

TBR 2012/117

Biodiversiteitscrisis: programma-tische aanpak van stikstofdeposities en de voorgenomen vereenvoudiging van natuurwetten

Mr. G.C.W. van der Feltz en A.M.M. Hendriks¹

1. Inleiding

In deze bijdrage bespreken wij de belangrijkste voornemens van het inmiddels demissionaire kabinet met betrekking tot de bescherming van natuur en landschap: de aanpak van overmatige stikstofdeposities op natuurgebieden en de combinatie en vereenvoudiging van drie wetten met betrekking tot natuur en landschap tot één 'Wet natuurbescherming.' Wij richten ons met name op aspecten die van belang zijn voor de bouw en ontwikkeling en geven hoofdpunten uit de kritiek.

Het kabinet Rutte werkt aan integratie en versimpeling van de regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving.² De belangrijkste regelcomplexen op dat gebied zijn die van de ruimtelijke ordening en het publiekrechtelijke bouwrecht, de regels met betrekking tot het milieu (lucht, bodem, geluid, externe veiligheid), natuur en landschap (gebiedsbescherming en soortenbescherming) en water³ (met name: kwantitatief en kwalitatief beheer van het oppervlaktewater).

Besloten is om de belangrijkste wetten waarin de bescherming van natuur en landschap is geregeld - de Natuurbeschermingswet 1998 ('Nbwet 1998'),

de Flora- en faunawet⁴ en de Boswet - in één wet te combineren. Of de regelgeving voor de natuur op zal gaan in de toekomstige integrale omgevingswet is nog niet beslist. Aldus blijven er - als de huidige voornemens worden uitgevoerd - drie afzonderlijke regelcomplexen over: één voor waterbeheer (de Waterwet), één voor de bescherming van natuur en landschap (aanvankelijk: 'Wet natuur', sedert januari 2012 (als tegemoetkoming aan de vele critici?): 'Wet Natuurbescherming')) en één voor het omgevingsrecht (bouwen, ruimtelijke ordening en milieu, nu: met name: de wetten algemene bepalingen omgevingsrecht, ruimtelijke ordening en milieubeheer; in de toekomst mogelijk⁵ één 'omgevingswet'). Regimes van algemene aard, die eveneens van belang zijn voor de bescherming van natuur, zoals dat voor de ruimtelijke ordening, worden niet in de Wet Natuurbescherming opgenomen. Dat betekent dat bijvoorbeeld de bescherming van de ecologische hoofdstructuur, die via bestemmingsplannen wordt verwezenlijkt, buiten dit wetsvoorstel valt.⁶ In de periode van 4 oktober tot 18 november 2011 is een ontwerp voor de nieuwe wet in de vorm van een 'internetconsultatie' aan het publiek voorgelegd.⁷ Onze bijdrage is gebaseerd op de toen geopenbaarde 'consultatieve' versie, waarnaar wij verder zullen

1 Godert van der Feltz is advocaat bij Van der Feltz advocaten, Anne Hendriks studeert rechten in Leiden. Met dank aan mr. J. Rutteman (Habitat) en Natuurmonumenten voor hun inbreng.

2 Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft in 'Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling' (november 2011) aan dat de mogelijkheden om de complexiteit en de restrictiviteit van het omgevingsrecht te verminderen duidelijk begrensd zijn en dat overigens wijzigingen in het omgevingsrecht maar een bescheiden bijdrage kan leveren als het erom gaat van gebiedsontwikkeling in Nederland een minder langdurig en taai proces te maken.

3 Water is natuurlijk bij uitstek 'milieu', maar het wordt daar in de Nederlandse overheid om historische redenen niet bij ingedeeld.

4 De Flora- en faunawet is zelf een (nog niet zo heel oud, de wet is vanaf augustus 1999 gefaseerd in werking getreden) product van combinatie van verschillende 'dierenwetten': behalve de implementatie van het soortenregime van de Vogel- en Habitatrichtlijn treft men er de regels omtrent de handel en het bezit van beschermde dieren en planten (implementatie CITES-verdrag) en de voormalige Jachtwet in aan.

5 zie recent over (het ontbreken van) 'nut en noodzaak' van een gecombineerde omgevingswet: de Voorlichting van de Raad van State, onder nr. W14.11.0341/IV, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12 3318, nr. 3.

6 Wet Natuur, p. 23. Wanneer het bestemmingsplan zou worden ingeruild tegen een 'omgevingsverordening' inclusief de regels voor natuur, EHS en water (zoals in een Kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht voorgesteld), vindt integratie via een andere route plaats.

7 Reacties kunnen worden geraadpleegd op: <http://www.internetconsultatie.nl/wetnatuur/reacties>. Zie ook Meijer en Zwier, Voorjaarschoonmaak in het natuurbeschermingsrecht: minder geld, minder regels minder bescherming, *M en R* 2012/31.

verwijzen als naar 'de Wet natuur.' Men hoopte in het voorjaar van 2012 een wetsontwerp aan de Tweede Kamer voor te leggen. Een datum van inwerkingtreding is nog niet genoemd. De politierechter te Den Haag liep overigens in 2011 al vooruit op de Wet Natuurbescherming.⁸ Voorafgaande aan een meer systematische behandeling van de Wet natuur gaan wij hierna in op de voorgenomen programmatische aanpak stikstof ('PAS'), de voor de bouw- en ontwikkelingspraktijk meest concrete vraag aangaande de natuur.

2. Programmatische aanpak stikstof

De belangrijkste beperkingen voor de economische ontwikkeling, die voortvloeien uit de eisen, de de natuur stelt, vloeien voort uit de stikstofproblematiek ('overbemesting' door de depositie van stikstof, met als voornaamste bronnen verkeer en veehouderijen, thans gereguleerd via de Natuurbeschermingswet 1998 en diverse agrarische wetten en regelingen) en de bescherming van soorten, met name van vogels in het broedseizoen. Bepaalde beschermde soorten en habitats gedijen niet goed bij een overmaat aan stikstof, omdat ze dan worden verdrongen door soorten, die van veel stikstof juist profiteren. Oververzadiging van de lucht met stikstof heeft zich de laatste jaren ontpopt tot 'spelbreker' bij allerhande ontwikkelingen in de nabijheid van één van de 133 Natura 2000-gebieden in Nederland.⁹ Drie hoofdredenen, waarom het moeilijk is om de stikstofproblematiek op te lossen zijn: i) het feit, dat het grootste deel van de lokale stikstofniveau ('depositie') niet lokaal is veroorzaakt maar achtergronddepositie is en het aanpakken van een enkele bron daarom niet effectief; ii) de kosten van verdere reductiemaatregelen zijn hoog en de mogelijkheden om bij veehouderijen in de nabijheid van gevoelig gebied de emissie te reduceren gering; iii) om op lange termijn te voldoen aan het verslechteringsverbod van art. 6 lid 2 Habitatrictlijn (92/43/EEG) is

een ingrijpende vermindering van de stikstofemissies uit binnen- en buitenland nodig. De PAS is erop gericht, dat het beheer van de natuur in Nederland gaat voldoen aan de eisen van de Habitatrictlijn⁹ en dat tegelijk weer ruimte ontstaat voor nieuwe economische activiteit, ook als die leidt tot stikstofdeposities ('ontwikkelruimte').

