

CONSULTATIEVERSLAG

1. Inleiding

Een ontwerp van het wetsvoorstel is door de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken op 21 november 2016 aan bestuurlijke koepelorganisaties en maatschappelijke organisaties toegezonden met het verzoek om schriftelijk commentaar te leveren. Op diezelfde dag is het ontwerp op het internet¹ geplaatst. Begin december 2016 zijn voorlichtingsbijeenkomsten gehouden waarin het ontwerp is toegelicht en waar gelegenheid was om vragen te stellen. De reactietermijn eindigde op 21 januari 2017.

Het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen hebben gereageerd op het ontwerp van dit wetsvoorstel. De gemeenten Amsterdam, Deventer, Noordoostpolder en Utrecht en de Omgevingsdienst IJmond hebben een separate reactie gestuurd.

Voorts is van de volgende belangenorganisaties, in alfabetische volgorde, een reactie ontvangen: Algemene Vereniging Inlands Hout, Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, Koninklijke Vereniging van Nederlandse Houtondernemingen, Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, Natuurmonumenten mede namens een groot aantal natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties,² Nederlandse Gasunie, Nederlandse Melkveehouders Vakbond, Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer, Nederlandse Vereniging Plaagdiermanagement Bedrijven, Platform Waterrecreatie, Port of Rotterdam, Staatsbosbeheer, Stichting Dier & Recht, Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe, Vereniging van Recreatieondernemers Nederland, Vereniging van Waterbedrijven in Nederland, VNO-NCW en MKB-Nederland en Werkgroep 'Op dezelfde leest'. Ook enkele particulieren hebben gereageerd.

In dit reactiedocument worden de commentaren, onderscheiden naar thema's, besproken. Enkele organisaties hebben aangegeven dat hun commentaar niet openbaar is. Het commentaar van die organisaties is in dit document anoniem verwerkt.

Het ontwerp van het wetsvoorstel waarop commentaar is geleverd ('consultatieversie'), is door het vorige kabinet naar aanleiding van de ontvangen commentaren op onderdelen gewijzigd. Vervolgens is het gewijzigde ontwerp voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. Mede naar aanleiding van dat advies heeft het huidige kabinet enkele wijzigingen aangebracht ten opzichte van dat ontwerp.

Wanneer artikelen of onderdelen daarvan, van de consultatieversie naderhand een andere plaats hebben gekregen in het wetsvoorstel zoals dat is ingediend, wordt in de beschrijving van het commentaar en in de reactie daarop verwezen naar de artikelnummers en onderdelen van het wetsvoorstel zoals dat is ingediend. Alleen waar in het commentaar is verwezen naar de inhoud van bepalingen in de consultatieversie die naderhand zijn gewijzigd, en dus niet meer als

¹ www.internetconsultatie.nl/aanvullingswetsvoorstelnatuur.

² Deze natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties zijn: Soortenbescherming Nederland (samenwerking van Vogelbescherming Nederland, de Vlinderstichting, Stichting Reptielen Amfibieën Vissen Onderzoek Nederland, Zoogdierverseniging, Floristisch Onderzoek Nederland en EIS Kenniscentrum Insecten), Waddenvereniging, LandschappenNL, Dierencoalitie (18 organisaties), Natuur- en Milieufederaties, Dierenbescherming, Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging, Stichting De Noordzee, Wereld Natuur Fonds, Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid, Samenwerkingsverband Nationale Parken, Milieudefensie, Natuur & Milieu, Stichting Goois Natuurreservaat, Stichting Das & Boom en Vereniging Nederlands Cultuurlandschap.

zodanig zijn terug te vinden in het wetsvoorstel zoals dat is ingediend, wordt in dit reactiedocument expliciet gemeld dat de verwijzing betrekking heeft op de consultatieversie.

2. Overgang natuurbeschermingsregelgeving naar het stelsel van de Omgevingswet

1. Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe en de Nederlandse Vereniging Plaagdiermanagement Bedrijven vragen waarom de materiële normen in de uitvoeringsregelgeving zullen worden opgenomen en niet in de Omgevingswet zelf. Het Interprovinciaal Overleg vraagt naar de legitimiteit van straf- en verbodsbepalingen die zullen worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving. Diverse organisaties³ verzoeken om straks te worden geconsulteerd over het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur en benadrukken het belang van voorhang van het ontwerpbesluit bij het parlement.

Het kabinet merkt op dat binnen het stelsel van de Omgevingswet de hoofdzaak op wetsniveau worden geregeld, zoals de kerninstrumenten, procedurele waarborgen, vergunningplichten en ingrijpende bevoegdheden, zoals gedoogplichten. De inhoudelijke normstelling wordt gebundeld in een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur. Een belangrijk doel van deze bundeling is harmonisatie en het bevorderen van de inzichtelijkheid en toegankelijkheid voor gebruikers. Nu zijn die regels vaak verspreid over regelingen op verschillende niveaus, zonder dat de aard of de rechtsgevolgen daartoe aanleiding geven. Een ander doel van deze bundeling is om beter zorg te kunnen dragen voor een tijdige implementatie van Europese en internationale regelgeving. Dat laatste is van belang aangezien aan de omgevingswetgeving, met inbegrip van de natuurwetgeving, veel internationale regelgeving ten grondslag ligt. Gelet op de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht is gekozen voor bundeling en harmonisatie op het niveau van algemene maatregelen van bestuur. Dit neemt evenwel niet weg dat op wettelijk niveau regels worden gesteld over de inhoud van de normstelling in de algemene maatregelen van bestuur. Zo zijn in de Omgevingswet verplichtingen opgenomen die bepalen welke inhoudelijke regels in ieder geval moeten worden gesteld. Ook is op wettelijk niveau voorgeschreven welke oogmerken de regels mogen hebben. Dit aanvullingswetsvoorstel voorziet voor de onderwerpen die met de bescherming van de natuur te maken hebben in dezelfde waarborgen. Hiermee zijn die bevoegdheden ingekaderd. Ook zijn verplichtingen opgenomen om in ieder geval regels te stellen ter uitvoering van specifieke Europese of internationale regelgeving.

De Omgevingswet bevat waarborgen voor de betrokkenheid van het parlement en het publiek bij de normstelling. Artikel 23.4 van de Omgevingswet voorziet in publieksparticipatie bij de totstandkoming van regelgeving. Artikel 23.5 van deze wet bevat een voorhangprocedure voor ontwerp-regelgeving bij beide kamers der Staten-Generaal. Dit biedt de mogelijkheid voor het parlement om vroegtijdig in de procedure de ontwerp-regelgeving te beoordelen – en zo nodig wijzigingen voor te stellen.

³ Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Recreatieondernemers Nederland, Platform Waterrecreatie, Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer, Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, Natuurmonumenten mede namens natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties, Staatsbosbeheer, Algemene Vereniging Inlands Hout, Stichting Dier & Recht.

2. VNO-NCW en MKB-Nederland zijn van oordeel dat het wetsvoorstel een adequate basis biedt om de natuurwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet te brengen.

Andere organisaties⁴ merken op dat het voor hen niet mogelijk is om aan de hand van het aanvullingswetsvoorstel te beoordelen wat de inhoud van de natuurbeschermingsregels zal zijn in het stelsel van de Omgevingswet. Enkele organisaties⁵ vinden dat dit wetsvoorstel tot inhoudelijke wijzigingen zal leiden en dus niet beleidsneutraal is. Het Interprovinciaal Overleg wil dat de in het verleden gemaakte afspraken tussen Rijk en provincies over decentralisatie, verdeling van bevoegdheden en instrumenten inzake het natuurbeleid worden geborgd. In één van de commentaren wordt verder gevraagd om aanvullende maatregelen om de beleidsneutrale overgang te garanderen.

Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat het normenkader en de instrumenten van de Wet natuurbescherming en de verdeling van bevoegdheden tussen bestuursorganen in die wet beleidsneutraal zullen overgaan naar het stelsel van de Omgevingswet en dat geen afbreuk wordt gedaan aan het beschermingsniveau. Aangezien de normstelling, de toepassing van instrumenten en de verdeling van bevoegdheden in het stelsel van de Omgevingswet op het niveau van algemene maatregelen van bestuur wordt geregeld, kan dit aanvullingswetsvoorstel zelf geen inzicht bieden in deze overgang. De in dit wetsvoorstel opgenomen aanvullende instrumenten, procedures, vergunningplichten en bevoegdheden hebben een algemene kaderstellende functie die in de algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet, via het Aanvullingsbesluit natuur, ingevuld zullen worden. Eerst dan zullen de normen, de criteria voor de toepassing van instrumenten en de bevoegdheidsverdeling herkenbaar terugkomen.

Met het oog op een goede borging van de afspraken over decentralisatie tussen provincies en Rijk in de algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet en vanwege hun bijzondere rol op het vlak van het natuurbeleid en de uitvoering van de natuurwetgeving, worden provincies bij het opstellen van het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur betrokken door deelname in een gezamenlijke werkgroep, zoals voorgesteld door het Interprovinciaal Overleg.

Voor dit wetsvoorstel is primair van belang dat de voorgestelde bepalingen een voldoende grondslag bieden om in de algemene maatregelen van bestuur te regelen wat er op grond van de Europese en internationale regelgeving verplicht is en wat er in aanvulling daarop op basis van nationale beleid bij en krachtens de Wet natuurbescherming is geregeld, en dat deze grondslag in het licht van het legaliteitsbeginsel voldoende is geclausuleerd. Naar aanleiding van de ontvangen commentaren heeft het vorige kabinet de voorgestelde bepalingen tegen het licht gehouden en gezien of zij aanpassing behoeften om mogelijke misverstanden over de voorgenomen beleidsneutrale overgang weg te nemen. Op basis hiervan zijn de voorgestelde artikelen 2.18, eerste lid, onder f, en 2.19, vierde lid, 4.30, eerste lid, 4.31 en 8.3 van de Omgevingswet aangepast.

⁴ Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Recreatieondernemers Nederland, Platform Waterrecreatie, Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer, Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, Natuurmonumenten mede namens natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties, Staatsbosbeheer, Algemene Vereniging Inlands Hout, Stichting Dier & Recht.

⁵ Interprovinciaal Overleg, Natuurmonumenten mede namens natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties, Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer, Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, Nederlandse Vereniging Plagdiermanagement Bedrijven.

De opname van een bepaling in het wetsvoorstel die een neutrale overgang zou garanderen, zoals in één van de commentaren is gesuggereerd, zou niet passen in het systeem van de Omgevingswet. Zij zou bovendien onnodig belemmerend kunnen werken ingeval er nieuwe ontwikkelingen zijn waarmee in de regelgeving rekening moet worden gehouden.

De beleidsneutrale overgang van de natuurwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet heeft betrekking op de regels over de bescherming van de natuur zelf en de daarbij horende bevoegdheidsverdeling. Er zijn evenwel ook enkele onderwerpen met een horizontaal karakter waarvoor de Wet natuurbescherming voorziet in regels die afwijken van de regels van de Omgevingswet. Integratie van de natuurbeschermingsregels in de Omgevingswet betekent voor horizontale onderwerpen dat de algemene regeling van de Omgevingswet in beginsel leidend is en niet de bijzondere regeling in de sectorale wet, net zo min als voor andere aspecten in de Omgevingswet een uitzondering is gemaakt. Het gaat hier om:

- de beslistermijnen van de Omgevingswet voor het verlenen van vergunningen, die korter zijn dan die van de Wet natuurbescherming,
- de algemene regel van de Omgevingswet dat eenieder inspraakgerechtigd is bij de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) in plaats van alleen belanghebbenden bij procedures tot vaststelling of wijziging van aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden in de Wet natuurbescherming,
- de procedurele regels over het doen van een melding die op grond van de Omgevingswet op rijksniveau worden gesteld in plaats van door het bevoegd gezag waaraan de melding moet worden gedaan, zoals is geregeld in de Wet natuurbescherming,
- instructieregels aan provincies over de aanwijzing van bijzondere provinciale gebieden of landschappen: in het stelsel van de Omgevingswet is niet voorzien in instructieregels van het Rijk aan provincies over bevoegdheden waarbij geen sprake is van een nationaal belang, terwijl in de Wet natuurbescherming wel is voorzien in nadere voorwaarden aan de aanwijzing, namelijk dat deze gebieden van belang zijn vanwege hun natuurwaarden of hun landschappelijke waarden, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken (artikel 1.12, derde lid, van de Wet natuurbescherming).

Ten aanzien van de betrokkenheid van provincies bij de besluitvorming door de Rijksoverheid merkt het kabinet op dat in de huidige wetgeving voor een aantal onderwerpen is voorzien in een verplichting om een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur eerst in procedure te brengen, een ministeriële regeling eerst vast te stellen of een besluit eerst te nemen, nadat overleg over de ontwerp-regelgeving heeft plaatsgevonden met de provincies. Aan deze verplichtingen tot overleg en het bereiken van overeenstemming liggen afspraken tussen Rijk en provincies ten grondslag. Het kabinet zegt toe dat het de afspraken over overleg en instemming over de betreffende onderwerpen ook in het stelsel van de Omgevingswet gestand zal blijven doen, ook al zijn deze overleg- en instemmingsverplichtingen, gegeven het systeem van de Omgevingswet, in dit wetsvoorstel niet expliciet opgenomen. In paragraaf 2.4.2 van de memorie van toelichting is hierop nader ingegaan.

3. Een aantal organisaties⁶ vraagt waarom het kabinet niet wacht met de overheveling van de Wet natuurbescherming naar het stelsel van de Omgevingswet totdat een evaluatie van de eerstgenoemde wet heeft plaatsgevonden.

Het kabinet vindt het van belang dat de natuurbeschermingsregels zo spoedig mogelijk een integraal onderdeel worden van het stelsel van de Omgevingswet, omdat de natuur een wezenlijk onderdeel is van de leefomgeving.

Een evaluatie van de Wet natuurbescherming heeft pas zin nadat deze enige jaren heeft gewerkt. Volgens de aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 5.58) zal in het algemeen een termijn van vijf jaar in de rede liggen. Voorzien is dat de Wet natuurbescherming en daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving in 2021 overgaan naar het stelsel van de Omgevingswet. Een echte evaluatie voorafgaand aan die overgang heeft dus weinig zin.

Bij de invulling van het Aanvullingsbesluit zal uiteraard rekening worden gehouden met de ervaringen die provincies en Rijk in de praktijk tot dan toe hebben opgedaan. De natuurbeschermingsregels zullen straks in ieder geval worden geëvalueerd als onderdeel van de in artikel 23.9 van de Omgevingswet voorziene bredere evaluatie van het stelsel van de Omgevingswet. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in overeenstemming met de andere betrokken ministers – waaronder die van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet en vervolgens weer telkens na vijf jaar aan beide Kamers der Staten-Generaal een verslag doen over de doeltreffendheid en de effecten van die wet in de praktijk.

4. Sommigen⁷ zijn van mening dat de natuurbeschermingsregelgeving na de voorgestelde overgang in het stelsel van de Omgevingswet ingewikkeld wordt ten opzichte van het stelsel van de Wet natuurbescherming: in plaats van één wet en één algemene maatregel van bestuur wordt de regelgeving verspreid over drie algemene maatregelen van bestuur.

VNO-NCW en MKB-Nederland vragen om invoeringsbegeleiding en voorlichting, met name voor MKB-ondernemers, vanwege de opeenvolgende wijzigingen van de natuurwetgeving.

De voorgestelde overgang van de natuurbeschermingsregelgeving naar het stelsel van de Omgevingswet brengt met zich dat de regels zullen worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving of het Omgevingsbesluit, al naar gelang de doelgroep en het type regelgeving. In het Besluit activiteiten leefomgeving zullen alle rechtstreeks werkende rijksregels worden opgenomen over activiteiten van burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat inhoudelijke normen, gericht aan bestuursorganen, voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming. Het Omgevingsbesluit bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor een ieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers. Deze onderverdeling van regels maakt de natuurbeschermingsregels inzichtelijker, gemakkelijker in het gebruik en meer samenhangend met andere onderdelen van het omgevingsrecht. In de nota van toelichting bij de uitvoeringsregelgeving zal worden voorzien in een toelichting op de inhoud van de natuurbeschermingsregels en de onderlinge samenhang. Ook zal het kabinet bezien of en welke voorlichting voor de praktijk nodig is.

⁶ Stichting Dier & Recht, Gemeente Utrecht en Gemeente Amsterdam.

⁷ Staatsbosbeheer, Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe, Port of Rotterdam, Natuurmonumenten mede namens natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties, de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging, de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer en enkele particulieren.

5. De vraag van de Algemene Vereniging Inlands Hout of de instructieregels over natuurgebieden en flora en fauna, bedoeld in het voorgestelde artikel 2.31a van de Omgevingswet, gelijktijdig van kracht worden, beantwoordt het kabinet bevestigend.

6. Natuurmonumenten, mede namens natuur-, landschaps- en dierenwelzijns-organisaties, vraagt naar de meerwaarde voor de natuur van de voorgestelde overgang van de natuurbeschermingsregels in het stelsel van de Omgevingswet. De Werkgroep 'Op dezelfde leest' is van oordeel dat het wetsvoorstel onvolgende recht doet aan de integrale benadering die ten grondslag ligt aan de Omgevingswet. Zij wijst in dat verband op het afzonderlijke toetsingskader voor Natura 2000-activiteiten en voor flora- en fauna-activiteiten.

De voorgestelde overgang van de natuurbeschermingsregelgeving naar het stelsel van de Omgevingswet vergroot de samenhang in beleid, besluitvorming en regelgeving op het vlak van natuurbescherming. In de paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting is hierop ingegaan. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, die voor de toelating van handelingen met mogelijk negatieve gevolgen voor de te beschermen natuurwaarden een separaat toetsingskader voorschrijven met een beperkte afwegingsruimte, zijn een gegeven. Het maakt daarvoor niet uit of de natuurbeschermingsregels zijn opgenomen in een separate wet of zijn ondergebracht in een integrale wet. Opgemerkt wordt dat ook binnen dit strikte toetsingskader de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot kan worden door middel van actief natuurbeleid met gebruikmaking van de instrumenten van de Omgevingswet.

3. Algemene onderwerpen natuurbescherming

Decentralisatie

7. De Nederlandse Melkveehouders Vakbond pleit ervoor om het natuurbeleid en de uitvoering van de wetgeving te beleggen bij het Rijk in plaats van bij de provincies. Door decentralisatie is, aldus deze vakbond, een verscheidenheid ontstaan aan uitvoering van regelgeving per provincie die onduidelijkheid en onzekerheid geeft. In een particuliere reactie wordt gevraagd waarom is gekozen om het natuurbeleid en de uitvoering bij de provincie te beleggen.

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben in de bestuursafspraken 2011-2015⁸ vastgelegd dat provincies in Nederland verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid inzake natuur, recreatie, toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en de leefbaarheid van het platteland. De provincie is de dichtst bij de burger liggende bestuurslaag die in aanmerking komt voor een centrale rol bij de uitvoering van natuurbeleid en de realisatie van gebiedsgericht beleid. Dat hangt samen met de schaal van natuurgebieden en de omvang van de problematiek die hier aan de orde is, de noodzakelijke verzekering van aansluiting op het beleid van andere provincies en de schaal waarop de voor de uitvoering van het beleid relevante organisaties – zoals terreinbeheerders en waterschappen – opereren. Het zijn ook bij uitstek de provincies die op gebiedsniveau de relevante afwegingen kunnen maken, rekening houdend met de specifieke kenmerken van het gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Zij kennen de relevante partijen in het gebied, zijn in staat om synergie met andere relevante gebiedsprocessen te bereiken en beschikken over de instrumenten voor een integrale aanpak, waar-

⁸ Kamerstukken II 2010/11, 29544, nr. 336.

door natuurdoelstellingen doelmatig en doeltreffend kunnen worden gerealiseerd.

Dat decentralisatie naar provincies kan leiden tot onderlinge verschillen tussen de provincies bij de uitwerking van het natuurbeleid, is evident. Het is immers de bedoeling dat door decentralisatie beter recht wordt gedaan aan regionale omstandigheden en beter wordt aangesloten bij de regionale en lokale opvattingen over de inrichting en het beheer van gebieden voor de onderscheiden functies die daar moeten worden gecombineerd en de wijze waarop de natuurdoelstellingen het beste kunnen worden bereikt. Dat bevordert ook de herkenbaarheid van en het draagvlak voor het beleid bij de burgers en ondernemers van het gebied.

Waar het gaat om de toetsing van activiteiten, zijn de provincies gehouden te handelen in overeenstemming met de internationale kaders voor de gebiedsbescherming en soortenbescherming. Gewezen wordt op de verlening van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten, waarvoor op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving landelijke beoordelingscriteria zullen worden vastgesteld. Verder schrijft artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet voor dat bij effecten van besluiten voor andere provincies, onderlinge afstemming tussen provincies is vereist. Wanneer de doelmatigheid of nationale belangen daarmee zijn gediend, is de bevoegdheid voor het nemen van besluiten op rijksniveau geregeld, zoals de aanwijzing van Natura 2000-gebieden (voorgesteld artikel 2.43, eerste lid, van de Omgevingswet).

De provincies zijn zich bewust van het belang van samenwerking, onderlinge afstemming, eenduidige kaders en een wijze van uitvoering die in het belang is van de natuur en die voor overheden, burgers en ondernemers zo min mogelijk lasten met zich brengt. Provincies maken hierover zo nodig onderling afspraken.

8. In één van de commentaren wordt gemeld dat de bevoegdheden met betrekking tot de natuurbeschermingsregels altijd bij de gemeenten heeft gelegen, die over de nodige kennis en ervaring van de natuur ter plaatse beschikken. Gevraagd wordt dit te handhaven.

Zoals uiteengezet bij punt 7 van dit reactiedocument, zijn de provincies de eerstverantwoordelijke bestuurslaag voor het natuurbeleid en de uitvoering van de natuurbeschermingsregelgeving. Gemeenten hebben op grond van de Wet natuurbescherming in de uitvoering van de regelgeving een rol bij de verlening van vergunningen, wanneer de aanvrager ervoor kiest de Natura 2000-toets of de flora- en faunatoets te laten plaatsvinden bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dit wordt gecontinueerd na overgang van de natuurbeschermingsregelgeving in het stelsel van de Omgevingswet, wanneer de aanvrager kiest voor een meervoudige omgevingsvergunning. Verder kunnen gemeenten ervoor kiezen om in aanvulling op het provinciaal natuurbeleid een gemeentelijk beleid te voeren. Verwezen wordt naar paragraaf 2.8, onderdeel d, van de memorie van toelichting.

9. In reactie op een vraag in één van de commentaren bevestigt het kabinet dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag blijft voor de verlening van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten en voor flora- en fauna-activiteiten voor aanleg, uitbreiding en, voor zover van toepassing, inrichting, alsmede wijziging, gebruik, beheer en onderhoud van hoofdspoorwegen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet. Dit zal in het Omgevingsbesluit worden geregeld op grond van artikel 5.11, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet.

10. De Unie van Waterschappen pleit voor een landelijke vrijstelling voor het gebruik van luchtdrukwapens voor het doden van muskus- en beverratten ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken. Het is, aldus de Unie, voor waterschappen niet eenvoudig en efficiënt om per provincie ontheffing aan te vragen, terwijl het gaat om een landelijke, generieke taak.

