

## **Verslag internetconsultatie Ontwerp Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet**

### **1. Inleiding**

#### ***Aanleiding***

Met het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden de algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet aangevuld met regels over de onderwerpen die voorheen binnen de reikwijdte van de Wet natuurbescherming vielen, voor zover deze regels niet al zijn gesteld in de Omgevingswet zelf, of van uitvoeringstechnische aard zijn en dus bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld. Alleen het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit worden met de natuurregels aangevuld. De vierde algemene maatregel van bestuur onder de Omgevingswet, het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), hoeft niet te worden aangevuld met natuurregels uit de Wet natuurbescherming.

#### ***Consultatie: 29 januari 2019 – 26 maart 2019***

De consultatie over het ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet is begonnen op 29 januari 2019. De voor de consultatie relevante stukken zijn door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bekend gemaakt op [www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluitnatuur](http://www.internetconsultatie.nl/aanvullingsbesluitnatuur). Eenieder heeft via internetconsultatie gelegenheid gekregen om op het ontwerp te reageren. Aangeschreven bestuurlijke koepelorganisaties en andere maatschappelijke organisaties hebben daarvoor tot en met 26 maart 2019 de tijd gekregen. Voor deze organisaties is 19 februari 2019 een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd, waarin het ontwerp is toegelicht en waar gelegenheid was om vragen te stellen. De bestuurlijke koepelorganisaties zijn in de schrijffase ook nauw betrokken geweest bij het opstellen van het ontwerp, onder meer door deelname aan een ambtelijke begeleidingsgroep en door deelname aan botsproefsessies waarin de conceptregels aan de hand van enkele praktijkcasus zijn getoetst.

#### ***Reacties***

Het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en de Unie van Waterschappen (hierna: UvW) hebben gereageerd op het ontwerp van dit wetsvoorstel. De gemeente Noordoostpolder en de Omgevingsdienst West-Holland hebben een separate reactie gestuurd. Voorts is van de volgende belangenorganisaties, in alfabetische volgorde, een reactie ontvangen: Deltalinqs, Ecologica, Faunabeheereenheid Limburg, Faunabeheereenheid Zuid-Holland, Federatie Particulier Grondbezit (hierna: FPG), Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging (hierna: KNJV), Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, Nationaal Overleg Valkerij Organisaties (hierna: NOVO), Nederlandse Bond van Vogelliefhebbers (hierna: NBvV), Nederlandse Gasunie, Nederlandse Melkveehouders Vakbond (hierna: NMV), Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer (hierna: NOJG), Nederlandse Vereniging Plaagdiermanagement Bedrijven (hierna: NVPB), Netwerk Groene Bureau's, Port of Rotterdam, Prorail, Rho adviseurs voor leefruimte, Staatsbosbeheer, Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe, Tennet, Vereniging van Bos- en Natuureigenaren (hierna: VBNE), Vogelbescherming

Nederland mede namens andere natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties <sup>1</sup> (hierna: de groene organisaties) en het Vogeltrekstation. Ook 2 particulieren hebben gereageerd.

In dit verslag worden de commentaren, onderscheiden naar thema's, besproken.

Het ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet waarop commentaar is geleverd ('consultatieversie'), is naar aanleiding van de ontvangen commentaren op onderdelen gewijzigd. Wanneer artikelen of onderdelen daarvan, van de consultatieversie naderhand een andere plaats hebben gekregen in het Aanvullingsbesluit, wordt in de beschrijving van het commentaar en in de reactie daarop verwezen naar de artikelnummers en onderdelen van het Aanvullingsbesluit zoals dat thans luidt. Waar in het commentaar is verwezen naar de inhoud van bepalingen in de consultatieversie die naderhand zijn gewijzigd, en dus niet meer als zodanig zijn terug te vinden in het Aanvullingsbesluit, wordt in dit reactiedocument expliciet gemeld dat de verwijzing betrekking heeft op de consultatieversie.

In dit verslag wordt uitgegaan van de situatie bestaande vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet en wordt dus verwezen naar de ten tijde van de consultatie geldende wetgeving, in plaats van "voorheen geldende" wetgeving.

Dit verslag is ook terug te vinden als reactiedocument in bijlage 3 van de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur.

## 2. Structuur stelsel Omgevingswet

- Veel organisaties gaan in op de toegankelijkheid van de wetgeving en de vindbaarheid van de natuurregels binnen het grotere geheel van het stelsel van de Omgevingswet.<sup>2</sup> Daarbij wordt ook aandacht gevraagd voor het belang van goede voorlichting en ondersteuning door het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

In het huidige stelsel van de Wet natuurbescherming zijn de regels vaak geconcentreerd per thema. Taken, bevoegdheden, instrumenten en normstelling staan bij elkaar. Met de overgang naar de Omgevingswet worden de natuurregels onderdeel van een veel omvangrijker wet en omvangrijkere algemene maatregelen van bestuur, nu immers alle regels op het vlak van de fysieke leefomgeving worden gebundeld. Bovendien is sprake van een andere ordening, waarin de natuurregels worden ingepast. In die ordening wordt onderscheid gemaakt tussen:

- regels over activiteiten die primair relevant zijn voor initiatiefnemers van activiteiten: burgers, bedrijven en overheden. Het gaat dan om regels over de reikwijdte van de

---

<sup>1</sup> Natuurmonumenten, Natuur en Milieufederaties, Waddenvereniging, LandschappenNL, SoortenNL, Dierenbescherming, Dier & Recht, e.a.

<sup>2</sup> Ecologica, Functioneel Parket, Groene Organisaties, KNJV, Netwerk Groene Bureaus, NMV, Omgevingsdienst West-Holland, Rhoadviseurs, Staatsbosbeheer, Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe en VNG.

- vergunningplichten en om algemene regels over de verrichting van activiteiten. Deze regels komen in het Bal;
- regels die vooral voor overheden van belang zijn, gerangschikt in de volgorde van de Omgevingswet naar regels over omgevingswaarden, regels over de taken van de verschillende overheden en regels over de verschillende instrumenten (programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, beoordelingsregels vergunningen, projectbesluiten). Deze regels komen in het Bkl;
  - regels over bevoegdheden voor omgevingsvergunningen, procedures en rapportages e.d. Deze regels komen in het Ob.

Het kabinet vindt het begrijpelijk dat de overgang van de natuurregels in het grotere geheel van de Omgevingswet en de nieuwe ordening daarbinnen gewenning vergen. Tegelijk heeft de nieuwe opzet belangrijke voordelen. Burgers, ondernemers en overheden wordt met het stelsel van de Omgevingswet een samenhangend overzicht van alle relevante regels op het vlak van de fysieke leefomgeving geboden en deze regels zijn zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Door het daarin opnemen van de natuurregels, komt een wezenlijk aspect als natuurbescherming direct in beeld bij het ontwikkelen van een initiatief om een activiteit te verrichten, van beleid, van maatregelen en van decentrale regelgeving, en bij vergunningverlening. Bovendien is de ordening afgestemd op de behoefte van de gebruiker: de burger of ondernemer die een activiteit wil verrichten vindt de algemene rijksregels en eventueel geldende vergunningplichten op het vlak van natuur bij elkaar in een geheel aan natuur gewijd hoofdstuk 11 van het Bal. De overheden die willen weten welke eisen worden gesteld aan hun taakuitoefening, aan overheidsprogramma's, aan het door de gemeente op te stellen omgevingsplan, aan de door de provincie op te stellen omgevingsverordening et cetera vinden alle instructieregels daarover steeds in een specifiek daaraan gewijd hoofdstuk in het Bkl, inclusief de eisen die gelden vanuit het natuurbelang. De burger of ondernemer wordt niet door deze tot overheden gerichte regels belast. De vindbaarheid van de regels wordt met deze ordening vergroot.

Naar aanleiding van de commentaren is op onderdelen de structuur van de in het Aanvullingsbesluit voorziene aanvullingen van het Bal, het Bkl en het Ob opnieuw bezien en verhelderd. Zo is in het nieuwe hoofdstuk 11 van het Bal conform de clustering van de regels in de Wet natuurbescherming een duidelijker onderscheid gemaakt tussen de 3 hoofdonderdelen van de tot initiatiefnemers gerichte regels (gebiedsbescherming, soortenbescherming en bescherming houtopstanden) en zijn de algemene bepalingen die voor alle onderdelen gelden nu steeds in de betrokken onderdelen zelf opgenomen, in plaats van in een algemene paragraaf aan het begin van het hoofdstuk, zodat de samenhang met het desbetreffende onderdeel helderder wordt. Ook zijn nu bijvoorbeeld alle vrijstellingen van vergunningplichten met de bijbehorende begrenzingen in hoofdstuk 11 van het Bal opgenomen, in plaats van verspreid over het Bal en het Bkl. In het Bkl zijn scharnierbepalingen opgenomen die bij programma's en omgevingsverordeningen die in een vrijstelling voorzien verwijzen naar de toepasselijke begrenziingsregels van het Bal.

Voor de gewenning aan de nieuwe opzet zijn de trajecten voor voorlichting over het stelsel van de Omgevingswet van belang. Naast de al eerder genoemde, specifiek voor natuur georganiseerde botsproefsessies en voorlichtingsbijeenkomst voor bevoegde gezagen en (natuur)stakeholders, zijn en worden in het land diverse trainings- en kennisbijeenkomsten georganiseerd over de Omgevingswet. Bovendien worden door het Rijk samen met de koepels regionale projecten en pilots gefaciliteerd waarin regionale vragen rondom de Omgevingswet centraal staan. Daarin wordt ook aandacht besteed aan natuur. Kennis wordt aangeboden via het informatiepunt: [www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl](http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl). Over de wet- en regelgeving in wording is informatie ontsloten via [www.omgevingswetportaal.nl](http://www.omgevingswetportaal.nl). Met partijen als VNO-NCW en brancheorganisaties wordt verder bezien hoe de achterban het beste geïnformeerd kan worden. Ook met VNG, IPO en UvW wordt bezien hoe hun achterbannen het beste geholpen kunnen worden om de aanvragers te ondersteunen, waar zij voor besluiten op grond van de Omgevingswet bevoegd gezag zijn. Verwezen wordt in dit kader ook naar de voortgangsrapportage van de minister van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 december 2018.<sup>3</sup> Specifiek voor natuur zal nagegaan worden of dit soort voorlichting voldoende is of dat aanvullend specifieke informatie voor bepaalde doelgroepen nodig is.

Ook de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet is benut om de lezer zo goed mogelijk wegwijs maken in de nieuwe structuur. Er zijn voorin de nota van toelichting een samenvatting en leeswijzer opgenomen. In hoofdstuk 1 wordt dieper ingegaan op de structuur van de Omgevingswet en de bij de omzetting van de regels van het stelsel van de natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet gehanteerde uitgangspunten. In hoofdstuk 2 wordt op hoofdlijnen inzicht verschaft in onderwerpen die worden geregeld in het Aanvullingsbesluit met een verwijzing naar de artikelen van de verschillende algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet waarin de onderwerpen worden geregeld. Verder bieden de inleidende paragrafen van de hoofdstukken 3, 4 en 5 per algemene maatregel van bestuur een overzicht van de grondslagen en onderwerpen die met het Aanvullingsbesluit worden ingevuld. En bijlage 1 bij de nota van toelichting maakt door middel van omzettingstabellen per artikel duidelijk waar de huidige natuurregels in het stelsel van de Omgevingswet landen.

### **3. Algemene onderwerpen natuurbescherming**

#### 3.1. Betrokkenheid andere overheden

- De groene organisaties missen de regels uit de Wet natuurbescherming die bij bepaalde besluiten of -regels eisen dat daarover overleg plaatsvindt met of overeenstemming wordt bereikt met andere betrokken overheden. Het IPO mist op een drietal punten in de nota van

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2018/19, 33118, nr. 115.

toelichting de toezegging van het kabinet dat onder de Omgevingswet de provincies door het Rijk op dezelfde wijze als voorheen zullen worden betrokken.

De Omgevingswet bevat minder regels die alleen maar dienen om professioneel gedrag van overheden te verzekeren. De wet gaat uit van vertrouwen tussen overheden. Overheden worden geacht in staat te zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. Artikel 2.2 van de Omgevingswet regelt in dit verband dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met deze andere bestuursorganen afstemmen. De Wet natuurbescherming bevat hier en daar op dit moment nog wel specifieke regels die het Rijk verplichten tot overleg of het bereiken van overeenstemming met provincies of die afstemming of overeenstemming tussen provincies onderling eisen. Deze vervallen op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Gegeven de algemene verplichting van artikel 2.2 zijn die regels niet meer nodig.

Waar het gaat om de verhouding tussen het Rijk en de provincies, is met het IPO afgesproken dat, waar in de Wet natuurbescherming betrokkenheid van de provincie bij rijksbesluiten of -regels was geregeld, in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en in de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur van de zijde van het kabinet de toezegging wordt gedaan dat dienovereenkomstig ook in de toekomst wordt gehandeld. Op de drie punten waarbij het IPO aangeeft een dergelijke toezegging in de nota van toelichting nog te missen. Waar het gaat om afstemming en overeenstemming tussen de provincies onderling, is het aan de provincies om eventueel in aanvulling op artikel 2.2 van de Omgevingswet met elkaar afspraken te maken.

### 3.2. Omgevingsvisie

- De groene organisaties hechten aan handhaving van de in de artikelen 1.5 e.v. van de Wet natuurbescherming opgenomen instructies over de inhoud van het natuurdeel van omgevingsvisies. De VNG verzoekt in de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit aandacht te besteden aan de mogelijkheid tot het opstellen van beleidsregels voor natuur in aanvulling op de omgevingsvisie, waarin aandacht wordt besteed aan de huidige eisen waaraan de nationale natuurvisie (inhoudelijke eisen actualisatieplicht) en provinciale natuurvisies (inhoudelijke eisen) volgens de Wet natuurbescherming moeten voldoen.

Dit commentaar heeft feitelijk niet zozeer betrekking op het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur, als wel op de regeling zoals die is vastgelegd in de Omgevingswet. Over deze regeling kan het volgende worden opgemerkt.

Bij het opstellen van de regels in de Omgevingswet over de omgevingsvisies (artikelen 3.1 e.v.) is gekozen voor een globale beschrijving van de inhoud van de omgevingsvisie. Omdat deze

samenhangende visie op strategisch niveau voor de langere termijn wordt vastgesteld en betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, krijgen bestuursorganen daarmee de ruimte om omgevingsvisies naar eigen inzicht in te richten. Een belangrijke toevoeging ten opzichte van de Wet natuurbescherming is dat ook gemeenten verplicht zijn een omgevingsvisie op te stellen, die ook inzicht zal verschaffen in het lokale beleid ten aanzien van natuur en landschap.

De wettelijke omschrijving van de vereiste inhoud van de omgevingsvisie is zodanig ruim, dat ook het beleid voor natuur en landschap daaronder valt, met inbegrip van de aspecten die zijn uitgewerkt in artikel 1.5, derde lid, van de Wet natuurbescherming. Op grond van artikel 3.2 van de Omgevingswet moet de omgevingsvisie een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten, dus de op het moment van vaststelling van de visie bestaande situatie. Gegeven deze uitgangssituatie moet in de omgevingsvisie op hoofdlijnen worden aangegeven wat de voornemens zijn voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer en het behoud van het grondgebied en wat het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid behelst. "Integraal" betekent in dit verband dat steeds de belangen van natuur en landschap in het beleid volwaardig moeten worden meegewogen, in samenhang met de andere onderdelen van de fysieke leefomgeving. De in artikel 1.5, derde lid, van de Wet natuurbescherming gestelde eisen over de integratie met andere onderdelen van het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving en de daarbij betrokken belangen en het beleid van andere overheden, komen terug in verschillende bepalingen van de Omgevingswet, waaronder artikel 2.1, tweede lid, en 2.2, eerste lid, van die wet. Daarbij regelt artikel 3.3 van de Omgevingswet – anders dan de Wet natuurbescherming – expliciet de doorwerking van de algemene milieubeginselen in de visie. In een omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Voor de bescherming van natuur en landschap zijn dat wezenlijke beginselen, die op grond van de artikelen 191 en verder van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten grondslag liggen aan de beschermingsregimes van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

De in artikel 1.5, vierde en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming neergelegde regels over de vaststelling van rode lijsten en de kwantificering van doelen komen als zodanig terug in artikel 2.19 van de Omgevingswet, zoals aangevuld overeenkomstig het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. In het nieuwe artikel 10.6a van het Omgevingsbesluit waarin het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voorziet, is de bekendmaking van deze lijsten en kwantificering geregeld.

Al met al voorziet de Omgevingswet zo in een evenwichtige regeling van de omgevingsvisie. De aan de inhoud van de natuurvisie gestelde eisen worden in het nieuwe stelsel gewaarborgd. Het specifiek voor natuur en landschap verder detailleren van de wettelijke eisen die aan de inhoud van de visies worden gesteld, past niet bij de opzet van de Omgevingswet en het integrale

karakter van de omgevingsvisie, en is ook niet nodig. De Omgevingswet bevat ook geen basis om dergelijke regels bij algemene maatregel van bestuur te stellen. Uiteindelijk zijn het overigens ook niet dergelijke regels die verzekeren dat een goede visie tot stand komt, maar het proces van voorbereiding, met een goede betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers en van parlement, provinciale staten en gemeenteraad.

Over de door de VNG bepleite beleidsregel kan het volgende worden opgemerkt. Onder 'beleidsregel' wordt ingevolge artikel 1.3 van de Algemene wetbestuursrecht verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Volgens artikel 4.81 van die wet kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. In andere gevallen kan een bestuursorgaan slechts beleidsregels vaststellen, voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Vaststelling van beleidsregels door de minister over een vervolgens door hemzelf vastgestelde omgevingsvisie heeft geen meerwaarde. Door het Rijk kunnen geen beleidsregels worden vastgesteld over provinciale omgevingsvisies. Gelet op het voorgaande bestaat die behoefte ook niet, ook niet ten aanzien van het natuurdeel in de omgevingsvisie.

### 3.3 Onlosmakelijke samenhang omgevingsvergunningen en informatievoorziening

- De VNG wijst in haar advies op het belang van een goede informatievoorziening over de natuurvereisten, zowel richting de initiatiefnemers als de gemeenten bij wie een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend. De achtergrond bij dit commentaar is gelegen in het vervallen van de regeling voor onlosmakelijk met elkaar samenhangende omgevingsvergunningen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De omgevingsdienst West-Holland vindt dat dit tot een verslechtering van de natuurbescherming leidt.

Het uitgangspunt van de Wabo is dat een initiatiefnemer zelf bepaalt voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet. Daarbij kan de aanvrager voor verschillende vergunningen die zijn vereist voor de uitvoering van hetzelfde initiatief één aanvraag indienen of de aanvragen los en gespreid in de tijd doen. Voor zogeheten onlosmakelijke activiteiten geldt onder de Wabo (artikel 2.7, eerste lid) echter inderdaad dat deze in beginsel wel tegelijk in één aanvraag moeten worden aangevraagd. Bij onlosmakelijke activiteiten gaat het om één fysieke handeling die gelijktijdig onder twee of meer activiteitsomschrijvingen valt. De handeling valt met andere woorden onder verschillende categorieën vergunningplichtige activiteiten, die in de tijd niet gescheiden kunnen worden verricht. Een voorbeeld hiervan is de oprichting van een bedrijfsgebouw (bouwactiviteit), die ook nadelige gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied (Natura 2000-activiteit) of voor beschermde flora en fauna (flora- en fauna-activiteit).

In de Omgevingswet is deze eis voor één aanvraag voor onlosmakelijk samenhangende activiteiten losgelaten, vanwege de in de praktijk levende wens om ook bij een onlosmakelijke samenhang zelf te kunnen faseren bij het aanvragen van de vereiste omgevingsvergunningen. Daarmee kunnen onnodige kosten worden voorkomen. Ook is thans vaak sprake van onduidelijkheid in de praktijk over het begrip 'onlosmakelijke samenhang'. Onder de Omgevingswet is de aanvrager er dus zelf verantwoordelijk voor dat hij voor alle activiteiten die hij verricht beschikt over de vereiste vergunningen. Bovendien rust op grond van artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht op het bevoegd gezag de inspanningsverplichting om een aanvrager in kennis te stellen van eventuele andere op aanvraag te nemen besluiten die ook nodig zijn met het oog op de activiteiten die hij wil verrichten.

De keuze voor het loslaten van de regeling van de onlosmakelijke samenhang is een systeemkeuze die al is gemaakt op wettelijk niveau en onderdeel is van de Omgevingswet zoals die inmiddels in het Staatsblad staat. Die keuze geldt over de gehele linie, dus ook voor omgevingsvergunningen voor natuuractiviteiten. Het betreft geen onderwerp dat bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld en raakt dus niet dit Aanvullingsbesluit. Voor een goede bescherming van de natuur zijn ook niet primair dit soort formele koppelingen van vergunningen van belang. Belangrijker is dat de gemeente: 1) de kennis heeft om natuureffecten te onderkennen, 2) degene die de bouwactiviteit verricht op de noodzaak van een natuurvergunning wijst, 3) de provincie, het voor de natuurvergunning bevoegde gezag, informeert en 4) afspraken met de provincie maakt over monitoring en handhaving. Daarbij kan



in de toekomst het Digitaal Stelsel Omgevingswet ondersteunen; de bedoeling is dat – met inachtneming van de fasering bij de uitbouw van het Digitaal Stelsel Omgevingswet – deze informatievoorziening ten opzichte van de bestaande situatie verder wordt verbeterd in directe samenspraak met de bestuurlijke partijen. Maar het vergt ook een op goede onderlinge samenwerking gerichte instelling bij gemeenten en provincies. De omgevingsdiensten kunnen daarbij een belangrijke ondersteunende taak vervullen.

- De VNG bepleit ook het kosteloos toegankelijk maken van de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF).

Naar dit punt wordt gekeken. Het idee van betalen voor de natuurdata van de NDFF past niet in het open data beleid van de overheid. Tegen deze achtergrond hebben soortenorganisaties, provincies, terreinbeheerders en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een verkenning gedaan naar een duurzame positionering en financiering van de NDFF. Dit verandertraject wordt getrokken door de provincies en is thans in volle gang.

In 2016 is het verandertraject van start gegaan met een evaluatie van de NDFF. Naar aanleiding van deze evaluatie is in 2017 een toekomstverkenning uitgevoerd gericht op toekomstige doel en werkwijze, gebruik van de data, organisatie, besturing en juridische constructie, en dóórontwikkeling en financiering van de NDFF. Deze toekomstverkenning en de daaropvolgende gesprekken hebben er toe geleid dat bij de partijen een samenhangend beeld is ontstaan over de gewenste toekomst van de NDFF. Elementen daaruit zijn:

- een herkenbare en gezaghebbende databank voor flora en fauna van Nederland;
- een gevalideerde en hoge kwaliteit van data die duurzaam worden beheerd;
- open data die voor iedereen beschikbaar zijn en kunnen worden gedeeld voor onderzoek en onderwijs;
- goede samenwerking en afspraken met partijen die de gegevens leveren zoals de Soortenorganisaties, lokale natuurwerkgroepen en groene bureaus;
- goede afstemming met andere databanken zoals de bestanden van Naturalis;
- de NDFF stelt alleen de waarnemingen beschikbaar en ontwikkelt zelf geen 'kennisproducten';
- positionering van de NDFF binnen het publieke domein;
- duurzaam financieel geborgd.

In het verandertraject worden deze en andere elementen momenteel uitgewerkt in voorstellen en handelingsperspectieven.

#### 3.4 Natuurnetwerk Nederland en landschap

- Door de FPG en VNG worden opmerkingen gemaakt over de regeling van het natuurnetwerk Nederland in het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals dat al in het Staatsblad staat. De FPG, zien die regeling als een aanscherping. De VNG ziet de regeling als een verzwakking ten opzichte van de regeling zoals die is opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke

ordering. De VNG pleit ook voor het stellen van aanvullende regels ter bescherming van het landschap.

Dit aanvullingsbesluit stelt over deze onderwerpen geen regels, buiten een technische aanpassing van een verwijzing naar een wettelijke bepaling. Het gaat ook niet om regels die bij of krachtens de Wet natuurbescherming zijn gesteld, in de overgang waarvan het aanvullingsbesluit voorziet.

Op het punt van de regels over het natuurnetwerk Nederland wordt verder verwezen naar de parlementaire behandeling van het Bkl in het kader van de voorhang<sup>4</sup>, het algemeen overleg over natuur van 12 februari 2019<sup>5</sup> en de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 8 april 2019 over het bij dat algemeen overleg gepresenteerde voorstel van de SGP-fractie over de invulling van natuurcompensatie.<sup>6</sup> Daaruit blijkt dat sprake is van een evenwichtige regeling van de bescherming van het natuurnetwerk Nederland in het Bkl. In die regeling is een resultaatsverplichting opgenomen, die op zichzelf ruimte biedt ten aanzien van de wijze waarop deze door de provincie wordt ingevuld. Tegelijk verzekert de formulering van de resultaatsverplichting waar het in de kern om gaat, namelijk dat te allen tijde de samenhang, oppervlakte en kwaliteit van het netwerk worden behouden. Waar uiteindelijk de bescherming moet worden geboden door het gemeentelijke omgevingsplan, staat het de gemeenten overigens vrij om verdergaande eisen te stellen als zij die noodzakelijk vinden voor de bescherming van het natuurnetwerk.

Op het punt van het landschapsbeleid wordt verwezen naar het parlementaire debat over het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet op 19 februari 2019.<sup>7</sup> Landschapsbeleid behoort tot de autonomie van de provincies, die daar in de praktijk ook invulling aan geven. Er wordt ook aan de verplichtingen uit het Europese landschapsverdrag voldaan: het belang van het landschap wordt in de Omgevingswet als onderdeel van de te beschermen fysieke leefomgeving erkend en bestuursorganen oefenen hun taken en bevoegdheden op grond van de wet uit met het oog op de doelen van die wet ten aanzien van de fysieke leefomgeving, waaronder dus het landschap, wat ook betekent dat in de omgevingsvisies en bij besluitvorming rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het landschap.<sup>8</sup>

- Het IPO geeft aan dat het BKL voorziet in de instructieregels voor provincies ten aanzien van het natuurnetwerk Nederland en vraagt hoe daar de afspraken over digitale vastlegging van de begrenzing zijn geregeld. Ook vraagt het IPO aandacht voor het begrenzen van de grote wateren, die behoren tot het natte deel van het natuurnetwerk.

Het Bkl bevat net als het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening alleen regels over het door de provincie aan te wijzen en te begrenzen natuurnetwerk Nederland. Deze begrenzing geschiedt in de omgevingsverordening en de omgevingsverordening wordt onderdeel van

---

<sup>4</sup> Kamerstuk 33118, nr. 43 en Kamerstuk L en N.

<sup>5</sup> Kamerstuk 33576, nr. 144.

<sup>6</sup> Kamerstuk 33576, nr. 161.

<sup>7</sup> Handelingen II 19 februari 2019, Kamerstuk 55, item 28.

<sup>8</sup> Artikelen 1.2, 1.3 en 2.1 van de Omgevingswet.

Digitaal stelsel Omgevingswet, inclusief de geo-informatie. Het Aanvullingsbesluit natuur regelt hier niets over, en ook niet over het natte deel van het natuurnetwerk. Uitgangspunt bij de overgang van de natuurregels is beleidsneutraliteit.

### 3.5 Planbureau voor de leefomgeving

- De Groene organisaties stellen dat de in artikel 1.9 van de Wet natuurbescherming opgenomen eisen waaraan de rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving dienen te voldoen, in de Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit niet terugkomen. Een nog nader op te stellen ministeriële regeling zou volgens deze organisaties hier nog verduidelijking over kunnen bieden en kunnen waarborgen dat de eisen uit de Wet natuurbescherming materieel ook onder de Omgevingswet gelden.

Het huidige artikel 1.9 van de Wet natuurbescherming heeft vorm gekregen in artikel 20.18 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Dit is dus geen onderwerp dat in het Aanvullingsbesluit natuur wordt geregeld. In artikel 20.18, eerste lid, van de Omgevingswet is het volgende bepaald: "Het Planbureau voor de Leefomgeving brengt ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt beschreven". Met deze formulering en het gebruik van de bewoordingen "ten minste", wordt zowel de vierjaarlijkse rapportage, voorzien in artikel 1.9, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, als de tweejaarlijkse rapportage, voorzien in artikel 1.9, tweede lid, van die wet, van een wettelijke grondslag voorzien. De wet spreekt immers van een minimale termijn. De Omgevingsregeling zal met de Aanvullingsregeling worden aangevuld voor de aanwijzing van de onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor conform de huidige Wet natuurbescherming de wetenschappelijke rapporten worden opgesteld, namelijk voor natuur, bos en landschap.

### 3.6 Parlementaire geschiedenis Wet natuurbescherming

Staatsbosbeheer vraagt in de nota van toelichting in te gaan op de betekenis van de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van de Wet natuur bescherming voor dit Aanvullingsbesluit.

De onderdelen van de memorie van toelichting en andere stukken van de parlementaire geschiedenis van de Wet natuurbescherming die van belang zijn voor een goed begrip van de in dit aanvullingsbesluit voorziene regels, zijn in deze nota van toelichting opnieuw opgenomen; waar sprake is van een beleidsneutrale omzetting kan ook overigens op die parlementaire geschiedenis worden teruggevallen voor de uitleg van bepalingen. Hoofdstuk 1 van de nota van toelichting is in deze zin aangevuld.

## **4. Wijziging van het Bal**

### 4.1. Algemeen

#### *Onderwerpen waarover regels worden gesteld*

- Het IPO wijst erop dat verschillende van de artikelen 11.1, 11.23 en 11.112 van het Bal genoemde activiteiten onder verschillende categorieën van activiteiten kunnen vallen, in het bijzonder onder het brede begrip 'flora- en fauna-activiteit'.