De beheerplannen van art. 19a Nbwet 1998, die zouden moeten leiden tot reductie van de stikstofdeposities zijn nog niet succesvol. Er moesten veel onderzoeksgegevens worden vergaard en de indruk ontstaat, dat met de noodzaak van overleg, vereist voor de vaststelling van zulke plannen, een onoverkomelijke traagheid is ingebouwd. Het vorige kabinet heeft besloten tot de PAS, vergelijkbaar met de aanpak van de luchtkwaliteit via het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit ('NSL') onder het motto: 'ruimte maken voor economische ontwikkeling met behoud van de natuurdoelen van Natura 2000.'¹⁰ Het fenomeen 'beheerplan' verdwijnt niet maar de resultaten van de PAS worden er in 'uitgewerkt'.¹¹ De PAS moet uiteindelijk voorzien in¹²: alle herstelstrategieën¹³ (op hoofdlijnen), een overzichtskaart met stikstofaanpak per Natura 2000-gebied, provinciale maatregelen, definitieve rijksinzet, ontwikkelruimte (per (cluster van) gebied(en) en sectoren en voor nationale projecten), financiën en monitoring.

De Nbwet 1998 (zoals gewijzigd via de Crisis- en herstelwet) voorziet (art. 19kg e.v.) sedert 31 maart 2010 in de opstelling van een (voorlopig) programma aanpak stikstof en een (in ieder geval op het eerste gezicht) ingewikkelde interactie tussen (opname van een gebied in het¹⁴) programma en beheerplan en tussen minister en Gedeputeerde Staten. Doel van het programma op het niveau van gebieden (en de daarbij behorende beheerplannen) is de opname en realisatie van een doelstelling die strekt tot een ambitieuze en realistische daling, in een gelijkmatige reductie per beheerplanperiode van de stikstofdepositie.¹⁵

8 Rb. Den Haag 17 november 2011, *JM* 2012/9 m.nt. Boerema, *JFf* 2012/11, LJN: BU4981: hij stelde vast, dat in de Wet natuur het begrip 'verontrusten' beperkter wordt uitgelegd dan in het huidige art. 10 Flora- en faunawet en sprak daarop een verdachte vrij, aan wie 'verontrusting' ten laste was gelegd, omdat eenden waren opgevolgen doordat hij zijn hond los liet lopen. Er is geen hoger beroep ingesteld, hoewel er wel iets aan te merken valt op een uitspraak gebaseerd op een consultatie, ook al gaat om het een mogelijke toekomstige wijziging in het recht ten gunste van de verdachte.

9 In het bijzonder: artikel 6 leden 2 en 3: 'de lidstaten treffende passende maatregelen om te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert (...) Voor elk plan of project dat (...) significante gevolgen kan hebben (...) wordt een passende beoordeling gemaakt (...)'

10 Zie brochure van het Ministerie van E,L&I 'Hoe werkt de programmatische aanpak Stikstof (PAS), te vinden op www.rijks-overheid.nl.

11 Zie Voorlopig Programma Stikstof van 28 juni 2010, p. 5.

12 Zie Voorlopig Programma Stikstof van 28 juni 2010, p. 5.

13 Herstelstrategieën zijn de pakketten aan mogelijke maatregelen voor bepaalde habitats, die er voor moeten zorgen dat - samen met een lagere depositie - de instandhoudingsdoelen van de betrokken habitat worden gehaald. Voorbeelden van herstelmaatregelen zijn: toevoeging basische stoffen, begrazing, maaien en afvoeren, afgraven deel uiterwaard, verjongen e.d. (Stroomdalgraslanden) een en ander ontleend aan <http://pas.natura2000.nl>.

14 Art. 19kg lid 2.

15 Zie art. 19kg e.v. Nbwet 1998. Deze bepalingen zijn kennelijk ontsnapt aan een controle op taal, juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid; in de Wet natuur is geen spoor meer van ze te vinden.

In 2010 is ter uitvoering van art. 19kl lid 1 Nbwet 1998 een Voorlopig Programma Stikstof ('VPAS') opgesteld. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft in een rapport van 30 juni 2011 advies uitgebracht over de PAS. Dat advies bevat een reeks aanbevelingen, waarvan de belangrijkste lijken:

- Geef zekerheid op welke termijn de instandhoudingsdoelstellingen worden behaald. Met een duidelijke termijn wordt de beoogde werking van de PAS meetbaar en toetsbaar gemaakt en wordt beter verdedigbaar dat bestaande activiteiten en nieuwe plannen en projecten geen significante gevolgen hebben in de zin van artikel 6 leden 2 en 3 Habitatrichtlijn.
- Maak inzichtelijk welke maatregelen mogelijk zijn en welke reductie aan stikstofdepositie dit maximaal oplevert.
- Kwantificeer hoeveel stikstof met de maatregelen in de herstelstrategieën periodiek uit het ecosysteem kan worden verwijderd.
- Geef een locatiespecifieke inschatting - inclusief onzekerheid - van de stikstofdepositie van plannen en projecten die in de PAS worden opgenomen. Waarborg dat een 'niet in beteknende mate' - vrijstelling binnen de ontwikkelruimte valt en geef tevens aan hoe de PAS kan worden toegepast of moet worden gebruikt op gebiedsniveau.
- Beschrijf (in een plan-MER) de (milieu)evolgen van de PAS.

De Commissie voor de m.e.r. lijkt (samengevat) te waarschuwen: let op dat je beleid met de PAS in overeenstemming is met de artikel 6 Habitatrichtlijn en gebruik de PAS niet om met mooie woorden pijnlijke keuzen voor je uit te schuiven. Voor wat betreft de inhoud van de VPAS beperken wij ons tot een korte aanduiding van de voorgestelde maatregelen als onderdeel van het Rijksbeleid¹⁶: a) voor de *agrarische sector* (met als doel: een reductie van 20% (10-14 kiloton) emissiereductie ten opzichte van 2010): voorschrijven van meer effectieve apparatuur voor het uitrijden van mest, aanscherpen van emissie-eisen voor nieuwe stallen en emissie-beperkende maatregelen zoals 'voer- en andere managementmaatregelen'. b) *Verkeer en vervoer*: realisering van reeds vastgesteld nationaal en Europees beleid (zie het NSL¹⁷), geen aanvullende generieke maatregelen nodig. c) Voor *industrie, energie en raffinaderijen* voorziet de VPAS in verdere reductie hetzij door voortzetting en aanscherping van de NOx emissiehandel hetzij regulering via een amvb. Ten slotte wordt er in de VPAS nog gedroomd over

beïnvloeding van de import van stikstof (via de lucht) uit andere landen, via verscherping van de NEC-richtlijnen (in de buurlanden, nemen wij aan) en overleg met buurlanden over het saneren van piekbelastingen in de grensgebieden. Als dat maar niet uitloopt op een sanering van piekbelastingen aan onze kant van de grens! Zien wij het goed, dan bevat het provinciaal beleid dat vervolgens wordt besproken behalve het eventueel invoeren van een depositiebank, geen concrete aanvullende maatregelen.

