

Nota van toelichting (bij Besluit natuurbescherming)

1. Inleiding

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

In de Wet natuurbescherming zijn, behalve meer algemene bepalingen over bevoegdheden, over natuur- en landschapsbeleid, over beleidsmonitoring en over instrumenten ter bescherming van natuur en landschap (hoofdstuk 1 van de wet), ook specifieke regels opgenomen ter bescherming van bijzondere natuurwaarden. Het gaat dan in het bijzonder om de bescherming van natuurgebieden van Europees belang die behoren tot het zogenoemde Natura 2000-netwerk (hoofdstuk 2 van de wet) en om de bescherming van vogels die van nature in Nederland in het wild voorkomen en om de bescherming van in Nederland van nature in het wild levende planten- en diersoorten die kwetsbaar zijn of anderszins een specifieke bescherming behoeven (hoofdstuk 3 van de wet).

De in hoofdstuk 2 van de wet opgenomen regels ter bescherming van Natura 2000-gebieden betreffen onder meer maatregelen met het oog op behoud en herstel van leefgebieden voor vogels, van natuurlijke typen habitats en van habitats van andere

¹ Vogelrichtlijn: richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010 L 20). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG 1979, L 103), zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden. Habitatrictlijn: richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

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

diersoorten en van plantensoorten van Europees belang in een gunstige staat van instandhouding, een vergunningensysteem met het oog op een voorafgaande toetsing van mogelijk schadelijke handelingen en de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om ter voorkoming van schadelijke effecten preventieve dwingende maatregelen te treffen.

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

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

Tot slot bevat de wet onder meer regels over afwijkingen bij ontheffing en vrijstelling (hoofdstukken 3 en 4), algemene regels over vrijstellingen, beschikkingen en verplichtingen (hoofdstuk 5), regels over de heffing van retributies (hoofdstuk 6) en regels over handhaving (hoofdstuk 7).

Op een aantal punten voorziet de wet in het stellen van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het onderhavige besluit geeft daaraan invulling. Bij de voorbereiding van dit besluit zijn de verschillende maatschappelijke organisaties waarvoor het besluit van belang is geconsulteerd; tevens is eenieder via internet de

³ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG 1997, L 61).

⁴ Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad van 20 december 2005 inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PbEU 2005, L 347) en Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PbEU 2010, L 295).

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

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

- de aanwijzing van projecten, andere handelingen en gebieden waarbij de Minister van Economische Zaken in plaats van gedeputeerde staten bevoegd gezag is voor vergunning- en ontheffingverlening in het kader van de regels voor de bescherming van Natura 2000-gebieden, soorten en houtopstanden (hoofdstuk 1, titel 1.2, van het besluit; hoofdstuk 2 van de nota van toelichting);
- de voorziening in een programmatische aanpak voor het terugdringen van de stikstofbelasting op de daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden (hoofdstuk 2, titel 2.1, van het besluit; hoofdstuk 3, paragraaf 3.1, van de nota van toelichting);
- de introductie van grenswaarden bij voldoening waaraan een vrijstelling van de vergunningplicht geldt voor projecten en andere handelingen die stikstofbelasting voor Natura 2000-gebieden veroorzaken en de gevallen waarin en voorwaarden waaronder buiten het programma voor de aanpak van de stikstofbelasting om zogenoemde 'externe saldering' van stikstofdepositie kan plaatsvinden (hoofdstuk 2, titel 2.2, van het besluit; hoofdstuk 3, paragraaf 3.2, van de nota van toelichting);
- de aanwijzing van diersoorten die in het hele land schade veroorzaken, voor de bestrijding waarvan op grond van de wet vrijstelling van de soortenbeschermingsbepalingen kan worden verleend (hoofdstuk 3, titel 3.1, van het besluit; hoofdstuk 4, paragraaf 4.1, van de nota van toelichting);
- de uitoefening van de jacht, in het bijzonder:

- de eisen die gelden ingeval een ander dan de jachthouder in diens jachtveld wil jagen,
- het gebruik van jachtvogels en eendenkooien voor de jacht,
- bijzondere onderwerpen die op grond van de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming in de nationale wetgeving moeten worden geregeld,
- het verbod op jacht op zon- en feestdagen en jacht op begraafplaatsen, en
- huur van het jachtrecht
- (hoofdstuk 3, titel 3.2, van het besluit; hoofdstuk 4, paragraaf 4.2, van de nota van toelichting);
- de middelen voor het vangen en doden van dieren in het kader van populatiebeheer, schadebestrijding en jacht en de daarvoor in voorkomend geval vereiste opleidingen en akten:
 - de aanwijzing overeenkomstig de Vogelrichtlijn van voor het vangen en doden van vogels toegestane middelen,
 - de behoudens vrijstelling of ontheffing niet toegestane middelen voor het vangen of doden van dieren,
 - de vereiste omvang van een jachtveld ingeval van gebruik van het geweer bij jacht, de eisen die ten algemene – ook buiten jacht – gelden voor het geweer en de munitie, het gebruik van het geweer en de vereiste verzekering,
 - het jachtexamen, de jachtakte, het examen voor het gebruik van jachtvogels, de valkeniersakte en de akte voor gebruikers van eendenkooien, en
 - de afpaling van eendenkooien.
 - (hoofdstuk 3, titel 3.3 van het besluit; hoofdstuk 4, paragraaf 4.3, van de nota van toelichting);
- de handel in (producten) van dieren en planten van bedreigde inheemse of uitheemse soorten (hoofdstuk 3, titel 3.4, van het besluit; hoofdstuk 4, paragraaf 4.4 van de nota van toelichting);
- de omzetting van de Europese regelgeving inzake invasieve exoten (hoofdstuk 3, titel 3.5, van het besluit; hoofdstuk 4, paragraaf 4.5, van de nota van toelichting);
- de hoogte van de bestuurlijke boete die geldt ingeval van overtreding van bepaalde administratieve voorschriften die gelden in het kader van de handel in (producten) van dieren en planten van bedreigde inheemse of uitheemse soorten en hout (hoofdstuk 4 van het besluit; hoofdstuk 5 van de nota van toelichting), en
- de wijziging van enkele andere algemene maatregelen van bestuur, waaronder het Besluit omgevingsrecht op het punt van het aanhaken van de in de wet

voorzien Natura 2000-vergunningen of ontheffingen van soortenbeschermingsbepalingen bij de omgevingsvergunning voor zover het handelingen betreft waarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist (hoofdstuk 6 van het besluit; artikelsgewijze deel nota van toelichting).

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

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

2. Aanwijzing rijksbevoegdheden

In de wet zijn – in aansluiting op hun taken en verantwoordelijkheden op het vlak van natuurbescherming – bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen over het algemeen bij gedeputeerde of provinciale staten van de provincies neergelegd. Te denken valt onder meer aan de verlening van Natura 2000-vergunningen, de verlening van ontheffingen van de soortenbeschermingsbepalingen en de uitvoering van de regels ter bescherming van houtopstanden. In bepaalde gevallen kan het evenwel aangewezen zijn dat een bestuursorgaan van het Rijk de betreffende wettelijke bevoegdheid uitoefent, onderscheidenlijk de betreffende wettelijke verantwoordelijkheid of verplichting heeft, gelet op de aard van de betrokken belangen of van het betrokken gebied. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat zwaarwegende nationale belangen in het geding zijn, omdat activiteiten een landelijk, althans provinciegrensoverschrijdend karakter hebben of anderszins het provinciale domein overstijgen, of omdat er een directe samenhang is met uit anderen hoofde op het niveau van het Rijk te nemen besluiten.

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

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

Voorheen was een dergelijke algemene maatregel van bestuur vastgesteld op grond van de vervallen Natuurbeschermingswet 1998, namelijk: het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. Dat besluit had alleen betrekking op de vergunningverlening op grond van die wet, met betrekking tot onder meer Natura 2000-gebieden, aangezien – buiten beheer en schadebestrijding – op het vlak van soortenbescherming en bescherming van houtopstanden nog geen decentralisatie van bevoegdheden had plaatsgevonden. Als categorieën van handelingen en projecten waarvoor de Minister van Economische Zaken in plaats van gedeputeerde staten bevoegd gezag voor de vergunningverlening was, waren in de artikelen 2 en 3 van het besluit aangewezen: activiteiten die betrekking hebben op landelijke infrastructuur (hoofdwegen, landelijke spoorwegen, hoofdvaarwegen, landelijk gastransportnet, hoogspanningsverbindingen), hoofdwateren, luchthavens van nationale betekenis, kustbescherming, landaanwinning in zee, primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk, defensie en de ontginning van diepe delfstoffen, activiteiten van buitenlandse mogendheden, van het Koninklijk Huis of voortvloeiend uit het scheidingsverdrag met België, activiteiten in niet-provinciaal ingedeelde gebieden of het grensgebied van het Eems-Dollardgebied, schelpdiervisserij en sleepnetvisserij. Het betrof alle activiteiten met een provincie-overstijgend karakter.

Over het algemeen is de verdeling van bevoegdheden tussen provincies en Rijk, zoals deze voortvloeide uit de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 en zoals deze in de uitvoeringspraktijk verder was ingevuld, als logisch en goed werkbaar ervaren. In het Bestuursakkoord natuur is dan ook afgesproken dat deze bevoegdheidsverdeling niet alleen zal worden gehanteerd voor de vergunningverle-

ning met betrekking tot Natura 2000-gebieden, maar ook voor de bevoegdheden in het kader van de soortenbescherming.

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

Met inachtneming van het voorgaande geeft titel 1.2 van het onderhavige besluit invulling aan artikel 1.3, vijfde lid, van de wet. In de artikelen 1.3, 1.4, 1.5, 1.6 en 1.7 zijn telkens in het eerste lid de categorieën handelingen, projecten en gebieden aangewezen, ten aanzien waarvan de in het tweede lid van die artikelen genoemde bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen berusten bij de Minister van Economische Zaken in plaats van gedeputeerde staten of provinciale staten. De omschrijvingen in het onderhavige besluit sluiten in essentie aan bij de omschrijvingen in de artikelen 2 en 3 van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. Materieel is geen wijziging beoogd. Waar mogelijk zijn de categorieën van activiteiten wel meer geclusterd en zijn formuleringen gelijk getrokken, verduidelijkt en zo nodig geactualiseerd; overlappende categorieën zijn samengevoegd. In de artikelsgewijze toelichting in hoofdstuk van deze nota van toelichting wordt daar nader op ingegaan. De categorieën handelingen die zijn aangewezen in de artikelen 1.4, 1.5 en 1.6 zijn nieuw; voor een inhoudelijke toelichting daarop zij verwezen naar hoofdstuk 8.

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

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

De natuurtoets zoals deze aan de orde is bij vergunningverlening met betrekking tot Natura 2000-gebieden en ontheffingverlening van de soortenbeschermingsbepalingen, is onderdeel van de beoordeling van een omgevingsvergunning, indien voor de betreffende activiteit een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is vereist (artikelen 2.7, vijfde lid, 3.3, achtste lid, en 3.8, achtste lid, van de wet). Bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is over het algemeen het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten. Ten aanzien van de natuurtoets is voor die situatie voorzien in een verklaring van geen bedenkingen van het gezag dat normaliter bevoegd is voor de verlening van de Natura 2000-vergunning of de ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen op grond van de Wet natuurbescherming (Besluit omgevingsrecht). De hoofdregel is dat de provincies bevoegd zijn om deze verklaring te geven. Ook hierbij geldt de afwijkende bevoegdheidstoedeling als neergelegd in titel 1.2 van dit besluit: in die gevallen is de Minister van Economische Zaken bevoegd om de verklaring van geen bedenkingen te verlenen.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat de regeling in het besluit uitsluitend de bevoegdheid betreft en op zichzelf niets zegt over de vraag of een bepaald besluit in een concreet geval al dan niet daadwerkelijk is vereist. Een Natura 2000-vergunningplicht geldt bijvoorbeeld alleen als is voldaan aan de criteria van artikel 2.7, tweede lid, van de wet; en een ontheffing op grond van de artikelen 3.3, eerste lid,

of 3.8, eerste lid, van de wet in het kader van de soortenbescherming is bijvoorbeeld alleen aan de orde als de verboden als bedoeld in artikel 3.1, 3.2, zesde lid, 3.5 en 3.6, tweede lid, daadwerkelijk zullen worden overtreden. Zo worden in de aanhef van artikel 1.3, tweede lid, onderdeel a, van het besluit weliswaar "beheer en onderhoud" genoemd als activiteiten die vallen onder de daar genoemde categorieën van handelingen en projecten waarvoor de Minister van Economische Zaken bevoegd is, maar in veel gevallen zal van dat beheer en onderhoud op voorhand kunnen worden gezegd dat dit met zekerheid geen negatieve gevolgen zal hebben voor enig Natura 2000-gebied of voor beschermde diersoorten en dus überhaupt niet vergunningplichtig is of een ontheffing behoeft. Afhankelijk van de precieze aard, locatie en periode van uitvoering van de werkzaamheden, de specifieke omstandigheden van het geval en de specifieke kenmerken van het gebied kan dat evenwel anders zijn en kan wel een vergunning of ontheffing zijn vereist, waarvoor dan de Minister van Economische Zaken bevoegd is.

3. Natura 2000-gebieden - stikstofaanpak

3.1 Programmatische aanpak stikstof

3.1.1. Inleiding

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

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

Het artikel bepaalt over welke inhoudelijke en procedurele aspecten met betrekking tot het programma bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in ieder geval regels moeten worden gesteld (tweede en derde lid). Het regelt dat op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een programma afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is en dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door eenieder (vierde lid). Het bevat de verplichting voor de daartoe bevoegde bestuursorganen om zorg te dragen voor een tijdige uitvoering van de

in het programma opgenomen maatregelen, voor zover zij met het opnemen van die maatregelen hebben ingestemd (vijfde lid). En het voorziet in de verplichting voor het bestuursorgaan dat het programma heeft vastgesteld om aanvullende maatregelen in het programma op te nemen, als tussentijds blijkt dat de doelstellingen van het programma met de al voorziene maatregelen niet worden behaald (zesde lid).

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

De wettelijke regeling is – waar het de invulling op rijksniveau betreft – in het bijzonder relevant in het licht van de van kracht zijnde programmatische aanpak van de stikstofproblematiek. Deze aanpak is erop gericht om – met het oog op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige natuurwaarden die een te grote stikstofbelasting hebben – de stikstofbelasting terug te brengen en de effecten van de stikstofbelasting te verminderen; tegelijk moet zo ruimte worden geboden voor duurzame economische ontwikkeling. De toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 bevatte in de artikelen 19kh e.v. hiervoor een regeling. Op basis daarvan is een programma vastgesteld voor het tijdvak 1 juli 2015 - 1 juli 2021.⁷

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

Voor andere factoren dan stikstofbelasting is een programmatische aanpak op landelijk niveau thans niet nodig. Op dit moment is in veel Natura 2000-gebieden de stikstofbelasting de meest bepalende factor voor het kunnen realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen, een factor bovendien die een landelijke aanpak vergt. Voor andere factoren volstaat een gebiedsgerichte aanpak onder regie van het voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden

⁷ Stcrt. 2015, nr. 18411.

verantwoordelijke bestuursorgaan, over het algemeen gedeputeerde staten van de provincie. Dat geldt ook voor het verbeteren van de staat van instandhouding voor dier- en plantensoorten en hun leefgebieden die niet vallen onder de specifieke bescherming die geldt voor Natura 2000-gebieden, als bedoeld in artikel 1.13, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de wet. Desgewenst kunnen provincies een provinciale programmatische aanpak inzetten.