Dat is juist. In de artikelen van hoofdstuk 11 van het Bal wordt daarom steeds specifiek aangegeven om welke categorie van activiteiten het gaat, bijvoorbeeld het doden van dieren in zijn algemeenheid, of het doden van dieren specifiek in het kader van schadebestrijding of populatiebeheer.

#### *Zorgplicht*

- Verschillende reacties hebben betrekking op de specifieke zorgplicht zoals die is opgenomen in de artikelen 11.6, 11.28 en 11.117 van het Bal. De groene organisaties ondersteunen deze. Ecologica, Netwerk Groene Bureau's, Prorail en Staatsbosbeheer stellen vragen over een vermeende grotere reikwijdte van de zorgplichtbepaling ten opzichte van de Wet natuurbescherming.

De in het Bal opgenomen specifieke zorgplicht is dezelfde als de zorgplicht die is neergelegd in artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming. Alleen is in de volgende artikelleden per activiteit meer uitgewerkt wat die zorgplicht met zich brengt. Dit tegen de achtergrond dat alle specifieke zorgplichtbepalingen in het Bal – anders dan de zorgplichtbepaling van de Wet natuurbescherming – niet alleen bestuursrechtelijk, maar in het uiterste geval ook strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Er worden daarbij geen onredelijke eisen gesteld: tijdens en na het verrichten van activiteiten met mogelijke nadelige gevolgen voor beschermde natuurgebieden of inheemse flora- en fauna moet de nodige zorgvuldigheid uit een oogpunt van natuurbescherming aan de dag worden gelegd, waarbij rekening wordt gehouden met wat betrokkene in redelijkheid kan weten, kan doen en kan nalaten. De specifieke zorgplicht gaat niet zo ver dat daaronder ook het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen valt die in redelijkheid voor degene die de activiteit verricht niet te voorzien zijn. In dergelijke situaties zal het bevoegd gezag door middel van het stellen van een vergunningvoorschrift, maatwerkvoorschrift of maatwerkregel eerst moeten concretiseren dat maatregelen nodig zijn. Ook laat het feit dat de specifieke zorgplicht naast de meer uitgewerkte algemene regels en vergunningvoorschriften geldt onverlet dat in het algemeen het naleven van de voorschriften van dit besluit en een eventuele vergunning voldoende zal zijn om nadelige effecten te voorkomen, uitgaande van de gebruikelijke wijze waarop de in het besluit gereguleerde activiteiten in de praktijk worden uitgevoerd. Maar wanneer degene die de activiteit verricht ongebruikelijke handelingen uitvoert en daarbij geen maatregelen treft waarmee de nadelige

gevolgen eenvoudig voorkomen hadden kunnen worden, heeft de zorgplicht wel betekenis naast de voorschriften.

De commentaren hebben aanleiding gegeven tot een verdere verduidelijking van toelichting op de specifieke zorgplicht, waarbij ook een verbinding is gelegd met paragraaf 3.1 van de nota van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving, waarin uitgebreid op de inzet van de specifieke zorgplichten bij het stellen van regels over activiteiten is ingegaan.

De uitwerking van de specifieke zorgplicht ten aanzien van het voorkomen van de verspreiding van invasieve exoten, zoals die was opgenomen in het vierde lid van artikel 11.6 in de consultatieversie, is geschrapt, aangezien de tekst van artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming zich beperkt tot de directe zorg voor Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en van nature in Nederland in het wild levende planten en dieren en hun leefomgeving. Voor zover handelingen met invasieve exoten daar schade voor kunnen veroorzaken, vallen deze al onder het tweede lid van artikel 11.6 en 11.28. De specifieke bepaling in het voormalige vierde lid is daarmee overbodig en zou verwarring kunnen geven. Voor zover ook los van directe effecten voor Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden of inheemse soorten voor handelingen met invasieve exoten specifieke eisen vanuit de zorgplicht hebben te gelden, moeten deze worden geconcretiseerd door middel van maatwerkvoorschriften of -regels.

- Ecologica wees in haar commentaar op onduidelijkheid over de verwijzing in artikel 11.28, tweede lid, van het Bal naar trekvogelsoorten.

De zinsnede over de trekvogelsoorten is verduidelijkt, door verwijzing naar artikel 4, tweede lid, van de vogelrichtlijn. Over de trekvogelsoorten die geregeld in Nederland voorkomen is onder andere informatie te vinden op de volgende website:

<https://minez.nederlandsesoorten.nl/content/vogelrichtlijn-geregeld-voorkomende-trekvogel-artikel-42-vogelrichtlijn>. De toelichting bij artikel 11.28 van het Bal in de nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

- De groene organisaties wijzen in hun commentaar op het ontbreken van een verwijzing in artikel 11.28, tweede lid, van het Bal naar de in bijlage IX bij het Bal genoemde beschermde soorten, die niet onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn of de habitatrichtlijn vallen.

Dit verzuim is hersteld.

- Staatsbosbeheer merkt in zijn commentaar op dat de belangen waarnaar de artikelen 11.6, eerste lid, 11.28, eerste lid, en 11.117 van het Bal verwijzen, met name het 'belang van natuurbescherming', moeilijk hanteerbare begrippen zijn, daarbij ook wijzend op verschillen met de Wet natuurbescherming en op het begrip 'flora- en fauna-activiteit'. Ook merkt het op dat de artikelen een inbreuk maken op de vrijheid van de beheerder om op basis van eigen professionaliteit keuzes te maken door in de tweede leden "in ieder geval" te gebruiken en vraagt het naar de relatie tussen de zorgplicht en gedragscodes.

Staatsbosbeheer is in dit commentaar niet goed te volgen. Ook de regels van de Wet natuurbescherming zijn gesteld in het belang van de natuurbescherming (artikel 1.10) en ook de in die wet opgenomen zorgplichtbepaling, die in het Bal, is overgenomen, heeft dat oogmerk. In de artikelen 11.6, tweede lid, en 11.28, tweede lid, is verduidelijkt wat "in ieder geval" onder de zorgplicht wordt begrepen, om meer duidelijkheid te geven over de reikwijdte ervan. Deze leden bevatten geen regels over hoe Staatsbosbeheer zijn beheer zou moeten inrichten. Overigens is naar aanleiding van de uitkomsten van de consultatie de zorgplichtbepaling nu telkens opgenomen bij de afdeling van hoofdstuk 11 die het desbetreffende cluster van activiteiten regels, volgens de indeling: gebiedsbescherming, soortenbescherming en bescherming houtopstanden.

Waar het de precisering voor flora- en fauna-activiteiten betreft: het gaat volgens de definitie van 'flora- en fauna-activiteit' inderdaad om een activiteit die negatieve gevolgen voor dier- en plantensoorten kan hebben, zoals ook de zorgplicht van de Wet natuurbescherming betrekking heeft op activiteiten die negatieve gevolgen kunnen hebben. Bij dat soort activiteiten is dus extra zorgvuldigheid vereist. Als zorgvuldig wordt gewerkt overeenkomstig een door de minister goedgekeurde gedragscode op het vlak van soortenbescherming zal ten aanzien van flora- en fauna-activiteiten voldoening aan de zorgplicht zijn verzekerd, maar artikel 11.28 vereist geenszins dat voor alle activiteiten een gedragscode wordt opgesteld. Ook zonder gedragscode zijn initiatiefnemers over het algemeen heel goed in staat om te beoordelen wat wel en wat niet goed is voor de natuur, en voor professionele beheerders geldt dat in nog sterkere mate.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe merkt in haar commentaar op dat het doden van dieren in het kader van schadebestrijding per definitie tot overtreding van de zorgplicht kan leiden.

Dat is niet juist. Waar op grond van een aanwijzing van vergunningvrije gevallen in een ministeriële regeling of in een omgevingsverordening voor een flora- en fauna-activiteit het doden van dieren in het kader van schadebestrijding is toegestaan, is dat doden zelf niet in strijd met de zorgplichtbepaling. Hier is immers sprake van een specifieke regel die per definitie voor de algemene regel van de zorgplicht gaat. Een onzorgvuldige uitvoering van de schadebestrijding waardoor bijvoorbeeld onnodige collaterale schade ontstaat, kan onder omstandigheden wèl een overtreding van de zorgplicht opleveren.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt tevens wanneer sprake is van een aanwijzing dat een bepaalde soort aanwezig is in de zin van artikel 11.28, tweede lid, onder a, van het Bal en of een inventarisatie overeenkomstig de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer daarvoor volstaat.

Als de initiatiefnemer op basis van eigen kennis, bijvoorbeeld de monitoring in het kader van de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer, beschikbare algemene bronnen of aan hem door overheden of deskundigen gericht beschikbaar gestelde gegevens, redelijkerwijs rekening moet

houden met de aanwezigheid van bepaalde soorten, brengt de zorgplicht met zich dat naar de daadwerkelijke aanwezigheid meer gericht onderzoek plaatsvindt en zo nodig een ecooloog wordt ingeschakeld. De toelichting bij artikel 11.6 is verduidelijkt.

#### *Maatwerk*

- Staatsbosbeheer wijst er in zijn commentaar op dat de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften en maatwerkregels te stellen (artikelen 11.7, 11.9, 11.30, 11.32, 11.118 en 11.120 van het Bal) nieuw is, dat het stelsel daardoor afwijkt van de Wet natuurbescherming, dat provincies daardoor uiteenlopende regels kunnen gaan stellen aanvullend op hoofdstuk 11 van het Bal en dat het voor Staatsbosbeheer onwerkbaar wordt als iedere provincie en iedere gemeente een ander wettelijk stelsel heeft. Staatsbosbeheer stelt ook de vraag of hierdoor ook het Europese recht in het geding kan komen.

De mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften en maatwerkregels bestaat alleen als het Rijk in het Bal algemene regels heeft gesteld, niet bijvoorbeeld voor vergunningplichten. Voor gemeenten geldt ten aanzien van de in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet opgenomen regels geen maatwerkbevoegdheid. De mogelijkheid voor maatwerk is een systeemkeuze onder de Omgevingswet, die in beginsel voor alle in het Bal gestelde regels geldt, dus ook voor de natuurregels. Voor de provincies wijzigt er materieel overigens weinig, aangezien de huidige Wet natuurbescherming ook diverse mogelijkheden bevat voor nadere regels en vrijstellingen of ontheffingen van provincies. Het is ook logisch dat de provincie, gezien haar regierol bij het gebiedsgerichte beleid en de verschillen die er nu eenmaal tussen provincies bestaan, over een dergelijke mogelijkheid beschikt. Het is voor Staatsbosbeheer als maatschappelijke organisatie belangrijk om daar aansluiting op te houden. Bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregels kan niet worden afgeweken van de dwingende beoordelingskaders van de vogel- en habitatrichtlijn voor toestemmingverlening voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden en voor afwijking van de verboden handelingen ten aanzien van soorten: die regels zijn niet opgenomen in het Bal, maar in het Bkl. Waar overigens vanuit internationaalrechtelijke verplichtingen begrenzingen aan het maatwerk moeten worden gesteld, is dat in het Bal gebeurd.

- De door de Gasunie opgemerkte redactionele fout bij de artikelen over maatwerk is verbeterd.

#### *Ongewoon voorval*

- De verplichting in het Bal om het bevoegd gezag onverwijld te informeren bij een ongewoon voorval (artikelen 11.13, 11.35 en 11.124), vraagt volgens het IPO en Staatsbosbeheer om verdere verduidelijking wat dan precies van het bevoegd gezag, dan wel van de veroorzaker van het ongewoon voorval wordt gevraagd. Het IPO vreest extra lasten voor provincies.

De kern van de regeling over ongewone voorvallen zit in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet. Daar staat wat het bevoegd gezag kan of moet doen zodra die – door wie dan ook – wordt geïnformeerd over een ongewoon voorval. Daarbij is via de begripsomschrijving in de wet een ongewoon voorval beperkt tot situaties waarbij “significante nadelige gevolgen voor de leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan”, het gaat dus niet over elke bijzondere omstandigheid. Het bevoegd gezag bij de uitvoering van de regels van hoofdstuk 11 van het Bal is over het algemeen gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De verplichting om het bevoegd gezag onverwijld te informeren bij een ongewoon voorval richt zich tot degene die de activiteit verricht die het voorval veroorzaakt. Dat is degene die moet melden. Verwezen wordt naar de artikelen 11.5, 11.27 en 11.116 van het Bal (normadressaat). Het gaat om voorvallen die zich voordoen bij activiteiten die worden geregeld in hoofdstuk 11 van het Bal. Daarbij moet het voorval significante nadelige gevolgen kunnen hebben in het licht van de oogmerken, zoals deze voor die activiteiten zijn geformuleerd in de artikelen 11.2, 11.24 en 11.113 van het Bal.

Het is niet meer en niet minder dan een normale plicht dat de initiatiefnemer – als zich een dergelijk ongewoon voorval zich voordoet – dat aan het bevoegd gezag doorgeeft, en het niet voor zich houdt. Dat hoort bij de zorgvuldigheid die in het maatschappelijke verkeer betaamt en kan ook geacht worden besloten te liggen in de huidige zorgplicht van artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming.

De verplichting stelt het bevoegd gezag in staat om tijdig de nodige maatregelen te eisen van degene die de activiteit verricht of om daarin zelf te voorzien, om schade voor de natuur te voorkomen of te beperken. De bepaling is daarmee ook van belang voor de natuurbeheerders van het gebied, waaronder Staatsbosbeheer, dat op dit vlak ook een wettelijke taak heeft te vervullen.

Met het anoniem dumpen van drugsafval, dat als voorbeeld in de commentaren wordt aangehaald, heeft de regeling van het ongewoon voorval niets te maken. Ten eerste wordt hier de eis gesteld dat de initiatiefnemer zich meldt, zodat juist geen sprake is van anonimiteit. Ten tweede gaat het om de uitoefening van in hoofdstuk 11 geregelde activiteiten waarbij zich een voorval voordoet, en dus niet om illegale dumping. Ten derde biedt de bekendheid met het feit als gevolg van de melding ook de gelegenheid om aan het handelen van de initiatiefnemer toerekenbaar schade te verhalen.

De toelichting bij de artikelen 11.2, 11.24 en 11.113 is naar aanleiding van het commentaar verduidelijkt.

#### 4.2 Aanwijzing vergunningvrije activiteiten in programma's en omgevingsplannen

- In het ontwerp van het Aanvullingsbesluit zoals dat ter consultatie was voorgelegd was in het Bal de mogelijkheid opgenomen om in een programma of een omgevingsplan vergunningvrije Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten aan te wijzen. Voor deze activiteiten hoeft niet de specifieke omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit te worden aangevraagd. De VNG wijst



in haar consultatiereactie op het belang dat ook soortenmanagementplannen van gemeenten kunnen leiden tot vrijstellingen van de omgevingsvergunningplicht en vroeg naar de functie van omgevingsplannen in dit verband. Het IPO wijst aan de andere kant op het risico van uitholling van de verantwoordelijkheid en de regierol van de provincies en wijst op de verantwoordelijkheid van de provincies voor een juiste toepassing van de kaders van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn in de praktijk. In dat licht geven zij ook de voorkeur aan handhaving van de in de Wet natuurbescherming opgenomen instemmingseis van het normaliter voor de vergunningen bevoegde gezag (meestal gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) boven alternatieve regelingen van provinciale betrokkenheid, voor het geval vergunningvrije gevallen worden aangewezen in een programma van een gemeente of waterschap of in een gemeentelijk omgevingsplan. Ook Ecologica en het Netwerk Groene Bureaus wijzen op het belang van een goede provinciale betrokkenheid.

Naar aanleiding van dit commentaar heeft nader overleg plaatsgevonden met het IPO en de VNG. Dat heeft ertoe geleid dat de betrokkenheid van de provincies bij programma's van andere overheden is versterkt, door als eis te stellen dat een programma dat vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten aanwijst samen met gedeputeerde staten wordt vastgesteld. De mogelijkheid om dergelijke activiteiten als vergunningvrij geval aan te wijzen in een omgevingsplan is naar aanleiding van het gevoerde nadere overleg geschrapt. Geconstateerd is namelijk dat de soortenmanagementplannen waar de VNG naar verwijst programma's in de zin van de Omgevingswet: er wordt voorzien in een concreet maatregelenpakket ter mitigatie van nadelige effecten voor gebieden en soorten en ter versterking van de natuur. Als integraal onderdeel van zo'n aanpak ontstaat er de ruimte voor het vergunningvrij maken van activiteiten. Regels gesteld in een omgevingsplan kunnen deel uitmaken van het in het programma voorziene maatregelenpakket, maar vormen als zodanig geen integraal maatregelenpakket. Destijds toen de Wet natuurbescherming tot stand kwam werden naast programma's 'plannen' genoemd, als instrument voor aanwijzing van vergunningvrije gevallen. Een plan is echter iets anders dan een kader waarbij algemeen verbindende voorschriften worden gesteld zoals het omgevingsplan. Het betrof bovendien plannen waarin het Natura 2000-beheerplan is opgenomen, waar in de praktijk geen invulling aan is gegeven en wat ook niet in het systeem van de Omgevingswet past. Vrijstelling bij omgevingsplan geeft bovendien ecologische risico's wegens de onbepaalde tijd waarvoor het plan geldt en het ontbreken van een monitorings- en bijsturingsmethodiek. Verder is het zo dat naast de vrijstelling via het programma, ook altijd de mogelijkheid blijft van vrijstelling via de omgevingsverordening (voor Natura 2000-activiteiten overigens met inachtneming van de strikte kaders van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak Raad van State van 29 mei 2019), wat bijvoorbeeld de mogelijkheid biedt om aan bepaalde beproefde gemeentelijke aanpakken een breder toepassingsbereik via een provinciale vrijstelling te geven.

- Rho adviseurs voor leefruimte bepleiten in hun commentaar een eenvoudiger vormgeving van de regeling van de aanwijzing van vergunningvrije gevallen. Zij wijzen op het feit dat de

regeling in de consultatieversie deels in het Bal (vrijstelling) en deels in het Bkl (afwegingskader) is vormgegeven. Zij vinden de herhaling in het Bal van de vrijstellingsmogelijkheid bij de onderscheiden activiteiten (Natura 2000-activiteiten, flora- en fauna-activiteiten vogelrichtlijnsoorten, flora- en fauna-activiteiten habitatrichtlijnsoorten en flora- en fauna-activiteiten andere soorten) en de daaraan verbonden, per soort herhaalde eisen voor programma's en omgevingsplannen in het Bkl het Aanvullingsbesluit minder toegankelijk maken. Ook wijzen zij erop dat de term 'voorschrift' bij omgevingsplannen minder passend is, nu deze 'regels' bevatten. Ook de verwijzing naar in een omgevingsplan op te nemen maatregelen is minder juist, merken zij op. Zij geven in overweging om de aanwijzing van vergunningvrije gevallen in het omgevingsplan alleen voor een bepaalde periode toe te staan, in verband met de dynamiek van de natuur en de beperkte houdbaarheid van ecologische onderzoeken. Tot slot menen zij dat, omdat het omgevingsplan alleen betrekking op het gemeentelijk grondgebied, daarin geen vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten kunnen worden aangewezen als het Natura 2000-gebied niet binnen het gemeentelijk grondgebied ligt. Port of Rotterdam vraagt of de Wet natuurbescherming vergelijkbare mogelijkheden bevat om bij een plan vergunningvrije activiteiten aan te wijzen. De VNG vraagt of de uitzondering niet beter in het Ob in plaats van in het Bkl kan worden geregeld.

Zoals hiervoor is aangegeven, is de vrijstellingsmogelijkheid via het omgevingsplan geschrapt, onder meer omdat het omgevingsplan niet gelijk is te stellen met het voorheen in de Wet natuurbescherming gebruikte begrip 'plan'. Omgevingsplannen bevatten immers niet een samenhangend maatregelenpakket met het oog op versterking van natuurwaarden, maar voorzien in algemene regels en in de toedeling van functies. Ook zou een dergelijke vrijstellingsmogelijkheid, zoals ook Rho adviseurs aangeven, ecologische risico's met zich kunnen brengen. En de meerwaarde ontbreekt naast de vrijstellingsmogelijkheid via programma's, mede in het licht van het lang niet altijd samenvallen van een Natura 2000-gebied met het gemeentelijke grondgebied waarop Rho adviseurs wijzen. Verder is de vormgeving van de vrijstellingsmogelijkheid via het programma gewijzigd: alle regels worden in het Bal gesteld (artikelen 11.18, 11.21, 11.42, 11.45, eerste lid, 11.50, 11.53, eerste lid, 11.56 en 11.59, eerste lid) en niet in het Bkl. Het Bal is een logischer plek dan het Bkl voor onderbrenging van de betrokken bepalingen, omdat het Bal de regels bevat die de reikwijdte van de omgevingsvergunningplicht nader bepalen en ook voorziet in de aanwijzing van vergunningvrije gevallen in een omgevingsverordening of in een ministeriële regeling. Aan die aanwijzing is gekoppeld de begrenzing van de aanwijzing. Dit conform de delegatiegrondslag in artikel 5.2 van de Omgevingswet. Het Ob is voor de betrokken bepalingen geen logische plek, omdat het Ob niet zozeer de reikwijdte van de vergunningplicht, maar bevoegdheden en procedures regelt.

Een andere verbetering die is aangebracht ten opzichte van de consultatieversie, is mogelijk geworden door toevoeging van een het nieuw vierde lid aan artikel 5.2 van de Omgevingswet met de Aanvullingswet natuur omgevingswet, dat een rechtstreekse basis bevat voor het aanwijzen van vergunningvrije Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten in een

programma, in bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen. Hierdoor hoeft de vrijstelling niet in de algemene maatregel van bestuur zelf te worden geregeld, onder verwijzing naar in het programma nader te beschrijven activiteiten: aanwijzing van de vergunningvrije gevallen gebeurt in het programma zèlf. De regeling wordt daarmee minder getrapd. Gehandhaafd is de keuze om voor elke soort activiteit in een aparte paragraaf steeds een volledig overzicht te geven van vergunningplichtige en vergunningvrije gevallen, ook als de omschrijving van een bepaalde categorie van gevallen vrijwel gelijklopend is. Dat sluit aan bij de keuze die voor de andere onderdelen van het Bal is gemaakt, bevordert het overzicht en voorkomt – de leesbaarheid niet ten goede komende – verwijzingen. De nota van toelichting is verduidelijkt.

- LTO-Nederland vraagt om een nadere verduidelijking van de verhouding tussen het beheerplan Natura 2000 (programma) en het omgevingsplan. Zij vraagt wat het betekent voor het omgevingsplan als in een N2000-beheerplan beregenen of beweiden is aangewezen als vergunningvrije activiteit. Zij wil weten of die aanwijzing voldoende is voor de agrariër om de activiteit uit te kunnen voeren of dat de gemeente de mogelijkheid heeft om in haar eigen omgevingsplan zelfstandig dergelijke activiteiten te beoordelen op mogelijke schadelijke gevolgen en strengere eisen te stellen die de in het beheerplan opgenomen aanwijzing als vergunningvrije activiteit overrulen.

Op grond van artikel 11.18 van het Bal kunnen in een programma als een beheerplan voor een Natura 2000-gebied vergunningvrije Natura 2000-activiteiten worden aangewezen. Voor de aangewezen activiteiten geldt niet de verplichting om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit aan te vragen van artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet. Die aanwijzing in het beheerplan kan alleen als – kort gezegd – uit de ecologische toets van die activiteiten is gebleken dat deze geen wezenlijke gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied hebben (artikel 11.21 van het Bal). De aanwijzing als vergunningvrije activiteit in een programma is uitsluitend relevant voor zover het de relatie met de specifieke omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten betreft. Zij geldt niet als vrijstelling van andere vergunningplichten of regels. Zij laat de bevoegdheid van gemeenten om in het omgevingsplan regels te stellen over de betrokken activiteit onverlet. Het zal bij dergelijke gemeentelijke regels uiteraard altijd moeten gaan om regels die andere belangen dienen dan de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit en dus geen betrekking hebben op het voorkomen van nadelige effecten voor een Natura 2000-gebied. De betrokken regels kunnen ook niet de vrijstelling van de specifieke omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten als zodanig terugdraaien, want dat zou in strijd zijn met artikel 11.22 van het Bal. Een en ander is verduidelijkt in paragraaf 3.2.1 van de nota van toelichting.

#### 4.3 Natura 2000-activiteiten

- De groene organisaties merken op dat de nota van toelichting het uitrijden van mest ten onrechte aanmerkt als 'andere handeling' en niet als project in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. Zij verwijzen in dit verband naar de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 7 november 2018 (ECLI:EU:C:2018:882). Zij menen ook de vrijstelling voor bestaand gebruik in artikel 11.17 van het Bal in strijd is met die uitspraak.

Het Hof heeft zich over het projectbegrip niet helder uitgesproken en laat ruimte voor verschillende interpretaties. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft deze ruimte ingevuld en uitgemaakt dat elke activiteit met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied een 'project' in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn is.<sup>9</sup> Tegen die achtergrond is de passage uit de nota van toelichting geschrapt. Artikel 11.17 van het Bal ziet uitdrukkelijk op de situatie dat geen sprake is van een project in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn en valt dus niet onder de voorwaarden die het Hof stelt voor vrijstelling van de in dat artikellid voorziene passende beoordeling gekoppeld aan een voorafgaande toestemming. Van strijdigheid met het Europese recht is geen sprake.

- Verder hebben deze organisaties de indruk dat er een beperktere mogelijkheid is om nadere eisen aan een bestaande activiteit te stellen dan op grond van artikel 2.4, eerste lid, van de Wet natuurbescherming mogelijk is.

Zoals uiteen is gezet in paragraaf 3.2.1.1 van de nota van toelichting en in het artikelsgewijze deel van die toelichting, bieden de maatwerkregels en maatwerkvoorschriften als voorzien in het Bal en de grondslag voor het vragen van nadere informatie in het Bal dezelfde mogelijkheden voor het bevoegd gezag als artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming.

- Het IPO geeft aan dat in paragraaf 3.2.1.2 van de nota van toelichting over de omgevingsvergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit wordt opgemerkt: "De vergunningplicht geldt alleen niet als op basis van objectieve gegevens op voorhand elk nadelig effect van een activiteit voor een Natura 2000-gebied kan worden uitgesloten." Het IPO vraagt wat de criteria voor objectiviteit zijn, waar die staan, wie hierop toetst en wie hier toezicht op houdt.

Het criterium is als zodanig afkomstig uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en daarin niet verder uitgewerkt. Gedoeld wordt op algemeen aanvaarde kennis. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning toetst of een omgevingsvergunning nodig is en moet handhavend optreden als ten onrechte geen omgevingsvergunning is aangevraagd. Dat is niet anders dan onder de Wet natuurbescherming.

---

<sup>9</sup> ABRS 29 mei 2019, 2015061270/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2 (ECLI:NLRVS:2019:1604), punten 4 en 11 e.v..

- Het NOVO bepleit het structureel toestaan van valkeniersactiviteiten in Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden voor wildbeheer en om waarborgen te bieden door eisen op te nemen in het beoordelingskader voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit.

In het licht van eisen van de habitatrichtlijn zal steeds moeten worden beoordeeld of het vangen en doden van dieren in een Natura 2000-gebied nadelige gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Is dat het geval, dan zal – mede in het licht van de eisen van artikel 6, tweede en derde lid, van de habitatrichtlijn – een beoordeling moeten plaatsvinden op basis van een aangevraagde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Voor bijzondere nationale natuurbeschermingsgebieden bestaat een dergelijke specifieke omgevingsvergunning niet.

In en buiten de genoemde gebieden geldt daarnaast het specifieke beschermingsregime voor soorten, onder meer ter uitvoering van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. In dat kader is het vangen of doden in beginsel verboden, tenzij sprake is van een rechtvaardigingsgrond, reële alternatieven ontbreken en geen afbreuk wordt gedaan aan de instandhouding van de populatie van de soort. Deze strikte kaders bieden geen ruimte voor het zonder voorafgaande toetsing toestaan van het vangen en doden met gebruikmaking van roofvogels.

Aanscherping van de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit kan dit niet ondervangen; die regels zijn enkel bedoeld voor de verzekering van voldoende kennis en kunde bij het gebruik van jachtvogels, niet voor de specifieke beoordeling van de effecten van activiteiten voor Natura 2000-gebieden of voor beschermde soorten overeenkomstig de kaders van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn en evenmin voor de toetsing van de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond voor het vangen of doden van dieren.

#### 4.4 Omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten

##### *Aanwijzing vergunningplichtige gevallen*

- De groene organisaties wijzen erop dat artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet ervan uitgaat dat flora- en fauna-activiteiten met een omgevingsvergunning zijn toegestaan (ja, mits), terwijl op grond van de vogel- en habitatrichtlijn hier het 'nee tenzij-beginsel' geldt. Zij verzoeken dat laatste in de nota van toelichting te benadrukken. Zij wijzen er bovendien op dat afwijkingen van de verbodsbepalingen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn moeten worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is.

In de nota van toelichting is op diverse plekken een nadrukkelijke verwijzing opgenomen naar het 'nee tenzij-beginsel' en naar het strikte kader voor afwijking van de op grond van de artikelen 5 en 6 van de vogelrichtlijn en de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn te verbieden activiteiten.

- Staatsbosbeheer vindt het lastig dat de handelingen die onder de reikwijdte van de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten worden gebracht door de aanwijzing in het Bal in verschillende artikelen worden geregeld. Als voorbeeld noemt Staatsbosbeheer artikel 11.38, derde lid, dat de vergunningplicht opheft, en artikel 11.41, dat toch weer een vergunningplicht introduceert. Ook taalkundig vindt Staatsbosbeheer de bepalingen lastig te lezen.

