnen uitsluitend worden gebruikt als daarvoor op grond van artikel 3.4, tweede of derde lid, van de wet specifiek vrijstelling of ontheffing van het in het eerste lid van dat artikel opgenomen verbod is verleend door provincies. Voor deze middelen en methoden geldt het strikte kader van artikel 3.3, vierde lid, van de wet. Ontheffing 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 ontheffing 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.⁸⁶

⁸⁶ De Vogelbescherming en het Vogeltrekstation vroegen in hun commentaren om voorwaarden te stellen die kundig gebruik van dergelijke verzekeren.

De woestijnbuizerd is – in vergelijking met het toenmalige Besluit beheer en schadebestrijding dieren – toegevoegd aan de vogelsoorten die mogen worden gebruikt voor het vangen of doden van vogels, buiten de uitoefening van de jacht (zie paragraaf 4.2.3 van de nota van toelichting).

In de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het voorstel voor de Wet natuurbescherming⁸⁷ is van de zijde van het kabinet aangegeven dat het voor schadebestrijding en populatiebeheer wenselijk is om andere vogelsoorten dan de havik en de slechtvalk te kunnen gebruiken, bijvoorbeeld omdat voor de bestrijding van overlast door meeuwen binnen de bebouwde kom de slechtvalk en de havik niet het meest geschikt zijn. Over vogels van uitheemse soorten werd daarbij opgemerkt dat alleen vogels van uitheemse soorten worden aangewezen als voldoende in gevangenschap gefokte dieren voorhanden zijn. Deze dieren zijn gewend aan gevangenschapscondities, wat van belang is om hybridisatie te voorkomen. Ook is aangegeven dat nieuw aan te wijzen soorten bekend moeten staan als 'gehoorzaam', zodat de kans op ontsnapping tot een minimum wordt beperkt, en dat de vogels moeten kunnen vliegen zonder prooi te slaan.

De voormalige Staatssecretaris van Economische Zaken heeft Alterra om nader onderzoek op dit punt gevraagd; het onderzoeksrapport heeft zij bij brief van 27 mei 2015 aan de Tweede Kamer toegezonden.⁸⁸ Alterra heeft in haar onderzoek zeven uitheemse soorten beoordeeld op het risico op hybridisatie of competitie met inheemse soorten en overlast voor mensen bij ontsnappingen, en op het risico op een toename van de illegale jacht op deze soorten in de landen waar de soorten van nature voorkomen. Het instituut adviseert om enkel het gebruik van de woestijnbuizerd toe te staan. Aan het toestaan van het gebruik van vogels van de andere onderzochte soorten als jachtvogels zijn risico's verbonden. De toenmalige Staatssecretaris heeft in de brief van 27 mei 2015 aangegeven dat het kabinet voornemens is dit advies te volgen en het gebruik van de woestijnbuizerd, in aanvulling op de havik en slechtvalk, toe te staan. De betrokken soorten zijn aangewezen in artikel 3.9, eerste lid, onderdeel c, van het besluit.

4.3.3. Verboden middelen in het veld, behoudens ontheffing of vrijstelling

Op grond van artikel 3.24, tweede lid, van de wet is het verboden om zich buiten gebouwen te bevinden met bij algemene maatregel van bestuur aangewezen middelen die geschikt zijn voor het vangen en doden van dieren, of met materialen ter onmiddellijke vervaardiging van die middelen, indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat die middelen of materialen zullen worden gebruikt voor het doden

⁸⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 9, blz. 107.

⁸⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 21.

of vangen van dieren. Deze middelen zijn aangewezen in artikel 3.10 van het onderhavige besluit. Het gaat om dezelfde middelen als de middelen die voorheen waren opgenomen in artikel 11 van het oude Besluit beheer en schadebestrijding dieren op grond van de toenmalige Flora- en faunawet.

Aangewezen zijn middelen waarvan het gebruik bij of krachtens de wet is verboden vanwege bescherming van het milieu (hagelpatronen met lood), natuurbescherming (vallen, strikken, vangkooien en netten die een niet-selectieve werking hebben) en dierenwelzijn (lijm en klemmen). Het verbod van artikel 3.24, tweede lid, van de wet bewerkstelligt dat niet afgewacht hoeft te worden tot daadwerkelijk, op het daad wordt vastgesteld dat de betrokken middelen worden gebruikt en al preventief handhavend kan worden opgetreden. Als onderdeel van de vrijstelling of ontheffing voor het vangen of doden van dieren, gebaseerd op één van de wettelijke grondslagen die worden genoemd in artikel 3.25, eerste lid, van de wet, kan ook ontheffing of vrijstelling worden verleend van het in artikel 3.10 gestelde verbod (artikel 3.25, vierde lid, onderdeel a, van de wet), zodat het buiten gebouwen onder zich hebben van deze middelen ten behoeve van het vangen of doden van dieren op grond van de ontheffing of vrijstelling niet in strijd komt met het verbod van artikel 3.24, tweede lid van de wet. Ingeval sprake is van middelen die op grond van artikel 3.4, eerste lid, of 3.9, eerste lid, van de wet zijn verboden, vanwege het niet selectieve karakter van het vangmiddel, zal daarbij moeten worden voldaan aan de strikte kaders die zijn opgenomen in artikel 3.3, vierde lid, onderscheidenlijk 3.8, vijfde lid, van de wet; deze zijn van overeenkomstige toepassing verklaard in artikel 3.4, tweede lid, onderscheidenlijk 3.9, tweede lid, van de wet. Kort gezegd betekent dit dat uitsluitend ontheffing of vrijstelling voor het gebruik van de betrokken middelen kan worden verleend als er geen andere bevredigende oplossing voor het gebruik van dit middel bestaat, als er geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populatie van de betrokken soort in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, en als sprake is van één van de in artikel 3.3, vierde lid, onderscheidenlijk 3.8, vijfde lid, van de wet genoemde belangen.

Ten aanzien van mistnetten bevat artikel 3.11 een specifieke bepaling, voor de toelichting waarvan wordt verwezen naar hoofdstuk 8 van deze nota van toelichting.

4.3.4. Gebruik van het geweer

4.3.4.1. Inleiding

Uit een oogpunt van faunabescherming en van openbare veiligheid bevat de wet in de artikelen 3.26 e.v. specifieke voorschriften ten aanzien van het gebruik van het geweer ter uitoefening van het bepaalde bij of krachtens de wet. Het gaat dan dus om het doden van dieren met het geweer waar dat op grond van de wet is toegestaan. In het bijzonder moet dan worden gedacht aan populatiebeheer, schadebestrijding en jacht, maar het kan ook gaan om andere gevallen waarvoor ontheffing of vrijstelling is verleend van de wettelijke verboden om dieren te doden en het geweer is aangewezen als het te gebruiken dodingsmiddel, zoals het doden van dieren in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid. Op enkele punten voorziet de wet in het stellen van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Deze regels worden gesteld in paragraaf 3.3.3. van het onderhavige besluit. De specifieke voorschriften die over (het gebruik van) het geweer zijn gesteld in de wet en dit besluit gelden uiteraard naast het algemene kader van de Wet wapens en munitie. De in het besluit gestelde regels betreffen de volgende onderwerpen.

4.3.4.2. Omvang jachtveld

Artikel 3.26, eerste lid, onderdeel b, van de wet verbiedt het gebruik van het geweer in jachtvelden die niet aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen voldoen. In artikel 3.12 van het onderhavige besluit zijn ter uitvoering daarvan regels gesteld over de minimumomvang van het jachtveld. De minimumomvang van het jachtveld 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. In Nederland is de verplichte minimumomvang van het jachtveld sinds jaar en dag 40 hectare per tot de jacht op het jachtveld gerechtigde jachthouder, vermeerderd met 40 hectare per persoon – anders dan de jachtopzichter – die toestemming heeft om buiten aanwezigheid van de jachthouder op diens jachtveld te jagen; ingevolge de Beneluxovereenkomst mag die omvang, althans voor zover het gaat om gebruik voor de jacht, niet worden verlaagd.⁸⁹ Een oppervlakte van minimaal 40 hectare waarborgt 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. Ingeval geen sprake is van uitoefening van de jacht, maar van het doden van dieren op basis van een ontheffing,

⁸⁹ De Nederlandse Melkveehouders Vakbond verzocht in haar commentaar om bejaagbare terreinen van 25 hectare en groter toe te staan. Artikel 3 van de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming staat evenwel dit niet toe.

vrijstelling of opdracht tot populatiebeheer, is denkbaar dat behoefte bestaat aan afwijking van de eis ten aanzien van de minimumoppervlakte van het jachtveld.⁹⁰ Op grond van artikel 3.26, derde lid, van de wet kan bij de desbetreffende ontheffing – daaronder begrepen de opdracht tot populatiebeheer – of vrijstelling ook ontheffing of vrijstelling worden verleend van de regels ten aanzien van de minimumomvang van het jachtveld.

4.3.4.3. Regels over het gebruik van het geweer

Op grond van artikel 3.26, tweede lid, van de wet kan bij algemene maatregel van bestuur het gebruik van het geweer worden uitgesloten of beperkt; ook kunnen regels gesteld worden over het geweer, de munitie, middelen op, aan of bij het geweer, de diersoorten waarop het gebruik van het geweer betrekking heeft of de vaardigheden van de gebruiker van het geweer. Op basis van deze grondslag zijn in de artikelen 3.13 tot en met 3.15 van dit besluit regels gesteld over het type geweer en munitie dat bij het doden van onderscheiden diersoorten mag worden gebruikt. 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 van deze wet in andere gevallen dan de jacht, gelden dezelfde beperkingen, met dien verstande dat provincies vrijstelling of ontheffing van deze beperkingen kunnen verlenen, waarbij zij rekening gehouden dienen te houden met belangen van veiligheid, volksgezondheid, welzijn en milieu (artikel 3.26, derde lid, van de wet). Artikel 3.16 verbiedt het gebruik van het geweer op bepaalde tijdstippen, plaatsen en vanaf of vanuit bepaalde voer- en vaartuigen. Ook van deze regels kunnen provincies provincies vrijstelling of ontheffing verlenen (artikel 3.26, derde lid, van de wet).⁹¹ De regels zijn inhoudelijk niet gewijzigd in vergelijking met de regels die voorheen werden gesteld in de artikelen 12 en 13 van het Jachtbesluit en artikel 7 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren, op grond van de toenmalige Flora- en faunawet.

4.3.4.4. Aansprakelijkheidsverzekering

⁹⁰ De Nederlandse Melkveehouders Vakbond wees in haar commentaar bijvoorbeeld op de situatie waarin het niet mogelijk is om schadebestrijding uit te voeren, omdat het niet lukt om een jachtveld van voldoende omvang te vormen.

⁹¹ De Kooikersvereniging en de Eendenkooi Stichting benadrukten in hun gezamenlijke commentaar het belang van de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van het verbod, neergelegd in artikel 3.16, eerste lid, c, van onderhavig besluit om het geweer te gebruiken binnen de afpalingskring van een eendenkooi.

De Wet natuurbescherming verplicht, evenals voorheen de Flora- en faunawet, jachtaktehouders tot het afsluiten van een aansprakelijkheidsverzekering (artikelen 3.26, eerste lid, onderdeel c, en 3.28, tweede lid, onderdeel d, van de wet). Deze verplichting bestaat om derden te beschermen tegen de gevolgen van letselschade veroorzaakt door het gebruik van het geweer bij de uitvoering van het bepaalde bij of krachtens de wet.

Artikel 3.29 van de wet bevat enkele regels over de aansprakelijkheidsverzekering en bevat – in het eerste lid – tevens de opdracht om nadere regels te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Artikel 3.17 van het onderhavige besluit voorziet daarin. De daarin gestelde regels zijn gelijkloidend aan de regels die voorheen op grond van de Flora- en faunawet waren gesteld in de artikelen 16 tot en met 19 van het Jachtbesluit. Alleen het te verzekeren bedrag is gewijzigd. Het in artikel 17, tweede lid, van het Jachtbesluit genoemde minimaal te verzekeren bedrag bedroeg € 907.560,43. Dat bedrag stamde uit 2002, en was het resultaat van een conversie van gulden naar de Euro van het in 2000 in het Jachtbesluit vastgestelde bedrag. 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 het minimaal te verzekeren bedrag vastgesteld op € 1.000.000,- (artikel 3.17, derde lid van dit besluit).

In hoofdstuk 8 van deze nota van toelichting worden de onderscheiden artikelen nader toegelicht.

4.3.5. Examens, jachtakte en valkeniersakte

De artikelen 3.18 tot en met 3.21 van het besluit stellen ter uitvoering van de artikelen 3.28, vierde en zevende lid, en 3.30, tweede lid, van de wet regels over de examens die met goed gevolg moeten worden afgelegd voor de verkrijging van een jachtakte of valkeniersakte, en over de duur van de jachtakte. De meest essentiële regels zijn gesteld in het besluit zelf, te weten de onderwerpen waarop bij de examens wordt getoetst, de eisen die worden gesteld aan de organisaties die de examens afnemen en de geldigheidsduur van de akte. De meer technische regels over de uitvoering, meer bepaald de wijze van toetsing en de wijze van beoordeling van de examenresultaten, worden bij ministeriële regeling gesteld (artikelen 3.18, tweede lid, en 3.19, tweede lid). Dat geldt ook voor de administratieve en procedurele regels inzake de aanvraag van een akte en het besluit daarop (artikel 3.21, vierde lid).

Het jachtexamen en het examen voor het gebruik van jachtvogels moeten een verantwoorde uitoefening van de jacht, beheer en schadebestrijding en van het gebruik van het geweer, onderscheidenlijk de jachtvogels verzekeren. Daartoe voorzien de artikelen 3.18 en 3.19 van het besluit in een theoretische en een praktische toets. De theoretische toets heeft betrekking op 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.⁹² De praktische proef heeft betrekking op de schietvaardigheid en de omgang met het wapen, onderscheidenlijk de bekwaamheid in de omgang met jachtvogels. Op het punt van de jacht betreffen de regels tevens 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.⁹³ Het Nederlandse jachtexamen heeft betrekking op één extra onderwerp in vergelijking met de Benelux-beschikking, namelijk de verzorging van voor consumptie bestemde dieren. Op vlees afkomstig van wild zijn de regels op het bewerken van dierlijke bijproducten van toepassing.⁹⁴

De in artikel 3.20, eerste lid, van het besluit opgenomen regels hebben tot doel 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 en dat de bij populatiebeheer, schadebestrijding en jacht betrokken doelgroepen (jacht, natuurbescherming, landbouw) voldoende zijn betrokken. Deze regels zijn ongewijzigd in vergelijking met de regels die voorheen waren gesteld in de artikelen 5 e.v. van het Jachtbesluit, op grond van de toenmalige Flora- en faunawet.

Een belangrijk element van de borging van de kwaliteit van de examens is het toezicht dat namens de Minister van Economische Zaken op de erkende examens en de examinerende organisatie wordt uitgeoefend. Daarin voorzien het tweede, derde en vierde lid, van artikel 3.20. De Minister van Economische Zaken wijst 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

⁹² Natuurmonumenten vroeg in haar commentaar om aandacht in het jachtexamen voor populatiedynamica van in het wild levende dieren en alternatieven voor afschot. Deze onderwerpen zijn onderdeel van de jachtopleiding en vallen onder de categorieën genoemd in artikel 3.18, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, onderscheidenlijk onder 3°, van onderhavig besluit.

⁹³ Trb. 1987, 2.

⁹⁴ 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 in het Besluit dierlijke producten en het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen.

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 3.21 van het besluit bevat regels over de afgifte en duur van jachtaktes en valkeniersaktes. Met het oog op het stellen van deze regels is bezien of er mogelijkheden zijn om lasten te verminderen, in het bijzonder door de geldigheidsduur van de akten te verlengen tot vijf jaar, waar deze voorheen op grond van het toenmalige Jachtbesluit één jaar bedroeg. Een belangrijk punt van afweging bij de jachtakte in dit verband is de openbare veiligheid, een belangrijk toetsingsaspect bij de verlening van de jachtakte en ook reden waarom de korpschef, bedoeld in artikel 27 van de Politiewet 2012, voor die verlening bevoegd gezag is (artikel 3.28, eerste lid, van de wet). Bovendien is de samenhang met de regels van de Wet wapens en munitie voor de verlening van de jachtakte van belang.

Ten aanzien van de jachtakte heeft het kabinet geconcludeerd dat verlenging van de geldigheidsduur van die akte niet past bij de versterking van het stelsel ter beheersing van het legaal wapenbezit; ook bij de andere wapenverloven heeft het kabinet afgezien van een verlenging van de geldigheidsduur tot vijf jaar. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft in 2012 de Tweede Kamer over het een en ander bericht, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de voormalige Staatssecretaris van Economische Zaken;⁹⁵ in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming wordt daarnaar verwezen.⁹⁶ Onderdeel van het stelsel ter beheersing van het legaal wapenbezit is een actieve en regelmatige informatieplicht van degene die het verlov 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. Een verlenging van de geldigheidsduur van het verlov van één naar vijf jaar zou daarmee niet in overeenstemming zijn; artikel 3.21, eerste lid, van het besluit handhaaft derhalve voor deze akte de geldigheidsduur van één jaar.

De versterking van het stelsel ter beheersing van legaal wapenbezit heeft sinds 2011 overigens geresulteerd in diverse wijzigingen in de uitvoeringspraktijk. Zo wordt aan de hand van de informatie die moet worden verstrekt met het oog op de

⁹⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 033, nr. 7.

⁹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 177.

verkrijging of verlenging van het verlof op wapenbezit⁹⁷, meer dan voorheen getoetst op de psychische gesteldheid van de aanvragers en houders van een wapenverlof of jachtakte. Voorts wordt bij de aanvraag voor een bevoegdheidsdocument naar referenties gevraagd. De politie controleert minimaal één keer per drie jaar onaangekondigd bij wapenverlofhouders of zij hun wapens en munitie correct hebben opgeborgen. Indien nodig, zullen verlofhouders op basis van een risico-indicatie en op basis van steekproeven, vaker gecontroleerd worden. Voor verlofhouders tot 25 jaar geldt een thuiscontrole van minimaal één keer per jaar.

De valkeniersakte wordt – ingevolge artikel 3.30, tweede lid, van de wet – niet verleend door de korpschef, maar door de Minister van Economische Zaken, die verantwoordelijk is voor de natuurwetgeving. 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 jachtakte – beheersing van het legaal wapenbezit uit een oogpunt van openbare veiligheid – is bij de valkeniersakte niet aan de orde. Een geldigheidsduur van vijf jaar in samenhang met de in artikel 5.4 van de wet geregelde mogelijkheid om een akte tussentijds in te trekken is hier verantwoord. Deze geldigheidsduur is vastgelegd in artikel 3.21, tweede lid, van het besluit.

4.3.6. Eendenkooien

De eendenkooi is een jachtmiddel met een lange historie. De eendenkooi wordt in Nederland al meer dan 700 jaar als jachtmiddel gebruikt, en is daar ook ontstaan. Nederland kent op dit moment nog ongeveer 120 werkende eendenkooien; ongeveer 70 daarvan zijn in handen van terreinbeherende natuurorganisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of de provinciale Landschappen), de overige in handen van andere organisaties en particulieren. De eendenkooi is een vangmiddel en is in de wet aangewezen als toegestaan middel bij de jacht (artikel 3.21, eerste lid, onderdeel d, van de wet). Eendenkooien worden evenwel ook ingezet voor het vangen van eenden om deze te ringen en daaraan gekoppeld wetenschappelijk onderzoek, bijvoorbeeld naar dierziekten, uit te voeren.

Anders dan de toenmalige Flora- en faunawet voorziet de Wet natuurbescherming voor het gebruik van eendenkooien niet langer in een registratieverplichting met de daaraan verbonden beperkingen, nu deze uit een oogpunt van natuurbescherming geen wezenlijke betekenis toekomt. De eisen die aan de eendenkooi worden ge-

⁹⁷ Thans door middel van het formulier dat is voorgeschreven op grond van de Circulaire wapens en munitie 2015.

steld, blijven voor het overige gelijk aan de betreffende regels die voorheen op grond van de Flora- en faunawet en haar voorgangers golden. Zo vereist de wet dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld aan eendenkooien die als jachtmiddel worden gebruikt (artikel 3.21, eerste lid, onderdeel d, van de wet). Ook is het verboden om eendenkooien te gebruiken voor de uitoefening van het bepaalde bij of krachtens de wet, zonder het daarvoor vereiste examen te hebben afgelegd; over dit examen moeten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld (artikel 3.30, derde en vierde lid, van de wet). En de wet bevat een verbod voor anderen dan de kooiker om binnen de afpalingkring van de eendenkooi handelingen die verrichten waardoor eenden binnen die afpalingkring kunnen worden verontrust; over de wijze van afpaling moeten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld (artikel 3.30, vijfde en negende lid, van de wet).

In dit besluit zijn de regels over de eisen die van oudsher aan de eendenkooi zelf worden gesteld opgenomen in artikel 3.5, waarop in paragraaf 4.2.3 van deze nota van toelichting is ingegaan. De regels over het examen waarin de kennis en kunde van de kooiker worden getoetst zijn gesteld in artikel 3.22 van dit besluit; deze regels sluiten aan bij de eerder besproken regels voor het jachtexamen en het examen voor het gebruik van jachtvogels. De regels over de afpaling van eendenkooien zijn gesteld in artikel 3.23 van dit besluit; zoals voorheen in artikel 59, eerste lid, van de Flora- en faunawet beperken deze regels zich tot de verplichting voor de eigenaar van de eendenkooi om voor de afpaling palen te gebruiken die zijn voorzien van het in artikel 3.23 vastgestelde opschrift. Dit opschrift komt overeen met het opschrift dat voorheen was vastgesteld in artikel 11 van de Jachtregeling. Gegeven de bestendigheid van deze regels, is ervoor gekozen de regels in het besluit zelf te stellen en dit niet te delegeren naar een ministeriële regeling.

4.4. Onder zich hebben en verhandelen van dieren en planten

4.4.1. Inleiding

De wet bevat verschillende bepalingen over het onder zich hebben en verhandelen van dieren en planten van beschermde soorten die van nature in het wild voorkomen op het grondgebied van de Europese Unie.

Op grond van artikel 3.2 van de wet is het – kort gezegd – verboden om vogels van soorten die van nature in het wild op het grondgebied van de Europese Unie leven en die vallen onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn, of delen of producten van deze vogels onder zich te hebben of te verhandelen. Artikel 3.2 van de wet geeft

uitvoering aan de artikelen 5, onderdeel e, en 6 van de Vogelrichtlijn en tevens aan Beneluxbeschikking M(99)9.⁹⁸ Het verbod van artikel 3.2 is niet van toepassing op in gevangenschap geboren of gefokte vogels, nu deze blijkens jurisprudentie van het Hof van de Europese Unie niet onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn vallen.⁹⁹ Een uitzondering op het verhandelingsverbod geldt ten aanzien vogels van soorten genoemd in bijlage III, deel A, van de Vogelrichtlijn. Een uitzondering op het verbod de vogels, anders dan met een handelsoogmerk onder zich te hebben, geldt voor vogels van alle soorten, eveneens onder de voorwaarde dat zij zijn gedood of gevangen, respectievelijk verkregen overeenkomstig de bij of krachtens de wet gestelde regels. Van het verbod kan op grond van artikel 3.3 van de wet ook ontheffing of vrijstelling worden verleend.

Op grond van artikel 3.6 van de wet geldt een soortgelijk verbod voor dieren of planten van strikt beschermde soorten die voorkomen op het grondgebied van de Europese Unie. Een uitzondering op dat verbod geldt voor gekweekte dieren en planten. Artikel 3.6 van de wet geeft uitvoering aan de artikelen 12, derde lid, en 13, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Habitatrichtlijn. Onder het verbod vallen dier- en plantensoorten – anders dan vogelsoorten – die zijn genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn, bijlage I of II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn. Het verbod is ingevolge artikel 9.7, derde lid, van de wet niet van toepassing op dieren en planten die al legaal aan de natuur waren onttrokken vóórdat uitvoering moest zijn gegeven aan de Habitatrichtlijn, dus vóór 10 juni 1994. Op grond van artikel 3.8, eerste, tweede en derde lid, van de wet kan van het in artikel 3.6 gestelde verbod ontheffing of vrijstelling worden verleend.

De artikelen 3.2 en 3.6 van de wet zijn - voor zover het gaat om het verbod op het verhandelen - van belang voor de bescherming van de betrokken soorten, omdat de mogelijkheid van het te gelde maken van dieren een belangrijk motief kan zijn voor het ongeoorloofd vangen of doden van dieren. Het verbod om dieren van de betrokken soorten ook los van het oogmerk van handel onder zich te houden, versterkt de handhaafbaarheid van de in de artikelen 3.1 en 3.5 van de wet neergelegde verboden op onder meer het vangen en doden van dieren, omdat de betrokken houder van de dieren zal moeten kunnen aantonen dat hij de dieren op geoorloofde wijze, met inachtneming van de bij of krachtens de wet gestelde regels heeft verkregen.

Voor het onder zich hebben en verhandelen van dieren en planten zijn ook de artikelen 3.36 en 3.37 van de wet relevant. Artikel 3.37 van de wet voorziet in de uit-

⁹⁸ 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).

⁹⁹ Zie: HvJ 8 februari 1996, zaak. C-149/94 (D. Vergy).

voering van EU-verordeningen en EU-richtlijnen die in artikel 3.36 van de wet zijn genoemd of die op grond van dat artikel bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Het betreft EU-verordeningen en EU-richtlijnen die betrekking hebben op het verhandelen, bezit of verwerken van aan de natuur onttrokken dieren, planten, of eieren van dieren. Het gaat daarbij onder meer om de zogenoemde CITES-basisverordening¹⁰⁰ en de daarop gebaseerde uitvoeringsverordeningen. De betrokken EU-verordeningen en EU-richtlijnen beperken zich niet tot dieren en planten van soorten die van nature op het grondgebied van de Europese Unie voorkomen. Artikel 3.37 van de wet verbiedt in het eerste lid het handelen in strijd met bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften van de EU-verordeningen. Het tweede lid van dat artikel biedt een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen ter uitvoering van onderdelen van EU-verordeningen en EU-richtlijnen die geen beoordelingsruimte laten of die betrekking hebben op de wijze waarop aanvragen en documenten worden ingediend. Het derde lid wijst de Minister van Economische Zaken aan als bevoegde instantie die is belast met de uitvoering van de EU-verordeningen en de EU-richtlijnen, indien deze verplichten tot het aanwijzen van een dergelijke instantie, tenzij die minister een andere bevoegde instantie heeft aangewezen. De op artikel 3.37 van de wet gebaseerde regels worden gesteld in de Regeling natuurbescherming.

Artikel 3.38, eerste lid, van de wet biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het verhandelen, bezit of verwerken van aan de natuur onttrokken dieren of planten of gefokte dieren of gekweekte planten. Deze regels kunnen onder meer voorzien in verbodsbepalingen en in verplichtingen tot het bijhouden van een administratie, het verstrekken van gegevens en het merken van dieren. De regels kunnen worden gesteld ter bescherming van onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn vallende vogelsoorten, van de dier- en plantensoorten die strikt beschermd worden op grond van onder meer de Habitatrichtlijn en van de dier- en plantensoorten die vallen onder de reikwijdte van artikel 3.10, eerste lid, van de wet. De regels kunnen ook worden gesteld ter uitvoering van de EU-verordeningen en EU-richtlijnen die zijn aangewezen bij of krachtens in artikel 3.36 van de wet.

De aanwijzing op grond van artikel 3.36 van de wet van nog niet in dat artikel zelf genoemde EU-verordeningen en EU-richtlijnen geschiedt in artikel 3.30 van dit besluit. Dat artikel wordt toegelicht in hoofdstuk 8 van deze nota van toelichting.

¹⁰⁰ 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).

De grondslag van artikel 3.38, eerste lid, van de wet wordt gebruikt om in de artikelen 3.24 tot en met 3.29 van het onderhavige besluit regels te stellen over het verhandelen van vogels, dieren of planten, in aanvulling op de reeds in de artikelen 3.2 en 3.6 van de wet en de CITES-basisverordening opgenomen verboden. De artikelen voorzien ook in regels over het prepareren van dieren, over aan te brengen merktekens en administratie en over de plaatsen waar in- en uitvoer van beschermde dieren en planten en producten daarvan kan plaatsvinden. Op onderdelen bevatten deze artikelen grondslagen om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. De inhoud van de artikelen wordt hierna toegelicht per categorie: vogels van soorten die onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn vallen, dieren en planten van strikt beschermde soorten die onder de reikwijdte van onder meer de Habitatrichtlijn vallen, dieren van soorten die vallen onder de verboden van artikel 3.10, eerste lid, van de wet, dieren en planten van soorten die vallen onder reikwijdte van de CITES-basisverordening. Op de omzetting van de Europese verordening inzake invasieve exoten wordt afzonderlijk ingegaan in paragraaf 4.5.

4.4.2. Vogels vallende onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn

4.4.2.1. Onder zich hebben en merken van gefokte vogels

In de voorgaande paragraaf is een arrest van het Europese Hof van Justitie aangehaald, waarin is uitgemaakt dat de Vogelrichtlijn niet van toepassing is op gefokte vogels. Lidstaten van de Europese Unie zijn dienaangaande bevoegd om zelf een regeling te treffen. 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.

Onder de voormalige Flora- en faunawet is de ruimte die de Vogelrichtlijn en het verdrag laten, gebruikt voor het stellen van nationale regels over gefokte vogels. Op grond van artikel 14 van de Flora- en faunawet was het – kort gezegd – verboden om gefokte vogels van beschermde soorten onder zich te hebben of te verhandelen. In artikel 5 van het op de Flora- en faunawet gebaseerde Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten werd vervolgens vrijstelling verleend, ingeval de houder daadwerkelijk kon aantonen dat de vogels gefokt waren en moesten de vogels ter onderscheiding van uit het wild afkomstige vogels zijn voorzien van een pootring die voldeed aan de ter zake gestelde eisen.

De betrokken regels werden gesteld ter versterking van de handhaving van de wettelijke verboden op onder meer het vangen en doden van in het wild levende vogels van beschermde soorten. Daaraan lag de overweging ten 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. De aan de vrijstelling verbonden voorschriften beoogden dat zeker te stellen. Voldoening aan de vereisten ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid, wordt verzekerd door de regels gesteld bij of krachtens de Wet dieren.

De overweging die destijds ten grondslag lag aan de op grond van de Flora- en faunawet ten aanzien van gefokte vogels gestelde regels, geldt nog onverkort. De artikelen 3.24, eerste lid, en 3.28 van het besluit voorzien tegen die achtergrond in een verbod op het onder zich hebben en verhandelen van gefokte vogels van soorten die onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn vallen, namelijk alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. Van dit verbod zal in de Regeling natuurbescherming vrijstelling worden verleend, mits is voldaan aan dezelfde eisen als voorheen werden gesteld bij en krachtens het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten, waaronder de regels over de aan te brengen pootringen. Anders dan bij het voorheen op grond van de Flora- en faunawet geldende regime zal, zoals aangekondigd door de voormalige Staatssecretaris van Economische Zaken¹⁰¹, in de Regeling natuurbescherming overigens niet langer vrijstelling worden gegeven voor het houden van gefokte zwanen in het veld; 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.

Behalve de vrijstelling voor het houden van gefokte vogels zullen ook de nadere regels inzake de aan te brengen pootringen in de Regeling natuurbescherming worden opgenomen. Artikel 3.28, vierde lid, van het onderhavige besluit verschaft daarvoor de basis; de verplichting tot het aanbrengen van pootringen is in het besluit zelf opgenomen (artikel 3.28, eerste lid).

De Minister van Economische Zaken is net als onder de toenmalige Flora- en faunawet belast met de uitgifte van de pootringen (artikel 3.28, derde lid). Onderhavig besluit voorziet in een grondslag om bij ministeriële regeling de taak van de uitgifte van de pootringen op te dragen aan rechtspersoonlijkheid bezittende organisaties,

¹⁰¹ Brief aan de Tweede Kamer d.d. 3 november 2015, Kamerstukken II 2015/16, 28 286, nr. 848.

vergelijkbaar met artikel 102 van de Flora- en faunawet. Op grond van de op die wet gebaseerde Regeling afgifte en kenmerken gesloten pootringen en andere merktekens waren zeven vogelbonden belast met de uitgifte van pootringen. Ik verken thans of er verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in het systeem van pootringen. Maatschappelijke organisaties – waaronder de vogelbonden – zijn bij deze verkenning betrokken. Eventuele verbeteringen zullen hun beslag krijgen in de Regeling natuurbescherming. Vooruitlopend op deze verkenning zal het systeem als neergelegd in de toenmalige Regeling afgifte en kenmerken gesloten pootringen en andere merktekens worden overgenomen in de Regeling natuurbescherming.

4.4.2.2. 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 bij of krachtens de wet gestelde regels. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vogels die zijn gevangen en gedood in het kader van de uitoefening van de jacht, in het kader van populatiebeheer op grond van artikel 3.17 van de wet, of in het kader van bestrijding van de vogels ter voorkoming van schade op grond van een ontheffing of vrijstelling als bedoeld in artikel 3.2, eerste of tweede lid, of 3.15 van de wet.

In het kader van de toenmalige Flora- en faunawet vervulde de preparateur een centrale rol in het systeem dat erop was gericht om zeker te stellen dat ten behoeve van preparatie gehouden dieren en geprepareerde dieren in overeenstemming met de wettelijke beschermingsregels uit de natuur waren verkregen. In dat kader was de preparateur gehouden een preparateursexamen te doen, een administratie bij te houden en merktekens aan te brengen. Degene die een dood dier vond en dat wilde laten prepareren door een preparateur, diende bovendien een vervoersverklaring bij de korpschef, bedoeld in artikel 27 van de Politiewet 2012, aan te vragen. Een en ander was geregeld onder meer de artikelen 62, 63 en 64 van de toenmalige Flora- en faunawet, het toenmalige Besluit prepareren van dieren en de toenmalige Regeling prepareren van dieren.

In de eerder aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving uit 2008 is geconcludeerd dat de regels inzake preparateurs op onderdelen herziening behoeven. Aanbevolen werd om de zogenoemde vervoersverklaring van de korpschef te vervangen

door algemene regels, aangezien die verklaring weinig meerwaarde had voor de vaststelling van de legale herkomst ten opzichte van daarvoor bestaande andere aangrijpingspunten. Ook werd aanbevolen om de lijst van niet te prepareren dieren te herzien.

Aan de aanbevelingen is gevolg gegeven in de regels inzake het prepareren van vogels die in artikel 3.26 van het onderhavige besluit zijn opgenomen en die verder worden uitgewerkt in de Regeling natuurbescherming.

In de Wet natuurbescherming is voorts de eis van het met een goed gevolg afgelegd hebben van een preparateursexamen komen te vervallen, wegens gebrek aan meerwaarde in het licht van het eigenlijke doel van de regels, te weten het voorkomen van het illegaal aan de natuur onttrekken van dieren.

Artikel 3.26, eerste lid, van het besluit verbiedt het prepareren van uit het wild afkomstige vogels die onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn vallen. Dit verbod is gebaseerd op artikel 3.38, eerste lid, onderdeel a, van de wet dat een grondslag biedt voor het stellen van een verbod op het verwerken van dieren. Dit verbod geldt niet voor degene die gegevens doorgeeft aan de Minister van Economische Zaken en geprepareerde vogels voorziet van een merkteken (artikel 3.26, tweede lid, van het besluit). Deze verplichtingen zijn gebaseerd op artikel 3.38, eerste lid, onderdelen b en c, van de wet.