De huidige stand van zaken met betrekking tot de PAS wordt door het Ministerie van E,L&I als volgt samengevat: In 116 van de 133 Natura 2000-gebieden werkt de PAS. De ontwikkelingsruimte die nodig is om toekomstige economische ontwikkelingen mogelijk te maken wordt bereikt door uitvoering van het samenhangend PAS-maatregelenpakket, bestaande uit vaststaand beleid en aanvullende landbouwmaatregelen voor een verdergaande depositiedaling en ecologische herstelmaatregelen.¹⁸ Voor wie concreet wil zien wat de PAS kan inhouden beschrijft de minister kort de aanpak in drie gebieden: Drouwenerzand, Regte Heide & Riels Laag en Eilandspolder.¹⁹

In de periode februari tot aan de zomer 2012 wordt er door de provincies verder gewerkt aan het draagvlak voor en de nadere detaillering van de maatregelenpakketten op basis van de afspraken van de systematiek van de definitieve PAS. Naar verwachting zal de PAS vanaf de zomer voor het overgrote deel van de gebieden bij de vergunningverlening gehanteerd worden. In 17 Natura 2000-gebieden waar de PAS nu geen of geen afdoende oplossing biedt voor de ontwikkelbehoefte wordt gezocht naar maatwerkoplossingen. Een aantal door de rijksoverheid en de provincies te nemen stappen (waaronder: een praktijktoets vergunningverlening, een akkoord met LTO over een aanvullend pakket landbouwmaatregelen, overeenstemming over de wijze van financiering van hydrologische maatregelen en over de toedeling van ontwikkelingsruimte) zou voor 1 april 2012 oplossingen moeten brengen. De staatssecretaris hoopt in juni 2012 de Tweede Kamer te informeren over de voortgang van het 10-puntenplan Natura 2000, de opname van gebieden in de PAS en de rol van de provincies. Vanaf juli 2012 hoopt men de definitieve PAS te hanteren bij de vergunningverlening voor het overgrote deel van de gebieden

16 VPAS, p. 28 e.v.

17 Volgens het VPAS (p. 29): Nationaal Samenwerkingsverband Luchtkwaliteit.

18 Zie *Kamerstukken II*, 2011/12, 30 654, nr. 100: brief van de staatssecretaris van E,L&I van 23 januari 2012, p. 2. Uit de brief valt niet op te maken, hoe de staatssecretaris weet, dat de PAS werkt en/of hij bedoelt dat de PAS mogelijk kan werken.

19 Brief van 23 januari 2012, p. 2 en bijlage Illustraties van werking PAS.

3. Waardering van de PAS

Invoering per 1 juli 2012 lijkt een illusie: de door de staatssecretarissen van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en Infrastructuur & Milieu van de Raad van State gevraagde voorlichting²⁰ vraagt om serieuze aanpassingen. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst de aanpak van overmatige stikstofdeposities via een programma als de PAS niet principieel af, maar zij heeft op de uitwerking (ons inziens zware) kritiek: de Raad is van mening, dat de gekozen systematiek niet duidelijk is en op een aantal punten niet overeenstemt met de Nbwet 1998 en art. 6 leden 1 en 2 Habitatrictlijn. De Raad geeft aan, dat art. 6 Habitatrictlijn op zich niet uitsluit, dat een deel van de door maatregelen gecreëerde depositieruimte aan nieuwe (economische) ontwikkeling wordt toegedeeld. De grens komt daarbij echter snel in zicht, omdat de haalbaarheid van de instandhoudings- en hersteldoelstellingen binnen afzienbare termijn niet illusoir mag worden, ook al houdt de Habitatrictlijn geen concrete termijn in, waarop de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden moeten zijn gehaald, komt. De Raad is verder van mening, dat het systeem van voortoets, passende beoordeling en toetsing aan de ADC criteria in de PAS duidelijker tot uiting moet komen. De Raad acht het in theorie mogelijk, dat (zoals de PAS wil) effecten onder een bepaalde minimumgrens zonder vergunning worden toegelaten. De Raad verbindt daar echter een voorwaarde aan, die vaak onhaalbaar zal blijken: 'wanneer op basis van de beste wetenschappelijke kennis terzake vast staat dat de stikstofdepositie vanwege de vrijgestelde activiteiten, al dan niet in combinatie met de depositie vanwege andere plannen of projecten geen gevolgen kan hebben voor de betrokken Natura 2000-gebieden.' Het kritische verschil tussen deze eis en de eisen waaraan het Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (met zijn zonder vergunning toegelaten activiteiten, die de luchtkwaliteit 'niet in betekende mate' aantasten) zit hem ons inziens in de noodzaak dat vanwege het bepaalde in art. 6 Habitatrictlijn vooraf moet vaststaan, dat de depositie lokaal op geen enkele habitat een verslechterend effect heeft, dit terwijl op veel plaatsen de kritische depositiewaarde voor stikstof al ruimschoots wordt overschreden.

Sterk punt van de PAS is zijn integrale karakter (samenhangende aanpak op landelijk, regionaal en lokaal niveau). Generieke maatregelen moeten landelijk worden genomen, lokale bronnen moeten

lokaal worden bekeken. De PAS zorgt voor een inventarisatie van de totale belasting op Natura 2000-gebieden, de gevolgen van die belasting, de bronnen van stikstofdepositie (met hun bijdrage) en de mogelijkheden van maatregelen ten aanzien van de verschillende bronnen. Met de PAS zijn in de visie van natuurorganisaties voor het eerst technisch juiste uitgangspunten gekozen. Door de PAS ontstaat voor het bedrijfsleven een veel duidelijker kader voor vergunningverlening: als de PAS bekend is, kan men daaruit lezen of een activiteit mogelijk is. Hopelijk verminderen daardoor onzekerheid en conflictsituaties.

Negatieve kanten van de PAS als systeem zijn de ingewikkeldheid ervan, de gevoeligheid voor fouten en fraude en de kosten van de nodige beheermaatregelen. De PAS is behalve door deze eigenschappen ook kwetsbaar door de tot nu toe gevolgde praktijk: de invulling van de PAS waar het kabinet Rutte op af leek te stevenen was weinig robuust, omdat de uiterste grenzen van wat toelaatbaar is onder de Habitatrictlijn erin werden opgezocht; voorts tonen bestuurders en politici zich wel erg gevoelig voor de wensen van (economische) belangenorganisaties. De aanpak van de stikstofproblematiek moet voldoen aan art. 6 lid 3 van de Habitatrictlijn. Dat betekent, dat saldering van een voor de natuur gunstige ontwikkeling (minder depositie) alleen met een nieuwe ontwikkeling (die de depositie verhoogt) kan worden gesaldeerd, als sprake is van hetzelfde gebied en dezelfde habitat en eenzelfde instandhoudingsdoelstelling. Voorts moet de aanpak garanties bieden, dat de voor de natuur gunstige kant van de medaille tijdig wordt uitgevoerd en succesvol is en dat verbetering van de situatie op een redelijke termijn (in dit verband wordt wel gesproken over 18 jaar, drie perioden van beheerplannen) aan de stikstofproblematiek in Natura 2000-gebieden een eind zal zijn gekomen. Aan die eisen voldoen de thans bekende maatregelen niet.²¹ Vragen dringen zich op: hoe kan er vaart worden gebracht in het werken met de PAS? Met hoeveel partijen is een beheerplan nog hanteerbaar en hoe past men het beheerplan aan tussentijdse veranderingen aan?

De PAS stelt ons niet in staat om definitief de vereiste reductie tot stand te brengen. De opvatting, dat er thans geen uitvoerbare, meer radicale aanpak bestaat lijkt echter breed te worden gedeeld. Met de PAS verwacht men in ieder geval te bereiken, dat tot 2030 geen onomkeerbare schade aan Natura 2000-gebieden wordt toegebracht. In de gegeven omstandigheden aanvaarden de meeste grotere natuur- en milieuorganisaties, dat er na 2030 nog meer maatregelen moeten worden genomen. Wellicht zal

20 Voorlichting van de Raad van State, onder nr. W15.12.0046/IV van 11 april 2012, Bijlage bij *Kamerstukken II 2011/12*, 30 654, nr. 102.

21 Zie voor een helder tegengeluid inzake de effectiviteit van de aanpak van de stikstofbelasting door de Nederlandse overheid: Van Wösten, Stikstof tot nadenken, de ontbrekende feiten in: *Tijdschrift Lucht*, 2011, p. 21 e.v., voorts: Meijer en Zwier, t.a.p., par. 3.2.5.

het dan niet bij beheermaatregelen kunnen blijven, maar zal er lokaal een einde aan bepaalde economische activiteit moeten komen.