Het kabinet heeft begrip voor deze bij de waterschappen levende wens en zal bij het opstellen van het Aanvullingsbesluit natuur in goed overleg met de provincies, gegeven de afspraken in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact over de verdeling van taken en bevoegdheden, bezien of het Rijk voor het nemen van deze besluiten als bevoegd gezag kan worden aangewezen.

11. De Nederlandse Vereniging Plagdiermanagement Bedrijven verzoekt om de voorschriften en procedures op het gebied van plaagdierbestrijding zoveel mogelijk op landelijk niveau vast te leggen. Ook stelt zij voor om op nationaal niveau één onafhankelijk kennisinstituut of aanspreekpunt aan te wijzen voor regionale overheden.

De bevoegdheden met betrekking tot de bestrijding van plaagdieren is in de Wet natuurbescherming belegd bij de provincies. Hierover hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact (zie punt 7 van dit reactiedocument). Provincies kunnen voor plaagdierbestrijding verwijzen naar het Kennis- en Adviescentrum Dierplagen in Wageningen.

12. Het Interprovinciaal Overleg vindt dat provincies bevoegd gezag moeten zijn voor de uitvoering en handhaving van de algemene regels over de uitoefening van de jacht, en niet het Rijk (voorgesteld gewijzigd artikel 4.12 van de Omgevingswet). Dat zou, aldus het Interprovinciaal Overleg, in lijn zijn met de Wet natuurbescherming.

In artikel 3.22, derde lid, van de Wet natuurbescherming is de bevoegdheid tot opening van de jacht belegd bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Hierover hebben het Rijk en provincies in het Bestuursakkoord natuur afspraken gemaakt. Gegeven het beleidsneutrale karakter van dit wetsvoorstel wordt deze rijksbevoegdheid in dit wetsvoorstel gecontinueerd. Artikel 3.22, zesde lid, van de Wet natuurbescherming schrijft voorafgaand overleg met gedeputeerde staten voor over het besluit tot opening van de jacht. Dit voorafgaande overleg zal ook na overgang van de natuurwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet blijven plaatsvinden (zie punt 2 van dit reactiedocument). De bevoegdheid tot tijdelijke sluiting van de jacht vanwege weersomstandigheden is in artikel 3.22, vierde lid, van de Wet natuurbescherming belegd bij gedeputeerde staten, aangezien het hier gaat om regionale factoren. Op grond van het voorgestelde artikel 4.31, tweede lid, onderdeel b, van de Omgevingswet zullen deze bevoegdheden worden gecontinueerd.

Natuurvisie

13. In enkele commentaren⁹ wordt verzocht om de inhoudelijke eisen die de Wet natuurbescherming stelt aan de nationale natuurvisie, toch op te nemen in het stelsel van de Omgevingswet, ofwel in het wetsvoorstel, de memorie van toelichting of in de uitvoeringsregelgeving.

⁹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Vereniging van Recreatieondernemers Nederland, Natuurmonumenten mede namens natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties en een particulier.

Naar aanleiding van dit commentaar is in paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting expliciet opgenomen dat de elementen, genoemd in artikel 1.5, derde lid, van de Wet natuurbescherming, vallen onder de omschrijving van de vereiste inhoud van de omgevingsvisie (artikel 3.2 van de Omgevingswet).

Rode Lijsten

14. Door enkele organisaties¹⁰ is opgemerkt dat het opstellen van de rode lijsten in het wetsvoorstel een taak van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wordt en dat de rode lijsten 'omgevingsdocumenten' worden. Dat zal naar hun oordeel tot gevolg hebben dat de rode lijsten niet langer informatief van aard zijn maar een bindend karakter krijgen. Zij merken in dat verband op dat er geen sprake is van een beleidsneutrale omzetting.

Zoals in paragraaf 2.5. onderdeel c, van deze memorie van toelichting is opgemerkt, blijft het rechtskarakter van de rode lijsten ongewijzigd. De rode lijsten bieden informatie waarmee in het beleid door de verschillende overheden en natuurbeheerders rekening kan worden gehouden. De enige verschillen tussen dit wetsvoorstel en de Wet natuurbescherming zijn dat de taak om deze lijsten op te stellen in dit wetsvoorstel expliciet wordt benoemd in plaats van impliciet – artikel 1.5 van de Wet natuurbescherming draagt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit immers op een nationale natuurvisie vast te stellen waarvan de rode lijsten deel uitmaken – en dat de rode lijsten in een separaat document worden opgenomen in plaats van in een integraal document zoals de natuurvisie.

Kwantificering van Natura 2000-doelen

15. De Vereniging van Recreatieondernemers Nederland is van oordeel dat de kwantificering van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden een beperkte rol heeft, onder verwijzing naar uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zij vraagt om de kwantificering onderdeel te laten zijn van de nationale omgevingsvisie en hier geen separate status aan te geven.

Bij de kwantificering van de instandhoudingsdoelstellingen gaat het er primair om dat – waar mogelijk – op landelijk niveau meer kwantitatief wordt geduid wanneer in Nederland voor natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten die als onderdeel van het Natura 2000-netwerk worden beschermd, sprake is van een gunstige staat van instandhouding. Op basis daarvan moet dan vervolgens worden bezien welke bijdrage door de individuele Natura 2000-gebieden en door natuurwaarden buiten de Natura 2000-gebieden aan deze landelijke doelstelling kan worden geleverd, en of in dat verband behoud van de bestaande kwaliteit en oppervlakte van de relevante natuurwaarden volstaat, dan wel herstel of verbetering als opgave heeft te gelden. Een dergelijke kwantificering heeft in het licht van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zeker meerwaarde. De kwantificering vindt plaats in een beleidsdocument, zoals ook het huidige Natura 2000-doelendocument dat is. De mogelijkheid tot aanduiding van dat document als omgevingsdocument verandert het rechtskarakter niet.

16. Port of Rotterdam vraagt wat in het voorgestelde artikel 2.19, vierde lid, onder a, onder 6°, van de Omgevingswet (consultatieversie) over de kwantificering van Natura 2000-doelen wordt bedoeld met "inzicht verschaft in voorgenomen wijzigingen van besluiten".

¹⁰ Vereniging van Recreatieondernemers Nederland, Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, en de Algemene Vereniging Inlands Hout.

Naar aanleiding van dit commentaar is in het voorgestelde artikel 2.19, vierde lid, onderdeel a, onder 2°, van de Omgevingswet de zinsnede "die in samenhang met de staat van instandhouding van deze habitats en soorten inzicht verschaft in voorgenomen wijzigingen van besluiten tot aanwijzing van die gebieden" geschrapt. Die zinsnede was abusievelijk overgenomen uit het huidige artikel 1.5, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming, waar de zinsnede terugsliep op de vereiste inhoud van de rijksnatuurvisie en niet op de kwantificering van de instandhoudingsdoelstellingen.

17. De Omgevingsdienst IJmond doet de suggestie om bij de kwantificering van Natura 2000-doelen rekening te houden met het voorzorgsbeginsel en dit expliciet in de voorgestelde bepaling op te nemen.

Het voorzorgsbeginsel ligt ten grondslag aan het inhoudelijke beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden, zoals dat onder meer is neergelegd in artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn. Dat voorzorgsbeginsel lijkt als zodanig minder goed toepasbaar waar het de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen betreft. Om die reden en vanwege het uitgangspunt van een beleidsneutrale overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet, is het voorzorgsbeginsel niet als zodanig in de voorgestelde bepaling opgenomen. Dat doet niet af aan het feit dat de kwantificering van de doelstellingen beoogt voor langere tijd zekerheid te bieden en derhalve op een adequate, ecologisch onderbouwde grondslag zal moeten berusten.

Intrinsieke waarde

18. De Nederlandse Melkveehouders Vakbond adviseert om de verwijzing naar de intrinsieke waarde van de natuur in het voorgestelde gewijzigde artikel 1.3, onder a, van de Omgevingswet te schrappen, vanwege de onduidelijkheid van dit begrip. Gemeente Deventer en een particulier vragen om een definitie van dit begrip.

VNO-NCW en MKB-Nederland merken op dat moet worden voorkomen dat de voorgestelde formulering leidt tot een onevenwichtige afweging van belangen, waarin natuur in alle gevallen belangrijker is dan elke andere waarde. Zij stellen voor de voorgestelde formulering te vervangen door "mede gelet op de intrinsieke waarde van de natuur".

De intrinsieke waarde van de natuur belichaamt een belangrijk uitgangspunt van het natuurbeleid en de natuurwetgeving. Zij brengt tot uitdrukking dat de natuur ook in zichzelf een waarde heeft, ter onderscheiding van de gebruikswaarde die zij heeft voor de mens, als productiedienst (voedsel, hout, zoet water en biomassa), als regulerende dienst (waterveiligheid, waterhuishouding, kooldioxideopslag) als culturele en welzijnsdienst (cultuurhistorie, genot, rust, ontspanning, gezondheid, sociale relaties), voor de landbouw (bron van teeltmateriaal en middelen voor bevruchting en gewasbescherming), voor de visserij (leef-, foerageer- en paaigebied) en voor een aantrekkelijke leefomgeving en daarmee voor een gunstig vestigingsklimaat voor ondernemingen. Ook natuurwaarden die geen of althans geen merkbare gebruikswaarde hebben voor de mens, zijn het waard om te worden beschermd als onderdeel van het gemeenschappelijk erfgoed.

De gebruikswaarde en de intrinsieke waarde van de natuur maken dat zij actief en passief moet worden beschermd. De voorgestelde opname van de intrinsieke waarde van de natuur in de doelbepaling van de Omgevingswet, maakt dat duidelijk. Binnen de randvoorwaarden van de Europeesrechtelijke en internationale verplichtingen, voorziet dit wetsvoorstel, en zullen de algemene maatregelen

van bestuur van de Omgevingswet, als uitwerking van de intrinsieke waarde in verbinding met de andere beweegredenen ter bescherming van de natuur, voorzien in voorschriften ter bescherming van de natuur. Genoemd kunnen worden de zorgplicht, het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden (aanwijzing, beheerplan, vergunningplicht, bijzondere zorgplicht, gebiedsbeperkingen), het beschermingsregime van vogels, dieren en planten (vergunningplicht en diverse verboden) en het beschermingsregime van houtopstanden (herbeplantingsverplichting). De verwijzing naar de intrinsieke waarde biedt geen zelfstandige grondslag voor het stellen van regels. Tegen die achtergrond is een nadere uitwerking van het begrip "intrinsieke waarde" of een alternatieve formulering niet nodig.

Beginnelsen

19. De Vereniging van Recreatieondernemers Nederland en het Platform Waterrecreatie constateren dat de in artikel 1.10, derde lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen verplichting van bestuursorganen om bij het treffen van maatregelen op grond van die wet rekening te houden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met regionale en lokale bijzonderheden, straks in het stelsel van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld. Zij verzoeken deze bepaling ofwel in de Omgevingswet zelf op te nemen, ofwel deze verplichting per bepaling die betrekking heeft of kan hebben op de bescherming van de natuur, zowel in de Omgevingswet als in de uitvoeringsregelgeving, op te nemen.

De inhoudelijke regels ter bescherming van de natuur zullen in het stelsel van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal voor de uitoefening van taken en bevoegdheden worden geregeld dat rekening moet worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met regionale en lokale bijzonderheden. Artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet maakt dat mogelijk.

20. In een particulier commentaar wordt, onder verwijzing naar artikel 3.3 van de Omgevingswet, gevraagd naar de waarborging van het beginsel van "de vervuiler betaalt" in relatie tot de bescherming van natuur.

In het stelsel van de Omgevingswet heeft degene die Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten wil verrichten daarvoor een omgevingsvergunning nodig. Aan die vergunning kunnen voorschriften worden verbonden in het belang van de bescherming van Natura 2000-gebieden of van dieren of planten van beschermde soorten. In gevallen waarin ten algemene is geregeld wanneer voor een activiteit geen omgevingsvergunning is vereist, zullen algemene voorschriften worden gesteld waaronder deze uitzonderingen van toepassing zijn. Degene die de activiteit onderneemt, moet overeenkomstig deze voorschriften handelen. De aan de naleving van deze voorschriften verbonden kosten zijn voor zijn rekening.

Ook de zogeheten ontwikkelingsruimte die in het kader van het programma aanpak stikstof wordt toebedeeld aan Natura 2000-activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken, is in lijn met dit beginsel. Deze ontwikkelingsruimte is niets meer dan de vaststelling dat de natuurdoelstellingen van het desbetreffende Natura 2000-gebied niet in gevaar komen door de extra depositie die de activiteit waarvoor toestemming wordt gevraagd veroorzaakt. Om te voorkomen dat de ruimte meermaals wordt gebruikt, waardoor cumulatief wel sprake zou kunnen zijn van een risico voor de natuurwaarden, wordt de ontwikkelingsruimte administratief 'toegedeeld' aan de activiteit en 'afgeschreven' van de totale geregistreerde ontwikkelingsruimte. In feite gebeurt er niets anders dan bij andere

vergunningverlening in de milieuwetgeving, waarbij steeds op basis van bepaalde omgevingswaarden of andere doelstellingen – bijvoorbeeld op het vlak van lucht-, water- of bodemkwaliteit – wordt bezien of er (nog) voldoende milieugebruiksruimte is om voor een nieuwe activiteit vergunning te kunnen verlenen.

Zorgplicht

21. Natuurmonumenten, mede namens natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties, en Stichting Dier & Recht vragen zich af of verzekerd is dat de zorgplicht voor natuur in de Wet natuurbescherming voldoende wordt gedekt door de zorgplicht van de Omgevingswet. Zij adviseren om een specifieke zorgplicht voor natuur op te nemen in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet. Ook de Nederlandse Gasunie vindt dat de zorgplicht van de Wet natuurbescherming strenger is dan die van de Omgevingswet. Het Interprovinciaal Overleg heeft daarentegen de indruk dat de zorgplicht van de Omgevingswet strikter is dan die van de Wet natuurbescherming.

De Gemeente Deventer vraagt of uit artikel 1.8 van de Omgevingswet volgt dat de zorgplicht alleen van toepassing is op dieren en planten van wettelijk beschermde soorten en niet op dieren en planten van andere soorten.

De onderdelen van artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming zijn herkenbaar in die van de artikelen 1.6, 1.7 en 1.8 van de Omgevingswet. Het enige verschil is dat in de Wet natuurbescherming wordt gesproken over de zorg voor Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en voor in het wild levende dieren en planten – niet alleen van de aangewezen beschermde soorten maar alle dieren, inclusief exoten¹¹ – en hun directe leefomgeving. Deze opsomming beslaat alle denkbare elementen die in de natuur in Nederland voorkomen. De Omgevingswet spreekt van “fysieke leefomgeving”, waartoe op grond van artikel 1.2, tweede lid, onder h, van de Omgevingswet ook “natuur” behoort. Hoewel dat begrip in die wet niet is gedefinieerd, zal de zorgplicht voor de natuur op grond van de Omgevingswet in de praktijk een zelfde reikwijdte hebben als de zorgplicht van de Wet natuurbescherming. Dit is verduidelijkt in paragraaf 2.7, onder a, van de memorie van toelichting.

22. Naar aanleiding van het verzoek van de Unie van Waterschappen is in paragraaf 2.7, onderdeel b, van de memorie van toelichting verduidelijkt wat het verschil is tussen de algemene zorgplicht en bij algemene maatregel van bestuur te regelen specifieke zorgplichten.

23. De Algemene Vereniging Inlands Hout betoogt dat buitenactiviteiten als maaien, zaaien, ploegen, vellen, snoeien en baggeren zijn toegestaan, tenzij deze werkzaamheden voorspelbaar een negatief effect hebben op gebieden of soorten, en dat hiermee rekening moet worden gehouden bij de toepassing van de zorgplicht. In een ander commentaar wordt gevraagd om duidelijkheid over de toepassing van de voorgestelde zorgplicht in de situatie dat er een specifiek verbod op de desbetreffende handeling van toepassing is.

De zorgplicht brengt tot uitdrukking dat eenieder bij zijn dagelijks handelen en nalaten, ongeacht om welke concrete gedraging het gaat, rekening houdt met de natuur. Zij fungeert als vangnet ten opzichte van de bij en krachtens de wet gestelde voorschriften. Als een buitenactiviteit plaatsvindt overeenkomstig een voorschrift van een vergunning of een algemeen verbindend voorschrift, heeft de zorgplicht ten opzichte van die voorschriften geen functie.

¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, blz. 180.

Actieve soortenbescherming en Natuurnetwerk Nederland

24. Het Interprovinciaal Overleg vindt het voorgestelde artikel 2.18, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet (consultatieversie), dat mede betrekking heeft op de actieve soortenbescherming en de totstandkoming en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland, te ruim geformuleerd, waarmee wordt afgeweken van de Wet natuurbescherming en de daaraan ten grondslag liggende bestuurlijke afspraken.

De Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer en de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging merken over het voorgestelde artikel 2.31a, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet (consultatieversie) op dat wanneer de zinsede "van nature in Nederland voorkomende" zou worden weggelaten, alle in het wild voorkomende soorten, inclusief exoten, zouden worden beschermd. De Algemene Vereniging Inlands Hout en de Gemeente Deventer vragen welke regels er op grond van dit voorgestelde onderdeel zullen worden gesteld, en of er op basis van deze voorgestelde bepaling alleen regels ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn worden gesteld.

Naar aanleiding van deze commentaren heeft het vorige kabinet de formulering van de desbetreffende bepalingen aangepast (nu: voorgestelde artikelen 2.18, eerste lid, onder f, onder 1°, en 2.31a, onder a, van de Omgevingswet). Verduidelijkt is dat provincies ten algemene het behoud of herstel tot taak hebben van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, overeenkomstig de internationaalrechtelijke verplichtingen. Op grond van artikel 2.24 van de Omgevingswet zal ten aanzien van deze taak in het Besluit kwaliteit leefomgeving, overeenkomstig artikel 1.12, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming, worden geregeld dat deze taak het treffen van actieve maatregelen ten aanzien van soorten, habitattypen en leefgebieden behelst met het oog op het realiseren van een staat van instandhouding die voldoet aan de ter zake geldende internationaalrechtelijke verplichtingen. Deze verantwoordelijkheid behelst – overeenkomstig de afspraken tussen Rijk en provincies die zijn neergelegd in het Natuurpact – niet alleen het realiseren van het natuurnetwerk Nederland, waartoe de instructieregels in het ontwerp-Besluit kwaliteit leefomgeving op het vlak van actieve maatregelen ter bescherming, herstel en instandhouding van natuurwaarden zich thans beperken. Het gaat ook om de soorten, habitattypen en leefgebieden buiten dat netwerk, althans voor zover relevant in het licht van de internationale biodiversiteitsverplichtingen, daaronder begrepen de zogenoemde Rode-lijstsoorten die op grond van het te Rio de Janeiro gesloten Biodiversiteitsverdrag bijzondere aandacht verdienen. Hiermee zullen op dit punt inderdaad – zoals het Interprovinciaal Overleg aangeeft – de thans in het ontwerp-Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen instructieregels voor het natuurnetwerk Nederland volstaan.

25. Het Interprovinciaal Overleg merkt op dat op grond van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening provinciale staten bevoegd zijn tot aanwijzing van gebieden die behoren tot het natuurnetwerk Nederland, dat in de Wet natuurbescherming gedeputeerde staten bevoegd zijn, en dat in het voorgestelde artikel 2.43 van de Omgevingswet deze bevoegdheid bij provinciale staten wordt belegd. Het vraagt zich af provinciale staten deze bevoegdheid kunnen delegeren aan gedeputeerde staten, aangezien artikel 2.8 van de Omgevingswet naar zijn oordeel minder ruimte biedt dan artikel 1.3, zevende lid, van de Wet natuurbescherming. Ook vraagt het Interprovinciaal Overleg om overgangsrecht, ingeval er vooruitlopend op de invoering van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, door gedeputeerde staten gebieden zijn aangewezen.

Naar aanleiding van het commentaar van het Interprovinciaal Overleg is in het voorgestelde artikel 2.43, vierde en vijfde lid, van de Omgevingswet tot uitdrukking gebracht dat de aanwijzing van gebieden geschiedt bij omgevingsverordening, zodat buiten twijfel is gesteld dat provinciale staten deze bevoegdheid kunnen delegeren aan gedeputeerde staten op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet.

Bijzondere provinciale natuurgebieden en landschappen

26. Het Interprovinciaal Overleg merkt op dat in het voorgestelde artikel 2.43, vijfde lid, van de Omgevingswet anders dan in de Wet natuurbescherming niet is geregeld dat bij de aanwijzing van bijzondere provinciale natuurgebieden of landschappen cultuurhistorische kenmerken in acht moeten worden genomen.

Aangezien er bij bijzondere provinciale gebieden of landschappen geen sprake is van een nationaal belang, is er in het wetsvoorstel niet voorzien in een bepaling dat deze gebieden van belang moeten zijn vanwege hun natuurwaarden of hun landschappelijke waarden, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken. Om dezelfde reden is niet voorzien in een bevoegdheid van het Rijk om hierover bij algemene maatregel van bestuur instructieregels te stellen.

Nationale parken

27. Het Interprovinciaal Overleg merkt op dat waar op grond van artikel 8.3, eerste lid, van de Wet natuurbescherming voor de aanwijzing van een nationaal park door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een voordracht is vereist van een provincie, dit in het wetsvoorstel ontbreekt. Er zou, aldus het Interprovinciaal Overleg, in het voorgestelde artikel 2.43, derde lid, van de Omgevingswet een verwijzing moeten worden opgenomen naar de in het voorgestelde gewijzigde artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 4°, van de Omgevingswet (consultatieversie) opgenomen taak van de provincies om gebieden te selecteren die in aanmerking komen voor aanwijzing als nationaal park. Ook vraagt het of provincies op basis van deze voorgestelde taak kunnen worden opgedragen om nationale parken te selecteren.

Naar aanleiding van dit commentaar heeft het vorige kabinet de voorgestelde taak van provincies om nationale parken te selecteren, geschrapt. Bij het opstellen van het Aanvullingsbesluit natuur zal als instructieregel worden opgenomen dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een gebied uitsluitend als nationaal park kan aanwijzen als een provincie daarom heeft verzocht.

28. Het Interprovinciaal Overleg vindt ten aanzien van het voorgestelde gewijzigde artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 4°, van de Omgevingswet dat de aanwijzing van nationale parken dient plaats te vinden vanwege toeristisch-recreatieve, cultuurhistorische en landschappelijke redenen, en niet bescherming en ontwikkeling van de natuur.

Aangezien het voorgestelde artikel 2.18, eerste lid, onderdeel f, onder 4°, van de Omgevingswet (consultatieversie) is geschrapt, is het niet nodig om dergelijke belangen op te nemen in de aanhef van het voorgestelde gewijzigde artikel 2.18, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet.

Programmatische aanpak (algemeen)

29. De Vereniging van Recreatieondernemers Nederland en het Platform Waterrecreatie verzoeken om in het wetsvoorstel het aantal onderwerpen waarover een programmatische aanpak kan worden vastgesteld, limitatief te beschrijven,

met uitzondering van de programma's die op nationaal niveau worden voorgeschreven.