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.¹⁰²

Sluitstuk van de systematiek is dat in de Regeling natuurbescherming vrijstelling zal worden verleend van het in artikel 3.2 van de wet neergelegd verbod op het onder zich hebben van een te prepareren vogel, indien de vogel binnen drie dagen wordt afgeleverd bij een preparateur; voorts wordt vrijstelling van dat verbod verleend aan degene die prepareert en aan degene die een geprepareerde vogels onder zich heeft. Overeenkomstig de uitkomsten van de evaluatie zal niet langer worden voorzien in een door de korpschef af te geven vervoersverklaring, wat een lastenverlich-

¹⁰² De Nederlandse Vereniging van Preparateurs pleitte in haar consultatiebijdrage voor het vervangen van merktekens, aan te brengen op de geprepareerde vogels, door metalen merkplaatjes die niet noodzakelijkerwijs op de geprepareerde vogel worden aangebracht. Dit zou in de ogen van de NVP een belangrijke verlagen van de uitvoeringskosten betekenen. Een op de geprepareerde vogel aangebracht merkteken bidet evenwel meer zekerheid aangaande de legale herkomst van de vogel, hetgeen voor het kabinet reden is om deze eis te behouden.

ting betekent voor degene die een te prepareren vogel onder zich heeft en voor de korpschef. 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 artikel 3.2 de wet neergelegd verbod om uit het wild 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.¹⁰³

Zoals uit het voorgaande blijkt komt de preparateur ook in het systeem zoals dat is uitgewerkt in het onderhavige besluit een centrale rol toe, waar deze verplicht is tot het verstrekken van gegevens daaruit en tot het aanbrengen van de vereiste merktekens. Dat deze verplichtingen bij de preparateur zijn neergelegd is logisch, aangezien de preparateur de spil is in het traject van het verwerken van een uit het wild afkomstige vogel tot een geprepareerde vogel. De preparateur zal over het algemeen ook niet voor enkel één aanbieder deze werkzaamheden verrichten, maar voor meer aanbieders. Dat maakt dat hij een zekere professionaliteit zal hebben ontwikkeld en stelt hem ook in staat om de informatie over te prepareren vogels te bundelen. Hij kan bovendien een vergoeding vragen voor zijn prepareerwerkzaamheden en daarin de kosten van de administratieve verplichtingen meenemen. De preparateur wordt op deze wijze niet onevenredig belast. Daarbij worden de lasten verder teruggebracht, omdat – anders dan op grond van het voormalige Besluit prepareren van dieren mogelijk was – de verstrekking van gegevens aan de Minister van Economische Zaken op digitale wijze mogelijk wordt gemaakt. De Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland ontwikkelt deze digitale applicatie, die behalve tot een verlaging van de lasten ook leidt tot een vergroting van de uitvoerbaarheid. De preparateur hoeft derhalve geen aparte administratie meer bij te houden en te bewaren.

Naar aanleiding van de evaluatie naar de natuurwetgeving is opnieuw gekeken naar de lijst van niet te prepareren dieren, te weten de lijst die op grond van artikel 64 van de toenmalige Flora- en faunawet was vastgesteld in artikel 8 van het Besluit prepareren van dieren. In die lijst waren soorten en categorieën van soorten opge-

¹⁰³ De Nederlandse Vereniging van Preparateurs heeft gepleit voor het toestaan van het verhandelen van geprepareerde vogels. Zij stelt dat er geen vraagopdrijvend effect uitgaat van handel in geprepareerde vogels.

nomen, waaronder alle gewervelde diersoorten op bijlage IV bij de Habitatrichtlijn; er waren geen vogelsoorten opgenomen.

In de wet en het onderhavige besluit is niet voorzien in continuering van een dergelijke lijst, aangezien deze in de huidige wettelijke systematiek geen meerwaarde heeft. In de Regeling natuurbescherming zal ten behoeve van het prepareren van dieren namelijk uitsluitend voor vogels behorende tot de Vogelrichtlijnsoorten vrijstelling worden verleend van de in de wet (artikelen 3.2 en 3.6) neergelegde verboden op het – anders dan voor verkoop – onder zich houden van (producten van) dieren van beschermde soorten. Ten aanzien van vogelsoorten die voor preparatie in aanmerking komen worden geen beperkingen op grond van de in artikel 8 van het Besluit prepareren van dieren vastgestelde lijst. Voor strikt beschermde diersoorten genoemd op bijlage IV van de Habitatrichtlijn zal geen vrijstelling worden verleend, gezien de slechte staat van instandhouding waarin deze soorten zich bevinden.¹⁰⁴ Dientengevolge kunnen dieren van deze diersoorten ook niet worden geprepareerd, net zo min als dat voorheen op grond van de Flora- en faunawet kon. Voor onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn vallende vogels en voor strikt beschermde diersoorten heeft een lijst van niet te prepareren dieren derhalve geen betekenis.

Voor alle andere diersoorten, waaronder de diersoorten die vallen onder de reikwijdte van artikel 3.10, eerste lid, van de wet, geldt geen wettelijk verbod op het onder zich hebben van dieren. Nu de formele wetgever het voor dieren van bepaalde soorten niet nodig heeft geacht een verbod op het onder zich houden van dieren in te stellen, ligt het niet in de rede om beperkingen te stellen aan een specifieke vorm van houderschap die is gekoppeld aan het prepareren van die dieren; dat zou slechts anders zijn als internationale verplichtingen daartoe zouden nopen, wat in casu niet het geval is. Hieraan is ook een lastenverlichting voor de preparateur verbonden, omdat zijn administratie- en merkplicht – anders dan voorheen – niet meer ziet op deze soorten.

4.4.3. Andere dieren en planten van strikt beschermde soorten

Zoals aangegeven in paragraaf 4.4.1. is het onder zich hebben en verhandelen van dieren en planten van strikt beschermde soorten – onder meer de soorten genoemd op bijlage IV bij de Habitatrichtlijn – verboden (artikel 3.6, eerste en tweede lid, van de wet). Het onder zich hebben en verhandelen van gefokte dieren en gekweekte planten van deze soorten is wel toegestaan als ze aantoonbaar zijn gefokt of gekweekt (artikel 3.6, derde lid, van de wet).

¹⁰⁴ De Nederlandse Vereniging van Preparateurs pleitte in haar commentaar voor het bestaan van het prepareren van deze categorie dieren.

De Flora- en faunawet kende een dergelijke algemene uitzondering voor gefokte dieren en gekweekte planten niet. Handelingen met deze dieren en planten waren enkel op grond van een ontheffing toegestaan; daaraan waren voorschriften verbonden om vast te kunnen stellen dat daadwerkelijk sprake was van gefokte dieren of gekweekte planten, en niet van aan de natuur onttrokken dieren of planten. Gegeven de in de Wet natuurbescherming opgenomen algemene uitzondering, behoeven thans uitsluitend regels te worden gesteld over de wijze waarop degene die het dier of de plant onder zich heeft, kan aantonen dat het dier gefokt of de plant gekweekt is. Daartoe is de eerder genoemde administratieplicht, neergelegd in artikel 3.27, eerste lid, van dit besluit, ook van toepassing verklaard op deze dieren en planten. Nadere regels over de administratie en over verstrekking van gegevens daaruit worden op grond van het tweede lid van dat artikel gesteld in de Regeling natuurbescherming.

4.4.4. Dieren en planten van soorten vallende onder artikel 3.10 van de wet

In artikel 3.10, eerste lid, van de wet zijn verschillende handelingen verboden die schadelijk kunnen zijn voor in het wild levende dieren en planten van soorten, genoemd op de bijlage bij de wet. 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, is in de wet het onder zich hebben en verhandelen van deze dieren en planten niet verboden. Er zijn geen internationale verplichtingen die nopen tot het in dit besluit alsnog stellen van beperkingen aan het verhandelen of houderschap ten aanzien van deze dieren en planten en ook de staat van instandhouding van deze soorten noopt daar niet toe. Zou dat veranderen, dan biedt de wet verschillende grondslagen om regels te stellen. Artikel 3.7 biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het aan de natuur onttrekken en de exploitatie van dieren of planten van soorten, genoemd in bijlage V bij de Habitatrichtlijn of bijlage III bij het Verdrag van Bern, indien dat nodig is voor het behoud of het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van die soorten.¹⁰⁵ Op grond van artikel 3.38, eerste lid, onderdeel a, kunnen regels worden gesteld over het verhandelen of bezit van de dieren of planten, genoemd op de bijlage bij de wet, ter bescherming van die dieren.

¹⁰⁵ Verscheidene organisaties (Das en Boom, Netwerk Groene Bureaus, Faunabescherming, Stichting Dier en Recht) hebben in hun commentaren gepleit voor het in onderhavig besluit verbieden van het onder zich hebben van diersoorten genoemd in bijlage V bij de Habitatrichtlijn of bijlage III bij het Verdrag van Bern: das, eekhoorn, egel, gewone zeehond, grijze zeehond en vuursalamander. Indien dat in de toekomst nodig is voor het behoud of het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van deze soorten, kunnen deze regels worden gesteld op grond van artikel 3.7 van de wet.

Artikel 5 van de eerder aangehaalde Benelux-overeenkomst inzake jacht en vogelbescherming verplicht tot het instellen van een verbod op het in de handel brengen en vervoeren van wild, teneinde stroperij tegen te gaan. Artikel 3.25, eerste lid, van het onderhavige besluit geeft daaraan – op grond van artikel 3.38 van de wet – invulling en verbiedt op grond daarvan het in de handel brengen en vervoeren van de in de bijlage bij het besluit genoemde diersoorten. Dit zijn de soorten, niet zijnde vogels, die als wild zijn benoemd in artikel 1 van de Benelux-overeenkomst inzake jacht en vogelbescherming. Deze soorten zijn ook opgenomen in de bijlage bij de wet. Van dit verbod zal in de Regeling natuurbescherming vrijstelling worden verleend op grond van artikel 3.40 van de wet.

4.4.5. Regels ter uitvoering van de CITES-basisverordening

Zoals in het voorgaande is aangegeven in paragraaf 4.4.1. bieden de artikelen 3.36 e.v. van de wet ook het kader om uitvoering te geven aan de eerder aangehaalde CITES-basisverordening en de daarop gebaseerde uitvoeringsverordeningen. Met die verordeningen wordt uitvoering gegeven aan de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, ook wel het CITES-verdrag genoemd.

De CITES-basisverordening stelt regels over het invoeren, uitvoeren, doorvoeren, verhandelen en vervoeren van dieren en planten van soorten genoemd in de bijlagen A tot en met D van de verordening. Bijlage A bevat soorten die ernstig worden bedreigd. De handel in dieren of planten van deze soorten is in principe verboden. De bijlagen B en C bevatten kwetsbare soorten; de handel in dieren of planten van deze soorten is gereguleerd. Bijlage D bevat soorten ten aanzien waarvan het wenselijk is de handelontwikkelingen te volgen. Voor het binnenbrengen uit en de uitvoer naar landen buiten de Europese Unie zijn vergunningen noodzakelijk; voor het vervoer binnen de Europese Unie zijn certificaten voorgeschreven.

De tenuitvoerlegging van de regels van de CITES-basisverordening en de daarop gebaseerde uitvoeringsverordeningen geschiedt op grond van artikel 3.37 van de wet. In de Regeling natuurbescherming zullen op grond van het eerste lid van dat artikel de bepalingen uit de verordening worden aangewezen, zodat handelen in strijd met die bepalingen onder het in het eerste lid vervatte verbod komt te vallen. Ook zullen daarin – op grond van het tweede lid van dat artikel – de regels worden gesteld ter uitvoering van onderdelen van de verordening die geen beleidsruimte laten aan lidstaten of die betrekking hebben op de wijze waarop aanvragen en do-

cumenten worden ingediend. Op grond van het derde lid van het artikel is de Minister van Economische Zaken belast met de uitvoering van de verordening.

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 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.

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. Door aanwijzing van die bepalingen in de Regeling natuurbescherming, zal handelen in strijd daarmee leiden tot overtreding van het verbod, gesteld in artikel 3.37, eerste lid, van de wet. 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.

Deze ruimte is in de toenmalige Flora- en faunawet benut om ook 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. Voor dieren en planten van die soorten is op grond van de toenmalige Flora- en Faunawet zowel het verhandelen als het onder zich hebben verboden.

De behoefte aan deze aanvullende verboden ter verzekering van een goede uitvoering van de CITES-verordening bestaat onder de Wet natuurbescherming onverminderd. Het op grond van de toenmalige Flora- en faunawet geldende regime op dit

punt heeft in de praktijk bewezen een toegevoegde waarde te hebben. Illegale handel in uit het wild afkomstige dieren en planten van bedreigde soorten is onverminderd omvangrijk en lucratief in vergelijking met de situatie ten tijde van de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet. De bestrijding van deze illegale handel heeft ook onverminderd de aandacht op mondiaal, Europees en nationaal niveau.

Gegeven de beleidsruimte die hier bestaat, biedt artikel 3.37 van de wet geen grondslag om het bezitsverbod bij ministeriële regeling te regelen; artikel 3.38 van de wet biedt evenwel de mogelijkheid om een dergelijk verbod bij algemene maatregel van bestuur in te stellen.

Artikel 3.24, tweede en derde lid, van dit besluit verbiedt tegen deze achtergrond 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 vrijstelling van deze verboden en daaraan verbonden voorschriften en beperkingen zal in de Regeling natuurbescherming worden 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 levende planten van soorten, genoemd in bijlage A, is bovendien de administratieplicht neergelegd in artikel 3.27, eerste lid, van het onderhavige besluit van toepassing. En ten aanzien van gefokte vogels behorende tot de in bijlage A genoemde vogelsoorten is ook de ringplicht, neergelegd in artikel 3.28, eerste lid, van het besluit, van toepassing.

4.5. Uitvoering EU-verordening inzake invasieve uitheemse soorten

4.5.1 Inleiding

In artikel 3.36, onderdeel c, van de wet wordt de EU-verordening inzake invasieve uitheemse soorten¹⁰⁶ genoemd. De verordening voorziet in een grensoverschrijdende benadering van de aanpak van uitheemse dier- en plantensoorten die een bedreiging vormen voor de inheemse soorten op het grondgebied van de Europese Unie. Nu de verordening in artikel 3.36 van de wet is aangewezen, kan zij – net als de in de paragraaf 4.4 genoemde EU-verordeningen inzake het verhandelen en onder zich hebben van dieren en planten – worden uitgevoerd op grond van de artikelen 3.37 en 3.38 van de wet. Zoals in het voorgaande is aangegeven, verbiedt arti-

¹⁰⁶ 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).

¹⁰⁶ Artikel 4 van de exotenverordening.

kel 3.37 van de wet het handelen in strijd met bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften van de EU-verordeningen (eerste lid), biedt het een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen ter uitvoering van onderdelen van de EU-verordeningen en de EU-richtlijnen die geen beoordelingsruimte laten (tweede lid) en wijst het de Minister van Economische Zaken aan als bevoegde instantie die is belast met de uitvoering van de EU-verordeningen en de EU-richtlijnen, tenzij die minister een andere bevoegde instantie heeft aangewezen (derde lid). De op artikel 3.37 van de wet gebaseerde regels worden gesteld in de Regeling natuurbescherming.

Artikel 3.38, eerste lid, van de wet voorziet onder meer in de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen ter uitvoering van de bij of krachtens artikel 3.36 van de wet aangewezen EU-verordeningen en EU-richtlijnen. Deze grondslag biedt de mogelijkheid om regels te stellen ter uitvoering van de onderdelen van de EU-verordening inzake invasieve uitheemse soorten die beoordelingsruimte laten. Op grond van artikel 3.38, tweede lid, van de wet kan bij de algemene maatregel van bestuur ook worden bepaald dat gedeputeerde staten van de provincies belast zijn met de uitvoering van de EU-verordening inzake invasieve uitheemse soorten in plaats van de Minister van Economische Zaken en kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het verstrekken van gegevens door gedeputeerde staten aan de Minister van Economische Zaken over invasieve uitheemse soorten.

De wet bevat ook enkele andere bepalingen die van belang zijn voor de aanpak van exoten. De artikelen 3.18 en 3.19, vierde lid, van de wet bieden de grondslag voor gedeputeerde staten om personen aan te wijzen die de stand van bepaalde populaties van diersoorten, waaronder exoten, of planten van soorten invasieve exoten moet terugbrengen. Daarbij kan bepaald worden dat zo nodig toegang verkregen kan worden tot terreinen in gevallen dat de eigenaar geen toestemming geeft. Op grond van artikel 3.19 van de wet zijn gedeputeerde staten van de provincies gehouden om de stand van door de Minister van Economische Zaken aan te wijzen invasieve exoten zo veel mogelijk te beperken. Artikel 3.34 van de wet verbiedt het uitzetten in de natuur van dieren en bij algemene maatregel van bestuur aangewezen planten, waaronder invasieve exoten. Artikel 3.39 van de wet verbiedt tot slot het verhandelen en in bezit hebben van invasieve exoten van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten.

4.5.2 Inhoud EU-verordening inzake invasieve uitheemse soorten

De EU-verordening inzake invasieve uitheemse soorten bevat rechtstreeks werkende bepalingen ter preventie van de introductie en verspreiding van zorgwekkende invasieve uitheemse soorten die zijn geplaatst op de zogenoemde 'Unielijst'.¹⁰⁷ Dit zijn invasieve uitheemse soorten waarvan de negatieve effecten zodanig zijn dat gezamenlijk optreden op het niveau van de Unie vereist is.¹⁰⁸ De Europese Commissie stelt de Unielijst vast door een uitvoeringshandeling op basis van criteria die zijn opgenomen in de exotenverordening.¹⁰⁹ De bepalingen bestaan uit verboden op onder meer het opzettelijk op het grondgebied van de Europese Unie brengen van dieren of planten van een op de Unielijst geplaatste soort, het houden, verhandelen en kweken van dieren of planten van deze soorten en het uitzetten van de betreffende dieren of planten in het milieu.¹¹⁰ De exotenverordening stelt regels die gelden voor de gehele Europese Unie, met uitzondering van de ultraperifere gebieden;¹¹¹ zij biedt de mogelijkheid om strengere nationale regels te stellen.¹¹²

De exotenverordening verplicht lidstaten om een vergunningensysteem in te voeren dat de mogelijkheid biedt om af te wijken in enkele specifieke situaties onder strikte voorwaarden.¹¹³ Ook vanwege dwingend algemeen belang mag in uitzonderingsgevallen een vergunning worden verleend.¹¹⁴ Voorts zijn lidstaten bevoegd bij wijze van noodmaatregel op nationaal niveau een of meer van de genoemde verboden vast te stellen als zij over bewijs beschikken dat een invasieve uitheemse soort die niet is opgenomen op de Unielijst maar waarschijnlijk wel aan de criteria voldoet, zich op het grondgebied bevindt of er een dreigend risico voor introductie is.¹¹⁵ Lidstaten zijn ook bevoegd om een nationale lijst van invasieve uitheemse soorten vast te stellen en ten aanzien van die soorten op nationaal niveau een of meer van de genoemde verboden vast te stellen.¹¹⁶

Er zij op gewezen dat de exotenverordening niet alleen voorziet in regels in de vorm van verboden en een vergunningensysteem e.d. De verordening verplicht de lidstaten ook tot het ondernemen van alle noodzakelijke stappen om onopzettelijke introductie of verspreiding van soorten op de Unielijst te voorkomen,¹¹⁷ het opstellen van actieplannen betreffende de introductieroutes van invasieve uitheemse soorten,

¹⁰⁷ Artikel 4 van de exotenverordening.

¹⁰⁸ Artikel 3, derde lid.

¹⁰⁹ Artikel 4, derde lid.

¹¹⁰ Artikel 7.

¹¹¹ Artikel 6.

¹¹² Artikel 23.

¹¹³ Artikel 8, eerste lid.

¹¹⁴ Artikel 9.

¹¹⁵ Artikel 10.

¹¹⁶ Artikel 12.

¹¹⁷ Artikel 7, tweede lid.

¹¹⁸ het opzetten van een surveillancesysteem,¹¹⁹ het uitvoeren van officiële controles,¹²⁰ het nemen van snelle uitroeiingsmaatregelen in een vroeg stadium van invasie,¹²¹ het beschikken over beheersmaatregelen¹²² en het nemen van passende maatregelen om het herstel van door invasieve uitheemse soorten aangetaste, beschadigde of vernietigde ecosystemen te bevorderen.¹²³

4.5.3 Uitvoering in onderhavig besluit

Artikel 3.37 van de wet en de daarop gebaseerde bepalingen in de Regeling natuurbescherming voorzien in de uitvoering van de verboden in de verordening op onder meer het op het grondgebied van de EU brengen, houden en verhandelen van op de Unielijst geplaatste invasieve uitheemse soorten. Op grond van artikel 3.40 van de wet, dat voorziet in een ontheffingsgrondslag, wordt uitvoering gegeven aan het door de verordening vereiste vergunningensysteem. De uitvoering van de EU-verordening inzake invasieve uitheemse soorten was onder de voormalige Flora- en faunawet geregeld in het Besluit uitvoering Europese exotenverordening.

Het Nederlandse beleid is gericht op uitvoering van de Europese aanpak van invasieve exoten; aanvullend nationaal beleid is op dit moment niet aan de orde. Er wordt derhalve geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de verordening biedt om strengere nationale regels te stellen ten aanzien van soorten op de Unielijst of om regels te stellen ten aanzien van voor Nederland zorgwekkende invasieve uitheemse soorten. Wanneer deze maatregelen in de toekomst wel aan de orde zullen zijn, zullen op grond van artikel 3.38, eerste lid, van de wet regels kunnen worden gesteld door middel van wijziging van het onderhavige besluit.

Zoals hiervoor gememoreerd, biedt artikel 10 van de verordening lidstaten de ruimte om onmiddellijk maatregelen te nemen met betrekking tot soorten die niet op de Unielijst zijn opgenomen. Voor het treffen van deze noodmaatregelen is vereist dat op basis van voorlopig wetenschappelijk bewijs is vastgesteld dat een soort waarschijnlijk voldoet aan de criteria om op de Unielijst te worden opgenomen en dat de soort zich al op het grondgebied van de lidstaat bevindt of dat er een dreigend risico is op de introductie ervan. Op dit moment is het nemen van dergelijke noodmaatregelen niet aan de orde, maar om in de toekomst deze maatregelen op korte termijn te kunnen nemen, biedt artikel 3.31 van dit besluit de grondslag om de door de

¹¹⁸ Artikel 13.

¹¹⁹ Artikel 14.

¹²⁰ Artikel 15.

¹²¹ Artikel 17.

¹²² Artikel 19.

¹²³ Artikel 20.

verordening voorgeschreven regels te kunnen stellen bij ministeriële regeling ten aanzien van de in dat artikel genoemde onderwerpen. De grondslag voor deze bepaling is artikel 3.38, eerste lid, van de wet.

Op grond van artikel 3.37, derde lid, van de wet is de Minister van Economische Zaken belast met de uitvoering van de EU-verordening inzake uitheemse invasieve soorten. De Minister van Economische Zaken zal in overleg treden met de provincies over de mogelijke feitelijke uitvoering door de provincies van taken, zoals het nemen van uitroeiingsmaatregelen.

5. Bestuurlijke boeten

Artikel 7.6, tweede lid, van de wet voorziet in de bevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken om een bestuurlijke boete op te leggen. Deze bevoegdheid bestaat in de wet naast de bestuursrechtelijke bevoegdheden tot intrekken van vergunningen of ontheffingen en het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom (de artikelen 5.4 en 7.2 van de wet) en de strafrechtelijke handhaving op grond van de Wet op de economische delicten of het Wetboek van Strafvordering.

Het eerste lid van artikel 7.6 bepaalt dat de bestuurlijke boete kan worden opgelegd ten aanzien van gedragingen met betrekking tot de administratie, de verstrekking van gegevens of het aanbrengen van merktekens in strijd met de bepalingen inzake het onder zich hebben en verhandelen van dieren en planten of het op de markt brengen van hout of houtproducten (de artikelen 3.37, 3.38 en 4.6 van de wet), in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Het vierde lid van artikel 7.6 maximeert de hoogte van de bestuurlijke boete op de eerste strafrechtelijke boetecategorie voor natuurlijke personen en de tweede strafrechtelijke boetecategorie voor rechtspersonen.¹²⁴ Artikel 7.6, derde lid, bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die ten hoogste kan worden opgelegd. De samenloop met strafrechtelijke sanctionering is geregeld in het vijfde en zesde lid van artikel 7.6. Ernstige overtredingen – of als er andere omstandigheden waaronder de overtreding is begaan daar aanleiding toe geven – worden aan het openbaar ministerie voorgelegd en voor overtredingen die met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan, kan geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd.

¹²⁴ Voor het jaar 2016 corresponderen deze categorieën met een bedrag van € 410,-, onderscheidenlijk € 4.100,-.

Artikel 7.6 van de wet beperkt de toepassing van het instrument van de bestuurlijke boete tot overtredingen van relatief eenvoudige aard. 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 boeteplegger – de Minister van Economische Zaken – 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.¹²⁵ Deze invulling is in lijn met de uitgangspunten van de kabinetsnota's uit 2005 en 2008 over de keuze tussen sanctiestelsels¹²⁶ en de "Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving"¹²⁷.

In artikel 4.1, eerste lid, van dit besluit zijn op grond van artikel 7.6, eerste lid, van de wet de gedragingen aangewezen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd: het verstrekken van gegevens in strijd met de CITES-basisverordening (artikel 4.1, eerste lid, onderdeel a), het handelen in strijd met voorwaarden die zijn verbonden aan CITES-certificaten en vergunningen die zien op het bijhouden van een administratie, het verstrekken van gegevens of het merken van dieren, planten of eieren (onderdeel b), het handelen in strijd met de vereisten inzake het aanbrengen van merktekens (pootringen en microchiptransponders) zoals voorgeschreven in de CITES-uitvoeringsverordening (onderdeel c) en gedragingen inzake de administratie, de verstrekking van gegevens of het merken van dieren in strijd met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 3.26, 3.27 en 3.28 van dit besluit (onderdeel d).

In artikel 4.1, tweede lid, van onderhavig besluit is bepaald welk bedrag ten hoogste als bestuurlijke boete kan worden opgelegd, op grond van artikel 7.6, derde lid, van de wet. 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 4.1 van onderhavig besluit 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

¹²⁵ Kamerstukken II, 2012-13, 33 348, nr. 3, blz.

¹²⁶ Kamerstukken II 2005/06, 29 849, nr. 30, en Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69. Zie ook het commentaar van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en het bestuursrecht (W03.15.0138/II).

¹²⁷ Deze boetewijzer is onderdeel van het Integraal Afwegingskader en is te raadplegen op: https://www.kcwj.nl/sites/default/files/attachments/j-21876_compleet_boetewijzer_140313.pdf.

ernstige gevallen van recidive de overtreding aan het openbaar ministerie kan worden voorgelegd.

6. Integraal afwegingskader

6.1. Algemeen

Bij het opstellen van het onderhavige besluit is mede gebruik gemaakt van het zogenoemde Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving¹²⁸, waarbij uiteraard in aanmerking moet worden genomen dat de belangrijkste systeemkeuzen, normen en instrumenten zijn vastgelegd in de Wet natuurbescherming. Het onderhavige besluit geeft daar verder invulling aan. In zoverre is de ten aanzien van de Wet natuurbescherming toegepaste integrale afweging mede van belang voor het onderhavige besluit; verwezen zij daarvoor in het bijzonder naar hoofdstuk 11 in samenhang met de probleemanalyse in hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke voorstel voor die wet¹²⁹, naar de verantwoording in de toelichting bij de eerste nota van wijziging van de keuzen die dit kabinet heeft gemaakt¹³⁰, naar het rapport inzake regeldruk en de kabinetsreactie daarop¹³¹ en naar de toelichting bij de amendementen die naar aanleiding daarvan zijn ingediend en aanvaard ten aanzien van het onderwerp van de faunabeheerplannen in relatie tot schadebestrijding en jacht.¹³²

Eind september 2015 heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met het maatschappelijk veld om de in dit besluit gemaakte keuzen te toetsen. Ook de betrokken overheden en handhavers waren daar vertegenwoordigd; daarmee heeft ook verschillende malen afzonderlijk overleg plaatsgevonden. Voor de programmatische aanpak stikstof zij verwezen naar het traject van de totstandkoming van het programma aanpak stikstof 1 juli 2015 – 1 juli 2021 en de recent op dat vlak tot stand gekomen wetgeving, die, zoals is aangegeven in paragraaf 3.1 van deze nota van toelichting, zonder inhoudelijke wijzigingen in dit besluit is overgenomen.

Het Integraal Afwegingskader is een hulpmiddel bij de voorbereiding en verantwoording van beleid en regelgeving, waarin aan de hand van zeven vragen alle relevante kwaliteitsaspecten zijn opgenomen die bij een voorstel een rol spelen. De

¹²⁸ Kamerstukken II 2010/11, 29 515, nr. 330.

¹²⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 6 en blz. 215 e.v.

¹³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 21 e.v.

¹³¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 14.

¹³² Amendement van de leden Heerema en Leenders, de subamendementen van het lid Dik-Faber cs daarop, en het amendement van het lid Geurts op dit onderwerp (Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nrs. 94, 107, 112 en 167).

zeven vragen vallen uiteen in een analytisch gedeelte over de probleemanalyse en instrumentkeuze en een gevolgenbeoordeling. In de navolgende paragrafen wordt daarop nader ingegaan.

6.2. Probleemanalyse en instrumentkeuze

6.2.1. Aanleiding

De aanleiding voor het onderhavige besluit is gelegen in de totstandkoming van een nieuw geïntegreerd wettelijk kader voor de bescherming van de Natura 2000-gebieden, de bescherming van in het wild levende dieren en planten van soorten en de bescherming van houtopstanden, welk kader is neergelegd in de Wet natuurbescherming. De belangrijkste regels zijn op het niveau van de formele wet vastgesteld. De Wet natuurbescherming voorziet op een aantal punten in de opdracht of de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen, waaraan met dit besluit invulling wordt gegeven. Verwezen zij naar hoofdstuk 1 van deze nota van toelichting voor een vollediger inzicht in de onderwerpen die worden geregeld in de Wet natuurbescherming en de regels die – ter uitvoering daarvan – in het onderhavige besluit worden gesteld. Een deel van deze regels geeft mede uitvoering aan verplichtingen in Europees verband of ondersteunen een goede werking van die verplichtingen, zoals de programmatische aanpak stikstof, de aanwijzing van middelen voor het vangen en doden, de aanwijzing van middelen waarvoor het verbod geldt om deze buiten gebouwen onder zich te hebben, regels over handel in en bezit van dieren en planten van beschermde soorten. Sommige regels over de jacht dienen mede ter uitvoering van verplichtingen in Benelux-verband.

6.2.2. Betrokkenen

Er is een grote diversiteit aan maatschappelijke actoren betrokken bij de toepassing van de natuurwetgeving. Het eerder aangehaalde hoofdstuk 11 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming somt de diverse maatschappelijke actoren op. Toegespitst op dit besluit kan daarover nog het volgende worden gezegd.

Voor degenen die activiteiten ontplooiën die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden, is de in dit besluit geregelde programmatische aanpak stikstof van belang. Zij hebben baat bij de ontwikkelingsruimte die daarmee wordt gecreëerd, maar kunnen ook te maken krijgen met beperkingen door de in het programma op

te nemen maatregelen. De in het programma op te nemen maatregelen zijn ook van belang voor de eigenaren en beheerders van die gebieden en de verschillende overheden, die baat hebben bij deze maatregelen of gehouden zijn deze uit te voeren of zelf initiatieven nemen die stikstofdepositie kunnen veroorzaken.

Eigenaren en gebruikers van gronden en opstallen hebben baat bij de landelijke lijst van soorten dieren, voor de bestrijding van schade waarvan vrijstelling kan worden verleend. Dat geldt ook voor degenen die zich daadwerkelijk bezig houden met het vangen en doden van dieren, in het bijzonder individuele jachtakehouders, valkeniers en kooikers, alsook wildbeheereenheden en faunabeheereenheden. Voor deze personen en organisaties zijn ook van belang de in dit besluit opgenomen regels over de middelen voor het vangen en doden van dieren in het kader van in het bijzonder populatiebeheer en schadebestrijding en de daarvoor in voorkomend geval vereiste akten en opleidingen. Voor de jagers zijn ook de in dit besluit gestelde specifieke regels over de uitoefening van de jacht van belang.

Bezitters van en handelaren in levende en dode planten en dieren van beschermde soorten, waaronder ook de preparateurs, hebben te maken met de in dit besluit opgenomen regels over bezit en handel en de in dit besluit vastgestelde hoogte van de bestuurlijke boete, ingeval van overtreding van bepaalde administratieve verplichtingen in het kader van bezit en handel.

Op grond van de Wet natuurbescherming zijn gedeputeerde staten of provinciale staten van provincies en soms de Minister van Economische Zaken bevoegd voor de uitoefening van de in die wet en de daarop gebaseerde regelgeving opgenomen bevoegdheden. Voor de uitoefening van die bevoegdheden zijn de in dit besluit gestelde kaders van belang. Voor de onderlinge bevoegdheidsverdeling zijn voorts van belang de in het besluit opgenomen regels over de gevallen waarin – in afwijking van de reguliere wettelijke bevoegdheidsverdeling – de minister in plaats van gedeputeerde staten of provinciale staten bevoegd is voor het nemen van bepaalde besluiten.

Burgemeester en wethouders van de gemeenten zijn bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning en hebben uit dien hoofde te maken met voornoemde bevoegdheidsverdeling, waar het de afgifte van de verklaring van geen bedenkingen betreft; dat speelt ingeval sprake is van een vergunning voor activiteiten die schadelijke effecten kunnen hebben op Natura 2000-gebieden, of ingeval sprake is van een ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen voor een activiteit waarvoor tevens een omgevingsvergunning is vereist en de aanvrager ervoor kiest om de natuurtoetsen onderdeel te laten zijn van de omgevingsvergunning. Voor alle voornoemde bevoegde gezagen zijn de met dit besluit doorgevoerde wijzigingen in het Besluit omgevingsrecht van belang.

Buitengewone opsporingsambtenaren, de politie, de douane en aangewezen andere ambtenaren van Rijk en provincies zijn betrokken bij dit besluit als toezichthouders en handhavers van de gestelde regels.

6.2.3. Probleemanalyse

Op stelselniveau heeft een probleemanalyse plaatsgevonden, waar de Wet natuurbescherming de resultante van is. De weerslag van de probleemanalyse is opgenomen in de documenten die zijn aangehaald in paragraaf 6.2 van dit hoofdstuk. Meer specifiek voor dit besluit geldt de volgende analyse.

- Op het vlak van de soortenbeschermingsbepalingen is met de Wet natuurbescherming de bevoegdheid voor de verlening van vrijstellingen en ontheffingen en de behandeling van meldingen naar de provincies gedecentraliseerd. Eerder was dat al gebeurd ten aanzien van de verlening van vergunningen voor Natura 2000-gebieden. Zoals eerder al is gebeurd in het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 voor de Natura 2000-vergunningen, moet ook ten aanzien van de ontheffingen en meldingen worden bepaald in welke gevallen de Minister van Economische Zaken in plaats van provinciale of gedeputeerde staten bevoegd gezag is. Ingevolge de Wet natuurbescherming is dit een onderwerp dat bij algemene maatregel van bestuur moet worden geregeld. Vastgesteld is dat het Besluit vergunningen natuurbeschermingswet 1998 op zichzelf – wat betreft de aanwijzing van categorieën van activiteiten en gebieden die het provinciale domein overstijgen en aspecten als doelmatigheid en beperking van het aantal betrokken bestuursorganen en bestuurslagen – een logisch en werkbaar kader biedt. Het kader behoeft enkel op onderdelen te worden gewijzigd en kan dan zowel voor de vergunningverlening in het kader van de gebiedsbescherming als de ontheffingverlening en behandeling van meldingen in het kader van de soortenbescherming worden gehanteerd. Daarbij zijn ook in aanmerking genomen de afspraken in het Bestuursakkoord natuur en de richtinggevende uitspraken in de memorie van toelichting. Verwezen zij naar de hoofdstukken 2 en 8 van deze nota van toelichting.
- De overbelasting van Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie vergt zowel uit een oogpunt van de te realiseren natuurdoelstellingen als uit een oogpunt van de noodzakelijke ruimte voor economische ontwikkeling onverminderd een overkoepelende aanpak onder rijksregie die dwingend doorwerkt in het beleid van de betrokken overheden en die een onderbouwing biedt waarop individuele initiatiefnemers van handelingen die stikstofdepositie veroorzaken bij vergunningaanvragen kunnen terugvallen. Dit in het licht van de omvang van die pro-

blematiek, de vele verschillende, over het hele land verspreide bronnen die stikstofbelasting veroorzaken, de vele betrokken overheden en het feit dat de individuele initiatiefnemer van een stikstofbelasting veroorzakende activiteit in deze complexe context moeilijk de vereiste zekerheid kan bieden dat deze activiteit de natuurdoelstellingen niet in gevaar brengt. Tevens is het van belang dat bij een zeer beperkte stikstofbelasting onnodige administratieve lasten gekoppeld aan vergunningverlening worden voorkomen. Tegen die achtergrond is een programmatische aanpak stikstof gewenst, alsook de instelling van grenswaarden bij voldoening waaraan een vrijstelling van de vergunningplicht geldt, althans de stikstofbelasting bij vergunningverlening buiten beschouwing kan worden gelaten. De regeling van een dergelijke programmatische aanpak en van een vrijstelling gekoppeld aan grenswaarden moet ingevolge de Wet natuurbescherming bij algemene maatregel van bestuur geschieden. Verwezen zij naar hoofdstuk 3 van deze nota van toelichting.