3.1.2. Achtergrond programmatische aanpak stikstof

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

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

Een te hoge stikstofdepositie leidt tot eutrofiëring en verzuring. Eutrofiëring is het verschijnsel waarbij een overschot aan voedingsstoffen als stikstof in een gebied leidt tot een sterke groei en vermeerdering van bepaalde plantensoorten. Dit gaat vaak ten koste van andere plantensoorten, in het bijzonder plantensoorten die afhankelijk zijn van voedselarme omstandigheden. Verzuring is het verschijnsel waarbij er door een excessieve stikstofdepositie of zwaveldepositie in een gebied een verzuring optreedt van bodem of water. Hierdoor verdwijnen plantensoorten die voor stikstof en voor verzuring gevoelig zijn uit het gebied, of gaat de kwaliteit van deze soorten achteruit. Het verlies van voor stikstof of verzuring gevoelige plantensoorten als gevolg van een te hoge stikstofdepositie leidt uiteindelijk tot een homo-

gene vegetatiestructuur in een gebied: algemeen voorkomende soorten komen steeds meer voor in dat gebied, terwijl zeldzame soorten steeds minder vaak voorkomen. Als hiermee ook de voor een gebied kenmerkende soorten verdwijnen, bestaat het risico dat de resterende vegetatie in kwaliteit achteruitgaat, of zelfs dat het gebied zijn natuurlijke kenmerken verliest.

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

Het verlies aan planten- en diersoorten in een gebied kan tot gevolg hebben dat dit gebied zijn ecologische functie verliest als onderdeel van het bredere ecologische netwerk dat het Natura 2000-netwerk is.⁸ Dit netwerk is van groot belang voor het op termijn behouden en in voorkomend geval herstellen van een gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden in Nederland en in Europa. Om een gunstige staat van instandhouding te behouden of te bereiken, is het noodzakelijk dat de stikstofdepositie daalt.

Hoewel de stikstofdepositie in Nederland sinds 1980 met bijna een derde is gedaald en de verzurende depositie met ongeveer de helft, heeft Nederland nog steeds te kampen met een onnatuurlijk hoge stikstofdepositie. De gemiddelde kritische depositiewaarden worden voor natuur op land in veel Natura 2000-gebieden ruim overschreden.⁹ Dat maakt niet alleen dat het behoud of herstel van voor stikstof gevoelige natuurwaarden in die gebieden een grote inspanning vergt, maar heeft ook gevolgen voor vergunningverlening voor projecten. Ingeval een project stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied met voor stikstof gevoelige habitats en er bij deze habitats sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde, is op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak

⁸ Zie artikel 3 van de Habitatrichtlijn.

⁹ R. Koelemeijer et al, 'Verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof. Een verkenning van de gevolgen voor milieu en economie', Planbureau voor de Leefomgeving, 2010, blz. 28-29.

van de Raad van State¹⁰ op voorhand niet uit te sluiten dat het project significante gevolgen heeft voor dit gebied. Derhalve zal overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn een passende beoordeling moeten worden opgesteld waaruit zekerheid moet worden verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast, wil daarvoor vergunning kunnen worden verleend. In de jurisprudentie betrof het de vergunning en toets, bedoeld in de artikel 19d en 19f, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998; deze vergunningplicht en toets zijn thans geregeld in de artikelen 2.7, tweede en derde lid, en 2.8 van de Wet natuurbescherming.

Om de stikstofproblematiek het hoofd te bieden, is destijds in de Natuurbeschermingswet 1998 voorzien in de vaststelling van een programma voor de aanpak van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden en de gevolgen daarvan¹¹, een programma dat een samenhangende, gebieds- en sectoroverstijgende aanpak biedt die dwingend doorwerkt in het beleid van verschillende overheden en die verbetering van milieu en watercondities paart aan ruimte voor bedrijfsontwikkeling. Dit met als doel economische ontwikkeling samen te laten gaan met het op termijn realiseren van de natuurdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden. Essentieel daarvoor zijn in het programma opgenomen maatregelen gericht op (verdere) daling van de stikstofdepositie en op versterking van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. De daling van de stikstofdepositie en de verbetering van de draagkracht van de natuur draagt bij aan de verwezenlijking van de doelen en biedt tegelijk ook een – nader te bepalen – ruimte voor het toelaten van nieuwe economische activiteiten in en rondom de Natura 2000-gebieden die stikstofdepositie veroorzaken. Deze hoeveelheid stikstofdepositie die beschikbaar is voor nieuwe activiteiten wordt 'ontwikkelingsruimte' genoemd.

Aan de keuze voor dit instrument lag ten grondslag enerzijds de constatering dat in veel Natura 2000-gebieden de overbelasting door stikstof een groot probleem is voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en – daarvan afgeleid – ook voor het toestaan van nieuwe ontwikkelingen, en anderzijds de constatering dat het hier gaat om een problematiek die niet op gebiedsniveau is aan te pakken. Een belangrijk deel van de stikstofbelasting wordt immers

¹⁰ Zie o.a. ABRvS 14 augustus 2013, zaaknr. 201205373/1/R2, ABRvS 14 december 2011, zaaknr. 201009630/1/R2, ABRvS 29 september 2011, zaaknr. 200907569/1/R2.
¹¹ De Natuurbeschermingswet 1998 was op dit punt gewijzigd met de Crisis- en herstelwet op 31 maart 2010, als gevolg van een amendement van de leden Samson en Koopmans, Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 135.. Naar aanleiding van inzichten ontstaan bij de daadwerkelijke ontwikkeling van de programmatische aanpak stikstof is de regeling in de Natuurbeschermingswet 1998 later op onderdelen gewijzigd, bij de op 1 juli 2015 in werking getreden Wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof) (Stb. 2014, 419).

veroorzaakt door bronnen die ver buiten het Natura 2000-gebied zijn gelegen, vaak in heel andere delen van het land. De stikstofbelasting kan daarom alleen succesvol worden aangepakt als alle betrokken overheden, op rijks- en provinciaal niveau, met een gezamenlijke, samenhangende aanpak komen, onder regie van het Rijk. Aan die aanpak moet een wetenschappelijke onderbouwing ten grondslag liggen van de effecten van de in de aanpak op te nemen maatregelen voor het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats en soorten in de onderscheiden Natura 2000-gebieden. Deze onderbouwing moet ook uitwijzen welke ontwikkelingsruimte er is voor projecten of andere handelingen, die bijdragen aan de stikstofbelasting in de overbelaste gebieden, binnen het streven om behoud en herstel van de betrokken natuurwaarden te realiseren. Dat is mede van belang in het licht van de eerder genoemde toets op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn bij projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Bij een individueel project dat leidt tot stikstofbelasting in een al overbelast Natura 2000-gebied is door de individuele initiatiefnemer vaak moeilijk te onderbouwen dat een eventuele extra stikstofemissie door een nieuw op te richten of uit te breiden inrichting, of door een toename van verkeersbewegingen, met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. In samenhang met een overkoepelende – programmatische – aanpak en de daaraan ten grondslag liggende onderbouwing is ten aanzien van individuele projecten en de plannen waarin die projecten zijn opgenomen een dergelijke zekerheid wèl te bieden. Aldus worden binnen de kaders van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vergunningverlening voor de betrokken projecten en de vaststelling van daarvoor benodigde plannen of wijzigingen daarvan aanzienlijk vergemakkelijkt.

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

de regeling in titel 2.1 de kaders voor deze nieuwe programma's en voor eventuele wijzigingen van het thans geldende programma.

3.1.3. De regeling in het besluit

3.1.3.1 Algemeen

De regeling van de programmatische aanpak stikstof in titel 2.1 van het besluit, sluit nauw aan op de regeling zoals deze voorheen was opgenomen in de artikelen 19kh e.v. van de Natuurbeschermingswet 1998. De regeling in de Natuurbeschermingswet 1998 was nog recent herzien in het licht van de inzichten die waren ontstaan bij de ontwikkeling van het eerste programma aanpak stikstof en de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State dienaangaande.¹² Er zijn geen nieuwe inzichten die aanleiding geven tot heroverweging van onderdelen van de regeling. De grondslag in artikel 1.13 van de wet is toegesneden op de regeling zoals deze voorheen gold, zodat ook daaruit geen wijzigingen voortvloeien. Wel zijn met het oog op de leesbaarheid enkele verbeteringen doorgevoerd in de onderverdeling van de regeling in artikelen en is op enkele ondergeschikte punten de redactie verduidelijkt. Voorts behoeften enkele zaken die reeds op wettelijk niveau zijn geregeld niet meer in het besluit te worden opgenomen: de toepasselijkheid van artikel 3.14 van de Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding van het programma; de verplichting voor de betrokken bestuursorganen om tijdig de maatregelen uit het programma uit te voeren waarvoor zij bevoegd, de verplichting om aanvullende maatregelen te treffen als tussentijds blijkt dat de doelstellingen van het programma anders niet worden gerealiseerd; de mogelijkheid om in het programma projecten of andere handelingen te beschrijven die onder bepaalde voorwaarden zijn vrijgesteld van de wettelijke vergunningplicht; en de mogelijkheid om bij individuele of generieke aanschrijving beperkingen aan activiteiten op te leggen (artikelen 1.13, vierde, vijfde en zesde lid, 2.4 en 2.9, vijfde lid, van de wet).

3.1.3.2. Doelstelling, vaststelling en betrokken bestuursorganen

Overeenkomstig artikel 19kh van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 voorziet artikel 2.1, eerste en derde lid, van het besluit in de vaststelling door de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en milieu van

¹² Wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof; Stb. 2014, 419). De wet is inwerking getreden op 1 juli 2015, bij Koninklijk Besluit van 8 juni 2015 (Stb. 2015, 226). Zie ook de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel, Kamerstukken II 2012/13, 33 669, nr. 3.

een programma voor de aanpak van de stikstofbelasting van daarvoor gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn genomen.

De doelstelling van het programma blijft ongewijzigd: een ambitieuze en realistische vermindering van de belasting door stikstofdepositie op de voor stikstofgevoelige habitats op de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen, ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze habitats (artikel 2.1, eerste en tweede lid). Het gaat dan om de instandhoudingsdoelstellingen als verwoord in het aanwijzingsbesluit voor het betrokken Natura 2000-gebied¹³ in termen van behoud of herstel, waarbij herstel kan bestaan in herstel van de kwaliteit of uitbreiding van de oppervlakte van het betrokken habitats. De doelstelling van het programma sluit aan op de verplichtingen van Habitatrichtlijn¹⁴ en de Vogelrichtlijn¹⁵; deze richtlijnen bevatten geen termijn voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding, maar vragen in het licht van het beginsel van loyale samenwerking¹⁶ wel dat de lidstaten zich ervoor inzetten om deze doelstelling – een resultaatsverplichting – binnen een redelijke termijn te behalen, rekening houdend met onder meer de sociaaleconomische vereisten¹⁷. Bij de voor stikstof gevoelige habitats gaat het om leefgebieden voor vogelsoorten, natuurlijke habitats en habitats van soorten waarvoor het aanwijzingsbesluit een instandhoudingsdoelstelling bevat (zie artikel 2.1, eerste lid, van het besluit).

Over de in het programma op te nemen Natura 2000-gebieden zijn in het besluit geen nadere bepalingen opgenomen, net zo min als voorheen in de Natuurbeschermingswet 1998. Gelet op de aard van de problematiek komen – overeenkomstig het huidige beleid – alle gebieden in aanmerking met voor stikstof gevoelige habitats waarvan de kritische depositiewaarde is of dreigt te worden overschreden. In het programma of het besluit tot vaststelling van het programma zal nader moeten worden gemotiveerd welke afweging is gemaakt ten aanzien van het wel of niet opnemen van gebieden.

De vaststelling van het programma geschiedt telkens voor een tijdvak van zes jaar (artikel 2.1, zesde lid). Deze termijn is lang genoeg voor de in het programma opgenomen maatregelen om in de praktijk waarneembare effecten te kunnen hebben, en ook lang genoeg uit een oogpunt van bestendigheid en voorspelbaarheid van beleid voor burgers en ondernemers. De termijn is omgekeerd niet te lang voor een ecologische onderbouwing die – mede in acht genomen het aan het programma

¹³ Zie artikel 1, eerste lid, van de wet.

¹⁴ Artikelen 2, tweede lid, en 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn.

¹⁵ Artikelen 2 en 3, tweede lid, in samenhang met artikel 4 van de Vogelrichtlijn.

¹⁶ Artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

¹⁷ Zie artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2 van de Vogelrichtlijn.

verbonden systeem van monitoring en bijsturing (zie hierna) – voldoende zekerheid biedt om gedurende het hele tijdvak op basis van het programma vergunningen voor projecten te kunnen verlenen. De periode van zes jaar sluit aan bij de lengte van het tijdvak waarvoor het beheerplan voor de Natura 2000-gebieden ten hoogste wordt vastgesteld.¹⁸

Het programma kan alleen worden vastgesteld als daarover overeenstemming is bereikt met de bestuursorganen die op grond van de wet verantwoordelijk of medeverantwoordelijk zijn voor de beheerplannen van de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden (artikel 2.1, vierde lid). Over het algemeen zijn dat gedeputeerde staten van de provincies waarin de gebieden geheel of gedeeltelijk zijn gelegen en bij sommige gebieden ook de Minister van Defensie, naast de gebieden waarvoor de verantwoordelijkheid berust bij voornoemde ministers die het programma vaststellen. Deze betrokkenheid spreekt voor zich, aangezien deze bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen door het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen¹⁹, en de in het programma opgenomen maatregelen ook moeten worden ingepast in de samenhangende aanpak die het beheerplan biedt ten aanzien van alle factoren die relevant zijn voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in de betrokken Natura 2000-gebieden, ook niet-stikstofgerelateerde factoren.

3.1.3.3. Inhoud programma

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

De bepalingen voorzien in een systematische benadering op basis van een analyse die voor elk van de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden wordt opgesteld. Voor elk van de gebieden wordt de uitgangssituatie in beeld gebracht, zowel ten aanzien van de stikstofbelasting – onderscheiden naar gebiedsgerelateerde en externe bronnen – als ten aanzien van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats (artikel 2.2, eerste lid, onderdelen a en b). Vervolgens worden de doelstellingen en – eventueel – tussendoelstellingen of indicatoren geformuleerd, ten aanzien van de vermindering van de stikstofdepositie met het oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken habitats in de gebieden bepaald (artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c). De vaststelling van

¹⁸ Artikel 2.3, vierde lid, van de wet.

¹⁹ Artikelen 2.2 en 2.10, eerste lid, van de wet.

de doelstellingen voor de desbetreffende programmaperiode geschiedt uiteraard in wisselwerking met de uitkomsten van de in het programma op te nemen sociaal-economische analyse van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen waarin het programma voorziet (artikel 2.2, eerste lid, onderdeel f) en de in het programma op te nemen analyse van de verwachte effecten van die maatregelen in ruimte, tijd en omvang (artikel 2.2, eerste lid, onderdeel g).

Op basis van de uitgangssituatie, de analyses van wat haalbaar en betaalbaar is en van wat de te verwachten effecten van maatregelen zijn en de voor de betrokken programmaperiode gestelde doelstellingen worden in het programma maatregelen opgenomen. Deze zijn tweërlei van aard (artikelen 2.2, eerste lid, onderdeel e, en 2.3). Allereerst moeten in het licht van de doelstelling van het programma als verwoord in artikel 2.1, eerste en tweede lid, van dit besluit brongerichte maatregelen worden getroffen. Behalve uit reeds voorziene of genomen maatregelen, al dan niet ter uitvoering van Europese regelgeving, zullen deze moeten bestaan uit aanvullende maatregelen die ervoor zorgen dat de emissies van stikstof sneller zullen dalen dan het geval zou zijn zonder programma. Brongerichte maatregelen kunnen generiek zijn, zoals algemene rijksregels ten aanzien van stalemissies of mestaanwending, maar ook meer gebiedsspecifiek, zoals provinciale regels ten aanzien van stikstofemissieveroorzakende activiteiten in de provincie of in of nabij Natura 2000-gebieden, dan wel beëindiging of verplaatsing van bedrijven die een te hoge depositie op een gebied veroorzaken. Bronmaatregelen alleen volstaan niet, nu ook met die bronmaatregelen de belasting van de meeste voor stikstof gevoelige habitats veelal nog te hoog zal blijven; bovendien heeft in veel gebieden al een flinke ophoping van stikstof in bodem en water plaatsgevonden. Om de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied te realiseren zijn daarom ook maatregelen in de gebieden nodig, waarmee de voor stikstof gevoelige habitats worden beschermd en de kans krijgen zich te ontwikkelen, ook zolang er sprake is van een overschot aan stikstofdepositie. Deze maatregelen hebben allereerst tot doel te verzekeren dat er geen achteruitgang van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats plaats zal vinden. Daarnaast hebben zij tot doel de kwaliteit van de habitats te verbeteren en de oppervlakte daarvan uit te breiden daar waar dit een doelstelling is. De herstelmaatregelen moeten de natuur bestendiger maken tegen een overbelasting van stikstof en hebben als zodanig geen invloed op de hoogte van de depositie zelf. Voorbeelden van herstelmaatregelen zijn het herstel van de waterhuishouding, de verhoging van het grondwaterpeil, de afgraving van een deel van de bodem door pluggen, chopperen of baggeren en de afvoer van stikstofrijk materiaal door extra maaien, begrazen of periodiek verbranden. De herstelmaatregelen zijn de primaire verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat het beheerplan voor het betrok-

ken gebied vaststelt of mede vaststelt, veelal gedeputeerde staten van de betrokken provincies, soms ook de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Defensie of de Minister van Economische Zaken. Bij deze maatregelen kunnen ook andere bestuursorganen zijn betrokken, in het bijzonder waterschappen en soms ook gemeenten. Het is in het licht van de doeltreffendheid van het programma van groot belang dat deze bestuursorganen instemmen met de maatregelen die zij moeten nemen; ook de in artikel 1.13, vijfde lid, van de wet neergelegde uitvoeringsplicht heeft dan ten volle haar werking.