Het uit elkaar trekken van de bepalingen maakt duidelijk dat sprake is van heel verschillende gedragingen, zoals ook blijkt uit de nota van toelichting en uit de toegevoegde kopjes van de artikelen. Deze kopjes ontbreken in de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming. Door de gekozen opzet wordt nu ook in één oogopslag duidelijk dat de opheffing van het verbod in artikel 11.20, derde lid, betrekking heeft op de gedraging van het verstoren van vogels, wat iets heel anders is dan de in artikel 11.41 geregelde gedraging van het vangen of doden met gebruikmaking van niet-selectieve vangmiddelen. Voor de gebruikte terminologie is aangesloten bij de verbodsbepalingen van de vogelrichtlijn, zodat tussen de nationale bepalingen en de richtlijn geen licht kan ontstaan.

- De groene organisaties wijzen erop dat de uitzondering op de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten die gelden als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel voor een Natura 2000-gebied (artikelen 11.38, tweede lid, onder b, 11.47, tweede lid, onder b, en 11.55, tweede lid, onder c, van het Bal) moeten verwijzen naar artikel 3.21 van het Bkl, dat de opdracht geeft aan gedeputeerde staten of de beheerverantwoordelijke minister om voor Natura 2000-gebieden de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen te treffen.

Deze verwijzing is niet opgenomen. Artikel 3.21 van het Bkl stelt regels over taken van overheden. De genoemde artikelen van het Bal wijzen richten zich tot burgers, ondernemers en overheden die potentieel schadelijke activiteiten verrichten. Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen zullen ook niet altijd herleidbaar zijn tot een specifieke handeling van de betrokken overheden ter uitoefening van hun taak. In plaats van het opnemen van een verwijzing naar artikel 3.21 van het Bkl is in de betrokken bepalingen van het Bal steeds uitgeschreven wat onder de begrippen 'instandhoudingsmaatregel' en 'passende maatregel' wordt verstaan, door daarbij te verwijzen naar de artikelen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn die tot het nemen van dergelijke maatregelen verplichten.

- Deze organisaties zijn het niet eens met de uitleg van 'voorwaardelijke opzet' in de toelichting bij artikel 11.38 van het Bal, waar deze verwijst naar correspondentie van de Europese Commissie over onbedoelde 'bijvangst' van vogels in visnetten.

De Europese Commissie is hoeder van een juiste toepassing in de praktijk van het Europees recht en de uitleg die daaraan door het Europese Hof wordt gegeven, zodat een verwijzing naar een brief van de Europese Commissie die nader kleuring geeft aan de uitleg van

soortenbeschermingsbepalingen relevant is om te vermelden in de nota van toelichting, ook als sommige maatschappelijke organisaties het met die uitleg niet eens zijn. De uitleg sluit overigens aan bij het door de Commissie vastgestelde Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC" ten aanzien van 'on going activities'; in de nota van toelichting is naar aanleiding van het commentaar ook daar een verwijzing naar opgenomen.

- De groene organisaties vragen om in de nota van toelichting te verduidelijken dat nesten van sommige vogelsoorten jaarrond zijn beschermd.

De toelichting bij artikel 11.38 van het Bal is op dit punt aangevuld.

- De groene organisaties missen in de artikelen 11.45, 11.53 en 11.59 van het Bal bij de regeling van de middelen voor schadebestrijding de in artikel 3.25 van de Wet natuurbescherming opgenomen zinsnede 'waarbij het doden van dieren zoveel mogelijk vermeden wordt'. Ook wijzen zij op een onjuiste verwijzing naar vogelsoorten in artikel 11.46 van het Bal, terwijl de bepaling over planten gaat. Verder merken zij op dat de nota van toelichting bij artikel 11.59, derde lid, van het Bal de onjuiste indruk werkt, alsof bij het doden of vangen van dieren van andere soorten dan vogelrichtlijn- of habitatrictlijnsoorten, geen beperkingen zouden gelden. Tevens geven zij aan dat de bepaling met het verbod op het vangen of verwerken van walvissen een redactionele fout bevat (artikel 11.111 van het Bal). Tot slot doen zij suggesties voor verbetering van enkele fouten in bijlage IX bij het Bal. Zij wijzen er ook op dat daarin ook soorten zijn genoemd en dus onder het regime van artikel 11.55 van het Bal worden gebracht, die ook al – verdergaand – worden beschermd op grond van artikel 11.47 van het Bal, omdat zij zijn opgenomen in bijlage IV bij de habitatrictlijn.

Alle genoemde fouten zijn hersteld.

- De groene organisaties en het Netwerk Groene Bureaus wijzen op het belang dat in de artikelen 11.47 e.v. van het Bal helder wordt gemaakt dat deze geen betrekking hebben op in bijlagen bij de Verdragen van Bern en van Bonn, genoemde vogelsoorten. Deze zijn al beschermd op grond van de artikelen 11.38 e.v. van het Bal.

De betrokken bepalingen bevatten op dit punt een heldere afbakening, dus voor onduidelijkheid hoeft niet te worden gevreesd.

- De faunabeheereenheid Zuid-Holland wijst erop dat in artikel 11.41, tweede lid, onder d, (dat het gebruik van niet-selectieve vang- en dodingsmiddelen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit aanwijst) wordt gesproken over "lokmiddelen" in plaats van "elektronisch versterkte lokmiddelen", en dat artikel 3.9, derde lid, onder d, van het Besluit natuurbescherming dus niet juist is omgezet.

De omissie is hersteld.

*Vergunningvrije gevallen: aanwijzing in programma, omgevingsverordening of ministeriële regeling*

- Stichting Het Nationaal Park De Hoge Veluwe vindt de onderlinge verhouding van de artikelen die de aanwijzing van vergunningvrije gevallen in het Bal regelen niet duidelijk.

Elk artikel is aan een specifiek instrument (programma, omgevingsverordening, ministeriële regeling) gekoppeld en regelt per instrument, wanneer en door wie vergunningvrije gevallen kunnen worden aangewezen. Vervolgens volgt een artikel dat een inhoudelijke begrenzing voor de aanwijzing van vergunningvrije gevallen bevat, ongeacht het instrument waarmee die aanwijzing geschiedt. De nota van toelichting besteedt hier de nodige aandacht aan.

*Vergunningvrije gevallen: gedragscode*

- De Unie van Waterschappen, de VNG en het IPO maken verschillende opmerkingen over de aanwijzing in de artikelen 11.46, 11.54, 11.60 van het Bal van activiteiten die worden verricht overeenkomstig een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen gedragscode als vergunningvrije flora- en fauna-activiteiten; voor deze activiteiten hoeft geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit te worden aangevraagd. De Unie van Waterschappen pleit voor meer duidelijkheid over de procedure van aanwijzing van gedragscodes in de nota van toelichting. De VNG pleit voor een systeem van in hun geografische werking beperkte gedragscodes en vrijstellingen met het oog op regionaal maatwerk, waardoor het aantal gedragscodes wel kan toenemen maar een minder ver gaande reikwijdte hebben. Het IPO wijst op het belang van overleg met de provincie over de aanwijzing van gedragscodes door de minister, gezien het feit dat de vrijstelling gevolgen heeft voor de uitoefening van de provinciale bevoegdheden op dit terrein en verzoekt in de nota van toelichting te benadrukken dat bij de aanwijzing van gedragscodes ook rekening moet worden gehouden met het provinciale natuurbeleid.

De regeling in het Bal voor gedragscodes sluit aan bij de in artikel 3.31 van de Wet natuurbescherming opgenomen regeling, die op haar beurt weer aansluit bij de voorheen in de Flora- en faunawet opgenomen regeling. Het gaat in de regeling om gedragscodes die zijn opgesteld door maatschappelijke organisaties of overheden en die een zorgvuldige omgang met soorten in overeenstemming met de kaders van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn verzekeren. De vrijstelling geldt niet alleen voor degenen die werken onder verantwoordelijkheid van de betrokken organisatie, maar voor eenieder in Nederland die een activiteit in de fysieke leefomgeving verricht die aan de gedragscode voldoet. Het instrument van de gedragscode is belangrijk voor de werkbaarheid van de soortenbeschermingsbepalingen. Het brengt een aanzienlijke lastenverlichting met zich, omdat voor overeenkomstig de gedragscode verrichte flora- en fauna-activiteiten niet steeds individueel toestemming hoeft te



worden aangevraagd in de vorm van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (onder de Wet natuurbescherming: ontheffing). De regeling is ongewijzigd in het Bal gecontinueerd, behalve dan dat, zoals hiervoor onder 3.1 is aangegeven, de overlegverplichting met de provincie de vorm heeft gekregen van artikel 2.2 van de Omgevingswet en de toezegging in de nota van toelichting dat de minister steeds voor de aanwijzing van een gedragscode daarover overleg met de provincies heeft. Een ander vormverschil is dat de goedkeuring van de gedragscode is vervangen door een aanwijzing bij ministeriële regeling, vanwege de grondslagen die de Omgevingswet biedt.

Een potentieel risico bij het instrument van de gedragscode is dat door een veelheid van deels overlappende gedragscodes, onduidelijkheid ontstaat over de geldende normen. In het traject voor de toelating van gedragscodes onder de vrijstelling wordt dan ook steeds met de initiatiefnemers bezien of een nieuwe gedragscode meerwaarde heeft boven al bestaande gedragscodes. Daarnaast wordt elke nieuwe gedragscode zorgvuldig getoetst op voldoening aan de Europese kaders en vindt over elke nieuwe gedragscode overleg plaats met de provincies. Een en ander leidt tot een uitvoerige procedure, waaraan conform het verzoek van de UvW in de nota van toelichting aandacht is besteed.

Het geschetste risico en de commentaren van de koepelorganisaties zijn aanleiding om samen met partijen meer fundamenteel te kijken naar het toekomstige beleid en de toekomstige juridische vormgeving van het instrument van de gedragscode. Gegeven het tijdpad voor de invoering van de Omgevingswet, kan niet op de uitkomsten van deze herbezinning worden gewacht en wordt het instrument nu derhalve beleidsneutraal omgezet, gezien de behoefte waarin het instrument in de praktijk voorziet.

- Ook wijst het IPO op het belang van het openstaan van een beroepsprocedure tegen de aanwijzing van een gedragscode.

De vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit die wordt uitgevoerd overeenkomstig een bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode maakt deel uit van het geheel aan wettelijke regels waarmee in het stelsel van de Omgevingswet op basis van in die wet opgenomen grondslagen vergunningvrije activiteiten worden aangewezen. De grondslag voor de vrijstelling wordt geboden door artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Bij de keuze voor het opnemen van de vrijstelling en de aanwijzing van de gedragscode in een ministeriële regeling past deels ook een andere vorm van rechtsbescherming. Net als geldt voor algemene regels en de provinciale omgevingsverordening past hierbij dat belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen via de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Bij exceptieve toetsing toetst de bestuursrechter, in het kader van een beroep tegen een besluit, de rechtmatigheid van het wettelijk voorschrift waarop het besluit is gebaseerd aan hoger recht of algemene rechtsbeginselen. Ook kan een belanghebbende een civiele procedure starten als hij van mening is dat er sprake is van een onrechtmatige daad. De voorbereidende procedure is er echter op gericht geschillen bij de rechter te voorkomen. Als onderdeel van die procedure wordt toepassing gegeven aan afdeling

3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij belanghebbenden een zienswijze te geven over een gedragscode en de daaraan verbonden vrijstelling.

- Ecologica en het Netwerk Groene Bureaus wijzen op het belang de alternatievenafweging die de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn bij de afwijking van de soortenbeschermingsbepalingen eisen, en menen dat die ook betrekking heeft op de instrumentkeuze (bijvoorbeeld het gebruik van een gedragscode). Zij missen een expliciet criterium op dit vlak in de artikelen 11.46 en 11.54 van het Bal. Zij missen – evenals Staatsbosbeheer – ook een overgangsregeling voor onder de Wet natuurbescherming goedgekeurde gedragscodes.

De richtlijnen eisen dat er geen andere bevredigende oplossing voor de activiteit bestaat. Bij het soort activiteiten dat onder een gedragscode valt – zoals regulier beheer – is over het algemeen op voorhand helder dat voor die activiteiten zèlf geen alternatieven aan de orde zijn: afzien van de activiteit is immers in redelijkheid geen optie. Het gaat dan hooguit nog om de uitvoeringsmodaliteiten. De vereisten van de richtlijn hebben uitwerking gevonden in het criterium dat in redelijkheid alles wordt gedaan of gelaten om te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken dat schadelijke effecten voor de soorten optreden, èn in het criterium dat geen benutting of economisch gewin van vogels mag plaatsvinden. Het criterium van de richtlijnen ziet geenszins op de keuze van het instrumentarium. Dat is aan de lidstaten.

Er is inmiddels voorzien in een overgangsregeling in artikel IV, eerste lid, van het Aanvullingsbesluit.

- Staatsbosbeheer vindt de opsplitsing van de regeling voor de gedragscodes in het kader van de soortenbescherming de regeling ingewikkelder maken, vraagt naar de achtergrond bij de terminologie “aanwijzing van gevallen” en “activiteiten” en vraagt of alle bestaande gedragscodes in verband met die terminologie herschreven moeten worden.

De opsplitsing in drie artikelen vergroot de zelfstandige leesbaarheid, omdat nu per soort (vogelrichtlijnsoorten, habitatrictlijnsoorten en andere soorten) de relevante kaders, die onderling van elkaar verschillen, zijn uitgeschreven en niet wordt gewerkt met het “van overeenkomstige toepassing” verklaren van elders geregelde kaders.

De aanwijzing van vergunningvrije gevallen volgt de systematiek van de artikelen 5.1, tweede lid, en 5.2 van de Omgevingswet, die voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarvoor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is vereist, maar ook om uitzonderingen daarop binnen aangegeven begrenzings aan te wijzen. Deze basis is ook gebruikt om activiteiten die worden verricht overeenkomstig een door de minister aangewezen gedragscode als vergunningvrij aan te wijzen. Artikel 5.1 gaat verder uit van het begrip ‘activiteiten’ en niet van ‘handelingen’, maar materieel leidt dat niet tot een verschil in betekenis.

De in het Bal geregelde begrenzing, is overeenkomstig de voorwaarden die thans aan gedragscodes worden gesteld. Bestaande gedragscodes zijn op die inhoudelijke voorwaarden geschreven en zullen op grond van het overgangsrecht ook onder de aanwijzing vallen.

- Staatsbosbeheer wijst verder op enige onderlinge inconsistenties in de formuleringen van de artikelen 11.46, 11.54 en 11.60 van het Bal, op enkele redactionele onduidelijkheden en op het feit dat de "wezenlijke invloed" waar het in het derde lid van de betrokken artikelen om gaat conform artikel 3.31, derde lid, van de Wet natuurbescherming moet terugslaan op de soort en niet op een individu van de soort.

De betrokken bepalingen zijn naar aanleiding van dit commentaar verbeterd.

- Staatsbosbeheer wijst er verder op dat in de betrokken artikelen het begrip 'luchthavens' wordt gebruikt, terwijl dat in de Wet natuurbescherming 'vliegvelden' is, en meent dat deze wijziging niet beleidsneutraal is. Staatsbosbeheer meent dat een zweefvliegveld bijvoorbeeld geen luchthaven kan worden genoemd en merkt op dat volgens Van Dale een 'vliegveld' "een groot, effen terrein met verharde banen van waaraf vliegtuigen kunnen opstijgen en waar zij weer landen (in technische zin onderscheiden van 'luchthaven')" is, en een 'luchthaven': "een vliegveld voor verkeersvliegtuigen met accommodatie voor ontvangst en vertrek van passagiers en verzending van goederen."

Voor het begrip 'luchthaven' is niet Van Dale relevant, maar artikel 1 van de Luchtvaartwet, dat een hele brede omschrijving kent waaronder ook zweefvliegvelden vallen; verwezen wordt naar de begripsomschrijving in de bijlage bij de Omgevingswet. Overigens lijkt het belang hiervan voor Staatsbosbeheer niet groot, nu beheer van vliegvelden of luchthavens niet tot de wettelijke taken van Staatsbosbeheer behoort.

#### 4.5. Jacht, populatiebeheer, schadebestrijding en middelen

##### *Algemeen*

- Een particulier stelt in zijn internetreactie de vraag wat het verschil is tussen jagen, populatiebeheer en schadebestrijding. De NOJG mist een begripsomschrijving van 'populatiebeheer' en meent ook dat begrippen door elkaar worden gebruikt.

Op deze begrippen wordt onder meer ingegaan in paragraaf 2.3.2 van de nota van toelichting. *Jacht* is het vangen of doden van wild ter uitoefening door een jachthouder van zijn jachtrecht. Het jachtrecht vloeit voort uit het eigendomsrecht van grond of uit erfpacht, vruchtgebruik of pacht, voor zover de eigenaar zich het jachtrecht niet heeft voorbehouden. Het vangen of doden van wild in het kader van de uitoefening van de jacht kan plaatsvinden zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (onder de Wet natuurbescherming: ontheffing)) van de wettelijke verbodsbepalingen. De in het kader van jacht te vangen of doden

wildsoorten zijn: fazanten, eenden, houtduiven, hazen en konijnen. De jacht op deze wildsoorten is alleen toegestaan gedurende de periode waarvoor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de jacht voor deze soorten heeft geopend. Alleen de voor jacht wettelijk toegelaten middelen kunnen worden gebruikt, waaronder van oudsher de havik en de slechtvalk. Andere vogelsoorten dan de havik en de slechtvalk kunnen van oudsher niet worden gebruikt voor de uitoefening van de jacht.

Bij *schadebestrijding* gaat het om maatregelen die een grondgebruiker mag nemen tegen dieren die schade aan zijn eigendommen veroorzaken. Dat kan op basis van een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vastgestelde landelijke vrijstelling voor zover het gaat om landelijke schadesoorten (door de aanwijzing bij ministeriële regeling van schadebestrijding als vergunningvrije flora- en fauna-activiteit), een provinciale vrijstelling van de wettelijke verbodsbepalingen voor zover het gaat om provinciale schadesoorten (door de aanwijzing bij omgevingsverordening van schadebestrijding als vergunningvrije flora- en fauna-activiteit), of een door gedeputeerde staten verleende omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (onder de Wet natuurbescherming: ontheffing).

*Populatiebeheer* houdt in dat op basis van een planmatige en langdurige aanpak de omvang van de populatie van een diersoort wordt beperkt als dat nodig is vanwege de ernst of omvang van de schade of de bedreiging van een publiek belang, zoals de volksgezondheid of verkeersveiligheid. Meestal gebeurt dat onder verantwoordelijkheid van een faunabeheereenheid. Populatiebeheer vereist altijd een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (onder de Wet natuurbescherming: ontheffing of opdracht) van de wettelijke verbodsbepalingen.

Naar aanleiding van het commentaar van de NOJG is in de nota van toelichting nu ook in de paragrafen 3.2.4 en 3.3.4.4 een omschrijving van het begrip 'populatiebeheer' opgenomen. In het Aanvullingsbesluit wordt in sommige gevallen overigens bewust het begrip 'duurzaam populatiebeheer' gebruikt, namelijk waar duurzaamheid bij het populatiebeheer moet worden verzekerd door het faunabeheerplan of door een organisatie.

Voor schadebestrijding en populatiebeheer kunnen meer middelen worden toegestaan dan bij jacht. De toe te laten middelen worden opgenomen in de aanwijzing van schadebestrijding als vergunningvrije flora- en activiteit, of in de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit voor schadebestrijding of populatiebeheer. Daarbij wordt afhankelijk van de soort en de omstandigheden beoordeeld welk middel onder welke voorwaarden en beperkingen verantwoord is. Voor het vangen of doden van vogels moet door het bevoegd gezag worden gekozen uit een limitatieve lijst met wettelijk toegestane middelen.

- Door verschillende particulieren en organisaties<sup>10</sup> worden verschillende voorstellen gedaan die betrekking hebben op de verruiming van het aantal bejaagbare soorten, van de kaders voor het afschot van dieren, van de kaders voor het gebruik of bezit van middelen voor het vangen of doden van dieren, op het toekennen van een grotere rol aan wildbeheereenheden en het stellen van nadere regels daarover, en op de introductie van wildbeheerplannen.

---

<sup>10</sup> Faunabeheereenheid Zuid-Holland, Faunabeheereenheid Limburg, LTO-Nederland, NMV, NOVO, NVPB, Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe.

Gekozen is voor continuering van de bestaande kaders, in overeenstemming met het uitgangspunt van beleidsneutraliteit bij de omzetting van de geldende natuurregels naar de Omgevingswet. De regels voor het doden van dieren en het gebruik van middelen voor het vangen en doden zijn de uitkomst van een uitvoerig maatschappelijk en politiek debat bij de totstandkoming van de pas 2 jaar geleden in werking getreden Wet natuurbescherming. In de praktijk zijn – zo is het beeld tot nu toe – geen gebreken geconstateerd die noodzaken tot ingrepen in het stelsel op korte termijn.

Het huidige samenstel van regels – buiten de aan het jachtrecht gekoppelde jacht op soorten waarvoor de jacht is geopend – biedt mogelijkheden en laat zo nodig afwijkingen toe voor het vangen of doden van dieren in de gevallen waarin dat echt onontkoombaar is. Dat gebeurt binnen een zorgvuldig beoordelingskader waarin van geval tot geval of voor groepen van gevallen door het bevoegd gezag – over het algemeen het provinciebestuur – wordt afgewogen wat in de gegeven omstandigheden een verantwoorde benadering is.

Wat betreft meer specifiek de rol en verantwoordelijkheid van wildbeheereenheden, zijn de provincies het bevoegd gezag om nadere regels over wildbeheereenheden te stellen. De taakomschrijving van de wildbeheereenheden in het nieuwe artikel 8.2, derde lid, van de Omgevingswet is ruim en het vijfde lid van dat artikel biedt een basis voor het stellen van nadere regels over wildbeheereenheden bij omgevingsverordening. De wildbeheereenheden hebben daarnaast zelf de mogelijkheid om in statuten nadere eisen op te nemen en om met de provinciale faunabeheereenheid of – eenheden en om met de provincie tot nadere afspraken te komen over de invulling van hun rol. Daar is geen rijkswetgeving voor nodig. Verder kan in de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit ten behoeve van populatiebeheer via maatwerkvoorschriften op grond van artikel 4.5 van de Omgevingswet door de provincie desgewenst een relatie worden gelegd met wildbeheerplannen. In de provinciale of landelijke vrijstelling voor schadebestrijding op grond van artikel 5.2 van de Omgevingswet, in samenhang met de artikelen 11.43, 11.45, 11.51, 11.53, 11.57 en 11.59, kunnen op dat punt ook nadere eisen worden gesteld. En tot slot, waar het de financiële tegemoetkoming betreft voor wildschade op grond van afdeling 15.4 van de Omgevingswet (toegevoegd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet), hebben de provincies de ruimte om nader beleid te formuleren en neer te leggen in beleidsregels op grond van artikel 4.81 van de Algemene wet bestuursrecht.

In het kader van de uitvoering van de motie Van Veldhoven/Dik-Faber zal een enquête onder provincies en faunabeheereenheden worden gehouden, waarin hen gevraagd wordt naar de ervaringen met het systeem rond jacht, schadebestrijding en populatiebeheer zoals neergelegd in de Wet natuurbescherming. Mochten deze resultaten aanleiding geven tot doorvoering van een enkele wijziging in het huidige stelsel, dan zal dat te zijner tijd zijn beslag krijgen via een separaat wijzigingstraject van het Bal.

In het onderstaande worden in het licht van het voorgaande vragen die de verruiming van het kader als insteek hebben alleen specifiek besproken als dat kan leiden tot verduidelijking van

het systeem of de achtergronden daarbij.

### *Jacht*

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe wil de uitzondering in artikel 11.65, eerste lid, onder d, van het Bal ruimer maken, zodat alle natuurlijke personen of rechtspersonen met een schriftelijke toestemming, buiten aanwezigheid van de jachthouder kunnen jagen.

Het huidige systeem is erop gericht te verzekeren dat ook buiten aanwezigheid van de jachthouder zorgvuldig afschot van dieren is verzekerd. Dat vergt eisen aan de voor een zorgvuldige uitoefening van de jacht primair verantwoordelijke jachthouder, die de toestemming verleent aan anderen om buiten zijn aanwezigheid te jagen. Als de jachthouder een natuurlijke persoon is, kan die zekerheid worden geboden door het feit dat hij zelf over een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit of een valkeniersactiviteit beschikt, omdat er dan van uit kan worden gegaan dat hij de nodige kennis en kunde heeft om nadere eisen te stellen aan degene aan wie hij toestemming verleent (eerste lid, onder d, onder 1°). Als de jachthouder rechtspersoon is, is het die rechtspersoon die de zekerheid van een zorgvuldige uitoefening van de jacht biedt, doordat het gaat om een samenwerkingsverband van jachthouders (eerste lid, onder d, onder 2°) of een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit getoetste en bij regeling aangewezen organisatie (eerste lid, onder d, onder 1° en onder 3°). Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 11.65 van het Bal.

- Deze stichting vraagt ook of de ree en het wilde zwijn vallen onder het regime van een redelijke wildstand.

De ree en het wilde zwijn zijn geen bejaagbare soorten en vallen dan ook buiten de reikwijdte van het vereiste van de instandhouding van een redelijke wildstand van artikel 11.66 van het Bal, dat nadrukkelijk verwijst naar de in de Omgevingswet aangewezen bejaagbare soorten. Afschot van de ree en het wilde zwijn kan wel plaatsvinden in het kader van schadebestrijding of populatiebeheer.

- Een particulier en de KNJV vinden het verwarrend dat in het opschrift van de artikelen 11.67 en 11.68 van het Bal wordt verwezen naar 'weidelijkheidsregels'.

Het opschrift is naar aanleiding van dit commentaar aangepast.

- De KNJV geeft bij dezelfde artikelen aan dat beheer- en schadebestrijding op zon- en feestdagen wel mogelijk moet zijn.

De betrokken artikelen zien uitsluitend op de uitoefening van de jacht op basis van het jachtrecht, en niet op schadebestrijding en populatiebeheer. De toelichting bij de artikelen maakt dat ook duidelijk.

- De NOJG vraagt verwijzend naar de artikelen 11.67 en 11.68 van het Bal om jacht met een jachtvogel vanuit een rijdend voertuig toe te staan.

Dergelijke wijzigingen van het jachtregime zijn niet beleidsneutraal en niet opportuun bij deze overzetting van de geldende natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet. Verwezen wordt naar het hierover in het voorgaande gestelde. Ook wordt erop gewezen dat op grond van de vogelrichtlijn het achtervolgen van vogels met een voertuig is verboden (artikel 11.41 van het Bal) en dat ook op grond van de habitatrichtlijn beperkingen kunnen gelden ten aanzien van het gebruik van een voertuig (artikel 11.53 van het Bal).

- De KNJV vraagt om gebruik van rijksbevoegdheden om zeker te stellen dat wildschade ook vergoed wordt als er op adequate wijze van de jachthoefening gebruik gemaakt is.

Het beleid ten aanzien van de vergoeding van faunaschade is een provinciale aangelegenheid. Op dat punt worden geen instructieregels voorzien in dit aanvullingsbesluit, net zo min als dat het geval is onder de Wet natuurbescherming. Overigens is van belang dat degene die wildschade claimt, het nodige heeft gedaan om schade te voorkomen. Dat gaat verder dan een goede jachtoefening.

- De NOJG meent dat het Aanvullingsbesluit geen ruimte meer laat voor de figuur van de zogenaamde gastverklaring en voor jagen buiten het gezelschap van de jachthouder. Zij verwijst in dit verband naar artikel 11.65 van het Bal (uitoefening van de jacht door de jachthouder of anderen), artikel 11.77 van het Bal (eisen omvang veld bij gebruik geweer) en het in de nota van toelichting gestelde ten aanzien van de verzekeringsplicht voor degene die gerechtigd is tot het gebruik van een geweer. De NOJG ziet ook een tegenstrijdigheid met het geregelde in artikel 11.65 van het Bal en het gestelde in paragraaf 4.4.4 van de nota van toelichting.

De mogelijkheid om buiten gezelschap van de jachthouder te jagen wordt geregeld in het nieuwe artikel 11.65, onderdeel d, van het Bal, op gelijke wijze als in artikel 3.20, vierde lid, van de Wet natuurbescherming en artikel 3.2 van het Besluit natuurbescherming.

De gastverklaring, ook wel 'logeerakte' genoemd, wordt – waar deze een afwijking bevat van de normaliter voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit geldende eisen - geregeld in de artikelen 8.74r en 8.74s van het Bkl en artikel 10.23, vierde lid, van het Ob. In paragraaf 4.4.4 is naar aanleiding van het commentaar een verwijzing naar de logeerakte opgenomen.

Paragraaf 4.4.4 van de nota van toelichting gaat over het beoordelingskader dat op grond van het Bkl geldt voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit, niet over de vraag of een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit is vereist. Die vergunningplicht wordt geregeld in artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet en de

vergunningvrije gevallen worden geregeld in het Bal, waaronder genoemd artikel 11.65 van het Bal.

- De NOJG bepleit naar aanleiding van de toelichting bij artikelen 11.67 en 11.68 van het Bal, om de feestdagen waarop de jacht niet mag worden uitgeoefend concreet te benoemen.

In artikel 11.67, eerste lid, onder b, van het Bal zijn de feestdagen inderdaad concreet benoemd, anders dan in artikel 3.21, vijfde lid, onder a, van de Wet natuurbescherming.

- De groene organisaties bepleiten om de in de nota van toelichting aangegeven kaders voor de opening van de jacht in regels op te nemen.

De Omgevingswet voorziet niet de mogelijkheid van instructieregels voor ministeriële regelingen. Instructieregels zijn voor vogels op dit punt overigens al in artikel 7, eerste en vierde lid, van de Vogelrichtlijn zelf opgenomen, waaraan lidstaten zijn gebonden.

- De FPG wijst erop dat artikel 7 van de Vogelrichtlijn ruimte biedt om meer vogelsoorten als bejaagbare soorten aan de te wijzen dan in Nederland is gebeurd.