De programmatische aanpak biedt de mogelijkheid om een uitgebalanceerd pakket van maatregelen te maken om te voldoen aan omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, vooral in gevallen waar deze onder druk staan. Een programmatische aanpak biedt dan de mogelijkheid om daar nauwkeurig regie op te voeren en belastende activiteiten en maatregelen zo op elkaar af te stemmen dat aan de omgevingswaarde of de andere doelstelling wordt voldaan. Het kabinet zou het onwenselijk vinden wanneer provincies of gemeenten op voorhand zouden worden beperkt in de toepassing van dit instrument bij het realiseren van hun eigen omgevingsbeleid. Uiteraard zullen deze bestuursorganen bij het opstellen van een programma aandacht moeten hebben voor de samenloop met andere programma's of de toepassing van andere instrumenten.

30. Het Platform Waterrecreatie en de Vereniging van Recreatieondernemers Nederland vragen aandacht voor de samenloop van programma's, bijvoorbeeld tussen de programmatische aanpak stikstof en het beheerplan voor een Natura 2000-gebied, en doen zij de suggestie om hiervoor een handleiding op te stellen.

Zoals in het programma aanpak stikstof 2015-2021 is aangegeven: *"Dit programma bevat een integrale beoordeling van de brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen voor de aanpak van de stikstofproblematiek die zullen worden getroffen in en nabij de Natura 2000-gebieden die onderdeel zijn van dit programma. De integrale beoordeling brengt mee dat het aspect stikstof voor een Natura 2000-gebied geheel is afgewogen. Dit aspect wordt 1-op-1 overgenomen in het beheerplan van het betreffende gebied."* De verhouding tussen de twee instrumenten is daarmee helder afgebakend. Meer informatie is te vinden op <http://pas.natura2000.nl/>.

31. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Gemeente Utrecht vragen te verduidelijken dat wanneer een omgevingswaarde voor natuur die door het Rijk of door een provincie is vastgesteld, wordt overschreden, het niet de bedoeling is dat gemeenten aan de lat staan voor het opstellen van een programma.

Het kabinet stelt voorop dat het niet in de bedoeling ligt dat het Rijk voor natuur omgevingswaarden vast zal stellen. De doelen voor de Natura 2000-gebieden waarop de provincies zich hebben te richten zijn opgenomen in de ministeriële aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden en worden verder uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd in de door de bevoegde gezagen – over het algemeen provincies – op te stellen beheerplannen voor die gebieden. Op basis van monitoring en gewijzigde inzichten over de allocatie van doelstellingen aan gebieden vanuit het landelijke perspectief, kunnen deze doelstellingen op gebiedsniveau worden bijgesteld. Verder zullen dit wetsvoorstel, eenmaal wet, en het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet straks voor Natura 2000-gebieden voorzien in continuering van de in de Wet natuurbescherming opgenomen verplichting voor de bevoegde gezagen om instandhoudingsmaatregelen te treffen gericht op het – op landelijk niveau – in een gunstige staat van instandhouding brengen van de relevante habitats en soorten – overeenkomstig de doelstellingen als neergelegd in de aanwijzingsbesluiten – en om passende maatregelen te treffen om achteruitgang van de kwaliteit van de habitats en significante verstoring van soorten te voorkomen. Tevens zullen de taken van provincies inzake behoud en herstel van de biodiversiteit als neergelegd in artikel 1.12 van de Wet natuurbe-

scherming – welke verplichtingen ook zien op habitats en soorten buiten de Natura 2000-gebieden – worden gecontinueerd. Aldus wordt het huidige beschermingsniveau gehandhaafd.

In de theoretische situatie dat een omgevingswaarde voor natuur zou worden vastgesteld door het Rijk of door een provincie, dan kan op grond van artikel 3.10, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet door respectievelijk het Rijk en de provincie worden bepaald dat een ander bestuursorgaan dan gemeenten wordt belast met het opstellen van een programma. Wanneer het gaat om omgevingswaarden voor natuur die door het Rijk worden vastgesteld, ligt het naar het oordeel van het kabinet in de rede om toepassing te geven aan laatstgenoemde bevoegdheid.

32. De Unie van Waterschappen vraagt of straks haar goedgekeurde, herziene gedragscode onder de Omgevingswet haar toepassing behoudt. De Algemene Vereniging Inlands Hout pleit ervoor gedragscodes af te schaffen, omdat er teveel codes zijn. Dat is, aldus de vereniging, niet goed uit het oogpunt van rechtszekerheid.

Het kabinet ziet gedragscodes als een goed instrument om processen voor activiteiten op gang te brengen met gevolgen voor de natuur, waarbij op voorhand goed rekening wordt gehouden met de natuurbelangen en geborgd is dat in overeenstemming met de regelgeving wordt geopereerd. Dat blijkt ook uit het rapport "Over wetten van de natuur, Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies".¹² Daarom zullen deze instrumenten in het stelsel van de Omgevingswet worden gecontinueerd. Via het Aanvullingsbesluit natuur zal op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1 van de Omgevingswet in het Besluit activiteiten leefomgeving worden geregeld dat een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit niet is vereist wanneer een activiteit wordt uitgevoerd overeenkomstig een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit goedgekeurde gedragscode. In het overgangsrecht van het Aanvullingsbesluit natuur zal worden geregeld dat de verleende goedkeuring aan gedragscodes op grond van de Wet natuurbescherming en de vroegere Flora- en faunawet blijven gelden.

33. Het Interprovinciaal Overleg vraagt of op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet gedragscodes kunnen worden vastgesteld.

De regels ter bescherming van houtopstanden die nu zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van de Wet natuurbescherming, zullen via het Aanvullingsbesluit natuur worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving, op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder o, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.35 van de Omgevingswet. In dat besluit zal worden geregeld dat de meldings- en herbplantingsplicht niet van toepassing is wanneer wordt gewerkt overeenkomstig een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit goedgekeurde gedragscode. De in de consultatieversie van de memorie van toelichting opgenomen verwijzing naar het voorgestelde artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet, is geschrapt.

Verhouding met andere wetgeving

34. Natuurmonumenten vraagt mede namens natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties hoe de samenhang is met tussen de Omgevingswet en de Visserijwet 1963.

¹² Kamerstukken II 2007/08, 31536, nr. 1.

De bescherming van vissen en weekdieren in zoet, zout of brak water heeft betrekking op het beperken van negatieve invloeden op de visstand. Al naar gelang de factor die van negatieve invloed is op de visstand, is voorzien in beschermingsinstrumenten. Een aantal instrumenten maakt onderdeel uit van het stelsel van het Omgevingswet. Gedacht kan worden aan de bescherming van een goede kwaliteit van het water, waar vooral weekdieren bij zijn gebaat. De milieuwetgeving, die onderdeel uitmaakt van de Omgevingswet, voorziet in regels ter bescherming van de algemene waterkwaliteit.

Waar het gaat om de bescherming van vissen tegen het verlies van habitats, voegt dit wetsvoorstel een aantal instrumenten aan de Omgevingswet toe die nu zijn opgenomen in de Wet natuurbescherming op het vlak van de bescherming van Natura 2000-gebieden en flora en fauna. Voor zoetwatervissoorten waarvan de staat van instandhouding door het verlies van habitats wordt bedreigd, voorziet nu artikel 3.10, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet natuurbescherming in een beschermingsregime: een verbod op het vangen en doden en op het beschadigen of vernielen van hun vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen. In de bijlage bij die wet zijn de desbetreffende vissoorten opgenomen. De handelingen zullen op grond van dit wetsvoorstel straks bij het Aanvullingsbesluit natuur worden aangewezen als flora- en fauna-activiteiten, waarvoor op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, tweede lid, een omgevingsvergunning is vereist. Waar het gaat om de bescherming van vissen tegen invasieve exoten, voorziet dit wetsvoorstel in een wettelijke grondslag in de Omgevingswet om regels te stellen ter uitvoering van de EU-verordening¹³ over invasieve exoten.

De bescherming van vissen en weekdieren tegen overbevissing en bijvangst geschiedt, ook in het belang van de natuur, via de Visserijwet 1963 en het gemeenschappelijke visserijbeleid.¹⁴ Het Europese visserijbeleid heeft onder meer als doelstelling de effecten van visserijactiviteiten op de mariene ecosystemen zo gering mogelijk te houden en maatregelen te nemen die erop zijn gericht de milieueffecten van visserij te beperken. Deze maatregelen hebben een integraal karakter dat verder strekt dat alleen de bescherming van de fysieke leefomgeving.

4. Natura 2000-gebieden

Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen

35. Het Interprovinciaal Overleg vindt dat de in het voorgestelde gewijzigde artikel 2.18, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet opgenomen verwijzing naar artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn een toevoeging is ten opzichte van artikel 2.2 van de Wet natuurbescherming.

In artikel 2.2, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming is geregeld dat gedeputeerde staten ervoor zorgdragen dat in hun provincie instandhoudingsmaatregelen als bedoeld in de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onderdelen b, c en d, en 4, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn en passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellin-

¹³ Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU L 317).

¹⁴ Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad (PbEU L 354).

gen voor de onderscheiden gebieden. In het voorgestelde gewijzigde artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, van de Omgevingswet zijn de twee leden van artikel 2.2 van de Wet natuurbescherming samengevoegd. In beide bepalingen wordt verwezen naar artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn. Van een toevoeging zoals het Interprovinciaal Overleg stelt, kan dus geen sprake zijn.

Natura 2000-vergunningen

36. Port of Rotterdam vraagt of het mogelijk is om voor een Natura 2000-activiteit een omgevingsvergunning aan te vragen separaat van de omgevingsvergunning voor een bijbehorende milieubelastende activiteit.

Het kabinet beantwoordt deze vraag bevestigend, onder verwijzing naar artikel 5.7, eerste lid, van de Omgevingswet.

37. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten vraagt om een verduidelijking van de in de consultatieversie opgenomen toevoeging van het adjectief "feitelijk" aan het begrip "andere handeling" in de voorgestelde definitie van "Natura 2000-activiteit". Het Interprovinciaal Overleg merkt hierover op dat het hier gaat om een niet-beleidsneutrale omzetting. De toelichting hierop vindt het Interprovinciaal Overleg helder. Verder merkt het op dat het adjectief "andere" bij "feitelijke handelingen" zou moeten worden weggelaten, omdat dit adjectief de indruk wekt dat projecten ook feitelijke handelingen zijn.

In de consultatieversie was het voorstel opgenomen om ten aanzien van het begrip 'andere handeling' te verduidelijken dat het hier gaat om feitelijke handelingen, dat wil zeggen handelingen die in zichzelf – rechtstreeks en onmiddellijk – een verandering kunnen brengen in de toestand van habitats of soorten. Dit omdat het in de praktijk evident is dat voor rechtshandelingen geen vergunningplicht geldt. Dat zou immers in strijd komen met het Nederlandse stelsel van staats- en bestuursrecht, omdat bijvoorbeeld door het parlement goedgekeurde wetten of door provinciale staten vastgestelde verordeningen met mogelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied dan verboden zouden zijn als geen voorafgaande goedkeuring van een bestuursorgaan (gedeputeerde staten of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) is verleend. Naar aanleiding van de commentaren heeft het vorige kabinet besloten de toevoeging van het adjectief "feitelijk" te schrappen. Dat neemt evenwel niet weg dat de vergunningplicht voor andere handelingen alleen betrekking heeft op feitelijke handelingen. In de memorie van toelichting wordt dit beschreven.

38. Port of Rotterdam vraagt of er geen vergunningplicht geldt ter bescherming van natuur buiten een Natura 2000-gebied, verwijzend naar het voorgestelde artikel 16.77a van de Omgevingswet.

Op grond van dit wetsvoorstel is voor Natura 2000-activiteiten een omgevingsvergunning verplicht. Bij "Natura 2000-activiteiten" gaat het alleen om activiteiten met mogelijk negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Hieronder kunnen niet alleen activiteiten vallen die in een Natura 2000-gebied plaatsvinden, maar ook activiteiten buiten het Natura 2000-gebied – de zogeheten "externe werking".

De in het voorgestelde artikel 16.77a van de Omgevingswet opgenomen bepaling over de opschorting van de beslistermijn wanneer een "adc-toets" wordt doorlopen, heeft alleen betrekking op deze Natura 2000-activiteiten.

In aanvulling op de Natura 2000-gebieden kent Nederland ook het natuurnetwerk Nederland, dat in aanvulling op de gebieden van het Natura 2000-netwerk

ook andere natuurgebieden omvat (zie paragraaf 2.8, onderdeel b en c, van deze memorie van toelichting). Deze gebieden worden in het stelsel van de Omgevingswet beschermd via het omgevingsplan. Voor activiteiten die van het omgevingsplan afwijken, en daarom schadelijk kunnen zijn voor een gebied dat tot het natuurnetwerk Nederland behoort, is een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit vereist (het voorstel voor een Invoeringswet Omgevingswet vangt dit begrip door "omgevingsplanactiviteit"). Hiervoor worden instructieregels opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Tot slot kunnen provincies gebieden buiten het natuurnetwerk Nederland aanwijzen als bijzonder provinciaal natuurgebied. Provincies kunnen ervoor kiezen om een dergelijk gebied te beschermen tegen mogelijke schadelijke handelingen door een omgevingsvergunningplicht (artikel 5.4 van de Omgevingswet).

39. Het Interprovinciaal Overleg vraagt hoe de bescherming van Natura 2000-gebieden in het buitenland in het stelsel van de Omgevingswet zullen worden beschermd tegen activiteiten.

Uit het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet en de definitie van "Natura 2000-activiteiten" volgt dat voor activiteiten die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstoring gevolg kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen, een omgevingsvergunning is vereist. Op grond van onderdeel b van de definitie van "Natura 2000-gebied" (bijlage bij de Omgevingswet) zijn gebieden die zijn opgenomen op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, een Natura 2000-gebied. Op deze lijst staan niet alleen de Nederlandse Natura 2000-gebieden, maar ook de in het buitenland gelegen gebieden.

40. Het Interprovinciaal Overleg vindt het toetsingskader voor andere handelingen onduidelijk. Dat zou in de wet zelf en niet bij algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld.

Op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet zullen in het Besluit kwaliteit leefomgeving de beoordelingscriteria voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit worden geregeld. Een regeling op het niveau van een algemene maatregel van bestuur volgt uit het systeem van de Omgevingswet (zie punt 1 van dit reactiedocument). In artikel 5.29 van de Omgevingswet is een nadere clausulering opgenomen: de beoordelingscriteria worden gesteld in het belang van de natuurbescherming, en strekken in ieder geval ter uitvoering van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Met de vergunningplicht voor andere handelingen geeft Nederland uitvoering aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dat betekent dat voorkomen moet worden dat als gevolg van de handeling een verslechtering of significante verstoring plaatsvindt. In artikel 2.8, negende lid, van de Wet natuurbescherming is ter uitvoering van deze verplichting geregeld dat het bevoegd gezag bij het verlenen van de vergunning rekening houdt met de gevolgen die de handeling kan hebben voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied. Het voornemen is om een zelfde toetsingskader via het Aanvullingsbesluit natuur op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

41. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten vraagt naar het referentiekader bij de beoordeling van de gevolgen van een voorgenomen activiteit ten opzichte van de huidige situatie. In de milieuregelgeving wordt, aldus de vereniging, uitgegaan van de feitelijke bestaande situatie, terwijl voor een vergunning voor

een Natura 2000-activiteit normaliter de vergunde situatie als referentiekader fungeert en ten aanzien van de beoordeling van de gevolgen voor de stikstofdepositie de situatie op een bepaalde datum. De vereniging vraagt of de voorgestelde overgang van de natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet eenheid zal brengen in het te hanteren referentiekader.

Het gaat hier om een onderscheid dat thans in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt gemaakt ten aanzien van bestaande situaties uit het verleden. Bij vergunningverlening voor wijzigingen van bestaande activiteiten wordt uitgegaan van de verleende vergunningen, hetzij omdat de vergunde situatie als zodanig is getoetst aan de vereisten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn hetzij omdat sprake is van vergunde rechten daterend van vóór de omzettingsdatum van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn die op grond van het rechtszekerheidsbeginsel in acht moeten worden genomen.¹⁵ Bij wijziging of vervanging van bestemmingsplannen die vóór de omzettingsdatum zijn vastgesteld, kijkt de Afdeling bestuursrechtspraak inderdaad niet naar vergunde rechten maar naar de feitelijk op grond van het eerdere plan gerealiseerde functies. Het zou inderdaad wellicht logischer zijn als op dat punt geen onderscheid zou worden gemaakt en ook bij plannen zou worden gekeken naar de vergunde situatie. Mogelijk dat in de toekomst – als plannen straks wél als zodanig zijn getoetst aan de vereisten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn – een nog logischer lijn zou zijn dat wijzigingen van die plannen worden afgezet tegen de functies zoals die mogelijk waren op grond van het eerdere, getoetste plan en niet tegen de feitelijk gerealiseerde dan wel vergunde functies. Wat hiervan zij, het ligt niet in de rede ter zake regels op te nemen in regelgeving, waar het hier gaat om nationale interpretaties van de vereisten van Europese richtlijnen die dan uit de pas zouden kunnen gaan lopen met toekomstige jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie daarover.

42. Port of Rotterdam vraagt hoe is gewaarborgd dat in het belang van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ook instructieregels worden gesteld over projecten en projectbesluiten, aangezien het voorgestelde artikel 2.31a van de Omgevingswet hierover niets vermeldt.

Voor activiteiten met mogelijk nadelige gevolgen voor een Natura 2000-gebied of die nadelig zijn voor vogels, dieren of planten van Europees belang, is een omgevingsvergunning nodig (voorgesteld gewijzigd artikel 5.1 van de Omgevingswet). Op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet worden voor het verlenen of weigeren van een aanvraag van deze vergunningen beoordelingsregels opgesteld bij algemene maatregel van bestuur. In artikel 5.29, tweede lid, van de Omgevingswet is gewaarborgd dat deze regels in ieder geval strekken tot uitvoering van artikel 9 van de Vogelrichtlijn en de artikelen 6 en 16 van de Habitatrichtlijn. Voor een projectbesluit geldt op grond van de artikelen 5.52, tweede lid, onder b en 5.53, tweede lid, hetzelfde als voor de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist.

Uitzonderingen vergunningplicht

43. Werkgroep 'Op dezelfde leest' vindt dat het voor een gemeente mogelijk moet zijn om in een omgevingsplan, net als in een beheerplan voor een Natura 2000-gebied, te bepalen wanneer een Natura 2000-activiteit niet schadelijk is voor een Natura 2000-gebied, waarna de activiteit is vrijgesteld van de omgevingsvergunningplicht. Ook voor andere integrale regelingen op planniveau zou een dergelijke voorziening moeten worden getroffen. De werkgroep merkt hier-

¹⁵ Zie Hof van Justitie EU van 14 januari 2010, C-226/08, Stadt Papenburg, ECLI:EU:C:2010:10.

bij op dat de toetsing van de activiteiten en de invulling van de voorwaarden gelijkwaardig dient te zijn aan de reguliere eisen ter bescherming van Natura 2000-gebieden. Verder pleit de werkgroep ervoor deze uitzondering wettelijk te regelen. Hetzelfde vraagt zij voor de voorziening, opgenomen in artikel 5.6 van de Wet natuurbescherming voor plannen.

Het kabinet vindt het voorstel van de werkgroep interessant. Het wijst erop dat een dergelijke uitzondering nu ook is geregeld in artikel 2.9, eerste lid, van de Wet natuurbescherming ten aanzien van plannen die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de inrichting, het beheer of het gebruik van een Natura 2000-gebied. Een beleidsneutrale omzetting betekent dat deze uitzondering voor omgevingsplannen behouden blijft. Dat geldt ook voor de voorziening die is opgenomen in artikel 5.6 van de Wet natuurbescherming voor een gebonden vergunningverlening binnen een bij het omgevingsplan bepaald kader. Het voornemen is deze voorzieningen te continueren via het Aanvullingsbesluit natuur, net als de uitzondering van de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten die plaatsvinden overeenkomstig een beheerplan voor een Natura 2000-gebied. De uitzonderingen zullen via het Aanvullingsbesluit natuur worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Gegeven het systeem van de Omgevingswet worden dergelijke uitzonderingen, net als de nu in artikel 5.6 van de Wet natuurbescherming opgenomen voorziening, bij algemene maatregel van bestuur geregeld, en niet in de wet zelf zoals de werkgroep bepleit. Vanzelfsprekend is een dergelijke uitzondering alleen mogelijk als zij voldoet aan de eisen van artikel 6, tweede, derde en in voorkomend geval vierde lid, van de Habitatrictlijn. Op dat punt zullen via het Aanvullingsbesluit natuur instructieregels worden gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook zal het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de verlening van een omgevingsvergunning voor de desbetreffende Natura 2000-activiteiten met de inhoud van dat onderdeel van het omgevingsplan moeten instemmen (vergelijk artikel 2.9, eerste lid, onder b, van de Wet natuurbescherming). In de meeste gevallen zullen dit gedeputeerde staten zijn. Zij zullen daarbij toetsen aan de hiervoor genoemde vereisten. Deze instemmingseis zal via het Aanvullingsbesluit natuur worden opgenomen in het Omgevingsbesluit.

44. In antwoord op de vraag van het Interprovinciaal Overleg waar de uitzonderingen worden opgenomen op de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten met een stikstofdepositie onder de grenswaarde, en voor activiteiten die overeenkomstig een beheerplan plaatsvinden, merkt het kabinet op dat deze regels een plaats zullen krijgen in het Besluit activiteiten leefomgeving (vrijstelling vergunningplicht) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (niet-betrekken van stikstof bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit die om andere redenen dan stikstofbelasting nodig is).⁴⁵ De Algemene Vereniging Inlands Hout vraagt of op grond van het voorgestelde artikel 2.31a van de Omgevingswet zal worden geregeld dat voor het uitvoeren van dunningen en verjongingsvellingen in overeenstemming met het beheerplan, geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is vereist.

Deze uitzondering op de vergunningplicht zal worden geregeld op grond van het voorgestelde artikel 5.1 van de Omgevingswet, in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het Aanvullingsbesluit natuur zal hierin voorzien.

Passende beoordeling

46. Port of Rotterdam vraagt in welke gevallen de uitzondering op de verplichting tot het opstellen van een passende beoordeling in het voorgestelde artikel

16.53a, tweede lid, van de Omgevingswet van toepassing is en of deze uitzondering is toegestaan op grond van de Habitatrichtlijn. De Vereniging van Waterbedrijven in Nederland merkt over deze voorgestelde bepaling op dat zij conform artikel 6 van de Habitatrichtlijn is.