De vermindering van de stikstofdepositie en de versterking van de natuurwaarden door de getroffen en te treffen maatregelen zullen voor de opgenomen gebieden ook ruimte moeten creëren voor het toestaan van nieuwe ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken, zogenoemde 'ontwikkelingsruimte'; het programma is overeenkomstig artikel 1.13 van de wet immers ook gericht op een duurzame ontwikkeling. De ontwikkelingsruimte zal zo moeten worden bepaald, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van een ambitieuze maar realistische vermindering van de stikstofdepositie op de betrokken gebieden en aan de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen binnen een redelijke termijn. Wat die ontwikkelingsruimte is, zal per gebied kunnen verschillen. De ecologische onderbouwing van het programma (zie hierna) is hiervoor maatgevend.

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

Een wezenlijk onderdeel van het programma is de ecologische beoordeling (artikelen 2.2, eerste lid, onderdeel i, en 2.5). Uit de ecologische beoordeling moet blijken dat het programma, rekening houdend met de algemene ontwikkeling van de depositie, de effecten van de in het programma opgenomen maatregelen en de toedeling overeenkomstig het programma van ontwikkelingsruimte, de instandhoudingsdoelstelling in de betrokken Natura 2000-gebieden binnen een reële termijn worden gerealiseerd en dat intussen geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats en geen significante verstoring van de soorten in het gebied plaatsvinden. Dit overeen-

komstig de vereisten van de artikelen 2, tweede lid, en 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn en de artikelen 2 en 3, tweede lid, in samenhang met artikel 4 van de Vogelrichtlijn. Voor de bruikbaarheid van de ecologische beoordeling bij toestemmingverlening voor projecten met mogelijk significante effecten voor de betrokken Natura 2000-gebieden – wat volgens de eerder aangehaalde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak het geval is als de projecten leiden tot een toename van de stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats die al een te hoge stikstofbelasting hebben – is van belang dat de beoordeling ook voldoet aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, derde lid, van de wet. Daartoe moet zij tot de conclusie leiden dat toedeling van de benodigde ontwikkelingsruimte aan het betrokken project met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied, oftewel dat de daarvoor bepalende bestanddelen duurzaam worden behouden en de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar wordt gebracht. Tot deze conclusie moet immers de passende beoordeling van het project, overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, derde lid, van de wet leiden; de bedoeling is dat in die passende beoordeling kan worden teruggegrepen op de ecologische beoordeling van het programma.

Een adequaat systeem van monitoring en bijsturing kan niet worden gemist. Dat is essentieel voor een goede werking van het programma en voor de bruikbaarheid van de conclusies van de ecologische beoordeling van het programma als onderdeel van de passende beoordeling op het moment dat daadwerkelijk toestemming wordt verleend aan een project waaraan ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld. Het monitoringssysteem moet als onderdeel van het programma worden uitgewerkt (artikelen 2.2, eerste lid, onderdeel j, en 2.6); de verplichting tot tijdige bijsturing vloeit voort uit artikel 1.13, zesde lid, van de wet. Met het oog op de tijdige bijsturing zullen de bij het programma betrokken bestuursorganen al ruimschoots vóór bijsturing de verschillende opties daarvoor moeten hebben geïnventariseerd en op effecten hebben beoordeeld. Onderdeel van de monitoring is de vaststelling halverwege het tijdvak in hoeverre aan het uitgangspunt van de evenwichtige verdeling van de ontwikkelingsruimte wordt voldaan, waarbij niet alleen in beeld wordt gebracht welke ontwikkelingsruimte de tweede helft van het tijdvak nog beschikbaar is, maar ook vast een doorkijk op dat punt naar het tijdvak van het volgende programma wordt geboden.

3.1.3.4. Toedeling en reservering ontwikkelingsruimte

Toedeling ontwikkelingsruimte

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

De toedeling van ontwikkelingsruimte geschiedt bij één van de toestemmingsbesluiten, genoemd in artikel 2.7, eerste lid. Het gaat – zoals voorheen op grond van artikel 19km, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 gold – om alle bestaande besluiten waarbij op grond van de geldende wetgeving een toestemming wordt verleend binnen een kader dat zeker stelt dat ten aanzien van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied wordt voldaan aan de in het voorgaande, bij de ecologische beoordeling genoemde vereisten van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. De toedeling van ontwikkelingsruimte is onderdeel van het toestemmingsbesluit en dus niet een als zodanig voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. Onder 'toedeling' wordt niet enige overdracht van rechten verstaan, maar de constatering dat er voor het betrokken project of de betrokken handeling voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is, het vervolgens exclusief bestemmen van deze ontwikkelingsruimte voor gebruik ten behoeve van dat project of die handeling, waarbij door middel van het in het besluit voorziene systeem van registratie en afschrijving zeker is gesteld dat de betrokken ruimte niet meer voor een ander project of een andere handeling kan worden gebruikt.

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

- een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet, de specifieke vergunning voor Natura 2000-gebieden dus. De toestemmingverlening en toedeling van ontwikkelingsruimte geschieden door gedeputeerde staten, soms de Minister van Economische Zaken;
- een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onderdeel j, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, waarbij ten aanzien van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied een verklaring van geen bedenkingen nodig is (artikel 6.10a van het Besluit omgevingsrecht). De toestemmingverlening en toedeling van ontwikkelingsruimte geschieden door het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, doorgaans burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project of de handeling wordt verricht. Bij het geven van een verklaring van geen bedenkingen ten behoeve van de omgevingsvergunning wordt in de verklaring door gedeputeerde staten of de Minister van Economische Zaken aangegeven of en in welke mate ontwikkelingsruimte kan worden toegekend;

- een beheerplan voor een Natura 2000-gebied, voor zover daarin projecten of andere handelingen zijn opgenomen die op grond van artikel 2.9, eerste lid, van de wet op basis van een ecologische beoordeling zijn vrijgesteld van de vergunningplicht. De toestemmingverlening en toedeling van ontwikkelingsruimte geschieden door het bevoegde gezag voor vaststelling van het beheerplan, veelal gedeputeerde staten en soms de Minister van Economische Zaken, de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Defensie;
- een plan als bedoeld in artikel 5.6 van de wet, te weten een plan dat betrekking heeft op een afgebakend bestaand of te ontwikkelen stedelijk gebied of bedrijventerrein en dat is gericht op een optimalisering van de milieugebruiksruimte met het oog op een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling of benutting van dat gebied in samenhang met het behoud of de totstandbrenging van een goed milieukwaliteit. Een dergelijk bestemmingsplan kan de voorwaarden, voorschriften en beperkingen bevatten waaronder een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet kan worden verleend. Als die voorwaarden, voorschriften en beperkingen zekerheid bieden dat bij de individuele vergunningverlening voor projecten geen sprake zal zijn van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied en de voor de vergunningverlening bevoegde provincie – in enkele gevallen de Minister van Economische Zaken – daarmee heeft ingestemd, worden onder de paraplu van dat specifieke plan de vergunningen voor de individuele projecten of andere handelingen die voldoen aan die voorwaarden, voorschriften en beperkingen ingevolge het derde lid van artikel 5.6 van de wet zonder meer verleend. Gezien dit bijzondere kader van gebonden vergunningverlening, is het plan materieel zèlf te beschouwen als toestemmingsbesluit voor projecten en andere handelingen. Toestemmingverlening en toedeling van de ontwikkelingsruimte geschieden door het bevoegde gezag dat het plan vaststelt, veelal de gemeenteraad;
- een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit. Dit besluit moet op grond van respectievelijk de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding ook voldoen aan de eisen van artikel 2.8 van de wet. Toestemmingverlening en toedeling van de ontwikkelingsruimte geschieden door de Minister van Infrastructuur en Milieu.
- Artikel 2.7, eerste lid, onderdeel g, biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling andere toestemmingsbesluiten aan te wijzen waarin ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld. In het licht van het kabinetsbeleid om de besluitvorming over ruimtelijke projecten te versnellen en te vereenvoudigen en de ruimtelijke wet- en regelgeving verder te stroomlijnen, kan dat wenselijk zijn. Het gaat dan om gevallen waarbij in andere wetgeving voorzieningen zijn getroffen waardoor voor een bepaald project of een bepaalde handeling de toetsing van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied onderdeel uitmaakt van het

op grond van die wetgeving vereiste besluit en geen afzonderlijke vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de wet meer nodig is.

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

Het is mogelijk dat een project waarvoor een toestemmingsbesluit wordt genomen, pas in een volgende periode van het programma wordt uitgevoerd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij langlopende infrastructuurprojecten, zoals wegen (waaronder de MIRT²⁰-projecten). In een dergelijk geval moet ten behoeve van het toestemmingsbesluit gebruik worden gemaakt van ontwikkelingsruimte die beschikbaar is gesteld voor de periode van het programma waarin het toestemmingsbesluit wordt genomen; immers op het moment van toestemmingverlening moet overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn zijn verzekerd dat de milieugebruiksruimte zodanig is dat de natuurlijke kenmerken met zekerheid niet in gevaar komen. In de fase van de daadwerkelijke uitvoering van het project in een volgende periode waarvoor een programma is vastgesteld hoeft dan niet opnieuw ontwikkelingsruimte te worden aangesproken. Bij de gebiedsanalyses en ecologische beoordeling voor de betrokken programmaperiode wordt de depositie van vergunde maar nog niet gerealiseerde projecten en andere handelingen als onderdeel van de autonome ontwikkeling meegenomen.

Reservering ontwikkelingsruimte

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

²⁰ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, zoals voorzien in artikel 4 van de Wet infrastructuurfonds.

ling hebben voorrang op bij provinciale beleidsregel vormgegeven reserveringen die niet in de regeling hun beslag hebben gekregen.

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

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

Op rijksniveau gaat het bij de prioritaire projecten en andere handelingen onder meer om de zogenoemde MIRT-projecten – ruimtelijke projecten waarbij een fysieke ruimtelijke ingreep nodig is, waar de rijksoverheid samen met de regio's aan werkt – en om defensieprojecten. Gelet op het belang van de betrokken reserveringen voor de werking van het totale programma, wordt de ministeriële regeling vastgesteld door de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met alle bevoegde gezagen die met het programma moeten instemmen (artikel 2.11, eerste en derde lid). Bij de eerste regeling die wordt vastgesteld op grond van artikel 2.8, eerste lid, van dit besluit wordt aangesloten bij de lijst van prioritaire projecten en andere handelingen als voorheen vastgesteld in de Regeling programmatische aanpak stikstof, in voorkomend geval onder doorvoering van enkele actualiseringen.

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

Rekenmethodiek en registratie

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

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

Artikel 2.9 regelt de registratie van toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte. In de ministeriële regeling op grond van het zesde lid van dat artikel zullen na-

dere regels worden gesteld. Onder meer zal daarin de registratiemodule van AERI-US worden voorgeschreven als systeem voor de registratie van toegedeelde of gereserveerde ontwikkelingsruimte, dat een actueel, door alle bestuursorganen raadpleegbaar overzicht verschaft.

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

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

3.2. Grenswaarden stikstof en externe saldering

3.2.1. Grenswaarden stikstof

3.2.1.1. Inleiding

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

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

De waarde en de afstand moeten ingevolge het zesde lid van artikel 2.9 van de wet zodanig zijn, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van het programma en op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat de projecten of andere handelingen die onder de vrijstelling vallen, afzonderlijk of in

combinatie met andere projecten of handelingen, de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied aantasten. De waarde of afstand kan per gebied verschillend worden vastgesteld.

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

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

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

3.2.1.2. Vrijstelling bij lagere depositie dan algemene grenswaarde

Ingevolge artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 1°, geldt een algemene vrijstelling voor projecten en andere handelingen die een stikstofdepositie veroorzaken op voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied van ten hoogste 1 mol per hectare per jaar. Voor deze projecten en andere handelingen is in het licht van het geldende programma aanpak stikstof op voorhand uitgesloten dat deze afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of activiteiten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen aantasten, voor zover het de effecten van stikstofdepositie betreft. Voor deze activiteiten is daarom geen individuele toestemming vereist, waar het gaat om de stikstofaspecten. Hiermee wordt voor initiatiefnemers van activiteiten die een zeer beperkte toename van stikstofdepositie tot gevolg hebben een vermindering van de administratieve lasten bereikt. Bovendien wordt voorkomen dat er voor een enkele activiteit ontwikkelingsruimte nodig is voor een groot aantal ver weg gelegen Natura 2000-gebieden, wanneer die

activiteit op meerdere gebieden een hele kleine stikstofdepositie veroorzaakt. Ingeval vanwege andere factoren dan stikstofdepositie ingevolge artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel b, geen vrijstelling van de vergunningplicht geldt, wordt op grond van artikel 2.13 de stikstofdepositie, ingeval deze de waarde van 1 mol per hectare per jaar niet overschrijdt, bij de beoordeling van de vergunningaanvraag buiten beschouwing gelaten.

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

De grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar is de resultante van een afweging tussen enerzijds het belang om administratieve en bestuurlijke lasten zo laag mogelijk te houden via een relatief hoge grenswaarde, en anderzijds het belang om de cumulatie van stikstofdepositie van activiteiten die zonder toets vooraf mogen plaatsvinden, beheersbaar te houden via een relatief lage grenswaarde. Daarbij is van belang dat de hoogte van de grenswaarde zodanig is, dat er voldoende sturing mogelijk is op de allocatie van depositieruimte die in het kader van het programma beschikbaar is voor andere projecten, handelingen en overige ontwikkelingen. Een hogere grenswaarde leidt ertoe dat een groter deel van de beschikbare depositieruimte bij aanvang van het programma wordt benut door een klein aantal projecten die een relatief grote hoeveelheid stikstofdepositie veroorzaken, waarna er voor projecten en andere handelingen die op een later moment aanvangen en die de grenswaarde overschrijden geen depositieruimte meer resteert die in de vorm van ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld bij het desbetreffende toestemmingsbesluit.

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

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

Voor deze verlaging van de grenswaarde van rechtswege, is gekozen omdat op deze wijze is geborgd dat onmiddellijk wordt ingegrepen bij een dreigend tekort aan depositieruimte voor grenswaarden. Als binnen het programma in een later stadium, door maatregelen in het kader van het programma of door overheveling van ontwikkelingsruimte naar de depositieruimte voor grenswaarden, weer voldoende depositieruimte voor grenswaarden beschikbaar is, geldt van rechtswege weer de algemene grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar voor dat Natura 2000-gebied. Ook van die situatie doet de Minister van Economische Zaken mededeling. Gekozen is voor een waarde van 0,05 mol per hectare per jaar, omdat een depositie die daarmee overeenkomt als verwaarloosbaar kan worden beschouwd. Ecologisch gezien zijn er geen aantoonbare verschillen in de kwaliteit van een habitat door verschillen in depositie die kleiner zijn dan 1 kilogram per hectare per jaar, hetgeen ongeveer gelijk staat aan een depositie van 70 mol per hectare per jaar. Uit indica-

tieve berekeningen op basis van het geldende programma aanpak stikstof blijkt dat de maximale bijdrage van alle voorziene projecten of andere handelingen die stikstofdepositie onder de drempelwaarde van 0,05 mol per hectare per jaar veroorzaken, in combinatie met andere plannen of projecten, afgezet tegen de te verwachten effecten van de maatregelen die in het programma zijn opgenomen, de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet kunnen aantasten. In het programma aanpak stikstof wordt rekening gehouden met de deposities die lager zijn dan de drempelwaarde: deze worden in het kader van het programma gemonitord als onderdeel van de monitoring van de autonome ontwikkeling. De algemene monitoringssystematiek van het programma, de bij het programma in acht genomen onzekerheidsmarges en de mogelijkheden om het programma tussentijds te wijzigen met het oog op bijsturing, volstaan hier.