Artikel 7 van de Vogelrichtlijn geeft aan lidstaten inderdaad de mogelijkheid om voor meer vogelsoorten de jacht te openen. Dat betekent evenwel niet dat lidstaten daartoe verplicht zijn. Zij hebben de ruimte om, binnen de voorwaarden van de richtlijn, nationaal beleid te voeren. Hetzelfde geldt voor de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming. In die Overeenkomst zijn 48 wildsoorten aangewezen, die in de Nederlandse wetgeving als te bejagen wildsoort kunnen worden aangewezen.

Over de wijze waarop Nederland invulling heeft gegeven aan de invulling van de jacht, kan het volgende worden opgemerkt. Blijkens de nota naar aanleiding van het eindverslag inzake het voorstel van de Flora- en faunawet zijn op de huidige wildlijst alleen soorten opgenomen die mede om reden van benutting worden bejaagd en die bovendien algemeen voorkomen en bejaging verdragen. In de Wet natuurbescherming is de lijst van vijf bejaagbare wildsoorten gecontinueerd. Van deze soorten is bekend dat de gunstige staat van instandhouding ervan niet in het geding is en dat benutting door middel van jacht geen gevolgen heeft voor hun staat van instandhouding. Ten aanzien van andere, niet-bejaagbare soorten in Nederland is het algemene soortenbeschermingsregime van het verbod op het zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit het vangen en doden van dieren toepassing. Daaraan gekoppeld is de mogelijkheid van een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor schadebestrijding door grondgebruikers of van een omgevingsvergunning voor populatiebeheer door faunabeheereenheden.

- De KNJV wil de ree, het wild zwijn, het edelhert, de smient, de grauwe gans en de kolgans op de lijst met bejaagbare soorten. De NMV wil de grauwe gans juist niet geplaatst zien op de lijst,



omdat dan de mogelijkheden voor een tegemoetkoming in wildschade beperkter zouden worden.

De soorten die bejaagd kunnen worden in het kader van de uitoefening van het jachtrecht zijn aangewezen op wettelijk niveau (artikel 8.3, vierde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Die regeling bevat de beleidsneutrale omzetting van de regeling in de Wet natuurbescherming. De provincie kan provinciale schadesoorten aanwijzen en bij omgevingsverordening aan de grondgebruiker vrijstelling verlenen van de verplichting om voor de bestrijding van die soorten te beschikken over een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. Daarnaast kan de provincie een omgevingsvergunning geven voor populatiebeheer.

### *Populatiebeheer en schadebestrijding*

- De NOJG vraagt, verwijzend naar de artikelen 8.74h, tweede lid, 8.74i, tweede lid, het 8.74j, tweede lid, van het Bkl, of de ontheffingmogelijkheid of vrijstelling voor populatiebeheer is vervallen. De organisaties vreest een toename van de lasten als telkens een afzonderlijke toestemming moet worden gevraagd.

Het regime voor populatiebeheer van de Wet natuurbescherming geldende wordt beleidsneutraal omgezet. Dit met dien verstande dat de in artikel 3.17 van de Wet natuurbescherming voor populatiebeheer vereiste ontheffing en de in artikel 3.18 van de Wet natuurbescherming voor populatiebeheer voorziene figuur van een opdracht voor populatiebeheer, die als ontheffing geldt, nu 'omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit' heten. Inhoudelijk verandert er daarmee niets. Als het initiatief bij de provincie ligt, vroeger uitmondend in een opdracht nu uitmondend in een omgevingsvergunning, ligt het in de rede dat de provincie de aanvraag voor de omgevingsvergunning zoveel mogelijk faciliteert, zodat de faunabeheereenheid, wildbeheereenheid of ander samenwerkingsverband daar geen extra lasten van ondervinden. Een generieke vrijstelling voor populatiebeheer kent de Wet natuurbescherming niet. Deze is ook in de artikelen 11.45, zesde lid, 11.53, zesde lid, en 11.59, zevende lid, van het Bal expliciet uitgesloten. Overigens wordt de vergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit in het Bal geregeld. Het Bkl bevat de regels voor de beoordeling van de vergunningaanvraag.

- De groene organisaties vragen of de opdracht tot populatiebeheer, voorheen geregeld in artikel 3.18 van de Wet natuurbescherming, de vorm van een appellabel besluit krijgt.

Dat is juist. Net als onder de Wet natuurbescherming is sprake van een appellabel besluit. Het populatiebeheer wordt immers toegestaan bij omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (artikelen 11.45, zesde lid, 11.53, zesde lid, en 11.59, zevende lid, van het Bal), waar de figuur van de 'opdracht' van de Wet natuurbescherming het karakter van een ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen heeft. Voor zover de opdracht mede het karakter heeft van een afspraak tussen de provincies en de faunabeheereenheid, wildbeheereenheid of anderen over te verrichten werkzaamheden, is tussen partijen het civiele recht van toepassing; daarvoor behoeft het Bal niet in een regeling te voorzien. De overige onderdelen van artikel 3.18 van de Wet natuurbescherming zijn geregeld in artikel 10.28a van de Omgevingswet (toegang tot terreinen bij de uitoefening van populatiebeheer), artikel 11.64 van het Bal (de verrichting van het populatiebeheer overeenkomstig het faunabeheerplan) en artikel 11.32, tweede lid, van het Bal (de afwijking van de verplichting te handelen overeenkomstig een faunabeheerplan bij maatwerkvoorschrift).

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt waarom geen generieke vrijstelling voor populatiebeheer mogelijk is.

Voor populatiebeheer is te allen tijde – net als ingevolge de artikelen 3.17 en 3.18 van de Wet natuurbescherming – een individuele toestemming nodig, omdat steeds afhankelijk van de omstandigheden (soort, omvang van de populatie, de aard van de schade, de aard en het gebruik van het gebied) een afweging zal moeten worden gemaakt ten aanzien van de reductiedoelstelling, de in te zetten middelen en methoden, de duur van de afwijking enzovoorts. Tegen die achtergrond sluiten de artikelen 11.45 zesde lid, 11.53, zesde lid, en 11.59, zevende lid, van het Bal een generieke vrijstelling uit.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt of het klopt dat preventief populatiebeheer of populatiebeheer als op zichzelf staand doel niet is toegestaan en dat er dus eerst schade moet ontstaan voordat er kan worden opgetreden.

Populatiebeheer kan net als schadebestrijding worden ingezet ter voorkoming van schade. Schadebestrijding en populatiebeheer zijn echter geen doel op zich. Te allen tijde zal bij schadebestrijding aannemelijk moeten zijn dat zonder ingrijpen met een grote mate van waarschijnlijkheid schade zal optreden. Populatiebeheer wordt gebruikt bij populaties van soorten waarvan bekend is dat deze bij grote aantallen schade veroorzaken of gevaarlijke (verkeers)situaties opleveren, en alleen als er geen alternatieven zijn voor afschot.

- Deze stichting vindt dat populatiebeheer in relatie tot het draagkracht van gebieden mogelijk moet zijn voor ganzen, edel- en damherten, reeën en wilde zwijnen, alsmede voor andere soorten die zich makkelijk vermenigvuldigen en waar ook in het belang van de populaties een verantwoord en goed beheer noodzakelijk is, zoals vogels uit bijlage II van de vogelrichtlijn en 'andere soorten'.

Dit zijn aspecten die worden uitgewerkt binnen het faunabeheerplan en vereist geen aanpassing van de wetgeving.

- De KNJV geeft in haar commentaar aan dat haars inziens in paragraaf 3.3.4 van de nota van toelichting ten onrechte wordt gesteld dat de grondgebruiker in elk concreet geval zal moeten aantonen dat aan de voorwaarden is voldaan, en dat hij de te verwachten schades moet onderbouwen. Dit zou strijdig zijn met het gestelde in de nota naar aanleiding van het verslag van de Eerste Kamer over het toen aanhangige wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming<sup>11</sup>: "Op grond van artikel 65 kunnen landelijke en provinciale schadesoorten worden aangewezen. Voor soorten die voldoen aan de criteria om als landelijke schadesoort te worden aangewezen hoeft geen maatwerk per gebied te worden geleverd. De betreffende soorten richten immers in het gehele land schade aan en de schade is niet gebiedsgebonden."

De geciteerde passage geeft aan dat de betrokken soorten in het hele land schade veroorzaken en dat daarom voor die soorten wordt voorzien in de mogelijkheid van een landelijke in plaats

---

<sup>11</sup> Kamerstukken I, 2005/06, 29448, C.

van provinciale vrijstelling voor schadebestrijding door de grondgebruiker. Dat laat onverlet dat – overeenkomstig de eisen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn voor soorten die onder de reikwijdte van die richtlijn vallen – aan afschot in het kader van een landelijke of provinciale vrijstelling voor schadebestrijding de voorwaarde is verbonden dat er sprake is van dreigende schade aan zijn terrein of opstallen. Er kan – buiten de uitoefening van het jachtrecht – immers niet zonder een beroep op een in de vogelrichtlijn of habitatrichtlijn toegelaten rechtvaardigingsgrond afschot van dieren plaatsvinden. Dat betekent dat ook in individuele gevallen bij gebruikmaking van de vrijstelling voor schadebestrijding zal moeten kunnen worden aangetoond dat sprake is van een reële kans op schade aan terreinen of opstallen. Dat was onder de Flora- en faunawet al zo, dat is onder de Wet natuurbescherming niet gewijzigd en dat gaat nu op gelijke wijze over naar het Bal.

- De KNJV geeft aan dat dit een goed moment is om te toetsen of nog meer in het wild levende diersoorten dan alleen de zwarte kraai, kauw, vos, konijn en Canadese gans voldoen aan de criteria om als landelijke schadesoort aangewezen te worden en verzoekt dit in overweging te nemen.

Over de landelijke schadesoorten bestaan geen nieuwe inzichten. Indien nodig kan de provincie provinciale schadesoorten aanwijzen en de bestrijding daarvan door de grondgebruiker aanwijzen als vergunningvrije flora- en fauna-activiteit.

- LTO-Nederland bepleit om aan artikel 11.26 van het Bal een tweede lid toevoegen met als strekking dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met het oog op het voorkomen van het verspreiden van dierziekten door in het wild levende dieren die grote risico's voor landbouwhuisdieren veroorzaken, passende maatregelen kan treffen. Tot die maatregelen behoren tenminste populatiebeperking door onder andere afschot. Daarnaast kan ook de volksgezondheid of veiligheid van mens en vee een goede reden zijn om dergelijke maatregelen te nemen.

Populatiebeheer valt primair onder de verantwoordelijkheid van de provincies. De provincies kunnen het vangen of doden van dieren door verlening van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit toestaan, ook ter voorkoming van schade voor veehouderijen of om redenen van volksgezondheid of veiligheid. Het beoordelingskader daarvoor is geregeld in paragraaf 8.6.2 van het Bkl, de bevoegdheid voor de vergunningverlening is geregeld in de artikelen 4.6 en 4.12 van het Omgevingsbesluit.

Niettemin is het van belang dat vanwege de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de preventie en bestrijding van dierziekten en de Europese verplichtingen ter zake, de rol van het Rijk in relatie tot de uitoefening van bevoegdheden voor populatiebeheer door provincies wordt verduidelijkt. Daarover wordt overleg met de provincies gevoerd. Voor de preventie en bestrijding van dierziekten bevatten de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren het kader.

- De NMV vindt de positie van grondgebruikers bij de formulering van schadebeleid en bij wildbeheereenheden onvoldoende.

Het beleid met betrekking tot schadebestrijding wordt vastgesteld door de faunabeheereenheden in het faunabeheerplan en goedgekeurd door de betreffende provincie. In de besturen van de faunabeheereenheden zijn alle belangen vertegenwoordigd, ook die van de grondeigenaren<sup>9</sup> (artikel 6.1, tweede lid, Ob). Op basis van het goedgekeurde faunabeheerplan wordt door de provincie ontheffing verleend aan de faunabeheereenheid, die deze ontheffing kan 'doormachtigen' aan de wildbeheereenheden in hun werkgebieden. In het hierboven geschetste systeem zijn de belangen van grondgebruikers voldoende geborgd.

- De NMV wijst erop dat predatiebeheer van groot belang is voor de biodiversiteit.

Predatiebeheer kan deel uitmaken van een faunabeheerplan en het op basis daarvan gevoerde populatiebeheer. Dit kan aan de orde zijn als door een te hoge predatiedruk de gunstige staat van instandhouding van prooisorten in gevaar dreigt te komen. Voor zover (agrarische) grondgebruikers zelf schade dreigen te ondervinden van bepaalde predatoren, zoals de vos, biedt het Bal, zoals aangevuld met dit Aanvullingsbesluit, ook de mogelijkheid om de bestrijding daarvan aan te wijzen als geval waarvoor geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit hoeft te worden aangevraagd; dat kan voor landelijke schadesoorten, zoals thans het geval is bij de vos, bij ministeriële regeling, en voor provinciale schadesoorten bij omgevingsverordening.

- De NMV wijst op de moeilijkheid voor adequate schadebestrijding met gebruikmaking van het geweer als grondgebruikers niet over een jachtveld van voldoende omvang (artikel 11.77 van het Bal) beschikken en jachthouders hun jachtrecht niet gebruiken en ook niet willen verhuren.

De wetgeving verplicht er inderdaad niet toe dat het jachtrecht verhuurd of benut wordt. De grondeigenaar blijft in dat geval wel verantwoordelijk voor eventuele schade aan derden door beschermde dieren die op zijn terrein verblijven. Voor zover de jachthouder geen redelijke wildstand bewaart en schade door wild uit zijn jachtveld voorkomt, handelt hij in strijd met artikel 11.66 van het Bal en kan handhavend worden opgetreden. Degenen die door het nalaten van de jachthouder schade lijden, kunnen een civiele procedure wegens onrechtmatige daad tegen de jachthouder instellen. Verder kan de provincie ervoor kiezen populatiebeheer toe te passen en moeten de eigenaar en gebruiker handelingen op hun grond in dat kader gedogen; dit kan desnoods met behulp van de sterke arm worden afgedwongen (artikel 10.28a van de Omgevingswet, zoals aangevuld door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Voor het gebruik van het geweer in andere gevallen dan de uitoefening van de jacht (schadebestrijding, populatiebeheer) kan bij maatwerkregel of maatwerkvoorschrift op grond van artikel 11.30, tweede lid, of artikel 11.32, tweede lid, van het Bal worden afgeweken van de in artikel 11.77 van het Bal neergelegde eisen ten aanzien van de omvang van het veld. Daarbij kunnen nadere

regels worden gesteld die een zorgvuldig gebruik van het geweer verzekeren. Het is primair aan de provincie om ter zake de afweging te maken.

- De NMV is een voorstander van de terugkeer van het nietigheidsbeding uit de Flora- en faunawet in relatie tot schadebestrijding.

De Wet natuurbescherming bevat, anders dan de voormalige Flora- en faunawet, ten aanzien van de vrijstelling voor schadebestrijding door grondgebruikers geen bepaling dat elk beding in een overeenkomst dat de grondgebruiker belet gebruik te maken van zijn rechten op grond van een vrijstelling voor schadebestrijding, nietig is. Het is aan de grondgebruiker om in de overeenkomst tot gebruik van de grond een lagere prijs te bedingen, indien hij uit hoofde van die overeenkomst in bepaalde gevallen geen gebruik zal kunnen maken van een vrijstelling voor schadebestrijding. Voorts heeft – in het geval van de pachtovereenkomst – de pachter aanspraak op een vermindering van de pachtprijs als ten gevolge van buitengewone omstandigheden de opbrengst van zijn bedrijf aanzienlijk minder is geweest dan bij het aangaan van de pachtovereenkomst te verwachten was (artikel 330 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek). Gegeven het beleidsneutrale karakter van dit wetsvoorstel bevat het, net als de Wet natuurbescherming, geen bepaling over het nietigheidsbeding, of een grondslag om een dergelijke regel bij algemene maatregel van bestuur te stellen.

- De NOJG en de KNJV pleiten, verwijzend naar de uitsluiting van de toepassing van drijfjacht in artikel 11.59, vijfde lid, van het Bal, dat drijven moeten worden toegestaan in het kader van het de bestrijding van dierziekten die worden verspreid door in het wild levende dieren.

Voor de toe te passen methoden in het kader van dierziektebestrijding is de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren bepalend. Daarbij kan zo nodig worden afgeweken van de beperkingen in het Bal. Verwezen wordt in dit verband bijvoorbeeld naar de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 12 oktober 2018 over de preventieve maatregelen ter voorkoming van verspreiding van de Afrikaanse varkenspest, en de in vervolg daarop getroffen voorziening voor het toestaan van een beperkte bewegingsjacht.<sup>12</sup>

- De NOJG vraagt waarom de wildbeheereenheden niet worden genoemd in artikel 11.64, derde lid, van het Bal, dat in samenhang met artikel 11.32, tweede lid, van het Bal onder omstandigheden afschot van dieren buiten het kader van het faunabeheerplan mogelijk maakt.

Naar aanleiding van de opmerking is de wildbeheereenheid toegevoegd. Het artikel betreft de omzetting van artikel 3.17, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming. Artikel 3.17 stelt de faunabeheereenheid centraal, maar biedt tegelijk ruimte om het populatiebeheer door

---

<sup>12</sup> Brief: Kamerstukken II 2018/19, 29683, nr. 245). Regeling: Regeling preventieve maatregelen Afrikaanse varkenspest 2018.

wildbeheereenheden (wat over het algemeen de praktijk is) of anderen te laten uitvoeren. In lijn daarmee is de formulering van artikel 11.64, derde lid, aangepast.

Ten aanzien van faunabeheereenheden, faunabeheerplannen en wildbeheereenheden wordt ook verwezen naar de bespreking van de commentaren in paragraaf 6.3 van deze bijlage.

*Middelen: andere middelen dan jachtvogels*

- De NMV geeft aan dat voor het voorkomen van stalbranden de bestrijding van plaagdieren erg belangrijk is. Daarbij dient de veehouder op eigen terrein binnen het bouwblok en op landbouwgrond zonder vergunning of melding middelen te mogen gebruiken voor het doden en vangen van mollen, zwarte ratten, bruine ratten of huismuizen door middel van klemmen, vangkooien, lijm en rodenators, aldus de NMV. Ook dient volgens de NMV het gebruik van een luchtdrukgeweer op eigen terrein voor de bestrijding van ongedierte op alle tijden mogelijk te blijven. De kans op stalbranden zal toenemen als de aanpak van ongedierte op eigen grond teveel regels komen. Een particulier vraagt of het gebruik van luchtdrukwapens al dan niet voorzien van nachtzichtapparatuur of geluidsdempers is toegestaan bij het beheer van zwarte ratten, bruine ratten en huismuizen.

De regels van de Wet natuurbescherming worden beleidsneutraal omgezet in het Bal. Deze regels bieden ruimte voor de bestrijding van schadeveroorzakende dieren, op een wijze die recht doet aan de vereisten vanuit natuurbescherming en dierenwelzijn.

Tot de beschermde diersoorten behoren niet de zwarte rat, de bruine rat, de huismuis en de mol en exoten, omdat de populaties van deze soorten niet in het geding zijn en het voor de bestrijding van door deze soorten aangerichte schade onwenselijk is als daarvoor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit zou zijn vereist. Tegen dezelfde achtergrond geldt een uitzondering voor zich in of op gebouwen of daarbij behorende erven of roerende zaken bevindende bosmuizen, huisspitsmuizen of veldmuizen.

In beginsel stellen de Wet natuurbescherming en straks het Bal geen beperkingen aan de tegen deze plaagdieren te gebruiken middelen, buiten de algemene eis dat het lijden van dieren zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Er gelden op dit punt 2 uitzonderingen:

- 1) Voor bepaalde, niet-selectieve vang- en dodingsmiddelen geldt dat deze – behalve op grond van een vrijstelling of omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit – niet mogen worden gebruikt voor het vangen of doden van dieren van wèl beschermde diersoorten, zoals vogels of soorten die in bijlage IV bij de habitatrichtlijn worden genoemd. Deze regel is alleen goed handhaafbaar als niet hoeft te worden afgewacht tot iemand daadwerkelijk een beschermde diersoort vangt of doodt, terwijl betrokkenen zich wel met deze middelen buiten gebouwen bevindt en moet worden aangenomen dat de middelen worden ingezet voor het vangen of doden van dieren. Tegen die achtergrond is het onder zich hebben van de middelen buiten gebouwen verboden (artikel 11.73, eerste lid, van het Bal). Het verbod geldt echter niet voor het bezit of gebruik van de middelen binnen gebouwen, zoals woningen of stallen.

- 2) Aan het gebruik van geweren zijn uit een oogpunt van openbare veiligheid, milieu en dierenwelzijn beperkingen gesteld. Daarbij is op zichzelf het gebruik van het geweer voor het bestrijden van de zwarte rat, de bruine rat en de huismuis toegestaan, mits geweer en munitie voldoen aan de nadere eisen gesteld in het Bal (artikelen 11.76 e.v.).

Een luchtdrukgeweer voldoet niet aan de eis van artikel 11.80 e.v. van het Bal dat sprake is van een hagel- of een kogelgeweer, maar kan binnen gebouwen wel een goed middel zijn voor de bestrijding van overlast gevende dieren. Het gebruik van nachtkijkapparatuur en een geluiddemper is op grond van artikel 11.80, vijfde lid, van het Bal verboden. Provincies kunnen individueel bij maatwerkvoorschrift, maar ook generiek bij maatwerkregel (artikelen 11.30, tweede lid, en 11.32, tweede lid, van het Bal) het gebruik van het luchtdrukgeweer voor het doden van dieren toestaan, onder nadere voorwaarden en beperkingen die een verantwoord gebruik verzekeren. Dat geldt ook voor het gebruik van nachtkijkapparatuur of een geluiddemper, en voor het buiten gebouwen onder zich hebben de onder 1) genoemde middelen. De afweging in welke gevallen en onder welke voorwaarden een uitzondering verantwoord is en of deze uitzondering individueel of generiek kan gelden, kan het beste op provinciaal niveau worden gemaakt. Verder gelden voor het gebruik van het luchtdrukgeweer en de geluiddemper – dat een verboden wapen is, waarvan bezit een aparte ontheffing vergt – te allen tijde de regels van de Wet wapens en munitie.

- De NVPB stelt voor om aan artikel 11.73, eerste lid, onder e, f en h, van het Bal de volgende passage toe te voegen: "... met uitzondering van [vangkooien / lijm / rodenators] die geschikt zijn voor het vangen en doden van [zwarte ratten / bruine ratten / huismuizen] en mits deze worden ingezet door personen die aantoonbaar de nodige kennis en vaardigheden bezitten om deze taak doeltreffend uit te voeren".

Hieraan is geen gevolg gegeven, omdat deze toevoeging niet beleidsneutraal is. Door de toevoeging zou de handhaafbaarheid van de bepaling worden ondergraven, omdat de vraag is hoe wordt bepaald of personen aantoonbaar beschikken of kennis en vaardigheden. Bij onderdeel b, onder 2<sup>o</sup>, van hetzelfde artikel is dat wel gewaarborgd, omdat de betrokken personen werken onder het gezag van een bestuursorgaan, dat op de voldoening aan deze eis toeziet.

- De UvW stelt voor om de toelichting bij artikel 11.73, eerste lid, onder b, ten 2<sup>o</sup>, van het Bal te verduidelijken om te voorkomen dat uit de tekst zou kunnen worden gelezen dat waterschappen de klemmen alleen bij waterstaatswerken zouden mogen gebruiken. De UvW stelt voor in de toelichting de volgende tekst toe te voegen: "De bestrijding wordt vlakdekkend uitgevoerd om: 1) de populatie zo klein mogelijk te houden, 2) zo min mogelijk dieren te hoeven doden en 3) zo min mogelijk klemmen te hoeven plaatsen wat tevens het risico op bijvangst van niet-doelsoorten beperkt."

De nota van toelichting is in deze zin aangevuld.



- De UvW geeft aan eerder te hebben voorgesteld de regelgeving die de muskus- en beverrattenbestrijding raakt op landelijk niveau te organiseren en verwijst naar zijn consultatiereactie over het Aanvullingswetsvoorstel natuur Omgevingswet. De UvW begrijpt uit de consultatiedocumenten dat dat voorstel is overgenomen en dat regels over de opdracht en de verstrekking en gebruik van het geweer zullen belanden in een nog op te stellen ministeriële regeling.

In artikel 11.76, aanhef en onder c, van het Bal wordt inderdaad ten algemene toegestaan dat het geweer wordt ingezet voor de bestrijding van exoten, waaronder muskus- en beverratten, ingeval sprake is van een opdracht daartoe van gedeputeerde staten of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, of als de betrokken diersoorten zijn aangewezen bij ministeriële regeling. Daarnaast worden in het Bal specifieke regels gesteld over de te gebruiken wapens en munitie, uit een oogpunt van veiligheid, dierenwelzijn en milieu. Het gebruik van het luchtdrukgeweer voor de bestrijding onder verantwoordelijkheid van de waterschappen van muskusratten en beverratten ter bescherming van dijklichamen is na overleg met het IPO en de VNG expliciet toegestaan in artikel 11.82 van het Bal en vergt dus geen maatwerkvoorschrift of maatwerkregel ter afwijking van de overigens in paragraaf 11.2.8 van het Bal gestelde regels over de te gebruiken geweren en munitie. Het feit dat de bestrijding geschiedt door daartoe geëquipeerde personen die werken onder het gezag van een publiekrechtelijke organisatie voor een precies omschreven situatie en doel maakt in dit geval een nadere afweging door gedeputeerde staten overbodig. Uiteraard zal wel te allen tijde aan de regels van de Wet wapens en munitie moeten worden voldaan.

- De NMV is er voorstander van dat wapens die bij jacht- en schadebestrijding gebruikt mogen worden, ook na zonsondergang in het donker gebruikt mogen worden voor het ongedierte dat 's nachts actief is. De bestrijding van ongedierte is ook in het belang van het voorkomen van dierziekten en een volksgezondheidsbelang (de lepto varianten zoals de ziekte van Weil) die door ratten wordt veroorzaakt, aldus de NMV.

Jacht kan niet bij nacht plaatsvinden. Een beperkte uitzondering geldt alleen voor de jacht op wilde eenden een half uur voor zonopkomst en een half uur na zonsondergang. Voor populatiebeheer en schadebestrijding is wettelijk alleen het gebruik van het geweer bij nacht niet toegestaan, onder meer vanwege de veiligheidsrisico's. Voor het doden of vangen van beschermde diersoorten geldt dat bij vrijstellingen en de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit regels worden gesteld over de te gebruiken middelen, waarbij in voorkomend geval ook uitzonderingen op eventuele wettelijke beperkingen (buiten die voor jacht) kunnen worden toegelaten. Meer specifiek op het punt van de bestrijding van ongedierte wordt verwezen naar de voorgaande reactie.

- De NOJG stelt, verwijzend naar artikel 11.72, tweede en derde lid, van het Bal dat het niet de bedoeling van de wetgever zal zijn dat er niet gejaagd mag worden als er in het veld bijvoorbeeld een vangkooi wordt gebruikt.

Het tweede en derde lid van artikel 11.72 bevatten de beleidsneutrale omzetting van artikel 3.21, tweede lid, van de Wet natuurbescherming en zijn bepalingen die voorheen ook onder de Flora- en faunawet bestonden. De bepaling zijn nodig om adequaat te kunnen handhaven op het verbod om andere middelen voor de jacht te gebruiken dan genoemd in het eerste lid van artikel 11.72 (artikel 3.20 van de Wet natuurbescherming) en niet afhankelijk te zijn van het op heterdaad vaststellen van het daadwerkelijke gebruik van deze andere middelen voor de uitoefening van deze jacht. De bepaling maakt op voorhand niet elke aanwezigheid in het veld van andere middelen onmogelijk, maar legt wel de bewijslast bij degene die de jacht uitoefent om aan te tonen dat het middel daar om andere redenen dan gebruik voor de jacht aanwezig is en als zodanig niet bij de uitoefening van de jacht wordt gebruikt. De toelichting bij artikel 11.72 is op dit punt verduidelijkt. Overigens staat het artikel niet in de weg aan het gebruik van de vangkooi naast het geweer buiten uitoefening van het jachtrecht ten aanzien van de 5 bejaagbare soorten, in het bijzonder in het kader van schadebestrijding of populatiebeheer, als dat uitdrukkelijk door het bevoegd gezag is toegestaan in de vrijstellingsregeling of omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit.

- De NVPB stelt voor om artikel 11.76, onder d, van het Bal als volgt te formuleren: "het bestrijden van de zwarte rat, de bruine rat of de huismuis, dan wel het binnen gebouwen bestrijden van de huismuis en verwilderde rotsduif".

Het geweer kan op grond van de huidige tekst van artikel 11.76, onder b en c, al worden gebruikt voor het doden van vogels of verwilderde dieren. Een toevoeging sub d is daarvoor niet nodig. Van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de vogelrichtlijn, zoals de rotsduif, zijn overigens in geen geval gelijk te stellen met ongedierte als de zwarte rat, de bruine rat of de huismuis. Voor het doden van dieren van deze soorten is te allen tijde een omgevingsvergunning vereist, tenzij sprake is van landelijke of provinciale schadesoorten die de grondgebruiker op grond van een ministeriële of provinciale vrijstelling mag bestrijden. De rotsduif is in artikel 11.44 van het Bal aangewezen als landelijke schadesoort, waarvoor een dergelijke vrijstelling bij ministeriële regeling kan worden verleend.

- De faunabeheereenheid Zuid-Holland wijst er – naar aanleiding van het bepaalde in artikel 11.80, tweede lid, van het Bal – op dat er inmiddels nieuwe, maar kleinere, kalibers op de markt verkrijgbaar zijn die zowel ballistisch als qua trefenergie de wettelijk minimaal voorgeschreven .22 munitie overtreffen. Een voorbeeld hiervan is de .17 HMR. Dit kaliber is thans evenwel niet voor de jacht toegestaan omdat het nominale kaliber kleiner is dan de wettelijk voorgeschreven norm. De faunabeheereenheid vraagt om hier nog eens naar te kijken.