In het voorgestelde artikel 16.53a, tweede lid, van de Omgevingswet is, net als in 2.8, tweede lid, van de Wet natuurbescherming en voorheen in artikel 19f, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, bepaald in welke gevallen een passende beoordeling achterwege kan blijven. Het gaat hier om gevallen waarin voor het plan of project in een eerdere fase van de besluitvormingsketen een passende beoordeling is gemaakt. Gedacht kan worden aan projecten waarvoor in de planfase een passende beoordeling is uitgevoerd waarin alle relevante aspecten van het project zijn betrokken. Uit de zinsnede "ingeval (...) de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens of inzichten kan opleveren" volgt dat als er wel nieuwe elementen zijn, een (aanvullende) passende beoordeling wel degelijk gemaakt moet worden. Anders zou deze voorziening strijdig zijn met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Van nieuwe elementen is bijvoorbeeld sprake als er voor een plan in een eerdere (plan)fase een passende beoordeling is gemaakt, maar ter uitvoering daarvan concrete activiteiten worden ondernomen die niet of niet volledig bij die eerdere beoordeling zijn betrokken.

47. De Omgevingsdienst IJmond vraagt hoe is geborgd dat na realisatie van een project, waarvoor onder toepassing van het voorgestelde artikel 16.53a, tweede lid, van de Omgevingswet geen nieuwe passende beoordeling is opgesteld, een evaluatie van de effecten plaatsvindt en hoe eventuele significante gevolgen worden voorkomen.

De uitzondering in het voorgestelde artikel 16.53a, tweede lid, van de Omgevingswet heeft uitsluitend betrekking op de verplichting om een passende beoordeling op te stellen, niet op de verplichting om een omgevingsvergunning aan te vragen voor een project waarvoor op zichzelf op grond van objectieve gegevens – los van de inmiddels opgestelde passende beoordeling – nadelige effecten voor een Natura 2000-gebied niet zijn uit te sluiten. In het vergunningstraject zal door het bevoegd gezag samen met de initiatiefnemer van het project moeten worden nagegaan of er aan de vereisten voor het toepassen van de vrijstelling van de verplichting om een passende beoordeling op te stellen is voldaan en of inderdaad een passende beoordeling geen nieuwe gegevens of inzichten zou kunnen opleveren.

48. Port of Rotterdam vraagt of uit de voorgestelde gewijzigde artikelen 2.24 en 2.25 van de Omgevingswet volgt dat het Rijk geen regels kan over de passende beoordeling van projectbesluiten van een provincie.

Als een projectbesluit betrekking heeft op een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, geldt voor het bevoegd gezag voor het projectbesluit de verplichting om een passende beoordeling te maken (voorgesteld artikel 16.53a, eerste lid, van de Omgevingswet).

In het voorgestelde gewijzigde artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 9°, van de Omgevingswet kunnen over de passende beoordeling van plannen door het Rijk instructieregels worden gesteld. Voor de passende beoordeling van projecten kunnen beoordelingscriteria worden opgesteld op grond van de artikelen 5.18 en 5.29 van de Omgevingswet. Voor een projectbesluit geldt op grond van de artikelen 5.52, tweede lid, onder b en 5.53, tweede lid, hetzelfde als voor de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist.

49. Naar aanleiding van het commentaar van Port of Rotterdam en het Interprovinciaal Overleg is de in de consultatieversie opgenomen bevoegdheid van het Rijk om instructieregels te stellen over de passende beoordeling van plannen geschrapt. Bij nader inzien is er geen reden om dergelijke regels te stellen, aangezien de Europese regelgeving niet voorziet in nadere regels over de passende beoordeling, in aanvulling op artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Ook de Wet natuurbescherming voorziet hier niet in.

50. Port of Rotterdam vraagt hoe in het wetsvoorstel is gewaarborgd dat een programma passend wordt beoordeeld.

Net als destijds in de Natuurbeschermingswet 1998 en nu in de Wet natuurbescherming wordt een programma zoals het programma aanpak stikstof passend beoordeeld als plan in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Dit is verduidelijkt in de artikelsgewijze toelichting van deze memorie van toelichting.

51. De Gemeente Deventer vraagt wie bepaalt wie een passende beoordeling maakt.

Voor een project is degene die de aanvraag doet verplicht een passende beoordeling op te stellen of te laten opstellen. Voor een projectbesluit is dit het bestuursorgaan dat het projectbesluit vaststelt. Voor een plan is dit het bestuursorgaan dat het plan vaststelt.

52. Naar aanleiding van een opmerking van het Interprovinciaal Overleg dat de tweede zin van het voorgestelde artikel 16.53a, eerste lid, van de Omgevingswet (consultatieversie) overbodig is, is deze zin geschrapt.

ADC-toets

53. De Vereniging van Waterbedrijven in Nederland merkt op dat de voorwaarden, genoemd in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn, waaronder een project of een plan ondanks de uit de passende beoordeling blijvende significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied toch mag worden toegestaan of vastgesteld, moet worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Het kabinet merkt op dat het hier gaat om voorwaarden voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een project of voor de vaststelling van een plan. In het stelsel van de Omgevingswet zijn deze voorwaarden aan te merken als beoordelingscriteria voor een project en instructieregels voor de vaststelling van een plan. Deze criteria zullen via het Aanvullingsbesluit natuur worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

54. De Vereniging van Waterbedrijven in Nederland is van mening dat de openbare drinkwatervoorziening op grond van artikel 2 van de Drinkwaterwet een dwingende reden van groot openbaar belang is als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn.

De terminologie "dwingende redenen van groot openbaar belang" in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn geeft, aldus de Europese Commissie in haar leidraad voor de toepassing van artikel 6 van de Habitatrictlijn,¹⁶ aan dat het gaat om "zeer grote belangen" die met de richtlijn worden beschermd. Daaraan

¹⁶ "Beheer van 'Natura 2000'-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG)", uitgave Europese Gemeenschappen, 2000.

verbindt de Commissie de conclusie dat het slechts kan gaan om "op lange termijn persistente openbare belangen". Het kan slechts gaan om plannen of projecten die aantoonbaar onontbeerlijk zijn in het kader van bescherming van voor het leven van burgers fundamentele waarden zoals gezondheid, veiligheid of milieu, dan wel in het kader van voor staat en samenleving fundamentele beleidsoriëntaties of van de uitvoering van economische of maatschappelijke activiteiten waardoor specifieke openbare dienstverplichtingen worden nagekomen. Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel voor een Drinkwaterwet is aangegeven, is "een goede drinkwatervoorziening van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Het betreft een vitale publieke dienst van groot algemeen belang die onderwerp is van specifieke overheidszorg."¹⁷ Tegen die achtergrond ligt het in de rede om de openbare drinkwatervoorziening te scharen onder dwingende reden van groot openbaar belang. Hierbij tekent het kabinet aan dat het aan de rechter, in het bijzonder het Europese Hof van Justitie, is om hierover een oordeel te vellen.

55. Port of Rotterdam verzoeken te regelen welk bestuursorgaan de taken en bevoegdheden in het kader van de toepassing van de "adc-procedure" uitvoert.

Voor projecten met significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied vindt de "adc-toets" plaats in de aanvraagprocedure van een omgevingsvergunning. Het gaat hier om beoordelingscriteria, die via het Aanvullingsbesluit natuur zullen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet.

Het bevoegd gezag is in de meeste gevallen gedeputeerde staten, tenzij er sprake is van bepaalde activiteiten van nationaal belang, in welk geval de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegd gezag is. De in sommige gevallen door artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn vereiste melding aan de Europese Commissie zal, net als nu in de Wet natuurbescherming, worden gedaan door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ook in gevallen waarin gedeputeerde staten bevoegd zijn tot vergunningverlening. Deze toedeling van bevoegdheden zal via het Aanvullingsbesluit natuur worden opgenomen in het Omgevingsbesluit, op grond van de artikelen 5.9 en 5.10 van de Omgevingswet.

Voor plannen met significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied vindt de "adc-toets" plaats tijdens het proces tot vaststelling van het desbetreffende plan, door het desbetreffende bestuursorgaan. Dat volgt uit het voorgestelde artikel 16.53a van de Omgevingswet. De eisen zullen via het Aanvullingsbesluit natuur als instructieregel op grond van artikel 2.24 en het voorgestelde artikel 2.31a, onder f, van de Omgevingswet van die wet worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De hiervoor genoemde taak van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om melding te doen aan de Europese Commissie in het kader van deze plantoets zal worden opgenomen in het Omgevingsbesluit.

Programma aanpak stikstof

56. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Gemeente Noordoostpolder vragen aandacht voor de problematiek van overbelasting van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden in relatie tot de huidige bestemmingsplannen en straks de omgevingsplannen.

Port of Rotterdam pleit ervoor te regelen dat het voor de aanwijzing van bestemmingsplannen als prioritair project niet noodzakelijk is om de benodigde

¹⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30895, nr. 3, blz. 2.

ontwikkelingsruimte vanaf de aanvang te baseren op de maximale benutting van alle bestemmingen tegelijk, omdat dit in de praktijk nooit voorkomt.

Door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden thans hoge eisen gesteld aan het onderzoek ter voorbereiding van besluiten over plannen, in het bijzonder bestemmingsplannen. Als in een bestemmingsplan een globalere bestemming is opgenomen die ruimte laat voor een flexibele invulling, wordt door de eis van de Afdeling dat bij een passende beoordeling moet worden uitgegaan van een maximale planologische invulling uitgegaan van een worst case scenario, terwijl de latere invulling van het plan vaak veel minder ver gaat en veel minder gevolgen voor een gebied met zich brengt.

Volgens deskundigen¹⁸ vloeit de eis om bij de passende beoordeling uit te gaan van een maximale planologische invulling niet voort uit de Habitatrichtlijn, waarbij de voormalige Natuurbeschermingswet 1998, de geldende Wet natuurbescherming en het onderhavige voorstel voor de Aanvullingswet natuur aansluiten. Deze deskundigen wijzen erop dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn inderdaad eist dat niet alleen concrete projectbesluiten, maar ook daaraan voorafgaande plannen, voor zover zij kaderstellend zijn, aan een passende beoordeling moeten worden onderworpen, maar wijzen erop dat een beoordeling van een plan een ander karakter en een andere diepgang heeft dan de beoordeling van een project. Zij verwijzen naar de conclusie van de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie d.d. 9 juni 2005 in zaak C-6/04 (Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk). Naarmate een plan globaler van inhoud is en minder sturend en bepalend voor de vervolgbesluitvorming, des te globaler kan ook de passende beoordeling daarvan zijn. Naarmate de besluitvorming vordert en concreter wordt, dient ook de beoordeling steeds concreter te worden, aldus de Advocaat-Generaal. Dat betekent volgens de deskundigen dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn niet eist dat steeds wordt bekeken of ook bij een maximale invulling van een plan in alle denkbare omstandigheden met zekerheid geen significante effecten optreden.

De eis dat bij het onderzoek ten behoeve van een besluit over een plan moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan lijkt volgens deze deskundigen veeleer afkomstig te zijn uit het Nederlandse systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht. De verwachting is dan ook dat, nu bestemmingsplannen worden vervangen door omgevingsplannen in de Omgevingswet en deze omgevingsplannen een heel ander karakter hebben dan bestemmingsplannen, de thans ervaren problemen bij de plantoets tot het verleden zullen gaan behoren. Het ligt niet in de rede ter zake regels op te nemen in de Aanvullingswet natuur, waar het hier om nationale interpretaties van de vereisten van Europese richtlijnen gaat die dan uit de pas zouden kunnen gaan lopen met toekomstige jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

57. Port of Rotterdam vraagt om een wettelijke regeling die het mogelijk maakt om ontwikkelingsruimte te reserveren voor bestemmingsplannen als categorie van prioritaire projecten, geheel of ten dele ten laste van een volgende periode van het programma aanpak stikstof.

Ten aanzien van deze 'dakpanconstructie' merkt het kabinet op dat dit wetsvoorstel – dat uitgaat van een beleidsneutrale overgang van de Wet natuurbescherming – niet de plaats is om hier uitwerking aan te geven, nog los van de

¹⁸ Zie het rapport "Een betere implementatie van de VHR in Nederland; Bevindingen van experts" van een expertgroep o.l.v. prof. C.W. Backes, maart 2017, dat is toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van 13 april 2017 (bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 33576, nr. 100).

vraag of een dergelijke wezenlijke wijziging van de recent geïntroduceerde programmatische aanpak stikstof wenselijk, werkbaar en juridisch houdbaar is.

58. Port of Rotterdam vraagt waarom het programma aanpak stikstof niet is opgenomen in artikel 3.9 van de Omgevingswet (consultatieversie) als verplicht programma ter uitvoering van de Habitatrichtlijn.

In het voorgestelde artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet is een verplichting voor de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Infrastructuur en Waterstaat opgenomen om een programma aanpak stikstof vast te stellen.

Toegang tot gebieden

59. De Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer, de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe en de Unie van Waterschappen merken op dat de voorwaarden in artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming waaronder een gebiedsbeperking of –sluiting van een Natura 2000-gebied is toegestaan, niet zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 2.44 van de Omgevingswet en verzoeken dit alsnog te doen.

Gegeven de systematiek van de Omgevingswet (zie onderdeel 1) zullen deze voorwaarden als instructieregel worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, via het Aanvullingsbesluit natuur.

60. De Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging en de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer stellen dat de in het voorgestelde artikel 2.44, derde lid, van de Omgevingswet opgenomen bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om de toegang tot een bijzonder nationaal natuurgebied te beperken of te verbieden, nieuw is ten opzichte van de Wet natuurbescherming.

Het kabinet merkt op dat artikel 2.11, derde lid, van de Wet natuurbescherming wel degelijk voorziet in deze bevoegdheid. Deze wordt in het aanvullingswetsvoorstel gecontinueerd.

61. Het Interprovinciaal Overleg merkt op dat artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming voorziet in een verplichting om de toegang tot gebieden te verbieden of te beperken als dat nodig is met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, terwijl het voorgestelde artikel 2.44, eerste lid, van de Omgevingswet uitgaat van een facultatieve bevoegdheid.

Via het Aanvullingsbesluit natuur zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving een instructieregel worden opgenomen dat gedeputeerde staten en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheden, bedoeld in het voorgestelde artikel 2.44 van de Omgevingswet dienen toe te passen als dat nodig is met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen van het desbetreffende Natura 2000-gebied of bijzondere nationale natuurgebied.

62. Naar aanleiding van het commentaar van het Interprovinciaal Overleg is in het voorgestelde artikel 2.44, eerste en derde lid, van de Omgevingswet verduidelijkt dat de bevoegdheid om de toegang tot een gebied te beperken of te verbieden betrekking kan hebben op het gehele gebied of een gedeelte daarvan.

Feitelijke maatregelen

63. Het Interprovinciaal Overleg is van oordeel dat in het voorgestelde gewijzigde artikel 2.19, vierde lid, onder b, van de Omgevingswet (consultatieversie) de taak van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om maatregelen te nemen ter bescherming van Natura 2000-gebieden is beperkt tot 'rijkswateren', waar de Wet natuurbescherming spreekt over 'oppervlaktewateren die in het beheer zijn bij het Rijk ingevolge de Waterwet'. Dat is naar het oordeel van het Interprovinciaal Overleg niet beleidsneutraal, omdat laatstgenoemd begrip een breder toepassingsbereik heeft, bijvoorbeeld ook eilandjes die buitendijks liggen.

Het voorgestelde gewijzigde artikel 2.19, vierde lid, onder b, van de Omgevingswet is naar aanleiding van deze opmerking aangepast.

64. Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe en het Interprovinciaal Overleg merken over respectievelijk het voorgestelde artikel 10.10a en het voorgestelde gewijzigde artikel 2.18 van de Omgevingswet op dat de mededelingsplicht en de verplichte wachttijd van vier weken waarin artikel 2.6, vierde lid, van de Wet natuurbescherming voorziet, niet is overgenomen in dit voorgestelde artikel.

De bepaling waarnaar deze stichting verwijst, is opgenomen in het voorgestelde artikel 10.10b, eerste lid, van de Omgevingswet.

65. Naar aanleiding van het commentaar van het Interprovinciaal Overleg is het voorgestelde artikel 10.10a, eerste lid, van de Omgevingswet aangepast. Niet alleen feitelijke handelingen van gedeputeerde staten of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ter bescherming van een Natura 2000-gebied, maar ook de feitelijke handelingen van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of van Defensie ter bescherming van een Natura 2000-gebied dat geheel of ten dele onder hun beheer valt, moet worden gedoogd door de rechthebbende op de desbetreffende grond.

66. Het Interprovinciaal Overleg is van oordeel dat het verrichten van feitelijke handelingen een wettelijke basis moet hebben en niet op het niveau moet worden geregeld van een algemene maatregel van bestuur op grond van de artikelen 2.24, eerste lid, en 2.25, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet.

De gedoogplicht is geregeld op wettelijk niveau, namelijk in artikel 10.10a, eerste lid, van de Omgevingswet. Het daadwerkelijk verrichten van deze feitelijke handelingen vloeit voort uit een taak van provincies en in voorkomend geval een minister. Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke basis voor die taak. De uitvoering van die taak zal binnen het systeem van de Omgevingswet worden uitgewerkt door middel van instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, via het Aanvullingsbesluit natuur.

Algemene regels natuurgebieden

67. Naar aanleiding van de commentaren van Port of Rotterdam, de Gemeente Deventer en het Interprovinciaal Overleg is in het voorgestelde artikel 4.30 van de Omgevingswet verduidelijkt dat de algemene regels betrekking hebben op activiteiten met mogelijk verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied, in plaats van het begrip "nadelige gevolgen" dat in de consultatieversie was opgenomen.

68. Het Interprovinciaal Overleg stelt dat in het wetsvoorstel een verordenende provinciale bevoegdheid ontbreekt om regels te stellen om de stikstofdepositie terug te dringen.

De provinciale bevoegdheid om bij verordening regels te stellen over activiteiten met mogelijk verslechterende gevolgen voor een Natura 2000-gebied met het oog op de terugdringing van stikstofdepositie in die gebieden, is nu opgenomen in artikel 2.4, derde lid, van de Wet natuurbescherming. Die bepaling voorziet in een zogenoemde generieke aanschrijvingsbevoegdheid.

Het systeem van de Omgevingswet kent het instrument van een aanschrijvingsbevoegdheid niet. In plaats daarvan zal op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder j, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.30 van de Omgevingswet, via het Aanvullingsbesluit natuur in het Besluit activiteiten leefomgeving een speciale zorgplicht worden opgenomen. Deze zal inhouden dat iedereen die een activiteit verricht met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied een specifieke zorgplicht geldt om mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen te voorkomen. Provinciale staten kunnen voor categorieën van gevallen dan de maatregelen ter vermindering van stikstofdepositie als maatwerkregel opleggen bij omgevingsverordening op grond van artikel 4.6 van de Omgevingswet.

69. Het Interprovinciaal Overleg pleit ervoor om in het voorgestelde artikel 4.30 van de Omgevingswet "instandhoudingsdoelen" als doel op te nemen in plaats van "natuurbescherming".

De in de bepalingen van hoofdstuk 4 van de Omgevingswet opgenomen beperkingen ten aanzien van het oogmerk van de algemene rijksregels zijn gekoppeld aan de in artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet genoemde belangen. Vandaar dat in het voorgestelde artikel 4.30, tweede lid, van de Omgevingswet is gekozen voor "natuurbescherming", aangezien dat belang in artikel 2.3, derde lid, onder h, van de Omgevingswet wordt genoemd. In het Besluit activiteiten leefomgeving zal de reikwijdte van de regels worden beperkt tot het belang van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden en de bijzondere nationale natuurgebieden.

Overig Natura 2000

70. Het Interprovinciaal Overleg vraagt of er Natura 2000-gebieden zijn die worden beheerd door andere ministers dan die van Infrastructuur en Waterstaat, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit of van Defensie.

Er zijn delen van Natura 2000-gebieden die in beheer zijn bij andere ministers dan genoemde. In totaal gaat het om circa 30.000 ha. Hieronder vallen ook delen op het land die in het beheer zijn bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Aangezien deze gronden geen oppervlaktewaterlichaam zijn, is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd tot vaststelling van de beheerplannen voor die gedeelten (artikel 2.10 van de Wet natuurbescherming).

Bijzondere nationale natuurgebieden

71. In reactie op het commentaar van Port Of Rotterdam dat in het wetsvoorstel geen definitie van "bijzonder nationaal natuurgebied" is opgenomen, wijst het kabinet erop dat het wetsvoorstel wel degelijk voorziet in een begripsomschrijving.

72. Het Interprovinciaal Overleg vraagt of in de instructieregels over de toepassing van het voorgestelde artikel 2.43 van de Omgevingswet ook zal worden geregeld dat bij een overdracht van bevoegdheden door het Rijk aan provincies met betrekking tot bijzondere nationale natuurgebieden, er overeenstemming moet zijn met de provincies, zoals nu is geregeld in artikel 2.11, vierde lid, van de Wet natuurbescherming.

Verwezen wordt naar punt 2 van dit reactiedocument, waar is gemeld dat het Rijk ook in het stelsel van de Omgevingswet dergelijke bevoegdheden aan provincies zal overdragen als hierover met hen overeenstemming bestaat.

5. Soortenbescherming

Vergunningplicht flora- en fauna-activiteiten

73. Verschillende organisaties¹⁹ merken op dat de voorgestelde definitie van "flora- en fauna-activiteiten" te ruim is.

De voorgestelde definitie van "flora- en fauna-activiteiten" is bewust ruim geformuleerd om in de uitvoeringsregelgeving over diverse onderwerpen voor de bescherming van in het wild voorkomende dieren en planten de nodige regels te kunnen stellen. Aangezien de Omgevingswet alleen de kaders stelt, in het bijzonder voor het stellen van algemene rijksregels (voorgesteld gewijzigd artikel 4.3 in samenhang met het voorgestelde artikel 4.38) en het invoeren van een omgevingsvergunningplicht (voorgesteld gewijzigd artikel 5.1, tweede lid), heeft deze voorgestelde ruime definitie zelf geen directe gevolgen voor de regeldruk. In het bij het Aanvullingsbesluit natuur te wijzigen Besluit activiteiten leefomgeving zal worden geregeld voor welke specifieke activiteiten die nadelig zijn voor een dier of plant van een soort, algemene rijksregels gelden of een vergunningplicht. In de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde begrip "flora- en fauna-activiteit" in deze memorie van toelichting is een opsomming opgenomen van de specifieke activiteiten waarvoor bij algemene maatregel van bestuur een vergunningplicht zal worden ingevoerd. Dit zijn dezelfde activiteiten waarvoor nu op grond van de Wet natuurbescherming een ontheffing is vereist.

74. Het Interprovinciaal Overleg vraagt in hoeverre het in het wetsvoorstel opgenomen stelsel van een vergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten zich verhoudt tot de systematiek van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, die een verbod op deze handelingen vereisen.

De artikelen 5 en 6 van de Vogelrichtlijn en de artikelen 12 en 13 van de Habitatrichtlijn schrijven een aantal verboden op bepaalde handelingen voor ter bescherming van vogels, dieren en planten. Op grond van de artikelen 9 van de Vogelrichtlijn en 16 van de Habitatrichtlijn mag een lidstaat onder voorwaarden afwijkingen van deze verboden toestaan.

In het systeem van de Omgevingswet (voorgesteld gewijzigd artikel 5.1, tweede lid, van de wet in samenhang met het Besluit activiteiten leefomgeving) worden de op grond van de richtlijnen te verbieden activiteiten verboden als zij zonder omgevingsvergunning worden uitgevoerd. Via een omgevingsvergunning kunnen, overeenkomstig de eisen van de richtlijnen, afwijkingen van deze verboden worden toegestaan.