Voor prioritaire projecten en handelingen is voor het geldende programma een exacte berekening gemaakt van de hoeveelheid benodigde depositieruimte voor grenswaarden. De depositieruimte voor grenswaarden zal tijdig worden bijgesteld als veranderingen in de lijst van prioritaire projecten en handelingen daartoe aanleiding geven. De noodvoorziening is daarom niet nodig voor de grenswaarden voor prioritaire projecten en handelingen (artikel 2.12, vierde lid).

3.2.1.3. Vrijstelling hoofdwegen en -vaarwegen op basis van afstandscriterium

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

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

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

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

De vastgestelde specifieke grenswaarden sluiten zo veel mogelijk aan bij de werkwijze die het Rijk in de praktijk hanteert bij het onderzoek naar de effecten van infrastructurele projecten en handelingen bij de aanleg, aanpassing of ingebruikneming van hoofdwegen en hoofdvaarwegen.²¹ Ook voor de beoordeling van andere effecten van dergelijke infrastructurele projecten op de natuur wordt een afbakening van het onderzoeksgebied gehanteerd, zoals bij de bepaling van de mogelijke effecten van geluid op soorten die daarvoor gevoelig zijn. Dit draagt bij aan een eenvoudige en een effectieve voorbereiding van besluitvorming.²²

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

Voor projecten en andere handelingen die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de scheepvaartfunctie van een hoofdvaarweg is een grenswaarde vastgesteld van 5 kilometer aan weerszijden van de vaarweg, gemeten vanaf het midden van de vaarweg. Projecten en andere handelingen die zien op de scheepvaartfunctie van

²¹ Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 51.

²² Dit in het licht van het rapport «Sneller en beter» van de commissie Elverding, Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 18 en 19.

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

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

3.2.1.4. Niet in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden

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

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

3.2.2. Externe saldering

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

De toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 bevatte als gevolg van amendering door de Tweede Kamer²³ in artikel 19kr de mogelijkheid om onder strikte condities, die zeker stellen dat de werking van het programma en de onderbouwing ervan niet worden doorkruist, in bepaalde gevallen wel toepassing te geven aan externe saldering, ook ten aanzien van gebieden die in het programma zijn opgenomen. Voor die situatie èn voor Natura 2000-gebieden die niet in het programma zijn opgenomen bevatte artikel 19kr enkele specifieke regels. Zo stelde het – overeenkomstig de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – buiten twijfel dat, ingeval door mitigerende maatregelen in het kader van een project wordt voorkomen dat op de relevante voor stikstofgevoelige habitats de stikstofbelasting toeneemt, de stikstofdepositie die een project veroorzaakt niet als een significant gevolg in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn wordt aangemerkt. Ook externe saldering valt onder dergelijke mitigerende maatregelen. Het artikel bevatte voorts mogelijkheden om in het kader van vergunningverlening of door gebruik van een generieke of specifieke aanschrijvingsbevoegdheid beperkingen aan projecten en andere handelingen te stellen en te sturen op gebruikmaking van depositieruimte die vrijkomt als gevolg van beperking of beëindiging van andere activiteiten.

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

4. Soorten

²³ Amendement van het lid Dijkgraaf c.s. Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 71.

4.1. Schadebestrijding

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

Er gelden in dat verband strikte kaders, voor zover het gaat om nature in Nederland in het wild levende vogels als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn, of om in het wild, in hun natuurlijke verspreidingsgebied levende dieren van strikt beschermde soorten als bedoeld in onder meer bijlage IV bij de Habitatrichtlijn²⁴. Deze kaders zijn neergelegd in de artikelen 3.3, vierde lid, en 3.8, vijfde lid, van de wet. Zij bevatten een nauwkeurige omzetting van artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn. De betrokken bepalingen staan afwijkingen uitsluitend toe als is voldaan aan de volgende cumulatieve voorwaarden: er bestaat geen andere bevredigende oplossing, de afwijking is gerechtvaardigd op grond van één van de in de betrokken bepalingen genoemde belangen, en de afwijking leidt niet tot een verslechtering van de staat van de betrokken vogelsoort, respectievelijk – als sprake is van een andere diersoort dan een vogelsoort – doet geen afbreuk aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Dit kader is van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van op grond van de wet beschermde dieren die niet behoren tot de vogelsoorten of strikt beschermde soorten, met dien verstande dat in dat geval meer belangen kunnen dienen als rechtvaardigingsgrond voor afwijking van de wettelijke verboden (artikel 3.10, tweede lid, van de wet).

De betrokken ontheffingen en vrijstellingen worden over het algemeen door gedeputeerde staten, respectievelijk provinciale staten van de provincies verleend; in

²⁴ Behalve om dieren van beschermde soorten, genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, gaat het ook om dieren van soorten, genoemd in bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn, voor zover deze niet zijn opgenomen in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. Verdrag van Bern: Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving, 19 september 1979 (Trb. 1979, 175). Verdrag van Bonn: Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, 23 juni 1979 (Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6).

enkele gevallen is de Minister van Economische Zaken bevoegd (zie paragraaf 2 van de nota van toelichting).

De wet stelt – in aanvulling op en deels in afwijking van de hiervoor weergegeven generieke regeling – specifieke regels ten aanzien van de bestrijding door grondgebruikers van dieren die schade aan hun eigendommen of aan flora en fauna op hun grond veroorzaken. Zo regelt artikel 3.12 van de wet dat de bestrijding van schadeveroorzakende dieren door grondgebruikers – net als populatiebeheer en jacht – geschiedt overeenkomstig het door de desbetreffende faunabeheereenheid voor het betrokken gebied vastgestelde en door gedeputeerde staten van de betrokken provincie goedgekeurde faunabeheerplan. Artikel 3.15 van de wet voorziet in de mogelijkheid van verlening van een landelijke vrijstelling, dan wel een provinciale vrijstelling aan grondgebruikers voor de bestrijding van dieren van soorten die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen en die in het gehele land, onderscheidenlijk in de provincie schade veroorzaken. Deze vrijstelling kan worden verleend voor handelingen op door de grondgebruiker gebruikte gronden, dan wel in of aan door de grondgebruiker gebruikte opstallen, ter voorkoming van in het lopende of daarop volgende jaar dreigende schade op deze gronden, in of aan deze opstallen, of in het omringende gebied.

Voor het onderhavige besluit is de landelijke vrijstelling van belang. Deze vrijstelling kan op grond van artikel 3.15, tweede lid, van de wet worden verleend door de Minister van Economische Zaken. Dat kan evenwel uitsluitend ingeval sprake is van dieren van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen dieren van soorten die in het gehele land schade veroorzaken. Voor deze aanwijzing biedt artikel 3.15, eerste lid, van de wet de grondslag. Bij de schade die wordt veroorzaakt door dieren van de bij de algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten gaat het om een provincieoverstijgend probleem, dat alleen effectief kan worden aangepakt als de betrokken dieren in alle provincies door de grondgebruikers kunnen worden bestreden.²⁵ Artikel 3.15, achtste lid, van de wet schrijft voor dat met gedeputeerde staten van de provincies overleg over de voorgenomen aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur plaatsvindt.

Artikel 3.1 van het onderhavige besluit geeft – op basis van het overleg dat met de provincies heeft plaatsgevonden – invulling aan artikel 3.15, eerste lid, van de wet. In het artikel worden de Canadese gans, de houtduif, de kauw, het konijn, de vos en de zwarte kraai aangewezen als dieren van soorten die in het gehele land schade

²⁵ Vgl. de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming; Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 166.

veroorzaken. Voorheen waren de dieren van de betrokken soorten ook als zodanig aangewezen in het Besluit beheer en schadebestrijding dieren op grond van de toenmalige Flora- en faunawet. Vastgesteld is dat de dieren van deze soorten nog steeds voldoen aan de criteria om in aanmerking te komen voor aanwijzing en dat geen aanleiding bestaat voor uitbreiding van de aanwijzing tot dieren van andere soorten, zodat de voorheen in het Besluit beheer en schadebestrijding dieren opgenomen lijst ongewijzigd kan worden overgenomen.²⁶

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

²⁶ Gebruik is gemaakt van de volgende informatie: “Meerjarenprogramma onderzoek BIJ12 – unit Faunafonds 2014-2018; Praktijkgericht en wetenschappelijk onderzoek ter voorlichting en preventie van gewasschade”; J.A. Guldmond e.a. (2013), “Kosten en baten voor de landbouw van schadesoorten”, CLM Onderzoek en Advies; “Populatie-trends vogels Nederland”, te vinden op <http://www.netwerkecologischemonitoring.nl/dataloket>; Handreiking faunaschade van het Faunafonds uit 2009, te vinden op <http://www.bij12.nl/assets/Handreiking-Faunaschade-2009.pdf>; M. Bestman en J. Wagenaar, J. (2009), “Biologische legghennen: gezond, gezonder, gezondst: de relatie tussen bedrijfsfactoren en diergezondheid”, Publicatie LD 17, Driebergen, Louis Bolk Instituut; W. Teunissen, H. Schekkerman en F. Willems (2005), “Predatie bij weidevogels: op zoek naar de mogelijke effecten van predatie op de weidevogelstand”; Sovon-onderzoeksrapport 2005/11, Beek-Ubbergen: Sovon Vogelonderzoek Nederland/ Alterra-rapport 1292, Wageningen, te vinden op <http://www.wageningenur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten.htm>; “Populatie-trends zoogdieren Nederland”, te vinden op <http://www.netwerkecologischemonitoring.nl/dataloket>.

middelen voor het weghouden of verjagen van de betrokken vogels en andere dieren. In artikel 3.10, tweede lid, van de wet is dat criterium van overeenkomstige toepassing verklaard op de soorten waarop het eerste lid van dat artikel betrekking heeft.

Voor de in artikel 3.1 van het onderhavige besluit aangewezen vogelsoorten geldt dat zij in het gehele land "belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij, wateren" veroorzaken (artikel 3.15, zesde lid, onderdeel a, onder 1°, van de wet). De Canadese gans veroorzaakt veel vraatschade aan gras en graan in de winter, en aan gras, graan en groenten in het voorjaar en de zomer; in 2010 werd deze geschat op € 370.000, door populatiegroei kan deze oplopen tot maximaal € 3 miljoen in 2020. De houtduif, kauw en zwarte kraai veroorzaken vraatschade, pikschade, krabschade en schade door vervuiling aan maïs, graan, verschillende soorten groenten en fruit, bloemen en zaaibedden in de bosbouw; de schade werd in 2013 op circa € 6,6 miljoen per jaar geschat bij houtduiven en op € 13,7 miljoen per jaar bij kauwen en zwarte kraaien. De kauw en zwarte kraai veroorzaken daarnaast ook "schade aan flora en fauna" (artikel 3.15, zesde lid, onderdeel a, onder 2°, van de wet), door predatie van kuikens en jonge vogels. In alle gevallen gaat het om soorten die niet in hun voortbestaan zijn bedreigd en die dat gevaar ook niet lopen; er is sprake van stabiele populaties (zwarte kraaien), matig groeiende populaties (houtduif en kauw) of zelfs sterk groeiende populaties (Canadese gans).

Ook het konijn en de vos – die bescherming genieten op grond van artikel 3.10 van de wet²⁷ – veroorzaken in het gehele land schade. Ten aanzien van het type schade ter voorkoming waarvan vrijstelling wordt verleend, bevat de wet geen beperkingen (zie de artikelen 3.15, zesde lid, onderdeel c, en 3.10, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de wet).

Konijnen veroorzaken vraat- en graafschade aan allerhande teelten; daarnaast brengen zij ziekten over op tamme konijnen. De omvang van de schade werd in 2013 geschat op € 6,3 miljoen per jaar. De omvang van de populatie konijnen is het afgelopen decennium matig toegenomen.

De schade die vossen veroorzaken bestaat uit predatie van kippen, ganzen, eenden, konijnen en lammeren in buitenrennen; daarnaast brengen zij ziekten over, zoals hondsdolheid en de vossenlintworm. De belangrijkste door de vos veroorzaakte schade betreft evenwel de fauna. Predatie door vossen van weidevogels heeft een negatieve invloed op de populatieontwikkeling van deze vogels. De stand van de

²⁷ Het gaat niet om strikt beschermde diersoorten die zijn opgenomen in bijlage IV van de Habitatrictlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn.

weidevogels, met name die van de grutto, is in Nederland al zeer kwetsbaar en gaat de laatste jaren sterk achteruit.²⁸

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

Voor de aangewezen dieren geldt dat er – gezien de kenmerken van deze dieren en de omvang van hun populaties – geen effectieve middelen zijn om de schade te voorkomen zonder overtreding van de verbodsbepalingen. Het ontwikkelen van deze middelen en methoden heeft de aandacht van de wetenschap²⁹, maar er is geen zicht op dat dergelijke middelen en methoden op korte termijn beschikbaar zullen komen.

Voor de goede orde zij erop gewezen dat met de aanwijzing in artikel 3.1 van dit besluit de landelijke vrijstelling voor schadebestrijding door grondgebruikers als zodanig nog geen feit is. De daadwerkelijke vrijstelling wordt geregeld in de Regeling natuurbescherming. Aan die vrijstelling kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

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

²⁸ Zie ook uitspraak ABRvS 201502702/1/A3, 14 oktober 2015.

²⁹ Zie onder meer "Meerjarenprogramma onderzoek BIJ12 – unit Faunafonds 2014-2018; Praktijkgericht en wetenschappelijk onderzoek ter voorlichting en preventie van gewaschade".

Overlastbestrijding

Naar analogie van de voorziening voor schadebestrijding voorziet artikel 3.16 van de wet ook in de mogelijkheid om een landelijke vrijstelling dan wel provinciale vrijstelling te verlenen voor de bestrijding van dieren van soorten die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen en die in het hele land, onderscheidenlijk in de provincie overlast veroorzaken. De bij ministeriële regeling te regelen vrijstelling voor landelijk overlast veroorzakende dieren kan alleen betrekking hebben op dieren van soorten die die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen (artikel 3.16, tweede lid, van de wet); de alleen op provinciaal niveau overlast gevende soorten worden ten behoeve van de provinciale vrijstelling aangewezen bij provinciale verordening van provinciale staten (artikel 3.16, derde lid, van de wet). Het gaat in artikel 3.16 van de wet om overlast die niet mede is te beschouwen als 'schade', waarvoor artikel 3.15 van de wet een regeling bevat. Het gaat bovendien om overlast binnen de bebouwde kom. Vrijstelling om deze te bestrijden wordt – passend bij de schaal van de problematiek en de specifieke omstandigheden die in bebouwd gebied aan de orde zijn – niet verleend aan grondgebruikers, maar aan gemeenten.