- Ingeval dieren in het hele land schade veroorzaken, is uit een oogpunt van eenduidigheid en doelmatigheid een landelijke vrijstelling voor de bestrijding van die dieren binnen de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen. De Wet natuurbescherming voorziet erin dat de aanwijzing van dieren van diersoorten waarvoor een landelijke vrijstelling kan worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur geschiedt. Verwezen zij naar paragraaf 4.1 van deze nota van toelichting.
- Voor de uitoefening van de jacht zijn waarborgen van belang voor de verzekering van het behoud van de wildstand en voor de uitoefening van de jacht op een wijze zoals een goed jachthouder betaamt, ook als anderen dan de jachthouder in diens jachtveld jagen. Waar jachtvogels worden ingezet moeten deze adequaat en gericht prooien kunnen doden; problemen uit een oogpunt van dierenwelzijn moeten worden voorkomen. Voorts moeten dwingende regels ter zake die zijn neergelegd in de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming worden omgezet in nationale wetgeving. Vastgesteld is dat jacht op zon- en feestdagen, gezien het recreatieve gebruik van natuurgebieden, en op begraafplaatsen, gegeven de aard van die terreinen, en jacht onder condities waarbij het wild extra kwetsbaar is niet wenselijk is. Tot slot kan het in het kader van een doelmatige invulling van de dwingende herverkaveling bij landinrichting noodzakelijk zijn om huurovereenkomsten van het jachtrecht rustend op bij die herverkaveling betrokken terreinen, bij overgang van die terreinen naar een derde vóór verloop van de wettelijke minimumduur te beëindigen. Het betreft onderwerpen waarover op grond van de Wet natuurbescherming bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen of moeten worden gesteld. Gebleken is dat de voorheen op grond van de Flora- en faunawet gestelde regels

op dit punt voldoen. Verwezen zij naar paragraaf 4.2 van deze nota van toelichting.

- Uit een oogpunt van natuurbescherming, dierenwelzijn, openbare veiligheid en milieu moeten beperkingen worden gesteld aan de middelen die kunnen worden gebruikt voor het vangen en doden van dieren. Daarbij gelden eisen ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijn en – ingeval van jacht – de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming. Over het algemeen voldoen de voorheen op grond van de Flora- en faunawet hierover gestelde regels. Wel moeten als gevolg van jurisprudentie de in te zetten middelen voor het vangen en doden van vogels worden aangewezen in wetgeving. Ook is vastgesteld dat – binnen randvoorwaarden – voor schadebestrijding behoefte bestaat aan de inzet van gefokte woestijnbuizerds. Verder heeft het minimaal te verzekeren bedrag bij het gebruik van het geweer actualisering. Het betreft onderwerpen waarover op grond van de Wet natuurbescherming bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen of moeten worden gesteld. Verwezen zij naar paragraaf 4.3 van deze nota van toelichting.
- Ter implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Europese CITES-verordeningen en enkele ander Europese verordeningen inzake de handel in (producten van) bepaalde dieren moeten regels worden gesteld, waarvoor pas een rechtsbasis bestaat als de betrokken verordeningen bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Voor een adequate handhaving van de op grond van de Europese regelgeving inzake de handel in en het bezit van dieren van beschermde inheemse of uitheemse soorten, zijn in enkele gevallen administratieve verplichtingen en merktekens, alsook aanvullende eisen bij gefokte exemplaren nodig, om de legale herkomst te kunnen vaststellen. Tevens moeten op grond van de wet douanekantoren worden aangewezen waar in- en uitvoer van (producten) van dieren en planten van beschermde soorten kan plaatsvinden. Het betreft onderwerpen waarover op grond van de Wet natuurbescherming bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen of moeten worden gesteld. Gebleken is dat de voorheen op grond van de Flora- en faunawet gestelde regels voldoen. Verwezen zij naar paragraaf 4.4 van deze nota van toelichting.
- Voor een adequate handhaving van vorenbedoelde administratieve verplichtingen is een adequate sanctionering wenselijk, waarbij de inzet van bestuurlijke boeten belangrijke meerwaarde biedt. Ingevolge de Wet natuurbescherming moeten daartoe de betrokken overtredingen bij algemene maatregel van bestuur worden gepreciseerd. Verwezen zij naar hoofdstuk 5 van deze nota van toelichting.

6.2.4. Doel

Doel van de Wet natuurbescherming is, zoals aangegeven in de in paragraaf 6.1 van dit hoofdstuk aangehaalde documenten, te komen tot een bestendig, vereenvoudigd en geïntegreerd wettelijk instrumentarium ter bescherming van de biodiversiteit, waarin op herkenbare wijze de concrete verplichtingen uit de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en van Bonn zijn geïmplementeerd. Het doel van de wet is tevens, mede ter uitvoering van de internationale afspraken over een duurzaam bosbeheer, regels te stellen ter bescherming van de houtopstanden. Daarbij zijn in hoofdstuk 11 van eerder aangehaalde memorie van toelichting uitgangspunten geformuleerd ten aanzien van vereenvoudiging, van een nauwkeurige aansluiting op internationale verplichtingen om een goede doorwerking van het daarin voorziene hoge beschermingsniveau te verzekeren, van herkenbaarheid van de normen die aanvullend nationaal worden gesteld, van een efficiënte en consequente bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincies, waarbij het uitgangspunt is dat de bevoegdheden op provinciaal niveau worden neergelegd tenzij er bijzondere redenen zijn waarom een landelijke aanpak vereist is, en van een optimale aansluiting op de andere delen van het omgevingsrecht.

Ook voor het onderwerpen geregeld in het onderhavige besluit gelden deze doelstellingen en uitgangspunten, met dien verstande dat de bescherming van houtopstanden in het besluit geen onderwerp is waarvoor nadere regels worden gesteld, aangezien de wet voor dat onderwerp niet voorziet in delegatie van regels naar algemene maatregel van bestuur.

6.2.5. Rechtvaardiging overheidsinterventie

Zoals in hoofdstuk 11 van de eerder aangehaalde memorie van toelichting bij het voorstel voor de wet natuurbescherming is aangegeven, is de rechtvaardiging van overheidsinterventie gelegen in het feit dat de bescherming van de natuur een publiek belang vormt, dat natuur een collectief goed is, en dat natuur schaars en kwetsbaar is en bescherming behoeft. Overheidsinterventie is sowieso aangewezen voor zover Europese regelgeving en regelgeving van de Benelux maatregelen van de overheid vragen, wat op het onderhavige terrein ten aanzien van veel onderwerpen het geval is. Het onderhavige besluit bevat deel regels waartoe de wet een opdracht bevat en deels regels die noodzakelijk zijn voor een goede werking van het wettelijke stelsel.

6.2.6. Instrumentkeuze

In de nota van toelichting is de keuze voor de gestelde regels en gekozen instrumenten bij elk van de onderwerpen nader toegelicht.

De regeling van de gevallen waarin de Minister van Economische Zaken bevoegd is, moet op grond van de Wet natuurbescherming bij algemene maatregel van bestuur plaatsvinden. Deze regels bevatten geen verplichtingen voor burgers en ondernemers. Zij zijn wel bepalend voor het antwoord op de vraag bij welk bestuursorgaan zij moeten zijn. De regels brengen voor hen echter geen extra belasting met zich. Bij de gevallen waarin de minister bevoegd gezag is, gaat het veelal om handelingen van het Rijk zelf, of om situaties waarin de burger of ondernemer al gewend was zich tot het Rijk te wenden of belang heeft bij een centraal bevoegd gezag. Ingeval ook een omgevingsvergunning is vereist, is stroomlijning via het loket voor de omgevingsvergunning verzekerd.

Op de keuze voor de programmatische aanpak is in het voorgaande uitgebreid ingegaan. De betrokken regels betreffen de instelling en werking van het programma. Zij moeten ingevolge de Wet natuurbescherming bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. De regels bevatten geen verplichtingen voor burgers en ondernemers, maar bieden wel een systeem waarmee lasten voor burgers en ondernemers kunnen worden beperkt, aangezien zij voor vergunningaanvragen kunnen terugvallen op de onderbouwing die ten grondslag ligt aan het programma.

De aanwijzing van overal in het land schade veroorzakende soorten dieren kan ingevolge de Wet natuurbescherming uitsluitend gebeuren bij algemene maatregel van bestuur. Zij heeft geen directe gevolgen voor burgers en ondernemers, maar de aanwijzing is wel een noodzakelijke stap wil de Minister van Economische Zaken op landelijk niveau een vrijstelling kunnen verlenen voor de bestrijding van betrokken dieren. Bij deze vrijstelling kunnen burgers, ondernemers en terrein beherende organisaties belang hebben.

Bij jacht, bij de middelen voor vangen en doden, en bij handel in (producten van) dieren en planten van bedreigde inheemse of uitheemse soorten gaat het om dermate ingrijpende handelingen en zwaarwegende belangen, dat normatieve regels – naast voorlichting – onontkoombaar zijn om een verantwoorde uitoefening van de betrokken activiteiten te borgen.

De keuze voor bestuurlijke boeten voor bepaalde administratieve overtredingen, is in hoofdstuk 5 van de nota van toelichting toegelicht. De noodzaak tot precisering van de overtredingen bij algemene maatregel van bestuur volgt uit de Wet natuurbescherming.

6.3. Effecten besluit

6.3.1. Lasten voor bedrijven en burgers

Onderzoek regeldrukeffecten

Naar de regeldrukeffecten van het onderhavige besluit en de Regeling natuurbescherming is onderzoek gedaan door het onderzoeksbureau SIRA-consulting BV. Uit het onderzoeksrapport van dat bureau blijkt dat het onderhavige besluit en de Regeling natuurbescherming leiden tot een beperkte verlaging van de structurele administratieve lasten voor burgers en bedrijven. De structurele nalevingskosten veranderen niet. Het onderhavige besluit en de Regeling natuurbescherming zijn namelijk slechts een uitwerking van de verplichtingen die reeds zijn onderzocht bij het bepalen van de regeldrukeffecten van de Wet natuurbescherming. Een beperkte verlaging van de structurele administratieve lasten voor bedrijven is het gevolg van het vervallen van het preparateursexamen (- € 5000). De structurele administratieve lasten voor burgers worden iets lager als gevolg van de verlenging van de geldigheidsduur van de valkeniersakte van één jaar naar vijf jaar (- € 1100) , door het vervallen van de vervoersverklaring voor degene die een te prepareren vogel onder zich heeft (minus 10.000 à 20.000 uur) en het vervallen van de registratieplicht voor andere te prepareren dieren dan vogels (- € 1060 à - € 1325).

Volgens het onderzoeksrapport zijn ten opzichte van de Wet natuurbescherming geen aanvullende, eenmalige, regeldrukeffecten te verwachten. Eventuele kosten voor bijvoorbeeld kennisname en bezwaar- en beroepsprocedures volgen al uit de berekening van het regeldrukeffect van de Wet natuurbescherming en zijn daarin dan ook reeds meegenomen.

Advies Adviescollege toetsing regeldruk

Naar aanleiding van voornoemd regeldrukonderzoek heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) advies uitgebracht.¹³³ Het advies van Actal is positief en bevat een aantal aanbevelingen, waarop hierna wordt ingegaan.

In artikel 3.9 van het besluit worden de middelen voor het vangen en doden van vogels limitatief aangewezen. Deze voorziening vloeit voort uit de uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak heeft gegeven aan artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn. In artikel 3.9 zijn aangewezen de middelen die waren aangewezen in het voormalige Besluit beheer en schadebestrijding,¹³⁴ de middelen waarvan het ge-

¹³³ Brief van 1 april 2016, kenmerk JtH/RvZ/PO/2016/028.

¹³⁴ Geweren, honden (niet zijnde lange honden), jachtvogels, lokvogels (levende lokvogels enkel als het gefokte eksters, zwarte kraaien en kauwen betrof, niet blind of verminkt, onder voorwaarden met betrekking tot het welzijn van de vogels) en middelen die krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn toegelaten of vrijgesteld (zoals CO₂-gas voor het doden van ganzen).

bruik door de Minister van Economische Zaken voorheen bij ontheffing waren toegestaan¹³⁵ en middelen die op verzoek van provincies zijn aangewezen.¹³⁶ De aanwijzing van deze middelen vergroot de keuzevrijheid van provincies in vergelijking met de situatie onder de Flora- en faunawet. Daarbij dienen provincies de aanwezige belangen te wegen, waaronder de gevolgen voor natuur en dierenwelzijn, alsmede de kosten voor de uitvoerder.

Actal wijst er in zijn advies terecht op dat de regeldrukeffecten van de aanwijzing van de door provincies verzochte middelen en bijbehorende voorwaarden niet in beeld zijn gebracht in het onderzoek van SIRA consulting BV.

SIRA merkt in haar rapport ten algemene op dat het limitatief aanwijzen van middelen voor het vangen en doden van vogels op zichzelf geen directe regeldruk oplevert, omdat geen gedragingen of handelingen verplicht gesteld worden. Wel wordt de vrijheid van provincies beperkt om het gebruik van middelen toe te staan, en daarmee van burgers en bedrijven om de middelen te gebruiken. In het geval middelen aan de lijst worden toegevoegd of van de lijst worden geschrapt – hetgeen zoals hiervoor beschreven in onderhavig besluit het geval is – kan volgens SIRA sprake zijn van een effect op de regeldruk. Dit regeldrukeffect is dan afhankelijk van de vraag of de nieuw aan te wijzen middelen goedkoper of duurder zijn dan alternatieve, niet aangewezen, middelen of methoden.

Het kabinet is van oordeel dat de aanwijzing van extra door de provincies verzochte middelen in artikel 3.9 van het besluit geen regeldrukeffect heeft in vergelijking met de situatie onder de voormalige Flora- en faunawet. Dit wordt hierna per aangewezen middel toegelicht.

Lokfluiten en andere middelen waarmee lokgeluiden kunnen worden gemaakt zijn relatief goedkoop in vergelijking met andere middelen om dieren te lokken. Het gebruik van nachtzichtapparatuur werd voorheen ook door provincies toegestaan voor het bestrijden van vossen. Dit middel is dus niet nieuw in het faunabeheer. Voorts zijn er geen goedkopere alternatieven beschikbaar; het alternatief is het uitvoeren van beheer overdag, wat niet in alle gevallen uitkomst biedt. Ook het gebruik van geluiddempers werd voorheen door provincies toegestaan voor het bestrijden van vossen; ter zake gelden voorts beperkingen op grond van de Wet wapens en munitie. Ook hier zijn geen goedkopere alternatieven beschikbaar die hetzelfde effect bereiken (geen of minder verstoring van andere dieren). Het gebruik van slag-, snij- of steekwapens en cervicale dislocatie is uitsluitend toegestaan in noodsituaties en de kosten van deze middelen zijn relatief beperkt. Het gebruik van levende gefokte lokganzen en lokspreeuwen brengt de kosten van aan-

¹³⁵ Vangnet, eendenkooi, vangkooi en kastval.

¹³⁶ Lokfluiten en andere middelen waarmee lokgeluiden kunnen worden gemaakt, nachtzichtapparatuur, geluiddempers, beide in combinatie met gebruik van het een geweer, slag-, snij- of steekwapens, cervicale dislocatie, levende gefokte lokganzen en lokspreeuwen en bal-chatri.

schaft en verzorging met zich, maar daar staat tegenover dat zij het beheer efficiënter kunnen maken en zo de kosten kunnen beperken in plaats van vergroten. Het is aan provincies en de betrokken burgers en bedrijven om ter zake een afweging te maken. De bal chatri is een kostbaar middel, omdat het gebruik alleen is toegestaan aan een kundig persoon en het gebruik van het middel arbeidsintensief is. Daar staat tegenover dat er geen ander middel is voor hetzelfde doel kan worden gebruikt: het vangen van roofvogels in verband met vliegveiligheid. Er is dus geen goedkoper alternatief beschikbaar.

Een tweede onderdeel waarvan Actal opmerkt dat de regeldrukeffecten niet in beeld zijn gebracht, is dat klemmen geschikt en bestemd voor de bestrijding van muskusratten en beverratten niet meer aangewezen zijn als middel waarvan het verboden is zich er buitenshuis mee te bevinden (artikel 3.10 van onderhavig besluit). Het kabinet is van oordeel dat er geen gevolgen voor de regeldruk van burgers en bedrijven zijn, omdat muskusratten en beverratten worden bestreden door waterschappen. Deze dieren graven gangen in oevers en dijken, hetgeen gevaar oplevert voor dijkdoorbraken en (spoor-)wegverzakkingen, maar ook het wegzakken van landbouwmachines en koeien. Voorheen hadden waterschappen toestemming van de provincie nodig om klemmen te gebruiken. Het vervallen van die toestemming levert dus een lastenvermindering op voor waterschappen.

Ten aanzien van de Programmatische Aanpak Stikstof merkt Actal twee zaken op. In zijn algemeenheid adviseert Actal om bij de geplande evaluaties van de Programmatische Aanpak Stikstof een ex-post berekening van de regeldruk uit te voeren. Daarbij vraagt Actal aandacht voor het hiervoor beschreven zogenoemde "jojo-effect" bij grenswaarden en de inhoudelijke nalevingskosten van brongerichte en herstelmaatregelen. In de PAS is voorzien in een tussentijdse evaluatie na 3 jaar en een evaluatie aan het einde van het programma, na zes jaar. De evaluatie zal worden uitgevoerd door de bevoegde gezagen voor de PAS. De aanbeveling van Actal zal een plek krijgen in deze evaluaties, eerst bij de tussentijdse evaluatie van het huidige programma in 2018.

In de tweede plaats wijst Actal er op dat de regels ten aanzien van de PAS op twee ondergeschikte onderdelen zijn gewijzigd om de werkbaarheid te vergroten en dat de regeldrukeffecten van deze wijzigingen niet gemeten zijn. Het kabinet is van oordeel dat deze wijzigingen leiden tot een beperkte vermindering van de regeldruk. Beide wijzigingen zien op de grenswaardensystematiek. In de eerste plaats in onderhavig besluit bepaald dat een wijziging van de grenswaarde niet meer van rechtswege wijzigt, maar een expliciet besluit van de bevoegde gezagen vergt (artikel 2.12 van het besluit). Deze wijziging roept als zodanig geen verplichtingen voor

burgers en bedrijven in het leven en heeft dan ook geen gevolgen voor de regel-druk. Wel draagt het bij aan de werkbaarheid van de regels in de praktijk, omdat het ongewenste jojo-effecten bij wijzigingen van de grenswaarde voorkomt. De tweede wijziging behelst dat vergunningaanvragen die ingediend zijn voordat de grenswaarde wordt verhoogd, gelden als melding (artikel 2.12 van de Regeling natuurbescherming). Dit verlaagt de regel-druk, omdat de aanvrager in deze gevallen geen aparte melding meer hoeft te doen.

Actal wijst voorts op de vermeende complexiteit van onderhavig besluit en de Regeling natuurbescherming en adviseert de kennisname van de Wet natuurbescherming en de uitvoeringsregelgeving te faciliteren door gerichte campagnes. Het kabinet onderschrijft het belang van een goede voorlichting en wijst op het dit moment lopende project implementatie natuurwetgeving van Rijk en provincies.

Actal wijst er tevens op dat diverse zaken nog op provincieniveau moeten worden ingevuld, zoals de regels voor faunabeheerplannen. Het kabinet vertrouwt er op dat provincies tijdig voor de gewenste duidelijkheid zullen zorgen. Zo heeft het Interprovinciaal Overleg bij brief¹³⁷ aan de Eerste Kamer gemeld dat de provincies de invulling van de Wet natuurbescherming op het punt van jacht, schadebestrijding en faunabeheer voortvarend oppakken.

Verder noemt Actal in zijn advies een aantal gevallen waarin een ontheffing of vrijstelling aan de orde is: het gebruik van vangmiddelen bij monitoring en onderzoek, het verzamelen van herbariummateriaal en het gebruik van lokeenden bij eendenkooien. De bevoegdheid om in deze situaties ontheffing of vrijstelling te verlenen – indien een overtreding van een verbod van de Wet natuurbescherming aan de orde is – berust krachtens de Wet natuurbescherming bij de provincies. Een regeling daaromtrent in onderhavig besluit of in de Regeling natuurbescherming is derhalve niet aan de orde.

Ook wijst Actal op een ontheffing voor het monitoren en bestrijden van exoten in het kader van de verordening inzake invasieve uitheemse soorten. Opgemerkt kan worden dat de verordening inzake invasieve uitheemse soorten limitatief voorschrijft in welke gevallen ontheffingen kunnen worden verleend van de in de verordening opgenomen verboden. De inhoud van de verordening vormt voor onderhavig besluit en de Regeling natuurbescherming een gegeven. In de toelichting bij de Regeling natuurbescherming wordt nader op dit punt ingegaan.

Actal adviseert tevens om een risicobenadering te gebruiken bij het bepalen van de geldigheidsduur van de jachtakte. Actal doet daarbij de suggestie om de geldig-

¹³⁷ Brief van 23 november 2015, kenmerk VP 07491/2015.

heidsduur van de jachtakte langer te maken dan één jaar voor aanvragers ten aanzien waarvan de risico's van het wapenbezit lager worden ingeschat. Het kabinet is met Actal van oordeel dat bij het toestaan van wapenbezit een risicobenadering gewenst is. Uit het oogpunt van de beheersing van het legaal wapenbezit en de beoogde actieve rol voor de aanvrager van een jachtakte heeft het kabinet besloten dat een geldigheidsduur van de jachtakte van één jaar het beste past in die risicobenadering.¹³⁸

Actal adviseert tot slot om bij verlengingen van jachtaktes en valkeniersaktes alleen informatie te vragen over wijzigingen, gebruik te maken van reeds bij de overheid beschikbare informatie, zoals pasfoto's uit de gemeentelijke basisadministratie, en het aanvraagproces te digitaliseren. Actal wijst hier op zaken die slechts ten dele geregeld zijn in onderhavig besluit en de Regeling natuurbescherming. Het kabinet onderschrijft de wenselijkheid om de aanvraag- en verlengprocedures zo min mogelijk belastend te laten zijn voor aanvragers. De Staatssecretaris van Economische Zaken zal samen met de korpschef – bevoegd gezag voor de jachtakte – bezien op welke wijze de procedures vereenvoudigd kunnen worden.

6.3.2. Milieueffecten

De wet dient ter bescherming van natuurwaarden en ook de effecten van dit besluit hebben vooral daarop betrekking.

Duidelijk moge zijn dat de in het besluit gestelde regels over de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincies als zodanig geen milieueffecten hebben; in alle gevallen, ongeacht of de Minister van Economische Zaken dan wel provinciale of gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, gelden dezelfde wettelijke kaders ten aanzien van het de bescherming van Natura 2000-gebieden, soorten en houtopstanden, die uitgaan van een hoog beschermingsniveau. Afstemming van de uitoefening van de bevoegdheden door verschillende bestuursorganen is van belang voor een effectieve bescherming van de natuur. Deze is verzekerd, waar bij de vergunningverlening met betrekking tot Natura 2000-gebieden de uitwerking van de in de aanwijzingsbesluiten voor de onderscheiden gebieden vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen leidend zijn. Ingevolge artikel 1.3, derde lid, van de Wet natuurbescherming moet bovendien afstemming plaatsvinden met gedeputeerde staten van andere provincies dan de provincie waarin de activiteit plaatsvindt, ingeval die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden of strikt beschermde soorten in die andere provincie; het ligt bij de uitoefening van de be-

¹³⁸ Zie Kamerstukken II, 2011/12, 33 033, nr. 7.

voegdheden door het Rijk in de rede dat ook zoveel mogelijk afstemming plaatsvindt met gedeputeerde staten van de provincie waarin de activiteit plaatsvindt. De in het besluit voorziene programmatische aanpak stikstof is essentieel voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats in Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor stikstof en te maken hebben met overbelasting. Indirect kunnen ten behoeve van deze natuurwaarden getroffen maatregelen ook gunstige effecten hebben voor andere aspecten van de leefomgeving. Zo kunnen maatregelen om met het oog op natuurdoelstellingen de stikstofdepositie terug te dringen door middel van een programmatische aanpak in bepaalde gebieden ook leiden tot minder nitraat in het grondwater. In de milieueffectrapportage voor het geldende programma aanpak stikstof voor het tijdvak 1 juli 2015 – 1 juli 2021 is op dit soort gevolgen ingegaan.¹³⁹ Aangezien bij de programmatische aanpak van de stikstofproblematiek sprake is van ongewijzigde voortzetting van de voorheen geldende regels op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn de milieueffecten op dit punt neutraal.

De in het besluit gestelde regels over de middelen voor het vangen en doden van dieren en over de jacht borgen een selectieve, zorgvuldige wijze van schadebestrijding, populatiebeheer en jacht, waardoor – in samenhang met de algemene kaders in de Wet natuurbescherming op het vlak van soortenbescherming en de toelating van afwijkingen van de verschillende verbodsbepalingen – wordt geborgd dat de instandhouding van gezonde populaties van de betrokken soorten niet in het gedrang komt. De betrokken regels wijzigen materieel niet ten opzichte van de regels zoals die golden op grond van de Flora- en faunawet, zodat de milieueffecten neutraal zijn.

De in het besluit gestelde regels over de handel in en het bezit van dieren of planten van bedreigde of kwetsbare inheemse of uitheemse soorten moeten verzekeren dat de betrokken dieren en planten op legale wijze, in overeenstemming met de daarvoor geldende beschermingsregimes zijn verkregen en zijn daarmee een essentieel onderdeel van het wettelijk stelsel gericht op het behoud en de bescherming van de biologische diversiteit. De betrokken regels wijzigen materieel niet ten opzichte van de regels zoals die golden op grond van de Flora- en faunawet, zodat de milieueffecten neutraal zijn. De in het besluit voorziene sanctionering van administratieve voorschriften in dit kader door middel van bestuurlijke boeten, moet leiden tot een doelmatige handhaving en draagt dus bij aan de doelstelling van behoud en bescherming van de biologische diversiteit.

6.3.3. Bestuurlijke lasten

¹³⁹ <http://pas.natura2000.nl>.

Provincies en gemeenten

Het onderhavige besluit voorziet niet in nieuwe taken of bevoegdheden voor de provincies ten opzichte van de regels die zijn gesteld in de Wet natuurbescherming. De aanwijzing van categorieën van handelingen en projecten en van gebieden waarvoor de Minister van Economische Zaken in plaats van provinciale of gedeputeerde staten bevoegd is, is conform de afspraken in het eerder aangehaalde Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact.¹⁴⁰ Een en ander leidt dus niet tot andere inzichten ten aanzien van de noodzakelijke middelen voor de provincies, zoals deze ter beschikking zijn gesteld overeenkomstig het bestuursakkoord en het Natuurpact.

Het onderhavige besluit voorziet ook voor gemeenten niet in nieuwe taken of bevoegdheden ten opzichte van de regels die zijn gesteld in de Wet natuurbescherming. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is in haar commentaar ingegaan op de kosten voor gemeenten die volgens haar zouden voortvloeien uit het overeenkomstig de Wet natuurbescherming verplicht aanhaken van de Natura 2000-vergunning en de ontheffing van de soortenbeschermingsverboden bij de omgevingsvergunning. Zij heeft geadviseerd het verplicht aanhaken nu niet in te voeren, aangezien het verplicht aanhaken bij invoering van de Omgevingswet weer zou komen te vervallen.

In reactie daarop wordt opgemerkt dat de Omgevingswet straks zal voorzien in de mogelijkheid om voor de natuuraspecten een aparte omgevingsvergunning aan te vragen – de enkelvoudige omgevingsvergunning natuur – of om deze natuuraspecten samen met andere aspecten te laten toetsen in een zogenoemde meervoudige omgevingsvergunning. Het kabinet heeft het voornemen om provincies, en in uitzonderingsgevallen de Minister van Economische Zaken, in het toekomstige Omgevingsbesluit aan te wijzen als bevoegd gezag voor de enkelvoudige omgevingsvergunning voor natuuraspecten. De gemeenten zullen op grond van de toekomstige Omgevingswet het bevoegd gezag zijn voor de meervoudige omgevingsvergunning, waarbij voor het natuuraspect een advies met instemming is vereist van provincies, en in uitzonderingsgevallen de Minister van Economische Zaken.

Tegen die achtergrond acht het kabinet het van belang dat in de periode dat de Wet natuurbescherming van kracht is, bedrijven en burgers ook de mogelijkheid hebben om een separate Natura 2000-vergunning en een separate flora- en fauna-ontheffing aan te vragen, of om de Natura 2000-toets en de flora- en faunatoets onderdeel te laten zijn van een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Daarom zullen de bepalingen van de Wet na-

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 6.

tuurbescherming die de verplichte aanhaking van de natuurtoetsen in de omgevingsvergunning regelen, niet in werking treden.¹⁴¹ In plaats daarvan wordt de vrijwillige aanhaking zoals die gold op grond van de toenmalige Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998, gecontinueerd. Dit wordt geregeld in artikel 5.13. Verwezen wordt naar de toelichting op dit artikel in paragraaf 8.

Over het besluit en de Regeling natuurbescherming zelf heeft de VNG geen opmerkingen gemaakt.

Openbaar Ministerie en rechterlijke macht

Het onderhavige besluit leidt niet tot een toename van de lasten voor het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht, ten opzichte van de lasten als voorzien in paragraaf 11.6 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming. De in het besluit geregelde daadwerkelijke invoering van bestuurlijke boetes voor overtreding van administratieve voorschriften in het kader van de regels over bezit van en handel in dieren en planten van beschermde inheemse en uitheemse diersoorten kan leiden tot enige ontlasting van het Openbaar Ministerie.

Het Openbaar Ministerie is direct betrokken bij de totstandkoming van het onderhavige besluit en de Regeling natuurbescherming. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak is om advies gevraagd. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft afgezien van het uitbrengen van een advies. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies erop gewezen dat hij in zijn aanvullende advies over het toenmalige wetsvoorstel natuurbescherming d.d. 15 januari 2015 heeft berekend dat de werklasterconsequenties van de Wet natuurbescherming voor de rechtbanken neerkomen op ongeveer € 700.000,-- per jaar. De Raad verwacht niet dat het onderhavige besluit en de Regeling natuurbescherming in aanvulling daarop tot extra werklasterconsequenties zullen leiden. De Raad wijst er in zijn advies verder op dat in de gevallen waarin de Minister van Economische Zaken op grond van artikel 1.3 e.v. bevoegd is en administratief beroep wordt ingesteld bij de rechtbank in eerste aanleg, de relatieve competentieregels met zich brengen dat de bevoegdheid ligt bij de rechtbank binnen wiens werkgebied de woonplaats of de vestigingsplaats van de persoon of organisatie die als eerste beroep instelt is gelegen (artikel 8.8 van de Algemene wet bestuursrecht). Die bevoegdheid geldt ook voor de latere beroepen van de andere personen of organisaties die beroep tegen hetzelfde besluit instellen, ook al zijn zij niet in het werkgebied van de betrokken rechtbank woonachtig of gevestigd. De inhoudelijke opmerkingen van de Raad bij de bestuurlijke boeten zijn besproken in hoofdstuk 5 van deze nota van toelichting.

¹⁴¹ Artikelen 2.7, vijfde lid, 3.3, achtste lid, 3.8, achtste lid, 7.3, 9.4, derde, vijfde en elfde lid, 9.6, tweede, vierde en zesde lid, en 10.8 (met uitzondering van onderdeel H), van de Wet natuurbescherming.

6.3.4. Effecten mededinging

PM uitkomst notificatie technische voorschriften en dienstenrichtlijn.

7. Zienswijzen

Het ontwerp van het besluit is voor commentaar voorgelegd aan maatschappelijke organisaties van belanghebbenden, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). Tevens is advies gevraagd aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Raad voor de Rechtspraak en het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal). Reacties zijn ontvangen van 41 maatschappelijke organisaties en individuele burgers, van de bestuurlijke organisaties (IPO, VNG, UvW) en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Raad voor de Rechtspraak en Actal. De Raad voor Dierenaangelegenheden heeft desgevraagd specifiek advies uitgebracht over de aan te wijzen vang- of dodingsmiddelen voor vogels en heeft in aanvulling daarop uit eigen beweging een aantal aanbevelingen gedaan.

In paragraaf 4.3 is ingegaan op het advies van de Raad voor Dierenaangelegenheden, op de aanvullende aanbevelingen van deze Raad wordt aan het slot van dit hoofdstuk ingegaan. In paragraaf 6.3.1 is ingegaan op het advies van Actal en in paragraaf 6.3.3 op de adviezen van de VNG en de Raad voor de Rechtspraak.

De uitgebrachte commentaren van burgers, belangenorganisaties en bestuurlijke koepels hebben op verschillende plekken geleid tot verduidelijking van de tekst van het besluit of de nota van toelichting, danwel van de Regeling natuurbescherming en de daarbij horende toelichting. Een deel van de uitgebrachte adviezen betreft wensen tot wijziging van in de Wet natuurbescherming opgenomen regels; die regels gelden voor het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming evenwel als uitgangspunt en wijziging daarvan is thans niet aan de orde. In deze nota van toelichting en in de toelichting bij de Regeling natuurbescherming is te bestemder plekke gerefereerd aan de commentaren die aan het desbetreffende onderwerp raken. Onderstaand wordt ingegaan op enkele bredere thema's in de commentaren.

Bevoegdheden

Naar aanleiding van het commentaar van het IPO is in artikel 1.3 van het onderhavige besluit de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken voor besluiten

ten aanzien van de exclusieve economische zone, het betwiste deel van het Eems-Dollardgebied en niet-provinciaal ingedeelde gebieden beperkt tot activiteiten die geheel of grotendeels in die gebieden plaatsvinden; besluiten ten aanzien van activiteiten die geheel of grotendeels buiten die gebieden plaatsvinden maar voor die gebieden wel gevolgen hebben vallen niet onder de bevoegdheid van de minister. Voor het overige vragen provincies op enkele andere punten verdere verduidelijking. Mede tegen die achtergrond is in hoofdstuk 8 een uitvoerige toelichting bij de betrokken artikelen opgenomen. Voor een belangrijk deel gaat het evenwel om casuïstiek die niet in algemene regels is te vangen, maar die in de praktijk goede afstemming tussen de bevoegde gezagen vraagt. In het verleden heeft die afstemming ook altijd op goede wijze plaatsgevonden ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling zoals die voortvloeide uit het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, welk besluit als uitgangspunt is genomen voor de regeling in artikel 1.3.

Natura 2000 en programmatische aanpak stikstof

Verschillende commentaren – onder meer die van VNO-NCW & MKB-Nederland, de Federatie Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën, LTO-Nederland, de Nederlandse Melkveehoudersvakbond, de Regiegroep Recreatie en Natuur, de Omgevingsdienst IJmond, de Vereniging Natuurmonumenten, de Gasunie, Prorail, UvW en IPO – hadden betrekking op het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden of op de programmatische aanpak stikstof.

Over het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden – buiten de programmatische aanpak stikstof – worden geen regels gesteld in het onderhavige besluit of de Regeling natuurbescherming; die regels zijn gesteld in de Wet natuurbescherming en zijn uitvoerig toegelicht in de memorie van toelichting bij het voorstel voor die wet. Waar in de nota van toelichting aan het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden is gerefereerd, hebben de opmerkingen hier en daar tot verduidelijking van de tekst aanleiding gegeven.