¹⁹ Interprovinciaal Overleg, Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer, Koninklijke Nederlandse Jacht Vereniging, Algemene Vereniging Inlands Hout en Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe.

75. De Algemene Vereniging Inlands Hout merkt op dat in de artikelsgewijze toelichting op de voorgestelde definitie van "flora- en fauna-activiteit" in deze memorie van toelichting wordt gesproken van "opzettelijk plukken", en vraagt zich af of het plukken per definitie niet doelbewust gebeurt.

Het kabinet wijst erop dat deze terminologie letterlijk is overgenomen van artikel 13, eerste lid, onder a, van de Habitatrictlijn.

76. In een particulier commentaar wordt ervoor gepleit de lijst van dier- en plantensoorten die op basis van nationaal beleid worden beschermd in de Wet natuurbescherming (artikel 3.10 van die wet in samenhang met de bijlage), te verruimen met plantensoorten die worden bedreigd door de in de Wet natuurbescherming verboden handelingen.

Gegeven het beleidsneutrale karakter van de overgang van de natuurbeschermingsregels naar het stelsel van de Omgevingswet zullen dieren en planten van soorten die op grond van artikel 3.10 van en de bijlage bij de Wet natuurbescherming vanwege nationaal beleid worden beschermd tegen schadelijke handelingen, ook worden beschermd in het Besluit activiteiten leefomgeving, via het Aanvullingsbesluit natuur. Het gaat hier om:

- zoogdieren, amfibieën en reptielen van soorten die niet vallen onder de reikwijdte van de Habitatrictlijn, het verdrag van Bern of van Bonn, en die van nature in Nederland in het wild voorkomen, zijn opgenomen in de bijlage, onderdeel A, bij de Wet natuurbescherming: ter bescherming van deze soorten is voorzien in een verbod op het doden en vangen en een verbod op het vernielen of beschadigen van hun vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen. Dit vanwege de breed in de maatschappij levende overtuiging dat deze dieren een bijzondere bescherming behoeven, ongeacht of het om een bedreigde soort gaat of niet;²⁰
- vissen, dagvlinders, libellen en kevers van soorten die niet vallen onder de reikwijdte van de Habitatrictlijn, het verdrag van Bern of van Bonn, en die van nature in Nederland in het wild voorkomen, zijn opgenomen in de bijlage, onderdeel A, bij de Wet natuurbescherming indien is voldaan aan de volgende voorwaarden: zij worden in hun voortbestaan bedreigd en de handelingen die worden verboden (doden, vangen, vernielen of beschadigen van hun vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen) vormen een reële factor in de bedreiging van het voortbestaan van de desbetreffende soort;
- planten van soorten die niet vallen onder de reikwijdte van de Habitatrictlijn, het verdrag van Bern of van Bonn, en die van nature in Nederland in het wild voorkomen, zijn opgenomen in de bijlage, onderdeel B, bij de Wet natuurbescherming indien zij in hun voortbestaan bedreigd en de handelingen die worden verboden (plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen) vormen een reële factor in de bedreiging van het voortbestaan van de desbetreffende soort.

77. In een particulier commentaar wordt gevraagd de in artikel 3.11 van laatstgenoemde wet opgenomen mogelijkheid tot invoering van een meldingsplicht niet te continueren in het stelsel van de Omgevingswet.

Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de instrumenten van de Wet natuurbescherming overgaan naar het stelsel van de Omgevingswet. Dat brengt mee dat in het systeem van de Omgevingswet ook de mogelijkheid moet be-

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33348, nr. 5, blz. 64.

staan om voor sommige activiteiten de verplichting om een omgevingsvergunning aan te vragen te vervangen door een meldingsplicht.

Uitzonderingen op de vergunningplicht

78. Port of Rotterdam vraagt in hoeverre de huidige mogelijkheid van ontheffing van de soortenbeschermingsverboden voor tijdelijke natuur wordt gecontinueerd in het stelsel van de Omgevingswet.

Ook op grond van dit wetsvoorstel kan een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit worden verleend in het kader van tijdelijke natuur.

79. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten vraagt om duidelijk te maken of de vrijstelling van de vergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten in het kader van onderzoeken alleen geldt voor gemeenten of ook voor burgers en bedrijven.

Een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit in het kader van onderzoek kan door één ieder worden aangevraagd. Het enige dat telt is dat wordt voldaan aan de in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen beoordelingscriteria.

80. De Nederlandse Vereniging Plagdiermanagement Bedrijven verzoekt om expliciet de positie van professionele plagdierbeheersers op te nemen in de Omgevingswet en in de memorie van toelichting te melden dat een verantwoorde plagdierbestrijding overeenkomstig de beginselen van "integrated pest management" moet plaatsvinden. Ook stelt deze vereniging voor een landelijke vrijstelling te verlenen voor professionele plagdierbestrijders, in elk geval voor het konijn, de verwilderde gedomesticeerde rotsduif (*Columba livia domestica*), de kauw, de meeuw, de huismus, de spreeuw, de zwaluw, halsbandparkieten en ganzen.

Het verlenen van toestemming om dieren van beschermde soorten te bestrijden berust op grond van de Wet natuurbescherming hoofdzakelijk bij provincies, en in sommige gevallen bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit zal bij de overgang van de natuurbeschermingsregels naar het stelsel van de Omgevingswet worden gecontinueerd. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen de beoordelingsregels worden opgenomen aan de hand waarvan door het bevoegd gezag wordt getoetst of een individuele omgevingsvergunning kan worden verleend of waaronder in generieke gevallen een afwijking van de omgevingsvergunningplicht kan worden toegestaan door het bevoegd gezag (voorgesteld gewijzigd artikel 5.2 van de Omgevingswet). Het is daarbij aan de provincies om te bezien welke nadere voorschriften er worden gesteld aan de wijze waarop uitvoering wordt gegeven waarop de bestrijding wordt uitgevoerd.

81. Overeenkomstig het verzoek van de Unie van Waterschappen is in de paragrafen 4.3.2, onder e, en 4.3.3, onder e, van de memorie van toelichting verduidelijkt dat waterschappen verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van schade aan waterstaatswerken, veroorzaakt door muskus- en beverratten.

82. Het Interprovinciaal Overleg verzoekt om op grond van het voorgestelde artikel 4.38 van de Omgevingswet te regelen dat ten aanzien van de bevoegdheden die provinciale staten op grond van de artikelen 3.3 en 3.8 van de Wet natuurbescherming hebben op het vlak van soortenbescherming, deze bevoegdheid bij hen blijft berusten.

De artikelen 3.3 en 3.8 van de Wet natuurbescherming voorziet in een bevoegdheid van provinciale staten om vrijstelling te verlenen van verboden op het verrichten van bepaalde handelingen die schadelijk zijn voor vogels, dieren en planten van beschermde soorten. In het systeem van de Omgevingswet wordt deze bevoegdheid voortgezet als bevoegdheid van provinciale staten om bij omgevingsverordening afwijkingen toe te staan van de vergunningplicht (artikel 5.2, eerste lid, van de Omgevingswet). Dit zal via het Aanvullingsbesluit natuur worden geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving. Eveneens op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet zal via het Aanvullingsbesluit natuur in het Omgevingsbesluit worden geregeld dat deze bevoegdheid van provinciale staten voor alle flora- en fauna-activiteiten geldt, behalve voor de categorieën van gevallen waarin sprake is van een nationaal belang. Dit zijn de categorieën die nu zijn opgenomen in de artikelen 1.3 tot en met 1.6 van het Besluit natuurbescherming.

Gebiedsgerichte aanpak en soortenmanagementplan

83. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten vraagt of gemeenten die een gebiedsgerichte aanpak en een soortenmanagementplan hebben vastgesteld, vervolgens bij omgevingsplan een afwijkingmogelijkheid kunnen toepassen, net als provincies. Gemeente Amsterdam merkt op dat zij de leefgebiedenbenadering in het wetsvoorstel onvoldoende terugvindt.

Het kabinet vindt het interessant om bij het opstellen van het Aanvullingsbesluit natuur te bezien of een dergelijke uitzondering op de verplichting van een omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten in de praktijk een toegevoegde waarde heeft. Net als in punt 43 van dit reactiedocument over Natura 2000-activiteiten is gemeld, kan een uitzondering voor flora- en fauna-activiteiten die plaatsvinden overeenkomstig een omgevingsplan dat een gebiedsgerichte aanpak en een soortenmanagementplan bevat, via het Aanvullingsbesluit natuur worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Ook hiervoor geldt dat een dergelijke uitzondering alleen mogelijk als zij voldoet aan de eisen van artikel 9 van de Vogelrichtlijn, artikel 16 van de Habitatrictlijn en de beoordelingscriteria voor activiteiten die schadelijk zijn voor dieren en planten van soorten van nationaal belang (artikel 3.10 van de Wet natuurbescherming). Ook zal het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de verlening van een omgevingsvergunning voor de desbetreffende flora- en fauna-activiteiten met dat onderdeel van het omgevingsplan moeten instemmen. In de meeste gevallen zullen dit gedeputeerde staten zijn. Zij zullen daarbij toetsen aan de hiervoor genoemde vereisten. Daarvoor zullen regels worden gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving, respectievelijk het Omgevingsbesluit. In paragrafen 4.2.3, onder a, onder 1, van de memorie van toelichting is hierop ingegaan.

Handel

84. Het Interprovinciaal Overleg merkt op dat in het voorgestelde artikel 4.36, tweede lid, van de Omgevingswet de "gunstige staat van instandhouding" is teruggebracht tot "staat van instandhouding".

Het kabinet wijst erop dat dat het voorgestelde artikel 4.36 van de Omgevingswet voorziet in een uitwerking van de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur algemene rijksregels te stellen over de handel en het onder zich hebben van dieren, planten en producten. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de Europese cites-verordening. Zoals volgt uit artikel II, eerste lid, van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, gesloten te Washington op 3 maart 1973, waarnaar

artikel 1 van de verordening verwijst, hebben deze regels tot doel alle met uitsterven bedreigde soorten die door de handel worden of zouden kunnen worden getroffen, aan bijzonder strenge voorschriften te onderwerpen teneinde hun voortbestaan niet verder in gevaar te brengen en worden deze activiteiten slechts in buitengewone gevallen toegestaan. Tegen die achtergrond ligt het in de rede om in het wetsvoorstel te spreken over "staat van instandhouding", zonder het adjectief "gunstig". Overigens is dit geen wijziging ten opzichte van de Wet natuurbescherming, zodat er ook geen sprake is van "terugbrengen", zoals het Interprovinciaal Overleg stelt.

Populatiebeheer en schadebestrijding

85. LTO-Nederland en de Nederlandse Melkveehouders Vakbond verzoeken om ruimere regels voor beheer en schadebestrijding, en is er behoefte aan eenduidige regels in plaats van verschillende regels van provincies.

De regels van de Wet natuurbescherming sluiten nauw aan op de mogelijkheden die de Europese kaders bieden om dieren van beschermde Europese soorten te bestrijden (artikelen 3.3 en 3.8 van de Wet natuurbescherming). Waar het gaat om soorten die op basis van nationaal beleid worden beschermd, is voorzien in ruimere uitzonderingsgronden op de beschermingsregels (artikel 3.10 van de Wet natuurbescherming). Deze regels worden straks in het stelsel van de Omgevingswet ongewijzigd voortgezet. Ten aanzien van de bevoegdheid van provincies op dit vlak wordt verwezen naar punt 7 van dit reactiedocument.

86. Naar aanleiding van het commentaar van het Interprovinciaal Overleg en de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging is de in de consultatieversie van het wetsvoorstel opgenomen taak van provincies om de omvang van populaties van in het wild levende dieren te beperken (in voorgesteld gewijzigd artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 2° van de Omgevingswet) geschrapt.

87. Het Interprovinciaal Overleg vraagt over de opsomming van belangen in het voorgestelde gewijzigde artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, van de Omgevingswet (consultatieversie), of daaronder niet meer beheer of jacht vallen, of het vliegverkeer onder het "openbaar belang" valt, en wat "veiligheid" betekent.

Deze bepaling is geschrapt (zie punt 86).

Faunabeheerplan

88. Het Interprovinciaal Overleg meldt dat de in artikel 3.12, eerste lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen verplichting om te handelen overeenkomstig het faunabeheerplan ontbreekt in het wetsvoorstel.

Deze bepaling zal in het Besluit activiteiten leefomgeving worden opgenomen via het Aanvullingsbesluit natuur (zie het voorgestelde artikel 4.31, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet).

Faunabeheereenheden en wildbeheereenheden

89. Het Interprovinciaal Overleg is van oordeel dat het voorgestelde artikel 23.9, eerste en vierde lid, van de Omgevingswet (consultatieversie) verschilt ten opzichte van de Wet natuurbescherming, omdat deze bepalingen alleen populatiebeheer noemen en niet ook jacht en schadebestrijding.

Ten opzichte van de consultatieversie is het voorgestelde artikel 23.9 in een ander hoofdstuk (8) geplaatst en genummerd als voorgesteld artikel 8.1

Naar aanleiding van dit commentaar is de specifieke taakomschrijving van de faunabeheereenheden geschrapt. Aangezien de faunabeheerplannen niet alleen betrekking hebben op populatiebeheer maar ook op de schadebestrijding door grondgebruikers en de uitoefening van de jacht, dient dit tot uitdrukking te worden gebracht in de clausulering van de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur regels over dit onderwerp te stellen. Het voorgestelde artikel 8.1, derde lid, van de Omgevingswet is daartoe gewijzigd.

90. De Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging stelt voor het voorgestelde artikel 23.9, eerste lid, van de Omgevingswet (consultatieversie) in overeenstemming te brengen met artikel 3.12, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

De elementen van artikel 3.12 van de Wet natuurbescherming worden gecontinueerd in het stelsel van de Omgevingswet: een klein deel in de wet zelf en het andere deel in het Besluit activiteiten leefomgeving via het Aanvullingsbesluit natuur. Dit vanwege het systeem van de Omgevingswet, zoals uiteengezet bij punt 1 van dit reactiedocument. De onderdelen die bij wet worden geregeld, zijn met het oog daarop opnieuw geordend in het voorgestelde artikel 8.1 van de Omgevingswet.

91. Het Interprovinciaal Overleg vindt het voorgestelde artikel 23.9, vierde lid, van de Omgevingswet (consultatieversie) ruim geformuleerd en vraagt of op grond van dat artikel alleen de eisen zullen worden gesteld die nu zijn opgenomen in artikel 3.12, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Ook ontbreekt de in artikel 3.12, vierde lid, van die wet opgenomen eis dat het faunabeheerplan passende en doeltreffende maatregelen bevat die zijn gericht op schadebestrijding.

Zoals ten algemene is opgemerkt onder punt 2 van dit reactiedocument, voorziet dit wetsvoorstel in bepalingen met een algemene kaderstellende functie, die in de algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet, via het Aanvullingsbesluit natuur, ingevuld zullen worden. In het Besluit activiteiten leefomgeving zal artikel 3.12, vierde lid, van de Wet natuurbescherming worden gecontinueerd. Het voorgestelde artikel 8.1, derde lid, van de Omgevingswet biedt hiervoor de grondslag.

92. Het Interprovinciaal Overleg vraagt wat de betekenis is van het voorgestelde artikel 23.9, derde lid, van de Omgevingswet (consultatieversie).

Op grond van het voorgestelde artikel 8.1, derde lid, van de Omgevingswet zullen bij algemene maatregel van bestuur regels worden vastgesteld over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen. In die algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld dat faunabeheereenheden verslagen moeten overleggen over de uitvoering van hun werkzaamheden. Het vierde lid van het voorgestelde artikel 8.1 (in de consultatieversie artikel 23.9, derde lid) voorziet in de hoofdregel dat gedeputeerde staten voor de uitvoering van dergelijke verplichtingen het bevoegd gezag is. Ook is ten opzichte van de consultatieversie verduidelijkt dat het gaat om de uitoefening van verplichtingen door faunabeheereenheden.

93. Het Interprovinciaal Overleg vraagt of uit het voorgestelde artikel 23.9, vierde lid, van de Omgevingswet (consultatieversie) volgt dat gedeputeerde staten de bevoegdheid tot het stellen van regels over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen waarover zij beschikken op grond van de Wet natuurbe-

scherming, verliezen. Dit omdat uit de voorgestelde bepaling lijkt te volgen dat het faunabeheerplan alleen betrekking heeft op populatiebeheer en niet op jacht en schadebestrijding.

De bevoegdheden van het Rijk en van de provincies met betrekking tot fauna-beheereenheden en faunabeheerplannen, opgenomen in artikel 3.12, van de Wet natuurbescherming, worden ongewijzigd gecontinueerd in het voorgestelde artikel 8.1 van de Omgevingswet en in de algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet.

94. Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe pleit ervoor dat ten aanzien van de samenstelling van het bestuur van wildbeheereenheden op rijksniveau regels worden gesteld, met het oog op het borgen van een maatschappelijk draagvlak.

De Wet natuurbescherming stelt alleen eisen over de samenstelling van het bestuur van faunabeheereenheden. Dit met het oog op een transparante, maatschappelijk verantwoorde totstandkoming en invulling van het faunabeheerplan. Wildbeheereenheden geven vervolgens uitvoering aan deze plannen en nemen zelf geen besluiten over de invulling van plannen. Aangezien dit wetsvoorstel voorziet in een beleidsneutrale overgang van de natuurbeschermingsregelgeving, is niet voorzien in een bevoegdheid om aan de samenstelling van besturen van wildbeheereenheden eisen te stellen. Gelet op het uitvoerende karakter van wildbeheereenheden zou het overigens ook niet in de rede liggen om dergelijke eisen te stellen.

95. Over het voorgestelde artikel 23.10, derde lid, van de Omgevingswet (consultatieversie) merkt het Interprovinciaal Overleg op dat de zinsnede "ten dienste van" onjuist is, omdat populatiebeheer en jacht niet altijd ten dienste van grondgebruikers of terreinbeheerders plaatsvinden.

Deze bepaling is nu opgenomen in het voorgestelde artikel 8.2, derde lid, van de Omgevingswet. De zinsnede "ten dienste van" is overgenomen uit artikel 3.14, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. Zou deze zinsnede worden geschrapt, dan zou dat afbreuk doen aan het beleidsneutrale karakter van de overgang van de natuurbeschermingsregelgeving naar het stelsel van de Omgevingswet.

Jacht

96. Het Interprovinciaal Overleg is van oordeel dat het voorgestelde artikel 4.31 van de Omgevingswet ten opzichte van de Wet natuurbescherming talrijke verschuivingen en veranderingen laten zien ten aanzien van het onderwerp fauna-beheer. Dat is, aldus het Interprovinciaal Overleg, niet wenselijk uit het oogpunt van beleidsneutraliteit. Het pleit voor een zorgvuldige omzetting.

Zoals ten algemene is opgemerkt onder punt 2 van dit reactiedocument, voorziet dit wetsvoorstel in bepalingen met een algemene kaderstellende functie, die in de algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet, via het Aanvullingsbesluit natuur, ingevuld zullen worden. Naar aanleiding van de commentaren is het voorgestelde artikel 4.31 van de Omgevingswet op enkele punten aangepast om een beleidsneutrale omzetting te waarborgen. In het Besluit activiteiten leefomgeving zullen de regels, gesteld bij en krachtens de paragrafen 3.4 en 3.5 van de Wet natuurbescherming worden gecontinueerd.

97. Naar aanleiding van het commentaar van de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging is in het voorgestelde artikel 8.3, eerste lid, van de Omgevingswet expliciet geregeld wie gerechtigd is tot de uitoefening van het jachtrecht, overeenkomstig artikel 3.23, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

98. De Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging vraagt om in het wetsvoorstel te regelen dat voor de uitoefening van de jacht geen omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten is vereist.

In het systeem van de Omgevingswet worden de uitzonderingen op de verboden om zonder omgevingsvergunning bepaalde activiteiten te verrichten, geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet zal, via het Aanvullingsbesluit natuur, in het Besluit activiteiten leefomgeving een uitzondering op deze vergunningplicht worden opgenomen voor het vangen en doden van dieren van de vijf wildsoorten.

99. De Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondgebruik en de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging merken op dat in de consultatieversie in het voorgestelde artikel 4.31 van de Omgevingswet als criterium voor het aanwijzen van wildsoorten waarop de jacht kan worden geopend, is opgenomen dat de dieren van de aan te wijzen soort schade kunnen veroorzaken. Deze organisaties merken op dat de jacht weliswaar ondersteunend kan zijn bij het voorkomen of bestrijden van schade, maar dat dit geen zelfstandig criterium is. Het Interprovinciaal Overleg merkt hierover op dat er geen sprake is van een beleidsneutrale omzetting. Het pleit voor een koppeling met de "redelijke wildstand" en heeft bezwaar tegen het gebruik van het woord "benutting".

Het vorige kabinet heeft besloten de aanwijzing van wildsoorten in het wetsvoorstel zelf op te nemen, omdat het hier om een essentieel onderdeel van de regulering van het jachtrecht (voorgesteld artikel 8.3, vierde lid, van de Omgevingswet). De criteria voor het aanwijzen van wildsoorten zijn daarom niet meer nodig en dus geschrapt.

100. De Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging en de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondgebruik zijn van oordeel dat het wetsvoorstel het mogelijk moet maken om alle wildsoorten die op grond van de Benelux-regelgeving en de Vogelrichtlijn zouden mogen bejaagd, ook in Nederland als wildsoort aan te wijzen.

De Vogelrichtlijn staat de jacht onder voorwaarden toe op enkele vogelsoorten.²¹ De Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming²² en de daarop gebaseerde beschikkingen bevatten een lijst van soorten waarop de jacht kan worden uitgeoefend. Het is aan de landen zelf om te bepalen om de jacht op dieren al dan niet toe te staan. Hiervoor gelden drie internationale randvoorwaarden. In de eerste plaats mag de jacht op een diersoort geen afbreuk doen aan het streven om de desbetreffende soort binnen zijn natuurlijke leefgebied in een goede staat van instandhouding te krijgen of te behouden en geldt het principe van verstandig gebruik. Dit volgt ten algemene uit het Biodiversiteitsverdrag,²³ de verdragen van Bern en Bonn en de Vogel-

²¹ Artikel 7 van de Vogelrichtlijn en bijlage II bij die richtlijn.

²² Overeenkomst van 10 juni 1970 (Trb. 1970, 155).

²³ Verdrag inzake biologische diversiteit, Rio de Janeiro, 15 juni 1992 (Trb. 1992, 164).

richtlijn. In de tweede plaats is Nederland gehouden de regels inzake de uitoefening van de jacht van de Benelux in acht te nemen.