4. Wet Natuurbescherming

4.1 Nieuwe ideeën

De Wet Natuurbescherming heeft twee kanten: een politieke (en financiële) en een juridisch technische. De eerste betreft onderwerpen als: 'hoeveel geld hebben we over voor de instandhouding van de natuur, op welke soorten mag worden gejaagd, is er nog draagvlak voor de bescherming van landschappen.' De meeste politieke keuzes die ten aanzien van de natuur door de huidige regering zijn gemaakt zijn te vinden in een brief van staatssecretaris Bleker van 14 september 2011 met betrekking 'aanpak Natura 2000'²²:

- a. De brief ademt grote bezorgdheid, dat Nederland onverhoeds ter bescherming van natuur en landschap meer zou doen, dan Europa eist ('Nederland doet niet meer dan waartoe de Vogel- en Habitatrichtlijn verplichten'). Hoofdt thema is niet de bestrijding van de vermindering van de biodiversiteit maar de inzet van het kabinet om economische ontwikkelingen maximaal te accommoderen door de bescherming van de natuur te reduceren tot het minimum waartoe Nederland als Lidstaat van de Europese Unie en verdragspartner is verplicht²³; het kabinet is - net als het vorige overigens - op zoek naar de maximale 'rek en ruimte' bij de naleving in de verplichtingen onder de Habitat- en Vogelrichtlijn. Men zoekt deze rek en ruimte door het samenvoegen van Natura 2000-gebieden, het schrappen van bepaalde gebieden, verlaging van het ambitieniveau van de beheerplannen onder de Nbwet 1998, door het schrappen (in de Wet natuur) van de aanvullende (daarmee wordt bedoeld: niet Europese) doelstellingen van beschermde gebieden, door de 'ganzendoelen' aan te passen aan de huidige stand van de gans,

door doelverlaging (zelfs verslechtering) toe te laten bij een gunstige staat van instandhouding; door meer in te spelen op de dynamiek van de Natura 2000-gebieden; door helder aan te geven wanneer het einddoel 'een gunstige staat van instandhouding' van een bepaalde habitat of soort is bereikt en door te onderzoeken of verlichting kan worden gevonden door voor bepaalde soorten te zoeken naar een gunstige staat van instandhouding, niet op het niveau van Nederland, de individuele lidstaat, maar op 'biogeografisch niveau'.

- b. Om de stikstofproblematiek tot een goed einde te brengen wordt de Programmatische Aanpak stikstof opgezet (in de Wet natuur (art. 1.9) wordt voorgesteld, dat een op de aanpak van stikstofdeposities gericht programma geschiedt bij ministeriele regeling);
- c. Het natuurbeleid wordt gedecentraliseerd van het Rijk naar de provincies. Aangegeven wordt dat met deze 'decentralisatie' bedoeld is om de natuur onder te brengen bij één overheid, en wel degene die daarvoor gelet op de schaalgrootte en relatief geringe afstand tot de burger het best toe lijkt te zijn toegerust. Over deze decentralisatie lijkt tussen de minister en de provincies inmiddels overeenstemming te zijn bereikt²⁴: rond dat proces hangt vooral de geur van bezuinigen zonder zorgen (voor de staatssecretaris tenminste) door: het opleggen van nieuwe taken aan de colleges van provinciale staten, zonder hen te voorzien van de daarvoor noodzakelijke middelen.
- d. Hercodificatie van drie natuurwetten in één Wet natuur, a. waarin de bepalingen over Natura 2000 één op één aansluiten op de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en andere internationale regels; b. die aansluit op 'andere onderdelen van het omgevingsrecht';
- e. c. waarin alleen nog een vergunningplicht zal gelden in gevallen waarin dat ingevolge art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn onontkoombaar is. Dat laatste is vooruitlopend op de Wet Natuurbe-

22 Zie verder: het rapport 'Implementatie Natura 2000 in Nederland, analyse n.a.v. het Regeerakkoord en de motie van der Staaij c.s. (*Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XIII, nr. 42*) inzake nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie.' Met als bijlage 6 een review (juni 2011) van een commissie onder voorzitterschap van prof. P.C.E. van Wijmen. Vermeldenswaard is de volgende conclusie in deze review: 'Omdat het afgelopen decennium al in sterke mate aandacht bestond voor het voorkomen van onnodige regelgeving en het beperken van administratieve lasten, kan (...) niet worden gezegd dat er 'overbodig of dor hout' in het Nederlands implementatiesysteem zit (...). Ook kan niet gezegd worden dat Nederland bij de implementatie verder is gegaan dan waartoe Europa ons land verplicht. Daarbij speelt een rol dat die elementen die niet letterlijk in de Europese richtlijnen zijn terug te vinden wel degelijk van belang zijn om de Europese doelstellingen te halen of juist nodig zijn om efficiënt en kosteneffectief te implementeren en rekening te houden met sociaal-economische belangen.' (p. 18).

23 Zie de voetnoten 6 en 7 van de reactie van Natuurmonumenten: E. Meijer & W. Zwier, 'Voorjaarsschoonmaak in het natuurbeschermingsrecht: minder geld, minder regels, minder bescherming', *M en R* 2012/31.

24 Zie: onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011, de aanvulling daarop van 7 december 2011 en de op 8 februari afgeronde uitvoeringsafspraken die als bijlage zijn gevoegd bij een brief van het IPO aan de colleges van GS van 10 februari 2012 (referentie 258194) waarin uiterlijk op 24 februari 2012 gevraagd om instemming. Blijkens een bericht van het Interprovinciaal Overleg van 29 februari 2012 hebben acht provincies ingestemd met het onderhandelingsakkoord, houdt, Groningen, Fryslân en Drenthe gaan niet akkoord, maar werken wel mee aan de uitvoering ervan. Flevoland overweegt mee te werken, maar houdt vast aan bepaalde voorwaarden.

scherming al ingevoerd door een wijziging in de Nbwet 1998 (inwerkingtreding 31 december 2011) volgens welke gebruik, dat plaatsvond op 31 maart 2010 (datum inwerkingtreding Crisis- en herstelwet, kennelijk naar het oordeel van de wetgever: de eerste datum waarop men geacht werd te beseffen, dat een vergunning onder Nbwet 1998 vereist was) alleen nog maar vergunningplichtig is indien het thans mogelijke gebruik negatieve significante gevolgen kan hebben voor (enige habitat of soort in) een Natura 2000-gebied.²⁵

Met de nadrukkelijke angst om meer te doen, dan waar Nederland internationaal toe verplicht is wordt de toon gezet. Het schrappen van de bescherming van landschappen, soorten en exemplaren, die verder gaat dan wat nodig is onder Europese regels, zal overigens geen ommekeer brengen voor de bouw- en ontwikkelpraktijk: de kern van de huidige Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 is een vertaling van rechtstreeks werkende verplichte kost uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Omzetting in een nieuwe wet zal daar niets aan veranderen.²⁶ Het verdwijnen van die verdergaande bescherming zal volgens velen wel ernstig negatieve effecten hebben op de bescherming van de natuur in Nederland. Zijlmans betoogt in haar recente proefschrift, dat zou kunnen blijken, dat een aantal van de 'nationale koppen' die volgens de Wet natuur gaat rollen in feite de implementatie is van verdragen op het gebied van bescherming van soorten.²⁷ Zij raadt de (nationale) wetgever dan ook aan om 'niet bij voorbaat de 'nationale koppen' in de Nbw 1998/Ffw te schrappen, maar per 'kop' na te gaan of deze niet alsnog voor de (volledige en correcte) doorwerking van de door de natuurbeschermingsverdragen geboden resultaatsverplichtingen overeind dienen te blijven'.²⁸ Het laten vallen van beschermde gebieden zonder Europese status betekent verder dat nationale waarden als weidsheid, stilte, ongereptheid en nachtelijk duister door de overheid nergens meer worden nagestreefd en dat aan 63 gebieden de huidige bescherming komt te ontvallen. In dat verband is opgemerkt, dat be-

paalde beschermde natuurmonumenten - zonder ook Natura 2000-gebied te zijn - een belangrijke rol vervullen bij het naleven van de (bindende) verplichtingen onder de Habitatrichtlijn. Dat planologische bescherming van Beschermde Natuurmonumenten de rol van de Nbwet 1998 zou kunnen overnemen, wordt sterk betwijfeld, onder meer vanwege het feit, dat die alleen bescherming biedt bij *ruimtelijke* ingrepen en dat zij geen externe werking heeft. In dat verband wordt²⁹ een ontwikkeling in de tegenovergestelde richting bepleit: neem de bescherming van de Ecologische Hoofdstructuur op in de Natuurbeschermingswet.