Vrijstelling voor bestrijding van overlast veroorzakende dieren kan alleen worden verleend als de in artikel 3.16, vijfde lid, van de wet genoemde belangen in het geding zijn. Voor vogels als bedoeld in artikel 3.1 van de wet zijn dat: de volksgezondheid, openbare veiligheid en de veiligheid van het luchtverkeer (onderdeel a). Voor dieren van strikt beschermde soorten als bedoeld in artikel 3.5 van de wet zijn dat: de volksgezondheid, openbare veiligheid of een andere dwingende reden van groot openbaar belang (onderdeel b). Voor dieren van andere soorten gelden geen beperkingen ten aanzien van de belangen waarvoor de vrijstelling wordt ingezet (onderdeel c). Ten aanzien van vogels heeft het Hof van Justitie in zijn jurisprudentie over artikel 9 van de Vogelrichtlijn geoordeeld dat lidstaten mogen voorzien in afwijkingen van de algemene beschermingsregeling van de artikelen 5, 6 en 7 van de Vogelrichtlijn ten aanzien van vogelsoorten die in steden vervuiling en lawaai veroorzaken, mits is onderbouwd om welke redenen van de volksgezondheid of een ander genoemd belang de afwijkingen noodzakelijk zijn.³⁰

Bezien is of het in de rede ligt om bij algemene maatregel van bestuur diersoorten aan te wijzen die op landelijke schaal overlast kunnen veroorzaken, zodat voor de bestrijding van dieren van deze soorten een landelijke vrijstelling van de wettelijke verboden inzake het vangen of doden van dieren kan worden verleend. Daarbij is in

³⁰ Arrest van het HvJ van 8 juli 1987, Zaak 247/85, ro. 33-34.

het bijzonder gekeken naar dieren van soorten die tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel natuurbescherming zijn genoemd als potentieel overlast veroorzakend: de steenmarter, zilvermeeuw, kleine mantelmeeuw, stormmeeuw, kokmeeuw en aalscholver.³¹ Vastgesteld is evenwel dat geen van de genoemde soorten op dit moment in het gehele land overlast veroorzaken in de zin van artikel 3.16, eerste lid, van de wet, verbonden aan de in het vijfde lid van dat artikel genoemde belangen. Voor zover sprake is van overlast, heeft deze een regionaal karakter. Gegeven het regionale karakter is het dus aan de provincies om te bezien of een provinciale vrijstelling voor bestrijding van de betrokken soorten wenselijk is.

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

4.2 Regels over de uitoefening van de jacht

4.2.1. Inleiding

In de wet is een regeling voor een maatschappelijk verantwoorde en transparante uitoefening van de jacht opgenomen, waarbij is voorzien in onderlinge afstemming tussen de uitoefening van de jacht, het populatiebeheer en de bestrijding door grondgebruikers van schadeveroorzakende dieren. De belangrijkste regels over de uitoefening van de jacht zijn in de wet zelf vastgelegd. Zo regelt de wet dat de jacht – evenals populatiebeheer en schadebestrijding – overeenkomstig het door de faunabeheereenheid voor het betrokken gebied vastgestelde faunabeheerplan moet geschieden³² en dat jachthouders aan faunabeheereenheden gegevens verstrekken over de aantallen dieren die zij hebben gedood.³³ De wet regelt ook wie gerechtigd is tot de jacht, te weten: de jachthouder, degene die in zijn gezelschap verkeert of degene die zijn toestemming heeft.³⁴ De wildsoorten waarop mag worden gejaagd

³¹ Toelichting amendement Heerema, Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 46. Motie Heerema Jacobi, Kamerstukken II 2014/15, 33 576, nr. 21. Nader verslag Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 16, blz. 10.

³² Artikel 3.12, eerste lid, van de wet.

³³ Artikel 3.13, eerste lid, van de wet.

³⁴ Artikel 3.20, eerste en vierde lid, van de wet.

zijn in de wet opgesomd; het gaat om de fazant, de wilde eend, de houtduif, de haas en het konijn.³⁵ Als algemene norm voor de jachthouder geldt dat deze doet wat een goed jachthouder betaamt om een redelijke stand van het wild in zijn jachtveld te handhaven of te bereiken.³⁶ Specifieke regels zijn opgenomen over de jachtmiddelen die de jachthouder mag gebruiken, die in de wet limitatief zijn opgesomd als jachtmiddelen.³⁷ Daarnaast regelt de wet dat de jacht niet geschiedt binnen de bebouwde kom of op terreinen die daaraan onmiddellijk grenzen³⁸ en dat jacht enkel is toegestaan in het jachtseizoen.³⁹

Ten aanzien van een beperkt aantal onderwerpen geeft de wet de opdracht dan wel de bevoegdheid om daarover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen; ten aanzien van een enkel onderwerp – in het bijzonder de vaststelling van het jachtseizoen – delegeert de wet het stellen van regels rechtstreeks naar het niveau van de ministeriële regeling. Het onderhavige besluit voorziet in de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. De inhoud van de in het besluit opgenomen regels is over het algemeen niet veranderd ten opzichte van de regels die op deze onderdelen werden gesteld in en op grond van de toenmalige Flora- en faunawet. Het gaat om regels die gedurende de lange periode dat jacht wordt uitgeoefend overeenkomstig elkaar opeenvolgende wetten zijn uitgekristalliseerd en die voor een belangrijk deel worden gezien als een wezenlijke invulling van hetgeen een goed jachthouder betaamt. Er is vanuit de praktijk geen wens of noodzaak gebleken om de inhoud van deze regels op wezenlijke punten aan te passen, buiten de wijzigingen die inmiddels op wettelijk niveau zijn doorgevoerd met het oog op een verdere maatschappelijke inbedding van de jacht. Ook bij de destijds uitgevoerde evaluatie van de natuurwetgeving is bij de in dit besluit geregelde onderwerpen geen noodzaak tot wijziging gebleken.⁴⁰

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

³⁵ Artikel 3.20, tweede lid, van de wet. Deze wildsoorten vallen onder de volgende categorieën als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Benelux-overeenkomst: haas en fazant: klein wild; wilde eend: waterwild; houtduif en konijn: overig wild. Aangezien deze indeling in categorieën geen juridische betekenis toekomt – er zijn geen rechtsgevolgen aan verbonden – is ervan afgezien deze categorie-indeling als zodanig in het onderhavige besluit op te nemen.

³⁶ Artikel 3.20, derde lid, van de wet.

³⁷ Artikel 3.21, eerste lid, van de wet.

³⁸ Artikel 3.21, tweede en derde lid, van de wet.

³⁹ Artikel 3.22, tweede lid, van de wet.

⁴⁰ Zie het eindrapport van de evaluatie van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet, getiteld "Over wetten van de natuur, Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies", Kamerstukken II 2007/08, 31 536, nr. 1.

4.2.2. Jacht buiten het gezelschap van de jachthouder

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

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

Een belangrijke eis die de wet in dit verband stelt, is dat degene die buiten het gezelschap van de jachthouder jaagt, daarvoor de expliciete, schriftelijke toestemming van de jachthouder heeft.⁴¹ De door de wet vereiste toestemming is niet alleen van belang vanwege het exclusieve karakter van het jachtrecht van de jachthouder, maar vooral ook omdat het toestemmingsvereiste de jachthouder het instrument verschaft om de verantwoordelijkheid die hij heeft voor het behoud van een redelijke wildstand in zijn jachtveld waar te kunnen maken. Als de jachthouder zelf niet aanwezig is bij de jacht, kan hij immers zijn gezag niet rechtsreeks laten gelden. Hij zal door middel van voorwaarden en beperkingen verbonden aan de schriftelijke toestemming vooraf kaders moeten stellen waarbinnen de jacht op zijn jachtveld wordt uitgeoefend, bijvoorbeeld ten aanzien van de aantallen van de verschillende wildsoorten die worden gevangen en gedood.

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

⁴¹ Artikel 3.20, vierde lid, van de wet.

Zo zal degene die buiten het gezelschap van de jachthouder jaagt en gebruik maakt van het geweer of van jachtvogels, moeten zijn voorzien van een geldige jachtakte of valkeniersakte.⁴² Dat verzekert dat hij de kennis en kunde heeft om die middelen op een verantwoorde wijze te gebruiken.

Om zeker te stellen dat de jachthouder de kennis en kunde heeft om bij het verlenen van de toestemming de juiste voorwaarden te stellen om een redelijke wildstand in zijn jachtveld te handhaven en daarvoor niet afhankelijk is van de kennis en kunde van degene die toestemming vraagt, schrijft artikel 3.2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het onderhavige besluit voor dat ook de jachthouder zelf over een jachtakte of valkeniersakte beschikt. Deze eis werd voorheen ook gesteld in het op de toenmalige Flora- en faunawet gebaseerde Jachtbesluit. De eis geldt niet voor bepaalde rechtspersonen die jachthouder zijn; daar zijn andere waarborgen noodzakelijk. Bedacht moet immers worden dat rechtspersonen – anders dan natuurlijke personen – naar hun aard niet zelf kunnen jagen en geen jachtakte of valkeniersakte kunnen hebben. De aard van de organisatie van deze rechtspersonen kan evenwel op zichzelf voldoende waarborgen bieden dat bij toestemmingverlening voor de uitoefening van de jacht aan anderen de juiste kaders worden gesteld. Dat geldt in ieder geval voor rechtspersoonlijkheid bezittende samenwerkingsverbanden van jachthouders (artikel 3.2, eerste lid, aanhef en onderdeel b), maar kan ook gelden voor andere organisaties. In het toenmalige Jachtbesluit waren als zodanig aangewezen terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties, waaronder ook Staatsbosbeheer werd begrepen. Het gaat hier om professionele organisaties die een doelstelling hebben die een duurzaam faunabeheer verzekert en die in de praktijk op dat vlak ook een ruime ervaring en kundigheid hebben. Zij kunnen daarom geacht worden voldoende in staat te zijn om bij het verlenen van de toestemming de juiste voorwaarden te stellen om een redelijke wildstand in hun jachtvelden te handhaven. Om de nodige flexibiliteit te behouden ten aanzien van de andere organisaties dan samenwerkingsverbanden van jachthouders die toestemming aan anderen – personen in dienst van de organisatie of derden – kunnen verlenen voor het jagen in hun jachtveld, voorziet artikel 3.2, eerste lid, aanhef en onderdeel c, en tweede lid, van het besluit in de aanwijzing van de betrokken organisaties bij ministeriële regeling.

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

⁴² Dat volgt uit de artikelen 3.26, eerste lid, onder a, en 3.30, eerste lid, onder a, van de wet.

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

Zoals blijkt uit de aanhef van artikel 3.2, eerste lid, en uit artikel 3.3, tweede lid, gelden de verplichtingen dat degene die toestemming verleent een jachtakte bezit en de eis van de aantekening van de korpschef op de toestemming niet ingeval de jachtopzichter buiten het gezelschap van de jachthouder in diens jachtveld jaagt. De jachtopzichter heeft een bijzondere positie. Een jachtopzichter is in dienst van een jachthouder om zorg te dragen voor diens jachtbelangen en is daarnaast aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar.⁴³ Hij is niet alleen opgeleid in het kader van het verkrijgen van een jachtakte, maar volgt ook een opleidings- en bijscholingstraject als buitengewoon opsporingsambtenaar. Gelet hierop kan er op worden vertrouwd dat de redelijke wildstand niet in het geding komt als de jacht door hem buiten aanwezigheid van de jachthouder wordt uitgeoefend, ook in de gevallen dat de jachthouder zelf geen jachtakte heeft. De aantekening van de korpschef op de schriftelijke toestemming heeft bij jachtopzichters geen toegevoegde waarde, omdat de jachtopzichter als buitengewone opsporingsambtenaar al onder toezicht staat van een hoofdofficier van justitie en de korpschef.

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

4.2.3. Jachtvogels en eendenkooien

⁴³ Aangewezen door de Minister van Veiligheid en Justitie als buitengewoon opsporingsambtenaar op grond van artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht; zie bijvoorbeeld het besluit van 13 september 2013, nr. BOACAT2013/059, strekkende tot aanwijzing van buitengewoon opsporingsambtenaren bij Vereniging Natuurmonumenten (Stcrt. 26370).

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

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

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

4.2.4. Overige regels over de uitoefening van de jacht

In artikel 3.6 van het besluit zijn enkele verboden opgenomen die onder meer betrekking hebben op de uitoefening van de jacht op specifieke plaatsen, dagen of tijdstippen en op de uitoefening van de jacht in specifieke omstandigheden. Voor een belangrijk deel zijn de verboden een nadere invulling van het in artikel 3.20, derde lid, van de wet neergelegde vereiste dat de jager doet wat een goed jacht-

houder betaamt. De betrokken verboden waren voorheen opgenomen in artikel 53 van de toenmalige Flora- en faunawet.

In de Wet natuurbescherming is het stellen van deze verboden – gegeven hun zeer specifieke karakter – overgelaten aan regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De grondslag daarvoor wordt geboden door artikel 3.21, vierde lid, van de wet, voor zover het gaat om ter uitvoering van de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming⁴⁴, en door artikel 3.21, vijfde lid, van de wet voor zover het gaat om regels, anders dan ter uitvoering van de Beneluxovereenkomst. Waar het hier gaat om verboden gedragingen die strafrechtelijk worden gehandhaafd, die een bestendig karakter hebben en die niet de 1-op-1 omzetting van Europese verordeningen betreffen, is het aangewezen de verboden te stellen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur en niet op het niveau van een ministeriële regeling. Dat geldt ook voor de in artikel 3.7 opgenomen inperking van de werking van enkele verboden; deze inperkingen sluiten aan bij artikel 15 van het op de toenmalige Flora- en faunawet gebaseerde Jachtbesluit.

De bijzondere regels in de artikelen 3.6 en 3.7 zijn uitsluitend relevant voor de uitoefening van de jacht. Zij gelden niet ingeval dieren worden gevangen of gedood buiten de uitoefening van het jacht, in het bijzonder in het kader van schadebestrijding of populatiebeheer. Wel kunnen dan uiteraard in de daaraan ten grondslag liggende ontheffing – daaronder begrepen de opdracht tot populatiebeheer als bedoeld in artikel 3.18 van de wet – of vrijstelling beperkingen worden gesteld ten aanzien van het vangen of doden van dieren op specifieke plaatsen, dagen of tijdstippen, of in specifieke omstandigheden.

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

4.3. Middelen voor het vangen en doden van dieren

4.3.1. Inleiding

De Wet natuurbescherming bevat verschillende bepalingen over (het gebruik van) middelen voor het vangen en doden van dieren, voor zover dit vangen en doden op

⁴⁴ Benelux-Overeenkomst M(70)7 op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, ondertekend te Brussel op 10 juni 1970; Trb 1970, 155.

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

4.3.2. Middelen voor het vangen en doden van vogels

Artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, van de wet voorziet in aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van de methoden, middelen en installaties waarvan het gebruik kan worden toegestaan bij het verlenen van een ontheffing – daaronder begrepen de opdracht tot populatiebeheer, bedoeld in artikel 3.18 van de wet – of vrijstelling voor het vangen of doden van vogels.⁴⁵ Artikel 3.9 van het onderhavige besluit geeft daar invulling aan.

In artikel 3.9 van het besluit worden alleen middelen en methoden aangewezen; er zijn geen installaties bekend die niet tevens zijn aan te merken als middel of methode, die een adequaat instrument zouden bieden voor het vangen of doden van vogels. De aangewezen middelen en methoden – behalve de hierna nog te bespreken woestijnbuizerd en eendenkooien – worden thans in de praktijk van beheer en schadebestrijding gebruikt. Het gebruik van een belangrijk deel van de middelen en methoden voor het vangen of doden van vogels was eerder in het kader van schadebestrijding toegestaan op grond van de artikelen 5 e.v. van het toenmalige Besluit beheer en schadebestrijding dieren. Dat geldt voor: geweren, honden (niet zijnde lange honden), jachtvogels, lokvogels (levende lokvogels enkel als het gefokte eksters, zwarte kraaien en kauwen betrof, niet blind of verminkt, onder voor-

⁴⁵ Dit tegen de achtergrond van de uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak heeft gegeven aan artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn (zie ABRvS 4 januari 2012, zaaknr. 201103334/1/H3). De aanwijzing is niet relevant voor de uitoefening van de jacht: de jacht vindt niet plaats op basis van ontheffingen en vrijstellingen, maar op basis van het specifieke regelkader waarin de wet voor jacht voorziet; de voor de jacht te gebruiken middelen zijn aangewezen in artikel 3.21 van de wet.

waarden met betrekking tot het welzijn van de vogels) en middelen die krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn toegelaten of vrijgesteld (zoals CO₂-gas voor het doden van ganzen). Ter verduidelijking is ook het bijeendrijven van vogels als methode opgenomen in artikel 3.9, hetgeen noodzakelijk is om bijvoorbeeld CO₂-gas te kunnen toepassen voor het doden van ganzen. Daarnaast zijn enkele middelen en methoden toegevoegd, waarvan de Minister van Economische Zaken het gebruik ervan bij ontheffing op grond van artikel 75, derde lid, van de toenmalige Flora- en faunawet heeft toegestaan: vangnet, eendenkooi, vangkooi en kastval. In de in hoofdstuk 8 van deze nota van toelichting opgenomen artikelsgewijze toelichting wordt nader op de middelen ingegaan.