Ten aanzien van de programmatische aanpak stikstof is thans gekozen voor de 1-op-1 omzetting van de voorheen geldende regeling in het onderhavige Besluit en de Regeling natuurbescherming, gelet op de korte duur dat die regeling alsook het programma aanpak stikstof van kracht is. In het onderhavige besluit zijn enkel beperkte wijzigingen doorgevoerd ten aanzien van de grenswaardenregeling, overeenkomstig de commentaren van het IPO en VNO-NCW & MKB-Nederland. Daarnaast zijn enkele technische verbeteringen aangebracht in de Regeling natuurbescherming.

Voor zover in commentaren wordt aangedrongen op zekerstelling van voldoende ontwikkelingsruimte voor de eigen sector of werkzaamheden, zij erop gewezen dat de hoeveelheid ontwikkelingsruimte onmiddellijk afhankelijk is van de mate waarin

de stikstofdepositie daalt, van de reservering van ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten en het beleid om de schaarse ruimte te verdelen. Een en ander hangt samen met de keuzen die zijn gemaakt in het kader van het programma aanpak stikstof, de afspraken die zijn gemaakt in convenanten en de door provincies opgestelde beleidsregels. De regels gesteld in het onderhavige besluit of de Regeling natuurbescherming zijn niet op specifieke sectoren gericht. Zij stellen wel op systeemniveau eisen ter verzekering van een evenwichtige verdeling van ontwikkelingsruimte tussen prioritaire projecten en andere handelingen enerzijds en niet als prioritaire geduide projecten en andere handelingen anderzijds, alsook van een evenwichtige verdeling van de toedeling van ontwikkelingsruimte over de programmaperiode van zes jaar. De voor het programma en wijzigingen daarvan voorgescreven voorbereidingsprocedure voorziet erin dat eenieder zijn zienswijze naar voren kan brengen voordat het programma of de wijziging definitief wordt vastgesteld.

Soortenbescherming

Veel commentaren betroffen de bij het onderhavige besluit aangewezen middelen voor het vangen en doden van vogels en de in Regeling natuurbescherming toegelaten middelen en ondersteunende middelen in het kader van de landelijke vrijstelling voor schadebestrijding. Dat geldt onder meer voor de commentaren van Vogelbescherming Nederland, de Vereniging Politie Dieren- en Milieubescherming, de Federatie Particulier Grondbezit, de Koninklijke Jagersvereniging, het Nationaal overleg valkerij organisaties, het Vogeltrekstation, de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer, de Plattelandsalliantie Nederland, de Faunabescherming, de Dierenbescherming, de Dierencoalitie, de Nederlandse faunabeheereenheden, en het IPO. Met het oog op een zorgvuldige afweging door het kabinet ten aanzien van de aan te wijzen middelen, waarbij onder meer ook het voorkomen van onnodig lijden van vogels en ethische aspecten moeten worden betrokken, is advies gevraagd aan de Raad voor de Dierenaangelegenheden. Enkele door het IPO voorgestelde middelen zijn op basis van dat advies geschrapt en ten aanzien van de andere middelen zijn in het besluit nadere voorwaarden of beperkingen aan het gebruik gesteld. Ten algemene geldt dat steeds bij de vrijstelling of ontheffing van de verbodsbepalingen die strekken ter bescherming van vogelsoorten zorgvuldig zal moeten worden gemotiveerd, waarom in de gegeven situatie voor de betrokken soorten voor het in die vrijstelling of ontheffing voorgeschreven middel is gekozen.

Het IPO heeft voorts verzocht om zo min mogelijk soorten op de lijst van landelijk schadeveroorzakende soorten te plaatsen, zodat de er ruimte blijft om op regionaal niveau de afweging te maken ten aanzien van het verlenen van vrijstelling of ont-

heffing voor schadebestrijding. Dit geldt met name voor de vos. Andere organisaties – zoals Faunabescherming, Vogelbescherming Nederland – bepleitten helemaal geen soorten op de landelijke lijst te plaatsen. De Koninklijke Jagersvereniging daarentegen bepleitte de opname van meer soorten. Zoals in paragraaf 4.1 van de nota van toelichting is aangegeven, is ervoor gekozen de thans bestaande lijst te continueren; voor alle daarop opgenomen soorten geldt dat zij aan de wettelijke criteria voor aanwijzing voldoen. Voor de soorten waarvan de Koninklijke Jagersvereniging opname bepleitte, geldt dat een planmatige, provinciale aanpak uitkomst kan bieden.

De Koninklijke Jagersvereniging, de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer, de Federatie Particulier Grondbezit, de Nederlandse faunabeheereenheden, individuele jagers en het IPO hebben verzocht exoten en verwilderde dieren aan te wijzen voor de bestrijding waarvan het geweer mag worden gebruikt. De Vereniging Natuurmonumenten verzocht hetzelfde ten aanzien van op de Unielijst op grond van de Europese exotenverordening aangewezen invasieve exoten en de UvW ten aanzien van muskusratten. Het betreft een onderwerp dat wordt geregeld in de Regeling natuurbescherming. Aan het verzoek is niet tegemoet gekomen. Het is wenselijk dat provincies ten aanzien van exoten en verwilderde katten eerst, via de verlening van een opdracht op grond van artikel 3.18 van de Wet natuurbescherming, een afweging maken over de noodzaak tot gebruik van het geweer voor de betrokken diersoort, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de soorten en de omstandigheden waaronder de bestrijding plaatsvindt.

Een deel van deze organisaties pleitten ook ten algemene voor een verruiming van de kalibers van de geweren die kunnen worden gebruikt voor het doden van dieren binnen de kaders van de Wet natuurbescherming. Een onderbouwing van de noodzaak van deze verruiming ontbreekt evenwel, en evenmin is onderbouwd dat de nieuwe kalibers voldoen aan de eis dat daarmee onnodig lijden van de te schieten dieren zoveel mogelijk kan worden voorkomen en de veiligheid niet in het geding is. De commentaren hebben derhalve niet geleid tot wijziging van de betrokken bepalingen in het onderhavige besluit. Ook de door een deel van deze organisaties bepleite mogelijkheid om het geweer ook vóór zonsopgang of na zonsondergang en op zondag te gebruiken en om geluiddempers en kunstmatige lichtbronnen e.d. te gebruiken zijn niet overgenomen. Onder omstandigheden kan de provincie in individuele gevallen afwijkingen toestaan, maar dat vergt een zorgvuldige afweging waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval. De door sommige van de organisaties en de Nederlandse melkveehoudersbond bepleite verlenging van de in het onderhavige besluit geregelde geldigheidsduur van de jacht-

akte tot 5 jaar is evenmin overgenomen; uit een oogpunt van openbare veiligheid is het van belang dat jaarlijks wordt bezien of er redenen zijn om de belanghebbende het gebruik en bezit van een geweer te ontzeggen.

De Habitatrictlijn en het Verdrag van Bern vereisen dat Nederland regels stelt over onttrekking van dieren of planten van beschermde soorten (genoemd in bijlage V bij die richtlijn of bijlage III bij het verdrag, waaronder de das) of de exploitatie daarvan, als dat nodig is met het oog op de bescherming van hun staat van instandhouding. De Wet natuurbescherming voorziet daarom in een basis om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen, als dat nodig mocht zijn, over het kopen, het verkopen, het te koop aanbieden, het in bezit hebben en het vervoeren voor verkoop van deze dieren of planten. Verschillende organisaties – onder meer de Stichting Das en Boom, de Stichting dier en recht en het Netwerk Groene Bureaus – vroegen om een verbod op het verhandelen en onder zich hebben van dassen, eekhoorns, egels, gewone of grijze zeehonden. Dit in aanvulling op de wettelijke verboden op het doden, vangen en het beschadigen van rustplaatsen van dieren van deze soorten. In het Besluit natuurbescherming is hier geen uitvoering aan gegeven, omdat de staat van instandhouding van de desbetreffende soorten in Nederland niet in het geding is als gevolg van onttrekking of exploitatie.

Aanbevelingen Raad voor Dierenaangelegenheden

De Raad voor Dierenaangelegenheden heeft uit eigen beweging in aanvulling op het door de Staatssecretaris van Economische Zaken gevraagde advies een aantal aanbevelingen gedaan over de aanwijzing van vang- of dodingsmiddelen voor vogels. De Raad deed in de eerste plaats de aanbeveling om ook de gevolgen te beoordelen van het gebruik van middelen die waren toegestaan op grond van de toenmalige Flora- en faunawet, hetzij in het vroegere Besluit beheer en schadebestrijding dieren, hetzij bij ontheffing van de Staatssecretaris van Economische Zaken of diens voorgangers op grond van artikel 75, derde lid, van de toenmalige Flora- en faunawet. Op die middelen had de adviesaanvraag van de Staatssecretaris van Economische Zaken geen betrekking. Een advies over het gebruik van die middelen is naar het oordeel van het kabinet niet nodig omdat het gebruik ervan al genoegzaam is beoordeeld. Over de middelen die waren aangewezen in het Besluit beheer en schadebestrijding dieren (geweren, honden, jachtvogels, lokvogels – inclusief levend gefokte kraaien, kauwen en eksters –, de middelen die zijn toegestaan op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden) heeft het Faunafonds destijds geadviseerd conform de destijds geldende wettelijke verplichting. Ten aanzien van middelen die bij ontheffing van de Staatssecretaris van Economische Zaken of diens voorgangers werden toegestaan (kastvallen, eendenkooien, luchtdrukgeweren die

niet aan de algemene eisen voldoen, vangkooien, vangnetten), is gertoetst aan het vereiste van artikel 73 van de toenmalige Flora- en faunawet dat onnodig lijden van dieren wordt voorkomen. Ten aanzien van de overige door het Interprovinciaal Overleg voorgestelde middelen bleek niet in hoeverre deze in de praktijk al dan niet werden toegepast op grond van een ontheffing van gedeputeerde staten en of zij het gebruik van die middelen hadden getoetst aan het aangehaalde artikel 73 van de Flora- en faunawet. Om die reden heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken ervoor gekozen de adviesaanvraag te richten op deze voorgestelde middelen.

Een aantal aanbevelingen van de Raad hebben betrekking op de wijze waarop de provincies invulling geven aan hun wettelijke bevoegdheid om ontheffing of vrijstelling voor het vangen of doden van vogels te verlenen en daarbij de vang- of dodingsmiddelen voor te schrijven. Zo deed de Raad de suggestie om een afwegingskader voor provincies te ontwikkelen voor het vangen en doden van vogels, pleitte de Raad ervoor niet alleen naar de welzijnsaspecten van het gebruik van de aan te wijzen middelen zelf te kijken, maar hierbij ook de gevolgen voor dierenwelzijn in andere stappen in het proces te betrekken, zoals het vervoeren en het houden van gevangen dieren. Ook wees de Raad erop dat welzijnsproblemen kunnen worden voorkomen door oorzaken van vogeloverlast te bestrijden in plaats van de overlast zelf als symptoom aan te pakken. Verder benadrukte de Raad het belang van een adequate handhaving en deed de Raad ten aanzien van het gebruik van bal-chatri de aanbeveling om de gevolgen voor met dit middel gevangen vogels te monitoren. Voor al deze aanbevelingen geldt dat provincies een eigen wettelijke verantwoordelijkheid hebben en zelf invulling geven aan de wijze waarop zij hun bevoegdheden toe passen. Provincies dienen alle relevante aspecten af te wegen bij het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen, met inbegrip van de eis dat bij het vangen en doden onnodig leed moet worden voorkomen (artikel 3.24, eerste lid) en dat bij schadebestrijding – kort gezegd – de minst bezwarende oplossing moeten worden gekozen (artikel 3.25, derde lid). De aanbevelingen van de Raad kunnen voor provincies een goede houvast bieden.

Verder deed de Raad de aanbeveling om het begrip “noodsituatie” te verduidelijken als voorwaarde voor het gebruik van slag-, steek- of snijwapens en de toepassing van cervicale dislocatie en om een lijst van toegestane slag- steek- of snijwapens op te stellen. Aangezien van geval tot geval door gedeputeerde staten bij de verlening van een ontheffing zal moeten worden beoordeeld of er sprake is van een noodsituatie die toepassing van deze middelen of deze methode rechtvaardigt, kunnen gedeputeerde staten dit in de ontheffing beargumenteren en kunnen zij nader aangeven welke slag-, snij- of steekwapens in dat geval mogen worden gebruikt.

De Raad deed ook de aanbeveling om dodelijke injecties aan te wijzen als middel. Aanwijzing is evenwel niet nodig omdat het hier gaat om het uitvoeren van diegeneeskundige handelingen, buiten de kaders van de Wet natuurbescherming. Wanneer het nodig is om vogels te doden met een dodelijke injectie, dan kan een betrokkene daarvoor een dierenarts inschakelen.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1.1

In de omschrijving van het begrip 'voor stikstofgevoelige habitats in en Natura 2000-gebied', dat relevant is voor de in hoofdstuk 2 van het besluit gestelde regels over onder meer de programmatische aanpak stikstof, zijn ook de voor stikstof gevoelige leefgebieden van vogels opgenomen. De begripsomschrijving in artikel 1, onderdeel s, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998, bevatte op dit punt een omissie. De op grond van artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn te bieden waarborgen ten aanzien van het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van de natuur en aantasting van de natuurlijke kenmerken hebben immers niet alleen betrekking op de natuurlijke typen habitats en habitats van soorten, genoemd in de bijlagen I en II bij de richtlijn, in de op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones. Zij gelden op grond van artikel 7 van de Habitatrichtlijn evenzeer voor de op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones voor leefgebieden van vogels, die eveneens deel uitmaken van het Natura 2000-netwerk en niet zelden ook geheel of gedeeltelijk samenvallen met de speciale beschermingszones die zijn aangewezen op grond van de Habitatrichtlijn. Dat geldt ook voor de verplichtingen ten aanzien van behoud en herstel van deze habitats en leefgebieden. Zoals artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn voorziet in het treffen van instandhoudingsmaatregelen gericht op behoud en herstel van habitats, zo voorziet artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn in een gelijkaardige verplichtingen voor leefgebieden van vogels. De programmatische aanpak stikstof strekt ertoe – zoals ook de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, van de wet – al deze verplichtingen in te vullen ten aanzien van beide categorieën van speciale beschermingszones, voor zover stikstofbelasting een gevaar is voor de realisatie van de natuurdoelstellingen in die zones, en de vergunningverlening voor stikstofdepositie veroorzakende projecten en andere handelingen te ondersteunen. Het geldende programma aanpak stikstof voor het tijdvak 1 juli 2015 – 1 juli 2021 heeft, derhalve mede betrekking op de voor stikstof gevoelige leefgebieden van vogels.

Artikel 1.2

Op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de wet zijn in het eerste lid van de artikelen 1.3, 1.4 en 1.5 van het onderhavige besluit de handelingen en projecten en de gebieden aangewezen, ten aanzien waarvan de in het tweede lid van die artikelen genoemde bevoegdheden worden uitgeoefend door de minister in plaats van door gedeputeerde staten of provinciale staten. Als bevoegde minister is in artikel 1.2 aangewezen "Onze Minister", zijnde ingevolge de begripsomschrijvingen in artikel 1 van de wet de Minister van Economische Zaken. Deze minister is verantwoordelijk voor het natuurbeleid en was op grond van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet en Boswet bevoegd voor het nemen van gelijkaardige besluiten. Afgezien is van de aanwijzing van ook andere ministers als bevoegd gezag. Op deze wijze zijn voor de besluiten die op het niveau van het Rijk blijven worden genomen continuïteit en concentratie van expertise verzekerd. Verwezen zij verder naar hoofdstuk 2 van deze nota van toelichting.

Artikel 1.3

Eerste lid

In dit lid worden de categorieën van handelingen en projecten aangewezen ten aanzien waarvan de Minister van Economische Zaken de in het tweede lid genoemde bevoegdheden uitoefent. 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 geen wijziging beoogd. Waar mogelijk zijn de categorieën van activiteiten wel meer geclusterd en zijn formuleringen gelijk getrokken, verduidelijkt en zo nodig geactualiseerd; overlappende categorieën zijn samengevoegd.

Onderdeel a

Onderdeel a heeft betrekking op belangrijke infrastructuur voor vervoer en voor energietransport, op militaire infrastructuur en op waterstaatkundige werken die veelal een landelijke, althans provinciegrensoverschrijdende schaal hebben en wezenlijke basisvoorzieningen betreffen die van nationaal belang zijn.¹⁴² De verantwoordelijkheid voor deze infrastructuur en werken en voor de besluitvorming daarover ligt bij het Rijk; in de toepasselijke sectorale wetgeving is over het algemeen

¹⁴² Niet gevolgd is het commentaar van het Interprovinciaal Overleg om de infrastructuur op kaarten in de bijlage aan te geven. Daarmee wordt geen recht gedaan aan het dynamische karakter van de ten aanzien van de infrastructuur gebruikte begrippen en kunnen afwijkingen ontstaan ten opzichte van de sectorale wetgeving die bepalend is voor de uitleg van de desbetreffende begrippen.

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 de Wet natuurbescherming betreft en de Minister van Economische Zaken de bevoegdheden te laten uitoefenen.

De categorieën van handelingen en projecten die zijn geclusterd in onderdeel a, zijn alle overgenomen uit artikel 2 van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, waar zij waren opgenomen in de onderdelen f, i, j, n, o en p. De activiteiten ten aanzien van de Waddenzee, die in de onderdelen n en o werden genoemd, komen als zodanig niet meer terug: onderdeel n – de lozing van afwater op de Waddenzee – was in het kader van de bevoegdheidsverdeling alleen relevant voor zover afvalwater als onderdeel van een rijksactiviteit die betrekking heeft op aanleg, beheer of onderhoud ten aanzien van de Waddenzee wordt geloosd, maar dergelijke lozingen zijn als zodanig begrepen onder de aangewezen activiteiten met betrekking tot de hoofdwateren of hoofdvaarwegen; dat laatste geldt ook voor de in onderdeel o genoemde activiteiten met betrekking tot de vaargeulen in de Waddenzee. Verder is in onderdeel a de omschrijving van activiteiten voor de betrokken categorieën gelijk getrokken en verduidelijkt. In het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 werd – terwijl de aard van de activiteiten in de praktijk voor de verschillende vormen van infrastructuur en werken heel vergelijkbaar is – in een enkel geval gesproken over “aanleg, inrichting en gebruik”, in een ander geval over “aanleg, uitbreiding en wijziging” en in de meeste gevallen, tamelijk onbepaald over “activiteiten ten aanzien van”. De nu in de aanhef van onderdeel a opgenomen omschrijving preciseert overeenkomstig de staande uitvoeringspraktijk voor alle categorieën handelingen op gelijke wijze op welke activiteiten ten aanzien van de betrokken infrastructuur en waterstaatkundige werken de aanwijzing betrekking heeft. Alle in de opsomming in de aanhef van onderdeel a genoemde activiteiten zijn fysiek van aard en houden onmiddellijk verband met de functie die de desbetreffende infrastructuur en werken vervullen. Ook “gebruik” is in de opsomming opgenomen; bij vergunning- en ontheffingverlening wordt voor dit soort infrastructuur immers over het algemeen niet alleen gekeken naar de onmiddellijke gevolgen van de fysieke werkzaamheden in verband met de aanleg, uitbreiding of wijziging van infrastructuur of waterstaatswerken, maar ook naar de gevolgen voor het opvolgende gebruik. “Inrichting” wordt ook 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 2 van de nota van toelichting is aangegeven, zegt de aanwijzing van handelingen en projecten niet dat in alle gevallen ook daadwerkelijk een ver-

gunning, ontheffing of in voorkomend geval een melding vereist is. 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 schadelijk 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 wegen, maar ook kleinere 'wijzigingen' of beperkte voorzieningen in het kader van 'inrichting' zijn vaak minder ingrijpend van karakter. In veel gevallen zal er derhalve sprake zijn van activiteiten waarbij de verbodsbepalingen van de Wet natuurbescherming ten aanzien van Natura 2000-gebieden, dier- en plantensoorten en houtopstanden 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 vergunning-, ontheffing- of meldplicht, als de betrokken activiteiten zijn opgenomen in en worden uitgevoerd overeenkomstig het toepasselijke Natura 2000-beheerplan (artikel 2.9, eerste lid, van de wet), onderscheidenlijk een goedgekeurde gedragscode met betrekking tot dier- en plantensoorten (artikel 3.31 van de wet) of een goedgekeurde gedragscode met betrekking tot houtopstanden (artikel 4.4, tweede lid van de wet).

Voor de in onderdeel a, onder 1°, gebruikte begrippen 'hoofdwegen', 'landelijke spoorwegen' en 'hoofdvaarwegen' (onderdeel 1°) wordt – evenals in artikel 2, onderdeel p, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 – verwezen naar artikel 1 van de Tracéwet.¹⁴³ Uit het derde lid van dat artikel volgt dat die begrippen ook betrekking hebben op delen van die wegen. Onder de 'aanleg', 'wijziging' en 'inrichting' van hoofdwegen wordt mede begrepen het realiseren van een ecoduct. Voorbeelden van 'beheer' en 'onderhoud' van wegen zijn – buiten de reeds genoemde gladheidbestrijding en het bermbeheer – het opnieuw asfalteren en belijnen van de weg, het renoveren van geluidschermen. Onder 'wijziging' of

¹⁴³ ProRail BV deed in haar commentaar de suggestie om een verwijzing op te nemen naar 'hoofdspoorweg' als bedoeld in de Spoorwegwet in plaats van naar 'landelijke spoorweg' als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet'. Hiervan is vooralsnog afgezien omdat deze aanpassing mogelijk zou leiden tot een verschuiving van bevoegdheden van provincies naar het Rijk.

'inrichting' van hoofdwegen valt het aanbrengen van nieuwe matrixborden boven de weg. Voorbeelden van 'beheer' en 'onderhoud' bij landelijke spoorwegen zijn het repareren van bovenleidingen en renoveren van aan het spoor verbonden elektriciteitsstations. Voorbeelden van 'beheer' en 'onderhoud' van hoofdvaarwegen zijn het uitdiepen of op diepte houden van een vaargeul of van een onmiddellijk daarmee verbonden, langs de hoofdvaarweg liggende overnachtingshaven; het uitbaggeren van een jachthaven die niet onmiddellijk met de hoofdvaarweg is verbonden valt niet onder de aangewezen categorie activiteiten. Onder 'aanleg', 'uitbreiding', 'inrichting', 'wijziging', 'beheer' en 'onderhoud' van hoofdvaarwegen wordt mede begrepen het storten van de baggerspecie die bij de uitvoering van die activiteiten is verkregen.

Voor de omschrijving van het in onderdeel a, onder 2°, gebruikte begrip 'primaire waterkering' wordt – evenals in artikel 2, onderdeel p, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 – aangesloten bij artikel 1.1, eerste lid, van de Waterwet. Het gaat volgens die omschrijving om een waterkering die beveiliging biedt tegen overstroming doordat deze behoort tot een dijkkring ofwel vóór een dijkkring is gelegen. Ook beweegbare delen zoals sluizen vallen daaronder. De bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken betreft de activiteiten ten aanzien van de waterkeringen of delen daarvan die tot de onmiddellijke verantwoordelijkheid van het Rijk behoren, omdat zij ook in beheer bij het Rijk zijn. De waterkeringen in beheer bij het Rijk zijn op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Waterwet aangewezen in artikel 3.2 in samenhang met bijlage III van het Waterbesluit. Een voorbeeld van een activiteit waarvoor de Minister van Economische Zaken bevoegd is bij de in het eerste lid genoemde besluiten is de renovatie van enkele met de Afsluitdijk verbonden sluizen, welke renovatie onder het in de opsomming van de aanhef van onderdeel a genoemde 'onderhoud' en in voorkomend geval 'wijziging' valt.

De omschrijving in onderdeel a, onder 3°, van de militaire infrastructuur is niet gewijzigd ten opzichte van artikel 2, onderdeel f, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. Het gaat om een groot aantal militaire terreinen, oefengebieden en inrichtingen van uiteenlopende aard, die de Minister van Defensie in Nederland in gebruik heeft. Ten aanzien van de militaire inrichtingen bepaalt artikel 3.3, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht dat de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd is om te besluiten over de aanvraag van omgevingsvergunningen die betrekking hebben op deze inrichtingen, vanwege hun nationale belang. Voorbeelden van de aldaar genoemde militaire inrichtingen zijn vlootbases, kazernes en verbindings- en commandocentra. Ingeval voor dergelijke inrichtingen behalve een omgevingsvergunning ook een vergunning of ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming aan de orde is, verleent de Minister van In-

frastrucuur en Milieu één integraal besluit op basis van de door de Minister van Economische Zaken af te geven verklaring van geen bedenkingen ten aanzien van de natuuraspecten. De bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken strekt zich uit tot de activiteiten die onmiddellijk verband houden met de uitoefening van de defensietaak; de aanleg van 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 in onderdeel a, onder 3°. In onderdeel a, onder 4°, is ten aanzien van de militaire luchthavens en de burgerluchthavens van nationale betekenis, waaronder Schiphol, die alle worden genoemd of gedefinieerd in artikel 8.1 van de Luchtvaartwet, de tekst van artikel 2, onderdeel p, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, gevolgd. Als burgerluchthavens van nationale betekenis gelden – behalve Schiphol – op grond van artikel 8,1, tweede, derde en vierde lid, van de Luchtvaartwet: de luchthaven Lelystad (Lelystad Airport), de luchthaven Eelde (Airport Eelde), de luchthaven Maastricht (Maastricht-Aachen Airport) en de luchthaven Rotterdam (Rotterdam-The Hague Airport).

Onderdeel a, onder 5° en 6°, heeft betrekking op het landelijke transportnet voor gas en hoogspanningsverbindingen voor het transport van elektriciteit. De enige wijziging in de aanduiding van deze infrastructuur in vergelijking met artikel 2, onderdelen i en j, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, is dat bij de hoogspanningsverbindingen overeenkomstig artikel 2.8.1 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is verduidelijkt dat onder deze verbindingen ook de daarmee verbonden schakel- en transformatorstations en andere hulpmiddelen worden begrepen. Onder 'landelijk gastransportnet' moet ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel 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.

In het voormalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 werden alleen "aanleg, uitbreiding en wijziging" van het landelijk transportnet en de hoogspanningsverbindingen vermeld als activiteiten waarvoor de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is, en niet "gebruik, beheer en onderhoud". Laatstgenoemde activiteiten zijn evenwel onmiddellijk verbonden met de eerstgenoemde activiteiten: de betrokken netten en leidingen moeten ook kunnen worden gebruikt voor gas- en elektriciteitstransport, en beheer en onderhoud zijn essentieel willen de netten en leidingen hun functie kunnen blijven vervullen en dus van nationaal belang. In de praktijk worden het gebruik, beheer en onderhoud meevergund bij de aanleg- of wijzigingsvergunning. Het zou erg ondoelmatig zijn als voor de verschillende activiteiten verschillende bevoegde gezagen vergunning zouden moeten afgeven, te weten voor aanleg, uitbreiding en wijziging de Minister van Economische

Zaken en voor gebruik, beheer en onderhoud de provincie.¹⁴⁴ Overigens wordt onder 'onderhoud' enkel het onderhoud aan de buizen, leidingen en installaties zelf verstaan, niet bijvoorbeeld de kap van bomen die in een hoogspanningsmast groeien; voor meldingen en ontheffingen in het kader van de herbeplantingsplicht is gedeputeerde staten bevoegd gezag. De doelgroep van aanvragers van besluiten ten aanzien van het gasnet en de hoogspanningsleidingen is beperkt: de Gasunie en Tennet.

Onderdeel b

De aanwijzing in onderdeel b, aanhef en onder 1°, van activiteiten ten aanzien van het voorkomen en tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn is overgenomen uit artikel 2, onderdeel p, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. De verantwoordelijkheid voor het tegengaan van afkalving van de kust indien dat uit een oogpunt van veiligheid is aangewezen is in artikel 2.7 van de Waterwet 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.

In onderdeel b, aanhef en onder 2°, wordt – anders dan in artikel 2, onderdeel d, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 – bij activiteiten niet meer toegevoegd "van nationaal belang", nu deze toevoeging tot onduidelijkheden leidt. 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. Ook wordt in aansluiting op de Wet territoriale zee, waarnaar het onderdeel verwijst, gesproken over "territoriale zee" in plaats van over "zee". Materieel brengt dit ten opzichte van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 geen wijzigingen met zich. Bij de onderhavige categorie gaat het om projecten zoals de 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 Economische Zaken al bevoegd gezag op grond van artikel

¹⁴⁴ Het commentaar van het Interprovinciaal Overleg dat daartoe leek te strekken is dan ook niet gevolgd.

1.3, derde lid, onderdeel c, van dit besluit, omdat de zee vanaf 1 kilometer uit de kust een niet-provinciaal ingedeeld gebied betreft.

Onderdeel b, aanhef en onder 3°, sluit aan bij de tekst van artikel 2, onderdeel k, van het toenmalige Besluit vergunningverlening Natuurbeschermingswet 1998, met dien verstande dat is verduidelijkt dat onder de gebruikte begrippen moet worden verstaan wat in de Mijnbouwwet onder deze begrippen wordt verstaan. De in het onderdeel genoemde 'delfstoffen' zijn mineralen of substanties van organische oorsprong die zich in de ondergrond bevinden. De Mijnbouwwet is van toepassing op delfstoffen die zich op meer dan 100 meter diepte bevinden. Op grond van die wet is de Staat eigenaar van deze delfstoffen en is een vergunning nodig om deze delfstoffen op te sporen, te winnen of na winning weer in de ondergrond op te slaan. De Minister van Economische Zaken is bevoegd gezag voor het verlenen van deze vergunningen. Met het onderhavige besluit wordt voor de betrokken activiteiten aangesloten bij de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op grond van de Mijnbouwwet.

Onderdeel c

De hoofdwaters zijn provinciegrensoverschrijdend en de ontwikkeling, werking en bescherming van deze wateren als wezenlijk onderdeel van het watersysteem in Nederland vertegenwoordigen een nationaal belang. De betrokken wateren zijn eigendom van de Staat en het beheer berust op grond van artikel 3.1 van het Waterbesluit over het algemeen bij het Rijk. Onderdeel c sluit aan bij de tekst van artikel 2, onderdeel e, van het toenmalige Besluit vergunningverlening Natuurbeschermingswet 1998, met dien verstande dat de verwijzing naar het Waterbesluit is gepreciseerd. Het begrip 'hoofdwaters' is gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, van het Waterbesluit en heeft betrekking op de in bijlage II, onderdeel 1, van dat besluit aangewezen wateren die in rijksbeheer zijn. De hoofdwaters bestaan uit de volgende categorieën: de zee, grote estuaria, het IJsselmeer, de Rijn, de IJssel en de Maas en de met deze waterlichamen verbonden wateren.

Voor de omschrijving van de activiteit – te weten "het treffen van maatregelen en voorzieningen die nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van hoofdwaters" – is aangesloten bij de terminologie van de Waterwet. Daarin is onder meer bepaald dat het nationaal waterplan, de regionale waterplannen en de beheerplannen een beschrijving dienen te bevatten van de maatregelen en voorzieningen met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van wateren. Leidend voor het antwoord op de vraag of de Minister van Economische Zaken bevoegd is ten aanzien van activiteiten met betrekking tot hoofdwaters is derhalve de benoeming van een dergelijke op hoofdwaters betrekking hebbende maatregel of voorziening in die documenten.

Voorbeelden van maatregelen en voorzieningen die nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van hoofdwatersen zijn de maatregelen die onderdeel zijn van de programma's Ruimte voor de Rivier¹⁴⁵, Maaswerken en de Hoogwaterbeschermingsprogramma's¹⁴⁶. Ook de maatregelen en voorzieningen ter uitvoering van het Deltaprogramma¹⁴⁷ ten behoeve van de waterveiligheid en de verzekering van de zoetwatervoorziening vallen onder deze omschrijving. Bij deze programma's gaat het om een veelheid aan verschillende maatregelen, zoals bijvoorbeeld kribverlaging, zomerbedverdieping, waterberging, 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 valt onder de omschrijving van onderdeel c.

Onderdeel 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 is iets verruimd ten opzichte van artikel 2, onderdeel g, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, omdat deze in de praktijk onduidelijkheid gaf ten aanzien van bijvoorbeeld het ruimen door het Ministerie van Defensie van munitie uit de Tweede Wereldoorlog. Verder is verduidelijkt dat het gaat om activiteiten buiten de militaire oefenterreinen en militaire vliegvelden. Het gebruik van militaire oefenterreinen en vliegvelden valt immers reeds onder de categorie activiteiten, aangewezen in onderdeel a, aanhef en onder 3° en 4°. 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 vergunning of ontheffing 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.

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2004/05, 30 080, nr. 1.

¹⁴⁶ Kamerstukken II 2008/09, 27 625, nr. 103 en Kamerstukken II 2009/10, 27 625, nr. 167.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 179, nr. 1.

Onderdeel 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 Economische Zaken bevoegd om de op grond van de Wet natuurbescherming vergunning of ontheffing te verlenen. In onderdeel e is de formulering van artikel 2, onderdeel h, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 overgenomen.

Onderdeel f

De in onderdeel f aangewezen visserijactiviteiten komen overeen met de visserijactiviteiten die waren aangewezen in artikel 2, onderdelen l en m, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998.

De Visserijwet 1963 maakt onderscheid tussen zeevisserij, kustvisserij en binnenvisserij. Voor de zeevisserij heeft het onderhavige onderdeel slechts een beperkte betekenis, nu uit artikel 1.3, derde lid, onderdelen b en c, van dit besluit al voortvloeit dat de Minister van Economische Zaken 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 vanaf 1 kilometer uit de kust. 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 de Wet natuurbescherming niet van toepassing (artikel 1.2, tweede lid, van de wet); de uitvoering van dat beleid geschiedt overeenkomstig de bij en krachtens de Visserijwet 1963 gestelde regels.

Schaal- en schelpdiervisserij (onderdeel 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 handeling ten aanzien waarvan de Minister van Economische Zaken bevoegd is voor de besluiten op grond van de natuurwetgeving, 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. Daarnaast vindt visserij 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 Economische Zaken 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 Economische zaken in alle gevallen bevoegd gezag is op grond van dit besluit. Om dezelfde redenen als mechanische schaal- en schelpdiervisserij, is sleepnetvisserij in zoute wateren in het onderhavige besluit derhalve aangewezen als activiteit ten aanzien waarvan de Minister van Economische Zaken bevoegd is om vergunningen en ontheffingen op grond van de Wet natuurbescherming te verlenen.

Onderdelen g, h en i

In deze onderdelen worden categorieën van activiteiten aangewezen die van nationaal belang zijn vanwege de internationale betrekkingen en de ministeriële verantwoordelijkheid voor de gedragingen van leden van het Koninklijk Huis. Deze categorieën waren ook aangewezen in artikel 2, onderdelen a tot en met c, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998.

Onderdeel j

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 eenduidige landsgrens, met Duitsland eenduidige afspraken moet maken over het beheer en het gebruik van dit gebied. Met het oog daarop zijn handelingen en projecten die geheel of grotendeels in dat gebied plaatsvinden als categorie aangewezen, net als in artikel 3, onderdeel a, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. De Minister van Economische Zaken is daarmee bevoegd ten aanzien van de op grond van de Wet natuurbescherming vereiste vergunningen, ontheffingen en meldingen met betrekking tot die activiteiten.

In artikel 1.2, eerste lid, van de wet is geregeld dat de bepalingen ter bescherming van Natura 2000-gebieden en ter bescherming van dieren en planten van beschermde soorten ook van toepassing zijn in de exclusieve economische zone (hierna: EEZ). De Nederlandse EEZ is het gebied, gelegen in de Noordzee, dat grenst aan de territoriale zee – 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 de handelingen en projecten die geheel of grotendeels in dit gebied plaatsvinden, aangewezen als categorie van activiteiten ten aanzien waarvan bevoegdheden zijn neergelegd bij de Minister van Economische Zaken 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.