In de derde plaats is de regeling van de jacht een wettelijk geregelde beperking in het algemeen belang – de bescherming van de natuur – van het gebruik van het recht om zich zoogdieren en vogels toe te eigenen die zich op of in de grond bevinden. Een dergelijke beperking moet voldoen aan artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

Binnen deze randvoorwaarden heeft Nederland, net als de andere Europese lidstaten, de ruimte om zelf invulling te geven aan het jachtregime. Er waren in de Jachtwet, zoals deze gold totdat de Flora- en faunawet in werking trad in 2002, zesenvestig soorten als bejaagbaar aangewezen, hoewel de jacht niet op al deze soorten werd geopend. Met de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet is het aantal wildsoorten waarop de jachthouder binnen het jachtseizoen mag jagen sterk beperkt, namelijk tot zes soorten: wilde eend, fazant, patrijs, haas, konijn en houtduif; de jacht op de patrijs is nooit geopend.²⁴ Zoals gemeld in de nota naar aanleiding van het eindverslag uit 1997 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.²⁵ In de Wet natuurbescherming is de aanwijzing van bejaagbare wildsoorten, met uitzondering van de patrijs, 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. Gegeven het beleidsneutrale karakter van dit wetsvoorstel wordt de aanwijzing van de vijf wildsoorten eveneens gecontinueerd.

101. De Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging merkt op dat in het wetsvoorstel geen ruimte biedt voor de door de Beneluxovereenkomst vereiste categorisering van wildsoorten in de wetgeving.

Naar aanleiding van deze opmerking is in het voorgestelde artikel 8.3, vierde lid, van de Omgevingswet ten aanzien van de aangewezen wildsoorten vermeld onder welke categorie in de zin van artikel 1, onder 1, van de Beneluxovereenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming zij vallen: hazen en fazanten onder "klein wild", de wilde eend onder "waterwild" en het konijn en de houtduif onder "overig wild".

102. De Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging is van oordeel dat in de memorie van toelichting ten onrechte de suggestie wordt gewekt dat de Vogelrichtlijn ten aanzien van de uitoefening van de jacht van het 'nee, tenzij-principe' uitgaat.

In paragraaf 4.3.1, onder a, van de memorie van toelichting is uiteengezet dat artikel 7 van de Vogelrichtlijn lidstaten de ruimte laat om de jacht op vogels toe te staan en onder welke voorwaarden. Van enige suggestie over het al dan niet van toepassing zijn van het nee-tenzij-beginsel is geen sprake.

103. Het Interprovinciaal Overleg merkt over het voorgestelde artikel 4.31, tweede lid, onder c, van de Omgevingswet op dat de bevoegdheid tot tijdelijke sluiting van de jacht ten opzichte van de Wet natuurbescherming op twee on-

²⁴ Artikel 32 van de Flora- en faunawet. De jacht op de patrijs is nooit geopend onder de Flora- en faunawet, omdat deze soort wegens zijn slechte staat van instandhouding voorkomt op de Rode Lijst

²⁵ Kamerstukken II 1996/97, 23147, nr. 12, blz. 12.

derdelen verandert: in plaats van een besluit van gedeputeerde staten is er sprake van een verordening van provinciale staten. Dit moet, aldus het Interprovinciaal Overleg, onveranderd blijven. Ook de bevoegdheden van artikelen 3.13, 3.16, 3.20, 3.21, 3.22 en 3.23 van de Wet natuurbescherming moeten volgens het Interprovinciaal Overleg straks in het stelsel van de Omgevingswet ongewijzigd blijven.

Het kabinet wijst erop dat in het systeem van de Omgevingswet de hoofdregel is dat provinciale staten de omgevingsverordening vaststellen. Zij kunnen evenwel delen daarvan, zoals bijvoorbeeld de sluiting van de jacht vanwege bijzondere weersomstandigheden, van te voren delegeren aan gedeputeerde staten (artikel 2.8 van de Omgevingswet). Op deze wijze kunnen de provincies zelf ook bijdragen aan een beleidsneutrale overgang van de natuurbeschermingsregels naar het stelsel van de Omgevingswet. De andere in de aangehaalde artikelen van de Wet natuurbescherming opgenomen bevoegdheden blijven ongewijzigd in het stelsel van de Omgevingswet.

104. Overeenkomstig de opmerking van de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondgebruik en de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging is in het voorgestelde artikel 2.28 van de Omgevingswet de bepaling over de uitoefening van de jacht binnen de bebouwde kom beperkt tot de uitoefening van de jacht met een geweer.

Schadebestrijding

105. De Nederlandse Melkveehouders Vakbond verzoekt om het zogenaamde nietigheidsbeding, dat vroeger was geregeld in artikel 65, zevende lid, van de Flora- en faunawet, weer in te voeren.

De Wet natuurbescherming bevat, anders dan de voormalige Flora- en faunawet, ten aanzien van de vrijstelling voor schadebestrijding door grondgebruikers geen bepaling dat elk beding in een overeenkomst dat de grondgebruiker belet gebruik te maken van zijn rechten op grond van een vrijstelling voor schadebestrijding, nietig is. Het is aan de grondgebruiker om in de overeenkomst tot gebruik van de grond een lagere prijs te bedingen indien hij uit hoofde van die overeenkomst in bepaalde gevallen geen gebruik zal kunnen maken van een vrijstelling voor schadebestrijding. Voorts heeft – in het geval van de pachtovereenkomst – de pachter aanspraak op een vermindering van de pacht prijs als hij 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.

106. Naar aanleiding van het Interprovinciaal Overleg is in de opsomming in het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder l, en de voorgestelde gewijzigde artikelen 4.11, eerste lid, onder e, en 4.12, eerste lid, onder h, van de Omgevingswet "bestrijding van schadeveroorzakende dieren" toegevoegd.

107. Het Interprovinciaal Overleg vraagt of gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor de rijksregels over de bestrijding van schadeveroorzakende dieren.

Voor schadebestrijding door grondgebruikers kan op grond van de Wet natuurbescherming vrijstelling worden verleend van het verbod om dieren van be-

schermde soorten te doden (artikel 3.15 van die wet). In het systeem van de Omgevingswet zal, al naar gelang het gaat om dieren van soorten die op landelijk niveau schade veroorzaken of om dieren die in een provincie schade veroorzaken, bij respectievelijk ministeriële regeling en omgevingsverordening kunnen worden afgeweken van de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten. Deze bevoegdheid tot afwijking wordt geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 5.2, tweede lid, van de Omgevingswet, via het Aanvullingsbesluit natuur.

De enige algemene regel waarin de Wet natuurbescherming voorziet ten aanzien van de schadebestrijding door grondgebruikers is dat deze activiteit plaatsvindt in overeenstemming met het faunabeheerplan (artikel 3.12, eerste lid, van die wet). Deze bepaling zal in het stelsel van de Omgevingswet worden gecontinueerd in het Besluit activiteiten leefomgeving, via het Aanvullingsbesluit natuur (voorgesteld artikel 4.31, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet). Gedeputeerde staten zullen voor de uitvoering van deze bepaling op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.11 van de Omgevingswet worden aangewezen als bevoegd gezag voor schadebestrijding van dieren van soorten die in de provincie schade veroorzaken; de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor schadebestrijding van dieren van soorten die landelijk schade veroorzaken.

Gegevensverstrekking

108. De Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondgebruik en de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging zijn van oordeel dat het voorgestelde artikel 4.32, tweede lid, onder c, van de Omgevingswet (consultatieversie) ten opzichte van de Wet natuurbescherming ruimte geeft tot het opleggen van meer verplichtingen aan jagers dan alleen afschotgegevens. Ook is de beperking in dit voorgestelde onderdeel tot het doden van dieren met een geweer te beperkt, omdat ook andere middelen kunnen worden gebruikt.

Naar aanleiding van deze opmerking heeft het vorige kabinet het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast: de verplichting om gegevens te verstrekken aan een faunabeheereenheid geldt op grond van artikel 3.13, eerste lid, van de Wet natuurbescherming alleen voor jachtaktehouders en heeft betrekking op alle door hem gedode dieren, met welk middel dan ook. In het Besluit activiteiten leefomgeving zal, via het Aanvullingsbesluit natuur, worden geregeld dat gegevens dienen te worden overgelegd over de aantallen dieren, onderscheiden naar soort, die zij hebben gedood.

Middelen

109. In reactie op het commentaar van het Interprovinciaal Overleg bevestigt het kabinet dat de inhoud van de artikelen 3.24, 3.26, 3.27, 3.29, eerste lid, en 3.30, eerste tot en met vijfde lid, van de Wet natuurbescherming ongewijzigd zullen worden voortgezet bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 4.32 van de Omgevingswet.

110. Het Interprovinciaal Overleg vindt dat door de verwijzing naar het voorgestelde artikel 4.32, tweede lid, onder a, in het voorgestelde gewijzigde artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 8°, van de Omgevingswet (consultatieversie), ten onrechte wordt gesuggereerd dat in eerstgenoemde bepaling een bevoegdheid is opgenomen om een erkenning te verlenen. Het stelt voor de bevoegdheid expliciet te regelen.

Het voorgestelde artikel 4.32, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet voorziet in een wettelijke opdracht om bij algemene maatregel van bestuur de Minis-

ter van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid te verlenen om jacht-, valkeniers- en kooikersexamens te erkennen of andere examens als gelijkwaardig aan te merken. Naar aanleiding van deze opmerking is het voorgestelde gewijzigde artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 8°, van de Omgevingswet verduidelijkt: in plaats van een "besluit tot erkenning als bedoeld in artikel 4.32" staat er in het wetsvoorstel nu: besluit tot erkenning op grond van artikel 4.32.

Jachtakte

111. Het Interprovinciaal Overleg is van mening dat de definitie van 'jachtgeweeractiviteit' niet klopt. Deze activiteit heeft alleen betrekking op het voorhanden hebben en het dragen van een jachtgeweer.

Op grond van artikel 3.26, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet natuurbescherming is het verboden een geweer te gebruiken ter uitoefening van het bepaalde bij of krachtens deze wet zonder een geldige jachtakte. Met het gebruik van het geweer wordt verwezen naar het doden van dieren met een geweer bij de uitoefening van de jacht, het beheren van de omvang van populaties, de bestrijding van schade doorgrondgebruikers of andere activiteiten waarvoor ontheffing of vrijstelling is verleend. Dat verbod wordt in dit wetsvoorstel gecontinueerd met een verbod om zonder omgevingsvergunning jachtgeweeractiviteiten te verrichten. Het voorhanden hebben en het dragen van het geweer wordt in artikel 26 van de Wet wapens en munitie geregeld, niet in de Wet natuurbescherming. Voornoemde bepaling voorziet in een verbod om een geweer voorhanden te hebben of te dragen. Die verboden gelden niet voor personen die houder zijn van een jachtakte, en op grond van dit wetsvoorstel, een omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteiten.

112. De Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging en de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondgebruik vinden het voorstel om de jachtakte te veranderen in een omgevingsvergunning en daarbij het begrip "een jachtgeweeractiviteit" te introduceren verwarrend en pleiten ervoor de jachtakte als zelfstandig instrument in de Omgevingswet op te nemen. Het Interprovinciaal Overleg adviseert om de regels over de jachtakte op te nemen in de Wet wapens en munitie en niet in de Omgevingswet.

In het systeem van de Omgevingswet worden alle individuele besluiten waarmee een activiteit wordt toegestaan, als omgevingsvergunning aangeduid. Dat geldt dus ook voor de jachtakte. Het gaat hier verder om een semantische aanpassing; de overgang naar het stelsel van de Omgevingswet brengt verder geen inhoudelijke veranderingen met zich.

De regels over de jachtakte hebben betrekking op het gebruik van dit wapen, niet op het voorhanden hebben van het wapen, zoals de Wet wapens en munitie. De regels over het gebruik zijn een integraal onderdeel van de natuurbeschermingsregelgeving, die op grond van dit wetsvoorstel integraal onderdeel zal uitmaken van het stelsel van de Omgevingswet. Tegen die achtergrond ziet het kabinet geen reden om de regels over de jachtakte onder te brengen in een andere wet, zoals de Wet wapens en munitie.

113. Het Interprovinciaal Overleg vraagt hoe de periodieke verlening van de jachtakte zal werken in het stelsel van de Omgevingswet.

Op grond van artikel 3.21, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming is een jachtakte één jaar geldig. Deze geldigheidsduur zal worden gecontinueerd in het stelsel van de Omgevingswet. Artikel 5.36, eerste lid, van de Omgevingswet

regelt dat voor een voortdurende activiteit in een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat zij geldt voor een daarbij gestelde periode. Het vijfde lid van genoemd artikel voorziet in de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen voor welke gevallen een maximale duur geldt. Op grond van dat artikellid zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving, via het Aanvullingsbesluit natuur, worden geregeld dat de omgevingsvergunning voor jachtactiviteiten telkens voor één jaar wordt verleend.

114. Het Interprovinciaal Overleg vraagt zich af of het wenselijk is dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is om een omgevingsvergunning te verlenen voor een jachtgeweeractiviteit in plaats van de Korpschef.

Het kabinet verwacht dat ten aanzien van jachtgeweeractiviteiten in de regel een aanvraag om een enkelvoudige omgevingsvergunning zal worden gedaan. In dat geval is de Korpschef het bevoegd gezag voor de verlening van de vergunning (voorgesteld artikel 5.9a van de Omgevingswet). Een aanvrager kan er in theorie evenwel voor kiezen de jachtgeweeractiviteit onderdeel te laten zijn van een meervoudige aanvraag. In dat geval verleent het college van burgemeester en wethouders doorgaans de omgevingsvergunning (artikel 5.12, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet). De inhoudelijke beoordeling van het onderdeel van de aanvraag dat betrekking heeft op de jachtgeweeractiviteit, berust evenwel bij de Korpschef. Via het Aanvullingsbesluit natuur zal op grond van de artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet in het Omgevingsbesluit worden geregeld dat de Korpschef advies uitbrengt en met de verlening van de vergunning moet instemmen.

115. De Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging zijn van oordeel dat in het voorgestelde artikel 5.29b van de Omgevingswet over beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor jachtgeweeractiviteiten of valkeniersactiviteiten ten onrechte het belang van de natuurbescherming wordt genoemd als één van de belangen waarvoor beoordelingsregels worden gesteld.

Op grond van artikel 3.28, tweede lid, onder a, van de Wet natuurbescherming wordt een jachtakte slechts verleend indien de aanvrager met gunstig gevolg een jachtexamen heeft afgelegd. In dit examen wordt de vereiste kennis en kunde voor het gebruik van het geweer getoetst. Hierbij gaat het niet alleen om veiligheidsaspecten, maar ook over de bescherming van de natuur. Gewezen wordt op artikel 3.18 van het Besluit natuurbescherming, dat voorschrijft dat wordt getoetst op kennis over de te doden dieren en daarop gelijkende soorten, de leefomgeving van dieren en het beheer van dieren.

Invasieve exoten

116. De Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging en de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondgebruik stellen voor te regelen dat grondeigenaren, grondgebruikers en jachtaktehouders de door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen invasieve exoten zonder nadere toestemming zouden moeten mogen vangen en doden met alle op grond van de wet toegestane middelen. Voor de provincies moet, aldus deze organisaties, een verplichting gelden om deze aangewezen invasieve exoten te verdelgen. Deze laatste verplichting is, aldus deze organisaties, opgenomen in het voorgestelde gewijzigde artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 3°, van de Omgevingswet (consultatieversie). Het Interprovinciaal Overleg is op zijn beurt van oordeel dat het voorgestelde gewijzigde artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 3°, van de Omgevingswet (consultatieversie) nieuwe taken aan provincies toedeelt, wat in strijd is met de afspraken tussen Rijk en provincies. Verder vraagt het Interpro-

vinciaal Overleg waar in het wetsvoorstel is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat provincies bij omgevingsverordening regels stellen met betrekking tot exoten.

De regels ter uitvoering van de Europese invasieve-exotenverordening²⁶ worden door het Rijk bij algemene maatregel van bestuur gesteld op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder o, in samenhang met artikel 4.34 van de Omgevingswet.

Op grond van de Europese invasieve-exotenverordening is de overheid verplicht om, al naar gelang de situatie, uitroeiingsmaatregelen, beheersmaatregelen of herstelmaatregelen te nemen. Al naar gelang de soort en de situatie zal het bevoegd gezag afwegen welke methode daarvoor het meest geschikt is. Een algemene verplichting tot verdelging zoals door genoemde organisaties voorgesteld zou daarom strijdig zijn met de verordening.

Op grond van de Wet natuurbescherming is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit belast met de uitvoering van de invasieve-exotenverordening. In artikel 3.38, tweede lid, van de Wet natuurbescherming kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat gedeputeerde staten zijn belast met de uitvoering van deze maatregelen. In de voorgestelde gewijzigde artikelen 2.19, vierde lid, onder a, onder 4°, en 2.18, eerste lid, onder f, onder 3°, van de Omgevingswet is deze taakverdeling beleidsneutraal gecontinueerd.

117. Het Interprovinciaal Overleg meldt dat het ervan uitgaat dat de artikelen 3.19, 3.34, 3.37, eerste lid en 3.39 van de Wet natuurbescherming ongewijzigd zullen overgaan in de algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 4.34 van de Omgevingswet, waarbij de aanwijzing van invasieve exoten geschiedt in overeenstemming met gedeputeerde staten.

Het kabinet verwijst naar hetgeen is opgemerkt bij punt 72 van dit reactiedocument.

118. Het Interprovinciaal Overleg vraagt waarom in het voorgestelde artikel 4.34 van de Omgevingswet "nadelige gevolgen" is opgenomen in plaats van "significante gevolgen".

Het begrip "nadelige gevolgen" is rechtstreeks ontleend aan artikel 1 van de Europese invasieve-exotenverordening.

6. Houtopstanden

119. Het kabinet reageert bevestigend op de opmerking van het Interprovinciaal Overleg dat het verwacht dat inhoud van de artikelen 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 en 4.5, tweede lid, van de Wet natuurbescherming ongewijzigd overgaat in de algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 4.35 van de Omgevingswet.

120. Het Interprovinciaal Overleg merkt op dat de zinsnede "het beheren van houtopstanden" in het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, van de Omgevingswet nieuw is ten opzichte van de Wet natuurbescherming.

²⁶ Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU L317).

De Algemene Vereniging Inlands Hout is van mening dat deze zinsnede moet vervallen. Net als in de Wet natuurbescherming zouden er, aldus deze vereniging, alleen regels moeten worden gesteld over het vellen van houtopstanden.

Het kabinet heeft ervoor gekozen het begrip "beheren" te introduceren omdat in de uitvoeringsregelgeving, net als in artikel 4.3, eerste, tweede en derde lid, van de Wet natuurbescherming, ook regels zullen worden gesteld over de wijze waarop de herbeplanting plaatsvindt.

121. De Unie van Waterschappen verzoekt om te regelen dat de herbeplantingsplicht niet van toepassing is op de aanleg of wijziging van waterstaatswerken of het beheer en onderhoud ervan. In plaats daarvan nemen zij de herbeplanting mee in projectbesluiten of omgevingsvergunningen of in hun beheer- en onderhoudsplannen.

Vooropstaat dat bij het vellen of het anderszins tenietgaan van houtopstanden herbeplanting dient plaats te vinden. Dit is de kern van het beschermingsregime voor houtopstanden. Gedeputeerde staten kunnen straks op grond van hun bevoegdheid om maatwerkvoorschriften of maatwerkregels te stellen (artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet) zo nodig rekening houden met de bijzondere omstandigheden die van invloed zijn op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de herbeplantingsplicht.

122. Onder meer de Algemene Vereniging Inlands Hout merkt op dat in de memorie van toelichting wordt gesproken van een generieke uitzondering op de herbeplantingsplicht voor beheerders van natuurterreinen. De genoemde vereniging acht het verwarrend of bossen hier nu ten algemene onder vallen, omdat in de memorie van toelichting ook wordt gemeld dat bossen een uniek natuurtype vormen. In een ander commentaar wordt opgemerkt dat deze uitzondering evident niet is bedoeld voor houtopstanden en vraagt om een de definitie van "houtopstanden".

Naar aanleiding van deze opmerking is in paragraaf 5.1.1 van de memorie van toelichting verduidelijkt dat het gaat om een generieke uitzondering op de herbeplantingsplicht voor het vellen van houtopstanden voor de aanleg en het onderhoud van brandgangen op natuurterreinen (artikel 4.4, eerste lid, onder c, van de Wet natuurbescherming). Het wetsvoorstel is verder aangevuld met een definitie van "houtopstanden" (gewijzigd onderdeel A van de bijlage bij de Omgevingswet).

123. Natuurmonumenten, mede namens natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties, en het Interprovinciaal Overleg merken op dat artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming niet in werking is getreden en dat hiermee geen rekening is gehouden in de memorie van toelichting. Het Interprovinciaal Overleg vindt dat artikel 4.6 niet moet worden gecontinueerd in het stelsel van de Omgevingswet.

Naar aanleiding hiervan heeft het vorige kabinet de memorie van toelichting aangepast.

124. Het Interprovinciaal Overleg vraagt, in relatie tot het voorgestelde gewijzigde artikel 2.28, onder g, van de Omgevingswet hoe deze bepaling zich verhoudt tot de vastgestelde grenzen van de bebouwde kom.

Op grond van artikel 4.1, onder a, van de Wet natuurbescherming zijn de meldingsplicht en herbeplantingsplicht niet van toepassing binnen de bebouwde kom, waarvan de grenzen door gemeenteraden worden vastgesteld. Deze regels zullen worden gecontinueerd in het Besluit activiteiten leefomgeving, op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder p, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.35, van de Omgevingswet. In die algemene maatregel van bestuur zal worden verwezen naar de bij omgevingsplan door de gemeenteraad vast te stellen bebouwingscontouren. Op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 2.28, onder g, onder 2°, van de Omgevingswet zal worden geregeld dat gemeenten verplicht zijn om deze bebouwingscontouren vast te stellen.

125. De Algemene Vereniging Inlands Hout merkt op dat in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting wordt gesproken over "bebouwde kom" en "bebouwingscontouren" en verzoekt om uniforme begrippen.

Het begrip "bebouwde kom" wordt gebruikt in de Wet natuurbescherming, en wordt gebruikt in de onderdelen van memorie van toelichting waarin deze wet wordt behandeld. "Bebouwingscontouren" is een begrip dat in het kader van het omgevingsrecht wordt gehanteerd en wordt daarom gebruikt in de passages die betrekking hebben op dit wetsvoorstel en de Omgevingswet.

126. Het Interprovinciaal Overleg vindt dat de doelstellingen voor de rijksregels over houtkap in het voorgestelde artikel 4.35 van de Omgevingswet (consultatieveversie) breder zijn dan die van de Wet natuurbescherming. Ook doet het de suggestie om het behoud van het totale areaal aan bos als uitgangspunt toe te voegen.

Naar aanleiding van deze opmerking is in het voorgestelde artikel 4.35, eerste lid, van de Omgevingswet als doelstelling voor de rijksregels de instandhouding van het bosareaal in Nederland opgenomen, aangevuld met natuurbescherming en landschapsbescherming. De verwijzing naar natuurbescherming is nodig voor de situatie dat het in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuurlijke habitats en habitats van soorten van Natura 2000-gebieden noodzakelijk is om bos om te vormen tot andere natuur, om zo de natuurwaarden die behoren bij de betrokken habitats te realiseren of functies ter ondersteuning van de betrokken soorten – zoals foerageergebieden – te creëren. De omvorming van houtopstanden in andere natuurwaarden kan verder eveneens aan de orde zijn als voorwaarde voor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, ingeval als voorschrift wordt gesteld dat er compensatie plaatsvindt op een andere plek. Voorts kan het wenselijk zijn houtopstanden te vellen voor de aanleg van brandgangen met het oog op brandpreventie, wat van wezenlijk belang is voor het natuurbehoud.