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

De aanwijzing van de middelen en methoden in artikel 3.9 van het besluit betekent niet dat degene die op basis van een ontheffing of een vrijstelling dieren vangt of doodt, daarbij naar believen elk van de aangewezen middelen of methoden kan gebruiken.

Bij de verlening van de ontheffing of vrijstelling moet door het desbetreffende bevoegde gezag uit de in artikel 3.9 genoemde middelen en methoden het middel of de methode worden geselecteerd dat in de gegeven situatie – gezien het betrokken soort dier, de locatie en de andere omstandigheden die bij de handeling van het vangen of doden aan de orde kunnen zijn – het meest geschikt is. Dit middel wordt overeenkomstig artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, van de wet in de ontheffing of vrijstelling voorgeschreven en in de toelichting bij dat besluit moet afdoende zijn gemotiveerd waarom juist het gebruik van dit middel of deze methode verantwoord is. Andere middelen dan die welke in de ontheffing of vrijstelling zijn genoemd, kunnen bij het vangen of doden van dieren op basis van die vrijstelling of ontheffing niet worden gebruikt. Aan de ontheffing of vrijstelling kunnen op grond van artikel 5.3 van de wet ook voorschriften of beperkingen worden verbonden die betrekking hebben op dat gebruik, zodat dit op verantwoorde wijze plaatsvindt. Het kan dan behalve om beperkingen ten aanzien van het soort, de locatie en de omstandigheden waaronder het middel of de methode kan worden ingezet, bijvoorbeeld ook gaan om een voorschrift dat de gebruiker van een bepaald vangmiddel in de onmid-

dellijke nabijheid van dat middel blijft en onmiddellijk dieren bevrijdt voor het vangen waarvan geen ontheffing of vrijstelling is verleend.

Voor het gebruik van sommige middelen en methoden is daarnaast nog een specifieke toets nodig, namelijk voor middelen zijn die gebruikt kunnen worden voor het massaal of niet-selectief vangen of doden van vogels. In casu gaat het om de in de Vogelrichtlijn zelf genoemde 'netten' en 'vallen', in casu dus 'kastvallen', 'vangkooien' en 'vangnetten', en daarnaast om de in het derde lid van artikel 3.9 genoemde middelen en methoden: 'eendenkooi' en 'gewasbeschermingsmiddelen en biociden'. Die middelen kunnen uitsluitend worden gebruikt als daarvoor op grond van artikel 3.4, tweede of derde lid, van de wet specifiek vrijstelling of ontheffing van het in het eerste lid van dat artikel opgenomen verbod is verleend. Voor deze middelen en methoden geldt het strikte kader van artikel 3.3, vierde lid, van de wet. Ontheffing of vrijstelling kan dus alleen worden verleend als er voor het gebruik van het middel geen andere bevredigende oplossing bestaat, als bovendien sprake is van één van de in dat artikellid genoemde belangen en als verzekerd is dat de staat van instandhouding van de soort niet verslechtert. In de ontheffing en vrijstelling zal door het opnemen van nadere voorschriften en beperkingen moeten worden voorkomen dat de inzet van het middel leidt tot slachtoffers onder dieren van andere soorten dan de vogelsoort waarvoor het middel wordt ingezet.

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

In de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het voorstel voor de Wet natuurbescherming⁴⁶ is van de zijde van het kabinet aangegeven dat het voor schadebestrijding en populatiebeheer wenselijk is om andere vogelsoorten dan de havik en de slechtvalk te kunnen gebruiken, bijvoorbeeld omdat voor de bestrijding van overlast door meeuwen binnen de bebouwde kom de slechtvalk en de havik niet het meest geschikt zijn. Over vogels van uitheemse soorten werd daarbij opgemerkt dat alleen vogels van uitheemse soorten worden aangewezen als voldoende in gevangenschap gefokte dieren voorhanden zijn. Deze dieren zijn gewend aan gevangenschapscondities, wat van belang is om hybridisatie te voorkomen. Ook is aangegeven dat nieuw aan te wijzen soorten bekend moeten staan als 'gehoorzaam', zodat de kans op ontsnapping tot een minimum wordt beperkt, en dat de vogels moeten kunnen vliegen zonder prooi te slaan.

De voormalige Staatssecretaris van Economische Zaken heeft Alterra om nader onderzoek op dit punt gevraagd; het onderzoeksrapport heeft zij bij brief van 27

⁴⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 9, blz. 107.

mei 2015 aan de Tweede Kamer toegezonden.⁴⁷ Alterra heeft in haar onderzoek zeven uitheemse soorten beoordeeld op het risico op hybridisatie of competitie met inheemse soorten en overlast voor mensen bij ontsnappingen, en op het risico op een toename van de illegale jacht op deze soorten in de landen waar de soorten van nature voorkomen. Het instituut adviseert om enkel het gebruik van de woestijnbuizerd toe te staan. Aan het toestaan van het gebruik van vogels van de andere onderzochte soorten als jachtvogels zijn risico's verbonden. De toenmalige Staatssecretaris heeft in de brief van 27 mei 2015 aangegeven dat het kabinet voornemens is dit advies te volgen en het gebruik van de woestijnbuizerd, in aanvulling op de havik en slechtvalk, toe te staan. De betrokken soorten zijn aangewezen in artikel 3.9, eerste lid, onderdeel c, van het besluit.

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

Op grond van artikel 3.24, tweede lid, van de wet is het verboden om zich buiten gebouwen te bevinden met bij algemene maatregel van bestuur aangewezen middelen die geschikt zijn voor het vangen en doden van dieren, of met materialen ter onmiddellijke vervaardiging van die middelen, indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat die middelen of materialen zullen worden gebruikt voor het doden of vangen van dieren. Deze middelen zijn aangewezen in artikel 3.10 van het onderhavige besluit. Het gaat om dezelfde middelen als de middelen die voorheen waren opgenomen in artikel 11 van het oude Besluit beheer en schadebestrijding dieren op grond van de toenmalige Flora- en faunawet.

Aangewezen zijn middelen waarvan het gebruik bij of krachtens de wet is verboden vanwege bescherming van het milieu (hagelpatronen met lood), natuurbescherming (vallen, strikken, vangkooien en netten die een niet-selectieve werking hebben) en dierenwelzijn (lijm en klemmen). Het verbod van artikel 3.24, tweede lid, van de wet bewerkstelligt dat niet afgewacht hoeft te worden tot daadwerkelijk, op heterdaad wordt vastgesteld dat de betrokken middelen worden gebruikt en al preventief handhavend kan worden opgetreden. Als onderdeel van de vrijstelling of ontheffing voor het vangen of doden van dieren, gebaseerd op één van de wettelijke grondslagen die worden genoemd in artikel 3.25, eerste lid, van de wet, kan ook ontheffing of vrijstelling worden verleend van het in artikel 3.10 gestelde verbod (artikel 3.25, vierde lid, onderdeel a, van de wet), zodat het buiten gebouwen onder zich hebben van deze middelen ten behoeve van het vangen of doden van dieren op grond van de ontheffing of vrijstelling niet in strijd komt met het verbod van artikel 3.24, tweede lid van de wet. Ingeval sprake is van middelen die op grond van arti-

⁴⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 21.

kel 3.4, eerste lid, of 3.9, eerste lid, van de wet zijn verboden, vanwege het niet selectieve karakter van het vangmiddel, zal daarbij moeten worden voldaan aan de strikte kaders die zijn opgenomen in artikel 3.3, vierde lid, onderscheidenlijk 3.8, vijfde lid, van de wet; deze zijn van overeenkomstige toepassing verklaard in artikel 3.4, tweede lid, onderscheidenlijk 3.9, tweede lid, van de wet. Kort gezegd betekent dit dat uitsluitend ontheffing of vrijstelling voor het gebruik van de betrokken middelen kan worden verleend als er geen andere bevredigende oplossing voor het gebruik van dit middel bestaat, als er geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populatie van de betrokken soort in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, en als sprake is van één van de in artikel 3.3, vierde lid, onderscheidenlijk 3.8, vijfde lid, van de wet genoemde belangen.

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

4.3.4. Gebruik van het geweer

4.3.4.1. Inleiding

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

4.3.4.2. Omvang jachtveld

Artikel 3.26, eerste lid, onderdeel b, van de wet verbiedt het gebruik van het geweer in jachtvelden die niet aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen voldoen. In artikel 3.12 van het onderhavige besluit zijn ter uitvoering daarvan regels gesteld over de minimumomvang van het jachtveld. De minimumomvang van het jachtveld geldt in alle gevallen waarin het geweer wordt gebruikt voor het doden van dieren, niet alleen dus bij de uitoefening van de jacht. Met de regels over de minimumomvang wordt – voor zover het jachtveld voor de jacht wordt gebruikt – mede uitvoering gegeven aan artikel 3 van de eerder aangehaalde Beneluxovereenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming. In Nederland is de verplichte minimumomvang van het jachtveld sinds jaar en dag 40 hectare per tot de jacht op het jachtveld gerechtigde jachthouder, vermeerderd met 40 hectare per persoon – anders dan de jachtopzichter – die toestemming heeft om buiten aanwezigheid van de jachthouder op diens jachtveld te jagen; ingevolge de Beneluxovereenkomst mag die omvang, althans voor zover het gaat om gebruik voor de jacht, niet worden verlaagd. Een oppervlakte van minimaal 40 hectare waarborgt dat de omvang van het jachtveld zodanig is, dat het behoorlijk bejaagbaar is, aangezien bij deze oppervlakte een behoorlijke wildstand kan worden opgebouwd en in stand kan worden gehouden. Ingeval geen sprake is van uitoefening van de jacht, maar van het doden van dieren op basis van een ontheffing, vrijstelling of opdracht tot populatiebeheer, is denkbaar dat behoefte bestaat aan afwijking van de eis ten aanzien van de minimumoppervlakte van het jachtveld. Op grond van artikel 3.26, derde lid, van de wet kan bij de desbetreffende ontheffing – daaronder begrepen de opdracht tot populatiebeheer – of vrijstelling ook ontheffing of vrijstelling worden verleend van de regels ten aanzien van de minimumomvang van het jachtveld.

4.3.4.3. Regels over het gebruik van het geweer

Op grond van artikel 3.26, tweede lid, van de wet kan bij algemene maatregel van bestuur het gebruik van het geweer worden uitgesloten of beperkt; ook kunnen regels gesteld worden over het geweer, de munitie, middelen op, aan of bij het geweer, de diersoorten waarop het gebruik van het geweer betrekking heeft of de vaardigheden van de gebruiker van het geweer. Op basis van deze grondslag zijn in de artikelen 3.13 tot en met 3.16 van dit besluit regels gesteld over het type geweer en munitie dat bij het doden van onderscheiden diersoorten mag worden gebruikt. Voor het gebruik van het geweer bij de jacht geven deze bepalingen uitvoering aan de Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie strekkende tot de limitatieve opsomming van de te bezigen geweren en munitie bij de jacht op de onderscheiden wildsoorten M(83)17. Voor het gebruik van het

geweer op grond van deze wet in andere gevallen dan de jacht, gelden dezelfde beperkingen, met dien verstande dat provincies vrijstelling of ontheffing van deze beperkingen kunnen verlenen (artikel 3.26, derde lid, van de wet). De regels zijn inhoudelijk niet gewijzigd in vergelijking met de regels die voorheen werden gesteld in de artikelen 12 en 13 van het Jachtbesluit en artikel 7 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren, op grond van de toenmalige Flora- en faunawet.

4.3.4.4. Aansprakelijkheidsverzekering

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

Artikel 3.29 van de wet bevat enkele regels over de aansprakelijkheidsverzekering en bevat – in het eerste lid – tevens de opdracht om nadere regels te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Artikel 3.17 van het onderhavige besluit voorziet daarin. De daarin gestelde regels zijn gelijklopend aan de regels die voorheen op grond van de Flora- en faunawet waren gesteld in de artikelen 16 tot en met 19 van het Jachtbesluit. Alleen het te verzekeren bedrag is gewijzigd. Het in artikel 17, tweede lid, van het Jachtbesluit genoemde minimaal te verzekeren bedrag bedroeg € 907.560,43. Dat bedrag stamde uit 2002, en was het resultaat van een conversie van gulden naar de Euro van het in 2000 in het Jachtbesluit vastgestelde bedrag. Uit informatie van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat in de huidige aansprakelijkheidsverzekeringen voor particulieren de verzekerde bedragen variëren tussen de € 1 miljoen en € 2,5 miljoen. In lijn daarmee is het minimaal te verzekeren bedrag vastgesteld op € 1.000.000,- (artikel 3.17, derde lid van dit besluit).

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

4.3.5. Examens, jachtakte en valkeniersakte

De artikelen 3.18 tot en met 3.21 van het besluit stellen ter uitvoering van de artikelen 3.28, vierde en zevende lid, en 3.30, tweede lid, van de wet regels over de examens die met goed gevolg moeten worden afgelegd voor de verkrijging van een

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

Het jachtexamen en het examen voor het gebruik van jachtvogels moeten een verantwoorde uitoefening van de jacht, beheer en schadebestrijding en van het gebruik van het geweer, onderscheidenlijk de jachtvogels verzekeren. Daartoe voorzien de artikelen 3.18 en 3.19 van het besluit in een theoretische en een praktische toets. De theoretische toets heeft betrekking op kennis over de toepasselijke wetgeving, over natuur in het algemeen en de te bejagen, bestrijden of beheren dieren in het bijzonder, over wildschade in de landbouw en de bosbouw, over datgene wat een weidelijk jager betaamt en over jachtwapens en munitie. De praktische proef heeft betrekking op de schietvaardigheid en de omgang met het wapen, onderscheidenlijk de bekwaamheid in de omgang met jachtvogels. Op het punt van de jacht betreffen de regels tevens de omzetting van de beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 27 april 1983 strekkende tot onderlinge erkenning van de jachtexamens⁴⁸. Het Nederlandse jachtexamen heeft betrekking op één extra onderwerp in vergelijking met de Benelux-beschikking, namelijk de verzorging van voor consumptie bestemde dieren. Op vlees afkomstig van wild zijn de regels op het bewerken van dierlijke bijproducten van toepassing; verwezen zij naar de uiteenzetting hierover in paragraaf 4.4.2 van deze nota van toelichting.

De in artikel 3.20, eerste lid, van het besluit opgenomen regels hebben tot doel om te verzekeren dat organisaties waarvan het examen wordt erkend, in staat zijn om op een kwalitatief hoogstaande en professionele wijze examens af te nemen en dat de bij populatiebeheer, schadebestrijding en jacht betrokken doelgroepen (jacht, natuurbescherming, landbouw) voldoende zijn betrokken. Deze regels zijn ongewijzigd in vergelijking met de regels die voorheen waren gesteld in de artikelen 5 e.v. van het Jachtbesluit, op grond van de toenmalige Flora- en faunawet. Een belangrijk element van de borging van de kwaliteit van de examens is het toezicht dat namens de Minister van Economische Zaken op de erkende examens en de examinerende organisatie wordt uitgeoefend. Daarin voorzien het tweede, derde en

⁴⁸ Trb. 1987, 2.

vierde lid, van artikel 3.20. De Minister van Economische Zaken wijst personen aan als toezichthouder die benoemd zijn als commissaris van de Koning of als burgemeester. Commissarissen van de Koning zijn voorzitter van provinciale staten en voorzitter en lid van gedeputeerde staten, welke organen een belangrijke verantwoordelijkheid dragen op het terrein van natuurbescherming en –beheer; burgemeesters hebben uit hoofde van hun functie verantwoordelijkheden op het gebied van openbare veiligheid. Dit zijn belangrijke aspecten van de opleiding en de examens voor het verkrijgen van een jachtakte of een valkeniersakte. Dat is van belang, naast uiteraard de onafhankelijkheid en de ervaring met kwaliteitsborging in het bestuur die bij beide gezagsdragers is verzekerd.