Er is van afgezien om de drie in het voorgaande genoemde categorieën van gebieden aan te wijzen op grond van artikel 1.3, vijfde lid, onderdeel b, van de wet. Een dergelijke aanwijzing zou namelijk ingevolge dat artikel onderdeel tot gevolg hebben dat de Minister van Economische Zaken ook bevoegd zou worden voor activiteiten die geheel of grotendeels buiten de gebieden plaatsvinden, maar wel gevolgen voor die gebieden hebben. Dat zou een uitbreiding van de rijksbevoegdheid in vergelijking met de regeling in het voormalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 betekenen, wat niet gewenst is.¹⁴⁸

Lid 2

Ten aanzien van de in het eerste lid van dit artikel aangewezen handelingen en projecten, zijn de bevoegdheden bij de Minister van Economische Zaken neergelegd voor zover die samenhangen met de verboden in de wet die strekken tot bescherming van Natura 2000-gebieden (hoofdstuk 2 van de wet), tot bescherming van individuele exemplaren van beschermde dier- of plantensoorten (hoofdstuk 3 van de wet) en tot behoud van houtopstanden, al dan niet in samenhang met de verplichting tot herbepanting (hoofdstuk 4 van de wet).

Bij de gebiedsbescherming gaat het om: het verlenen van Natura 2000-vergunningen (artikelen 2.7, tweede en derde lid, en 2.8, derde lid, van de wet), het opleggen van verplichtingen ten aanzien van handelingen ter bescherming van Natura 2000-gebieden (artikel 2.4, eerste, tweede en derde lid, van de wet), het bij vergunningverlening buiten beschouwing laten van de belasting van een Natura 2000-gebied door een factor waarvoor een programmatische aanpak is vastgesteld, als voldaan is aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde grenswaarden (artikel 5.5, eerste lid, van de wet) en het vaststellen van generieke voorschriften

¹⁴⁸ Het commentaar van het Interprovinciaal Overleg op dit punt is gevolgd.

ter vervanging van de vergunningplicht voor projecten (artikel 2.9, derde lid, van de wet).

Bij de bescherming van dier- en plantensoorten gaat het om: het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen van verboden ter bescherming van vogels (artikel 3.3, eerste en tweede lid, van de wet) en van dieren en planten, genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn (artikel 3.8, eerste en tweede lid, van de wet), het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen van het verbod op het gebruik van niet-selectieve vangmiddelen (artikel 3.4, tweede lid, en 3.9, tweede lid, van de wet), het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen van de verboden ter bescherming van dieren en planten van soorten, genoemd in de bijlage bij de wet (artikel 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, eerste of tweede lid, van de wet), de behandeling van meldingen van bepaalde handelingen die schadelijk zijn voor dieren en planten van soorten, genoemd in de bijlage bij de wet en het stellen van regels ten aanzien van die melding (artikel 3.11, eerste en tweede lid, van de wet), wanneer bij ministeriële regeling een meldingsplicht is ingevoerd ter vervanging van de verboden en de daaraan gekoppelde ontheffingen of vrijstellingen. De aanwijzing in het tweede lid is niet relevant voor de verlening van ontheffingen en vrijstellingen voor handel en bezit (artikelen 3.3, derde lid, en 3.8, derde lid, van de wet), waarvoor de Minister van Economische Zaken op grond van de wet de bevoegdheid heeft, die niet is beperkt tot bepaalde aangewezen handelingen en projecten. Van de aanwijzing zijn tevens uitgezonderd ontheffingen, vrijstellingen en afwijkingen ten behoeve van schadebestrijding en overlastbestrijding bij niet op de landelijke lijst aangewezen soorten, en ten behoeve van populatiebeheer (artikelen 3.15, derde lid, 3.16, derde lid, en 3.17, eerste lid); deze bevoegdheden liggen – evenals thans op grond van de Flora- en faunawet het geval is – te allen tijde bij de provincie.

De bevoegdheden ten aanzien van houtopstanden betreffen: het ontvangen van de kapmelding, het verlenen van een vrijstelling of ontheffing van de herbepantingsplicht en het opleggen van een kapverbod (artikelen 4.2, eerste tot en met derde lid, 4.3, derde lid, en 4.5, eerste, derde en vierde lid). De provincies adviseerden onder de Boswet de Minister van Economische Zaken over de uitoefening van de bevoegdheden op grond van die wet, zoals over de instelling van een kapverbod, en feitelijke werkzaamheden verrichtten, zoals de vaststelling of op adequate wijze invulling is gegeven aan de herbepantingsplicht. Dat is echter geen aanleiding om voor de aangewezen handelingen en projecten de betrokken bevoegdheden geheel door de provincies uit te laten oefenen, ook als sprake is van provincie-overstijgende belangen of projecten. Een andere benadering zou er immers toe leiden dat voor één-en-hetzelfde project dat gevolgen heeft voor èn een Natura 2000-gebied, èn beschermde soorten èn houtopstanden verschillende bevoegde gezagen bestaan.

Dat is ongewenst. De bestaande praktijk van advisering en verrichting van feitelijke werkzaamheden door de provincie ten aanzien van de houtopstanden in de gevallen waarin de minister bevoegd is zal worden gecontinueerd.

Artikel 1.4

Gelet op het provinciegrensoverschrijdende karakter is – conform de in hoofdstuk 2 van deze nota van toelichting aangehaalde passage van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming – het vervoer van zieke of gewonden dieren in een dierenambulance aangewezen als handeling waarvoor de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is voor de ontheffingverlening van de wettelijke verboden met betrekking tot bezit en handel van dieren van beschermde soorten (eerste lid, aanhef en onderdeel a, en tweede lid). Dat geldt ook voor het onder zich hebben van dode dieren ten behoeve van het prepareren daarvan (eerste lid, aanhef en onderdeel b, en tweede lid). Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel van de Wet natuurbescherming is aangegeven¹⁴⁹ zal bij ministeriële regeling voor de gehele doelgroep van preparateurs in een vrijstelling van het verbod op het bezit van dode beschermde dieren worden voorzien, zodat voor deze doelgroep in dat verband landelijk gelijklopende voorwaarden en beperkingen zullen gelden. Om de Minister van Economische Zaken deze bevoegdheid te verschaffen, is de betrokken handeling in artikel 1.4 aangewezen. Deze aanwijzing heeft overigens niet tot gevolg dat de in artikel 1.4 genoemde handelingen zijn toegestaan, enkel dat de bevoegdheden ten aanzien van die handelingen bij de Minister van Economische Zaken berusten. Over het al dan niet toestaan van deze handelingen zij verwezen naar de Regeling natuurbescherming voor het vervoer van zieke of gewonde dieren en naar paragraaf 4.4.2.2 van deze nota van toelichting voor het prepareren van dieren.

Artikel 1.5

De Minister van Economische Zaken is krachtens artikel 3.37, derde lid, van de wet belast met de uitvoering van de eerder aangehaalde verordening nr. 1143/2014 inzake de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten. De verordening heeft mede betrekking op het bestrijden van invasieve exoten en uit dien hoofde ligt het in de rede dat de Minister van Economische Zaken ter uitvoering van de verordening kan beschikken over de bevoegdheden die de gedeputeerde staten van de provincies hebben op grond van artikel 3.18, eerste, tweede en derde lid, in samenhang met het vierde lid van de wet ten aanzien van het terugbrengen van de stand van exoten. Deze bevoegdheden zien op het verlenen van de opdracht aan personen om de stand van dieren van invasie-

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 148.

ve soorten terug te brengen, het bepalen dat zij toegang hebben tot terreinen en het bepalen wat er met de bemachtigde dieren geschiedt. Artikel 1.5 van onderhavig besluit voorziet hierin.

Voor planten van invasieve soorten die op de Unielijst zijn geplaatst is geen aparte voorziening vereist. Op grond van de verordening is het verboden om dergelijke planten te houden. Wie desondanks deze planten op zijn grond heeft, overtreedt ditzo verbod en deze overtreding kan vervolgens bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, door middel van toepassing van bestuursdwang (artikel 7.2, tweede lid, onderdeel b, van de wet).

Artikel 1.6

Artikel 3.34, eerste lid, van de wet verbiedt, net als voorheen onder de Flora- en faunawet, het uitzetten van dieren. Hieronder 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 ingezet kunnen worden in het kader van biologische bestrijding, door middel van een vrijstelling of ontheffing van het verbod op het uitzetten van dieren in de natuur.

Op grond van artikel 3.34, derde lid, van de wet zijn provincies bevoegd voor het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen van het verbod op het uitzetten van van nature in Nederland voorkomende dieren. De Minister van Economische Zaken is terzake bevoegd ten aanzien van exoten. Voor biologische bestrijders is dit onderscheid echter niet werkbaar, omdat producenten en gebruikers van biologische bestrijders provinciegrensoverschrijdend actief zijn met zowel van nature voorkomende als exoten. 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 is in artikel 1.6 dan ook bepaald dat de Minister van Economische Zaken bevoegd is om vrijstelling of ontheffing te verlenen van het verbod op het uitzetten van van nature in Nederland voorkomende biologische bestrijders.

Artikel 1.7

Dit artikel continueert artikel 70 van de toenmalige Flora- en faunawet. Het regelt dat voor de uitoefening van de in de wet bij provincies neergelegde bevoegdheden inzake schadebestrijding, populatiebeheer en jacht (tweede lid) bij de Minister van

Economische Zaken berusten als deze activiteiten plaatsvinden in de Kroondomeinen (eerste lid).

Artikel 2.1

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 3.1.3.2 van deze nota van toelichting, waarnaar zij verwezen. In aanvulling op die toelichting zij het volgende opgemerkt.

Voor de eventuele latere toevoeging aan het programma van een Natura 2000-gebied geldt op grond van het vijfde lid van artikel 2.1 een vereenvoudigde procedure, waarbij behalve de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu uitsluitend de bevoegde gezagen voor de vaststelling van de beheerplannen van de desbetreffende gebieden zijn betrokken en dus niet alle bevoegde gezagen die eerder hebben ingestemd met het programma. Uiteraard 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. Overeenkomstig artikel 2.9, eerste lid, kunnen ook de desbetreffende maatregelen door middel van een vereenvoudigde procedure worden toegevoegd. De betrokken wijziging van het programma staat, ingevolge artikel 1.13, vierde lid, van de wet, wel open voor inspraak overeenkomstig afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door eenieder.

Het programma wordt vastgesteld met inbegrip van de gebieden waarop het programma betrekking heeft. Daarom vangt de periode van zes jaar, waarvoor het programma ingevolge het zesde lid van artikel 2.1 geldt, aan op het moment van vaststelling van het programma. Als een gebied nog niet is opgenomen maar later aan het programma wordt toegevoegd, geldt dat pas vanaf de toevoeging aan het programma ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld in besluiten als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, die betrekking hebben op dat gebied. Dit betekent dat de periode waarop met toepassing van het programma voor dat gebied van ontwikkelingsruimte gebruik kan worden gemaakt, aanvangt op het tijdstip waarop het gebied in het programma is opgenomen en doorloopt tot het eind van de periode waarvoor het programma is vastgesteld. Deze periode is dan dus korter dan de programmaperiode van zes jaar.

Artikelen 2.2 tot en met 2.6

Deze artikelen zijn toegelicht in paragraaf 3.1.3.3 van deze nota van toelichting, waarnaar zij verwezen. In aanvulling op die toelichting zij het volgende opgemerkt. In artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, is in het besluit overeenkomstig artikel 1.13, tweede lid, onder 1°, van de wet in vergelijking met artikel 19kh van de toenmalige

Natuurbeschermingswet 1998 geëxpliciteerd dat in het programma ook de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats wordt beschreven. Dat gebeurt in de analyses die als onderdeel van het programma voor elk afzonderlijk in het programma opgenomen Natura 2000-gebied worden opgesteld. Ook in de gebiedsanalyses van het geldende programma aanpak stikstof voor het tijdvak 1 juli 2015 – 1 juli 2021 is dat gedaan. Deze informatie is essentieel voor het kunnen bepalen van de noodzakelijke maatregelen voor het betrokken gebied en de te stellen doelstellingen, waarop wordt gemonitord (artikel 2.2, eerste lid, onderdelen c, e en j).

In de artikelen 19kh en 19kg, eerste lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 was het taalgebruik ten aanzien van de natuurdoelstellingen niet geheel eenduidig; over het algemeen wordt – terecht – gesproken over het verwezenlijken van de voor de betrokken Natura 2000-gebieden vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen, maar een enkele keer ook over “het bereiken van een goede staat van instandhouding in de gebieden” (artikel 19kg, eerste lid, onderdeel c) en over “het bereiken van een gunstige staat van instandhouding” (artikel 19kg, eerste lid, onderdeel d). In artikel 2.2, eerste lid, is, ter voorkoming van onduidelijkheden, deze terminologie gelijk getrokken en wordt – evenals overigens in artikel 2.1, eerste lid – steeds gesproken over de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied. Deze instandhoudingsdoelstellingen zijn afgeleid van de op landelijk niveau te realiseren gunstige staat van instandhouding voor de betrokken habitats. Op individueel gebiedsniveau behoeft geen gunstige staat van instandhouding te worden gerealiseerd.¹⁵⁰

In artikel 2.2, eerste lid, onderdeel i, wordt gesproken over de “resultaten van de ecologische beoordeling van het programma”, waar voorheen in artikel 19kh, onderdeel h, van de Natuurbeschermingswet 1998 werd gesproken over “de resultaten van een beoordeling”. Met deze kleine wijziging van terminologie is geen inhoudelijke wijziging beoogd, zoals moge blijken uit de uitwerking van deze beoordeling in respectievelijk artikel 2.5 van het onderhavige besluit en artikel 19kh, onderdeel h, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998. De terminologie sluit aan bij de terminologie in het tweede lid, onderdeel f, onder 7°, van artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming, welk artikel de grondslag voor de regeling in dit besluit van de programmatische aanpak stikstof biedt.

In artikel 2.5, onder 4°, is in vergelijking met artikel 19kh, onderdeel h, onder 4°, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 iets nauwkeuriger aangesloten bij de tekst van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en de omzetting daarvan in artikel 2.8 van de wet. Materieel gaat het om dezelfde toets. Voor de beoordeling of de natuurlijke kenmerken van een gebied worden aangetast moet volgens de leid-

¹⁵⁰ Zie kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 76, 79 e.v.

raad van de Europese Commissie worden gekeken naar de ecologische functies van het gebied, waarbij de beoordeling moet worden toegespitst op en beperkt tot de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied.¹⁵¹ 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. Dat sluit aan bij 'het in gevaar brengen van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied' zoals dat in artikel 19kh, onderdeel h, onder 4°, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 was geformuleerd. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) in de zaak Sweetman¹⁵² is geen sprake van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, indien het gebied wordt behouden in een gunstige staat van instandhouding, hetgeen volgens het Hof neerkomt op het duurzame behoud van de in deze richtlijn bedoelde bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een type natuurlijke habitat waarvan het doel van instandhouding ervan ertoe heeft geleid dat dit gebied in de lijst van gebieden van communautair belang is opgenomen.¹⁵³ In de zaak Sweetman spreekt het Hof – in het licht van de voorliggende vragen en specifieke omstandigheden van het geval – over de typen natuurlijke habitats die aanleiding gaven tot plaatsing van het Natura 2000-gebied op de lijst van gebieden van communautair belang. Gezien de algemene jurisprudentielijn en de andere zaken waarnaar het Hof verwijst en ook de systematiek en doelstellingen van de Habitatrichtlijn, moet ervan worden uitgegaan dat het door het Hof overwogene geldt voor alle leefgebieden van vogels, alle typen natuurlijke habitats en alle habitats van soorten waarvoor in het aanwijzingsbesluit instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd. Artikel 2.6, onderdeel b, van onderhavig besluit heeft eenzelfde inhoud als artikel 19kha van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998, dat via amendering in de wet was opgenomen.¹⁵⁴ Gedurende de programmaperiode wordt steeds nauwkeurig bijgehouden welke ontwikkelingsruimte is gebruikt en welke dus nog beschikbaar is (zie artikel 2.9 van het besluit). In het licht van de in artikel 2.4, eerste lid, van het besluit opgenomen eis van een evenwichtige verdeling van de ontwikkelingsruimte over het tijdvak, ligt het in de rede om halverwege het tijdvak de balans op te maken en te bezien hoeveel ontwikkelingsruimte in de tweede helft van het tijdvak nog beschikbaar zal zijn en op dat punt ook een doorkijk naar de volgende programmaperiode te bieden. Op basis van de verwachte behoefte aan ontwikkelingsruimte zou dat ook aanleiding kunnen geven voor aanvulling van het programma met extra

¹⁵¹ Leidraad van de Europese Commissie "Beheer van 'Natura 2000'-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG).

¹⁵² HvJ EG, 11-04-2013, zaak C-258/11, r.o. 39 en 40.

¹⁵³ Vgl. zaken C-308/08 (Commissie/Spanje), r.o. 21, en C-404/09 (Commissie/Spanje), r.o. 163.

¹⁵⁴ Amendement van het lid Van Veldhoven; Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 48.

maatregelen om meer ontwikkelingsruimte te creëren of tot een andere verdeling tussen sectoren, respectievelijk om met het oog op de volgende programmaperiode vast nieuwe maatregelen te ontwikkelen. Bij de betrokken tussenevaluatie moet overeenkomstig artikel 2.8, vierde lid, tweede volzin, van het besluit ook worden getoetst of er onnodig beslag op ontwikkelruimte wordt gelegd door reserveringen voor projecten en andere handelingen waarvan niet aannemelijk is dat daarvoor nog gedurende het lopende tijdvak van het programma toestemming zal worden verleend.

Artikelen 2.7, 2.8 en 2.9

Deze artikelen zijn toegelicht in paragraaf 3.1.3.4 van deze nota van toelichting, waarnaar zij verwezen. In aanvulling op die toelichting zij het volgende opgemerkt. In artikel 2.7, derde lid, van dit besluit is, anders dan in artikel 19kh, vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, geen basis opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de wijze van reservering van ontwikkelingsruimte, nu op grond van artikel 2.8 van dit besluit – overeenkomstig artikel 19kn, eerste lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 – die reservering zelf al in de ministeriële regeling wordt geregeld. Het eerst daarover bij dezelfde regeling stellen van regels komt geen betekenis toe.

Artikel 1.13, derde lid, van de wet biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de bevoegdheid van bestuursorganen om een onherroepelijk besluit waarin ontwikkelingsruimte is toegedeeld, in te trekken of te wijzigen, indien het project of de andere handeling waarop het besluit betrekking heeft, niet is gerealiseerd. Met artikel 2.7, vierde lid, van het onderhavige besluit wordt daaraan invulling gegeven, op overeenkomstige wijze als de regeling die voorheen artikel 19km, vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 bevatte. Door een niet-gebruikt toestemmingsbesluit in te trekken, wordt voorkomen dat onnodig beslag wordt gelegd op de ontwikkelingsruimte; na intrekking van het toestemmingsbesluit wordt de desbetreffende ontwikkelingsruimte overeenkomstig artikel 2.9, derde lid, van het onderhavige besluit door het betrokken bevoegde gezag weer bijgeschreven en komt daarmee beschikbaar voor andere projecten en handelingen. De betrokken bijzondere grondslag ziet op alle toestemmingsbesluiten, genoemd in het eerste lid van artikel 2.7 van het onderhavige besluit. Wat betreft de vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet, komt de voorziening naast de algemene voorziening van artikel 5.4 van de wet. Dat laatste artikel biedt een algemene basis om vergunningen in te trekken of te wijzigen als voldaan is aan de in dat artikel limitatief opgesomde gronden, kort gezegd: er is sprake van handelen in strijd met aan de vergunning of de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen, de vergunning is gebaseerd op onjuiste gegevens, de

vergunning is in strijd met wettelijke voorschriften of de omstandigheden zijn wezenlijk gewijzigd ten opzichte de situatie ten tijde van de vergunningverlening. Een beroep op artikel 5.4 van de wet vereist dat onderbouwd kan worden dat één van de daar genoemde gronden intrekking of wijziging van de vergunning rechtvaardigt; intrekking van een vergunning wegens het niet-realiseren van de vergunde activiteit zou dan bijvoorbeeld kunnen als expliciet in de vergunning ter zake van de termijn voor die realisatie een voorschrift zou zijn opgenomen dat niet is nageleefd. Een beroep op artikel 2.7, vierde lid, van het onderhavige besluit kan ongeacht of in het toestemmingsbesluit een termijn voor realisatie van de activiteit is opgenomen; de enkele constatering dat geen realisatie heeft plaatsgevonden volstaat.

Ten aanzien van de op grond van artikel 2.8, eerste lid, van het besluit aan te wijzen prioritaire projecten en andere handelingen, waarvoor ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd, zij opgemerkt dat het niet nodig is deze projecten en handelingen in alle gevallen individueel te duiden. De regeling kan immers ook betrekking hebben op een categorie van projecten of handelingen. De beschrijving van projecten, andere handelingen of categorieën van projecten of andere handelingen moet uiteraard wel zodanig zijn dat er geen misverstand over kan bestaan of in een concreet geval wel of geen reservering geldt.

Belangrijk is dat op het moment waarop een toestemmingsbesluit over het project moet worden genomen, in de registratie nog steeds voldoende ontwikkelingsruimte voor deze categorie is gereserveerd. Om dat te verzekeren is het van belang om ten behoeve van het programma zo nauwkeurig mogelijk te berekenen, zodat in het reken- en registratie-instrument AERIUS voor alle beoordelingseenheden van de onderscheiden habitats in de onderscheiden gebieden voldoende ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten apart is gezet. Indien het voorgenomen prioritaire project gedurende de programmaperiode verandert, heeft dit geen gevolgen zolang in alle beoordelingseenheden in het Natura 2000-gebied nog steeds voldoende ontwikkelingsruimte is gereserveerd. In de op grond van artikel 2.8, eerste lid, vastgestelde ministeriële regeling, hoeft de bij de reservering benodigde ontwikkelingsruimte niet te worden genoemd. Desgewenst kan dat echter wel, bijvoorbeeld als het wenselijk is een beperking op te nemen voor de hoeveelheid ruimte die ten behoeve van een prioritair project ten hoogste mag worden aangesproken door het bevoegd gezag.

Artikel 2.8, tweede en derde lid, verbindt voorwaarden aan prioritaire projecten waarvoor ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd en aan de omvang van de gereserveerde ontwikkelingsruimte. De bepaling beoogt een onnodig beslag op de schaarse ontwikkelingsruimte ten behoeve van op voorhand als prioritair aangemerkte projecten te voorkomen. Zij is een omzetting van artikel 19kn, vijfde en zesde lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998, dat via een amende-

ment in die wet was opgenomen.¹⁵⁵ Bij onnodig beslag gaat het in ieder geval om een beslag op de ontwikkelingsruimte voor een grotere stikstofdepositie dan de hoeveelheid waarvan aannemelijk is dat het project of andere handeling die zal veroorzaken. Gelet op de parlementaire discussie wordt onder 'onnodig' echter ook verstaan een onevenwichtige verdeling tussen de ontwikkelingsruimte die beschikbaar is voor prioritaire projecten en andere handelingen (segment 1) en voor overige projecten en andere handelingen (segment 2), wat betekent dat de bevoegd gezagen zeer scherp moeten zijn bij hun keuze van projecten en andere handelingen die naar hun oordeel als prioritair moeten worden aangemerkt. Duidelijk is dat op dit laatste punt sprake is van een ruime beoordelingsmarge van de bevoegde gezagen die het programma aanpak stikstof vaststellen of daarmee instemmen. Ook het vierde lid van artikel 2.8 heeft als oogmerk het voorkomen van een onnodig beslag van reserveringen op de schaarse ontwikkelingsruimte, in dit geval door projecten of andere handelingen waarvan onaannemelijk is dat daarvoor nog in het lopende tijdvak een beroep op de gereserveerde ontwikkelingsruimte zal worden gedaan. Het artikellid komt overeen met artikel 19kn, tweede lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998, zoals dat als gevolg van amendering was komen te luiden.¹⁵⁶

In artikel 2.9, tweede lid, is ten opzichte van artikel 19ko, eerste lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 verduidelijkt dat ingeval sprake is van toedeling van ontwikkelingsruimte bij een omgevingsvergunning, het bevoegd gezag voor de verklaring van geen bedenkingen – meestal gedeputeerde staten, soms de Minister van Economische Zaken – verantwoordelijk is voor de registratie van de afschrijving van de toegedeelde ontwikkelingsruimte. Tevens is in het vijfde lid een tweede volzin opgenomen, die verduidelijkt dat ingeval toepassing wordt gegeven aan artikel 2.8, vierde lid, van het besluit, het geheel of gedeeltelijk vervallen van de reservering wordt geregistreerd; in dat geval door de Minister van Economische Zaken.

Artikel 2.10

Dit artikel bevat – overeenkomstig artikel 19ki van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 – mogelijkheden voor een vereenvoudigde procedure ingeval van bepaalde wijzigingen of afwijkingen van het programma, waardoor niet alle partijen die vanwege het vereiste van overeenstemming als bedoeld in artikel 2.1, vierde lid, van het onderhavige besluit formeel betrokken waren bij het oorspronkelijke programma, opnieuw behoeven in te stemmen.

¹⁵⁵ Amendement van de leden Dik-Faber en Van Veldhoven; Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 85.

¹⁵⁶ Amendement van het lid Dik-Faber; Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 28.

Het eerste lid bevat een algemene bevoegdheid voor de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu tot wijziging, vervanging en toevoeging van maatregelen aan het programma. Uiteraard mag die wijziging geen afbreuk doen aan de algemene eisen die in artikel 2.1, eerste en tweede lid, van het onderhavige besluit aan het programma worden gesteld, namelijk dat het programma gericht moet zijn op een ambitieuze maar realistische vermindering van de stikstofdepositie uit in Nederland aanwezige bronnen en op het realiseren binnen afzienbare termijn van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats. In het verlengde hiervan eist artikel 2.10, eerste lid, dan ook dat de ministers vaststellen wat de gevolgen van de wijziging zijn voor het eerder – overeenkomstig artikel 2.5 van het besluit – gevelde ecologische oordeel over het programma.¹⁵⁷ Van belang is voorts dat ingeval een wijziging ten aanzien van de opgenomen maatregelen negatieve gevolgen heeft voor de ontwikkelingsruimte in een Natura 2000-gebied, ook de bevoegde gezagen voor het vaststellen van het beheerplan voor de desbetreffende gebieden ook bij de wijziging worden betrokken. Veelal zijn dat gedeputeerde staten van de betrokken provincie, die ook bevoegd zijn voor vergunningverlening en in dat kader geconfronteerd kunnen worden met belemmeringen voor het toestaan van nieuwe ontwikkelingen in en rond het gebied in verband met de verminderde ontwikkelingsruimte. Bovendien is het aangewezen om met het bevoegde gezag te bezien of de wijziging die leidt tot een verminderde ontwikkelingsruimte ook aanleiding geeft tot andere wijzigingen in het maatregelenpakket, in het bijzonder aanscherping van de gebiedsgerichte maatregelen. Tegen die achtergrond schrijft het eerste lid, tweede volzin voor dat de wijziging plaatsvindt in overeenstemming met dit bevoegde gezag. Op de betrokken wijziging is ingevolge artikel 1.13, vierde lid van de wet, wel de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat eenieder een zienswijze naar voren kan brengen.

Andere overheden kunnen ingevolge het tweede lid van artikel 2.10 maatregelen gewijzigd uitvoeren of vervangen, wanneer de bestuursorganen die bevoegd zijn tot het vaststellen van het beheerplan voor het desbetreffende gebied daarmee instemmen. Dit leidt niet tot een wijziging van het programma. Deze voorgestelde voorziening geldt alleen wanneer de wijziging van maatregelen geen negatieve gevolgen heeft voor de ontwikkelingsruimte. Zijn die negatieve gevolgen er wel, dan is een wijziging van het programma nodig door de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu overeenkomstig het eerste lid van het artikel. Ten opzichte van artikel 19ki, tweede lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 is – overeenkomstig de huidige praktijk op grond van het geldende programma aanpak stikstof 1 juli 2015 – 1 juli 2021 – verduidelijkt dat de vervan-

¹⁵⁷ De Omgevingsdienst IJmond wees in haar commentaar terecht op het belang hiervan.

gende maatregelen ten minste even doeltreffend zijn als de oorspronkelijk voorziene maatregelen.

Artikel 2.11

Artikel 2.11 bevat evenals voorheen artikel 19kq van de Natuurbeschermingswet 1998 een regeling over de betrokken bestuursorganen bij de ministeriële regeling ten aanzien van het bepaalde, in het eerste lid, genoemde aspecten die specifiek het programma betreffen. Gelet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu voor het programma aanpak stikstof, wordt ten aanzien van deze aspecten ook de regeling door hen gezamenlijk vastgesteld (eerste lid). Vanwege de medeverantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen voor de vaststelling van beheerplannen voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden, wordt de regeling pas vastgesteld na overleg met deze bevoegde gezagen; in de praktijk gaat het dan om gedeputeerde staten van de provincies en de minister van Defensie (tweede lid). Voor zover de ministeriële regeling betrekking heeft op het reserveren van ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten en andere handelingen is – gezien het belang daarvan voor de werking van het totale programma, in het bijzonder de gevolgen voor de beschikbaarheid van ontwikkelingsruimte voor andere ontwikkelingen – met deze bevoegde gezagen overeenstemming vereist (derde lid). In artikel 19ki, derde lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 werd dit vereiste tot overeenstemming beperkt tot de bevoegde gezagen voor vaststelling van het beheerplan, waarin de stikstofdepositie van de betrokken projecten en andere handelingen hoofdzakelijk plaatsvindt. Maar in de praktijk komt deze laatste precisering geen betekenis toe en zijn ook bij toepassing van dit aanvullende criterium alle provincies betrokken. Gezien het belang van het verdelingsvraagstuk is ook niet goed te motiveren dat niet alle bevoegde gezagen die moeten instemmen met de vaststelling van het programma, ook met dit aspect van de regeling zouden moeten instemmen.

Artikelen 2.12 en 2.13

De vrijstelling van de vergunningplicht, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet en de natuurtoets, voor bepaalde projecten en andere handelingen die een stikstofdepositie van ten hoogste een bepaalde grenswaarde veroorzaken, of plaatsvinden op tenminste een bepaalde afstand van Natura 2000-gebieden, is toegelicht in paragraaf 3.2.1 van deze nota van toelichting, waarnaar zij verwezen. Artikel 2.12 regelt de volledige vrijstelling, ingeval buiten stikstofdepositie geen andere factoren aan de orde zijn die schadelijke effecten kunnen hebben op Natura 2000-gebieden; artikel 2.13 regelt het buiten beschouwing laten van de stikstofde-

positie, ingeval vanwege andere schadelijke effecten wèl een vergunningprocedure moet worden doorlopen.

Ten aanzien van de in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 1^o, opgenomen grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar, zij in aanvulling op de toelichting in paragraaf 3.2.1 van de nota van toelichting nog opgemerkt dat dit een exacte bovengrens is. Ingeval een project of andere handeling stikstofdepositie veroorzaakt die – blijkens berekening met de bij regeling voorgeschreven rekenmodule van het reken- en registratie-instrument AERIUS – hoger is dan 1 mol, kan deze niet door afronding onder de grenswaarde worden gebracht. Wanneer een project of andere handeling een – met de bij regeling voorgeschreven rekenmodule van het reken- en registratie-instrument AERIUS berekende – stikstofdepositie van bijvoorbeeld 1,1 mol of 1,02 mol per hectare per jaar veroorzaakt op een Natura 2000-gebied, gelden de vrijstellingen van de artikelen 2.12 en 2.13 niet.

De grenswaarde wordt overschreden als op een of meer locaties op een voor stikstofgevoelige habitat in een Natura 2000-gebied de stikstofdepositie hoger is dan 1 mol per hectare per jaar. In dat geval is niet relevant of het project op de totale oppervlakte van het voor stikstof gevoelige habitatype of op de verschillende voor stikstof gevoelige habitatypen een gemiddelde stikstofdepositie veroorzaakt die lager is dan 1 mol per hectare per jaar.

De voorzieningen in de artikelen 2.12 en 2.13 verbonden aan het afstandscriterium zijn relevant voor hoofdwegen en hoofdvaarwegen waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd. Zij werken ingevolge artikel 13, negende lid, van de Tracéwet en artikel 9, zesde lid, van de Spoedwet wegverbreding door bij de betreffende tracé- en wegaanpassingsbesluiten. In aanvulling op de toelichting ter zake in paragraaf 3.2.1.2 van deze nota van toelichting, zij opgemerkt dat de grenswaarde van 3 kilometer ook van toepassing is op andere – vaak op de hoofdweg aansluitende – wegen waarop ten gevolge van het project of de andere handeling sprake is van een relevante toename aan verkeer. Deze zogenaamde verkeersaantrekkende werking kan zowel betrekking hebben op andere hoofdwegen als op regionale en lokale wegen. Hetzelfde geldt voor de grenswaarde van 5 kilometer voor de hoofdvaarwegen. Deze is van toepassing op alle vaarwegen waar een relevante toename van het scheepvaartverkeer plaatsvindt als gevolg van een project of een handeling met betrekking tot een hoofdvaarweg.

Projecten of andere handelingen ten aanzien van hoofdvaarwegen die geen betrekking hebben op de scheepvaartfunctie, maar enkel op de waterhuishoudkundige functie van een vaarweg, of die een natuurdoel hebben, vallen onder het toepassingsbereik van de algemene grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar, en niet onder het toepassingsbereik van de grenswaarde voor infrastructurele projecten en handelingen.

Artikel 2.14

Artikel 2.14 bevat een soortgelijke regeling, als voorheen was opgenomen in artikel 19kr van de Natuurbeschermingswet 1998; op onderdelen is zij verduidelijkt. Het artikel is toegelicht in paragraaf 3.2.2 van deze nota van toelichting, waarnaar zij verwezen. In aanvulling op die toelichting zij het volgende opgemerkt.

Uitgangspunt is dat ingeval een programma voor bepaalde Natura 2000-gebieden is vastgesteld, de vergunningverlening en verlening van andere toestemmingsbesluiten als genoemd in artikel 2.7, eerste lid, van dit besluit geschiedt overeenkomstig de kaders en uitgangspunten als vastgelegd in dat programma. Dat betekent bij het programma aanpak stikstof bijvoorbeeld dat ingeval een project of andere handeling leidt tot toename van de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats, toestemmingverlening alleen kan plaatsvinden als er op grond van het programma voor dat project of die andere handeling voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is die bij die toestemmingverlening kan worden toegedeeld. Toestemmingverlening buiten het programma om, onder verwijzing naar specifieke maatregelen elders die voorkomen dat per saldo sprake is van een toename van de stikstofdepositie (externe saldering) en dus van een significant effect, zou de werking of onderbouwing van het programma kunnen ondergraven. Tegen die achtergrond is op grond van artikel 5.5, derde lid, van de wet toestemmingverlening externe saldering niet toegestaan.

Artikel 8.6, eerste lid, onderdeel b, van de wet biedt evenwel – overeenkomstig artikel 19kr van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 – ruimte om bij algemene maatregel van bestuur in concrete situaties op dit punt een afwijking toe te staan. In het eerste lid en derde lid van artikel 2.14 wordt deze afwijkingsmogelijkheid toegestaan, voor uitzonderlijke situaties en onder de strikte condities die moeten verzekeren dat de werking of onderbouwing van het programma niet worden ondergraven. Het bevoegde gezag voor de verlening van de vergunning, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet, moet op grond van het eerste lid van artikel 2.14 een afzonderlijk besluit tot afwijking van het 'verbod' van externe saldering nemen. De algemene motiveringsplicht van besluiten op grond van de Algemene wet bestuursrecht brengt met zich dat wordt onderbouwd waarom een afwijking noodzakelijk is en op welke wijze is verzekerd dat de werking en onderbouwing van het programma niet worden ondergraven. Een extra waarborg gaat uit van het vereiste dat het afwijkingsbesluit wordt genomen in overeenstemming met de bevoegde gezagen voor de vaststelling van de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden waarop het betrokken project of de betrokken andere handeling stikstof-

depositie veroorzaakt.¹⁵⁸ In het derde lid, onderdeel b, staat voorts nadrukkelijk gestipuleerd – in aanvulling op de condities die voorheen in artikel 19kr van de Natuurbeschermingswet 1998 waren opgenomen – dat geen beroep kan worden gedaan op maatregelen waarvan de effecten zijn meegenomen in de ecologische beoordeling van het programma; het kan immers niet zo zijn dat dezelfde ruimte voor depositie die ontstaan is door dergelijke maatregelen twee keer wordt gebruikt, één keer voor toedeling in het kader van ontwikkelingsruimte en één keer voor toedeling in het kader van de afwijking van het programma. Het zesde lid van artikel 2.14 verplicht tot een adequate vastlegging van de effecten van toepassing van de afwijkingsmogelijkheid en het betrekken van deze effecten bij de monitoring en – op basis daarvan zo nodig bijsturing – van het programma voor de aanpak van de stikstofbelasting.