De verwijzing naar landschapsbescherming is nodig om de bevoegdheid te continueren van gedeputeerde staten om het vellen van houtopstanden telkens voor ten hoogste vijf jaar verbieden ter bescherming van bijzondere natuur- of landschapswaarden (artikel 4.2, derde lid, van de Wet natuurbescherming). In het systeem van de Omgevingswet worden deze verboden, al naar gelang het gaat om in individuele gevallen opgelegde verboden of algemene verboden, respectievelijk maatwerkvoorschriften en maatwerkregels (artikelen 4.5, eerste lid, en 4.6, tweede lid, van de Omgevingswet).

127. Het Interprovinciaal Overleg vraagt of de huidige provinciale vrijstellingen van verboden ter bescherming van houtopstanden straks als maatwerkregel kunnen worden gecontinueerd.

In het Besluit activiteiten leefomgeving zal, via het Aanvullingsbesluit natuur, worden geregeld dat gedeputeerde staten maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5, en provinciale staten bij omgevingsverordening maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6, van de Omgevingswet, kunnen stellen waarbij wordt afgeweken van de rijksregels inzake houtopstanden.

7. Overig

Vergunningverlening

128. Het Interprovinciaal Overleg vraagt om verheldering over de verschillende beslistermijnen, met name in relatie tot de termijnen van de Algemene wet bestuursrecht en de afwijkingen daarop in de Omgevingswet.

Voor omgevingsvergunningen is het uitgangspunt dat op een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is (artikel 16.62 van de Omgevingswet wet). In artikel 16.65 van de wet is bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing is op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor gevallen van activiteiten die zijn aangewezen in een algemene maatregel van bestuur. In het Omgevingsbesluit is voorzien in aanwijzing van deze gevallen van activiteiten. Voor de uitgebreide procedure geldt in tegenstelling tot de reguliere procedure op grond van artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht een beslistermijn van zes maanden.

Deze uitzonderingen op het uitgangspunt worden ingegeven door internationaal-rechtelijke en Europese verplichtingen, of enkele andere activiteiten waarbij belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen optreden. Zo verplicht artikel 16.65, derde lid, van de Omgevingswet in ieder geval activiteiten aan te wijzen ter uitvoering van het verdrag van Aarhus. Op grond van dit verdrag dient het publiek vroegtijdig in een milieubesluitvormingsprocedure op adequate, tijdige en doeltreffende wijze geïnformeerd te worden.

129. Diverse organisaties²⁷ merken op dat de beslistermijn voor het verlenen van een omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet korter is dan de beslistermijn die nu op grond van de Wet natuurbescherming geldt. Onder meer het Interprovinciaal Overleg en Natuurmonumenten, mede namens natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties vragen zich af of dit in de praktijk haalbaar zal zijn voor de verlening van vergunningen voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten vraagt om via het Aanvullingsbesluit natuur te regelen dat op de aanvraag van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Het Interprovinciaal Overleg, gemeente Amsterdam en gemeente Utrecht pleiten ervoor dat het bevoegd gezag de mogelijkheid krijgt om per geval zelf te bepalen dat deze procedure van toepassing is.

De regels over de beslistermijnen van de Omgevingswet zijn een voorbeeld van een algemene regeling voor een horizontaal onderwerp die leidend zijn in plaats van de bijzondere regels van de sectorale wetgeving (zie punt 2 van dit reactiedocument). Het kabinet is van oordeel dat deze beslistermijn recht doet aan zowel het belang van een voortvarende als van een zorgvuldige besluitvorming.

²⁷ Interprovinciaal Overleg, Natuurmonumenten, mede namens natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Gemeente Utrecht, Gemeente Amsterdam.

Algemene voorzieningen zoals het Digitaal Stelsel Omgevingswet en bijzondere op de natuurregelgeving toegesneden instrumenten als de effectenindicator zullen naar verwachting van het kabinet bijdragen aan een voortvarende behandeling van een aanvraag.

Dat neemt niet weg dat bij het opstellen van het Aanvullingsbesluit natuur het Rijk samen met de provincies zal worden bezien in welke gevallen het nodig of wenselijk is om op grond van artikel 16.65 van de Omgevingswet te regelen dat in plaats van de reguliere voorbereidingsprocedure de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is.

Duidelijk is dat dit in elk geval voor Natura 2000-activiteiten waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt, zal worden geregeld. Uit het arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2016, C-243/15 volgt immers dat wanneer sprake is van een vergunningplicht voor een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, een besluit over deze activiteit valt onder de inspraakbepaling van het verdrag van Aarhus.

130. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten vindt dat het onduidelijk is wie moet beoordelen of alle benodigde publiekrechtelijke toestemmingen voor Natura 2000- of flora- en fauna-activiteiten zijn verleend of aangevraagd. Zij geeft aan dat de volledigheidstoets van de Wet natuurbescherming die dit nu waarborgt, niet wordt gecontinueerd in dit wetsvoorstel. De Gemeente Utrecht vraagt hoe de in het wild levende dieren en planten van beschermde soorten worden beschermd bij het slopen of vergunningvrij bouwen, nu voor laatstgenoemde activiteiten geen omgevingsvergunning is vereist en er voor flora- en fauna-activiteiten een enkelvoudige omgevingsvergunning kan worden aangevraagd.

In artikel 2.2aa van het Besluit omgevingsrecht is geregeld dat een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning in de zin van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, tenzij voor die activiteit een afzonderlijke Natura 2000-vergunning of een afzonderlijke flora- en fauna-ontheffing is aangevraagd of verleend. De aanvrager kan dus kiezen voor een separate vergunning of ontheffing of voor een omgevingsvergunning. Vanwege het vereiste van onlosmakelijke samenhang van artikel 2.7 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht moet het bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning bezien of een aanvraag volledig is.

Bij de voorgestelde overgang van de natuurbeschermingsregelgeving naar het stelsel van de Omgevingswet blijft de mogelijkheid om te kiezen voor een enkelvoudige vergunning of een meervoudige vergunning bestaan, in de vorm van een enkelvoudige omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten, en een meervoudige omgevingsvergunning, die mede betrekking heeft op de voornoemde activiteiten en andere omgevingsvergunningplichtige activiteiten. Het vereiste van onlosmakelijke samenhang van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is in de Omgevingswet evenwel niet gecontinueerd. Dit omdat dit vereiste in de praktijk te knellend is, de aanvrager van de vergunning een eigen verantwoordelijkheid heeft om de voor zijn activiteit benodigde toestemmingen te verkrijgen en omdat de overheid een verplichting heeft om de aanvrager te wijzen op de voor de voorgenomen activiteit benodigde vergunningen.

Tegen die achtergrond kan over de vergunningverlening voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten op grond van dit wetsvoorstel het volgende worden opgemerkt. Wanneer het gaat om een aanvraag om een meervoudige omgevingsvergunning, spreekt het voor zich dat de vergunning uitsluitend wordt verleend indien alle betrokken aspecten, inclusief de natuuras-

pecten, zijn beoordeeld en is geconstateerd dat aan de toetsingscriteria is voldaan.

In andere gevallen is het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer zelf om erop alert te zijn dat de mogelijke gevolgen van zijn voorgenomen activiteit voor Natura 2000-gebieden of voor dieren of planten van beschermden soorten, eerst worden getoetst en geautoriseerd door het bevoegd gezag. Om het uitvoeren van onderzoeken te vereenvoudigen heeft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de zogenaamde effectenindicator soorten ontwikkeld. Met deze effectenindicator soorten kan een initiatiefnemer kosteloos een eerste indicatie verkrijgen van beschermde dier- en plantensoorten op zijn locatie. De effectenindicator soorten kan eenvoudig via internet geraadpleegd worden via www.effectenindicator-soorten.nl.

Een gemeente kan hem op het belang hiervan wijzen en de provincie, of in voorkomend geval de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als die het bevoegd gezag is voor de verlening van de enkelvoudige omgevingsvergunning, van de voorgenomen activiteit op de hoogte brengen.

Wanneer degene die voornemens is de activiteit uit te voeren, zou verzuimen een vergunning aan te vragen, dan overtreedt hij de wet. Hij riskeert dan strafrechtelijke vervolging en loopt het risico dat zijn activiteit moet worden gestaakt door middel van bestuurlijke handhaving (preventieve last onder dwangsom) of geschorst in afwachting van de uitkomsten van een voorlopige voorziening.

131. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Gemeente Noordoostpolder vragen naar mogelijkheden om de vereiste onderzoeken naar gevolgen voor Natura 2000-gebieden en voor dieren of planten van beschermde soorten van een omgevingsplan een globaal karakter te geven en de meer gedetailleerdere onderzoeken eerst te laten plaatsvinden bij de aanvragen van vergunningen voor activiteiten.

Wat betreft de plantoets in relatie tot Natura 2000-gebieden zij verwezen naar hetgeen bij punt 56 van dit reactiedocument is opgemerkt. Wat betreft de beoordeling van plannen op gevolgen voor dieren of planten van beschermde soorten waarvoor geen Natura 2000-doelstellingen gelden, zij erop gewezen dat deze uitsluitend voortvloeit uit de uitvoerbaarheidstoets als voorzien in de Wet ruimtelijke ordening en niet uit de natuurwetgeving. Deze komt met de invoering van de Omgevingswet te vervallen. Dit om de in de praktijk ervaren onderzoekslast als gevolg van deze toets te verminderen.

Onder de Omgevingswet wordt er wel van het bevoegd gezag verwacht dat het geen functies toedeelt en regels stelt waarvan ten tijde van de vaststelling aannemelijk is dat deze evident onuitvoerbaar zijn. Het zou immers in strijd zijn met een evenwichtige functietoedeling als er functies zouden worden toegedeeld waarvan het op voorhand aannemelijk is dat deze op de desbetreffende locatie nooit kunnen worden verwezenlijkt. Bovendien zou een dergelijke regeling gelet op belangen van derden in strijd kunnen zijn met het beginsel van evenredigheid, als deze nadelen ondervinden van de functietoedeling en het met die toedeling te dienen doel daar, bij gebrek aan uitvoerbaarheid van de functie, niet tegenop weegt.

Voor de uitvoerbaarheid gaat er alleen om dat ten tijde van de vaststelling van het omgevingsplan wordt gezien of een functie 'kan' worden verwezenlijkt. Op het bevoegd gezag rust niet de taak om ten tijde van de vaststelling van een omgevingsplan aannemelijk te maken dat een toegedeelde functie ook daadwerkelijk zal worden verwezenlijkt. Dat is dus minder verstrekkend dan dat op voorhand aannemelijk moet worden gemaakt dat de functie 'zal' worden verwezenlijkt. Dat het niet op voorhand aannemelijk mag zijn dat regels niet kunnen worden uitgevoerd, betekent dat in beginsel kan worden volstaan met beschik-

bare gegevens uit een gebiedsinventarisatie en beperkt onderzoek dat zich zal richten op de eventuele aanwezigheid van evidente belemmeringen die aan de verwezenlijking van een bepaalde functie in de weg staan. Vastgesteld moet kunnen worden dat zich geen omstandigheden voordoen op grond waarvan het op voorhand aannemelijk is dat de ontwikkeling die in het omgevingsplan is voorzien niet kan worden gerealiseerd.

132. Het Interprovinciaal Overleg meldt ervan uit te gaan dat de in artikel 1.3, derde lid, van de Wet natuurbescherming voorgeschreven afstemming tussen bestuursorganen van een provincie bij het verlenen van vergunningen en ontheffingen, bij de voorgestelde overgang van de natuurbeschermingsregels naar het stelsel van de Omgevingswet, wordt gecontinueerd.

Het kabinet verwijst naar hetgeen is opgemerkt bij punt 72 van dit reactiedocument.

133. Het Interprovinciaal Overleg vraagt hoe mitigerende maatregelen ter bescherming van Natura 2000-gebieden of ter bescherming van dieren of planten van aangewezen soorten, ten aanzien van een bouwactiviteit zullen worden ingevuld op grond van de Omgevingswet.

Als een bouwactiviteit vanwege zijn mogelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied of voor dieren of planten van een beschermde soort ook is aan te merken als een Natura 2000-activiteit dan wel een flora- en fauna-activiteit, is voor deze aspecten een omgevingsvergunning vereist. Mitigerende maatregelen worden als voorschrift verbonden aan deze vergunning op grond van artikel 5.34, eerste lid, van de Omgevingswet.

134. Naar aanleiding van het commentaar van de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland merkt het kabinet op dat op grond van het voorgestelde artikel 2.4 onherroepelijke Natura 2000-vergunningen, verleend op grond van de Wet natuurbescherming, onder de Omgevingswet van kracht zullen blijven.

135. Het Interprovinciaal Overleg is van oordeel dat in de beoordelingscriteria die worden genoemd in artikel 5.29 van de Omgevingswet de weigeringsgronden van artikel 1.10 van de Wet natuurbescherming ontbreken.

In artikel 1.10 van de Wet natuurbeschermingswet zijn geen weigeringsgronden opgenomen. Wel volgt uit het derde lid van genoemd artikel dat het bevoegd gezag bij het verlenen van Natura 2000-vergunningen voor andere handelingen (artikel 2.7, derde lid, onder b, van die wet) en flora- en fauna-ontheffingen voor handelingen met betrekking tot dieren of planten van soorten van nationaal belang (artikel 3.10 van die wet) rekening houdt met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Die bepaling zal als beoordelingsregel voor deze activiteiten worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

136. Het Interprovinciaal Overleg vindt het onduidelijk welke beoordelingsregels zullen worden gesteld op grond van de voorgestelde artikelen 5.29a, 5.29b en 5.29c van de Omgevingswet.

Ter uitvoering van het voorgestelde artikel 5.29a van de Omgevingswet zullen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, via het Aanvullingsbesluit natuur, beoordelingsregels worden opgenomen die verwijzen naar de Europese Cites-verordening. De beoordelingscriteria voor de aanvraag van vergunningen voor

jachtgeweeractiviteiten en valkeniersactiviteiten als bedoeld in het voorgestelde artikel 5.29b van de Omgevingswet zullen dezelfde zijn als die nu zijn opgenomen in respectievelijk artikel 3.28, tweede lid, en artikel 3.30, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Op grond van het voorgestelde artikel 5.29c van de Omgevingswet zal voor de beoordelingscriteria voor exotenactiviteiten worden verwezen naar de regels van de Europese invasieve-exotenverordening.

137. Het Interprovinciaal Overleg vraagt waarom in het voorgestelde artikel 5.29c veiligheid en schadevergoeding niet worden genoemd als belangen.

Het kabinet wijst erop dat deze belangen niet worden genoemd in de Europese invasieve-exotenverordening.

138. Het Interprovinciaal Overleg stelt dat de Wet natuurbescherming anders dan de Omgevingswet niet voorziet in de bevoegdheid om een vergunning in te trekken als na een jaar geen gebruik ervan is gemaakt.

In artikel 5.40, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet is geregeld dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning kan intrekken als er gedurende een jaar, of gedurende een langere bij de vergunning bepaalde termijn, geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Het gaat hier om een bevoegdheid, niet om een verplichting. Het bevoegd gezag, bijvoorbeeld gedeputeerde staten, kan er dus voor kiezen om van deze bevoegdheid geen gebruik te maken.

Een dergelijke bevoegdheid, die in het stelsel van de Wet natuurbescherming alleen is opgenomen voor vergunningen waarbij ontwikkelingsruimte in het kader van het programma aanpak stikstof wordt toebedeeld, is een voorbeeld van een regel met een horizontaal karakter ten aanzien waarvan de Omgevingswet leidend is (zie punt 2 van dit reactiedocument).

Gedoogplicht

139. Het Interprovinciaal Overleg vindt de termijn van vier weken in het voorgestelde artikel 10.10b, eerste lid, van de Omgevingswet (consultatieversie) een zware of zelfs onmogelijke verplichting. Het vraagt hoe het bevoegd gezag elke rechthebbende binnen die termijn kan informeren over de mogelijkheid van exotenbestrijding.

Deze voorgestelde termijn van vier weken heeft alleen betrekking op feitelijke handelingen die gedeputeerde staten treffen ter bescherming van een Natura 2000-gebied en die door rechthebbenden van de desbetreffende grond moeten worden gedoogd. In het wetsvoorstel is dit verduidelijkt.

Voor de goede wijst het kabinet erop dat deze termijn beleidsneutraal is overgenomen van artikel 2.6, vierde lid, van de Wet natuurbescherming. Voor de inwerkingtreding van deze wet gold op grond van artikel 21, derde lid, van de voormalige Natuurbeschermingswet 1998 dezelfde termijn.

Het voorgestelde artikel 10.10b, eerste lid, heeft geen betrekking op de bestrijding van exoten. Daarop is het voorgestelde artikel 10.28a van de Omgevingswet van toepassing. Voor deze maatregelen geldt een meldingstermijn van ten minste achtenveertig uur. Een zelfde termijn geldt op grond van artikel 10.4 van de Omgevingswet voor activiteiten met betrekking tot wegen, waterstaatswerken en waterbeheer. Aangezien het op voorhand bekend is wie de rechthebbende is van de grond waarop een feitelijke maatregel moet worden getroffen, zou het mogelijk moeten zijn om binnen twee dagen hem te bereiken. Voor de goede orde wijst het kabinet erop dat ingeval van spoed een voorafgaande melding binnen achtenveertig uur achterwege kan blijven.

140. Gemeente Deventer vraagt of het bevoegd gezag, bedoeld in het voorgestelde artikel 10.10b van de Omgevingswet (consultatieversie), de provincie is.

Het bevoegd gezag in het voorgestelde artikel 10.10a, tweede lid, en 10.28a, vierde lid, van de Omgevingswet kan gedeputeerde staten zijn, maar ook een minister. Dit hangt af bij welk bestuursorgaan de taak berust om deze maatregelen te treffen of te laten treffen (voorgesteld gewijzigd artikel 2.18 dan wel 2.19 van de Omgevingswet).

141. Het Interprovinciaal Overleg doet de suggestie om in het opschrift van het voorgestelde artikel 10.10b, van de Omgevingswet, in het derde lid van voornoemd artikel (consultatieversie) en overigens ook in het opschrift van artikel 10.4 van die wet, het begrip "informereren" te gebruiken in plaats van het begrip "melden".

In de voorgestelde artikelen 10.10a, derde lid, en 10.28a, vijfde lid, van de Omgevingswet is aangepast naar aanleiding van dit commentaar. In een aanpassing van artikel 10.4 van deze wet zal worden voorzien in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

142. Het Interprovinciaal Overleg vraagt naar de verhouding tussen het voorgestelde artikel 10.10b, derde lid (consultatieversie), en artikel 10.11, onder b, van de Omgevingswet. Het vraagt of het eerstgenoemde voorgestelde artikellid de mogelijkheid geeft om bij spoedeisend karakter direct in te grijpen.

Artikel 10.11, onder b, van de Omgevingswet heeft betrekking op gedoogplichten die bij beschikkingen worden opgelegd. Hiervoor geldt de verplichting voor de overheid om eerst een redelijke poging te ondernemen om schriftelijk overeenstemming te bereiken met de rechthebbende van de grond om die grond te gebruiken voor een werk van algemeen belang, bijvoorbeeld een werk voor hoofdspoorwegen. Daar is bij de voorgestelde gedoogplichten in het kader van de natuurbescherming (voorgestelde artikelen 10.10a en 10.28a van de Omgevingswet) geen sprake van. Bij die gedoogplichten gaat om maatregelen waarbij snel door het betreffende bestuursorgaan moet worden gehandeld in het belang van de natuur.

Financieel

143. LTO-Nederland en de Nederlandse Melkveehouders Vakbond geven aan ontevreden te zijn over de regels die provincies ten aanzien van aanvragen van vergoeding van faunaschade hanteren. Verder vinden zij het door de provincies in rekening gebrachte behandelbedrag niet acceptabel.

De bevoegdheid tot verlening van tegemoetkomingen in schade die is veroorzaakt door dieren van beschermde soorten berust op grond van de Wet natuurbescherming bij de provincies.

144. Het Interprovinciaal Overleg vraagt welke diersoorten zullen worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 15.17, en welke rol provincies hierbij hebben.

Gegeven het beleidsneutrale karakter van de voorgestelde overgang van de natuurbeschermingsregelgeving naar het stelsel van de Omgevingswet zullen dezelfde diersoorten worden aangewezen als in artikel 6.1, eerste lid, onder a en b, van de Wet natuurbescherming.

145. De Algemene Vereniging Inlands Hout en de Koninklijke Vereniging Van Nederlandse Houtondernemingen merken op dat het voorgestelde gewijzigde artikel 13.1 voorziet in een bevoegdheid om heffingen op te leggen ter dekking van kosten van controle. Zij vinden dat niet wenselijk. Deze kosten moeten volgens deze organisaties uit de algemene middelen worden gefinancierd.

Deze bevoegdheid vloeit rechtstreeks voort uit artikel 5, zesde lid, van de Europese flegt-verordening.

146. Het Interprovinciaal Overleg vraagt of er een verplichting tot vergoeding van schade geldt wanneer een rechthebbende een feitelijke handeling op grond van het wetsvoorstel moet gedogen.

Het treffen van feitelijke handelingen op gronden of aan opstallen ter bescherming van een Natura 2000-gebied die de eigenaar of gebruiker moet gedogen, kan aanleiding geven om de rechthebbende tegemoet te komen in schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen. Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal voorzien in een algemene regeling over tegemoetkoming in schade, die ook van toepassing zal zijn op besluiten die in het kader van de bescherming van de natuur worden genomen.

147. Het Interprovinciaal Overleg vraagt waarom gedeputeerde staten op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 13.1 van de Omgevingswet geen bevoegdheid hebben om leges te heffen.

De provincies kunnen op grond van de artikelen 223 en volgende van de Provinciewet rechten een vergoeding van de kosten vragen. In de Wet natuurbescherming en in dit wetsvoorstel is daarvoor dus geen voorziening getroffen.

Handhaving

148. De Algemene Vereniging Inlands Hout vraagt om te verduidelijken waarom overtredingen van vrijstellingen niet strafbaar worden gesteld.

Het kabinet gaat ervan uit dat deze vraag betrekking heeft op artikel 5.3, vierde lid, van de Wet natuurbescherming, waarin overtredingen van voorschriften vrijstellingen, anders dan die van vergunningen en ontheffingen, niet strafbaar zijn gesteld. Bij vrijstellingen is het, anders dan bij vergunningen en ontheffingen, op voorhand niet bekend op welke individuen zij van toepassing zijn en dus wie wel en wie niet overeenkomstig de vrijstellingsvoorschriften dient te handelen. Als iemand ervoor kiest niet overeenkomstig een vrijstelling te handelen, zijn de hoofdregels onverkort op hem van toepassing en zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld of zijn handelen al dan niet een vermoeden van overtreding van de desbetreffende regels oplevert.²⁸

In het stelsel van de Omgevingswet is niet voorzien in de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen. In plaats daarvan is voorzien in de mogelijkheid om afwijkingen van algemene regels toe te staan via maatwerkregels (artikel 4.6 van de Omgevingswet). Ook ten aanzien van de omgevingsvergunningsplicht kunnen generieke afwijkingen worden toegestaan (voorgesteld gewijzigd artikel 5.2, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet).