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

Ten aanzien van de jachtakte heeft het kabinet geconcludeerd dat verlenging van de geldigheidsduur van die akte niet past bij de versterking van het stelsel ter beheersing van het legaal wapenbezit; ook bij de andere wapenverloven heeft het kabinet afgezien van een verlenging van de geldigheidsduur tot vijf jaar. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft in 2012 de Tweede Kamer over het een en ander bericht, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de voormalige Staatssecretaris van Economische Zaken;⁴⁹ in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming wordt daarnaar verwezen.⁵⁰ Onderdeel van het stelsel ter beheersing van het legaal wapenbezit is een actieve en regelmatige informatieplicht van degene die het verlov heeft om een wapen te bezitten en een frequente toetsing daarvan door de korpschef. Daarbij moet verzekerd zijn dat, zolang die toetsing niet met een positief resultaat heeft plaatsgevonden, niet legaal over een wapen kan worden beschikt. Een verlenging van de geldigheidsduur van het verlov van één naar vijf jaar zou daarmee niet in overeenstemming zijn; artikel 3.21, eerste lid, van het besluit handhaaft derhalve voor deze akte de geldigheidsduur van één jaar.

⁴⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 033, nr. 7.

⁵⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 177.

De versterking van het stelsel ter beheersing van legaal wapenbezit heeft sinds 2011 overigens geresulteerd in diverse wijzigingen in de uitvoeringspraktijk. Zo wordt aan de hand van de informatie die moet worden verstrekt met het oog op de verkrijging of verlenging van het verlof op wapenbezit⁵¹, meer dan voorheen getoetst op de psychische gesteldheid van de aanvragers en houders van een wapenverlof of jachtakte. Voorts wordt bij de aanvraag voor een bevoegdheidsdocument naar referenties gevraagd. De politie controleert minimaal één keer per drie jaar onaangekondigd bij wapenverlofhouders of zij hun wapens en munitie correct hebben opgeborgen. Indien nodig, zullen verlofhouders op basis van een risico-indicatie en op basis van steekproeven, vaker gecontroleerd worden. Voor verlofhouders tot 25 jaar geldt een thuiscontrole van minimaal één keer per jaar.

De valkeniersakte wordt – ingevolge artikel 3.30, tweede lid, van de wet – niet verleend door de korpschef, maar door de Minister van Economische Zaken, die verantwoordelijk is voor de natuurwetgeving. Een jaarlijkse toets van de geschiktheid van de valkenier wordt niet noodzakelijk geacht. Een jachtvogel is geen wapen en het gebruik van jachtvogels is geen risico uit een oogpunt van openbare veiligheid. Het argument voor het beperken van de duur van de jachtakte – beheersing van het legaal wapenbezit uit een oogpunt van openbare veiligheid – is bij de valkeniersakte niet aan de orde. Een geldigheidsduur van vijf jaar in samenhang met de in artikel 5.4 van de wet geregelde mogelijkheid om een akte tussentijds in te trekken is hier verantwoord. Deze geldigheidsduur is vastgelegd in artikel 3.21, tweede lid, van het besluit.

4.3.6. Eendenkooien

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

⁵¹ Thans door middel van het formulier dat is voorgeschreven op grond van de Circulaire wapens en munitie 2015.

Anders dan de toenmalige Flora- en faunawet voorziet de Wet natuurbescherming voor het gebruik van eendenkooien niet langer in een registratieverplichting met de daaraan verbonden beperkingen, nu deze uit een oogpunt van natuurbescherming geen wezenlijke betekenis toekomt. De eisen die aan de eendenkooi worden gesteld, blijven voor het overige gelijk aan de betreffende regels die voorheen op grond van de Flora- en faunawet en haar voorgangers golden. Zo vereist de wet dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld aan eendenkooien die als jachtmiddel worden gebruikt (artikel 3.21, eerste lid, onderdeel d, van de wet). Ook is het verboden om eendenkooien te gebruiken voor de uitoefening van het bepaalde bij of krachtens de wet, zonder het daarvoor vereiste examen te hebben afgelegd; over dit examen moeten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld (artikel 3.30, derde en vierde lid, van de wet). En de wet bevat een verbod voor anderen dan de kooiker om binnen de afpalingkring van de eendenkooi handelingen die verrichten waardoor eenden binnen die afpalingkring kunnen worden verontrust; over de wijze van afpaling moeten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld (artikel 3.30, vijfde en negende lid, van de wet).

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

4.4. Onder zich hebben en verhandelen van dieren en planten

4.4.1. Inleiding

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

Op grond van artikel 3.2 van de wet is het – kort gezegd – verboden om vogels van soorten die van nature in het wild op het grondgebied van de Europese Unie leven en die vallen onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn, of delen of producten van deze vogels onder zich te hebben of te verhandelen. Artikel 3.2 van de wet geeft uitvoering aan de artikelen 5, onderdeel e, en 6 van de Vogelrichtlijn en tevens aan Beneluxbeschikking M(99)9.⁵² Het verbod van artikel 3.2 is niet van toepassing op in gevangenschap geboren of gefokte vogels, nu deze blijkens jurisprudentie van het Hof van de Europese Unie niet onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn vallen.⁵³ Een uitzondering op het verhandelingsverbod geldt ten aanzien van vogels van soorten genoemd in bijlage III, deel A, van de Vogelrichtlijn. Een uitzondering op het verbod de vogels, anders dan met een handelsoogmerk onder zich te hebben, geldt voor vogels van alle soorten, eveneens onder de voorwaarde dat zij zijn gedood of gevangen, respectievelijk verkregen overeenkomstig de bij of krachtens de wet gestelde regels. Van het verbod kan op grond van artikel 3.3 van de wet ook ontheffing of vrijstelling worden verleend.

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

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

⁵² Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 25 oktober 1999 tot afschaffing en vervanging van de Beschikking M (72) 18 van 30 augustus 1972 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand (M(99)9).

⁵³ Zie: HvJ 8 februari 1996, zaak. C-149/94 (D. Vergy).

wijze, met inachtneming van de bij of krachtens de wet gestelde regels heeft verkregen.

Voor het onder zich hebben en verhandelen van dieren en planten zijn ook de artikelen 3.36 en 3.37 van de wet relevant. Artikel 3.37 van de wet voorziet in de uitvoering van EU-verordeningen en EU-richtlijnen die in artikel 3.36 van de wet zijn genoemd of die op grond van dat artikel bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Het betreft EU-verordeningen en EU-richtlijnen die betrekking hebben op het verhandelen, bezit of verwerken van aan de natuur onttrokken dieren, planten, of eieren van dieren. Het gaat daarbij onder meer om de zogenoemde CITES-basisverordening⁵⁴ en de daarop gebaseerde uitvoeringsverordeningen. De betrokken EU-verordeningen en EU-richtlijnen beperken zich niet tot dieren en planten van soorten die van nature op het grondgebied van de Europese Unie voorkomen. Artikel 3.37 van de wet verbiedt in het eerste lid het handelen in strijd met bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften van de EU-verordeningen. Het tweede lid van dat artikel biedt een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen ter uitvoering van onderdelen van EU-verordeningen en EU-richtlijnen die geen beoordelingsruimte laten of die betrekking hebben op de wijze waarop aanvragen en documenten worden ingediend. Het derde lid wijst de Minister van Economische Zaken aan als bevoegde instantie die is belast met de uitvoering van de EU-verordeningen en de EU-richtlijnen, indien deze verplichten tot het aanwijzen van een dergelijke instantie, tenzij die minister een andere bevoegde instantie heeft aangewezen. De op artikel 3.37 van de wet gebaseerde regels worden gesteld in de Regeling natuurbescherming.

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

⁵⁴ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG L 61).

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

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

4.4.2. Vogels vallende onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn

4.4.2.1. Onder zich hebben en merken van gefokte vogels

In de voorgaande paragraaf is een arrest van het Europese Hof van Justitie aangehaald, waarin is uitgemaakt dat de Vogelrichtlijn niet van toepassing is op gefokte vogels. Lidstaten van de Europese Unie zijn dienaangaande bevoegd om zelf een regeling te treffen. Het Hof heeft in het arrest uitgesproken dat als een nationale regeling inzake gefokte vogels een maatregel van gelijke werking of een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie (VWEU), de regeling gerechtvaardigd moet zijn op grond van artikel 36 van dat verdrag.

Onder de voormalige Flora- en faunawet is de ruimte die de Vogelrichtlijn en het verdrag laten, gebruikt voor het stellen van nationale regels over gefokte vogels. Op grond van artikel 14 van de Flora- en faunawet was het – kort gezegd – verboden om gefokte vogels van beschermde soorten onder zich te hebben of te verhandelen. In artikel 5 van het op de Flora- en faunawet gebaseerde Besluit vrijstelling

beschermde dier- en plantensoorten werd vervolgens vrijstelling verleend, ingeval de houder daadwerkelijk kon aantonen dat de vogels gefokt waren en moesten de vogels ter onderscheiding van uit het wild afkomstige vogels zijn voorzien van een pootring die voldeed aan de ter zake gestelde eisen.

De betrokken regels werden gesteld ter versterking van de handhaving van de wettelijke verboden op onder meer het vangen en doden van in het wild levende vogels van beschermde soorten. Daaraan lag de overweging ten grondslag dat er uit een oogpunt van natuurbescherming geen bezwaar bestaat tegen het onder zich hebben en verhandelen van gefokte vogels van beschermde soorten, zolang zeker is gesteld dat eenduidig kan worden vastgesteld dat de vogels daadwerkelijk zijn gefokt en dat geen aan de natuur onttrokken vogels kunnen worden gehouden en verhandeld als waren zij gefokt. De aan de vrijstelling verbonden voorschriften beoogden dat zeker te stellen. Voldoening aan de vereisten ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid, wordt verzekerd door de regels gesteld bij of krachtens de Wet dieren.

De overweging die destijds ten grondslag lag aan de op grond van de Flora- en faunawet ten aanzien van gefokte vogels gestelde regels, geldt nog onverkort. De artikelen 3.24, eerste lid, en 3.28 van het besluit voorzien tegen die achtergrond in een verbod op het onder zich hebben en verhandelen van gefokte vogels van soorten die onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn vallen, namelijk alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. Van dit verbod zal in de Regeling natuurbescherming vrijstelling worden verleend, mits is voldaan aan dezelfde eisen als voorheen werden gesteld bij en krachtens het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten, waaronder de regels over de aan te brengen pootringen. Anders dan bij het voorheen op grond van de Flora- en faunawet geldende regime zal, zoals aangekondigd door de voormalige Staatssecretaris van Economische Zaken⁵⁵, in de Regeling natuurbescherming overigens niet langer vrijstelling worden gegeven voor het houden van gefokte zwanen in het veld; bij die vorm van houderij bestaat – zo is in de praktijk gebleken – een te groot risico op vermenging van gefokte met wilde zwanen, op hybridisatie en op wederrechtelijke onttrekking van wilde zwanen aan de natuur.

Behalve de vrijstelling voor het houden van gefokte vogels zullen ook de nadere regels inzake de aan te brengen pootringen in de Regeling natuurbescherming worden opgenomen. Artikel 3.28, vierde lid, van het onderhavige besluit verschaft

⁵⁵ Brief aan de Tweede Kamer d.d. 3 november 2015, Kamerstukken II 2015/16, 28 286 nr. 848.

daarvoor de basis; de verplichting tot het aanbrengen van pootringen is in het besluit zelf opgenomen (artikel 3.28, eerste lid).

De Minister van Economische Zaken is net als onder de toenmalige Flora- en faunawet belast met de uitgifte van de pootringen (artikel 3.28, derde lid). Onderhavig besluit voorziet in een grondslag om bij ministeriële regeling de taak van de uitgifte van de pootringen op te dragen aan rechtspersoonlijkheid bezittende organisaties, vergelijkbaar met artikel 102 van de Flora- en faunawet. Op grond van de op die wet gebaseerde Regeling afgifte en kenmerken gesloten pootringen en andere merktekens waren zeven vogelbonden belast met de uitgifte van pootringen.

Ik verken thans of er verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in het systeem van pootringen. Maatschappelijke organisaties – waaronder de vogelbonden – zijn bij deze verkenning betrokken. Eventuele verbeteringen zullen hun beslag krijgen in de Regeling natuurbescherming. Vooruitlopend op deze verkenning zal het systeem als neergelegd in de toenmalige Regeling afgifte en kenmerken gesloten pootringen en andere merktekens worden overgenomen in de Regeling natuurbescherming.

4.4.2.2. Prepareren van uit het wild afkomstige vogels

Een bijzondere vorm van het onder zich houden van uit het wild afkomstige vogels of producten daarvan, is het feitelijk onder zich hebben van dode vogels met het oog op het prepareren of laten prepareren van die vogels en het onder zich hebben van geprepareerde vogels. Tegen het prepareren van al dode vogels bestaat uit een oogpunt van natuurbescherming als zodanig geen bezwaar, als maar vast staat dat de betrokken vogel een natuurlijke dood is gestorven of is gevangen en gedood overeenkomstig de bij of krachtens de wet gestelde regels. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vogels die zijn gevangen en gedood in het kader van de uitoefening van de jacht, in het kader van populatiebeheer op grond van artikel 3.17 van de wet, of in het kader van bestrijding van de vogels ter voorkoming van schade op grond van een ontheffing of vrijstelling als bedoeld in artikel 3.2, eerste of tweede lid, of 3.15 van de wet.

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

Een en ander was geregeld onder meer de artikelen 62, 63 en 64 van de toenmalige Flora- en faunawet, het toenmalige Besluit prepareren van dieren en de toenmalige Regeling prepareren van dieren.

In de eerder aangehaalde evaluatie van de natuurwetgeving uit 2008 is geconcludeerd dat de regels inzake preparateurs op onderdelen herziening behoeven. Aanbevolen werd om de zogenoemde vervoersverklaring van de korpschef te vervangen door algemene regels, aangezien die verklaring weinig meerwaarde had voor de vaststelling van de legale herkomst ten opzichte van daarvoor bestaande andere aangrijpingspunten. Ook werd aanbevolen om de lijst van niet te prepareren dieren te herzien.

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

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

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

Op deze wijze hebben de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de wet zicht op welke vogels voor preparatie worden aangeboden en op hun herkomst. Bij degene die het dier voor preparatie heeft aangeboden kan vervolgens worden vastgesteld op welke wijze deze de beschikking heeft gekregen over het dode dier. Aan de hand van het merkteken kan bij degene die na de uitvoering van de preparatie de vogel onder zich krijgt worden vastgesteld of met betrekking tot deze vogel aan alle regels is voldaan.

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

zien in een door de korpschef af te geven vervoersverklaring, wat een lastenverlichting betekent voor degene die een te prepareren vogel onder zich heeft en voor de korpschef. Voor de bepaling van de legale herkomst van de vogels bieden voornoemde termijn waarbinnen de vogel bij de preparateur moet zijn afgeleverd en de administratie van de preparateur voldoende aangrijpingspunten.

De regels in het besluit laten overigens het in artikel 3.2 de wet neergelegd verbod om uit het wild afkomstige vogels – vallende onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn – of producten daarvan te verhandelen onverlet. Noch degene die het dier laat prepareren noch de preparateur kunnen het dier ter verkoop aanbieden of voor verkoop onder zich hebben. Het prepareren geschiedt derhalve uitsluitend voor eigen gebruik of voor een ander, aan wie in voorkomend geval de kosten voor het prepareren van de vogel in rekening kunnen worden gebracht maar niet een eventuele marktwaarde van het dier.