Hierover zal in overleg worden getreden met het Ministerie Justitie en Veiligheid.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt om voor het afschot van dieren gebruik van de geluiddemper op het geweer toe te staan.

Gebruik van een geluiddemper op het geweer kan in een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling daarvan worden toegestaan, ook voor vogels (artikel 8.74n, onder e, van het Bkl), als bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel (artikelen 11.30, tweede lid, en 11.32, tweede lid, van het Bal) een afwijking van artikel 11.80, vijfde lid, van het Bal wordt toegestaan. Geluiddempers zijn op grond van de Wet wapens en munitie verboden wapens, zodat tevens een ontheffing van de Wet wapens en munitie nodig is. Zowel het belang van natuurbescherming als het belang van de openbare veiligheid liggen ten grondslag aan deze vereisten.

- De faunabeheereenheid Zuid-Holland vraagt hoe de afwijkingsmogelijkheid van artikel 3.26, derde lid, van de Wet natuurbescherming ten aanzien van de vereisten van de omvang van het jachtveld, het geweer of het bezit van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit is geregeld.

Afwijking van de algemene regels kan bij maatwerkvoorschrift (individueel) of bij maatwerkregel (generiek) op grond van de artikelen 11.30, tweede lid, en 11.32, tweede lid, van het Bal. De mogelijkheid van maatwerk is nader begrensd in artikel 11.78 van het Bal. Specifiek voor de afwijking van de omgevingsvergunningplicht voor een jachtgeweeractiviteit is de mogelijkheid van een provinciale vrijstelling toegevoegd (artikel 11.76, tweede lid, van het Bal). De omzettingstabel in bijlage 1 bij de nota van toelichting is aangevuld.

- De KNJV bepleit aansluiting van de periode waarvoor een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit wordt verleend op de periode dat het wapenverlof op grond van de Wet wapens en munitie wordt verleend.

De geldigheidsduur van de omgevingsvergunning is gelijk aan die van de huidige jachtakte. Voor handhaving van een termijn van 1 jaar is destijds gekozen als onderdeel van de beheersing van het legaal wapenbezit. Verwezen wordt naar de toelichting in paragraaf 4.3.5 van de nota van toelichting bij het Besluit natuurbescherming (Stb. 2016, 383). Bij nationale belangen wijst de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de vergunningvrije gevallen bij ministeriële regeling aan, zoals voorheen op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming was geregeld in artikel 1.3 van het Besluit natuurbescherming.

- De NOJG merkt bij het eerste lid van artikel 11.77 van het Bal (eisen omvang jachtveld bij gebruik geweer) op dat een jachthouder die een terrein met een oppervlakte van 38 hectare heeft, en daarop dus niet met het geweer mag jagen, een toestemming om buiten aanwezigheid van de jachthouder van een aangrenzend jachtveld te jagen niet mag gebruiken om zodoende een aaneengesloten jachtveld van ten minste 40 hectare te verkrijgen. De

jachthouder van dat laatste veld moet dus minimaal 2 ha verhuren (minimaal 6 jaar) om voor de buurman de jacht mogelijk te maken. Een particulier en de faunabeheereenheid Limburg bepleiten een verruiming van de in artikel 11.77 van het Bal berekeningswijze van de omvang van een jachtveld, door het meetellen van grond waarop een jachthouder met toestemming van grondgebruiker schadebestrijding kan toepassen.

Een voldoende omvang van een jachtveld is een wezenlijke eis, zowel uit een oogpunt van veiligheid als uit een oogpunt van een duurzaam beheer van populaties. Het voorstel van de particulier en faunabeheer-eenheid Limburg is niet overgenomen. Artikel 11.77 van het Bal bevat de beleidsneutrale omzetting van artikel 3.26, eerste lid, onder b, van de Wet natuurbescherming. Artikel 11.77 geldt voor alle gevallen waarin ter uitvoering van de wet het geweer wordt gebruikt, niet alleen voor populatiebeheer of schadebestrijding, maar ook bijvoorbeeld voor de jacht. Meetellen van gronden waarop met toestemming van de grondgebruiker schadebestrijding kan plaatsvinden, betekent in feite een verlaging van de oppervlakte eisen zoals deze ten tijde van het van kracht worden van de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming golden, wat ingevolge artikel 3 van die overeenkomst bij het gebruik van het geweer voor de uitoefening van de jacht niet is toegestaan. Voor het gebruik van het geweer in andere gevallen dan de uitoefening van de jacht op de 5 bejaagbare soorten kan bij maatwerkregel of maatwerkvoorschrift op grond van artikel 11.30, tweede lid, of artikel 11.32, tweede lid, van het Bal worden afgeweken van de eisen ten aanzien van de omvang van het veld. Daarbij kunnen nadere regels worden gesteld die een zorgvuldig gebruik van het geweer verzekeren. Het is primair aan de provincie om ter zake de afweging te maken.

- De NOJG vraagt wat de criteria zijn om gebruik te maken van de afwijkingsmogelijkheid van de minimumeis voor de omvang van het jachtveld bij het gebruik van het geweer buiten de jacht via maatwerk (artikel 11.78 van het Bal) en wat de rol van de wildbeheereenheid bij dit maatwerk is.

Er zijn geen criteria voor het toe te passen maatwerk door de provincie, bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel. De provincie kan, met inachtneming van de doelstellingen van de betrokken bepalingen (natuurbescherming, waarborgen veiligheid, beschermen gezondheid, beschermen milieu) maatwerk toepassen, zoals zij op grond van artikel 3.26, derde lid, van de Wet natuurbescherming een ontheffing of vrijstelling kon verlenen. Er is geen aanleiding om de ruimte van de provincie op dit punt in te perken. Een wildbeheereenheid kan verzoeken om een uitzondering bij maatwerkvoorschrift.

- De NOJG merkt, verwijzend naar artikel 11.85, tweede lid, van het Bal op, dat het op de openbare weg staan met een ongeladen geweer in een foedraal niet strafbaar moet zijn. Hier ontbreekt het criterium het gebruiksklaar voor handen hebben volgens de NOJG.

Artikel 11.85 van het Bal dient ter ondersteuning van de handhaving en de aanpak van de stroperij, waar de bepaling het mogelijk maakt om al handhavend op te treden voordat het

geweer wordt gebruikt. Het volstaat om vast te stellen dat degene die het geweer draagt geen omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit heeft of anderszins bevoegd is, of het geweer draagt op terreinen waarop hij de jacht met het geweer niet mag uitoefenen. Het artikel is de ongewijzigde omzetting van artikel 3.27 van de Wet natuurbescherming. Het tweede lid ziet niet op de situatie dat de houder van het geweer zich nog op de openbare weg bevindt of op een andere locatie waarvandaan niet op wild kan worden geschoten, en het geweer zich in een foedraal bevindt en niet gebruiksklaar is. Dat is verduidelijkt in de toelichting bij artikel 11.85. Tevens is in het artikel 'terrein' vervangen door 'gronden', welk begrip een meer landelijk karakter veronderstelt.

- De KNJV geeft naar aanleiding van de samenvatting aan het begin van de nota van toelichting aan dat die haars inziens ten onrechte de indruk wekt alsof een absolute vergunningplicht voor het gebruik van het jachtgeweer of jachtvogels geldt, terwijl er volgens deze organisatie pas sprake is van vergunningplicht op het moment dat de activiteit mogelijk significant verstorend is. Dat zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden.

De passage in de samenvatting wil alleen uitdrukken dat voor het gebruik van een jachtgeweer of een jachtvogel een specifieke vergunningplicht geldt, namelijk de verplichting van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit of een valkeniersactiviteit. Die staat inderdaad los van de omgevingsvergunning voor activiteiten die mogelijk nadelige gevolgen voor een Natura 2000-gebied of voor van nature in het wild levende planten of dieren hebben. Daarvoor geldt de verplichting van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, respectievelijk – in de in het Bal aangewezen gevallen – een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteiten. Dat wordt in de nota van toelichting uitvoerig toegelicht in de parafen volgend op de samenvatting. Ter voorkoming van misverstanden is de zin in de samenvatting aangepast.

#### *Middelen: valkerij*

- Een particulier stelt in zijn internetreactie de vraag waarom jacht alleen met de havik en de slechtvalk is toegestaan. Het NOVO wil duidelijkheid dat buiten de jacht, naast de woestijnbuizerd, ook de havik en de slechtvalk zijn toegestaan. Tevens vraagt het NOVO of de woestijnbuizerd buiten het jachtseizoen kan worden gebruikt voor schadebestrijding op het konijn of op de haas. Ook vraagt het NOVO of de woestijnbuizerd in het kader van schadebestrijding voor het vangen of doden van zoogdieren kan worden gebruikt.

Voor de uitoefening van de jacht op de 5 in de Omgevingswet aangewezen bejaagbare soorten volstaan de havik en de slechtvalk.

Voor het vangen of doden van dieren van andere soorten kan ook behoefte zijn aan inzet van een andere roofvogelsoort. Dat is aan de orde buiten de jacht, in het kader van populatiebeheer of schadebestrijding. Dat vergt een specifieke beoordeling, die afhankelijk is van de omstandigheden en de te vangen of doden diersoort. Die beoordeling vindt plaats bij het

verlenen van een vrijstelling in het kader van schabestrijding of een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit voor het uitvoeren van populatiebeheer of van andere activiteiten gericht op het vangen of doden van dieren.

Van de roofvogels kan in dat kader voor het vangen of doden van vogels, behalve inzet van een gefokte havik of een gefokte slechtvalk, ook inzet van de gefokte woestijnbuizerd worden toegestaan (artikel 8.74, eerste lid, onder c, van het Bkl, zoals gewijzigd door dit Aanvullingsbesluit). De woestijnbuizerd is conform aanbevelingen van Alterra-WUR opgenomen in de lijst van middelen die het bevoegd gezag voor het vangen of doden van vogels kan toestaan. Dit omdat – buiten de jacht – het om het vangen en doden van andere vogelsoorten dan de bejaagbare vogelsoorten kan gaan - zoals meeuwen – , waarvoor de havik en de slechtvalk minder geschikt zijn (Kamerstukken II 2014/15, 33348, nr. 21).

Ook voor het bestrijden van andere dieren dan vogels – zoals bijvoorbeeld het konijn – kan de woestijnbuizerd worden ingezet; voor het vangen of doden van andere dieren dan vogels geldt niet op voorhand een limitatieve lijst, zoals die voor vogels is opgenomen in de artikelen 8.74m en 8.74n van het Bkl.

Voorwaarde is wel in alle gevallen dat de woestijnbuizerd als zodanig in de voor het vangen of doden van vogels of van andere dieren benodigde omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit zijn toegestaan, of zijn toegestaan in de bij omgevingsverordening of ministeriële regeling geregelde vrijstelling van de verplichting om een dergelijke omgevingsvergunning te hebben (artikelen 11.53, vierde lid, en 11.59, vierde lid, van het Bal). In de landelijke vrijstellingsregeling voor het bestrijden van landelijke schadesoorten door de grondgebruiker zijn deze middelen als zodanig toegestaan voor de bestrijding van konijnen en vossen.

In het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden op het punt van de toegestane middelen voor het vangen of doden van dieren geen andere keuzes gemaakt dan onder de Wet natuurbescherming.

- Het NOVO verzoekt om een bevestiging dat voor het gebruik van woestijnbuizerd een omgevingsvergunning nodig is en vraagt waar dat is geregeld. Ook vraagt het NOVO naar de in dit verband vereiste kennis en kunde.

Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, vereist een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit. Een valkeniersactiviteit is in de bijlage bij die wet omschreven als het gebruik van een vogel voor het vangen of doden van een dier. Een woestijnbuizerd is een vogel. Als deze gebruikt wordt voor het vangen of doden van een dier, moet degene die het dier daarvoor inzet beschikken over een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit. Voor het verkrijgen van de omgevingsvergunning moet met goed gevolg een valkeniersexamen zijn afgelegd (artikel 8.74t, eerste lid, van het Bkl), dat voldoet aan de eisen van artikel 11.89 van het Bal.

- Naar aanleiding van paragraaf 3.3.5.3 van de nota van toelichting en het bepaalde in artikel 11.85 van het Bal vraagt het NOVO of het onder zich hebben van een jachtvogel in het veld tot het gebruik waarvan de houder niet, of niet op die locatie gerechtigd is, verboden is. Het NOVO vraagt of dat ook geldt als anderen de vogel begeleiden, de vogel volledig geschoeid is en aan een langveter wordt meegevoerd, en of andere vrije vliegers met bijvoorbeeld papagaaien hiervan uitgesloten zijn.

De betrokken paragraaf en het bepaalde in artikel 11.85 van het Bal gaan uitsluitend over het onder zich hebben van een geweer of een gedeelte van een geweer in het veld. Wel is artikel 11.72, tweede en derde lid, van het Bal relevant. Op grond daarvan is het onder meer verboden om zich met andere roofvogels dan de havik of de slechtvalk in een veld ter uitoefening van de jacht te bevinden. Degene die zich daarmee in het veld bevindt, wordt geacht zich daarmee ter uitoefening van de jacht te bevinden, tenzij het tegendeel blijkt. Dat tegendeel kan onder meer blijken als de houder aannemelijk kan maken dat hij de vogel op grond van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit inzet of op grond van provinciale of landelijke vrijstelling voor schadebestrijding. Als een ander dan de houder van de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit de vogel onder zich heeft als begeleider en de daadwerkelijke vergunninghouder ook aanwezig is en de vogel niet direct inzetbaar is voor het vangen of doden van dieren, dan begaat deze begeleider geen overtreding. Specifieke beperkingen gelden overigens op grond van de artikelen 11.98, vierde lid, in samenhang met artikel 11.97, eerste, tweede en derde lid, en artikel 11.99 van het Bal voor het bezit van en de handel in haviken, in het licht van de waarborging van de legale herkomst (zie hierna paragraaf 4.6).

- Het NOVO wijst op een onduidelijkheid in de tekst van artikel 11.86 van het Bal, waar deze het begrip 'roofvogel' gebruikt.

Naar aanleiding van deze opmerking is het begrip 'roofvogel' vervangen door 'vogels voor het vangen of doden van dieren', wat aansluit bij de begripsomschrijving van 'valkeniersactiviteit' in de bijlage bij de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Tevens is op onderdelen in het artikel nog scherper verwezen naar de kaders voor de inzet van vogels voor het vangen of doden van dieren, die overigens ongewijzigd zijn ten opzichte van het stelsel van de Wet natuurbescherming.

- Het NOVO wijst op een verschrijving in de eerste alinea in paragraaf 3.3.5.5 van de nota van toelichting, waardoor het lijkt alsof alleen voor het gebruik van een jachtgeweer of een eendenkooi een examen ter toetsing van kennis en kunde met goed gevolg moet zijn afgelegd, en niet voor het gebruik van jachtvogels.

Dat ook voor het gebruik van een jachtvogel het daarvoor vereiste examen moet zijn behaald, blijkt uit het vervolg van de paragraaf en uit artikel 8.74t, aanhef en onder a, van het Bkl. De verschrijving is hersteld.

- Ook geeft het NOVO in zijn commentaar aan dat als een valkenier die er alles aan doet om te voorkomen dat de jachtvogel een beschermde diersoort slaat waar dat niet is toegelaten, niet handhavend moet worden opgetreden als de jachtvogel desondanks een verkeerde prooi slaat.

Het is aan de handhavende instanties om in een concreet geval te beoordelen of wel of niet sprake is van verwijtbaar handelen dat tot handhaving noopt.

- Het NOVO geeft aan dat voor de juiste uitvoering van het ambacht van de valkerij het gebruik van de fret en de buidel voor het vangen of doden van dieren essentieel is, en vraagt om duidelijkheid over de inzetbaarheid van deze middelen.

De fret en de buidel zijn toegestaan als middelen bij de uitoefening van de jacht op grond van het jachtrecht (artikel 11.72 van het Bal). Er gelden op voorhand geen beperkingen voor het gebruik van deze middelen voor het vangen of doden van andere dieren dan vogels.

Voorwaarde is wel dat deze middelen als zodanig in de voor dat vangen of doden benodigde omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit zijn toegestaan, of zijn toegestaan in de bij omgevingsverordening of ministeriële regeling geregelde vrijstelling van de verplichting om een dergelijke omgevingsvergunning te hebben (artikelen 11.53, vierde lid, en 11.59, vierde lid, van het Bal). In de landelijke vrijstellingsregeling voor het bestrijden van landelijke schadesoorten door de grondgebruiker zijn deze middelen als zodanig toegestaan voor de bestrijding van konijnen en vossen.

#### 4.6 Handel en bezit

- De NBvV zou in de begripsomschrijving van 'verhandelen' in de bijlage bij de Omgevingswet toegevoegd willen hebben "met het oog op commerciële doeleinden".

Waar het begrip 'verhandelen' een wettelijk omschreven begrip is, kan daarover in dit Aanvullingsbesluit niets naders worden geregeld. In die begripsomschrijving komt het commerciële oogmerk overigens expliciet tot uitdrukking. Er wordt overigens op gewezen dat het Bal, evenals de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming, op verschillende plekken ook niet-commercieel bezit als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit aanmerkt (artikelen 11.40 en 11.48, eerste lid, aanhef en onder b), geheel verbiedt of verbiedt als de legale herkomst van het dier, de plant, of het product daarvan niet kan worden aangetoond (artikelen 11.94 en 11.98 e.v.).

- De NBvV vraagt zich af of het duurzaam, hobbymatig houden van gefokte exemplaren van van nature in het wild levende vogels in een beschermde leefomgeving is aan te merken als een flora- en fauna-activiteit.



Het houden van dergelijke vogels valt niet onder de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit, maar is verboden op grond van artikel 11.97, eerste lid, van het Bal. Er geldt op grond van artikel 11.98 van het Bal een vrijstelling van dit verbod als de houder van de vogel kan aantonen dat de betrokken vogel is gefokt en niet aan het wild is onttrokken. Daarvoor moet de vogel onder meer overeenkomstig de regels van een naadloos gesloten pootring worden voorzien. Hiermee wordt de bewijslast neergelegd bij de houder van de vogel, wat noodzakelijk is voor een adequate aanpak van illegale handel in beschermde diersoorten. De regeling is een continuering van de thans geldende regeling voor het houden van gefokte vogels van het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3.6.3 van de nota toelichting.

- Specifieke beperkingen gelden op grond van de artikelen 11.98, vierde lid, in samenhang met artikel 11.97, eerste, tweede en derde lid, en artikel 11.99 van het Bal voor het bezit van en de handel in haviken, in het licht van de waarborging van de legale herkomst. Bezit van deze dieren is alleen toegestaan op grond van een maatwerkvoorschrift, als op basis van DNA-fingerprints van zowel de oudervogels als de jonge vogel kan worden aangetoond dat de havik in gevangenschap is gefokt. Dit ter voorkoming van een toename van de druk op de wilde populaties haviken door illegale onttrekking van haviken aan de natuur, zoals wordt aangegeven in paragraaf 3.3.6.3 van de nota van toelichting. Volgens het NOVO is dat achterhaald en gaat het goed met de wilde populaties.

Na een spectaculaire toename van de aantallen broedparen tussen 2000 en 2015 tot ruim 12.000 paren is er nu sprake van een lichte afname. Het blijft onverminderd noodzakelijk om genoemde eisen te stellen ter voorkoming van een toename van de druk om haviken illegaal aan de natuur te onttrekken. De passage in paragraaf 3.3.6.3 van de nota van toelichting geeft dit juist weer.

- Het NOVO vraagt in het licht van het vereiste om de legale herkomst van onder CITES vallende soorten aan te kunnen tonen, of het niet volstaat om in het veld bij het onder zich hebben van een exemplaar van een CITES-soort een kopie van het CITES-document bij je te hebben in plaats van het origineel, dat zo geleidelijk aan onleesbaar wordt.

Aan de hand van een origineel document moet de legale herkomst aangetoond kunnen worden. Dat wil echter niet zeggen dat bij gebruik in het veld dat origineel direct bij de hand moet zijn. Een kopie volstaat, mits aan de handhavende instantie desgevraagd binnen heel korte termijn ook het origineel kan worden overlegd. Betrokkene kan daartoe, als hij zich niet in de directe omgeving van zijn woning bevindt, ook het origineel in zijn auto bewaren.

- Ook vraagt het NOVO om te verduidelijken of een gefokte vogel die mede is genoemd op de bijlagen behorend bij de CITES-verordening en die voorzien is van een naadloos gesloten pootring, ook voorzien dient te zijn van een microtransponder.

De micotransponder is niet vereist als een gesloten pootring is aangebracht. Artikel 11.98, tweede lid, van het Bal geeft door het gebruik van het woord 'of' aan dat het hier om alternatieve vereisten gaat. In de toelichting bij dat artikel is dat verhelderd.

#### 4.7 Exotenbestrijding en overige onderwerpen Bal

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe mist een omschrijving van het begrip 'exoot' en heeft de indruk dat de begrippen niet consistent worden gebruikt.

Naar aanleiding van de opmerkingen zijn in de bijlage bij het Bal omschrijvingen van de begrippen 'exoot', 'invasieve exoot', 'uitheemse soort' en 'invasieve uitheemse soort' opgenomen, waarbij het begrip 'exoot' en 'invasieve exoot' wordt gebruikt voor een enkel exemplaar van een uitheemse soort of een invasieve uitheemse soort. Voor het overige – los van het onderscheid tussen exemplaar en soort – is aangesloten bij de omschrijving van de begrippen 'uitheemse soort' en 'invasieve uitheemse soort' in artikel 3 van Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten; deze verordening wordt in de bijlage bij de Omgevingswet afgekort als "invasieve-exoten-basisverordening".

Verder is in artikel 11.28 het begrip 'uitheemse soort' vervangen door 'exoot'. Het begrip 'exoot' wordt gebruikt in artikelen die betrekking hebben op de inzet van het geweer; er is geen reden om voor het gebruik van het geweer ter bestrijding van schade door exoten een onderscheid te maken tussen exoten en invasieve exoten. Het specifieke begrip 'invasieve exoot' wordt gebruikt daar waar specifieke verplichtingen gelden voor invasieve soorten op grond van de invasieve exoten-basisverordening.

- Ecologica en het Netwerk Groene Bureau 's dringen aan op het opheffen van belemmeringen voor het snel kunnen handelen bij de bestrijding van exoten.

Kennelijk refereren deze organisaties nog aan een sinds 1 juli 2018 weggenomen<sup>13</sup> onduidelijkheid in artikel 3.18, vierde lid, van de Wet natuurbescherming, die leek te impliceren dat de afwegingskaders voor het kunnen doden van beschermde inheemse diersoorten van overeenkomstige toepassing zouden zijn op het kunnen doden van exoten of verwilderde dieren.

De provincies beschikken over de nodige instrumenten om exoten te bestrijden, onder meer via populatiebeheer. Populatiebeheer moeten eigenaren en gebruikers op hun grond gedogen (artikel 10.28a van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Deze gedoogplicht geldt van rechtswege en vergt geen voorafgaande gedoogbeschikking, wel het 48 uur tevoren schriftelijk informeren van de eigenaar. Dat informeren kan bij spoedeisendheid echter ook mondeling, vlak voor het moment van het treffen van de maatregelen zelf kan gebeuren. Verder zijn op grond van artikel 10 van de invasieve-basis-exotenverordening nationale noodmaatregelen mogelijk, die op grond van

---

<sup>13</sup> Artikel XII, onder G, van de Wet van 25 april 2018 tot herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetsbepalingen op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Verzamelwet EZK en LNV 2018) (Stb. 2018, 142).

artikel 11.105, derde lid, van het Bal bij ministeriële regeling (dus snel) kunnen worden vastgesteld.

- Een particulier veronderstelt dat het op grond van het Aanvullingsbesluit geen gebruik van het geweer mogelijk is voor de bestrijding van exoten of verwilderde dieren.

Deze veronderstelling is niet juist. Artikel 11.76, aanhef en onder c, van het Bal staat het gebruik van het geweer toe voor het bestrijden van verwilderde dieren of exoten, als dat in opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit of van gedeputeerde staten gebeurt, of als de betrokken diersoorten zijn aangewezen bij ministeriële regeling. Een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is niet vereist. De opdracht of de regeling bepaalt het kader waarbinnen afschot kan geschieden. Artikel 10.28a van de Omgevingswet (overeenkomstig de wijzigingen voorzien in het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet) voorziet ook in een regeling voor een gedoogplicht voor grondgebruikers voor eventuele maatregelen ter beperking van populaties verwilderde dieren of exoten. Daarmee wordt de regeling van de Wet natuurbescherming beleidsneutraal overgezet naar het stelsel van de Omgevingswet.

- Deze particulier vraagt ook of het nieuwe artikel 6.2, derde lid, van het Ob, dat regelt dat het faunabeheerplan geen betrekking heeft op het populatiebeheer van exoten of verwilderde dieren, in de weg staat aan een effectief beheer daarvan.

Het artikellid – dat eenzelfde strekking heeft als artikel 3.12, tiende lid, van de Wet natuurbescherming – verbiedt geen planmatige aanpak van de bestrijding van verwilderde dieren en exoten. Een dergelijke aanpak is echter geen onderdeel van het faunabeheerplan. Dat is ook logisch, omdat jacht, schadebestrijding en het reguliere faunabeheer daar geen betrekking op hebben en over de bestrijding van exoten ook niet in alle gevallen de vereiste kennis binnen de faunabeheereenheid aanwezig zal zijn en specifieke vereisten op grond van de Invasieve exoten basisverordening kunnen gelden. Het ligt in de rede dat – afhankelijk van de verantwoordelijkheid voor de betrokken soort – provincie of rijk een planmatige aanpak ontwikkelt, op basis waarvan opdrachten tot afschot of andere maatregelen worden verstrekt. De toelichting bij artikel 6.2 van het Ob is in deze zin aangevuld.

#### 4.8 Houtopstanden en hout

- Een aantal organisaties van boscigenaren en organisaties op het vlak van natuur- en bosbeheer (FPG, de groene organisaties, Staatsbosbeheer en VBNE) maakt bezwaar tegen het feit dat artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming niet in het ontwerp-Aanvullingsbesluit terug komt. Dat artikel ontzegt provincies en gemeenten de bevoegdheid om regels te stellen over de in de Wet natuurbescherming geregelde onderwerpen ten aanzien van houtopstanden buiten de bebouwde kom. Provincies en gemeenten kunnen wel regels stellen voor houtopstanden die

buiten de reikwijdte van de Wet natuurbescherming vallen: houtopstanden bestaande uit hoogstamfruitbomen, geknotte populieren of geknotte wilgen.

Zoals aangekondigd in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 21 oktober 2016, is artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming niet in werking getreden, omdat de betrokken bepaling in de praktijk onduidelijkheid bleek te geven over welke regels provincies en gemeenten mogen stellen ter bescherming van houtopstanden in het landelijke gebied. Daarbij werd erop gewezen dat provincies en gemeenten in het licht van de decentralisatie van het gebiedsgerichte beleid en de filosofie over de bevoegdheidsverdeling zoals deze ook in de Omgevingswet vorm heeft gekregen, de ruimte moeten hebben om met het oog op de bescherming van biodiversiteit en landschappen regels ten aanzien van houtopstanden te stellen, en dat dit ook aansluit bij de doelstellingen van de Wet natuurbescherming.

De betrokken organisaties wijzen erop dat zij inmiddels worden geconfronteerd met een veelheid aan gemeentelijke regels over de kap van houtopstanden buiten de bebouwde kom, dat deze regels in grote mate overlappen met de gestelde rijksregels, dat dit de duidelijkheid niet ten goede komt en onnodige lasten veroorzaakt. Zij vragen om een equivalent van artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming alsnog op te nemen in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

Met het IPO en de VNG zal het overleg worden aangegaan om te bezien op welke wijze aan de zorgen van de betrokken organisaties tegemoet kan worden gekomen. Daarbij is van belang dat uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat de regels die gemeenten stellen in het omgevingsplan moeten passen binnen de eigen taak, en dat het oogmerk van de gemeentelijke regels moet verschillen van het oogmerk waarmee de regels op rijksniveau zijn gesteld. Onder de Omgevingswet zijn nu nadrukkelijk als oogmerk voor de rijksregels op het vlak het vellen en beheren van houtopstanden vastgelegd: natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden. Dat betekent dat gemeenten vanuit die oogmerken geen regels over het vellen en beheren van houtopstanden buiten de bebouwde kom meer kunnen stellen, behalve voor specifieke houtopstanden die in artikel 11.112 van het Bal zijn uitgezonderd van de reikwijdte van de bepalingen in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Gemeenten kunnen dergelijke regels over het vellen en beheren van houtopstanden buiten de bebouwde kom bijvoorbeeld wel stellen uit het oogmerk van het behoud van cultureel erfgoed, bijvoorbeeld ter bescherming van groene (aangelegde) monumenten of cultuurlandschappen. Provincies hebben gegeven hun verantwoordelijkheid voor het landelijk gebied – net als onder de Wet natuurbescherming – een ruimere mogelijkheid tot het stellen van regels. Zij kunnen immers via maatwerkregels en maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet nader invulling geven aan de rijksregels en daar onder omstandigheden ook van afwijken. Uit de commentaren blijken geen wezenlijke problemen met de provinciale regels.

De toelichting bij artikel 5.165b van het Bkl is in lijn met het voorgaande aangevuld.

- Staatsbosbeheer geeft in zijn commentaar aan dat het 'dunnen van hout', dat op grond van de voorheen geldende begripsomschrijving in artikel 1.1 van de Wet natuurbescherming niet als het vellen van een houtopstand wordt aangemerkt, in het Aanvullingsbesluit niet terugkomt en dat de toelichting op dit punt beperkt is.