4.2 Juridische techniek

De juridisch technische kant van de Wet Natuur is dat zij harmonisering beoogt en versimpeling, zonder dat dat afbreuk mag doen aan een correcte vertaling in de wet van het relevante Europese recht.³⁰ De bestaande wetgeving vindt haar oorsprong in nationale natuurbescherming, maar zij is in de loop der tijden aangepast aan de internationale verplichtingen die Nederland ter zake van de bescherming van de natuur is aangegaan. Dat heeft de wetgeving gecompliceerd en ontoegankelijk gemaakt en vaak onnodig belastend voor burgers en ondernemers. Uitgesproken voorbeeld van die ingewikkeldheid is art. 19 Nbwet 1998 waar alleen specialisten nog de weg in weten omdat het inmiddels (tot en met art. 19l) 28 artikelen kent en vele malen - naar de politieke waan van de dag - is 'verbeterd'. Het doel van de nieuwe wet is om de wetgeving eenvoudiger te maken en beter en herkenbaarder aan te sluiten bij de internationale verplichtingen.

4.3 Bestaand wetgeving

Om een goed inzicht te krijgen in de veranderingen die de wet Natuur in juridisch technische zin gaat brengen is het noodzakelijk om kort stil te staan bij de huidige natuurwetgeving. De memorie van toelichting op de Wet natuur bevat een uitvoerige en waardevolle beschrijving van de huidige natuurwetgeving en van de hoofdlijnen van de internationale verplichtingen, die in de Wet natuur worden

25 Wet van 22 december 2011 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen), *Stb.* 2011, 675; *Kamerstukken I en II* 32 588, zie met name: *Kamerstukken II*, nr. 21 en *Kamerstukken I*, C, p. 6. Deze wijziging van de Nbwet 1998 heft de vergunningplicht niet op voor de moeilijke gevallen: projecten, die significante gevolgen kunnen hebben. Ten aanzien van bestaand gebruik zonder significante effecten blijft de bevoegdheid bestaan om maatregelen te treffen (art. 19c Nbwet 1998, bijvoorbeeld voor de gevallen, dat tezamen met andere projecten wel sprake kan zijn van significante effecten), zodat de Habitatrichtlijn, art. 6 leden 2 en 3 correct geïmplementeerd blijft.

26 Zie noot 21.

27 J. Zijlmans, *De doorwerking van Natuurbeschermingsverdragen in de Europese en Nederlandse rechtsorde*, p. 317; Natuurmonumenten stelt in haar reactie vast, dat ten onrechte geen bepalingen zijn opgenomen voor de bescherming van de leefgebieden van soorten op bijlage I en II bij de conventie van Bern die niet zijn bijlage IV (Habitatrichtlijn) soorten.

28 *Ibid.*

29 Onder verwijzing naar onderzoek van het Wageningen University & Research Centre (voetnoten 6 en 7 bij de reactie van Natuurmonumenten).

30 Waaronder de 'Flegt-verordeningen' (Flegt staat voor: Forest Law Enforcement, Governance and Trade) met betrekking tot de import van tropisch hout, zie de reactie van Milieudefensie, WNF en Greenpeace in de internetconsultatie.

geïmplementeerd. Wij beperken ons tot enkele opmerkingen die nodig zijn voor beter begrip van de inhoud van de Wet natuur.

4.4 Natuurbeschermingswet 1998

De Natuurbeschermingswet 1998³¹ regelt de aanwijzing en bescherming van gebieden vanwege hun natuurwaarden. De kern van de beschermingsregimes bestaat uit een vergunningssysteem voor mogelijk schadelijke plannen (ook ruimtelijke plannen, art. 19j Nbwet 1998) en projecten (art. 19d Nbwet 1998) en - met betrekking Natura 2000-gebieden - het beheerplan waarin kan worden uitgewerkt hoe de voor de gebieden geldende instandhoudings- en verbeteringsdoelstellingen gehaald kunnen worden. Voor de vergunningverlening zijn de provincies over het algemeen bevoegd gezag; dat geldt ook voor de beheerplannen, voor zover deze geen betrekking hebben op gebieden die onder de verantwoordelijkheden van het Rijk worden beheerd. De wet voorziet in de planologische bescherming van door de provincies daartoe aangewezen landschapsgezichten, in het bijzonder vanwege hun cultuurhistorische betekenis. In de praktijk wordt hier echter uitvoering aan gegeven door inzet van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening.

4.5 Flora- en faunawet

De Flora- en faunawet³² stelt regels met het oog op de bescherming en het behoud van de instandhouding van in het wild levende diersoorten en plantensoorten. De wet gaat uit van het 'nee, tenzij-beginsel'. Handelingen met schadelijke gevolgen voor exemplaren van een beschermde diersoort (of plantensoorten) zijn verboden, zoals het doden, verwonden, vangen, verontrusten, het beschadigen van rust- en verblijfsplaatsen, alsook het verhandelen en bezitten van exemplaren en producten daarvan. Van de zojuist genoemde verboden kan onder voorwaarden worden afgeweken, door het verlenen van ontheffing of vrijstelling. De bevoegdheid daartoe ligt bij het Rijk, namelijk bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ('E,L&I'), en ten dele - waar het gaat om ontheffingen en vrijstellingen in het kader van beheer en schadebestrijding - bij de provincies. Ook voorziet de wet in de mogelijkheid voor provincies tot het aanwijzen van beschermde leefomgevingen. Van deze bevoegdheid is nooit gebruik gemaakt, omdat deze elementen grotendeels afdoende bescherming vinden al in de ecologische hoofdstructuur of anderszins door inzet van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening.

4.6 Boswet

De Boswet³³ heeft tot doel de instandhouding van het bosareaal in Nederland. Daartoe bevat de wet regels over de herbeplanting van gevelde houtopstanden buiten de bebouwde kom. Binnen de bebouwde kom is het aan gemeenten om op basis van hun autonome bevoegdheid op dit punt beleid te voeren. De instandhouding van het bosareaal krijgt onder de Boswet vorm door de verplichting tot herbeplanting van een houtopstand die is geveld of anderszins is tenietgegaan. De eigenaar van de grond waarop de houtopstand zich bevond, moet die houtopstand binnen drie jaar herplanten. Voorafgaand aan het vellen dient het voornemen daartoe te worden gemeld aan de minister, met het oog op effectief toezicht op de naleving van de herplantplicht. Voor telkens vijf jaar kan een kapverbod worden opgelegd door de Minister van E,L&I. Het opleggen van het kapverbod strekt ter bewaring van natuur- en landschapsschoon. Van deze bevoegdheid is zelden gebruik gemaakt.