Een afwijkingsbesluit op grond van artikel 2.14, eerste lid, is alleen aan de orde ingeval van externe saldering van effecten op in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden; het 'verbod' op externe saldering als neergelegd in artikel 5.5, derde lid, van de wet ziet immers niet op gebieden die niet in een programma zijn opgenomen. Buiten het eerste lid geldt – zoals ook voorheen bij artikel 19kr van de Natuurbeschermingswet 1998 het geval was – het bepaalde in artikel 2.14 ook ten aanzien van niet in het programma opgenomen gebieden (tweede lid).

Externe saldering kan ook worden toegepast ingeval op voorhand helemaal geen significante effecten voor een Natura 2000-gebied in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn behoeven te worden verwacht, maar enkel een kleine, tijdelijke verslechtering waardoor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komt. Bovendien kan externe saldering een rol spelen bij significante effecten door andere handelingen, dan projecten in de zin van artikel 6, derde lid. Daarbij is sprake van een veel grotere afwegingsruimte, dan ingeval sprake is van een project met mogelijk significante gevolgen in de zin van artikel 6, derde lid, Habitatrictlijn, in welk geval alleen toestemming voor het project kan worden gegeven als op basis van een passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken worden aangetast.¹⁵⁹ Artikel 2.7, derde lid, aanhef en onderdeel a, van de wet behelst de omzetting van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. In het licht van het feit dat het begrip 'significante gevolgen' alleen in dat kader relevant is, beperkt het derde lid van artikel 2.14 zich tot projecten als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, van de wet.

¹⁵⁸ Dit bevordert tezamen met de andere vereisten een eenduidige toepassing van de mogelijkheid van externe saldering, in de uitzonderlijke gevallen waarin dit aan de orde is. De Federatie van Oppervlakedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI) wees in haar commentaar op het belang hiervan. Een verdere inhoudelijke inkadering is niet goed mogelijk, juist gegeven het uitzonderlijke en daarmee casuïstische karakter van de eventuele toepassing van externe saldering.

¹⁵⁹ Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr.3 blz. 108 e.v..

In het derde lid wordt – anders dan in artikel 19kr, derde lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 – niet gerefereerd aan de omzettingsdatum van de Vogel- en Habitatrichtlijn in relatie tot de aangewezen Natura 2000-gebieden. Gezien de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en in navolging daarvan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, kan er geen enkele twijfel zijn dat het artikel uitsluitend betrekking kan hebben op projecten die dateren van na die omzettingsdatum, en niet op projecten die als zodanig een voortzetting zijn van op die datum bestaande activiteiten die waren toegestaan op grond van de Wet milieubeheer of de Hinderwet.¹⁶⁰ Eerst voor wijzigingen of nieuwe activiteiten na de omzettingsdatum geldt de specifieke toets van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, als omgezet in artikel 2.7, derde lid, aanhef en onderdeel a van de wet. De toevoeging van de omzettingsdatum kwam in artikel 19kr, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 in dat licht geen onderscheidende betekenis toe en is dus geschrapt.

Het vierde en het vijfde lid van artikel 2.14 bieden de mogelijkheid om te sturen op de mate waarin een voor een nieuwe ontwikkeling gebruik kan worden gemaakt van milieugebruiksruimte, in casu in termen van ruimte voor depositie op daarvoor gevoelige natuurwaarden. Zo kan bijvoorbeeld worden voorzien in een door het bestuursorgaan beheerde stikstofdepositiebank, waarin depositieruimte wordt opgenomen van activiteiten die stikstofdepositie veroorzaakten maar zijn beëindigd of beperkt, en een deel van die ruimte weer ter beschikking wordt gesteld voor nieuwe activiteiten. Deze mogelijkheid geldt voor projecten en andere handelingen die enkel effecten hebben voor niet in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden en voor projecten ten aanzien waarvan een afwijkingsbesluit als bedoeld in het eerste lid is genomen. Aangezien alle Natura 2000-gebieden met een te grote stikstofbelasting in het programma aanpak stikstof voor het tijdvak 1 juli 2015 – 1 juli 2021 zijn opgenomen, en gebruik van de afwijkingsmogelijkheid een uitzondering zal zijn, lijken dergelijke zwaardere sturingsmechanismen als een stikstofdepositiebank tamelijk theoretisch. Ook lichtere vormen van overheidsinterventie zijn evenwel denkbaar, bijvoorbeeld ten aanzien van stikstofdepositie op niet in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden waar, bij het uitblijven van sturing, het risico bestaat die in de toekomst overbelast raken.

Artikel 3.1

Dit artikel, gebaseerd op artikel 3.15, eerste lid, van de wet, behelst de aanwijzing van soorten die in het gehele land schade veroorzaken en die niet in hun voortbestaan worden bedreigd, of dat gevaar lopen. Voor de bestrijding van deze dieren kan de Minister van Economische Zaken op grond van het tweede lid van artikel

¹⁶⁰ ABRvS 31 maart 2010, zaaknr. 200903784/1.

3.15 van de wet vrijstelling verlenen van de verschillende in de wet opgenomen verboden ter bescherming van diersoorten. In paragraaf 4.1 van deze nota toelichting is nader ingegaan op de voor de aanwijzing relevante criteria en de afweging die dienaangaande heeft plaatsgevonden.

Artikelen 3.2 en 3.3

In deze artikelen zijn op grond van artikel 3.20, vierde lid, van de wet regels gesteld waaraan moet zijn voldaan, wil buiten aanwezigheid van de jachthouder – met diens toestemming – op diens jachtveld kunnen worden gejaagd. De regels zijn toegelicht in paragraaf 4.2.2 van deze nota van toelichting. In aanvulling daarop zij nog het volgende opgemerkt.

Het samenstel van de wettelijke regels en de regels in het besluit sluit aan bij artikel 4 van het toenmalige Jachtbesluit. Alleen de mogelijkheid dat de minister ontheffing verleent van de verplichting voor de jachthouder om te beschikken over een jachtakte – buiten de in artikel 3.2, eerste lid, van het besluit geregelde bijzondere situaties voor rechtspersonen – is niet meer opgenomen. In het verleden is daaraan vrijwel nooit invulling gegeven en de wet biedt ook geen basis voor een dergelijke ontheffing, in het Jachtbesluit nog 'schriftelijk verlof' genoemd. Voor rechtspersoonlijkheid bezittende organisaties is bovendien door delegatie van de aanwijzing van die organisaties naar het niveau van een ministeriële regeling de nodige flexibiliteit ingebouwd. Daardoor is het bijvoorbeeld niet nodig om in voorkomend geval een ontheffing te verlenen vooruitlopend op de aanwijzing van een nieuwe organisatie, die in het verleden de met een zwaardere procedure gepaard gaande wijziging van een algemene maatregel van bestuur vergde, maar thans bij ministeriële regeling kan geschieden.

In artikel 3.3, eerste lid, onderdeel c, wordt de geldingsduur van de toestemming beperkt tot 31 maart volgend op de datum van ondertekening van de toestemming. Deze beperkte geldingsduur gold voorheen ook op grond van het Jachtbesluit. Zij sluit aan bij de duur van de jachtakte, die ingevolge artikel 3.21, eerste lid, van dit besluit een periode beslaat van 1 april tot 1 april van het daarop volgende kalenderjaar. De beperkte periode biedt de jachthouder de mogelijkheid om de toestemming te herijken op basis van de ervaringen in de praktijk. Zij voorkomt ook dat de toestemming blijft gelden, terwijl de toestemmingverlener zelf niet meer over een jachtakte beschikt.

Artikel 3.3, derde lid, ziet op de situatie dat de jachthouder aan een persoon toestemming geeft om buiten zijn gezelschap te jagen en daarbij derden uit te nodigen. Op grond van dit lid hoeven de namen van die derden niet in de schriftelijke toestemming te zijn opgenomen, mits de schriftelijke toestemming wel de ruimte

biedt om derden uit te nodigen. Uit een oogpunt van natuurbescherming en openbare veiligheid bestaat hiertegen geen bezwaar.

Artikelen 3.4 en 3.5

De regels over jachtvogels en eendenkooien zijn toegelicht in paragraaf 4.2.3 van deze nota van toelichting.

Artikelen 3.6 en 3.7

In paragraaf 4.2.4 van de nota van toelichting is een meer algemene toelichting op de artikelen 3.6 en 3.7 gegeven. Onderstaand wordt nader ingegaan op de verschillende verboden.

Het eerste lid van artikel 3.6 – houdende het verbod om te jagen vóór zonsopgang en na zonsondergang – strekt ter uitvoering van 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 3.7, 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 3.7, eerste lid.

Het tweede lid van artikel 3.6 bevat een verbod op jagen op zon- en feestdagen. Tijdens de parlementaire behandeling heeft over dit verbod een nadere gedachte-wisseling plaatsgevonden. Van de zijde van het kabinet is daarbij naar voren gebracht dat – hoewel er over zondagsrust tegenwoordig in de samenleving verschil-

lende opvattingen bestaan – het van belang is dat in 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 derde lid van artikel 3.6 bevat een verbod om te jagen op begraafplaatsen. Een dergelijk verbod is destijds voor het eerst opgenomen in 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 op grond van artikel 3.17, van de wet, een ontheffing aan gedeputeerde staten van de betrokken provincie vragen om handelingen te kunnen verrichten in afwijking van de in de wet opgenomen soortenbeschermingsbepalingen. Onder 'begraafplaats' wordt in ieder geval begrepen een begraafplaats in de zin van de Wet op de lijkbezorging; begraafplaatsen kunnen ingevolge die wet worden onderscheiden in gemeentelijke begraafplaatsen of bijzondere begraafplaatsen die met toestemming van de gemeente zijn aangelegd. De verboden van het vierde tot en met negende lid zijn sinds jaar en dag onderdeel van de jachtwetgeving – in sommige gevallen al sinds de Wet op het stuk van de jagt en de visscherij van 1814 – en er zijn geen signalen uit de praktijk die tot aanpassing van deze bepalingen nopen. 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 aangegeven 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 3.7 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 ingevolge artikel 3.4, eerste lid, onderdeel b, van de wet geldende verbod, dat – in samenhang met bijlage IV, onderdeel b, van de Vogelrichtlijn – het achtervolgen van vogels met vaartuigen verbiedt, als deze vaartuigen harder gaan dan 5 kilometer per uur. Het verbod van artikel 3.6, vijfde lid, in samenhang met artikel 3.7, tweede lid, van het besluit biedt echter meer duidelijkheid, omdat nu zonder meer de uitoefening van de jacht vanuit vaartuigen die har-

der 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.

Ingevolge artikel 3.7, 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, indien 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 3.7 verduidelijkt dat het verbod van artikel 3.6, twaalfde lid, 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 ingeval 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 zij ten aanzien van artikel 3.6, twaalfde lid, overigens op gewezen dat ingevolge artikel 3.22 van de wet het bijvoeren van in het wilde 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 3.6, twaalfde lid, van het besluit 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 3.8

Op grond van artikel 3.23, eerste lid, onderdeel d, van de wet wordt een jachthuur-overeenkomst aangegaan voor een periode van ten minste zes jaar en ten hoogste twaalf jaar. Op grond van artikel 3.23, 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 geval waarin de periode korter kan zijn is in onderhavig artikel van het besluit aangewezen het geval dat de grond waarop de huurovereenkomst betrekking heeft betrokken is in een herverkaveling. 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 artikel 3 van het oude Jachtbesluit.

Artikel 3.9

Artikel 3.9 wijst ter uitvoering van artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, van de wet de middelen en methoden voor het vangen of doden van vogels, die kunnen worden toegestaan in vrijstellingen of ontheffingen van de in artikel 3.1 en 3.2 van de wet opgenomen verboden. In paragraaf 4.3.2 van deze nota van toelichting is hierop ingegaan.

Voor 'geweren'¹⁶¹ (eerste lid, onderdeel a) gelden specifieke eisen ingeval deze worden gebruikt ter uitoefening van het bepaalde bij of krachtens de Wet natuurbescherming. Deze zijn gesteld in de artikelen 3.26 e.v. van de wet en de artikelen 3.12 e.v. van het besluit. Zo kan het geweer alleen worden gebruikt door degene die beschikt over een jachtakte, zijn regels gesteld over de aard van het geweer, de munitie en de omvang van het veld waarin het geweer mag worden gebruikt, en is het verboden – behoudens ontheffing – om 's nachts het geweer te gebruiken et cetera. Verwezen zij naar paragraaf 4.3.4 en 4.3.5 van deze nota van toelichting en de hierna opgenomen toelichting op de artikelen 3.12 e.v.¹⁶²

'Honden' (eerste lid, onderdeel 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.¹⁶³ 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 ingevolge het eerste lid, onderdeel b, ook niet toegestaan als middel voor het vangen of doden van vogels. Bij lange

¹⁶¹ Dit met inbegrip van luchtdrukgeweren of -wapens, voor zover deze aan de bij dit besluit gestelde eisen voldoen, als reactie op het commentaar van de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer

¹⁶² De Faunabescherming meldde in haar commentaar dat het geweer in veel gevallen naar haar oordeel niet effectief is.

¹⁶³ De Koninklijke Jagersvereniging en de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer verzochten in hun commentaren om de vrijstelling voor de training van jachthonden buiten het jachtseizoen, zoals opgenomen in artikel 21 van het voormalige Jachtbesluit, te continueren. De betreffende vrijstelling ziet op het verbod op het verstoren van fazanten en patrijzen. Het verstoren van vogels is in de wet in minder gevallen verboden dan onder de voormalige Flora- en faunawet. In gevallen waarin desondanks een overtreding van het verbod aan de orde is, kunnen provinciale staten van de provincies deze vrijstelling verlenen (artikel 3.3, tweede lid, van de wet).

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. Op de aanwijzing van 'haviken, slechtvalken en woestijnbuizerds' (eerste lid, onderdeel c) is uitvoerig ingegaan in paragraaf 4.3.2. Voor het gebruik van de havik en de slechtvalk, die – anders dan de woestijnbuizerd – ook kunnen worden ingezet voor de jacht en daarom worden aangemerkt als jachtvogels, geldt dat deze ingevolge artikel 3.30, eerste lid, van de wet uitsluitend kunnen worden gebruikt door een valkenier die beschikt over een valkeniersakte. Dat is ook het geval als de havik en de slechtvalk buiten de uitoefening van de jacht voor het vangen en doden van dieren worden ingezet. Om ook een kundig gebruik van de woestijnbuizerd te verzekeren, is in het vierde lid, van artikel 3.9 de aanwijzing beperkt tot gebruik door degene die beschikt over een valkeniersakte. Verwezen zij verder naar de paragrafen 4.2.3 en 4.3.5 van deze nota van toelichting.

'Kastvallen', 'vangkooien' en 'vangnetten'¹⁶⁴ (eerste lid, onderdelen d, e en f) zijn niet-selectieve vangmiddelen. Daarvoor geldt dat deze uitsluitend kunnen worden gebruikt als daarvoor op grond van artikel 3.4, tweede of derde lid, van de wet vrijstelling of ontheffing is verleend van het verbod op het gebruik van niet-selectieve vangmiddelen, gesteld in het eerste lid van dat artikel. Het gebruik van deze middelen kan – zoals aangegeven in het algemene deel van de toelichting – alleen onder strikte condities plaatsvinden die verzekeren dat geen andere dieren worden gevangen dan vogels van de soort voor het vangen of doden waarvan ontheffing of vrijstelling is verleend. De ontheffing of vrijstelling moet daartoe de geëigende voorwaarden en beperkingen stellen. Bij kastvallen en vangkooien gaat het om vallen en kooien bestemd voor het vangen van dieren, in welke uitvoering dan ook, die kunnen worden afgesloten als het dier zich daarbinnen bevindt. Kastvallen worden onder andere gebruikt voor het vangen van kraaien en kauwen. Vangkooien worden voor meer vogelsoorten gebruikt. Aan de omvang van de kooi zijn geen beperkingen gesteld, maar wel geldt als algemene eis op grond van artikel 3.24, eerste lid, van de wet dat onnodig lijden van de dieren moet worden voorkomen. Op specifiek het gebruik van 'mistnetten' wordt hierna in de toelichting op artikel 3.10 nog ingegaan.

Het middel van de 'eendenkooi' (eerste lid, onderdeel g) mag uitsluitend worden gebruikt voor het vangen van eenden. De eendenkooi moet daarbij voldoen aan de

¹⁶⁴ Het begrip 'vangnet' omvat ook mistnetten, slagnetten, kanonnetten. Dit in reactie op de commentaren van het Interprovinciaal Overleg en de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer.

eisen die zijn gesteld in de artikelen 3.5 en 3.23 van dit besluit. Hij mag ingevolge artikel 3.30, derde lid, van de wet alleen worden gebruikt door de degene die een examen heeft behaald. Aangezien het hier gaat om een niet-selectief vangmiddel, zal voor het gebruik daarvan op grond van artikel 3.4, tweede of derde lid, van de wet ook vrijstelling of ontheffing moeten worden verleend van het verbod op het gebruik van niet-selectieve vangmiddelen, gesteld in het eerste lid van dat artikel. De 'bal chatri' (eerste lid, onderdeel h) is een val bestaande uit een gesloten kooi-constructie 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, voor het gebruik waarvan door de provincie vrijstelling of ontheffing zal moeten zijn verleend op grond van artikel 3.4, tweede of derde lid, van de wet. 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. De Raad voor Dierenaangelegenheden benadrukt dit in zijn zienswijze over vang- of dodingsmiddelen voor vogels. Met het oog daar op zijn in het vijfde lid nadere voorwaarden aan de aanwijzing 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.¹⁶⁵

Het gebruik van 'slag-, snij- of steekwapens' (eerste lid, onderdeel i) kan, aldus de Raad voor Dierenaangelegenheden in zijn advies, 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 (zesde lid) is het gebruik van deze middelen aangewezen.

Bij het 'doden met gebruikmaking van middelen die krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn toegelaten', aangewezen als methode in het tweede lid, onderdeel a, van artikel 3.9, gaat het om middelen voor het massaal doden van vogels, voor het gebruik waarvan op grond van artikel 3.4, tweede of derde lid, van de wet ook vrijstelling of ontheffing moeten worden verleend van het verbod op het gebruik van methoden voor het massaal doden, gesteld in het eerste lid van dat artikel. Het kan hierbij onder meer gaan om het gebruik van CO₂-gas

¹⁶⁵ Ook de Vogelbescherming en de Faunabescherming verzochten in hun commentaren om voorwaarden op te nemen om kundig gebruik van bal-chatri te verzekeren.

voor het doden van ganzen. In de moties Van Veldhoven¹⁶⁶ werd de regering verzocht een richtsnoer op te stellen voor het doden van ganzen uit oogpunt van dierenwelzijn. Met het oog op de uitvoering van deze moties heeft de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Raad voor Dierenaangelegenheden een zienswijze gevraagd. In deze zienswijze – die de voormalige Staatssecretaris van Economische Zaken naar de Tweede Kamer heeft gezonden¹⁶⁷ – is een aantal dodingsmethoden nader gewogen. Een van de conclusies uit de zienswijze is dat het gebruik van CO₂-gas vanuit oogpunt van dierenwelzijn de meest geschikte methode is om grote aantallen ganzen te doden. Omdat het gebruik van CO₂-gas niet toegestaan was op grond van de Biociderichtlijn (thans Biocideverordening), heeft Nederland in 2012 bij de Europese Commissie een dossier ingediend om de stof CO₂ toe te laten als dodingsmiddel voor vogels. Op 14 november 2014 heeft het Standing Committee on Biological Products goedkeuring gegeven voor het gebruik van CO₂ in Europa. Deze goedkeuring is bekendgemaakt in het EU Publicatieblad van februari 2015. De feitelijke ingangsdatum is 1 juni 2015. Begin 2015 is bij het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) een nationale toelating aangevraagd, om het middel in Nederland te mogen toepassen. Deze toelating is verleend en is met ingang van 1 juni 2015 van kracht.¹⁶⁸ Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden is als 'methode' aangewezen en niet als 'middel', omdat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in veel gevallen nadere voorzieningen vergt, bij de bestrijding van ganzen door inzet van CO₂-gas bijvoorbeeld een gesloten container waarin het gas wordt. Dit soort hulpmiddelen zijn onderdeel van de methode; het zijn geen zelfstandige vang- of dodingsmiddelen. Omwille van de duidelijkheid is het bijeendrijven van vogels wel opgenomen (artikel 3.9, tweede lid, onderdeel c). Bijvoorbeeld vangkralen worden gebruikt om ganzen in de rui bijeen te drijven, alvorens CO₂ wordt toegepast.

Het Interprovinciaal Overleg heeft namens de provincies voorgesteld om gassen toe te staan die zijn genoemd in verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden (PbEU L 303).¹⁶⁹ De Raad voor de Dierenaangelegenheden heeft in zijn zienswijze opgemerkt dat voor het gebruik van de in die verordening genoemde koolzuurgassen (CO₂ in hoge concentratie, CO₂ in twee fasen, CO₂ vermengd met inerte gassen en inerte gassen, zoals argon of stikstof) kunnen worden gebruikt voor het doden van groepen ruiende ganzen, met inachtneming van zijn Richtsnoer Ganzendoden. Het gebruik van de andere in de verordening genoemde gassen (koolstofmonoxide, al dan niet

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2011/12, 32 372, nrs. 80 en 86.

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2012/13, 28 286, nr. 627.

¹⁶⁸ Zie ook Kamerstukken II 2014.15, 33 348, nr. 21.

¹⁶⁹ Genoemd in tabel 3 van hoofdstuk I van bijlage I bij deze verordening.

vermengd met andere gassen), wordt met het oog op de veiligheid door de Raad ontraden. Aangezien de aangehaalde verordening alleen van toepassing is op het doden van dieren die gefokt of gehouden worden voor de productie van levensmiddelen, wol, huiden, pelzen of andere producten (artikel 1, eerste lid, van de verordening), en dus niet op het doden van in het wild levende dieren, moet het gebruik van deze in de verordening genoemde gassen voor het doden van in het wild levende ganzen zijn toegestaan krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Op dit moment is alleen het gebruik van CO₂ toegestaan. Wanneer er daadwerkelijk behoefte aan is om de andere in de verordening genoemde gassen (inerte gassen en mengsels van CO₂ en inerte gassen) te gebruiken, is daarvoor een toelatingsprocedure nodig op grond van de verordening (EU) nr. 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).

Als methode is in artikel 3.9, tweede lid, onderdeel c, ook aangewezen 'het vangen of doden van vogels met behulp van lokvogels'. In het zevende lid van artikel 3.9 is de aanwijzing van dit middel beperkt indien het levende lokvogels betreft. Dit met het oog op de bescherming van het welzijn van het lokdier.¹⁷⁰ De Raad voor Dierenaangelegenheden wijst hierop in zijn aangehaalde zienswijze. Deze beperkingen zijn gelijk aan de beperkingen die ter zake golden op grond van het toenmalige Besluit beheer en schadebestrijding dieren. Naar aanleiding van het advies van de Raad voor Dierenaangelegenheden is in het belang van dierenwelzijn alleen het gebruik van levende gefokte dieren aangewezen als methode, niet het gebruik van aan de natuur onttrokken dieren.¹⁷¹

Artikel 3.9, tweede lid, onderdeel 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.¹⁷² Het gebruik van deze methode gebeurt bijvoorbeeld voor het vangen van zwarte kraaien, eksters, grauwe ganzen, wilde eenden en smienten.

Het 'vangen of doden met gebruikmaking van een geweer, voorzien van een geluidsdemper'¹⁷³ of van nachtzichtapparatuur'¹⁷⁴, is als methode aangewezen in artikel

¹⁷⁰ De Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging wees in haar commentaar erop dat deze eisen met het oog op het belang van dierenwelzijn worden gesteld,

¹⁷¹ Het Interprovinciaal Overleg, de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer en de Federatie Particulier Grondbezit verzochten in hun commentaar om het gebruik van uit de natuur onttrokken dieren toe te staan. De Faunabescherming merkt in haar commentaar op dat het vangen van in het wild levende dieren om deze te gebruiken als lokdier onacceptabel is omdat dit leidt tot veel leed en stress bij de gevangen vogels.

¹⁷² Derhalve ook middelen waarmee elektronische lokgeluiden worden gemaakt. Dit in reactie op het commentaar van de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer.

¹⁷³ De Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe en Staatsbosbeheer verzochten in hun commentaar om het gebruik van geluiddempers toe te staan.

3.9, tweede lid, onderdeel e. Uit de zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden blijkt dat uit dierenwelzijnsoogpunt er geen bezwaren zijn tegen het toepassen van deze methode ten aanzien van vogels. Aangezien het gebruik van geluiddempers en nachtzichtapparatuur op een geweer ten algemene niet is toegestaan in dit besluit (artikel 3.13, vierde lid), zullen gedeputeerde staten en provinciale staten voor het gebruik ervan apart ontheffing, onderscheidenlijk vrijstelling moeten verlenen voor het gebruik ervan. Voor het gebruik van nachtzichtapparatuur is bovendien ontheffing of vrijstelling vereist van het verbod om het geweer voor zonsopgang of na zonsondergang te gebruiken. Het achtste lid van artikel 3.9, beperkt daarom de aanwijzing van deze middelen tot de gevallen waarin ontheffing of vrijstelling van de genoemde regels is verleend. Voor het gebruik van een geluiddemper is overigens ook toestemming op grond van de Wet wapens en munitie vereist. De toepassing van 'cervicale dislocatie' om vogels te doden is als methode aangegeven in artikel 3.9, eerste lid, onderdeel f. Het breken van de nek van een vogel is, aldus de zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden, 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. Naar aanleiding van de zienswijze van de Raad is de aanwijzing van deze methode bovendien beperkt tot toepassing ervan bij kleine vogels, in omvang kleiner dan of gelijk aan eenden.

De aanduiding van middelen en methoden in het derde lid strekt ertoe – overeenkomstig artikel 3.4, vierde lid, van de wet – buiten twijfel te stellen die middelen en methoden, die als zodanig niet zijn genoemd in de Vogelrichtlijn, vallen onder de categorie van middelen voor het massaal of niet-selectief doden of vangen van vogels, waarvoor op grond van artikel 3.4, eerste en tweede lid, van de wet een specifiek en strikt kader geldt.

Artikel 3.10

Artikel 3.10 strekt ter uitvoering van artikel 3.24, tweede lid, van de wet. Degene die zich met de in artikel 3.10 genoemde middelen buiten een gebouw bevindt, zonder te beschikken over een vrijstelling of ontheffing om met die middelen dieren te vangen of te doden, overtreedt het verbod van artikel 3.24, tweede lid, van de wet, indien redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de middelen zullen worden

¹⁷⁴ Waaronder ook een helderheidsversterker, zoals opgemerkt door de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer in haar commentaar.

gebruikt voor het doden of vangen van dieren. In paragraaf 4.3.3 van de nota van toelichting is nader op dit artikel ingegaan.

Artikel 11, tweede lid, van het voormalige Besluit beheer en schadebestrijding bevatte voorheen de aanwijzing van deze middelen. In vergelijking daarmee is de aanwijzing van klemmen verder ingeperkt, zodat het gebruik van klemmen is toegestaan voor het vangen en doden van beverratten en muskusratten.¹⁷⁵ Tevens is de aanwijzing van vangkooien niet van toepassing op het gebruik van vangkooien voor het vangen van verwilderde katten en verwilderde duiven binnen de bebouwde kom. Ten aanzien van deze handelingen was in artikel 16f van het voormalige Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten een vrijstelling opgenomen van het verbod op het zich buiten gebouwen bevinden met vangkooien.¹⁷⁶

Artikel 3.11

Artikel 3.11 geeft – op basis van artikel 3.24, vierde lid, van de wet – 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 is op grond van artikel 2, onderdeel a, van die beschikking 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, onderdeel b, van de beschikking kan enkel ontheffing worden verleend 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 9.6, eerste lid, van de wet 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 beschikking wordt gesteld met het oog op vogelbescherming, is er ruimte, om – op grond van artikel 3.25, vierde lid, van de wet – ontheffing of vrijstelling van artikel 3.11 te verlenen met het oog op het van-

¹⁷⁵ De Unie van Waterschappen pleitte hiervoor in haar commentaar.

¹⁷⁶ Het Interprovinciaal Overleg en de Dierenbescherming hebben in hun commentaren gepleit voor het continueren van deze vrijstelling.

gen van andere dieren dan vogels, als onderdeel van de ontheffing of vrijstelling die op grond van de in artikel 3.25, eerste lid, van de wet genoemde wettelijke grondslagen wordt verleend door het vangen van beschermde dieren. 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 een dergelijke ontheffing of vrijstelling uiteraard essentieel dat verzekerd wordt dat het gebruik van mistnetten 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, welke zijn omgezet in de artikelen 3.4 en 3.9 van de wet. In beginsel is het gebruik van die middelen verboden. Afwijkingen kunnen evenwel bij ontheffing of vrijstelling worden toegestaan, met overeenkomstige toepassing van de voorwaarden en beperking van artikel 3.3, vierde lid, onderscheidenlijk 3.8, vijfde lid van de wet (zie artikelen 3.5, tweede lid, en 3.9, tweede lid, van de wet): 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 in artikel 3.3, vierde lid, onderscheidenlijk 3.8, vijfde lid, van de wet genoemde belangen.

Artikel 3.12

Eerste lid

In paragraaf 4.3.4 van de nota van toelichting is ingegaan op de vereiste minimumomvang van het jachtveld. Zoals daar is aangegeven, 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 jachthou-

der.¹⁷⁷ Gezien het bepaalde in artikel 3 van die overeenkomst mag deze omvang niet worden verlaagd. In artikel 3.12, eerste lid, onderdeel a, van het besluit is deze minimumoppervlakte dan ook overgenomen. Ingeval het geweer wordt gebruikt in andere situaties dan de uitoefening van de jacht, op basis van een ontheffing of vrijstelling van de wettelijke verboden inzake het doden van dieren, kan op grond van artikel 3.26, derde lid, van de wet in die ontheffing of vrijstelling een afwijking op de vereiste minimumomvang van het jachtveld worden toegelaten.

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 onderdeel a 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 grond met een oppervlakte van 38 hectare heeft, en daarop dus niet met het geweer mag jagen, mag een toestemming om buiten 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.

Onderdeel b van het eerste lid van artikel 3.12 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 3.20, vierde lid, van de wet), dient voor elk van hen, met uitzondering van de jachtopzichter, minstens 40 hectare aanwezig te zijn, bovenop de 40 hectare per jachthouder die gerechtigd is tot de jacht in dat veld. Ingeval sprake is van een jachtveld van 280 hectare waar drie jachthouders zijn gerechtigd om de jacht uit te oefenen, kan derhalve nog aan vier personen toestemming worden verleend om buiten gezelschap van de jachthouder de jacht uit te oefenen. Voor deze zeven personen tezamen moet de oppervlakte van het

¹⁷⁷ Kamerstukken II 1971/72, 11 758, nr. 5, blz.1.

jachtveld immers per persoon 40 hectare zijn. Voor de jachtopzichter geldt deze eis, gegeven de bijzondere relatie tussen hem en de jachthouder, niet (zie ook paragraaf 4.2.2 van deze nota van toelichting).

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat deze bepaling er niet aan in de weg staat dat bijvoorbeeld een grondgebruiker aan anderen dan de huurder van het jachtrecht voor dezelfde grond toestemming verleent om de in het kader van artikel 3.15 van de wet toegestane handelingen uit te oefenen ten behoeve van het beheer van en de bestrijding van schade veroorzaakt door daartoe aangewezen wild. Ingevolge artikel 3.12, eerste lid, onderdeel 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 3.20, vierde lid, van de wet 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 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' dat hiervoor ten minste enige afscheiding moet bestaan (HR 3 januari 1927, NJ 1927, blz. 105). 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

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 3.20, vierde lid, van de wet.

De gronden die ingevolge artikel 3.12, derde lid, onderdelen 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).

Artikelen 3.13 tot en met 3.16

Zoals in paragraaf 4.3.4 is aangegeven, zijn de artikelen 3.13 tot en met 3.16 over het gebruik van het geweer een voortzetting van bepalingen die voorheen golden op grond van artikel 12 en 13 van het Jachtbesluit en artikel 7 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren, op grond van de toenmalige Flora- en faunawet.

Artikel 3.13 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 bij het doden van kleinere diersoorten en kogelgeweren bij grotere diersoorten. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gepleit voor afschaffen van het hagelgeweer, uit dierenwelzijns-overwegingen.¹⁷⁸ Hagelgeweren zijn voor het doden van kleinere dieren een effectief middel en het gebruik daarvan leidt niet tot onnodig lijden. Om die reden wordt in de artikelen 3.13 tot en met 3.15 het gebruik van het hagelgeweer toegestaan. 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 hazen, fazanten en wilde eenden (artikel 3.15, tweede en derde lid). Bij de inzet van het geweer voor het doden van dieren op grond van een ontheffing of vrijstelling van de wettelijke verboden kunnen ook grotere dieren, namelijk reeën, edelherten, damherten of zwijnen, aan de orde zijn. Daarvoor mogen ingevolge artikel 3.15, eerste lid, uitsluitend kogelgeweren worden gebruikt met kogelpatronen die voldoende trefenergie hebben om de betrokken dieren in één keer te doden. Voor de overige diersoorten geldt dat in de desbetreffende ontheffing of vrijstelling ter zake van de aard van het te gebruiken geweer nadere voorschriften worden opgenomen of regels worden gesteld. Ten aanzien van de munitie

¹⁷⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nrs. 96 en 157.

gelden evenwel te allen tijde in ieder geval de in artikel 3.14, tweede en derde lid, gestelde regels; deze dienen het dierenwelzijn (maximum doorsnede 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 metallisch lood).

Met het oog op de belangen van natuurbescherming, dierenwelzijn en openbare veiligheid bevat artikel 3.16, eerste lid, een aantal beperkingen ten aanzien van het gebruik van het geweer. Deze beperkingen vormen een voortzetting van de beperkingen (artikel 7, negende lid, van het oude Besluit beheer en schadebestrijding dieren). Het verbod om het geweer te gebruiken tegen vogels vanuit een varend vaartuig is niet in het besluit opgenomen; artikel 3.4 van de wet voorziet al in dat verbod.

Onder het begrip 'geweer', zoals gebruikt in de wet en in de onderhavige artikelen, moeten ook luchtdrukgeweren worden begrepen.¹⁷⁹ In bepaalde gevallen, zoals het doden van vogels binnen gebouwen, is het luchtdrukgeweer een geschikt middel. In die gevallen is – naast ontheffing van het verbod op het doden van vogels – ook ontheffing van het verbod op het gebruik van andere geweren dan hagel- en kogelgeweren en in voorkomend geval het verbod op het gebruik van het geweer binnen de bebouwde kom benodigd. Artikel 3.26, derde lid, van de wet biedt daarvoor een basis. Hetzelfde geldt voor verdoovingsgeweren en gas- en verdruggeweren.

Het gebruik van het geweer is ook 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 wapens en munitie wapens van categorie III, het luchtdrukgeweer is een wapen van categorie IV.

Artikel 3.17

Voor de toelichting op dit artikel – dat de regels stelt over de verplichte verzekering voor degenen die voor het doden van dieren gebruik maken van het geweer – zij verwezen naar paragraaf 4.3.4 van deze nota van toelichting. Daarin is ook ingegaan op het ingevolge het derde lid minimaal te verzekeren bedrag. In aanvulling daarop kan nog het volgende worden opgemerkt.