Naar aanleiding van de opmerking is het begrip 'dunnen' verder uitgewerkt in het artikel over het toepassingsbereik van de paragraaf over houtopstanden in hoofdstuk 11 van het Bal (artikel 11.112). Het begrip 'vellen' is omschreven in de bijlage bij de Omgevingswet. De nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

- Tennet vraagt wie het bevoegd gezag is voor houtkap onder en direct aangrenzend aan hoogspanningsleidingen. Zij vragen ook wat onder onderhoud wordt verstaan.

In de toelichting bij artikel 4.12 van het Ob, dat in samenhang met artikel 11.115, tweede lid, van het Bal de bevoegdheid regelt, is verduidelijkt dat onder onderhoud van het hoogspanningsnet en het onderhoud aan de buizen, leidingen en installaties, vallende onder de rijksbevoegdheid, ook worden begrepen bevoegdheden voor meldingen, maatwerkvoorschriften en toestaan van gelijkwaardige maatregelen ten aanzien van werkzaamheden die direct samenhangen met het functioneren daarvan. Bij die werkzaamheden valt te denken aan het verwijderen van planten en bomen die door wortels de leidingen zou kunnen aantasten of die in hoogspanningsleidingen zou kunnen groeien en daardoor de energievoorziening of de veiligheid van het gas- en elektriciteitstransport in gevaar zou kunnen brengen. Dit laatste wijkt af van de interpretatie die werd gegeven in het artikelsgewijze deel van de nota van toelichting bij het Besluit natuurbescherming bij artikel 1.3, eerste lid, onder a, sub 6°, van dat besluit, maar past bij de keuze die over het geheel ten aanzien van infrastructuur is gemaakt, om nadrukkelijk ook naar samenhang tussen de activiteit en de werking van de infrastructuur als zodanig te kijken. Een goede werking van die infrastructuur is immers van nationaal belang. Onder 'onderhoud' wordt verstaan, hetgeen daar in het normale spraakgebruik onder wordt verstaan. De rijksbevoegdheid heeft overigens niet alleen betrekking op 'onderhoud', maar ook op aanleggen, uitbreiden, inrichten, wijzigen, gebruiken of beheren van dit soort infrastructuur. Als een activiteit geen 'onderhoud' is, dan kan zij wellicht als een van de andere genoemde werkzaamheden worden aangemerkt.

- Tennet meent ook dat onder hoogspanningsleidingen nimmer sprake zal zijn van volwaardige houtopstanden en dat daarom de regels over het vellen van houtopstanden daarop niet van toepassing kunnen zijn.

Of sprake is van een volwaardige houtopstand of niet, vergt een beoordeling van geval tot geval, waarover geen algemene uitspraken zijn te doen. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij artikel 4.1 van de Wet natuurbescherming is er bewust voor gekozen om bijvoorbeeld 'spontane opslag' in graslanden en heiden niet zonder meer uit te zonderen van de

meldingsplicht en de herbeplantingsplicht.<sup>14</sup> Overigens valt Tennet bij handelen overeenkomstig een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen gedragscode, op grond van artikel 11.132, eerste lid, aanhef en onder d, van het Bal, niet onder de meldings- en herbeplantingsplicht bij het vellen van houtopstanden.

- Het IPO geeft aan dat de termijn van 4 weken die in artikel 11.127 van het Bal is gekoppeld aan de meldplicht bij het vellen van een houtopstand, afwijkt van de termijn van 6 weken die de provincies onder de Wet natuurbescherming in hun verordening hanteren. Ook mist het de in die wet geregelde mogelijkheid van provinciale ontheffingen en vrijstellingen en de mogelijkheid voor provinciale staten om regels te stellen over het bosbouwkundig verantwoord zijn van de herbeplanting, alsook de vrijstelling van de meldplicht en de herbeplantingsplicht bij handelen overeenkomstig een goedgekeurde gedragscode.

De in artikel 11.127 van het Bal genoemde termijn voor de melding van het vellen van houtopstand van (tenminste) 4 weken voorafgaand aan dat vellen sluit aan op andere meldplichten in het Bal (zie bijvoorbeeld artikel 4.597) en de termijn die voorheen was gesteld in artikel 4.2, tweede lid, van de Regeling natuurbescherming. Bij maatwerkregel kan de provincie van deze termijn afwijken.

De bevoegdheden tot verlening van ontheffing of vrijstelling komen terug in de bevoegdheid om bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel af te wijken van de algemene regels van het Bal (artikelen 11.118, tweede lid, en 11.120, tweede lid, van het Bal).

Over het bosbouwkundig verantwoord zijn van de herbeplanting, kunnen de provincies maatwerkregels stellen (artikel 11.118, eerste lid, van het Bal).

Voor het bosbouwkundig herbeplanten gelden geen beperkingen ten aanzien van de stellen maatwerkregels, vandaar dat ter zake niets is geregeld in artikel 11.130 van het Bal.

De uitzondering op de meldingsplicht en herbeplantingsplicht ingeval van vellen van een houtopstand bij handelen overeenkomstig een door de minister erkende gedragscode, komt terug in artikel 11.132, eerste lid, aanhef en onder d, van het Bal.

- Staatsbosbeheer maakt in zijn reactie enkele redactionele opmerkingen bij de artikelen 11.108 en 11.109 van het Bal.

Deze zijn deels overgenomen.

- Staatsbosbeheer uit twijfel over de meerwaarde naast de bestaande vrijstellingsmogelijkheid van de in artikel 11.131, eerste lid, onder d, van het Bal geregelde uitzondering op de meldplicht bij het vellen van een houtopstand en op de herbeplantingsplicht, ingeval wordt gehandeld overeenkomstig een gedragscode die is aangewezen bij ministeriële regeling.

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, blz. 248.

Die meerwaarde zit hem in het verminderen van de lasten voor degene die houtopstanden velt en voor de overheid. Voorkomen wordt immers dat voor het regelmatig vellen steeds een melding moet worden gedaan of ontheffing van de meldplicht en herbeplantsplicht op dezelfde locatie moet worden gedaan. Momenteel vindt in samenspraak met de provincies de beoordeling van een gedragscode van Tennet voor beheer onder en nabij hoogspanningsmasten plaats. Het is juist dat een dergelijke lastenverlichting ook via een provinciale vrijstelling kan worden bereikt, maar het voordeel van de gedragscode is dat die vrijstelling een landelijke werking heeft en dus niet een besluit van elk van de provincies vergt, en meer omvattend een zorgvuldige uitvoering van het beheer omschrijft.

- Staatsbosbeheer merkt in zijn commentaar op dat de ontheffing van de meldingsplicht bij het vellen van een houtopstand en de herbeplantingsplicht terugkeert in vorm van de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften. In het overgangsrecht bij de Wet natuurbescherming was in het overgangsrecht expliciet geregeld dat onder de Boswet verleende ontheffingen van kracht bleven. Staatsbosbeheer geeft aan dat het onduidelijk is waaruit blijkt dat dit ook onder de Omgevingsregelgeving het geval blijft.

Artikel 2.8 van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet bevat de overgangsrechtelijke bepalingen met betrekking tot de regels ter bescherming van houtopstanden, hout en houtproducten. Het eerste lid van artikel 2.8 waarborgt dat het verbod op het vellen van hout, bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, niet van toepassing is op degene die voordat dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking is getreden, een kennisgeving heeft gedaan op grond van de Wet natuurbescherming. Het tweede lid van artikel 2.8 regelt dat algemene of individuele bijzondere kapverboden als bedoeld in artikel 4.2, derde lid, van de Wet natuurbescherming, worden gecontinueerd als respectievelijk maatwerkvoorschrift en maatwerkregel. Ontheffingen en vrijstellingen die op grond van de artikelen 4.5 van de Wet natuurbescherming zijn verleend van de regels voor het vellen van houtopstanden worden op grond van het derde lid van artikel 2.8 gecontinueerd als maatwerkvoorschrift of maatwerkregel. Datzelfde geldt voor de ontheffingen die zijn verleend grond van artikel 4.9 van de Wet natuurbescherming van de regels over het bezit of het verhandelen van hout of houtproducten. Kennisgevingen en ontheffingen op grond van de Boswet gelden inmiddels – op grond van artikel 9.9 van de Wet natuurbescherming als meldingen en ontheffingen in de zin van de Wet natuurbescherming en vallen dus straks ook onder het overgangsrecht van artikel 2.8 van de Aanvullingswet natuurbescherming Omgevingswet.

## **5. Wijziging van het Bkl**

### 5.1 Uitoefening taken

- De Omgevingsdienst West-Holland geeft aan dat de Omgevingswet diverse mogelijkheden biedt om de natuur beter te beschermen met behulp van programma's, gebiedsontheffingen en omgevingsvisies, maar dat het de vraag is of optimaal is geborgd dat van de geboden



instrumenten daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt. Door de bevoegd gezag-rol bij de 12 provincies neer te leggen, kan ook een ongewenste situatie ontstaan dat de natuur niet in elke provincie optimaal wordt beschermd, als de provincie minder prioriteit geeft aan haar taak of moet bezuinigen op de middelen om haar taak goed uit te voeren.

In artikel 2.18, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en in artikel 3.19 van het Bkl, zoals gewijzigd door dit Aanvullingsbesluit, heeft de provincie tot taak gekregen om behoud en herstel van beschermde of kwetsbare soorten, hun leefgebieden en natuurlijke habitats overeenkomstig de geldende internationale verplichtingen te realiseren. Daarover zijn in het Bestuursakkoord natuur en in het Natuurpact afspraken gemaakt. Als een provincie de gemaakte afspraken niet nakomt, kan in het uiterste geval door het Rijk worden opgetreden wegens taakverwaarlozing. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.19 van het Bkl.

- Het IPO bepleit in zijn commentaar om in de diverse artikelen in hoofdstuk 3 van het Bkl "provinciebestuur" te vervangen door "gedeputeerde staten". Dit om onnodige discussies te voorkomen welk bestuursorgaan van de provincie exact bevoegd is.

Er wordt op gewezen dat hoofdstuk 3 geen regeling van bevoegdheden maar een regeling van taken bevat. De in het Aanvullingsbesluit gebruikte terminologie sluit aan bij artikel 2.18 van de Omgevingswet, dat provinciale taken voor de fysieke leefomgeving belegt bij het provinciebestuur. Er is geen wettelijke basis om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen of dat in een concreet geval provinciale staten dan wel gedeputeerde staten is. Op voorhand is ook niet altijd te zeggen welke instrumenten ter uitvoering van de taken worden ingezet. Gaat het om het stellen van regels bij omgevingsverordening, dan zijn dat provinciale staten. In andere gevallen kunnen dat gedeputeerde staten zijn.

Als het daadwerkelijk gaat om de regeling van bevoegdheden, is het wel van belang expliciet te bepalen wie binnen de provincie bevoegd gezag is. Dat is ook gebeurd, onder meer in de artikelen 11.4 en 11.7 van het Bal, in de artikelen 4.12 en 4.25 van het Ob, en - bij specifieke op wettelijk niveau geregeld bevoegdheden op het vlak van natuur - in de Omgevingswet, zoals deze wordt gewijzigd overeenkomstig de Aanvullingswet natuur Omgevingswet (onder meer in de artikelen 2.44, 8.1, eerste en vierde lid, 10.28a, eerste en tweede lid, 15.17).

- De groene organisaties zien de verplichting van artikel 1.12, eerste lid, van de Wet natuurbescherming – overgezet in artikel 2.18, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet en artikel 3.19 van het Bkl – graag ook opgenomen voor het Rijk voor niet-provinciaal ingedeelde gebieden.

De gehoudenheid op rijksniveau om te voldoen aan internationale verplichtingen en daartoe ook actieve maatregelen, behoeft geen implementatie, waar de gehoudenheid van de Staat om te voldoen aan internationaalrechtelijke verplichtingen gegeven is. Alleen wanneer deze verplichtingen in medebewind worden doorgelegd naar andere overheden en deze overheden

daarop aanspreekbaar moeten zijn, heeft een bepaling als die van artikel 1.12, eerste lid, van de Wet natuur bescherming betekenis. Verder zijn wel specifieke bepalingen opgenomen waar onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over specifieke beheersverantwoordelijkheden voor Natura 2000-gebieden, waarmee een goede omzetting van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn in het geding zou kunnen komen; daarvoor bevat artikel 3.24 van het Bkl een specifieke verplichting. Verder legt artikel 2.19, tweede lid, van de Omgevingswet de algemene verantwoordelijkheid voor het beheer van de rijkswateren (bij provinciaal niet-ingedeeld gebied gaat het over het algemeen om zee) bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

- De groene organisaties wijzen erop dat artikel 1.13, derde lid, van de Wet natuurbescherming de bepaling bevat dat een bestuursorgaan rekening houdt met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied "onverminderd de artikelen 2.1, eerste lid, 2.8, met uitzondering van het negende lid, 3.3, vierde lid, en 3.8, vierde lid", zodat duidelijk wordt dat bij de toepassing van juist deze artikelen de genoemde eisen geen rol spelen. De organisaties missen een dergelijke verduidelijking in het nieuwe artikel 3.18 van het Bkl.

Naar aanleiding van dit commentaar is in artikel 3.18 verduidelijkt dat het artikel geen afbreuk doet aan de in het Bkl voor taken en bevoegdheden op het gebied van natuurbescherming en het beheer van natuurgebieden gestelde regels en is in de toelichting bij artikel 3.18 van het Bkl aangegeven dat dit in het bijzonder geldt voor de door de groene organisaties genoemde bepalingen.

- Het IPO wijst in zijn advies op de in artikel 3.20, tweede lid, van het Bkl, zoals gewijzigd door dit Aanvullingsbesluit, gestelde eis dat in het aanwijzingsbesluit van een Natura 2000-gebied de geometrische begrenzing van het gebied wordt opgenomen. Volgens het IPO betekent dit dat de betreffende geo-informatie moet worden ontsloten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Het IPO wil weten bij wie de verantwoordelijkheid hiervoor ligt, welke afspraken hierover zijn gemaakt, wat wordt geregeld ten aanzien van het beheer en de borging van de juistheid van deze digitale geo-informatie.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de taak en de bevoegdheid om Natura 2000-gebieden aan te wijzen en is dus ook verantwoordelijk voor de juiste geo-informatie. Deze wordt opgenomen in het aanwijzingsbesluit. Bezien wordt hoe de ontsluiting daarvan via het Digitaal Stelsel Omgevingswet kan plaatsvinden. Overigens is op de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden die zijn vastgesteld vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet, overgangsrecht van toepassing. Verwezen wordt naar artikel 2.1 van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

- De NMV wijst op de vereisten van het Eerste Protocol van het EVRM ten aanzien van gedoogplichten in relatie tot het eigendomsrecht.

In het licht van de vereisten van het Eerste Protocol bij het EVRM ten aanzien van de bescherming van het eigendomsrecht, wordt de gedoogplicht van maatregelen ter bescherming van Natura 2000-gebieden en van bijzondere nationale natuurgebieden uitdrukkelijk op formeel wettelijk niveau geregeld (het nieuwe artikel 10.10a van de Omgevingswet, zoals aangevuld overeenkomstig het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Zoals in dat artikel tot uitdrukking komt en in het Bkl in de vorm van instructieregel wordt neergelegd (de nieuwe artikelen 3.21 en 3.28 als voorzien in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet), worden te gedogen maatregelen alleen getroffen als dat noodzakelijk is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken natuurgebied. Gezien het ingrijpende karakter van de gedoogplicht, wordt daarvan alleen als ultimatum remedium gebruik gemaakt, als de grondeigenaar zelf niet bereid of in staat is om de betrokken maatregelen te treffen. De toelichting bij de artikelen 3.21 en 3.28 van het Bkl is op dit punt verduidelijkt.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe verzoekt in haar reactie om het opnemen van een regeling voor grondeigenaren die schade lijden als gevolg van een toegangsbeperking (artikel 2.44 van de Omgevingswet en artikel 3.22, eerste lid, van het Bkl). Zij verwijst in dit verband naar het eerste protocol van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

De artikelen 15.1 e.v. van de Omgevingswet bevatten een regeling voor nadeelcompensatie, mocht een eigenaar onevenredig nadeel ondervinden als gevolg van een overheidsbesluit. Overeenkomstig de Aanvullingswet natuur Omgevingswet zal het toegangsbeperkingsbesluit als schadeveroorzakend besluit aan artikel 15.1 worden toegevoegd (tweede nota van wijziging). Bij toegangsbeperkingsbesluiten zal een dergelijk onevenredig nadeel niet snel spelen, nu de artikelen 3.22 en 3.27 van het Bkl, zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, eisen dat de toegang niet wordt beperkt voor eigenaren en gebruiksgerechtigden voor zover daardoor de toegang tot hun onroerende zaak ernstig zou worden belemmerd. Verder geldt op grond van de Algemene wet bestuursrecht dat bij het nemen van een dergelijk besluit een goede belangenafweging moet plaatsvinden. Tegen een besluit dat de toegang beperkt of verbiedt staat beroep open bij de bestuursrechter.

- Ook bepleit deze stichting het laten vervallen van artikel 3.28 van het Bkl vanwege een vermeende doublure met de artikelen 10.10a en 10.28a van de Omgevingswet. Ook hier wijst zij erop dat een mogelijkheid tot schadevergoeding moet worden opgenomen.

De artikelen 10.10a en 10.28a van de Omgevingswet richten zich tot burgers: deze moeten bepaalde maatregelen gedogen. Artikel 3.28 van het Bkl richt zich tot de overheid: die moet bepaalde maatregelen treffen met het oog op de instandhouding van een Natura 2000-gebied. Er is dus geen sprake van een dubbeling. Afdeling 15.2 van de Omgevingswet, als voorzien in de Invoeringswet Omgevingswet, regelt de vergoeding van schade die ontstaat als gevolg van te gedogen maatregelen.

- Bij bijlage VA, behorende bij artikel 3.29 van het Bkl, merkt de NOJG op dat niet elke exoot van de Unielijst daarop staat.

De lijst bevat de invasieve exoten voor de bestrijding waarvan de provincies verantwoordelijk zijn en waarover overeenstemming met de provincies is bereikt. Deze lijst is dus niet per se dezelfde als de Unielijst. Voor de bestrijding van de niet op de lijst staande soorten is het Rijk verantwoordelijk (artikel 2.19 Omgevingswet). Verwezen wordt naar de uitvoerige toelichting op dit punt bij artikel 3.29 van het Bkl.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt om in de toelichting bij artikel 3.30 van het Bkl op te nemen dat het bij dit park en het Nationale Park de Veluwezoom gaat om internationaal befaamde en hogelijk gewaardeerde nationale parken die niet erkend willen worden in de zin van artikel 3.30.

Het Nationale Park De Hoge Veluwe en het Nationale Park De Veluwe Zoom worden inderdaad hogelijk gewaardeerd. De nota van toelichting dient echter ter toelichting van de wettelijke bepalingen en de achtergronden daarbij en niet voor het doen van uitspraken over de waardering van individuele parken en overwegingen van die parken om wel of geen formele erkenning van de overheid te vragen. Wel is in de nota van toelichting aangegeven dan deze parken voldoen aan de criteria van de IUCN.

## 5.2 Programma's

### *Algemeen*

De groene organisaties geven in hun commentaar aan dat zij verschillende elementen uit artikel 1.13, tweede lid, van de Wet natuurbescherming waaraan programma's moeten voldoen missen in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

De in artikel 1.13, tweede lid, van de Wet natuurbescherming gestelde eisen komen terug bij de in het Aanvullingsbesluit opgenomen regels over de programmatische aanpak stikstof (afdeling 4.5 van het Bkl) en in artikel 3.16 van de Omgevingswet. Deze regels hebben materieel dezelfde inhoud als de in het Besluit natuurbescherming gestelde regels.

Daarnaast zijn in het Bkl en het Ob, zoals deze zijn gepubliceerd in het Staatsblad, al regels gesteld over het beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Die regels hebben materieel dezelfde inhoud als de regels die nu zijn gesteld in de Wet natuurbescherming.

In de instelling en regeling van andere programma's op het vlak van natuur voorziet dit aanvullingsbesluit niet, net zo min als in de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming het geval was.

### *Beheerplannen voor Natura 2000-gebieden*

- Het IPO wijst er in zijn commentaar op dat de toekenning in artikel 4.26 van het Bkl van de status van de in de artikelen 3.16 e.v. van de Omgevingswet geregelde 'programmatische aanpak' aan het programma 'beheerplan voor een Natura 2000-gebied' niet aansluit bij het karakter dat het beheerplan onder de Wet natuurbescherming heeft en dus niet beleidsneutraal is. Zij verzoekt de aanwijzing als programmatische aanpak te schrappen en wijst er in dit verband op dat de provincie ook zelf, bij omgevingsverordening, desgewenst, beheerplannen als programmatische aanpak zou kunnen aanwijzen.

Het advies van het IPO is overgenomen.

- De NMV wijst op het belang van een tijdige betrokkenheid – in persoon of via belangenorganisaties – van eigenaren, gebruikers en belanghebbenden in en rond het Natura 2000-gebied die kunnen worden geraakt door maatregelen die zijn opgenomen in het beheerplan. Uitsluitend inspraak door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht vindt zij niet voldoende.

Dit belang wordt onderschreven. Het is aan het bevoegd gezag dat het voortouw neemt in het beheerplanproces om daar op goede wijze invulling aan te geven.

- De groene organisaties missen in het Aanvullingsbesluit de voorheen in artikel 2.3, vierde lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen termijn voor de vaststelling van het beheerplan voor een Natura 2000-gebied.

Het Aanvullingsbesluit natuur behoefde op dit punt niets meer te regelen: in het reeds vastgestelde en in Staatsblad gepubliceerde Omgevingsbesluit wordt in artikel 10.18 geregeld dat een beheerplan wordt vastgesteld binnen drie jaar na aanwijzing van het Natura 2000-gebied en dat het beheerplan elke zes jaar wordt geactualiseerd. Materieel komt dat op hetzelfde neer als de regeling in de huidige Wet natuurbescherming.

#### *Nationale programmatische aanpak stikstof*

- De VNG geeft aan in een vroegtijdig stadium betrokken te willen worden bij de invulling van het programma aanpak stikstof en een formele positie te willen hebben bij het vaststellen en de verdeling van de stikstofontwikkelingsruimte die met het programma wordt gegenereerd.

In overeenstemming met de algemene samenwerkingsverplichting tussen overheden, opgenomen in artikel 2.2 van de Omgevingswet, zal de vaststelling of aanpassing van Programma Aanpak Stikstof worden afgestemd met gemeenten waar deze ook gevolgen heeft voor de taakuitoefening door gemeenten. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt primair bij de provincies, die voor de gemeenten het eerste aanspreekpunt zijn. Met de VNG zijn inmiddels afspraken gemaakt over een grotere betrokkenheid bij het proces. In hoeverre een toekomstig programma aanpak stikstof daadwerkelijk in een mechanisme van verdeling van stikstofruimte

voorziet, wordt in het licht van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak in artikel 4.28, derde lid, van het Bkl overgelaten aan de bevoegde gezagen die het programma vaststellen.

- Port of Rotterdam en Deltalinqs geven in hun commentaren aan dat op kaartbeelden zichtbaar moet zijn welke ruimtelijke ontwikkelingen en maatregelen reeds, eventueel als autonome ontwikkeling, meegenomen zijn in het programma aanpak stikstof. Daardoor worden dubbeltellingen van ontwikkelingen en maatregelen voorkomen.

Het is inderdaad van belang dat voldoende duidelijk is welke stikstofdepositie veroorzakende aspecten, welke maatregelen en welke autonome ontwikkelingen op welke wijze zijn betrokken in de passende beoordeling – en de daarvan deel uitmakende gebiedsanalyses – die ten grondslag ligt aan het programma aanpak stikstof, om te garanderen dat de passende beoordeling voldoende zekerheid biedt dat geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden. Mocht in de toekomst in een nieuw programma aanpak stikstof opnieuw worden voorzien in een verdelingsmechanisme van stikstofruimte over Natura 2000-activiteiten, dan is het van belang dat de gebruikte stikstofdepositieruimte wordt bijgehouden in het monitorings- en registratiesysteem van AERIUS, en dat de beschikbare ruimte per hexagoon in het Natura 2000-gebied via AERIUS visueel zichtbaar gemaakt. De artikelen 10.39 en 10.40 van het Bkl voorzien in een dergelijk register; de uitwerking wordt overgelaten aan een ministeriële regeling (Omgevingsregeling).

- Port of Rotterdam vraagt ook in hoeverre het programma aanpak stikstof in de toekomst ook bruikbaar wordt voor ruimtelijke plannen indien deze plannen wel concrete projecten bevatten en dus niet globale uitnodigingsplanologie betreffen. De gemeente Noordoostpolder geeft in haar commentaar aan al sinds 2010 in impasse te zitten, omdat de stikstofproblematiek het onmogelijk maakt om een op het gebied van stikstof een ontwikkelingsgericht en flexibel bestemmingsplan voor het buitengebied vast te stellen

Zoals is aangegeven in paragraaf 4.3.1.4 vindt momenteel een heroriëntatie plaats op de programmatische aanpak stikstof. In de huidige situatie zal, net als voorheen ten tijde van het programma aanpak stikstof 2015-2021 voor plannen ingevolge artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn en artikel 9a.1 van het Bkl een afzonderlijke passende beoordeling moeten worden gemaakt wanneer significante effecten voor Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld als gevolg stikstofdepositie, niet zijn uit te sluiten. Nog niet duidelijk is hoe de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van omgevingsplannen de eisen die worden gesteld aan de passende beoordeling zal invullen. In de toelichting bij artikel 9a.1 van het Bkl wordt aangegeven dat er in het licht van de globalere toets die artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn bij plannen toelaat (in vergelijking met de toets voor concrete projecten), het andere karakter van omgevingsplannen in vergelijking met bestemmingsplannen en het feit dat het specifieke kader van de Wet ruimtelijke ordening vervalst, een andere invulling van de plantoets wenselijk zou zijn en mogelijk moet zijn

- Deltalings wijst er op dat de onderbouwing van het programma aanpak stikstof en reguliere monitoring van de werking van het programma en van relevante ontwikkelingen van groot belang is.

Het is inderdaad van groot belang dat de onderbouwing van de passende beoordeling van het PAS inzichtelijk en concludent is, Aan die onderbouwing worden door de Afdeling bestuursrechtspraak zeer strikte eisen gesteld, zoals blijkt uit de eerder aangehaalde PAS-uitspraak. Verwezen wordt naar paragraaf 4.3.4.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting en naar de toelichting bij de artikelen 4.28 e.v. van het Bkl Monitoring van de stikstofontwikkeling en de effecten van maatregelen is eveneens van groot belang om te borgen dat het programma en de onderbouwing daarvan actueel worden gehouden.

- De NMV geeft in haar commentaar aan grote zorgen te hebben over de huidige ontwikkelingen rondom de programmatische aanpak stikstof en geeft aan dat beweiden en bemesten op eigen landbouwgrond en grond zonder publiekrechtelijke beperkingen mogelijk moet blijven volgens landbouwkundige normen. Daarnaast dient volgens de NMV al het werk op landbouwgrond in het beheerplan van het Natura 2000-gebied opgenomen te worden als toegestane activiteiten. De omgevingsdienst West-Holland spreekt haar zorg uit over wat er gaat gebeuren wanneer de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de lopende procedure over enkele pilotzaken onverhoopt het programma aanpak stikstof buiten werking zou stellen. Hoe wordt invulling gegeven aan de gebiedsbescherming wanneer er sprake is van een significant negatief effect als gevolg van stikstofdepositie, vraagt deze dienst.

Zoals aangegeven in paragraaf 4.3.1.4 vindt in het licht van de PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak een heroriëntatie plaats op de programmatische aanpak stikstof en de daaraan in het verleden verbonden vrijstellingen, waaronder de vrijstelling voor beweiden en bemesten. Daarbij zal ook worden gekeken naar de consequenties van de uitspraak voor andere reguliere agrarische activiteiten in relatie tot Natura 2000. Duidelijk is dat de verplichting om bron- en herstelmaatregelen te treffen ingevolge artikel 6, eerste en tweede, van de habitatrichtlijn en de artikelen 3.21 en 3.24 van het Bkl zonder meer blijft gelden en dat de gebiedsbescherming zonder meer zal worden gecontinueerd.

- Rho adviseurs voor leefomgeving wijzen erop dat artikel 8.74c, vijfde lid, van het Bkl, zoals dat met dit aanvullingsbesluit wordt ingevoegd, de mogelijkheid van externe saldering buiten het programma aanpak stikstof om, net als het huidige Besluit natuurbescherming, beperkt tot "uitzonderlijke omstandigheden". Zij geven in overweging deze beperking te schrappen en geven aan dat het tweede criterium, dat "een goede werking van het programma verzekerd blijft" eigenlijk al voldoende is.

In het licht van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is het artikel geheel geschrapt.

- Het IPO gaat in zijn commentaar in op artikel 4.32 van het Bkl dat, in samenhang met artikel 11.18 van het Bal, volgens het IPO zou verplichten tot het toedelen van stikstofontwikkelingsruimte voor Natura 2000-activiteiten die in een beheerplan worden aangewezen als gevallen waarvoor geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit hoeft te worden aangevraagd. Het bepleit om in het beheerplan opgenomen herstelmaatregelen vrij te stellen van de verplichting om daaraan stikstofontwikkelingsruimte toe te delen.