4.7 Wet natuur, inhoud schematisch.

De Wet natuur is als volgt ingedeeld:

Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen. § 1.1 begrippen, reikwijdte en bevoegdheden. § 1.2 Natuurbeleid en Monitoring, § 1.3 Beschermingsmaatregelen algemeen.

Hoofdstuk 2: Gebieden. § 2.1 Gebieden en instandhoudingsdoelstellingen, § 2.2. Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen, § 2.3 Passende beoordeling van plannen en projecten, § 2.4 Afwijkende bevoegdheden.

Hoofdstuk 3: Soorten. § 3.1 Beschermingsregime soorten Vogelrichtlijn, § 3.2 Beschermingsregime soorten Habitatrichtlijn, § 3.3 Beschermingsregime andere soorten, § 3.4 Schadebestrijding en fauna-beheer, § 3.5 Jacht, § 3.6 Middelen voor het vangen en doden van vogels en zoogdieren, § 3.7 Overige bepalingen ten aanzien van in het wild levende dieren en planten, § 3.8 Handel in en bezit van planten en dieren.

Hoofdstuk 4: Houtopstanden, § 4.1 Houtopstanden, § 4.2 Invoer en op de markt brengen van hout en houtproducten.

Hoofdstuk 5-10: Vergunningen, ontheffingen en verplichtingen (5), Financiële bepalingen (6), Handhaving (7), Overig (8, onder meer over beroep), Overgangsrecht (9) en Wijziging andere wetten (10). Voor de praktijk van bouwen en ontwikkelen, plannen en projecten zijn de hoofdstukken 1 (algemeen), 2 (Nbwet 1998) en 3 (Flora- en faunawet) de belangrijkste.

31 Wet natuur, p. 39.

32 Wet natuur, p. 39 en 40.

33 Wet natuur, p. 40 en 41.

4.8 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De opsteller van de Wet natuur acht de provincie de dichtst bij de burger liggende bestuurslaag die in aanmerking komt voor een centrale rol bij de uitvoering van natuurbeleid en de realisatie van gebiedsgericht beleid. De provincies zijn nu al verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de uitvoering van de bepalingen voor de bescherming van natuurgebieden van de Nbwet 1998, voor de bescherming van soorten van de Flora- en Faunawet en die van de Boswet voor de bescherming van houtopstanden.³⁴

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet gekozen voor verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden op het vlak van natuurbeleid en gebiedsgericht beleid naar de provincies.³⁵ Doel is om de situatie voor burgers en ondernemers duidelijker te maken (zie hierna: 'Besluitvormingsprocedures en beroep'). Op het vlak van het gebiedgerichte beleid zal het investeringsbudget landelijk gebied overeenkomstig het regeerakkoord naar de provincies worden gedecentraliseerd. Met het onderhavige wetsvoorstel worden de ontheffingverlening voor ruimtelijke ingrepen op grond van de Flora- en Faunawet, de taken ten aanzien van de meld- en herplantplicht opgenomen in de Boswet en alle uitvoeringstaken en bijbehorende bevoegdheden bij de provincies neergelegd.³⁶ De provincies worden bevoegd voor de vaststelling van de Natura 2000-beheerplannen voor terreinen van Staatsbosbeheer, ze worden mede bevoegd voor de ontheffingverlening van alle verboden die in het kader van de soortenbescherming gelden, dus ook buiten de ontheffingverlening voor beheer en schadebestrijding waarvoor ze thans al bevoegd zijn. Met de onderlinge bevoegdheidsverdeling tussen de provincies is beoogd aan te sluiten bij het uitgangspunt dat een provincie (alleen) zeggenschap heeft over het eigen grondgebied.³⁷ Voor de bevoegdheidsverdeling bij besluiten met betrekking tot het toestaan van activiteiten of projecten - zoals vergunningen, ontheffingen, aanschrijvingen - geldt als uitgangspunt dat het college van GS van de provincie bevoegd is waarin de activiteit plaatsvindt of het project wordt uitgevoerd (voorgesteld artikel 1.3, eerste lid). Hetzelfde geldt voor het stellen van generieke regels ten aanzien van dergelijke projec-

ten en activiteiten in de vorm van een verordening, met dien verstande dat dan - behoudens delegatie - provinciale staten en niet gedeputeerde staten bevoegd zijn (voorgesteld artikel 1.3, tweede lid). Een aantal bij amvb aan te wijzen bevoegdheden en verantwoordelijkheden blijft bij het Rijk.³⁸ Zo blijft het Rijk verantwoordelijk voor de aanwijzing van Natura 2000 gebieden³⁹ en voor het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats en soorten in die gebieden. De wijziging en intrekking van de Natura 2000-status voor gebieden is geregeld in art. 2.1, zevende lid Wet natuur. Bij deze besluiten is - anders dan oorspronkelijk voorgesteld⁴⁰ - de uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet automatisch ingevolge de wet van toepassing.⁴¹ In reactie op de Wet natuur wordt gesteld, dat het leggen van de bevoegdheden bij GS simpeler en consequenter had gemoeten, onder meer bij grensoverschrijdende gebieden en gevolgen in meer dan een provincie. Ook is er - in de ogen van critici - een te groot aantal uitzonderingen (mvt p. 52) waarin de minister bevoegd gezag blijft.⁴² Men is anderzijds van mening, dat bemoeienis van het Rijk bij de opstelling en hantering van gedragscodes niet kan worden gemist en dat concreter vast zou moeten liggen, dat de Minister nieuwe aanwijzingsbesluiten neemt en dat het rijk eindverantwoordelijk is, als toezicht (art. 1.7 lid 1) en monitoring (art. 1.7 lid 2) daar aanleiding toe geven.⁴³

4.9 Natuurvisie

Analoog aan de ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening (waar ruimtelijke plannen op het niveau van Rijk en provincie werd vervangen door visies zonder bindende elementen) wordt voorgesteld, dat in de toekomst in plaats van het natuurbeleidsplan een 'natuurvisie' wordt opgesteld, met uitsluitend zelfbindend effect (art. 1.5). Provinciale Staten dragen zorg voor de vorming van beleid, gericht op het bereiken van de doelstellingen van de Habitatrictlijn, samengevat: behoud en duurzaam beheer van de biologische diversiteit in de eigen provincie. In reactie op deze voorstellen is opgemerkt, dat de opstelling van de visie minder waarborgen bevat dan het voormalige beleidsplan zoals het betrekken van belanghebbende organisaties, meer algemeen: toepassing van afd. 3.4 Awb, en een wettelijk voorgeschreven termijn voor actualisering (tenminste

34 Wet natuur, p. 48.

35 Wet natuur, p. 49 en 50.

36 Wet natuur, p. 153.

37 Wet natuur, p. 54.

38 Wet natuur, p. 51 en 52, art. 1.3 lid 5

39 Wet natuur, p. 78, art. 2.1

40 Aldus nog: art. 2.1 lid 5 Wet natuur.

41 Wet natuur, p. 79.

42 Aldus onder meer de reactie van de Vereniging Natuurmonumenten.

43 Reactie Natuurmonumenten bij art. 1.7 en 3.11.

eens in de zes jaar).⁴⁴ Verzet (met als argument: versnippering van de natuurbelangen door spreiding over meerdere visies ontnemt het zicht op gecumuleerde effecten) bestaat ook tegen de in de Wet natuur opgenomen mogelijkheid om de Natuurvisie in een rijkvisie op te nemen, die ook andere beleidsaspecten dan natuur bevat (art 1.5 lid 5).