Eerste lid

¹⁷⁹ Het Interprovinciaal Overleg verzocht in zijn commentaar om in onderhavig besluit regels op te nemen over luchtdrukgeweren en de daarbij gebruikte munitie. Provincies kunnen evenwel bij het verlenen van ontheffingen beperkingen of voorwaarden opnemen ten aanzien van luchtdrukgeweren en munitie, waarbij zij rekening dienen te houden met de belangen van veiligheid, volksgezondheid, welzijn en milieu.

De 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.

Tweede lid

In verband met een doelmatige controle van de verzekeringsplicht valt de periode waarvoor de dekking van de verzekering geldt samen met de periode die geldt met betrekking tot de jachtakte. 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.

Voorts 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.

Vierde lid

Deze gegevens zijn niet alleen nodig voor een doelmatige controle op de naleving van de verzekeringsplicht maar zij zijn tevens van belang voor de benadeelde die een vordering tegen de verzekeraar wil instellen. Daarom moet de korpschef op grond van het vijfde lid bij de verlening van de jachtakte aantekening bijhouden van deze gegevens en moet de houder van de jachtakte wijzigingen in deze gegevens onmiddellijk melden aan de korpschef.

Artikelen 3.18 tot en met 3.21

Deze artikelen zijn toegelicht in paragraaf 4.3.5 van de nota van toelichting.

In aanvulling daarop zij ten aanzien van artikel 3.20, eerste lid, onderdeel b, opgemerkt, dat de 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.

Zoals uit artikel 3.21 blijkt, kan de geldigheidsduur van een jachtakte of valkeniersakte om drie redenen eindigen. Ten eerste eindigt de geldigheidsduur door het enkele verloop van de wettelijke geldigheidsduur van één, respectievelijk vijf jaar (eerste en tweede lid). Ten tweede kan aan een aktehouder bij een rechterlijke

uitspraak – kort gezegd – de bevoegdheid om een jachtgeweer of jachtvogels 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 jachtakte of valkeniersakte te ontvallen, zonder dat ter zake nog een afzonderlijke afweging bij het bevoegd gezag voor de verlening en intrekking van de aktes aan de orde is. In dat geval vervalt de akte van rechtswege, zodra de rechterlijke uitspraak voor tenuitvoerlegging vatbaar wordt (derde lid). Overigens is de formulering in het derde lid verruimd ten opzichte van de formulering in artikel 8, tweede lid, van het toenmalige Jachtbesluit, die op het punt van de ontzegging van de bevoegdheid door de rechter aansloot bij “de bevoegdheid om te jagen”; het jachtgeweer en jachtvogels worden immers evenzeer gebruikt voor het doden van dieren buiten de jacht om, onder meer in het kader van populatiebeheer en schadebestrijding, en ook daarvoor is een jachtakte, onderscheidenlijk valkeniersakte vereist. Ten derde kan de jachtakte of valkeniersakte tussentijds worden ingetrokken op grond van artikel 5.4, zesde lid, van de wet, als er grond is om aan te nemen dat de houder van zijn bevoegdheden om de jacht uit te oefenen misbruik maakt, de houder nalatig is te doen wat een goed jager betaamt bij de uitoefening van de jacht, of als er grond is om aan te nemen dat de houder van zijn bevoegdheden in het kader van beheer en schadebestrijding misbruik maakt. Artikel 5.4, vijfde lid, van de wet noemt voorts enkele gronden die te allen tijde tot intrekking van de jachtakte leiden, zoals misbruik van wapens en munitie of het onvoldoende verzekerd zijn voor aansprakelijkheid wegens gebruik van het geweer.

Dat de geldigheidsduur van de jachtakte en de valkeniersakte 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 danwel verlenging van de geldende akte. Ook de voorheen in artikel 8 van het Jachtbesluit en daarvoor artikel 16, eerste lid, van de Jachtwet bepaalde geldigheidsduur van akten liep van 1 april tot 1 april.

Met het oog op de handhaving is in artikel 3.21, vijfde en zesde lid, bepaald dat degene wiens akte 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 de intrekking in te leveren bij degene die de akte heeft verleend. Deze bepaling is inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van artikel 9 van het toenmalige Jachtbesluit, en daaraan voorafgaand, artikel 6 van het besluit van 3 juni 1955 over de jachtakten.

Artikelen 3.22 en 3.23

Op deze artikelen is ingegaan in paragraaf 4.3.6 van deze nota van toelichting. De Regeling natuurbescherming voorziet in de op grond van artikel 3.22, derde lid, in samenhang met artikel 3.18, derde lid, van dit besluit te stellen nadere regels voor de kooikersexamens; het gaat dan om de regels over de wijze van toetsing van kennis, vaardigheid en bekwaamheid en over de wijze van beoordeling van examenresultaten. Op grond van artikel 3.22, derde lid, zijn de regels over de organisaties waarvan de jachtexamens en het examen voor het gebruik van jachtvogels worden erkend van overeenkomstige toepassing op de kooikerexamens.

Artikel 3.24

Dit artikel is toegelicht in paragrafen 4.4.2.1 en 4.4.5 van deze nota van toelichting. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat het gebruik van de term "onder zich hebben" in artikel 3.24, eerste lid, van het besluit afwijkt van artikel 3.38, eerste lid, onderdeel a, van de wet, dat spreekt over "in bezit hebben". Inhoudelijk is er geen verschil tussen deze begrippen. Voor "onder zich hebben" is gekozen omdat in de artikelen 3.2, zesde lid, en 3.6, tweede lid, van de wet ook dit begrip is gebruikt. Op deze wijze wordt de eenheid in het gebruikte begrippenkader geborgd.

De artikelen 3.2, zesde lid, en 3.6, tweede lid, van de wet hebben ook betrekking op het vervoeren. Deze handeling wordt in artikel 3.24, eerste lid, van het besluit niet genoemd. Voor het vervoer is echter het onder zich hebben noodzakelijk, zodat vervoeren materieel onder deze bepaling valt. Onder het begrip "verhandelen" – gebruikt in artikel 3.24, tweede lid, van het besluit – wordt hetzelfde verstaan als waar de artikelen 3.2, eerste lid, en 3.6, eerste lid, van de wet betrekking op hebben: verkopen, vervoeren voor verkoop, onder zich hebben voor verkoop of ten verkoop aanbieden.

Artikel 3.6, eerste en tweede lid, van de wet ziet op 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. Voor deze soorten zijn geen aanvullende verbodsbepalingen in onderhavig besluit opgenomen. Omdat een aantal van deze soorten ook zijn opgenomen in de bijlagen bij de CITES-basisverordening, is in artikel 3.24, derde lid, onderdeel b, expliciet bepaald dat het eerste en tweede lid van dat artikel niet van toepassing zijn op deze soorten.

Artikel 3.24, eerste en tweede lid, geeft mede uitvoering aan artikel 2, onderdeel 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.

Artikel 2.2 van de Wet dieren verbiedt het houden van dieren die niet behoren tot door de Minister van Economische Zaken aangewezen diersoorten. Deze zogenoem-

de "positieflijsten" worden vastgesteld aan de hand van criteria als dierenwelzijn en geschiktheid tot houden. In de Regeling houders van dieren is thans een dergelijke lijst vastgesteld voor zoogdieren. Voor levende zoogdieren van soorten genoemd op de bijlagen A tot en met D van de CITES-basisverordening en bijlage IV bij de Habitatrichtlijn is er dus sprake van een dubbel systeem: een verbod op het onder zich hebben met mogelijkheid van vrijstelling of ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming en een verbod om dieren van niet-aangewezen soorten te houden op grond van de Wet dieren. Het kan zijn dat een levend zoogdier op grond van de Wet natuurbescherming Nederland mag worden binnengebracht, maar dat het houden ervan verboden is op grond van de Wet dieren, of andersom. De verantwoordelijkheid om aan alle relevante regelgeving te voldoen, ligt bij de-gene die het dier binnen brengt en onder zich heeft. Van overheidszijde is goede voorlichting ter zake van belang.

Artikel 3.25

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 4.4.3 van deze nota van toelichting. Het begrip "in de handel brengen" in de zin van deze bepaling omvat blijkens de toelichting bij de Benelux-overeenkomst onder andere het voorhanden hebben of bewaren, het bereiden, bewerken of anderszins behandelen, het uitstallen, verpakken, invoeren, het te koop aanbieden, verkopen, al dan niet kosteloos overdragen, verspreiden en ruilen.

In de bijlage bij het besluit zijn geen vogelsoorten opgenomen, hoewel er wel vogels voorkomen in de opsomming van wild in artikel 1 van de Benelux-overeenkomst. De reden is dat het vervoeren en in de handel brengen van vogels van Vogelrichtlijnsoorten wordt gedekt door de Vogelrichtlijn zelf, zoals geïmplementeerd in artikel 3.2 van de wet.

Artikel 3.26

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 4.4.2.2 van deze nota van toelichting.

Artikelen 3.27 en 3.28

Deze artikelen zijn toegelicht in paragraaf 4.4.2 van deze nota van toelichting. Artikel 3.27 van het besluit bevat een regeling inzake het ringen van gefokte vogels. Hiervan dient onderscheiden te worden het ringen van in het wild gevangen vogels ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Het NIOO Vogeltrekstation doet dit soort wetenschappelijke werkzaamheden, op grond van een ontheffing verleend door de Minister van Economische Zaken, die krachtens het overgangsrecht van artikel 9.6 van de wet geldt als een ontheffing verleend op grond van de Wet natuurbescherming.

Het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten voorziet in een ontheffingsmogelijkheid van de verplichting tot het aanbrengen van pootringen voor het bedrijfsmatig houden van vogels, met het oog op productie. Onderhavig besluit bevat niet een dergelijke grondslag, maar artikel 3.40 van de wet voorziet in een algemene ontheffingsgrondslag voor de regels die krachtens artikel 3.38 van de wet zijn gesteld, waaronder de regels inzake pootringen voor gefokte vogels.

Artikel 3.29

Onderhavig artikel besluit bevat een verbod op het binnenbrengen en uitvoeren van levende dieren en planten op andere dan aangewezen plaatsen. Artikel 3.38, eerste lid, onderdeel e, van de wet biedt hiervoor de grondslag. 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 een gelijklopende bepaling onder de Flora- en faunawet. Net als onder de Flora- en faunawet zullen bij ministeriële regeling de betreffende plaatsen worden aangewezen, allen douanekantoren. Daarbij zijn geen wijzigingen voorzien in vergelijking met de aanwijzing van deze plaatsen op grond van de Flora- en faunawet.

Artikel 3.30

Artikel 3.36 van de wet bepaalt aan welke EU-wetgeving de in paragraaf 3.8 van de wet neergelegde regels inzake handel in en bezit van dieren en planten uitvoering wordt gegeven. In de onderdelen a tot en met d van artikel 3.36 zijn de volgende verordeningen aangewezen: de CITES-basisverordening, de verordening inzake zeehondenproducten, de exotenverordening en de op deze verordening gebaseerde uitvoeringsverordeningen. Artikel 3.36, onderdeel e, onder 1°, van de wet geeft een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur ook andere EU-wetgeving aan te wijzen. Het moet daarbij gaan om EU-wetgeving die betrekking heeft op het verhandelen, bezit of verwerken van aan de natuur onttrokken dieren, planten, of eieren van dieren. In het onderhavige artikel zijn op grond daarvan aangewezen een verordening inzake een verbod op de handel in dieren gevangen met een wildklem¹⁸⁰ en een richtlijn inzake een verbod op de handel in huiden van zeehondenjongen.¹⁸¹ Aan beide werd ook uitvoering gegeven onder de Flora- en faunawet.

¹⁸⁰ 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 produkten (PbEG 1983, L 91).

¹⁸¹ 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

Artikel 3.31

Artikel 3.31 biedt een grondslag om ter uitvoering van de Europese verordening inzake invasieve exoten over enkele onderwerpen regels te stellen bij ministeriële regeling. In paragraaf 4.5 van deze nota van toelichting is daarop nader ingegaan.

Artikel 4.1

Dit artikel, waarin de gedragingen zijn aangewezen ten aanzien waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is toegelicht in hoofdstuk 5 van deze nota van toelichting. 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 dit besluit op grond van artikel 4.6, vierde lid, van de wet.

Artikelen 5.1 tot en met 5.17

De artikelen 5.1 tot en met 5.17 zijn goeddeels technisch van aard. Zij voorzien in wijziging van andere algemene maatregelen van bestuur die verwijzen naar bepalingen in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet of de Boswet of naar bepalingen in op die wetten gebaseerde algemene maatregelen van bestuur. Deze verwijzingen worden vervangen door verwijzingen naar de toepasselijke bepalingen in de Wet natuurbescherming of in het onderhavige besluit.

Artikel 5.1

De Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken voorziet in een betere kenbaarheid voor burgers en bedrijven van publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van onroerende zaken, in het belang van de rechtszekerheid in het vastgoedverkeer, de toegankelijkheid van overheidsinformatie en een goede vervulling van publiekrechtelijke taken. De beperkingenbesluiten van andere overheden dan gemeenten, zoals hier aan de orde, dienen te worden ingeschreven in de openbare registers. De gegevens van die beperkingenbesluiten worden opgenomen in de kadastrale registratie (artikel 15 van die wet).

In het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken waren op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken publiekrechtelijke beperkingsbeslui-

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). De Engelse versie van de verordening spreekt overigens over "leghold traps", dat ook vertaald zou kunnen worden door pootklemmen.

ten aangewezen die waren opgenomen in de toenmalige natuurwetgeving, te weten het besluit tot het opleggen van een kapverbod op grond van de Boswet, de al dan niet voorlopige aanwijzing van gebieden als beschermde leefomgeving op grond van de Flora- en faunawet, de al dan niet voorlopige aanwijzing van gebieden als beschermd natuurmonument of Natura 2000-gebied, en de aanwijzing van gebieden ter uitvoering van een internationale verplichting, op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

Met de invoering van de Wet natuurbescherming zijn van deze opgesomde categorieën van beperkingsbesluiten alleen de Natura 2000-gebieden en het besluit tot het opleggen van een kapverbod blijven bestaan; de overige besluiten zijn vervallen. Nieuw is de mogelijkheid tot aanwijzing van een gebied als bijzonder nationaal natuurgebied als bedoeld in artikel 2.11 van de Wet natuurbescherming. Het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken wordt dienovereenkomstig aangepast.

Artikel 5.2

In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening zijn – krachtens artikel 3.37 van de Wet ruimtelijke ordening – onder meer regels opgenomen ter bescherming van de Waddenzee en het waddengebied. In die regels werd verwezen naar de op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 vereiste passende beoordeling van projecten met een mogelijk significant gevolg voor een Natura 2000-gebied en naar de op grond van die wet vereiste Natura 2000-vergunning.

Die verwijzingen worden in artikel 5.2 in overeenstemming gebracht met de Wet natuurbescherming.

De aanpassing van artikel 2.5.10, derde lid, onderdeel b, van voornoemd besluit houdt er rekening mee dat voor activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de mogelijke negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied bij de verlening van de omgevingsvergunning worden getoetst. Er is dan geen aparte Natura 2000-vergunning vereist.

Artikel 5.3

Op grond van artikel 3, eerste en tweede lid, van het Besluit bestrijding bacterievuur kan de Minister van Economische Zaken ter voorkoming van de verspreiding van bacterievuur, bij regeling het opplanten, bewaren en vervoeren van planten, behorende tot door hem aangewezen geslachten en soorten verbieden. Hierbij kan onder voorwaarden een uitzondering op die verboden worden getroffen voor de teelt in een gebied van bijzondere landschappelijke waarde (artikel 3, derde lid, van dat besluit). In de definitie van “gebied van bijzondere landschappelijke waarde” in

artikel 1 van het besluit werd verwezen naar beschermde natuurmonumenten als bedoeld in de vroegere Natuurbeschermingswet uit 1967. Artikel 5.3 van het onderhavige besluit voorziet in de actualisering van deze verwijzing en zorgt ervoor dat alle in de Wet natuurbescherming opgenomen gebiedscategorieën worden genoemd.

Artikel 5.4

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur voorziet onder meer in de mogelijkheid dat rechtspersonen met een wettelijke taak advies vragen aan het Bureau integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur met betrekking tot bepaalde overheidsopdrachten of vastgoedtransacties. Artikel 1, tweede lid, van die wet voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur zelfstandige bestuursorganen aan te wijzen als een zodanige rechtspersoon met een wettelijke taak. Artikel 2 van het Besluit Bibob geeft daar invulling aan. In de bij dat artikel behorende bijlage wordt ook het bij de toenmalige Flora- en faunawet ingestelde Faunafonds genoemd. Het Faunafonds komt evenwel in de Wet natuurbescherming niet meer terug; de taken van het Faunafonds zijn in het kader van de decentralisatie-afspraken tussen Rijk en provincies belegd bij de provincies. Artikel 5.4 van het onderhavige besluit voorziet derhalve in het schappen van de verwijzing naar het Faunafonds in de bijlage. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt in het opschrift van het desbetreffende onderdeel de aanduiding van het verantwoordelijke ministerie – het Ministerie van Economische Zaken – te actualiseren.

Artikel 5.5

Op grond van artikel 2, eerste lid, van het Besluit gebruik meststoffen is het verboden om dierlijke meststoffen of compost op natuurterrein te gebruiken. Dit – op de artikelen 6 en 7 van de Wet bodembescherming gebaseerde – verbod geldt onder voorwaarden niet wanneer er op dat terrein een beheer wordt gevoerd, of wanneer, bij gebreke van een beheer, slechts in beperkte mate meststoffen worden gebruikt op het natuurterrein (artikel 2, tweede en derde lid, van dat besluit). In artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van dat besluit is geregeld dat dit beheer is gericht op de instandhouding van natuurwaarden, onder meer vastgesteld krachtens de oude Natuurbeschermingswet 1998. Deze verwijzing wordt met artikel 5.5 van het onderhavige besluit geactualiseerd.

Artikel 5.6

Op grond van artikel 2.2, eerste lid, van de Wet dieren is het verboden dieren te houden van soorten of categorieën die door de Minister van Economische Zaken zijn aangewezen (de zogenoemde positieflijst van de Regeling houders van dieren). In

artikel 1.4, eerste lid, van het Besluit houders van dieren zijn krachtens die wet criteria vastgesteld voor deze aanwijzing.

Eén van deze criteria was dat het houden van dieren van de betreffende soorten of categorieën niet is verboden op grond van de Flora- en faunawet (artikel 1.4, eerste lid, onderdeel b, onder 2°, van dat besluit). Het gaat hier om alle inheemse en uitheemse diersoorten en invasieve exoten die bij of krachtens de Flora- en faunawet waren aangewezen en daarmee onder de verboden van die wet te brengen. Die verboden strekken zich ook uit tot het houden van dieren van de betrokken soorten, ook gefokte exemplaren, tenzij er krachtens artikel 75 van die wet ten aanzien van een diersoort ontheffing of vrijstelling van het verbod op het houden was verleend. Daarin voorzag het toenmalige Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten.

In de Wet natuurbescherming zijn de verboden ten aanzien van het onder zich hebben van nature in Nederland in het wild levende vogels en dieren van soorten, genoemd in bijlage IV bij de Habitatrictlijn, bijlage I bij het Verdrag van Bonn of bijlage II bij het Verdrag van Bern, gesteld in de artikelen 3.2, eerste lid, en 3.6, eerste lid. Daarbij voorzien de betrokken wetsartikelen zelf in enkele uitzonderingen. Daarnaast bieden de artikelen 3.3, derde lid, en 3.8, derde lid, van die wet in de mogelijkheid om ontheffing of vrijstelling te verlenen. Voorts kan het onder zich houden van dieren verboden zijn op grond van regels die op grond van de artikelen 3.37 en 3.38 van de wet zijn gesteld ter uitvoering van EU-verordeningen en EU-richtlijnen, of verboden zijn op grond van artikel 3.39 van de wet voor zover het betreft bij algemene maatregel van bestuur aangewezen invasieve exoten. Een uitzondering geldt indien van die verboden ontheffing of vrijstelling is verleend op grond van artikel 3.40 van die wet. De verwijzingen in artikel 1.4, onderdeel b, onder 2°, van het Besluit houders van dieren worden met artikel 5.6, onderdeel A, in overeenstemming gebracht met de regels die op grond van de Wet natuurbescherming bepalen of een dier al dan niet mag worden gehouden.

Ingevolge artikel 4.2, eerste lid, van het Besluit houders van dieren is het verboden een dierentuin te exploiteren zonder een daartoe door de Minister van Economische Zaken verstrekte vergunning. Ingevolge het tweede lid van dat artikellid geldt deze vergunningplicht niet ingeval aan een aantal cumulatieve voorwaarden is voldaan, waaronder de in onderdeel a van dat artikellid genoemde voorwaarde dat het niet gaat om dieren van krachtens de Flora- en faunawet aangewezen beschermde inheemse of uitheemse diersoorten. In de Wet natuurbescherming is niet langer voorzien in de aanwijzing van beschermde inheemse of uitheemse diersoorten. De wet zelf bevat ter bescherming van dieren verschillende verboden, waaronder de verboden om dieren te vangen of onder zich te houden, en regelt ten aanzien van welke soorten deze verboden gelden. En voor zover krachtens de wet regels worden ge-

steld die dienen ter uitvoering van EU-verordeningen en EU-richtlijnen die voorzien in een vangverbod of houderverbod, wordt aangesloten bij de soorten genoemd in de desbetreffende verordeningen en richtlijnen. Gegeven deze gewijzigde wetssystematiek is ervoor gekozen de diersoorten die op grond van de Wet natuurbescherming niet mogen worden gevangen of gehouden op te sommen in een nieuwe bijlage IIa (artikel 5.6, onderdelen B en C).

Artikel 5.7

Ingevolge artikel 14, aanhef en onderdeel g, van het Besluit inrichting landelijk gebied kunnen in een ruilplan dat wordt opgesteld in het kader van een inrichtingsproject dat voorziet in herverkaveling, geen gronden worden opgenomen waarop een houtopstand die groter is dan 10 are heeft gestaan en waarvoor een herbeplantingsplicht als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Boswet geldt. De verwijzing naar de betrokken bepaling van de Boswet wordt met artikel 5.7 van het onderhavige besluit vervangen door de verwijzing naar de bepaling die in de Wet natuurbescherming de herbeplantingsplicht regelt.

Artikel 5.8

Het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens strekt ter uitvoering van enkele bepalingen van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, die regels stelt over de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens. In artikel 4 van het genoemde besluit wordt geregeld welke gegevens als zodanig hebben te gelden. In de artikelen 13 en 16 worden regels gesteld over de verstrekking van dergelijke gegevens ten behoeve van het nemen van bestuursbesluiten of de uitoefening van een wettelijke taak. Dat speelt – waar het de natuurwetgeving betreft – in het bijzonder waar het gaat om informatie die van belang is voor de uitoefening van bevoegdheden en taken in het kader van de soortenbeschermingsbepalingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de ontheffingverlening of vrijstelling voor het doden van dieren in het kader van beheer en schadebestrijding en de aanwijzing daarbij van middelen die soms ook vallen onder de Wet wapens en munitie. Te denken valt bijvoorbeeld ook aan de taak van de korpschef, die is belast met de verlening van de jachtakte en die de akte onder meer moet weigeren ingeval er grond is om aan te nemen dat de aanvrager van de bevoegdheid een geweer en munitie voorhanden te hebben, van de bevoegdheid om de jacht uit te oefenen, of van de hem toekomende bevoegdheden in het kader van beheer en schadebestrijding misbruik zal maken, of een zodanig gebruik zal maken dat hij een gevaar voor zichzelf, de openbare orde of de veiligheid kan gaan vormen. De akte wordt ook geweigerd als er grond is om aan te nemen dat de aanvrager nalatig zal zijn te doen wat een goed jager betaamt bij de uitoefening van de jacht of wanneer de aanvrager in de voorgaande 2 jaren

wegens handelen in strijd met de Wet natuurbescherming is veroordeeld of jegens hem een strafbeschikking is uitgevaardigd. Tegen die achtergrond wordt in verschillende bepalingen van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens verwezen naar de Flora- en faunawet. Met artikel 5.8 worden deze verwijzingen vervangen door verwijzingen naar hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming, welk hoofdstuk thans de regels in het kader van de soortenbescherming bevat.

Artikel 5.9

In onderdeel d van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage worden activiteiten aangewezen waarvoor geldt dat een voorafgaande beoordeling moet plaatsvinden waarin wordt vastgesteld of een milieueffectrapportage moet worden opgesteld; dit overeenkomstig de procedure als voorzien in de artikelen 7.16 e.v. van de Wet milieubeheer. Bij sommige activiteiten is dat het geval als zij plaatsvinden in een gevoelig natuurgebied. Voorheen waren in onderdeel A, onder 1, van de bijlage als zodanig aangeduid beschermde natuurmonumenten, Natura 2000-gebieden en Ramsargebieden. In de Wet natuurbescherming is niet langer een specifiek beschermingsregime voorzien voor beschermde natuurmonumenten; gebieden die in het verleden als zodanig waren aangewezen kunnen op gelijke wijze worden beschermd als andere natuurgebieden door middel van het reguliere instrumentarium van de ruimtelijke ordeningswetgeving en milieuwetgeving. Alleen voor Natura 2000-gebieden blijft een bijzondere bescherming gelden; de Natura 2000-gebieden omvatten tevens alle Ramsargebieden, welke laatste categorie derhalve geen zelfstandige betekenis toekomt. Daarom wordt met artikel 5.9, onderdeel A, van het onderhavige besluit de kwalificatie 'gevoelig gebied' beperkt tot de Natura 2000-gebieden.

In de tabel onderdeel D onder 27 wordt verwezen naar het besluit houdende ontheffing van de herbeplantingsplicht of van daaraan verbonden regels; de verwijzing naar de Boswet op dit punt wordt in artikel 5.9, onderdeel B, van het onderhavige besluit vervangen door een verwijzing naar de ontheffing die op grond van de Wet natuurbescherming hiervoor kan worden verleend.

Artikel 5.10

Artikel 3, eerste lid, van de Ontgrondingenwet voorziet in een vergunningplicht voor ontgrondingen die plaatsvinden in rijkswateren. Artikel 2, eerste lid, van het Besluit ontgrondingen voorziet in de uitzondering op de vergunningplicht voor bepaalde activiteiten in de Noordzee. Deze uitzondering geldt ingevolge het tweede lid van dat artikel niet voor de uitoefening van die activiteiten in gebieden die nog als beschermd natuurmonument of als Natura 2000-gebied moeten worden aangewezen, maar waarvoor daarop vooruitlopend in een bijzondere bescherming is voorzien

overeenkomstig het Integraal Beheerplan Noordzee 2015. Gegeven het vervallen van de bijzondere bescherming in de Wet natuurbescherming voor beschermde natuurmonumenten, kan de betrokken uitzondering beperkt worden tot gebieden waarvoor het voornemen bestaat deze als Natura 2000-gebied aan te wijzen. Met artikel 5.11 van het onderhavige besluit wordt deze wijziging doorgevoerd, waarbij de verwijzing ten aanzien van Natura 2000-gebieden naar de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 2.1, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, dat de aanwijzing van Natura 2000-gebieden regelt.

Artikel 5.11

In de bijlagen bij het Besluit OM-afdoening worden de strafbare feiten genoemd waarvoor op grond van het Wetboek van Strafvordering buitengerechtelijke afdoening door middel van een strafbeschikking mogelijk is. Bijlage II ziet op feiten waarvoor in het besluit genoemde lichamen of personen die met een publieke taak zijn belast – anders dan het Openbaar Ministerie of opsporingsambtenaren – onder toezicht van het College van Procureurs-Generaal en overeenkomstig door dat college uitgevaardigde richtlijnen een strafbeschikking kunnen uitvaardigen. In bijlage II zijn ook strafbare feiten opgenomen die bestaan in een handelen in strijd met verschillende in de toenmalige Flora- en faunawet, de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 en de toenmalige Boswet gestelde regels. Artikel 5.11 van het onderhavige besluit past deze bijlage aan aan de feiten die op grond van de Wet natuurbescherming ten aanzien van soorten, Natura 2000-gebieden en houtopstanden strafbaar zijn gesteld.

Artikel 5.12

Het Besluit politiegegevens voorziet onder meer – in artikel 4:3, vijfde lid – in de verstrekking van politiegegevens aan de korpschef, ten behoeve van het nemen van beschikkingen omtrent het verlenen of intrekken van jachtakten op grond van de Flora- en faunawet. Deze bevoegdheid van de korpschef is thans geregeld in de Wet natuurbescherming, in artikel 3.28. Artikel 5.12 brengt het Besluit politiegegevens daarmee in overeenstemming. Wat betreft de relevantie van de betrokken gegevens zij ook verwezen naar de toelichting bij artikel 5.8.

Artikel 5.13

In paragraaf 6.3.3 is gemeld dat het kabinet heeft besloten om in plaats van de invoering van de verplichte aanhaking van de natuurtoetsen in de omgevingsvergunning te kiezen voor de continuering van de zogenoemde vrijwillige aanhaking. Net als voorheen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel 47 tot en

met 47d) en de Flora- en faunawet (artikel 75b tot en met 75e) kan een burger of bedrijf ervoor kiezen om de Natura 2000- en de flora- en faunatoetsen onderdeel te laten zijn van de omgevingsvergunning. In dat geval is de gemeente het bevoegd gezag voor de verlening en de bestuurlijke handhaving van de vergunning, inclusief de onderdelen ervan die betrekking hebben op deze natuuraspecten (artikel 2.1, eerste lid, en artikel 5.2, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Gedeputeerde staten, en in uitzonderingsgevallen de Staatssecretaris van Economische Zaken, verrichten bij de behandeling van de aanvraag van de omgevingsvergunning de inhoudelijke beoordeling van de natuuraspecten (artikel 6.10a, eerste en tweede lid, *nieuw* van het Besluit omgevingsrecht) en geven bij een positief oordeel een verklaring van geen bedenkingen af. Zonder deze verklaring wordt de aangevraagde omgevingsvergunning niet verleend (artikel 2.27, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

Onderdeel A

Dit onderdeel bevat een tekstuele aanpassing van het opschrift van artikel 2.2a. Deze toevoeging houdt verband met het nieuwe artikel 2.2aa (zie hierna onderdeel B) en strekt ertoe de onderlinge verhouding tussen beide artikelen te verduidelijken.

Onderdeel B

Op grond van artikel 2.1, eerste lid, onderdeel i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is in artikel 2.2aa (nieuw) van het Besluit omgevingsrecht (artikel 5.13, onderdeel B) geregeld dat de Natura 2000-toets en de flora- en faunatoets onderdeel zijn van de omgevingsvergunning ingeval degene die de desbetreffende activiteit verricht daarvoor kiest.

In dat geval wordt bij de beoordeling van de aanvraag van de omgevingsvergunning getoetst aan de inhoudelijke eisen van de Wet natuurbescherming ter bescherming van Natura 2000-gebieden (artikel 2.8 van de wet) en ter bescherming van dieren of planten (artikelen 3.3, 3.8 en 3.10, tweede lid). Dientengevolge geldt op grond van artikel 2.7, vierde lid, 3.3, zesde lid, 3.8, zesde lid en 3.10, tweede lid in samenhang met artikel 3.8, zesde lid, van de wet geen verplichting van respectievelijk een separate Natura 2000-vergunning of een separate flora- en fauna-ontheffing.

De vrijwillige aanhaking van de natuurtoets in de omgevingsvergunning is mogelijk als aan een aantal voorwaarden is voldaan, die in het eerste lid tot uitdrukking komen:

- voor de activiteit zou anders een Natura 2000-vergunning of een flora- en fauna-ontheffing vereist zijn.

Een Natura 2000-vergunning is vereist als de activiteit is aan te merken als een project of een andere handeling die verslechtingen of significant verstorende effecten tot gevolg kan hebben voor de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied (artikel 2.7, tweede lid, van de wet). In een aantal gevallen geldt een uitzondering op deze vergunningplicht. Deze uitzonderingen zijn geregeld in de artikelen 2.9, eerste, tweede, derde en vijfde lid, in 9.4, eerste, achtste of negende lid. Hieronder valt bijvoorbeeld de situatie dat een project of handeling plaatsvindt overeenkomstig een beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Hetzelfde geldt voor een handeling waarop een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit betrekking heeft (artikel 13, achtste lid, van de Tracéwet en artikel 9, vijfde lid, van de Spoedwet wegverbreding). In de situatie dat een uitzondering op de vergunningplicht geldt, is er geen aparte Natura 2000-toets meer nodig, wat met zich brengt dat het dan ook niet nodig is om de gevolgen voor een Natura 2000-gebied te beoordelen bij de behandeling van een aanvraag van een omgevingsvergunning.

Een flora- en fauna-ontheffing is vereist als een handeling zou leiden tot een inbreuk op een verbod ter bescherming van dieren of planten, zoals het doden of vangen van vogels of dieren van een beschermde soort (artikelen 3.1, 3.5, 3.6 of 3.10, eerste lid, van de wet). De wet voorziet in een aantal uitzonderingen op deze verboden, bijvoorbeeld als er een vrijstelling geldt of als overeenkomstig een goedgekeurde gedragscode wordt gehandeld. Deze uitzonderingen zijn geregeld in de artikelen 3.3, tweede en zevende lid, 3.8, tweede of zevende lid, 3.10, tweede lid in samenhang met artikel 3.8, tweede of zevende lid, 3.10, derde lid, en 3.31, van de wet. In die gevallen is geen ontheffing vereist en hoeven de gevolgen van de handeling voor dieren of planten van beschermde soorten te beoordelen bij de behandeling van een aanvraag van een omgevingsvergunning.

- voor de activiteit is een omgevingsvergunning vereist. In artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn de locatiegeboden activiteiten aangewezen waarvoor een verbod geldt om deze zonder omgevingsvergunning uit te voeren; ook in artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht zijn krachtens artikel 2.1, eerste lid, onderdeel i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht categorieën van activiteiten aangewezen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Verder kan een omgevingsvergunning vereist zijn voor bepaalde, in artikel 2.2, eerste lid, van de Wet algemene maatregelen van bestuur genoemde categorieën van activiteiten, als gevolg van regelgeving van provincies of gemeenten.

Wanneer voor een activiteit geen omgevingsvergunning is vereist, kunnen de natuurtoetsen vanzelfsprekend geen onderdeel zijn van de omgevingsver-

gunning en is een separate vergunning of ontheffing vereist. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bepaalde sloopwerkzaamheden (artikel 2.6 van het Besluit omgevingsrecht).

- degene die de activiteit uitvoert moet er voor kiezen om de natuurtoets onderdeel te laten zijn van de omgevingsvergunning. Wie aan aanvraag doet voor een separate Natura 2000-vergunning of flora- en fauna-ontheffing, wordt geacht niet te hebben gekozen voor de mogelijkheid van vrijwillige aanhaking. Datzelfde geldt uiteraard voor de gevallen waarin de vergunning of ontheffing is verleend.

Onderdeel C

In het Besluit omgevingsrecht wordt een nieuwe paragraaf 5.6 opgenomen (artikel 5.13, onderdeel C).

Het nieuwe artikel 5.21, eerste lid, regelt aan welk kader de gevolgen van een activiteit voor Natura 2000 moeten worden getoetst. Dat zijn de regels, gesteld in artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming en in aanvulling daarop de meetmethoden (artikel 2.9, zevende lid, van de Wet natuurbescherming), het verbod op externe saldering bij stikstof (artikel 5.5, derde lid, van de Wet natuurbescherming) en de grenswaarde voor stikstof in het kader van de programmatische aanpak stikstof (artikel 5.5, tweede lid, van de Wet natuurbescherming in samenhang met artikel 2.13 van het onderhavige besluit).

Het tweede, derde en vierde lid regelen de kaders voor toetsing van omgevingsvergunningen voor handelingen met gevolgen voor respectievelijk vogels, dieren en planten van beschermde soorten van Europees belang en dieren en planten van soorten van overige beschermde soorten.

Het nieuwe artikel 5.22 voorziet in regels over de aan de omgevingsvergunning te verbinden voorschriften.