Er is geen sprake van een wijziging ten opzichte van het voorheen op grond van de Wet natuurbescherming geldende regime. Artikel 11.18 van het Bal regelt enkel de mogelijkheid, zoals voorheen artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming, om in bepaalde programma's, bijvoorbeeld het beheerplan voor een Natura 2000-gebied, voor bepaalde activiteiten die nadelige effecten kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden vrijstelling te verlenen van de verplichting om te beschikken over een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Het kan daarbij gaan om een veelheid aan Natura 2000-activiteiten, bijvoorbeeld reguliere agrarische activiteiten, bepaalde gebruiksvormen, met regelmaat terugkerende evenementen en cetera. Dat gebeurt op basis van een ecologische beoordeling in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied; als sprake is van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn moet dat een passende beoordeling zijn (artikel 11.21 van het Bal). Artikel 11.18 zegt niets over enige verplichting om stikstofontwikkelingsruimte toe te delen. Artikel 4.32 van het Bkl in de consultatieversie zei daar ook niets over. Artikel 4.32 van het Bkl wees enkel het beheerplan voor een Natura 2000-gebied aan als besluit waarbij – indien nodig – ontwikkelingsruimte kan worden toebedeeld, zoals voorheen artikel 2.7, eerste lid van het Besluit natuurbescherming dat regelde. In het licht van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is artikel 4.32 van het Bkl geschrapt. Het Aanvullingsbesluit laat in artikel 4.28, derde lid, de eventuele regeling van een mechanisme voor de verdeling van ruimte voor stikstofdepositie over Natura 2000-activiteiten over aan het programma zelf.

#### *Gemeentelijke programmatisch aanpak stikstof voor ontwikkelingsgebieden*

- Rho adviseurs voor leefruimte merken op het voor Natura 2000-vergunningen relevante kaderstellende bestemmingsplan voor ontwikkelingsgebieden in de zin van artikel 5.6 van de Wet natuurbescherming en artikel 2.3 van de Crisis- en Herstelwet, een gemeentelijke programmatische aanpak stikstof is geworden (artikel 4.32 van het Bkl). Zij wijzen erop dat de huidige regeling een breder karakter heeft en niet tot stikstof is beperkt. Zij wijzen erop dat ook andere aspecten denkbaar zijn, zoals bijvoorbeeld geluid of lichtuitstraling.

De ontwikkelingsgebieden worden op grond van het geldende artikel 2.2 van de Crisis- en herstelwet aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Op grond van artikel 2.3, zevende lid, van de Crisis- en herstelwet worden – eveneens bij algemene maatregel van bestuur – de wettelijke bepalingen aangewezen waarvan het bestemmingsplan kan afwijken. Er zijn momenteel op grond van artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet geen bepalingen van de Wet



natuurbescherming aangewezen. Wel is een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied dat voldoet aan de eisen van artikel 5.6 van de Wet natuurbescherming in artikel 2.7 van het Besluit natuurbescherming (eveneens een algemene maatregel van bestuur) aangewezen als toestemmingsbesluit waarbij in het kader van het programma aanpak stikstof stikstofontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld.

Zoveel mogelijk aansluitend bij de huidige situatie en de instrumentenkoffer van de Omgevingswet is voor het stikstofaspect voor de betrokken gebieden nu het instrument van de gemeentelijke programmatische aanpak stikstof in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voorzien. Voor aspecten als lichtuitstraling of geluid in relatie tot Natura 2000-gebieden bestaan momenteel geen kaderstellende bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden. Mocht in de toekomst voor andere aspecten dan stikstof behoefte zijn aan een specifiek kader voor dergelijke aspecten voor ontwikkelingsgebieden in relatie tot de verlening van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten, dan zal dat – in aansluiting op het thans gebruikelijke niveau voor het stellen van kaders onder de Crisis- en herstelwet – bij algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld. De toelichting bij artikel 4.32 van het Bkl is in deze zin aangevuld.

- Het IPO vraagt zich in zijn commentaar af of de voorziening überhaupt opportuun is, en hoe de verdeling van stikstofontwikkelingsruimte op grond van de gemeentelijke programmatische aanpak stikstof zich verhoudt tot de nationale programmatische aanpak stikstof. De groene organisaties vragen de relatie tussen beide programmatische aanpakken te verduidelijken.

Zoals is aangegeven, bevatte artikel 5.6 van Wet natuurbescherming al een soortgelijke voorziening, als artikel 4.32 van het Bkl. Bij het kader voor de verdeling van stikstofontwikkelingsruimte op grond van de gemeentelijke programmatische aanpak gaat het te allen tijde om verdeling over activiteiten binnen het gemeentelijke gebied. In hoeverre daarbij gebruik kan worden gemaakt van ruimte voor stikstofdepositie op grond van de nationale programmatische aanpak stikstof, hangt af van de vraag of het nationale programma op grond van artikel 4.28, derde lid, van het Bkl voorziet in het identificeren en verdelen van ruimte voor stikstofdepositie. Verzekerd is dat het gemeentelijke programma het landelijke programma niet kan doorkruisen, nu te allen tijde het gemeentelijke programma tezamen met de provincie zal moeten worden vastgesteld. In artikel 4.32 is naar aanleiding van het commentaar van het IPO ook verduidelijkt dat het in voorkomend geval op grond van artikel 4.28, derde lid, vastgestelde beleidskader van het nationale programma te allen tijde in acht moeten worden genomen.

- Verder vraagt het IPO duidelijk te regelen dat de gezamenlijke vaststelling van het programma door gemeente en provincie op het gehele programma ziet.

De redactie van artikel 4.32 is op dit punt verder verduidelijkt.

- De VNG is van mening dat een gemeentelijke programmatische aanpak stikstof ook mogelijk moet zijn voor het landelijk gebied.

De voorziening die nu in artikel 4.39 is getroffen is de vervanging van de voorziening die onder de Wet natuurbescherming is gekoppeld aan ontwikkelingsgebieden onder de Crisis- en herstelwet. Bij die voorzieningen gaat het om gebieden met een bijzondere dynamiek in binnenstedelijk gebied en het haven- en industriecomplex Rotterdam. Een verdere reikwijdte is niet beleidsneutraal en ook niet logisch gezien de achtergrond van de bepaling in de Crisis- en herstelwet.

- Omdat de gemeentelijke programmatische aanpak stikstof ook kan dienen als toedelingsbesluit van de ontwikkelingsruimte voor het totaal aan activiteiten in het betrokken gebied, moet registratie en administratie via Aerius mogelijk worden gemaakt, geeft de VNG in haar commentaar aan.

Te zijner tijd zal samen met de belanghebbende gemeenten worden bezien of AERIUS op het punt van een eventuele verdeling van ruimte voor stikstofdepositie binnen het kader van een gemeentelijke programmatische aanpak stikstof ondersteuning kan bieden. De verantwoordelijkheid ligt evenwel primair bij de gemeente en provincie om te monitoren of de in het betrokken gebied overeenkomstig het gemeentelijke programma toegelaten activiteiten binnen de daarvoor binnen het gemeentelijke programma vrij gemaakte ruimte kan blijven. In hoeverre een gemeentelijk programma ook ruimte die is gecreëerd door het nationale programma aanpak stikstof kan verdelen, zal afhangen van de vraag of het nationale programma op grond van artikel 4.28, derde lid, van het Bkl in een mechanisme van het identificeren en verdelen ruimte voorziet. Dat is geen gegeven, maar een mogelijkheid die de bevoegde gezagen die het nationale programma vaststellen hebben voor zover wordt voldaan aan de kaders die de Afdeling bestuursrechtspraak in de eerder aangehaalde PAS-uitspraak heeft gesteld.

- Port of Rotterdam vraagt of aan een gemeentelijk programma waarin de stikstofontwikkelingsruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen niet meer de maximale periode van 6 jaar gekoppeld.

Het gemeentelijk programma aanpak stikstof komt in de plaats van het bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet. Dergelijke ontwikkelingsgebieden worden op grond van de Crisis- en herstelwet voor ten hoogste 10 jaar aangewezen. Aan de duur van het nu in het Aanvullingsbesluit natuur voorziene gemeentelijke programma aanpak stikstof worden geen beperkingen gesteld. Op grond van artikel 3.17 van de Omgevingswet bepaalt het programma immers zelf de periode waarop het betrekking heeft. In het nieuwe artikel 4.39, tweede lid, onder c, dat het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet aan het Bkl toevoegt, wordt wel geëist dat de ecologische onderbouwing van het gemeentelijk programma nog steeds actueel is op het moment dat een omgevingsvergunning voor een

individuele Natura 2000-activiteit met toepassing van het beleidskader van het gemeentelijke programma wordt verleend.

### 5.3 Omgevingsplannen

- Artikel 11.72, vijfde lid, van het Bal verbiedt de uitoefening van de jacht met het geweer binnen en op terreinen direct grenzend aan de bebouwingscontour jacht als aangewezen in het omgevingsplan. Het betreft hier de uitoefening van het jachtrecht op de 5 bejaagbare soorten. De NOJG wijst op het belang dat gemeenten wildbeheereenheden betrekken bij de bepaling van de bebouwingscontour jacht in hun omgevingsplan (artikel 5.165a van het Bkl).

Overleg met de faunabeheereenheid of wildbeheereenheid past bij een zorgvuldige voorbereiding van dit onderdeel van het omgevingsplan. Naar aanleiding van de opmerking van NOJG wordt hierop thans in de toelichting bij 5.165a van het Bkl gewezen. Overigens wordt het omgevingsplan vastgesteld met toepassing van afdeling 3.4 van de Omgevingswet, waarbij eenieder in de gelegenheid wordt gesteld een zienswijze te geven.

- Een particulier en de NOJG stellen dat artikel 11.72, vierde lid, van het Bal en artikel 5.165a van het Bkl gemeenten onbedoeld de mogelijkheid bieden om de jacht in de gehele gemeente te verbieden indien zij de gehele gemeente binnen haar omgevingsplan aanwijst als bebouwingscontour jacht. Zij verzoeken de formulering van deze artikelen aan te scherpen. Zij stellen ook voor om de bebouwingscontour jacht en de bebouwingscontour houtkap gelijk te trekken in plaats van met 2 verschillende contouren te werken. De NOJG vraagt aan welke criteria de bebouwingscontour moet voldoen, of gemeenten ook criteria kan toevoegen en of er provinciale kaart met de bebouwingscontouren jacht komt.

De tekst van het nieuwe artikel 5.165a van het Bkl, als voorzien in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, verzet zich tegen een dergelijke extensieve uitleg van gemeenten. In de toelichting bij artikel 5.165a is verduidelijkt dat de gemeenteraad bij de vaststelling van de bebouwingscontour jacht rekening houdt met het belang van veiligheid en daarbij enige beoordelingsruimte heeft, maar dat uit de tekst van artikel 5.165a blijkt dat het niet de bedoeling is dat de bebouwingscontour in belangrijke mate ook niet-bebouwd gebied met een landelijk karakter van het gemeentelijke grondgebied omvat, waardoor het gebruik van het jachtgeweer in de gemeente feitelijk onmogelijk zou worden gemaakt.”

Gegeven de verschillende achtergronden bij de bebouwingscontour jacht en de bebouwingscontour houtkap is het zonder meer hanteren van één begrip hiervoor niet wenselijk.

Een provinciale kaart is niet voorgeschreven, wel zal het omgevingsplan van de gemeente zelf een geografische aanduiding van de bebouwingscontour moeten bevatten, die via een kaart ook visueel zichtbaar kan worden gemaakt in het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

- De groene organisaties vragen wat het verschil is tussen de bebouwingscontour jacht en de bebouwde kom.

Bij de aanwijzing van de bebouwingscontour jacht is primair de afweging van veiligheid aan de orde. Die contour hoeft niet dezelfde te zijn als de bebouwde kom zoals die voor de toepassing van de Wegenverkeerswet is aangewezen, die immers een andere achtergrond heeft en zich primair richt op de wegen die gemeenten doorkruisen.

#### 5.4 Beoordelingsregels

##### *Natura 2000-activiteiten*

- Staatsbosbeheer vraagt zich af of in artikel 8.74b van het Bkl onder "project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn" moet worden verstaan "project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied". Voor Staatsbosbeheer is essentieel dat voor projecten die direct samenhangen met het beheer geen passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn behoeft te worden gemaakt.

In artikel 8.74 van het Bkl wordt, evenals in artikel 16.53a van de Omgevingswet, verwezen naar een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. In artikel 6, derde lid, gaat het om een "project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied". Er is derhalve geen twijfel over mogelijk dat een activiteit die noodzakelijk is voor het beheer van een gebied geen project in de zin van artikel 6, derde lid, is en dat een dergelijke activiteit niet passend behoeft te worden beoordeeld. De nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

##### *Flora- en fauna-activiteiten*

- Het IPO merkt in zijn commentaar op dat het derde lid van artikelen 8.74h, 8.74i en 8.74j van het Bkl, zoals dat was opgenomen in de consultatieversie van het Aanvullingsbesluit, minder goed past in die artikelen, aangezien die primair inhoudelijke regels bevatten voor de beoordeling van aanvragen om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit.

De eerste volzin van het derde lid, zoals dat in de consultatieversie was opgenomen, betreft inderdaad geen inhoudelijke instructie, maar een beperking van de belanghebbenden waaraan een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit met het oog op populatiebeheer kan worden verstrekt. Ook dat is evenwel een aspect dat bij de beoordeling van een aanvraag zal moeten worden meegenomen. Aangezien er in het Bkl en het Ob aan dit onderwerp niet al een aparte paragraaf wordt gewijd en onnodige versnippering moet worden voorkomen, is de eerste volzin van het derde lid gehandhaafd. De tweede volzin die in het derde lid was opgenomen is geschrapt: het bevoegd gezag kan in de omgevingsvergunning zelf toestaan dat de faunabeheereenheid bij schriftelijke toestemming de vergunde activiteiten door een wildbeheereenheid of anderen kan laten uitvoeren. Dat vereist geen instructie.

- De KNJV en de NOJG menen dat er geen grondslag is voor het opnemen van de beperking van het gebruik van lokvogels en lokmiddelen alsmede lokvoer in artikel 8.74n, eerste lid, onder c, d en g, van het Bkl en menen dat de wetgever een ruimere uitleg geeft aan de begrippen dan de vogelrichtlijn. Zij verzoeken om een motivering of om het ongedaan maken van de beperking.

De noodzaak tot het expliciet in nationale wetgeving benoemen van de voor het vangen of doden van vogels toegestane middelen vloeit voort uit de uitleg van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van de vogelrichtlijn. De lijst van middelen die het bevoegd gezag voor het vangen of doden van vogels in een omgevingsvergunning of een vrijstelling kan toestaan is destijds – bij het opstellen van het toenmalige Besluit natuurbescherming – tot stand gekomen op basis van een voorstel van de provincies en een advies van de Raad voor de Dierenaangelegenheden. De provincies hebben de lijst samengesteld op basis van hun praktijkervaring. Voor zover de lijst nieuwe middelen ten opzichte van de bestaande praktijk bevatte, zijn deze beoordeeld door de Raad voor de Dierenaangelegenheden uit een oogpunt van dierenwelzijn en ethiek. Verwezen wordt naar het advies van de Raad “Verkorte Zienswijze over tien hulp-, vang- en dodingsmiddelen Vogels. Gevolgen dierenwelzijn en andere ethische aspecten», RDA.2016.046”. Op grond van dat advies heeft een nadere selectie plaatsgevonden van de door de provincies voorgestelde nieuwe middelen en methoden.

Daarnaast zijn op grond van de vogel- en habitatrichtlijn ook middelen verboden die niet selectief zijn en tot de plaatselijke verdwijning van soorten zouden kunnen leiden. Dit verbod is gesteld uit een ecologisch oogpunt. De niet-selectieve middelen kunnen uitsluitend worden toegepast als daarvoor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is verleend (artikel 11.41 van het Bal), in overeenstemming met het strikte afwijkingskader van de vogel- en habitatrichtlijn (artikel 8.74h, eerste lid, van het Bkl).

De nota van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

- De KNJV en de faunabeheereenheid Zuid-Holland wijzen erop dat slag-, snij- en steekwapens alleen bij in nood verkerende of gewonde vogels gebruikt mogen worden. De KNJV geeft aan dat daardoor het gebruik van een vangkooi praktisch onmogelijk wordt en dat de genoemde middelen moeten kunnen worden gebruikt zonder ontheffing op grond van een positieflijst. De faunabeheereenheid geeft aan dat gevangen vogels zich effectief en humaan laten doden door toepassing van cervicale dislocatie. Cervicale dislocatie is evenwel in de wet alleen toegestaan bij dieren die gewond en in nood verkeren. Inmiddels is door een rechtbank vastgesteld dat vogels welke zijn gevangen in een vangkooi niet in nood verkeren. Dit sluit de toepassing van cervicale dislocatie uit waardoor feitelijk alleen het middel geweer als dodingsmethode voor gevangen vogels in een vangkooi resteert. Naast het feit dat de toepassing van een dergelijk middel in een vangkooi praktisch gezien op belemmeringen stuit, is toepassing van dit middel in een vangkooi daarnaast ronduit levensgevaarlijk, aldus de faunabeheereenheid.

De bestaande lijst is een positief lijst. Het gaat om middelen die kunnen worden opgenomen als toegestaan middel in de omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteit die het vangen of doden van vogels toelaat of in een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit. Het in die vergunning of vrijstelling bepalen welke middelen mogen worden gebruikt, vloeit direct voort uit artikel 9, tweede lid, van de vogelrichtlijn. Verwezen wordt naar het voorgaande antwoord wat betreft de achtergrond van de lijst. Meer specifiek ten

aanzien van het toelaten van steekwapens naast cervicale dislocatie (nek omdraaien) bij vogels, wordt nader advies aan de Raad voor de Dierenaangelegenheden gevraagd.

- Het NOVO vraagt om het algemeen toestaan van het gebruik van de 'bal chatri' als vangmiddel voor degenen die beschikken over een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit, in het bijzonder voor het terug vangen van verstoten vogels. De opleidingseisen voor valkeniers moeten een verantwoord gebruik van het middel garanderen.

Zoals in het voorgaande is aangegeven, vloeit uit de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn voort dat steeds bij een toestemming voor het vangen of doden van beschermde dieren, door het bevoegd gezag de middelen moeten worden aangewezen die daarbij mogen worden gebruikt. Daarbij wordt rekening gehouden met de kenmerken van het te vangen of doden dier, de plaatselijke omstandigheden en de gebruiker van het middel. De toestemmingverlening voor het vangen of doden van dieren en de aanwijzing van daarvoor toegestane middelen gebeurt in de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, hetzij in een bij omgevingsverordening of ministeriële regeling waarin bepaalde handelingen zijn vrijgesteld van de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit. Op voorhand, ongeacht de aard van het beoogde gebruik, toelaten van de bal chatri is daar niet mee in overeenstemming.

- Het Vogeltrekstation vraagt om voor de uitvoering van ornithologisch onderzoek het gebruik van levende lokdieren in de bal chatri toe te staan, onder strikte condities die het dierenwelzijn borgen en nadelige gevolgen voor beschermde soorten voorkomen.

Hierover is advies gevraagd aan de Raad voor de Dierenaangelegenheden.

### 5.5 Plantoets Natura 2000

- De Omgevingsdienst West-Holland merkt in haar commentaar op dat het onduidelijk is hoe de huidige plantoets bij vaststelling van bestemmingsplannen wordt opgevangen, omdat die – zo meent zij – niet in het omgevingsbesluit terugkomt. Zij maakt zich met name zorgen over een achteruitgang van de soortenbescherming.

De plantoets wordt geregeld in het nieuwe artikel 16.53a van de Omgevingswet (in de toevoeging waarvan het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet voorziet) en in het nieuwe artikel 9a.1 van het Bkl (in de toevoeging waarvan het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voorziet). Op dit punt wijzigt er niets ten opzichte van de geldende Wet natuurbescherming, die uitvoering geeft aan artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn. Omgevingsplannen en andere plannen met mogelijk significant, negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied zullen passend moeten worden beoordeeld en kunnen alleen worden vastgesteld als op basis van de passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.

Voor zover de omgevingsdienst doelt op de uitvoeringstoets van de Wet ruimtelijke ordening in relatie tot de soortenbescherming, zij erop gewezen dat de in het Bal aangewezen fauna-activiteiten een omgevingsvergunning behoeven. Gemeenten hebben geen belang bij het opstellen van omgevingsplannen die in de praktijk niet uitvoerbaar zijn omdat voor voorziene ontwikkelingen geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit kan worden verkregen. Verder vraagt de Omgevingswet aan gemeenten om vanuit een integrale benadering een omgevingsvisie op te stellen waarin natuur – dus ook soorten – een plek moeten krijgen, en deze integrale benadering ook te volgen bij de uitwerking van die visie in het omgevingsplan. Daarbij biedt de Omgevingswet het instrument van het gemeentelijke programma, om een impuls te geven aan de soortenpopulaties binnen hun gemeente, zodat andere ontwikkelingen minder snel stranden vanwege negatieve effecten op soorten.

- Port of Rotterdam vraagt om een nadere onderbouwing in de nota van toelichting van de verwachting dat Afdeling bestuursrechtspraak in de toekomst soepeler om zal gaan met de uitvoerbaarheidsvereiste van de Wet ruimtelijke ordening en de verplichting uit de MER-richtlijn om de maximale effecten van plannen in beeld te brengen.

De nota van toelichting (toelichting bij artikel 9a.1 van het Bkl) refereert aan de eisen die moeten worden gesteld aan de passende beoordeling van plannen als voorzien in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn ten aanzien van omgevingsplannen. In de nota van toelichting is opgenomen dat nog niet duidelijk is hoe de Afdeling bestuursrechtspraak die eisen in de praktijk zal invullen. Er wordt op gewezen dat de thans in de jurisprudentie van de Afdeling gestelde eisen ten aanzien van bestemmingsplannen niet goed aansluiten bij het karakter van het toekomstige omgevingsplan, dat veelal veel globaler van opzet zal zijn en waarvoor ook geen beperking qua geldigheidsduur geldt. Er wordt in dat verband op gewezen dat de strikte eisen als zodanig volgens in de nota van toelichting aangehaalde deskundigen niet voortvloeien uit de habitatrichtlijn en er wordt in dit verband ook gewezen op de conclusie van de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie d.d. 9 juni 2005 in zaak C-6/04 (Commissie tegen VK). De aangehaalde deskundigen gaan ervan uit dat de huidige wijze van toetsen van de afdeling direct samenhangt met het huidige systeem van het Nederlandse ruimtelijke orderingsrecht, dat met de komst van de Omgevingswet echter aanmerkelijk zal wijzigen – ook al door het vervallen van uitvoeringstoets in de huidige vorm – en dat dit ook ruimte biedt voor een globalere toetsing in de passende beoordeling, aansluitend op het abstractieniveau van het omgevingsplan. Op dit moment is er niet meer onderbouwing of zekerheid te bieden; afgewacht zal moeten worden hoe de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak zich ontwikkelt.

- De gemeente Noordoostpolder herinnert eraan in het kader van de consultatie van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet te hebben verzocht om de beoordeling van de maximale stikstofuitstoot te verschuiven van het moment van de vaststelling van een omgevingsplan naar het stadium van concrete bouwplannen. Zij meent dat met de regeling van de toedeling van



stikstofontwikkelingsruimte via een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit (artikel 4.32 van het Bkl) gehoor is gegeven aan haar verzoek.

Artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn vereist dat behalve bij concrete projecten ook bij plannen – waaronder omgevingsplannen – met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling plaatsvindt. Ook de stikstofaspecten zullen daarbij moeten worden beoordeeld. Aan die eis, die met de richtlijn gegeven is, kan in dit aanvullingsbesluit niets worden veranderd. Dat een omgevingsvergunning voor concrete Natura 2000-activiteiten tevens kan voorzien in toedeling van stikstofontwikkelingsruimte op grond van het programma aanpak stikstof, is op zichzelf overigens ook niet nieuw. Het huidige artikel 2.7 van het Besluit natuurbescherming bevat een vergelijkbare regeling voor de huidige Natura 2000-vergunningen, die straks door de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit worden vervangen.

- Deze gemeente gaat er ook van uit dat onder de Omgevingswet het bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is, en dat dus zonder doorkruising van bevoegdheden in het omgevingsplan de eis kan opnemen dat ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken pas kunnen worden uitgevoerd na verlening van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit.

De bevoegdheidsregeling blijft ongewijzigd ten opzichte van de bevoegdheidsregeling onder de Wet natuurbescherming en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Zoals blijkt uit de artikelen 4.6 en 4.12 van het Ob zijn gedeputeerde staten van de provincie – ingeval sprake is van bepaalde nationale belangen: de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – over het algemeen bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit bij enkelvoudige aanvragen of bij meervoudige aanvragen waarbij uitsluitend ook een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit wordt aangevraagd. Ingeval sprake is van een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij ook een andere vergunning dan een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of voor een flora- en fauna-activiteit wordt aangevraagd, zijn inderdaad burgemeester en wethouders bevoegd gezag. In dat geval moeten echter voor het natuurdeel advies en instemming worden gevraagd aan het normaliter bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of voor een flora- en fauna-activiteit (artikelen 4.25 en 4.31 Ob). De figuur en advies en instemming vervangt de figuur van de verklaring van geen bedenkingen, die thans onder het regime van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is vereist.

In hoeverre in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State na invoering van de Omgevingswet anders zal worden geoordeeld over de geschetste doorkruising van bevoegdheden, staat derhalve te bezien. Overigens staat de huidige jurisprudentie niet in de weg aan een rechtstreekse gemeentelijke plafonnering van de hoeveelheid stikstof die een activiteit op een bepaalde locatie mag uitstoten. Ook het omgevingsplan zal dergelijke plafonds kunnen instellen. Het probleem in de huidige jurisprudentie zit in de verknoping van het plafond

met de verkrijging van een Natura 2000-vergunning, waarvoor immers een ander bevoegd gezag geldt.

## 5.6 Overig

- De NOJG verwijst naar de opsomming van onderwerpen in paragraaf 4.1 van de nota van toelichting "de beoordelingskaders voor het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten, flora- en fauna-activiteiten, jachtgeweeractiviteiten en valkeniersactiviteiten (artikel 5.18 van de Omgevingswet)". Vervolgens merkt deze organisatie op: *"Dit is onduidelijk. Geef duidelijkheid, noem het 'omgevingsplan' wat de provincies moeten maken. Zelfs de 'natuurbeheerplannen' moeten daarin worden opgenomen. Maak toch vooral duidelijk dat de genoemde activiteiten een vergunning behoeven als de activiteiten in conflict zijn met het omgevingsplan (nu nog 'beheerplan') In algemene zin schrijven dat jacht wat immers valt onder een 'jachtgeweeractiviteit' in een Natura 2000 gebied een vergunning behoeft, is niet waar."*

Paragraaf 4.1 bevat een algemene opsomming van de onderwerpen die in het Besluit kwaliteit leefomgeving op grond van de Omgevingswet in ieder geval moeten worden geregeld op het vlak van natuur. In de daarop volgende paragrafen worden de onderwerpen verder toegelicht. Omgevingsplannen staan los van de beoordelingskaders voor omgevingsvergunningen voor een Natura 2000-activiteit, een flora- en fauna-activiteit, een jachtgeweeractiviteit en een valkeniersactiviteit. Zij worden ook niet door provincies maar door gemeenten opgesteld. De provincies stellen regels bij omgevingsverordening.

Over de uitoefening van de jacht zijn algemene regels gesteld in het Bal, daarvoor is geen omgevingsvergunning vereist zoals in de nota van toelichting bij de betrokken bepalingen is aangegeven. De provincies kunnen van deze regels niet afwijken: de mogelijkheid van maatwerk op dit punt is uitgesloten in de artikelen 11.30, tweede lid, en 11.32, tweede lid, van het Bal. Voor het gebruik van een geweer bij de uitoefening van de jacht is wel een specifieke omgevingsvergunning vereist, namelijk de omgevingsvergunning voor de jachtgeweeractiviteit. De regels voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit worden gesteld in het Bkl en niet bij omgevingsverordening of omgevingsplan, en in die laatstgenoemde instrumenten kan ook niet worden afgeweken van de regels in het Bkl.

Als de uitoefening van jacht in een Natura 2000-gebied plaatsvindt en sprake is van mogelijke significante verstoring van soorten of verslechtering van leefgebieden waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen, dan is de activiteit – net als alle andere activiteiten met dergelijke potentiële effecten – een Natura 2000-activiteit waarvoor op grond van artikel 5.1 van de Omgevingswet een omgevingsvergunningplicht geldt. Dat is niet iets wat geregeld is in het Bkl. Wel zijn daar de kaders voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit neergelegd. Deze sluiten aan bij de vereisten van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de habitatrictlijn.

## **6. Wijziging van het Omgevingsbesluit**

### 6.1 Aanwijzing activiteiten van nationaal belang (rijksbevoegdheid)

- De bevoegdheid voor de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit die betrekking heeft op het landelijk gasnet ligt ingevolge artikel 4.12 van het Ob bij de Minister van de Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Gasunie doet in haar commentaar een suggestie om voor de omschrijving van het gasnet en daartoe behorende installaties beter aan te sluiten bij de andere wet- en regelgeving op dit vlak. Zij stelt voor "tussen- of bewerkingsstations" te vervangen door "gasdrukregelstations en gasdrukmeetstations".

Deze suggestie is overgenomen.

- Prorail vraagt om in de toelichting bij artikel 4.12 van het Ob de voorbeelden ten aanzien van autowegen en spoorwegen omwille van de duidelijkheid gelijk te trekken.

Daaraan is gevolg gegeven.

### 6.2 Faunabeheereenheden, faunabeheerplannen, wildbeheereenheden

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt waarom inspraak op faunabeheerplannen uitsluitend geldt voor wildbeheereenheden en niet voor andere maatschappelijke organisaties.

De betrokkenheid van de wildbeheereenheden, die kennis hebben van het gebied, de daarin aanwezige populaties en de effecten daarvan, is van wezenlijk belang om tot een goed faunabeheerplan te komen. Vandaar dat deze eis in de rijksregelgeving wordt gesteld. De wildbeheereenheden leveren op dat punt input voor de faunabeheereenheden, wat verder gaat dan het uitbrengen van een zienswijze.

De regels over de toepasselijke procedure worden door de betrokken provincie bij omgevingsverordening gesteld. De provincie kan daarbij de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de inspraakmogelijkheid van eenieder regelen.