4.10 Natuurtoetsing

Met het nieuwe wetsvoorstel is bovendien gestreefd naar zoveel mogelijk integratie van de natuurtoetsen in planvorming en besluitvorming. Voorbeelden hiervan zijn: voor locatiegebonden ingrepen waarvoor een Natura 2000-vergunning of soortenonthefing vereist is, maakt de natuurtoets onlosmakelijk onderdeel uit van de omgevingsvergunning geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht⁴⁵; ingeval in andere wetgeving wordt voorgeschreven dat de natuurtoets wordt betrokken bij een in die wetgeving voorzien besluit - zoals in de Tracéwet is gebeurd bij het tracébesluit - vervalt de Natura 2000-vergunningplicht. Hier wordt tegen ingebracht, dat de begrippen 'project' in de Habitatrictlijn en de Wabo niet identiek zijn en dat het bevoegd gezag voor de Wabo, het college van B en W, minder goed dan GS kan beoordelen wat er op het hogere (en veelal meer relevante) niveau is vereist.

Het ontwerp bevat net als de Nbwet 1998, als noodzakelijke implementatie van bepalingen uit de Habitatrictlijn, de bevoegdheid voor GS om 'indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen' iemand die een activiteit verricht of het voornemen daartoe heeft een verplichting opleggen om preventieve of herstelmaatregelen te treffen, de activiteit anders of in het geheel niet uit te voeren of informatie over de activiteit te verstrekken. Wie door zo'n aanschrijving verarmt op een wijze die niet voor zijn rekening behoort te blijven treft in de Wet natuur niet meer (zoals in art. 17 lid 2 en 31 van de Nbwet 1998) een 'eigen' nadeelcompensatiebepaling aan maar zal zich voor nadeelcompensatie op algemene beginselen en nadeelcompensatiebepalingen (in de toekomst mogelijk gecodificeerd in afd. 5 Awb) moeten baseren.

Voor activiteiten met mogelijk significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied blijft de vergun-

ningplicht bestaan (art. 6 lid 3 Habitatrictlijn: 'toestemming vooraf'). Art. 2.4 bevat de aanschrijvingsbevoegdheid die daarvoor in de plaats komt voor projecten (bestaande, nieuwe en voorgenomen activiteiten) zonder (mogelijke) significante gevolgen. Deze vervanging zou moeten leiden tot 20% minder Nbwet 1998 vergunningen, dus: vermindering van regeldruk.⁴⁶ Het bevoegde gezag kan aan de burger of ondernemer in het kader van de aanschrijvingsbevoegdheid ook een plicht opleggen om preventieve maatregelen te treffen (artikel 2.4), of om herstelmaatregelen te treffen (zoals ook artikel 1.8 tot uitdrukking brengt).⁴⁷ Artikel 2.6 maakt het bovendien mogelijk dat het bevoegde gezag feitelijk preventieve of herstelmaatregelen treft op terreinen van derden om verslechtingen of significante verstoringen te voorkomen. Anders dan in het huidige artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1998 is in het voorgestelde artikel 2.6 de mogelijkheid van het treffen van feitelijke maatregelen niet beperkt tot terreinen binnen het Natura 2000-gebied. Immers ook factoren buiten dat gebied kunnen negatieve gevolgen hebben voor de binnen het Natura 2000-gebied te beschermen maatregelen.⁴⁸ In de reacties op de Wet natuur zijn veel bezwaren naar voren gebracht tegen de beperking van de vergunningplicht tot projecten met significante gevolgen: het brengt mee dat de burger (niet: het bevoegd gezag) in eerste instantie moet (laten) beoordelen of sprake is van significante gevolgen en/of een nieuwe passende beoordeling nodig is; het bestuursorgaan ziet hoogstens achteraf wat er gebeurt (is gebeurd) hem ontbreekt derhalve het overzicht en de overheid moet een hogere drempel over om te handhaven. Maakt de burger bij de beoordeling van de significantie (noodzaak passende beoordeling) een fout, dan kan alleen via de band van de zorgplicht worden gehandhaafd. Dat alles wordt in strijd met het kernartikel van de Habitatrictlijn (art. 6 lid 2) geacht.

Beheerplannen voor Natura 2000-gebieden kunnen - anders dan in de huidige wetgeving het geval is - worden geïntegreerd met andere plannen. De provincies worden onder meer bevoegd voor de vaststelling van de beheerplannen voor de terreinen van Staatsbosbeheer.⁴⁹

Anders dan in de huidige wetgeving (artikel 19j, vierde lid Nbwet 1998) bevat dit wetsvoorstel geen verplichte koppeling meer met de m.e.r. voor de

44 Een vergelijkbaar onthaal krijgt de gedachte om het (in de ogen van de insprekers: 'cruciale') Natura 2000-doelendocument niet meer status te geven dan die van een beleidsnotitie; ook aanwijzingsbesluiten zouden volgens insprekers iedere zes jaar moeten worden geactualiseerd, en wijziging en intrekking daarvan zouden de procedure van afd. 3.4 Awb moeten volgen.

45 Wet natuur, p. 155.

46 Zie noot 24.

47 Wet natuur, p. 104 en 105.

48 Wet natuur, p. 109.

49 Wet natuur, p. 92 e.v.

passende beoordeling van plannen waarvoor tevens een milieueffectrapportage moet worden opgesteld. De voor plannen en projecten verplichte passende beoordeling kan nog wel onderdeel uitmaken van de milieueffectrapportage, het is aan de initiatiefnemer om daarin een keuze te maken, al naar gelang wat hem het snelst of het best voorkomt. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de wettelijke regeling van de passende beoordeling teruggebracht tot drie wetsartikelen (voorgestelde artikelen 2.7, 2.8 en 2.9). Er is daarbij gekozen voor verwijzing naar de begrippen en vereisten van de Habitatrichtlijn, waardoor zeker wordt gesteld dat de interpretatie die het Europese Hof daaraan geeft onmiddellijk doorwerkt.⁵⁰ In de reacties is onder meer naar voren gebracht, dat in artikel 2.8 (5.1) uitdrukkelijk moet worden vastgelegd op welk moment compenserende maatregelen effectief moeten zijn. Onder verwijzing naar de Leidraad van de Europese commissie wordt gesteld, dat dat uiterlijk het geval moet zijn als de schade intreedt. In de reacties is gesteld dat art. 2.9 in strijd is met het Europese verbod om zonder nader onderzoek van bepaalde categorieën aan te nemen, dat ze geen significante effecten zullen hebben. Art. 29 lid 4 ('objectieve gegevens') kan daar niets aan veranderen. Nederland heeft bij de implementatie van de m.e.r. richtlijn (2011/92/EU, HvJ EG 15 oktober 2009, zaak C-255/08) gezien, dat dergelijke regelingen door het Europese Hof niet worden aanvaard als een juiste implementatie.