Het eerste lid heeft betrekking op omgevingsvergunningen voor projecten ten aanzien waarvan op basis van de uitgevoerde passende beoordeling niet kan worden uitgesloten dat zij de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen aantasten, maar het bevoegd gezag wegens dwingende redenen van groot openbaar belang en bij gebreke van reële alternatieven toch vergunning wil verlenen. Dat kan alleen als adequate compensatie plaatsvindt voor de aantasting van de natuurwaarden, zodanig dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De compenserende maatregelen moeten zijn geborgd en daartoe zijn vastgelegd in de vergunning. Deze eisen – die voortvloeien uit artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn – zijn ten aanzien van de Natura 2000-vergunning gesteld in artikel 2.8, vierde en zevende lid, van de Wet natuurbescherming. Op basis hiervan geven gedeputeerde staten of in voorkomend geval de Minister van Economische Zaken

ingevolge artikel 2.22, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in de verklaring van geen bedenkingen (zie het nieuwe artikel 6.10a van het Besluit omgevingsrecht) aan dat aan de omgevingsvergunning het voorschrift moet worden verbonden om de desbetreffende compenserende maatregelen te treffen. Verduidelijkt wordt dat gedeputeerde staten in hun rol als bestuursorgaan dat de verklaring van geen bedenkingen verleent, van deze compenserende maatregelen melding doen aan de Minister van Economische Zaken, zodat hij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn hiervan op de hoogte kan brengen. Voor separate Natura 2000-vergunningen geldt een zelfde regeling (artikel 2.8, zevende lid, tweede volzin, van de Wet natuurbescherming). Het tweede lid heeft betrekking op vergunningen waarin het wordt toegestaan om vogels te vangen en doden. Voor de reguliere ontheffing van het verbod op het vangen of doden van vogels op grond van de Wet natuurbescherming vereist artikel 3.3, vijfde lid, van die wet dat in de ontheffing voorschriften worden opgenomen over de te gebruiken middelen, installaties of methoden, de tijd en plaats waarvoor de omgevingsvergunning geldt en de wijze waarop het risico voor het behoud van de vogelstand wordt beperkt. Dit ter uitvoering van artikel 9 van de Vogelrichtlijn. Het tweede lid waarborgt dat deze voorschriften ook worden verbonden aan de omgevingsvergunning. Ook hiervoor geldt dat ingevolge artikel 2.22, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gedeputeerde staten of in voorkomend geval de Minister van Economische Zaken in de verklaring van geen bedenkingen (zie het nieuwe artikel 6.10a van het Besluit omgevingsrecht) aangeeft welke voorschriften terzake aan de omgevingsvergunning moet worden verbonden.

Onderdeel D

Het nieuwe artikel 5a.1 (artikel 5.13, onderdeel C, van dit besluit) voorziet in een regeling over de categorieën van gevallen waarin de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van de besluiten over de verlening van de omgevingsvergunning. In de meeste gevallen zal op grond van artikel 3.10, eerste lid, onderdeel e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht deze procedure van toepassing zijn op aanvragen van omgevingsvergunningen voor activiteiten met gevolgen voor een Natura 2000-gebied of voor beschermde flora of fauna, omdat een verklaring van geen bedenkingen van gedeputeerde staten of de Minister van Economische Zaken is vereist (zie het nieuwe artikel 6.10a, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht). De situatie kan zich evenwel voordoen dat in plaats van de gemeente gedeputeerde staten bevoegd zijn of de Minister van Economische Zaken bevoegd is tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit die tevens gevolgen heeft voor de natuur. In dat geval kan het zo zijn dat het bevoegd gezag voor de vergun-

ningverlening en voor het geven van de verklaring van geen bedenkingen hetzelfde bestuursorgaan is. Het nieuwe artikel 6.10a, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht regelt dat in die situatie geen verklaring van geen bedenkingen is vereist. Ook in die situatie is het evenwel nodig dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt toegepast, vanwege de belangrijke gevolgen voor de natuur en de belangen van derden. Het nieuwe artikel 5a.1 regelt dit en continueert daarmee artikel 47b, tweede lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998.

Onderdeel E

Aan paragraaf 6.2 van het Besluit omgevingsrecht wordt een nieuw artikel 6.10a toegevoegd (artikel 5.13, onderdeel D, van het onderhavige besluit). Dat regelt dat de omgevingsvergunning slechts wordt verleend ingeval het bevoegd gezag dat normaliter bevoegd is voor de verlening van de vergunning of ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming, een verklaring van geen bedenkingen heeft gegeven (eerste lid). Er zij in dit verband op gewezen dat uit het systeem van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht volgt dat een verklaring van geen bedenkingen ook is vereist bij het actualiseren, wijzigen of intrekken van de omgevingsvergunningen,¹⁸² ongeacht of dit ambtshalve gebeurt of op verzoek van de vergunninghouder of van een derde.¹⁸³

Over het algemeen zijn dat gedeputeerde staten van de provincie waarin de activiteit plaatsvindt, soms – in de gevallen geregeld in artikel 1.3, tweede en derde lid, van het onderhavige besluit – is dat de Minister van Economische Zaken (tweede lid).

De verklaring van geen bedenkingen kan voorzien in aan de vergunning te verbinden voorschriften of beperkingen. Voorheen gold het vereiste van een verklaring van geen bedenkingen op grond van artikel 47b, eerste lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 75d, eerste lid, van de toenmalige Flora- en faunawet. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming is destijds aangegeven dat dit vereiste zal worden gehandhaafd.¹⁸⁴ Zo wordt zeker gesteld dat ingeval gemeenten de omgevingsvergunning verlenen door hen kan worden teruggevallen op de expertise op dit punt bij provincies en Rijk.¹⁸⁵ In de gevallen dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning hetzelfde is als het bestuursorgaan dat de verklaring van geen bedenkingen zou geven, dan valt

¹⁸² Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 27-28.

¹⁸³ Het Interprovinciaal Overleg wees in zijn commentaar op het belang hiervan zodat de eventueel vrijkomende ontwikkelingsruimte weer aan andere projecten of handelingen kan worden toegedeeld.

¹⁸⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 345, nr. 3, blz. 59.

¹⁸⁵ Zie ook de nota naar aanleiding van het nadere verslag aan de Tweede Kamer inzake het voorstel voor de Wet natuurbescherming, Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 18, blz 32 e.v.

een en ander samen en is er uiteraard geen verklaring van geen bedenkingen nodig is.

Een verklaring van geen bedenkingen mag uiteraard slechts worden verleend als is voldaan aan de kaders die normaliter gelden voor het verlenen van een zelfstandige Natura 2000-vergunning of ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen op grond van de Wet natuurbescherming. Deze kaders vloeien – behalve voor de soorten waarop artikel 3.10 van die wet betrekking heeft – onmiddellijk voort uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (vierde lid).

Het vijfde lid heeft betrekking op omgevingsvergunningen voor projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken op een Natura 2000-gebied. De omgevingsvergunning is ingevolge artikel 2.7, eerste lid, van het onderhavige besluit één van de toestemmingsbesluiten waarbij met een beroep op het programma aanpak stikstof ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld aan een project dat stikstofdepositie veroorzaakt op een in dat programma opgenomen Natura 2000-gebied. De vaststelling dat er ontwikkelingsruimte is op grond van het programma voor de betrokken activiteit, maakt dat in de passende beoordeling bij de vergunningaanvraag voor de stikstofeffecten kan worden verwezen naar de aan het programma ten grondslag liggende, gebiedsspecifieke ecologische onderbouwing. De bij de omgevingsvergunning toe te delen ontwikkelingsruimte is onderdeel van de natuurtoets en wordt dus ook vastgesteld in de verklaring van geen bedenkingen; het vijfde lid van het nieuwe artikel 6.10a van het Besluit omgevingsrecht regelt dit. Het voor die verklaring bevoegde gezag – over het algemeen gedeputeerde staten van de betrokken provincie – draagt ook zorg voor de afschrijving van de ontwikkelingsruimte overeenkomstig de ter zake gestelde regels, zodat die ruimte niet meer voor andere activiteiten beschikbaar is (zie artikel 2.9, tweede lid, van het onderhavige besluit). De omvang van de benodigde ontwikkelingsruimte wordt berekend overeenkomstig de krachtens artikel 2.7, derde lid, van het onderhavige besluit in de Regeling natuurbescherming gestelde regels, en zal in de aanvraag om de omgevingsvergunning moeten worden aangegeven.

In het nieuwe artikel 6.10b wordt, op basis van artikel 7.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, geregeld dat het bestuursorgaan dat de verklaring van geen bedenkingen verleent, verplicht is het bevoegd gezag een verzoek tot wijziging of intrekking van de vergunning te doen als bedoeld in artikel 2.29 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, in een geval als bedoeld in artikel 5.4, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Het gaat hier om een geval waarin de noodzaak tot wijziging of intrekking voortvloeit uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Op grond van de artikelen 2.31, eerste lid, onder a, en 2.33, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is het bevoegd gezag

verplicht te voldoen aan een verzoek tot wijziging of intrekking van de vergunning van het tot de verlening van de verklaring van geen bedenkingen bevoegde bestuursorgaan.

In het nieuwe artikel 6.10c is, eveneens op basis van artikel 7.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, geregeld dat in aanvulling op de regeling van intrekking van de omgevingsvergunning als sanctie in de artikelen 5.19 en 5.20 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het bevoegd gezag verplicht is de omgevingsvergunning in te trekken voor zover die betrekking heeft op een flora- en fauna-activiteit, als het bestuursorgaan dat bevoegd is de verklaring van geen bedenkingen te verlenen daarom heeft verzocht in gevallen als bedoeld in artikel 5.4, derde lid, van de Wet natuurbescherming. Dat betreft kort gezegd de situatie waarin de vergunninghouder onherroepelijk is veroordeeld vanwege overtreding van een aantal nader genoemde bepalingen van de Wet natuurbescherming.

Artikel 5.14

In de selectielijst waarin voor de Raad van State op het deelbeleidsterrein bestuursrechtspraak en algemene taken en bedrijfsvoering wordt aangegeven welke archiefbescheiden voor vernietiging, dan wel voor blijvende bewaring in aanmerking komen. Ook worden de termijnen aangegeven waarna de te vernietigen bestanddelen dienen te worden vernietigd. Bij de beschrijving van de taken van de Afdeling bestuursrechtspraak in de bijlage bij het besluit houdende de vaststelling van de selectielijst voor de Raad van State op voornoemde terreinen, ook verwezen naar werkzaamheden op het terrein van de "Natuurbeschermingswet". Die verwijzing wordt met artikel 5.14 van het onderhavige besluit geactualiseerd in verband met het vervallen van de Natuurbeschermingswet 1998 en de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming.

Artikel 5.15

De artikelen 3.69, tweede lid, en 3.73, tweede lid, van het Bouwbesluit laten in de daar bedoelde bouwconstructies grotere openingen toe dan bepaald in het eerste lid van die artikelen voor een nest of een vaste rust- of verblijfplaats voor bij of krachtens de Flora- en faunawet beschermde diersoorten. De verwijzing naar de toenmalige Flora- en faunawet wordt met artikel 5.15 van het onderhavige besluit vervangen door een verwijzing naar hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming, dat thans voorziet in de bescherming van diersoorten.

Artikel 5.16

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Natuurschoonwet 1928 moet een landgoed, wil dat in aanmerking komen voor de fiscale faciliteiten van die wet, voldoen aan onder meer de eis dat de oppervlakte van de onroerende zaak is voor ten minste 30 percent bezet met houtopstanden of natuurterreinen. Het vierde lid van dat artikel laat toe dat een beperkt deel van die oppervlakte niet daadwerkelijk met houtopstanden is bezet, mits voor dat deel een herbeplantingsplicht geldt op grond van de Boswet. Met artikel 5.16 van het onderhavige besluit wordt de verwijzing naar de bepaling van de toenmalige Boswet vervangen door een verwijzing naar de inmiddels toepasselijke bepaling van de Wet natuurbescherming.

Artikel 5.17

De wet van 25 september 2008 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met toepassing van de rijkscoördinatie­regeling op energie­infra­structuur­projecten (Stb. 2008, 416) beoogt de procedures rond de totstand­koming van energie­infra­structuur­projecten te verkorten en te stroomlijnen. De rijkscoördinatie­regeling is opgedeeld in twee zogeheten 'modules': een planologische module (artikel 3.28 of 3.29 van de Wet ruimtelijke ordening (verder: Wro)) en een uitvoeringsmodule (artikel 3.35, eerste lid, onder a, van de Wro). In de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet zijn de energie­infra­structuur­projecten aangewezen waarop de genoemde modules uit de Wro van toepassing zullen zijn. In die wetten is voorts bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de besluiten worden aangewezen die in ieder geval onder de uitvoeringsmodule van de rijkscoördinatie­regeling zullen vallen. Het Uitvoerings­besluit rijkscoördinatie­regeling energie­infra­structuur­projecten voorziet daarin. In het besluit worden ook vergunningen op grond van de toenmalige Natuur­bescher­mingswet 1998 en ontheffingen op grond van de toenmalige Flora- en faunawet aangewezen. Met artikel 5.17 worden deze verwijzingen vervangen door verwijzingen naar de voor de natuuraspecten inmiddels toepasselijke besluiten ingevolge de Wet natuur­bescherming en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 5.18

In dit artikel wordt het voorheen in de Natuur­bescher­mingswet 1998 neergelegde over­gangsrecht in relatie tot het stelsel van de programmatische aanpak stikstof ge­con­tinueerd.

Het eerste lid bevat een over­gangs­voorziening overeenkomstig artikel 19km, derde lid, van de toenmalige Natuur­bescher­mingswet 1998. De uitsluiting van de mo­ge­lijkheid van extern salderen – als besproken in paragraaf 3.2.2 van deze nota van toelichting – geldt daardoor niet voor aanvragen voor een Natura 2000-vergunning die al waren ingediend vóór 1 juli 2015, de datum van ingang van het eerste pro-

gramma aanpak stikstof. Op die wijze wordt recht gedaan aan eventuele investeringen die de aanvrager van de Natura 2000-vergunning heeft gedaan ten behoeve van de externe saldering, zoals een vergoeding voor intrekking van de omgevingsvergunning van een nabij gelegen bedrijf dat daarmee de stikstofemissie beëindigd. Ingeval voor de natuurtoets werd aangehaakt bij de omgevingsvergunning, geldt de overgangsvoorziening eveneens voor vóór 1 juli 2015 ingediende aanvragen om een omgevingsvergunning en dus ook voor de daarop betrekking hebbende verklaring van geen bedenkingen.

Het tweede lid bevat een overgangsvoorziening overeenkomstig artikel 67a van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998. Deze voorziening voorkomt dat, ingeval vóór 1 juli 2015 toestemmingsbesluiten als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van dit besluit reeds in een vergeand stadium van voorbereiding waren, de aanvraag- en besluitvormingsprocedure als gevolg van de introductie van het programma aanpak stikstof weer van voren af aan zouden moeten beginnen.

Artikel 5.19

Dit artikel voorziet in overgangsrecht met betrekking tot de beperkingsbesluiten in de zin van het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken die op grond van de wet zijn vervallen. Het gaat hier om de aanwijzing van gebieden tot beschermde leefomgeving op grond van de toenmalige Flora- en faunawet en de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten of andere gebieden ter uitvoering van internationale verplichtingen op grond van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998, met inbegrip van de voorlopige aanwijzingen van dergelijke gebieden. In de praktijk zijn alleen beschermde natuurmonumenten aangewezen.

In de registraties waartoe de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken verplicht – bij het Kadaster, aangezien het uitsluitend gaat om beperkingenbesluiten van andere bestuursorganen dan burgemeester en wethouders – dient tot uitdrukking te worden gebracht dat deze aanwijzingen van rechtswege zijn vervallen, omdat anders de raadpleger van die registraties ten onrechte zou denken dat hij nog te maken heeft met een van kracht zijnde publiekrechtelijke beperking. De Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken voorziet zelf niet in een voorziening voor deze situatie.

De vervallenverklaring van de aanwijzingsbesluiten van beschermde natuurmonumenten moet door de Minister van Economische Zaken worden ingeschreven binnen vier dagen na het tijdstip waarop het betreffende beperkingenbesluit van rechtswege vervalt. Gegeven de hiervoor aanwezige voorbereidingstijd en de noodzaak om de beperkingenregistratie actueel te houden, is een termijn van vier dagen, die

aansluit bij de op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken geldende inschrijftermijn, redelijk.

Artikel 5.21

In artikel 5.21 is voorzien in overgangsrechtelijke bepalingen voor omgevingsvergunningen waarin op vrijwillige basis ook de gevolgen voor Natura 2000-gebieden en dieren en planten van beschermde soorten worden getoetst. Geregeld wordt dat omgevingsvergunningen die op grond van de toenmalige natuurwetgeving zijn verleend met gebruikmaking van de zogenoemde vrijwillige aanhaking (eerste en derde lid).

In het tweede en vierde lid is zeker gesteld dat aanvragen van separate Natura 2000-vergunningen of separate flora- en fauna-ontheffingen op grond van de voormalige natuurwetgeving, ook op grond van de Wet natuurbescherming en het Besluit omgevingsrecht gelden als keuze voor een separate Natura 2000-vergunning of flora- en fauna-ontheffing.

Het vijfde lid waarborgt dat lopende procedures tot het nemen van een besluit over de verlening van een omgevingsvergunning waarvan de natuurtoets deel uitmaakt, worden behandeld overeenkomstig de nieuwe regels van de Wet natuurbescherming en het Besluit omgevingsrecht zodra de Wet natuurbescherming in werking is getreden.

Op grond van de voormalige Flora- en faunawet was de Staatssecretaris van Economische Zaken bevoegd tot het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen. Op grond van artikel 6.10a, eerste lid, (nieuw) van het Besluit omgevingsrecht zijn dit gedeputeerde staten. Dit vanwege de afspraken van het Rijk en provincies in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact over de decentralisatie van bevoegdheden van de natuurwetgeving. Het zesde lid waarborgt dat voor lopende zaken de verklaring zal worden afgegeven door de Staatssecretaris van Economische Zaken in plaats van door gedeputeerde staten. Een tussentijdse overdracht zou een risico kunnen opleveren van vertraging in de besluitvorming.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Zie ook artikel 9.10, vierde lid, van de Wet natuurbescherming en de toelichting bij dat lid in de tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel natuurbescherming, Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 19, blz. 10.

Het zesde lid verzekert dat de verklaring van geen bedenkingen ten aanzien van de flora- en faunatoets door de Staatssecretaris van Economische Zaken

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

BIJLAGE. TRANSPONERINGSTABELLEN EU-WETGEVING EN VERDRAGEN

Tabel 1. EU-wetgeving

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)

Bepaling	Wet natuurbe- scherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuur- bescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keu- ze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering in re- gelgeving nodig is
1	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft omschrijving doel verordening
2	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft definities
3		-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft toepassingsgebied verordening
4, lid 1	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
4, lid 2	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
4, lid 3	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
4, lid 4	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
4, lid 5	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft voorwaarden afgifte invoervergunning
4, lid 6	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft grondslag uitvoeringshandelingen Commissie
4, lid 7	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft grondslag uitvoeringshandelingen Commissie
5, lid 1	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbe-	-	-

	scherming		
5, lid 2	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft voorwaarden afgifte uitvoervergunning
5, lid 3	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft voorwaarden afgifte wederuitvoercertificaat
5, lid 4	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
5, lid 5	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft grondslag uitvoeringshandelingen Commissie
5, lid 6	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft uitzondering op vergunningplicht en certificaatplicht
6, lid 1	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft procedurele voorschriften vergunningen en certificaten
6, lid 2	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft informatie-uitwisseling Commissie en lidstaten
6, lid 3	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
7	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft uitzonderingen op vergunningplicht en certificaatplicht
8, lid 1	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
8, lid 2	Artikel 3.24, tweede en derde lid, van het Besluit natuurbescherming	Mogelijkheid om een bezitsverbod in te stellen	Nota van toelichting paragraaf 4.4.5
8, lid 3	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft voorwaarden afgifte certificaat
8, lid 4	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft grondslag uitvoeringshandelingen Commissie
8, lid 5	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbe-	-	-

	scherming		
8, lid 6	Artikel 7.4 van de Wet natuurbescherming	-	Memorie van toelichting, paragraaf 9.4
9, lid 1	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
9, lid 2	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft voorwaarden afgifte certificaat
9, lid 3	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft uitzonderingen op certificaatplicht
9, lid 4	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
9, lid 5	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
9, lid 6	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft grondslag uitvoeringshandelingen Commissie
10	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft procedureel voorschrift vergunningen en certificaten
11	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft procedurele voorschriften vergunningen en certificaten
12	Artikel 3.29 van het Besluit natuurbescherming	Aanwijzing plaatsen van binnen en buiten het Nederlandse grondgebied brengen	Nota van toelichting, hoofdstuk 8
13	Artikel 3.37, tweede lid, van de Wet natuurbescherming	Bevoegde instantie	Memorie van toelichting, paragraaf 7.5.4
14	Hoofdstuk 7 van de Wet natuurbescherming	Toezicht en handhaving door de lidstaten	Memorie van toelichting, hoofdstuk 9
15	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft informatie-uitwisseling Commissie en lidstaten
16	Hoofdstuk 7 van de Wet natuurbescherming, Wet op de economische delicten, Wetboek van strafvordering	Sancties	Memorie van toelichting, hoofdstuk 9
17	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft wetenschappelijke studiegroep

18	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft comitologieprocedure
19	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft uitvoeringshandelingen Commissie
20	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft informatie-uitwisseling Commissie en lidstaten
21	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft in-trekking verordening
22	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft inwerkingtreding verordening

Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Europese 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 (PbEG, L 166)

Bepaling	Wet natuurbe-scherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbe-scherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering in regelgeving nodig is
1	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft definities
4-15	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft voorschriften over documenten
16	Regels gesteld in Regeling natuurbe-scherming op grond van artikel 3.37, derde lid, van de Wet natuurbescherming	Lidstaten kunnen fytosani-taire certificaten accep-teren in plaats van uit-voervergunningen	Toelichting bij Regeling natuurbescherming
17-19	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft voorschriften over documenten
20-23	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft proce-durele voorschriften over invoervergunningen
24-25	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft proce-durele voorschriften over kennisgevingen van invoer
26-29	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft proce-durele voorschriften over uitvoervergunningen en wederuitvoercertificaten
30-36	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft proce-durele voorschriften over certificaten voor reizende tentoonstellingen
37-44	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft proce-durele voorschriften over

			certificaten van persoonlijke eigendom
44 bis-44 octies	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft procedurele voorschriften over certificaten van monsterverzameling
44 nonies – 44 septdecies	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft procedurele voorschriften over muziekinstrumentencertificaten
45	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft voorschriften over douaneprocedure
46-51	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft procedurele voorschriften over vergunningen, kennisgevingen en certificaten
52	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft procedurele voorschriften over gebruik van etiketten
53	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft afwijkingen van douaneprocedures
54-56	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft procedurele voorschriften over vaststellen van fok of kweek
57-58 bis	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft nadere regels over uitzondering voor persoonlijke bezittingen en huisraad
59-63	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft procedurele voorschriften voor ontheffingen en afwijkingen
64-68	Artikel 3.28 van het Besluit natuurbescherming	-	Nota van toelichting, paragraaf 4.4.2.1
69-70	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft voorschriften over informatie en rapportage
71	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft procedurele voorschriften voor invoervergunning
72	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft overgangsmatregelen
73	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft informatie-uitwisseling Commissie en lidstaten
74	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft in-trekking verordening

75	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft inwerkingtreding
----	---	---	--

Uitvoeringsverordening (EU) 2015/736 van de Commissie van 7 mei 2015 tot instelling van een verbod op het binnenbrengen in de Unie van specimens van bepaalde in het wild levende dier- en plantensoorten (PbEU, L 117)

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering in regelgeving nodig is
1	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft gevallen waarin invoervergunning geweigerd wordt
2	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft in-trekking verordening
3	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft inwerkingtreding

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)

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering in regelgeving nodig is
1	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft definities
2	Artikel 3.10 Besluit natuurbescherming	-	Nota van toelichting, paragraaf 4.3.3
3	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
4	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
5	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft comitologieprocedure
6	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft inwerkingtreding verordening

Verordening (EG) nr. 1007/2009 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 september 2009 betreffende de handel in zeehondenprodukten (PbEU L 286)

Bepaling	Wet natuurbe- scherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuur- bescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keu- ze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering in re- gelgeving nodig is
1	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft doel verordening
2	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft definities
3	Aangewezen in Rege- ling natuurbescher- ming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbe- scherming	-	-
4	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft op- dracht aan lidstaten
5	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft comi- tologieprocedure
6	Hoofdstuk 7 van de Wet natuurbescher- ming, Wet op de economische delicten, Wetboek van straf- vordering	Sancties en handhaving	Memorie van toelichting, hoofdstuk 9
7	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft infor- matie-uitwisseling Com- missie en lidstaten
8	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft inwer- kingtreding verordening

Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1850 van de Commissie van 13 oktober 2015 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1007/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handel in zehondenproducten (PbEU L 271)

Bepaling	Wet natuurbe- scherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuur- bescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keu- ze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering in re- gelgeving nodig is
1	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft on- derwerp verordening
2	-	-	
3	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft er- kenning instanties door Europese Commissie
4-5	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft ver- klaringen door erkende instanties
6	Artikel 3.37, tweede lid, van de Wet na- tuurbescherming	Bevoegde instantie	Memorie van toelichting, paragraaf 7.5.4
7-8	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft infor-

			matie-uitwisseling Commissie en lidstaten
9-10	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft overgangsbepaling en inwerkingtreding

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 produkten (PbEG 1983, L 91)

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering in regelgeving nodig is
1	In Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, derde lid, Wet natuurbescherming	-	-
2	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft geldigheid richtlijn
3	In Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, derde lid, Wet natuurbescherming	-	-
4	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft toepassing richtlijn

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)

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering in regelgeving nodig is
1	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft omschrijving onderwerp verordening
2	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft toepassingsgebied verordening
3	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft definities
4	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie
5	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie

6	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft bepalingen voor ultraperifere gebieden; Nederland heeft geen ultraperifere gebieden.
7, eerste lid	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
7, tweede lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten
8, eerste lid	Artikel 3.37, tweede lid, van de Wet natuurbescherming	Bevoegde instantie	Memorie van toelichting, paragraaf 7.5.4
8, tweede lid	Artikel 3.37, tweede lid, van de Wet natuurbescherming	Bevoegde instantie	Memorie van toelichting, paragraaf 7.5.4
8, derde lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
8, vierde lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, bepaling waaraan vergunningaanvraag aan moet voldoen.
8, vijfde lid	-	-	Bepaling behoeft geen uitvoering in regelgeving, jurisprudentie voorziet in redenen voor intrekking: <ul style="list-style-type: none"> - vergunning is op grond van onjuiste gegevens verleend; - de juiste gegevens hadden tot een weigering van de vergunning geleid; - betrokkene kan van die onjuiste of onvolledige opgave in redelijkheid een verwijt worden gemaakt; - verandering van beleid of inzichten; - er wordt niet meer aan wettelijke vereisten voldaan; - betrokkene handelt in strijd met vergunning.
8, zesde lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
8, zevende lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.

8, achtste lid	Hoofdstuk 7 Wet natuurbescherming	Inspecties	Memorie van toelichting, hoofdstuk 9
9, eerste lid	Artikel 3.37, tweede lid, van de Wet natuurbescherming	Bevoegde instantie	Memorie van toelichting, paragraaf 7.5.4
9, tweede t/m achtste lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
10, eerste lid	Artikel 3.31 Besluit natuurbescherming	Noodmaatregelen door lidstaten	Nota van toelichting, paragraaf 4.5
10, tweede lid en derde lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
10, vierde lid t/m zevende lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
11	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
12, eerste lid	-	Grondslag om nationale lijst met invasieve uitheemse soorten vast te stellen	Nota van toelichting, paragraaf 4.5
12, tweede lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
13	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
14	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
15, eerste lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
15, tweede en derde lid	Hoofdstuk 7 van de Wet natuurbescherming, Wet op de economische delicten, Algemene douanewet	Toezicht en controles	Memorie van toelichting, hoofdstuk 9
15, vierde lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft feitelijk handelen.
15, vijfde en zesde lid	Artikel 7.4 van de Wet natuurbescherming	-	Memorie van toelichting, paragraaf 9.4
15, zevende lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
15, achtste lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
15, negende lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
16	-	-	Behoeft geen uitvoering in

			regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
17, eerste lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
17, tweede t/m vierde lid	Artikel 3.18 Wet natuurbescherming en in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.39 Wet natuurbescherming	Uitroeiingsmaatregelen	Nota van toelichting, paragraaf 4.5
18 en 19	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten, danwel de Europese Commissie
20	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
21	Artikel 7.2, tweede lid, Wet natuurbescherming en Algemene wet bestuursrecht	Kostenverhaal	Behoeft geen uitvoering in Memorie van toelichting, hoofdstuk 9
22	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
23	In Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.39 Wet natuurbescherming	Strengere nationale regels	Nota van toelichting, paragraaf 4.5
24, eerste en tweede lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
24, derde en vierde lid	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
25	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
26	Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht	Participatie publiek	-
27 t/m 29	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie, danwel Europees Parlement of Raad.
30	Hoofdstuk 7 van de Wet natuurbescherming, Wet op de economische delicten, Wetboek van strafvordering	Sancties	Memorie van toelichting, hoofdstuk 9
31 en 32	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft overgangsbepalingen
33	-	-	Behoeft geen uitvoering in

			regelgeving, betreft inwerkingtreding verordening
--	--	--	---

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 L 2005, 347)

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering in regelgeving nodig is
1	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft onderwerp verordening
2	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft definities
3	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft reikwijdte vergunningensysteem
4, lid 1	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-
4, lid 2	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie
4, lid 3	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft vrijstelling vergunningplicht
5	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft procedurele voorschriften vergunningen
6	Hoofdstuk 7 Wet natuurbescherming	Toezicht en handhaving	Memorie van toelichting, hoofdstuk 9
7	Artikel 3.37, tweede lid, Wet natuurbescherming	Bevoegde autoriteit	Memorie van toelichting, paragraaf 7.5.4
8	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft informatie-uitwisseling Europese Commissie en lidstaten
9	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie
10-11 bis	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft gedelegeerde handelingen Europese Commissie en comitologieprocedure
12	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft inwer-

			kingtreding verordening
--	--	--	-------------------------

Verordening (EG) nr. 1024/2008 van de Commissie van 17 oktober 2008 tot vaststelling van gedetailleerde maatregelen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PbEU L 277)

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering in regelgeving nodig is
1	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft onderwerp verordening
2	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft definities
3-13	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft procedurele voorschriften vergunningen
14-15	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft elektronische systemen
16	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft gegevensbescherming in EU-wetgeving
17	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft inwerkingtreding verordening

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 L 2010, 295)

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering in regelgeving nodig is
1	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft onderwerp verordening
2	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft definities
3	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft tot CITES-basisverordening en FLEGT-verordening
4-5	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.37, eerste lid, Wet natuurbescherming	-	-

6	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft nadere invulling zorgvuldigheidseisen
7	Artikel 3.37, tweede lid, Wet natuurbescherming	Bevoegde autoriteit	Memorie van toelichting, paragraaf 7.5.4
8-9	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft erkenning door Europese Commissie van toezichthoudende organisaties
10-11	Hoofdstuk 7 van de Wet natuurbescherming, Wet op de economische delicten, Algemene douanewet	Toezicht en controles	Memorie van toelichting, hoofdstuk 9
12-13	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taken van de lidstaten
14-18	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft gedelegeerde handelingen Europese Commissie en comitologieprocedure
19	Hoofdstuk 7 van de Wet natuurbescherming, Wet op de economische delicten, Wetboek van strafvordering	Sancties	Memorie van toelichting, hoofdstuk 9
20	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft informatie-uitwisseling Europese Commissie en lidstaten
21	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft inwerkingtreding verordening

Uitvoeringsverordening (EU) nr. 607/2012 van de Commissie van 6 juli 2012 houdende gedetailleerde voorschriften betreffende het stelsel van zorgvuldigheidseisen en de frequentie en de aard van de controles op de toezichthoudende organisaties overeenkomstig Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PbEU L 177)

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen uitvoering in regelgeving nodig is
1	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft onderwerp verordening
2-5	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft nadere invulling zorgvuldigheidseisen
6-7	-	-	Behoeft geen uitvoering in

			regelgeving, betreft nadere invulling controles
8	-	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft inwerkingtreding verordening

Tabel 2. Verdragen

Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, overeenkomst van 10 juni 1970 (Trb. 1970, 155)

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen implementatie nodig is
1	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft definities
2	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft opdracht aan partijen
3	Artikel 3.26, eerste lid, onderdeel b, Wet natuurbescherming en artikel 3.12 Besluit natuurbescherming	Omvang jachtvelden	Nota van toelichting, paragraaf 4.3.4.2
4, lid 1	Artikelen 3.6, eerste lid, en 3.7 Besluit natuurbescherming	Jacht voor zonsopgang en na zonsondergang	Nota van toelichting, paragraaf 4.2.4
4, lid 2-4	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft grondslag voor gedelegeerde regelgeving
4, lid 5	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft opdracht aan partijen
5	Artikel 3.25 Besluit natuurbescherming	-	Nota van toelichting, paragraaf 4.4.3
7-9	§ 3.1 Wet natuurbescherming	-	Memorie van toelichting, paragraaf 7.2.1.3
10	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft opdracht aan partijen
11	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft procedure gedelegeerde regelgeving
12	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft bepaling dat partijen strengere maatregelen mogen nemen
13	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft grondslag voor afwijkingen van overeenkomst
14	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft procedurele bepaling
15	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft bepaling dat overeenkomst op Europees gedeelte van grondgebied Nederland geldt
16	-	-	Behoeft geen implementatie

			tatie, betreft totstandkoming overeenkomst
--	--	--	--

Tweede Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie met betrekking tot de bescherming van de vogelstand M(76)15

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen implementatie nodig is
1	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft definitie
2, onder a	Artikel 3.11 Besluit natuurbescherming	-	Nota van toelichting, hoofdstuk 8
2, onder b	Artikel 3.25, vierde lid, Wet natuurbescherming	-	Nota van toelichting, hoofdstuk 8
3	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft inwerking-treding beschikking

Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie tot aanwijzing van de wildsoorten en de streken van de Beneluxlanden waar een afschotplan zal gelden M(83)16

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen implementatie nodig is
1	Artikelen 3.12 en 3.17 Wet natuurbescherming	-	Memorie van toelichting, paragraaf 7.3.4.3
2	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft opdracht aan partijen
3	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft inwerking-treding beschikking

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

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen implementatie nodig is
1	Artikel 3.13 Besluit natuurbescherming	-	Nota van toelichting, paragraaf 4.3.4.3
2-3	Artikel 3.14 Besluit natuurbescherming	-	Nota van toelichting, paragraaf 4.3.4.3
4	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft bepaling dat partijen strengere maatregelen mogen nemen
5	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft inwerking-treding beschikking

Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie met betrekking tot de jacht en vogelbescherming M(96)8

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen implementatie nodig is
1-3	Artikel 3.21 Wet natuurbescherming	Keuze toegestane jachtmiddelen	Memorie van toelichting, paragraaf 7.3.4.6
4	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft inwerking-treding beschikking

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

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen implementatie nodig is
1-5	§ 3.1 Wet natuurbescherming	-	Memorie van toelichting, paragraaf 7.2.1.3
6	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft inwerking-treding beschikking

Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie tot opheffing en vervanging van de Beschikkingen M (83) 3 van 25 april 1983 en M (99) 10 van 25 oktober 1999 strekkende tot onderlinge erkenning van de jachtexamens M (2007) 3

Bepaling	Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming of Regeling natuurbescherming	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte dan wel op reden waarom geen implementatie nodig is
1	Artikelen 3.18, 3.9 en 3.22 Besluit natuurbescherming	-	Nota van toelichting, paragraaf 4.3.5
2	Aangewezen in Regeling natuurbescherming op grond van artikel 3.28, tweede lid, onderdeel b, Wet natuurbescherming	-	Memorie van toelichting, hoofdstuk 13
3-6	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft opdracht aan partijen
7	-	-	Behoeft geen implementatie, betreft inwerking-treding beschikking