- Een particulier vindt het vanzelfsprekend dat de wildbeheereenheid wordt gehoord over het ontwerp van het faunabeheerplan (artikel 6.3 van het Ob). Omwille van het brede maatschappelijke draagvlak en de (wetenschappelijke borging) van de kwaliteit van faunabeheerplannen lijkt deze inspreker het opleggen van een verplichting tot het horen van maatschappelijke organisaties en wetenschappers en het uitvoeren van een peer review door wetenschappers veel meer voor de hand te liggen.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming maken ook maatschappelijke organisaties deel uit van de besturen van de faunabeheereenheden. Bovendien kunnen – zo

nodig – wetenschappers worden gehoord over aspecten uit de voorgenomen plannen. Artikel 6.1 van het Ob continueert deze regeling. Het instellen van een verplichte peer review door wetenschappers en maatschappelijke organisaties is derhalve niet nodig.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe mist de in artikel 3.12, negende lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen opdracht aan provinciale staten om bij omgevingsverordening regels te stellen waaraan in hun provincie werkzame faunabeheereenheden en de door deze vastgestelde faunabeheerplannen moeten voldoen.

Deze opdracht is opgenomen in artikel 8.1, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

- Een particulier vraagt of de verplichting van artikel 6.3, vierde lid, van het Ob om afschotgegevens te verstrekken geldt voor de individuele houder van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit.

Dat is juist. De verplichting kan door de provincie bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, via een last onder dwangsom.

- De KNJV wijst op een onvolkomenheid waarin paragraaf 2.3.2 van de nota van toelichting waar bij de weergave van de wettelijke regeling de aansluitplicht voor wildbeheereenheden werd gekoppeld aan jachthouders in plaats van jachthouders met een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit. De faunabeheereenheid Zuid-Holland wijst op een fout in paragraaf 3.3.4.1 van de nota van toelichting, waar in relatie tot faunabeheereenheden juist werd verwezen naar tot gebruik van het geweer gerechtigde jachthouders, terwijl het gaat om jachthouders sec, en op een onduidelijkheid in de toelichting bij artikel 6.2 van het Ob.

Al deze punten zijn verbeterd.

- Het NOVO meent dat jachthouders die geen omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit hebben maar wel een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit, zich ook moeten kunnen aansluiten bij een wildbeheereenheid.

Op grond van artikel 8.2, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, geldt de aansluitplicht alleen voor jachthouders die een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit hebben. Dit in navolging van artikel 3.14, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. De bepaling maakt evenwel duidelijk dat ook anderen lid van de wildbeheereenheid kunnen zijn. Op grond van artikel 8.2, vijfde lid, kan de provincie bij omgevingsverordening nadere regels stellen over wildbeheereenheden.

- Een particulier en de faunabeheereenheid Zuid-Holland vragen hoe de aansluitplicht bij een wildbeheereenheid van artikel 8.2 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet

natuur Omgevingswet, moet worden uitgelegd als een jachthouder die een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit bezit jachtvelden in het werkgebied van meer wildbeheereenheden heeft. Dit mede in het licht met de koppeling met het faunabeheerplan.

In dat geval volstaat een enkelvoudig lidmaatschap bij één van de wildbeheereenheden. De tekst van artikel 8.2, eerste lid, van de Omgevingswet stelt geen verdergaande eisen. Artikel 3.14, eerste lid, van de Wet natuurbescherming stelt geen andere eisen. Waar dat artikellid een relatie legt met de uitvoering van het faunabeheerplan van de faunabeheereenheid voor dat gebied, is dat gerelateerd aan de wildbeheereenheid, niet aan de aangesloten jachthouder. Dat is verduidelijkt door de functie van de wildbeheereenheid in artikel 8.2 van de Omgevingswet in een apart lid te regelen (derde lid). De verplichting voor de jachthouder die gerechtigd is tot het gebruik van een geweer om zelf bij de uitoefening van jacht, populatiebeheer of schadebestrijding aan het faunabeheerplan voor het betrokken gebied te voldoen, is geregeld in het artikel 11.64 van het Bal, zoals aangevuld door dit Aanvullingsbesluit.

- De KNJV vindt de weergave van de taak van de wildbeheereenheid in relatie tot de uitvoering van het faunabeheerplan in paragraaf 3.3.4.1 van de nota van toelichting niet juist.

De betrokken omschrijving sluit direct aan bij de tekst van artikel 8,2 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Duidelijk is evenwel – zoals de KNJV aangeeft – dat de feitelijke uitvoering in de praktijk plaatsvindt door individuele aangeslotenen bij de wildbeheereenheid en dat de wildbeheereenheid hier de feitelijke uitvoering vooral bevordert en coördineert. Dat is in de tekst iets meer tot uitdrukking gebracht.

- De NOJG informeert naar de mogelijkheid van een uitzondering op de aansluitplicht bij een wildbeheereenheid die geldt voor jachthouders met een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit en daarbij geldende procedures.

Op grond van artikel 8.2, vijfde lid, van de Omgevingswet, zoals aangevuld overeenkomstig de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, is het aan provincies om bij omgevingsverordening regels te stellen over de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder jachthouders met een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit zijn uitgezonderd van de aansluitplicht bij wildbeheereenheden. Net zo min als artikel 3.14, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, bevat het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet nadere instructieregels over te volgen procedures en eventuele aanvragen. Het is aan de provincie om dergelijke regels in voorkomend geval in de omgevingsverordening op te nemen. Doet de provincie dat niet, dan staat het belanghebbenden vrij om op vormvrije wijze een verzoek aan de provincie te doen om onder de uitzondering te worden gebracht.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 4.5 van deze bijlage.

### 6.3 Overig

- De Omgevingsdienst West-Holland vraagt wanneer sprake is van een instemming door het bevoegd gezag en of het instemmend bevoegd gezag verantwoordelijk wordt voor toezicht en handhaving.

Net als voorheen bij de verklaring van geen bedenkingen het geval was, zijn advies en instemming van gedeputeerde staten vereist als sprake is van een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning, die betrekking heeft op een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit en een andere omgevingsvergunningplichtige activiteit. Dat is geregeld in de artikel 4.25 van het Ob (en artikel 4.31 van het Ob als de Minister van de Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in plaats van gedeputeerde staten het bevoegd gezag is, vanwege de aanwezigheid van een nationaal belang).

Behalve het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning verleent (artikel 18.2, tweede lid, van de Omgevingswet) is ook het instemmend bevoegd gezag bevoegd tot handhaving (artikel 18.3 van de Omgevingswet in samenhang met artikel 13.3 van het Ob). Het is aan de betrokken bestuursorganen onderling om goede afspraken te maken over de invulling van de handhavingsbevoegdheid.

- Het IPO merkt op dat in de nota van toelichting wordt gemeld dat de eventuele kwantificering van de instandhoudingsdoelen en de rode lijsten landelijk niet passen in een omgevingsvisie en zullen worden gepubliceerd in de Staatscourant en nog niet wordt ontsloten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Deze informatie bevat deels wel geo-informatie volgens het IPO maar het beheer van deze digitale informatie is nergens belegd. Het vraagt of dit nog wordt geregeld.

Noch de kwantificering van de landelijke doelen noch de rode lijsten bevatten geo-informatie. Op dat punt speelt derhalve geen probleem.

- De groene organisaties vragen zich bij artikel 10.19a van het Ob af, of van de verlaging van de (vergunningvrije) grenswaarden voor stikstofdepositie (artikel 11.19, derde lid, van het Bal, zoals opgenomen in de consultatieversie) wel op geschikte wijze mededeling wordt gedaan.

De grenswaarde is in het licht van de eerder aangehaalde PAS-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vervallen en ook de daaraan gekoppelde mededeling over een verlaging. Deze was overigens in het verleden enkel faciliterend. Het betrof niet een op rechtsgevolg gericht besluit: de verlaging van de grenswaarde vond immers van rechtswege plaats. De mededeling gebeurde dan ook op de internetsite waar ook alle andere relevante informatie over het programma aanpak stikstof was te vinden.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt om de geldigheidsduur van de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit gelijk stellen met de geldigheidsduur van

de huurovereenkomst van het jachtrecht (artikel 8.3, eerste lid, onder d, van de Omgevingswet), vanwege regeldrukverlichting.

De huur van een jachtrecht en de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit zijn twee verschillende dingen. De duur van de omgevingsvergunning is beperkt tot één jaar, omdat uit een oogpunt van veiligheid de bezitter van een dergelijke omgevingsvergunning – die het recht geeft een jachtgeweer te gebruiken – jaarlijks moet worden gescreend.

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe vraagt aandacht voor de bescherming van persoonsgegevens bij de verstrekking van gegevens over het verzekerd zijn voor het gebruik van het jachtgeweer aan derden.

Deze bescherming wordt geboden door de Algemene Verordening Gegevensbescherming en de Uitvoeringswet Algemene Verordening gegevensbescherming.

- Het IPO vraagt in zijn commentaar aandacht voor artikel 10.24, eerste lid, onder j van het Omgevingsbesluit. Daarin wordt de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing verklaard op "een Natura 2000-activiteit, als bij de voorbereiding van de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming een passende beoordeling wordt gemaakt". Het IPO geeft aan dat het onderscheidend criterium dat een passende beoordeling is gemaakt, niet uitvoerbaar is. Of een passende beoordeling nodig is, is namelijk onderdeel van de inhoudelijke beoordeling van een aanvraag. Dit leidt volgens het IPO tot rechtsonzekerheid voor de aanvrager, omdat dit betekent dat ook tijdens de behandeling van een aanvraag de procedure en de beslistermijn kan wijzigingen. Het pleit daarom voor toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure op alle aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit.

De betrokken bepaling is opgenomen in het Omgevingsbesluit zoals dat in het Staatsblad is gepubliceerd. Het onderhavige Aanvullingsbesluit regelt niets op dit punt. Het voorstel om de reeds vastgestelde bepaling van het Omgevingsbesluit aan te passen is niet gevolgd, omdat daarmee stevast ook omgevingsvergunningen voor kleinere ingrepen die geen significante gevolgen kunnen hebben onder de reikwijdte van de verplichting van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure worden gebracht en verder wordt gegaan dan de eisen die op dit punt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgen.<sup>15</sup> Het voorstel sluit ook niet aan bij de huidige praktijk in veel provincies en bij het Rijk. Niet duidelijk is bovendien hoe lopende de voorbereidingsprocedure tot andere conclusies ten aanzien van het wel of niet maken van een passende beoordeling kan worden gekomen, omdat ingeval van twijfel over mogelijke significante gevolgen altijd een passende beoordeling moet worden opgesteld, zoals uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt.

---

<sup>15</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2016, C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK.



- Het IPO vraagt zich, verwijzend naar de rapportageverplichtingen in de nieuwe artikelen 10.36a, 10.36c en 10.36d van het Omgevingsbesluit af hoe en in welk register of welke gegevensverzameling dit moet worden vastgelegd.

De betrokken gegevens worden niet in een aangewezen nationaal register vastgelegd. Zij worden verzameld met het oog op de rapportage overeenkomstig het voorgeschreven format aan de Europese Commissie, voor zover het de vogel- en habitatrichtlijn betreft. De rapportage van de provincies over het natuurnetwerk Nederland wordt toegezonden aan de Tweede Kamer en opgenomen in de kamerstukken.

- Het IPO geeft aan dat het Digitaal Stelsel Omgevingswet nog niet is ingesteld op het digitaal raadplegen van een omgevingsvergunning. Voor de begrippen cumulatieve effecten op Natura 2000-gebieden en cumulatieve effecten op de nationale populatiedichtheden van bepaalde soorten is het zeer van belang dat deze vergunningen wel worden opgenomen en verzameld zodat voor natuur uiteindelijk wel een nationale boekhouding van "vergunde natuurruimte" en afgegeven ontheffingen voor verstoring/vernietiging van leefgebied/habitat kan worden bijgehouden. Het IPO vraagt hoe de minister hierover denkt.

Het door het IPO aangegeven belang wordt onderkend. Tegelijk wordt erop gewezen dat ook nu niet alle bevoegde gezagen hun vergunningen publiceren, ook niet op de eigen websites. Er is hier duidelijk sprake van een groeiproces. Wat betreft de cumulatieve effecten op Natura 2000-gebieden wordt er overigens op gewezen dat volgens vaste jurisprudentie hier moet worden gekeken naar in voorbereiding zijnde plannen en projecten waarvoor een omgevingsvergunning is aangevraagd, maar nog niet is verleend.

- Verder pleit het IPO ervoor dat gedeputeerde staten per geval moeten kunnen bepalen of de uitgebreide dan wel de reguliere procedure wordt toegepast. De faunabeheereenheid Zuid-Holland vindt het wenselijk dat voor een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit ten behoeve van populatiebeheer de mogelijkheid wordt opgenomen om te kiezen voor toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 16.65 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Invoeringswet Omgevingswet, maakt het mogelijk dat op verzoek of met instemming van de aanvrager afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt toegepast op de voorbereiding van een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning. In dat geval gelden ook de beslistermijnen van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Verder kan het bevoegd gezag ook in de reguliere procedure kiezen voor een informele raadpleging van het publiek, met toepassing van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht. In dat laatste geval blijft de reguliere beslistermijn gelden. Het bevoegd gezag kan echter niet per geval eenzijdig besluiten om toepassing te geven aan de formele procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht met toepassing van de ruimere beslistermijnen van artikel 16.66 van de

Omgevingswet. Daar staat artikel 16.62, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Invoeringswet Omgevingswet, aan in de weg. De achtergrond daarbij is dat een dergelijke eenzijdige keuze tot onvoorspelbaarheid voor de aanvrager over de duur van de procedure zou leiden.

- De Omgevingsdienst West-Holland geeft aan dat uit het Aanvullingsbesluit niet duidelijk wordt of soortenbescherming ook een thema is bij het te nemen mer-beoordelingsbesluit bij omgevingsvergunningen. Als dat niet zo is moet dit volgens de dienst worden gerepareerd.

Het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet regelt net zo min als de Wet natuurbescherming iets over de mer-(beoordelings)plicht. Regels over dit onderwerp zijn nu gesteld bij en krachtens de Wet milieubeheer en gaan over naar de Omgevingswet via het reguliere spoor van de Omgevingswet en het Ob. De regels over de mer-(beoordelings)plicht zijn gesteld in afdeling 16.4 van de Omgevingswet en uitgewerkt in hoofdstuk 11 van het Ob. Zoals artikel 16.53, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt, wordt bij het nemen van een besluit dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben en waarvoor een mer moet worden gemaakt of een mer-beoordelingsplicht geldt, rekening gehouden met alle gevolgen die het project voor het milieu kan hebben. Daaronder vallen vanzelfsprekend ook gevolgen voor dier- en plantensoorten.

## **7. Uitvoering, handhaving, lasten**

- De VNG en de groene organisaties wijzen in commentaren op het belang van een goede informatievoorziening over de natuurvereisten, zowel richting de initiatiefnemers als de gemeenten bij wie een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend. De groene organisaties pleiten voor het opnemen van een onderzoeksplicht in het Besluit bouwwerken leefomgeving, of een informatieplicht, op te nemen in instructieregels voor provincies en gemeenten. De VNG gaat ervan uit dat het mogelijk is om als gemeente in het omgevingsplan regels op te nemen dat bij bepaalde omgevingsplanactiviteiten bij aanvragen gegevens moeten worden verstrekt op grond waarvan het bevoegd gezag kan beoordelen of er mogelijk consequenties voor soorten zijn.

Een goede informatiehuishouding is inderdaad van wezenlijk belang. In de door de groene organisaties bepleite onderzoeksplicht is al voorzien: deze ligt besloten in de specifieke zorgplicht van artikel 11.6, eerste lid, van het Bal, zoals deze voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten verder is uitgewerkt in het tweede en derde lid. Verder vloeit uit artikel 2.2 van de Omgevingswet de verplichting voort voor bestuursorganen om samen te werken en elkaar te informeren. Dat geldt ook voor het elkaar informeren over feitelijke ontwikkelingen die van belang zijn in het kader van toezicht en handhaving en het maken van afspraken wie wat in dat kader oppakt. Voor het vragen van gegevens die als zodanig geen samenhang hebben de behandeling van een aanvraag om een omgevingsplanactiviteit biedt de Omgevingswet echter geen basis.

Rijk en provincies zullen ervoor zorg dragen dat de gemeenten voor de vervulling van hun loketfunctie over voldoende informatie beschikken om een eerste inschatting te maken of de betrokken activiteit ook nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden of beschermde flora- en fauna kan hebben en of eventueel een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit moet worden aangevraagd. Voor nadere informatie kan de gemeente vervolgens bij de provincie terecht en – als de belanghebbende geen gecombineerde aanvraag wil doen – naar de provincie doorverwijzen voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of voor een flora- en fauna-activiteit. Uiteindelijk is de initiatiefnemer van de activiteit evenwel te allen tijde zelf verantwoordelijk voor het vragen van de juiste omgevingsvergunningen en voor het zich daarover informeren. De bedoeling is dat – met inachtneming van de fasering bij de uitbouw van het Digitaal Stelsel Omgevingswet – deze informatievoorziening ten opzichte van de bestaande situatie verder wordt verbeterd in directe samenspraak met de bestuurlijke partijen.

- Het Functioneel parket wijst erop dat zowel door de bestuursrechter als de strafrechter meermalen uitgesproken dat van een verstoring van vogels pas sprake is, als (in strafrechtelijke termen) bewezen wordt dat een verstoring nadelig effect heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van soorten voor dat gebied (Natura 2000-activiteit) of voor die soort (flora- en fauna-activiteit). Dat bewijs is in de praktijk nagenoeg ondoenlijk te leveren, waardoor de betreffende artikelen niet handhaafbaar blijken<sup>16</sup>. De groene organisaties vinden het onnodig om de uitzondering op het verbod op verstoren van vogels in artikel 11.38, derde lid, van het Bal op te nemen.

De voorwaarde dat sprake moet zijn van “een significant gevolg in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied” voor het vergunningplichtig zijn van een Natura 2000-activiteit vanwege een verstoring van dieren, vloeit direct voort uit de tekst van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn. De voorwaarde voor het vanwege een verstoring vergunningplichtig zijn van een flora- en fauna-activiteit “dat de verstoring van dieren van wezenlijke invloed is op de soort” vloeit voor vogelrichtlijnsoorten voort uit artikel 5, onder d, van de vogelrichtlijn. Artikel 12 van de habitatrichtlijn bevat voor de verstoring van dieren van habitatrichtlijnsoorten niet expliciet de voorwaarde van een wezenlijke invloed; daar is jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie bepalend voor de uitleg of sprake is van een verstoring.

De huidige Wet natuurbescherming sluit nauwkeurig bij de richtlijnbevestigingen aan en het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet zet deze op beleidsneutrale wijze om. Dat voorkomt dat activiteiten die geen wezenlijke invloed hebben op de natuur nodeloos, in de sfeer van het strafrecht worden getrokken. Duidelijk is dat dit hogere eisen stelt aan de bewijsvoering. Bij Natura 2000-activiteiten zullen daarvoor de ecologische gevolgen moeten worden aangetoond in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen die voor de betrokken soort in het

---

<sup>16</sup> Zie in dit verband: hof Arnhem ECLI:NL:GHARN:2012:BW7281 ; hof Arnhem-Leeuwarden ECLI:NL:GHARL:2018:7151 en Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ECLI:NL:RVS:2019:296.

aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied zijn opgenomen en zijn uitgewerkt in het beheerplan voor het gebied.

Voor flora- en fauna-activiteiten dienen de effecten van de activiteiten op de populatie te worden onderzocht met betrekking tot de lokale, regionale, landelijke en Europese stand van de soort. Op welk van deze niveaus dit moet gebeuren, hangt af van de soort. Er is geen sprake van een wezenlijke invloed wanneer de populatie de mogelijke negatieve effecten van de activiteiten zélf zodanig teniet kan doen dat er geen invloed is op de gunstige staat van instandhouding van de soort, bijvoorbeeld doordat er voldoende uitwijkmogelijkheden zijn naar een volwaardig leefgebied elders. In alle gevallen geldt proportionaliteit. Effecten op een zeer zeldzame soort zullen op een lager niveau moeten worden gezien dan een zeer algemene soort. Bij soorten die zich niet over grote afstanden kunnen verplaatsen, zoals amfibieën, reptielen, planten en veel soorten insecten, is eerder sprake van een wezenlijk negatieve invloed dan bij soorten die zich over grotere afstanden kunnen verplaatsen. Verder is van belang of het effect tijdelijk of permanente is. Van tijdelijke effecten kan een populatie van een soort zich over het algemeen gemakkelijker herstellen dan van een aanhoudend negatief effect. Dit is in de nota van toelichting verduidelijkt.

- Het Functioneel parket wijst ook op een aantal samenhangende strafrechtelijke uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 17 mei 2018.<sup>17</sup> In deze zaken heeft de rechtbank overwogen dat het begrip 'opzet' in de Wnb 'boos opzet' betekent. Het Openbaar Ministerie bestrijdt deze opvatting en heeft onder meer op dit punt hoger beroep ingesteld. Het Functioneel Parket vindt het wenselijk dat de wetgever uitspreekt dat met de Wet natuurbescherming en dus met de Omgevingswet en de daaronder vallende besluiten niet is bedoeld om de invulling van het opzetbegrip in het strafrecht te wijzigen. Daar is immers volgens bestendige jurisprudentie altijd sprake van kleurloos opzet.

Het kabinet deelt de opvatting van het functioneel parket. De nota van toelichting is aangevuld met een verduidelijking dat hier sprake is van kleurloos opzet.

- De VNG wil dat nader onderzoek wordt gedaan naar de financiële gevolgen van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voor de gemeenten, onder meer vanwege de verplichting om natuur mee te wegen in de omgevingsvisie, het opstellen van programma's en het omgevingsplan. De VNG meent dat het regeldrukonderzoek uit 2015 ten aanzien van de Wet natuurbescherming op dit punt niet actueel is.

Het regeldrukonderzoek uit 2015 gaat niet over gemeentelijke lasten, maar over regeldruklasten voor burgers en bedrijven. Voor burgers en ondernemers verandert er ten aanzien van de administratieve verplichtingen, onderzoeksverplichtingen, vergunningplichten enzovoorts ten opzichte van de Wet natuurbescherming niets. Tegen die achtergrond kan worden geconcludeerd dat het enige regeldrukeffect voor burgers en ondernemers is gelegen in

---

<sup>17</sup> o.a. ECLI:NL:RBAMS:2018:3373.

het kennis moeten nemen van de natuurregels, zoals deze zijn geland in een nieuw stelsel, met een nieuwe ordening en soms iets gewijzigde formuleringen. Op die lasten wordt ingegaan in hoofdstuk 6 van de nota van toelichting.

Van een toename van gemeentelijke lasten door dit Aanvullingsbesluit is geen sprake. Het bevat geen regels over omgevingsvisies, over omgevingsplannen (buiten de al bestaande verplichte passende beoordeling voor plannen met mogelijk significant negatieve gevolgen als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn) en het verplicht niet tot het opstellen van specifieke programma's. Op de lasten voor gemeenten die voortvloeien uit de Omgevingswet zelf, is ingegaan in paragraaf 10.3 van de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel voor de Omgevingswet.<sup>18</sup>

- Het NOVO wijst erop dat het houden van een roofvogelshow in het veld verboden is, maar dat houders van een omgevingsvergunning zich wel in het veld kunnen bevinden met een roofvogel en vragen hoe dat gehandhaafd gaat worden.

Het is een valkenier met een omgevingsvergunning voor een valkeniersactiviteit toegestaan zich ter uitoefening van de jacht, ter uitvoering van schadebestrijding op grond van een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit, of ter uitoefening van populatiebeheer op grond van een omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteit wel toegestaan zich met de specifiek daarvoor toegelaten jachtvogels in het veld te bevinden. Het is voor een handhavende instantie niet ingewikkeld om in het veld vast te stellen wat de aard van de activiteit is en of degene die de roofvogel onder zich heeft daartoe gerechtigd is.

## **8. Overige onderwerpen**

- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe stelt dat de opname in artikel 2.19 van de Omgevingswet van een verwijzing naar rode lijsten tot een grote verzwaring van de regeldruk voor het park kan leiden.

Artikel 2.19 van de Ow heeft geen rechtsgevolgen voor burgers en ondernemers. Het betreft de omschrijving van de taken die op rijksniveau liggen, zoals artikel 2.18 van die wet een omschrijving geeft van taken die op provinciaal niveau liggen. Dit soort bepalingen zijn van belang om duidelijk te maken welke bestuurslaag welke verantwoordelijkheden heeft. Een soortgelijke bepaling bevat thans artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming, die enkele specifieke verantwoordelijkheden van de provincies regelt.

- De Omgevingsdienst West-Holland geeft aan dat 'natuurinclusief bouwen' een thema is dat thuishoort in hoofdstuk 5 duurzaamheid van het Bouwbesluit. Zij vraagt of dat zo blijft nu het

---

<sup>18</sup> Kamerstukken 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 316 e.v.

Besluit bouwactiviteiten leefomgeving (Bbl) daarvoor in de plaats treedt en wat de relatie met het Aanvullingsbesluit Natuur Omgevingswet is. In dit verband vraagt de Omgevingsdienst ook hoe bij niet-vergunningplichtige activiteiten, zoals bijvoorbeeld de sloop van een gebouw met vleermuizen, het natuurbelang is verzekerd.

Het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet stelt geen specifieke regels over het bouwen en voegt dus ook geen regels toe aan het Bbl. Ook de Wet natuurbescherming en onderliggende regelgeving stellen op dit vlak geen specifieke regels; het Aanvullingsbesluit natuur strekt tot een beleidsneutrale overgang van dat stelsel.

Wel is het zo dat de in het Bal opgenomen soortenbeschermingsbepalingen óók gelden voor de bouw. Te denken valt bijvoorbeeld aan het opzettelijk vernielen of opzettelijk beschadigen van nesten, rustplaatsen en eieren van vogels, of het opzettelijk wegnemen van nesten van die vogels, dat is aangewezen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit. Ook het opzettelijk beschadigen of vernielen van de vaste voortplantingsplaatsen en rustplaatsen van soorten die zijn genoemd in bijlage IV bij de habitatrictlijn of in bijlage IX, onder A, van het BAL gelden als een vergunningplichtige flora- en fauna-activiteit. Het vangen of doden van dieren beschermde soorten en het vernielen of ontwortelen van planten van beschermde soorten is ook een omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit. Bij al deze activiteiten is niet relevant of de activiteit onderdeel is van een bouwactiviteit of niet, en het feit dat voor het bouwen of slopen onder het Bbl geen vergunningplicht geldt, laat de verplichting om op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet en de paragrafen 11.2.2 e.v. van het Bal over een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit te beschikken onverlet. Verder geldt ook de specifieke zorgplicht ten aanzien van de natuur mede voor activiteiten die in de bouw plaatsvinden. Overigens geldt voor bouwactiviteiten die worden verricht overeenkomstig de door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit goedgekeurde gedragscode van de Stichting Stroomversnelling (gedragscode natuurinclusief renoveren, website RVO) een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten.

Het is niet de bedoeling dat bij de regeling van allerlei specifieke activiteiten zoals slopen en bouwen vergunningplichten vanwege andere aspecten, zoals de omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteit, worden herhaald. De regelgeving zou dan moeilijker toegankelijk worden en het risico bestaat ook dat dergelijke kruisverwijzingen niet volledig zijn en dat in gevallen waarin geen verwijzing is opgenomen a-contrario wordt geredeneerd dat er geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit nodig is. Daarbij zal ook niet elk slopen nadelige gevolgen voor dier- en plantensoorten hebben, zodat het moeilijk is hier een algemene uitspraak in wetgeving over te doen.

De bedoeling is dat in de toekomst via het Digitaal stelsel Omgevingswet beter inzicht wordt verschaft in de gevallen waarin een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is vereist.

- Het IPO vraagt aandacht voor het overgangsrecht. Een groot deel van het overgangsrecht is geregeld in hoofdstuk 2 van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, maar niet alles.

Inmiddels is in artikel IV van het Aanvullingsbesluit voorzien in een overgangsrechtelijke bepaling voor enkele onderwerpen die niet in hoofdstuk 2 van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet zijn geregeld.

- Staatsbosbeheer wijst op ontbrekende begripsomschrijvingen en meent verder dat alle Europese verordeningen en richtlijnen met een hoofdletter moeten aanvangen.

Veel van de begripsomschrijvingen zijn in de bijlage van de Omgevingswet opgenomen en gelden ook voor de daarop gebaseerde regelgeving. Een aantal ontbrekende begripsomschrijvingen is toegevoegd aan het Aanvullingsbesluit.

In de Omgevingswet worden Europese verordeningen en richtlijnen in beginsel met kleine letters geschreven. Het Aanvullingsbesluit is daarin volgend.

- Het IPO wijst erop dat onder de Wet natuurbescherming de figuur werd toegepast van 'de positieve afwijzing' voor de ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen en vraagt of dat onder de Omgevingswet ook mogelijk is, of dat hiervoor een wettelijke bepaling moet worden opgenomen.

De positieve afwijzing is niet meer dan de afwijzing van een verzoek om een omgevingsvergunning op de grond dat geen omgevingsvergunning is vereist, bijvoorbeeld – bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit – omdat op voorhand zeker is dat een activiteit geen nadelige gevolgen voor beschermde flora en fauna zal hebben, of omdat een vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht van toepassing is. Dat vloeit voort uit het algemene bestuursrecht en behoeft geen specifieke regeling.

- De NMV heeft opmerkingen over het ammoniakbeleid (stalvloeren) en Europese landbouwbeleid (dat te weinig rekening zou houden met de negatieve gevolgen voor agrariërs).

De aan de orde gestelde onderwerpen worden niet geregeld in dit Aanvullingsbesluit en blijven hier derhalve buiten beschouwing.