De zo nodig bestuursrechtelijk te handhaven zorgplicht (art. 1.8) geldt voor eenieder, dus ook voor overheden. Zij betekent voor bestuursorganen dat deze de natuuraspecten steeds meewegen in hun handelen en besluitvorming, dat zij zo nodig de eigenende maatregelen treffen om schadelijke effecten te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Zo is elk bestuursorgaan gehouden om - passende - maatregelen te nemen om schadelijke effecten voor Natura 2000-gebieden die het gevolg kunnen zijn van eigen handelen te voorkomen. De voorgestelde artikelen 2.4 (aanschrijvingsbevoegdheid), 2.5 (toegangsverbod of -beperking van gebieden) en 2.6 (zelf verrichten van feitelijke handelingen) voorzien in drie specifieke instrumenten die gedeputeerde staten of - bij algemeen verbindende voorschriften - provinciale staten als passende maatregel kunnen inzetten.⁵¹

4.11 Soortenbescherming

Voor een flink aantal soorten en ook voor gebieden bestaat niet langer een strikte verbodsbepaling, maar alleen nog de zorgplicht van art. 1.8. Dat

stuit op grote bezwaren: handhaving is lastig (zoals de ervaring met de zorgplichtbepaling in de Wet milieubeheer heeft geleerd), de norm is open en handhavers moeten daardoor veel meer inhoudelijke kennis hebben om overtredingen te kunnen constateren, verschillende bestuursorganen kunnen een verschillende uitleg aan de zorgplicht gaan geven en de voorgestelde omzichtige wijze om met zorgplicht om te gaan (memorie van toelichting par. 5.5: overleg, waarschuwing uiteindelijk zo nodig een last) duidt eerder op de wens dat er niet dan dat er wel kan worden gehandhaafd. De zorgplicht zou - anders dan in de Wet natuur - alleen een achtervangfunctie mogen hebben. Een vergelijkbare verzwakking van de handhaving en van de bescherming van de fauna vloeit voort uit de wijziging van het 'verontrusten' (Flora- en faunawet) in het (opzettelijk) verstoren.⁵² Insprekers wijzen erop, dat bij de totstandkoming van de Flora- en faunawet al werd opgemerkt, dat het moeilijk is om in algemene bewoordingen de grens te trekken tussen opzettelijk en niet opzettelijk handelen, dat het per geval bewijzen van opzet voor de verbaliserend ambtenaar lastig is en dat het opportuniteitsbeginsel het OM voldoende mogelijkheden biedt om niet te vervolgen als het ontbreken van opzet/verwijtbaarheid dat in bepaalde (categorieën gevallen vereist.⁵³ Dat opzettelijke verstoren van vogels pas verboden is als de staat van instandhouding van de soort niet in gevaar komt maakt de bepaling slecht handhaafbaar, daar de individuele burger niet kan weten wat het gevolg van een incidentele verstoring is voor de soort, zodat een daarop gebaseerd verweer kansvol lijkt. Insprekers betreuren het achterwege laten van een erkenning in de wet van de faunabeheereenheden en achten het feit, dat vervolgens (art. 3.14) wel strakke regels voor faunabeheereenheden worden gegeven, daar weer niet mee in overeenstemming.

Men concludeert dat de huidige opzet strijd zou opleveren met art. 5 Vogelrichtlijn en art. 12 Habitatrichtlijn. De combinatie van strafrechtelijke handhaving via de Wet economische delicten en de eis van opzet is bovendien opmerkelijk: bij economische delicten oordeelt de rechter al snel dat sprake is van opzet. Kijkt men bijvoorbeeld naar rechtspraak t.a.v. overtredingen van regels inzake de arbeidsomstandigheden, dan valt niet in te zien hoe (in het hiervoor (zie noot 8) besproken geval) het loslaten van honden met het redelijkerwijze te verwachten effect dat eventueel aanwezige broedende vogels zullen opschrikken *niet* als (voorwaardelijk) opzet zou kunnen gelden.

⁵⁰ Wet natuur, p. 120.

⁵¹ Wet natuur, p. 102 en 103.

⁵² Zie Boerema in zijn noot onder Rb. Den Haag 17 november 2011, *JM* 2012/9.

⁵³ Reactie Natuurmonumenten bij de artikelen 3.1 en 3.5.

4.12 Besluitvormingsprocedures en beroep

In de huidige regeling is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling') als enige instantie belast met de behandeling van beroepen tegen besluiten, genomen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Voor besluiten genomen op grond van de Flora- en Faunawet is beroep in twee instanties mogelijk: eerst bij de rechtbank, dan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen besluiten genomen op grond van de Boswet kan beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. In de huidige regeling verschillen deze procedures nogal. In de Wet natuur worden de besluitvormingsprocedures en beroepprocedures gelijkgetrokken: de gelijkvormige regeling inzake het bevoegde gezag verzekert dat bij een activiteit die besluiten vergt in het kader van meer beschermingsregimes (gebieden, soorten en houtopstanden) slechts 'één loket' is betrokken. Daarmee beoogt de wetgever een samenhangende belangenafweging te borgen; voor alle op grond van de Wet natuur te nemen besluiten geldt dezelfde beslistermijn van dertien weken, die met ten hoogste zeven weken kan worden verlengd; het beroep tegen besluiten - met uitzondering van de bestuurlijke boetes als bedoeld in het voorgestelde artikel 7.5 - is beperkt tot één instantie: de Afdeling, zoals dat thans al voor de Natuurbeschermingswet 1998 geldt (zie artikel 8.1, eerst lid Wet natuur). Dit systeem wordt aangeprezen als snel en duidelijk⁵⁴; voor de besluiten betreffende een bestuurlijke boete staat beroep in twee instanties open: eerst bij de rechtbank, dan bij de Afdeling; voor besluiten ten aanzien van jachtakten blijft, zoals onder de Flora- en Faunawet, administratief beroep mogelijk (van besluiten van de korpschef op de Minister van Veiligheid en Justitie (artikel 8.1, tweede lid)).⁵⁵ In de reacties wordt aangedrongen op algemene invoering van beroep op de rechter in twee instanties.

4.13 Handhaving

Naast de in de huidige wetgeving bestaande handhavingsmogelijkheden wordt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid van bestuurlijke boetes geïntroduceerd. Bestuurlijke boetes zijn mogelijk voor overtredingen van administratieve verplichtingen in het kader van de regels omtrent de handel in bedreigde diersoorten en de regels omtrent de handel in illegaal gekapt hout.⁵⁶ Daarnaast hoopt de wetgever een adequatere en snellere reactie op wetsovertredingen mogelijk te maken door introductie van de mogelijkheid van afdoening via de bestuurlijke strafbeschikking (Wet OM-afdoening). Voor een betere bestrijding van de illegale handel in bedreigde soorten en producten daarvan wordt een basis gecreëerd voor uitwisseling van databestanden bij de relevante toezichthouders en opsporingsdiensten. Daarmee wordt beoogd gericht en effectiever onderzoek mogelijk te maken.⁵⁷ In het algemeen zullen handhavers onder de Wet natuur een ingewikkelder taak krijgen (zie hiervoor over schendingen van de zorgplicht). Dat vereist een zwaardere opleiding, maar de wet bevat geen garanties dat die zal worden gevraagd en zo nodig aangeboden.

5. Conclusie

De opsteller van de Wet natuur ziet veel voordelen: de voorgestelde Wet natuur is eenvoudiger, sluit beter en herkenbaarder aan bij de internationale verplichtingen, legt taken en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk decentraal bij de provincies. Er wordt één lijn getrokken in besluitvormingsprocedures en beroep, het voorstel biedt meer handhavingsmogelijkheden en het bevordert - overeenkomstig de voornemens over het omgevingsrecht - ontwikkelingsgericht werken, integrale oplossingen en een goede balans tussen ecologie, economie en samenleving.⁵⁸ De reacties van natuurbeschermingsorganisaties zijn veelal afwijzend.⁵⁹

54 Wet natuur p. 21.

55 Wet natuur, p. 207. Daar is ook een overzicht van de mogelijke toe- en afname van de belasting van de rechterlijke instanties te vinden.

56 Wet natuur, p. 193.

57 Wet natuur, p. 21.

58 Bron: Rijksoverheid, dossier natuur.

59 Zie bijvoorbeeld: Nieuwsbericht milieuorganisaties van 27 september 2011 (www.vogelbescherming.nl) gepubliceerd in JFF 2011/114.