²⁸ Zie in die zin ook de nota van toelichting (blz. 17) bij het besluit van 10 september 2004, houdende wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur in verband met wijziging van artikel 75 van de Flora- en faunawet en enkele andere wijzigingen (Stb. 2004, nr. 501).

149. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is van mening dat ingeval voor een omgevingsvergunning waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is, instemming is vereist van een provincie of van het Rijk, laatstgenoemde bestuursorganen zelf verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving. Het Interprovinciaal Overleg geeft aan er geen bezwaren te hebben wanneer zowel het bestuursorgaan dat de vergunning verleent als het bestuursorgaan dat instemming verleent, bevoegd is tot handhaving, als hierover goede afspraken worden gemaakt en hierover goed wordt gecommuniceerd.

Artikel 18.3 van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur aan bestuursorganen, die advies met instemming op een omgevingsvergunning van een ander bestuursorgaan verlenen, de bevoegdheid toe te kennen om zelf handhavend op te treden door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een dwangsom, met betrekking tot die delen van de vergunning waarmee zij hebben ingestemd.

Het uitgangspunt van het Rijk is dat met de toepassing van deze mogelijkheid terughoudend wordt omgegaan. Een instemmend bestuursorgaan krijgt alleen eigen handhavingsbevoegdheden toebedeeld wanneer dat leidt tot een meer doeltreffende en doelmatige uitoefening van taken op grond van de Omgevingswet. Daarbij is dubbele handhaving een aandachtspunt. Voorkomen moet worden dat een initiatiefnemer te maken krijgt met twee handhavingsacties van twee bevoegde bestuursorganen. Naar verwachting kan dit afdoende door een goede afstemming tussen handhavende bevoegde bestuursorganen. Dit geldt als onderwerp van aandacht bij de implementatie van de Omgevingswet. Mocht ondanks het maken van afspraken tussen bestuursorganen toch sprake zijn van dubbele handhaving, dan biedt de Algemene wet bestuursrecht de overtreder voldoende rechtsmiddelen om hiertegen op te komen.

Bij het opstellen van het Aanvullingsbesluit natuur zal worden bezien in welke gevallen het wenselijk is dat gedeputeerde staten en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als bestuursorgaan die advies met instemming verlenen op meervoudige omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten, de bevoegdheid wordt toegekend om handhavend op te treden met betrekking tot die onderdelen van de vergunning.

150. De Algemene Vereniging Inlands Hout pleit voor strafrechtelijke handhaving in plaats van bestuurlijke handhaving, omdat eerstgenoemde wijze van handhaving aansluit bij het uitgangspunt dat activiteiten in beginsel zijn toegelaten en dat de ontoelaatbaarheid eerst moet worden bewezen.

Ten onrechte wordt in dit commentaar een onderscheid gemaakt tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. In beide gevallen is het uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of de desbetreffende activiteit al dan niet in strijd met de regel is, en in beide gevallen kan de overheid vooruitlopend op het oordeel van de rechter maatregelen treffen. Bij bestuurlijke handhaving is dat evident, voor strafrechtelijke maatregelen wordt bijvoorbeeld gewezen op de voorlopige maatregelen van titel IV van de Wet op de economische delicten.

151. Het Interprovinciaal Overleg vindt dat de in het voorgestelde artikel 18.15a van de Omgevingswet opgenomen maximumbedrag voor een bestuurlijke boete te laag is, gegeven het met een overtreding te behalen voordeel. Ook kan het zich voorstellen dat er overtredingen zijn die zich lenen voor toepassing van een bestuurlijke strafbeschikking.

Het voorgestelde artikel 18.15a van de Omgevingswet continueert de in artikel 7.6 van de Wet natuurbescherming opgenomen bevoegdheid van de Minister

van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het opleggen van een bestuurlijke boete voor overtredingen op het vlak van de handel in dieren en planten van beschermde soorten en producten daarvan en op het vlak van de handel in illegaal gekapt hout en producten daarvan. Het gaat hier, aldus paragraaf 7.3 van de memorie van toelichting, om overtredingen van regels die het uitvoeren van toezicht op de naleving van de regels bemoeilijken, zoals administratieve vergrijpen.

Deze bevoegdheid heeft dus een beperkt toepassingsbereik. Voor dergelijke vergrijpen is het wenselijk dat een lik-op-stuk-beleid kan worden gevoerd en dat overtredingen snel worden bestraft. Wie bijvoorbeeld zijn administratie niet of onvoldoende bijhoudt, niet of niet tijdig gegevens verstrekt, of onjuiste gegevens verstrekt, bemoeilijkt een goed toezicht op de naleving van de regels. In deze context is het relatief lage maximumboetebedrag proportioneel. Voor de handhaving van de overige bepalingen van de natuurbeschermingsregels ligt het toepassen van de bestuurlijke strafbeschikking in de rede.

152. Het kabinet deelt de wens van het Interprovinciaal Overleg dat gelijktijdig met de invoering van de Omgevingswet en dit wetsvoorstel de strafvorderingsrichtlijnen zijn aangepast.

153. Het Interprovinciaal Overleg is van oordeel dat over de in paragraaf 7.1 van de memorie opgenomen passage (laatste zin van de paragraaf) over de afweging in een concreet geval of strafrechtelijk wordt gehandhaafd of bestuursrechtelijk, de suggestie wordt gewekt dat de keuze voor de ene vorm van handhaving de andere vorm uitsluit.

In de bedoelde passage is gemeld dat een afweging wordt gemaakt of strafrechtelijk wordt gehandhaafd of op een andere wijze. De term "of" sluit niet uit dat ook beide instrumenten in een bepaald geval kunnen worden toegepast in een concreet geval, bijvoorbeeld het opleggen van een last onder bestuursdwang en strafrechtelijke vervolging.

Definities

154. Enkele organisaties²⁹ pleiten voor opname van een definitie van "natuur" in het wetsvoorstel.

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel voor een Omgevingswet is opgemerkt, wordt tot het begrip "natuur" in ieder geval in het wild levende flora en fauna en hun habitats gerekend. Maar ook aangeplante bomen en andere vaste planten kunnen vaak als natuur worden beschouwd, evenals dode bomen.³⁰ Voor de algemene bepalingen van de Omgevingswet, zoals de doelbepaling en de opdracht om een omgevingsvisie vast te stellen, volstaat een open, niet-gedefinieerd, begrip.

Voor de bepalingen die gericht zijn op bijzondere bevoegdheden en instrumenten, is het zaak dat de wet en de algemene maatregel van bestuur steeds duidelijk maken op welk onderdeel van de natuur zij betrekking hebben, bijvoorbeeld op Natura 2000-gebieden, gebieden van het natuurnetwerk Nederland, op dieren of planten of hun leefomgeving, of houtopstanden.

155. De Algemene Vereniging Inlands Hout merkt op dat een definitie van "velen" en "dunnen" ontbreekt.

²⁹ Natuurmonumenten, mede namens natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties, Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe en Gemeente Deventer.

³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 60 en 391.

Naar aanleiding van deze opmerking is in het wetsvoorstel een definitie opgenomen van "vellen", die gelijk is aan die van de Wet natuurbescherming. Een definitie van "dunnen" zal worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving, waarin zal worden geregeld dat de meldings- en herbplantingsplicht niet van toepassing is op deze activiteit.

156. Het Interprovinciaal Overleg, de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging en de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer vragen om in het wetsvoorstel een definitie op te nemen van een "gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat of van een soort", overeenkomstig de definitie van artikel 1.1 van de Wet natuurbescherming.

Het kabinet merkt op dat in het aanvullingswetsvoorstel het begrip "gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat of van een soort" niet voorkomt. Er is dan geen reden om een definitie in het wetsvoorstel op te nemen. Bij het opstellen van het Aanvullingsbesluit natuur zal worden of het nodig is een definitie van dit begrip op te nemen in de algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet.

157. Stichting Dier & Recht en Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe merken op dat niet alle definities van de Wet natuurbescherming zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. Zij pleiten ervoor deze alsnog op te nemen in het wetsvoorstel.

Voor zover de in de Wet natuurbescherming gedefinieerde begrippen ook voorkomen in de Omgevingswet, zoals te wijzigen bij dit wetsvoorstel, zijn deze opgenomen in het wetsvoorstel. Sommige begrippen van de Wet natuurbescherming zullen eerst bij algemene maatregel van bestuur worden geïntroduceerd in het stelsel van de Omgevingswet. Zij zullen dan in de desbetreffende algemene maatregel van bestuur worden gedefinieerd. Het Aanvullingsbesluit natuur zal hierin voorzien.

158. Het Interprovinciaal Overleg vraagt waarom de in het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1 opgenomen begrippen "jachtgeweeractiviteit" en "valkeniersactiviteit" wel zijn gedefinieerd en de andere begrippen niet.

Deze opmerking moet berusten op een misverstand, aangezien het wetsvoorstel voorziet in een definitie van alle in het voorgestelde gewijzigde artikel 5.1 van de Omgevingswet opgenomen begrippen.

Diversen

159. Stichting Dier & Recht merkt op dat in het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, tweede lid, van de Omgevingswet (consultatieversie) dieren als "zaken" worden aangemerkt, ondanks artikel 3a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Naar aanleiding van deze opmerking is de aanhef van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, tweede lid, van de Omgevingswet aangevuld met een verwijzing naar dieren en planten, in aanvulling op "stoffen of zaken".

160. Het Interprovinciaal Overleg vraagt welk bestuursorgaan regels kan stellen over meldingen aan het bevoegd gezag. Als alleen het Rijk daartoe bevoegd is, dan is er geen sprake van een beleidsneutrale overgang.

Zoals in paragraaf 4.2.3, onder b, onder 3, van de memorie van toelichting is opgemerkt, worden in het systeem van de Omgevingswet, anders dan in de Wet

natuurbescherming, de regels over de wijze waarop door het Rijk voorgeschreven meldingen worden gedaan, bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld (artikel 16.88, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet) en niet door provinciale staten. Deze keuze is gemaakt om uniforme regels te verzekeren voor alle vanwege rijksregelgeving te melden activiteiten, zoals regels ten aanzien van digitalisering en de termijnen.

161. In één van de commentaren wordt bezwaar geuit tegen het gebruik van het begrip "ecoloog" in de memorie van toelichting en verzoekt dit begrip te vervangen door een "terzake deskundige".

Het kabinet hecht aan het gebruik van het begrip "ecoloog", omdat hiermee tot uitdrukking wordt gebracht dat degene die advies geeft over de uitvoering van de zorgplicht over ecologische kennis beschikt.

162. Het Interprovinciaal Overleg vraagt wat de gevolgen zijn van de wettelijke verplichting tot het behandelen van klachten over de naleving van de Omgevingswet (artikel 18.1, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet), in de situatie dat de klachten betrekking hebben op Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten.

Op grond van artikel 18.2, tweede lid, van de Omgevingswet berust deze bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bestuursorgaan dat het bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning.

Wanneer iemand de voorschriften niet naleeft van een meervoudige omgevingsvergunning die mede betrekking heeft op een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit, is het college van burgemeester en wethouders bevoegd tot het in behandeling nemen van de klacht. Wanneer het gaat om overtredingen van voorschriften van een enkelvoudige omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit, dan zijn gedeputeerde staten of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit daartoe bevoegd.

Bij overtredingssituaties vanwege het handelen zonder vergunning, berust de handhavingsbevoegdheid uitsluitend bij het bestuursorgaan dat bevoegd gezag zou zijn voor de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit.

163. Port of Rotterdam stelt dat de reikwijdte van het voorgestelde artikel 2.31a, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet (consultatieversie) ruimer is dan die van het voorgestelde gewijzigde artikel 2.25 van die wet.

Het kabinet merkt op dat de instructieregels over het beschermen van vogels, dieren, planten, habitats en habitats van soorten betrekking heeft op de uitoefening door provincies van hun taak om de natuur te beschermen en te ontwikkelen, zoals vastgelegd in het voorgestelde gewijzigde artikel 2.18, eerste lid, onder f, onder 1°, aanhef, van de Omgevingswet (zie de artikelsgewijze toelichting). Laatstgenoemd artikel maakt onderdeel uit van paragraaf 2.4.1 van de Omgevingswet. In artikel 2.25, eerste lid, onderdeel b, van die wet wordt naar die paragraaf verwezen. Het voorgestelde artikel 2.31a, onder a, van de Omgevingswet sluit dus aan op artikel 2.25 van die wet.

164. Het Interprovinciaal Overleg vindt dat het voorgestelde artikel 2.31a van de Omgevingswet met zich brengt dat de in het voorgestelde gewijzigde artikel 2.25 van die wet opgenomen verwijzing naar het voorgestelde artikel 2.43, eerste tot en met vierde lid, van die wet overbodig is.

Artikel 2.25 van de Omgevingswet voorziet in een algemene beperking van de reikwijdte van de op grond van artikel 2.24 van die wet te stellen instructieregels. Aangezien er over de uitoefening van de bevoegdheid tot aanwijzing van gebieden instructieregels moeten worden gesteld (voorgesteld artikel 2.43 van de Omgevingswet), is het zaak dat die bevoegdheid expliciet wordt opgenomen in artikel 2.25 van de Omgevingswet. Anders zouden er geen instructieregels kunnen worden gesteld over de aanwijzing van gebieden.

Het voorgestelde artikel 2.31a van de Omgevingswet voorziet in een inhoudelijk kader voor de toepassing van de bevoegdheid om instructieregels te stellen en heeft dus een ander karakter dan artikel 2.25 van die wet. Het voorgestelde artikel is dus niet overbodig.

165. Het Interprovinciaal Overleg vraagt over de voorgestelde gewijzigde artikelen 4.11 en 4.12 van de Omgevingswet waarom er niet is gekozen voor de aanwijzing van één bevoegd gezag in de wet en een regeling van uitzonderingen op die hoofdregel bij algemene maatregel van bestuur.

In het systeem van de Omgevingswet is de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag ten aanzien van de uitvoering van rijksregels (artikel 4.9). Bij algemene maatregel van bestuur wordt vervolgens geregeld in welke gevallen gedeputeerde staten of een minister het bevoegd gezag is (voorgestelde gewijzigde artikelen 4.11 en 4.12 van de Omgevingswet).

166. De Algemene Vereniging Inlands Hout vraagt of er samenloop is tussen de voorgestelde artikelen 2.31a en 4.30 van de Omgevingswet.

De instructieregels waarop het voorgestelde artikel 2.31a van de Omgevingswet betrekking heeft, zijn regels van de regering aan andere bestuursorganen – een minister, of het bestuur van een provincie, gemeente of waterschap over de uitoefening van hun taken of bevoegdheden. Instructies aan de regering zelf kunnen alleen in de wet zelf worden opgenomen. Aangezien het voorgestelde artikel 4.30 van de Omgevingswet voorziet in een bevoegdheid van de regering om regels te stellen, is er geen samenloop met instructieregels als bedoeld in het voorgestelde artikel 2.31a van de Omgevingswet.

167. Het Interprovinciaal Overleg vraagt waarom in het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3 van de Omgevingswet voor Natura 2000-activiteiten regels moeten worden gesteld, terwijl voor flora- en fauna-activiteiten regels kunnen worden gesteld. De Nederlandse Gasunie vraagt waarom het wetsvoorstel regelt dat regels over flora- en fauna-activiteiten kunnen worden gesteld, terwijl de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vereisen dat bepaalde voorschriften worden vastgesteld.

De door de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vereiste regels ter bescherming van vogels, dieren en planten zullen via het voorgestelde artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet worden gesteld in het Besluit activiteiten leefomgeving, via het Aanvullingsbesluit natuur. De door de richtlijn verboden handelingen zullen worden aangewezen als "flora- en fauna-activiteit", die niet mag worden verricht zonder omgevingsvergunning. Algemene rijksregels op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3 van de Omgevingswet zijn dus niet nodig ter implementatie van de richtlijnen. Wel kan op basis van nationaal beleid ervoor worden gekozen om nadere rijksregels te stellen, bij algemene maatregel van bestuur. Gedacht kan worden aan de invoering van een meldplicht voor hande-

lingen die schadelijk zijn voor soorten die op basis van nationaal beleid worden beschermd, ter vervanging van de verplichting van een omgevingsvergunning (huidig artikel 3.11 van de Wet natuurbescherming). Vandaar dat in dit wetsvoorstel gekozen is voor een facultatieve bevoegdheid.

Voor Natura 2000-activiteiten moeten ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn algemene regels worden gesteld, in aanvulling op de verplichte omgevingsvergunning. Hierbij gaat het om de situatie waarin op grond van de huidige wetgeving de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming moet worden toegepast. In het stelsel van de Omgevingswet zal deze bevoegdheid worden getransformeerd naar de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften of maatwerkregels vast te stellen, ter concretisering van de bij algemene maatregel van bestuur te regelen speciale zorgplicht voor Natura 2000-gebieden. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3, onder c, onder 3°, van de memorie van toelichting.

168. De Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging en de Nederlandse organisatie voor Jacht en Grondbeheer merken op dat het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving één van de maatschappelijke doelen is van de Omgevingswet, terwijl de algemene rijksregels over activiteiten met mogelijk nadelige gevolgen voor natuurgebieden en over flora- en fauna-activiteiten in dit wetsvoorstel alleen worden gesteld met het oog op de natuurbescherming (voorgestelde artikelen 4.30 en 4.38 van de Omgevingswet).

Het kabinet merkt op dat de belangen ter bescherming waarvan algemene rijksregels kunnen worden gesteld op grond van dit wetsvoorstel, expliciet in de voorgesteld bepalingen opgenomen. Dat betekent dat de enige reden om burgers en bedrijven die deze activiteiten verrichten verplichtingen of verboden op te leggen, mag zijn gelegen in het belang van de natuurbescherming. Dat neemt niet weg dat bij de invulling van de regels ook acht moet worden geslagen op de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, zoals opgenomen in artikel 1.3 van die wet.

169. Port Of Rotterdam vraagt waarom de voorgestelde artikelen 4.30 en 4.38 van de Omgevingswet abstracter zijn geformuleerd dan de voorgestelde artikelen 4.31 en 4.32.

De voorgestelde artikelen 4.31 en 4.32 van de Omgevingswet voorzien in nadere regels over de toepassing van de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de uitoefening van de jacht, populatiebeheer en schadebestrijding, en over het gebruik van middelen, methoden en installaties om dieren te vangen of te doden. In deze voorgestelde artikelen is voorzien in een waarborg dat de essentiële onderdelen van deze regelgeving in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

170. Gemeente Deventer vraagt wat de betekenis is van de toevoeging "in ieder geval" in een opsomming, bijvoorbeeld in artikel 5.29, tweede lid, van de Omgevingswet. Voor haar is onduidelijk of die toevoeging betekent dat er geen verdergaande regels mogen worden gesteld.

In artikel 5.29, tweede lid, van de Omgevingswet is door gebruik van "in ieder geval" geborgd dat de beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten de regels bevatten die worden voorgeschreven door de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Dit laat onverlet dat het Rijk ook in aanvulling daarop andere beoordelingsregels mag stellen in het belang van de bescherming van de natuur.

171. Het Interprovinciaal Overleg vraagt of het voorgestelde artikel 16.77a van de Omgevingswet nodig is vanwege artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het voorgestelde artikel 16.77a van de Omgevingswet heeft betrekking op de behandeling van aanvragen van Natura 2000-vergunningen door het bevoegd gezag voor projecten met significante gevolgen, die vanwege dringende redenen van openbaar belang en bij afwezigheid van alternatieven toch doorgang moeten vinden. Gedurende de behandeling van de aanvraag kan blijken dat de in aanvraag beschreven mitigerende maatregelen niet de zekerheid kunnen bieden dat de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied zullen worden aangetast als gevolg van het project. In dat geval is het wenselijk dat de aanvrager tijdig in de gelegenheid wordt gesteld om voorstellen voor compenserende maatregelen te doen. Gedurende de periode waarin de aanvrager zijn voorstel voor compenserende maatregelen opstelt, wordt de beslistermijn voor het bevoegd gezag opgeschort. Artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht is in deze situatie niet van toepassing, omdat de aanvraag in eerste instantie wel volledig was.

172. Gemeente Deventer vraagt waarom in artikel 16.89 van de Omgevingswet de Vogelrichtlijn niet in de opsomming is opgenomen.

In artikel 17 van de Habitatrictlijn is voorgeschreven dat beheerplannen voor Natura 2000-gebieden om de zes jaar geactualiseerd worden. De Vogelrichtlijn bevat een dergelijke verplichting niet.

173. Het Interprovinciaal Overleg is van oordeel dat in het voorgestelde artikel 18.10 van de Omgevingswet veel gronden voor het intrekken van een beschikking, genoemd in artikel 5.4 van de Wet natuurbescherming, niet zijn overgenomen.

Artikel 18.10 van de Omgevingswet stelt regels over de intrekking van begunstigende beschikkingen. Daarnaast voorzien de artikelen 5.39 en 5.40 van de Omgevingswet in regels over respectievelijk de verplichting tot intrekking of wijziging van een omgevingsvergunning en facultatieve bevoegdheid om tot wijziging en intrekking van een vergunning over te gaan. De meeste intrekking- en wijzigingsgronden van artikel 5.4 van de Wet natuurbescherming zullen op basis van de twee laatstgenoemde bepalingen van de Omgevingswet worden gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

174. Port Of Rotterdam vraagt om in het voorgestelde artikel 20.18, derde lid, van de Omgevingswet concreet op te nemen waar de bevordering door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van onderzoek en wetenschappelijk werk betrekking op heeft, overeenkomstig hetgeen hierover in de memorie van toelichting is opgenomen.

Zoals in paragraaf 2.6.2 van de memorie van toelichting is opgemerkt, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan onderzoek naar maatregelen om de schadelijke effecten van stikstofbelasting voor habitats en soorten te mitigeren en onderzoek naar maatregelen voor de bescherming van de otter en de instandhouding van het korhoen en de korenwolf.

175. Stichting Dier & Recht en het Interprovinciaal Overleg vragen waarom de voorgestelde artikelen 23.9 tot en met 23.12 van de Omgevingswet (consulta-

tieversie) zijn ondergebracht in een afdeling van de Omgevingswet die als opschrift "evaluatie- en slotbepalingen" heeft.

Naar aanleiding van deze opmerking zijn de voorgestelde bepalingen over faunabeheereenheden, faunabeheerplannen, wildbeheereenheden, jacht en eendenkooien opgenomen in een afzonderlijk hoofdstuk 8.

176. Naar aanleiding van het commentaar van het Interprovinciaal Overleg is een overgangsrechtelijke bepaling opgenomen voor kapverboden die zijn opgelegd op grond van artikel 4.2, derde lid, van de Wet natuurbescherming.

177. Een aantal organisaties heeft gewezen op enkele foutieve verwijzingen in de voorgestelde bepalingen en in de memorie van toelichting. Deze zijn hersteld.