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

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

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

In de wet en het onderhavige besluit is niet voorzien in continuering van een dergelijke lijst, aangezien deze in de huidige wettelijke systematiek geen meerwaarde heeft. In de Regeling natuurbescherming zal ten behoeve van het prepareren van dieren namelijk uitsluitend voor vogels behorende tot de Vogelrichtlijnsoorten vrijstelling worden verleend van de in de wet (artikelen 3.2 en 3.6) neergelegde verboden op het – anders dan voor verkoop – onder zich houden van (producten van) dieren van beschermde soorten. Ten aanzien van vogelsoorten die voor preparatie in aanmerking komen worden geen beperkingen op grond van de in artikel 8 van het Besluit prepareren van dieren vastgestelde lijst. Voor strikt beschermde diersoorten genoemd op bijlage IV van de Habitatrichtlijn zal geen vrijstelling worden verleend, gezien de slechte staat van instandhouding waarin deze soorten zich bevinden. Dientengevolge kunnen dieren van deze diersoorten ook niet worden geprepareerd, net zo min als dat voorheen op grond van de Flora- en faunawet kon. Voor onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn vallende vogels en voor strikt beschermde diersoorten heeft een lijst van niet te prepareren dieren derhalve geen betekenis. Voor alle andere diersoorten, waaronder de diersoorten die vallen onder de reikwijdte van artikel 3.10, eerste lid, van de wet, geldt geen wettelijk verbod op het onder zich hebben van dieren. Nu de formele wetgever het voor dieren van bepaalde soorten niet nodig heeft geacht een verbod op het onder zich houden van dieren in te stellen, ligt het niet in de rede om beperkingen te stellen aan een specifieke vorm van houderschap die is gekoppeld aan het prepareren van die dieren; dat zou slechts anders zijn als internationale verplichtingen daartoe zouden nopen, wat in casu niet het geval is. Hieraan is ook een lastenverlichting voor de preparateur verbonden, omdat zijn administratie- en merkplicht – anders dan voorheen – niet meer ziet op deze soorten.

4.4.3. Andere dieren en planten van strikt beschermde soorten

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

De Flora- en faunawet kende een dergelijke algemene uitzondering voor gefokte dieren en gekweekte planten niet. Handelingen met deze dieren en planten waren

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

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

In artikel 3.10, eerste lid, van de wet zijn verschillende handelingen verboden die schadelijk kunnen zijn voor in het wild levende dieren en planten van soorten, genoemd op de bijlage bij de wet. Anders dan bij de vogelsoorten die vallen onder de reikwijdte van de Vogelrichtlijn en de strikt beschermde soorten die vallen onder de reikwijdte van de Habitatrichtlijn, is het onder zich hebben en verhandelen van deze dieren en planten niet verboden. Er zijn geen internationale verplichtingen die nopen tot het in dit besluit alsnog stellen van beperkingen aan het verhandelen of houderschap ten aanzien van deze dieren en planten, met uitzondering van artikel 5 van de eerder aangehaalde Benelux-overeenkomst inzake jacht en vogelbescherming. Dat artikel verplicht tot het instellen van een verbod op het in de handel brengen en vervoeren van wild, teneinde stroperij tegen te gaan.

Artikel 3.25, eerste lid, van het onderhavige besluit geeft daaraan – op grond van artikel 3.38 van de wet – invulling en verbiedt op grond daarvan het in de handel brengen en vervoeren van de in de bijlage bij het besluit genoemde diersoorten, welke soorten ook zijn opgenomen in de bijlage bij de wet. Het vervoeren en in de handel brengen van wild is wel toegestaan als het wild overeenkomstig de wet, of de wetgeving van andere staten, is verkregen (artikel 3.25, tweede lid). Deze wetgeving verzekert dat op voorhand is getoetst of het vangen of doden van de dieren de staat van instandhouding van de soort in gevaar brengt. Van oudsher is het vervoeren of in de handel brengen van wild ook in enkele specifieke gevallen toegestaan, zoals het vervoer van gewonde of zieke dieren of geprepareerde dieren. Deze gevallen zullen worden aangewezen bij ministeriële regeling (artikel 3.25, derde lid). Over deze gevallen kunnen ook nadere regels worden gesteld, waarbij bijvoorbeeld gedacht moet worden aan de bijzondere regels die onder de Flora- en fauna-

wet golden voor het vervoeren van damherten, edelherten, reeën en wilde zwijnen, namelijk een voorafgaande melding bij de korpschef van de politie.

4.4.5. Regels ter uitvoering van de CITES-basisverordening

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

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

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

De op de bijlagen bij de CITES-basisverordening opgenomen van nature op het grondgebied van de Europese Unie voorkomende soorten worden ook beschermd door de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, in welk kader, zoals hiervoor is aangegeven specifieke verboden gelden ten aanzien van het verhandelen van dieren of planten van die soorten. Voor die soorten is de CITES-basisverordening met name van belang vanwege de daarin geregelde strikte controle op de uitvoer uit de Euro-

pese Unie. Voor soorten die niet van nature in de Europese Unie voorkomen reguleert de CITES-basisverordening het invoeren in en het verhandelen en vervoeren binnen de Europese Unie.

Artikel 8, eerste en vijfde lid, van de CITES-basisverordening verbiedt het verhandelen van dieren en planten van soorten genoemd in de bijlagen A en B bij de verordening. Door aanwijzing van die bepalingen in de Regeling natuurbescherming, zal handelen in strijd daarmee leiden tot overtreding van het verbod, gesteld in artikel 3.37, eerste lid, van de wet. Artikel 8, tweede lid, van de verordening geeft lidstaten de keuze om ook het enkel in bezit hebben van dieren, planten en producten daarvan van de soorten genoemd in de bijlagen bij de verordening te verbieden, dus los van het handelsoogmerk. Meer in het algemeen is in overweging 3 van de verordening aangegeven dat de bepalingen van de verordening geen afbreuk doen aan de strengere maatregelen die de lidstaten met inachtneming van het Verdrag – thans het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – kunnen nemen of handhaven, met name betreffende het houden van specimina van soorten die onder de verordening vallen.

Deze ruimte is in de toenmalige Flora- en faunawet benut om ook het enkele bezit van (producten van) dieren en planten van de betrokken soorten te verbieden, en daarvan alleen onder strikte condities die illegale praktijken moeten voorkomen vrijstelling te verlenen. Hierdoor worden betere aangrijpingspunten geboden voor de aanpak van illegale handel, omdat niet hoeft te worden bewezen of daadwerkelijk het oogmerk bestaat om het dier of de plant te verkopen. Dat geldt ook voor de in de bijlagen C en D van de verordening genoemde soorten, waarvoor geen verbod op verhandelen geldt, maar de handel wel moet worden gereguleerd. Voor dieren en planten van die soorten is op grond van de toenmalige Flora- en Faunawet zowel het verhandelen als het onder zich hebben verboden.

De behoefte aan deze aanvullende verboden ter verzekering van een goede uitvoering van de CITES-verordening bestaat onder de Wet natuurbescherming onverminderd. Het op grond van de toenmalige Flora- en faunawet geldende regime op dit punt heeft in de praktijk bewezen een toegevoegde waarde te hebben. Illegale handel in uit het wild afkomstige dieren en planten van bedreigde soorten is onverminderd omvangrijk en lucratief in vergelijking met de situatie ten tijde van de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet. De bestrijding van deze illegale handel heeft ook onverminderd de aandacht op mondiaal, Europees en nationaal niveau.

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

Artikel 3.24, tweede en derde lid, van dit besluit verbiedt tegen deze achtergrond het onder zich hebben van dieren en planten van soorten op bijlagen A tot en met D bij de CITES-basisverordening en het verhandelen van soorten op bijlagen C en D. Door vrijstelling van deze verboden en daaraan verbonden voorschriften en beperkingen zal in de Regeling natuurbescherming worden geborgd dat enerzijds het belang van een effectieve aanpak van illegale handel wordt gediend en dat anderzijds het intracommunautaire handelsverkeer niet onnodig wordt belemmerd. Ten aanzien van gefokte levende dieren van soorten, genoemd in de bijlagen A en B, bij de CITES-basisverordening en levende planten van soorten, genoemd in bijlage A, is bovendien de administratieplicht neergelegd in artikel 3.27, eerste lid, van het onderhavige besluit van toepassing. En ten aanzien van gefokte vogels behorende tot de in bijlage A genoemde vogelsoorten is ook de ringplicht, neergelegd in artikel 3.28, eerste lid, van het besluit, van toepassing.

4.5. Uitvoering EU-verordening inzake invasieve uitheemse soorten

4.5.1 Inleiding

In artikel 3.36, onderdeel c, van de wet wordt de EU-verordening inzake invasieve uitheemse soorten⁵⁶ genoemd. De verordening voorziet in een grensoverschrijdende benadering van de aanpak van uitheemse dier- en plantensoorten die een bedreiging vormen voor de inheemse soorten op het grondgebied van de Europese Unie. Nu de verordening in artikel 3.36 van de wet is aangewezen, kan zij – net als de in de paragraaf 4.4 genoemde EU-verordeningen inzake het verhandelen en onder zich hebben van dieren en planten – worden uitgevoerd op grond van de artikelen 3.37 en 3.38 van de wet. Zoals in het voorgaande is aangegeven, verbiedt artikel 3.37 van de wet het handelen in strijd met bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften van de EU-verordeningen (eerste lid), biedt het een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen ter uitvoering van onderdelen van de EU-verordeningen en de EU-richtlijnen die geen beoordelingsruimte laten (tweede lid) en wijst het de Minister van Economische Zaken aan als bevoegde instantie die is belast met de uitvoering van de EU-verordeningen en de EU-richtlijnen, tenzij die minister een andere bevoegde instantie heeft aangewezen (derde lid). De op artikel 3.37 van de wet gebaseerde regels worden gesteld in de Regeling natuurbescherming.

⁵⁶ Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU 2014, L 317).

⁵⁶ Artikel 4 van de exotenverordening.

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

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

4.5.2 Inhoud EU-verordening inzake invasieve uitheemse soorten

De EU-verordening inzake invasieve uitheemse soorten bevat rechtstreeks werkende bepalingen ter preventie van de introductie en verspreiding van zorgwekkende invasieve uitheemse soorten die zijn geplaatst op de zogenoemde 'Unielijst'.⁵⁷ Dit zijn invasieve uitheemse soorten waarvan de negatieve effecten zodanig zijn dat gezamenlijk optreden op het niveau van de Unie vereist is.⁵⁸ De Europese Commissie stelt de Unielijst vast door een uitvoeringshandeling op basis van criteria die zijn

⁵⁷ Artikel 4 van de exotenverordening.

⁵⁸ Artikel 3, derde lid.

opgenomen in de exotenverordening.⁵⁹ De bepalingen bestaan uit verboden op onder meer het opzettelijk op het grondgebied van de Europese Unie brengen van dieren of planten van een op de Unielijst geplaatste soort, het houden, verhandelen en kweken van dieren of planten van deze soorten en het uitzetten van de betreffende dieren of planten in het milieu.⁶⁰ De exotenverordening stelt regels die gelden voor de gehele Europese Unie, met uitzondering van de ultraperifere gebieden;⁶¹ zij biedt de mogelijkheid om strengere nationale regels te stellen.⁶²

De exotenverordening verplicht lidstaten om een vergunningensysteem in te voeren dat de mogelijkheid biedt om af te wijken in enkele specifieke situaties onder strikte voorwaarden.⁶³ Ook vanwege dwingend algemeen belang mag in uitzonderingsgevallen een vergunning worden verleend.⁶⁴ Voorts zijn lidstaten bevoegd bij wijze van noodmaatregel op nationaal niveau een of meer van de genoemde verboden vast te stellen als zij over bewijs beschikken dat een invasieve uitheemse soort die niet is opgenomen op de Unielijst maar waarschijnlijk wel aan de criteria voldoet, zich op het grondgebied bevindt of er een dreigend risico voor introductie is.⁶⁵ Lidstaten zijn ook bevoegd om een nationale lijst van invasieve uitheemse soorten vast te stellen en ten aanzien van die soorten op nationaal niveau een of meer van de genoemde verboden vast te stellen.⁶⁶

Er zij op gewezen dat de exotenverordening niet alleen voorziet in regels in de vorm van verboden en een vergunningensysteem e.d. De verordening verplicht de lidstaten ook tot het ondernemen van alle noodzakelijke stappen om onopzettelijke introductie of verspreiding van soorten op de Unielijst te voorkomen,⁶⁷ het opstellen van actieplannen betreffende de introductieroutes van invasieve uitheemse soorten,⁶⁸ het opzetten van een surveillancesysteem,⁶⁹ het uitvoeren van officiële controles,⁷⁰ het nemen van snelle uitroeiingsmaatregelen in een vroeg stadium van invasie,⁷¹ het beschikken over beheersmaatregelen⁷² en het nemen van passende maatregelen

⁵⁹ Artikel 4, derde lid.

⁶⁰ Artikel 7.

⁶¹ Artikel 6.

⁶² Artikel 23.

⁶³ Artikel 8, eerste lid.

⁶⁴ Artikel 9.

⁶⁵ Artikel 10.

⁶⁶ Artikel 12.

⁶⁷ Artikel 7, tweede lid.

⁶⁸ Artikel 13.

⁶⁹ Artikel 14.

⁷⁰ Artikel 15.

⁷¹ Artikel 17.

⁷² Artikel 19.

len om het herstel van door invasieve uitheemse soorten aangetaste, beschadigde of vernietigde ecosystemen te bevorderen.⁷³

4.5.3 Uitvoering in onderhavig besluit

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

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

Zoals hiervoor gememoreerd, biedt artikel 10 van de verordening lidstaten de ruimte om onmiddellijk maatregelen te nemen met betrekking tot soorten die niet op de Unielijst zijn opgenomen. Voor het treffen van deze noodmaatregelen is vereist dat op basis van voorlopig wetenschappelijk bewijs is vastgesteld dat een soort waarschijnlijk voldoet aan de criteria om op de Unielijst te worden opgenomen en dat de soort zich al op het grondgebied van de lidstaat bevindt of dat er een dreigend risico is op de introductie ervan. Op dit moment is het nemen van dergelijke noodmaatregelen niet aan de orde, maar om in de toekomst deze maatregelen op korte termijn te kunnen nemen, biedt artikel 3.31 van dit besluit de grondslag om de door de verordening voorgeschreven regels te kunnen stellen bij ministeriële regeling ten aanzien van de in dat artikel genoemde onderwerpen. De grondslag voor deze bepaling is artikel 3.38, eerste lid, van de wet.

Op grond van artikel 3.37, derde lid, van de wet is de Minister van Economische Zaken belast met de uitvoering van de EU-verordening inzake uitheemse invasieve soorten. De Minister van Economische Zaken zal in overleg treden met de provin-

⁷³ Artikel 20.

cies over de mogelijke feitelijke uitvoering door de provincies van taken, zoals het nemen van uitroeiingsmaatregelen.

5. Bestuurlijke boeten

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

Het eerste lid van artikel 7.6 bepaalt dat de bestuurlijke boete kan worden opgelegd ten aanzien van gedragingen met betrekking tot de administratie, de verstrekking van gegevens of het aanbrengen van merktekens in strijd met de bepalingen inzake het onder zich hebben en verhandelen van dieren en planten of het op de markt brengen van hout of houtproducten (de artikelen 3.37, 3.38 en 4.6 van de wet), in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Het vierde lid van artikel 7.6 maximeert de hoogte van de bestuurlijke boete op de eerste strafrechtelijke boetecategorie voor natuurlijke personen en de tweede strafrechtelijke boetecategorie voor rechtspersonen.⁷⁴ Artikel 7.6, derde lid, bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete. De samenloop met strafrechtelijke sanctionering is geregeld in het vijfde en zesde lid van artikel 7.6. Ernstige overtredingen – of als er andere omstandigheden waaronder de overtreding is begaan daar aanleiding toe geven – worden aan het openbaar ministerie voorgelegd en voor overtredingen die met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan, kan geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd.

Artikel 7.6 van de wet beperkt de toepassing van het instrument van de bestuurlijke boete tot overtredingen van relatief eenvoudige aard. Overtredingen met betrekking tot de administratie, de verstrekking van gegevens of het aanbrengen van merktekens zijn in beginsel gemakkelijk vast te stellen en de gevolgen van de overtredingen zijn doorgaans niet groot of onomkeerbaar. Dit komt ook tot uitdrukking in de gekozen boetemaxima. Dit stelt de boeteoplegger – de Minister van Economische Zaken – in staat om een lik-op-stuk beleid te voeren ten aanzien van deze overtre-

⁷⁴ Voor het jaar 2016 corresponderen deze categorieën met een bedrag van € 410,-, onderscheidenlijk € 4.100,-.

dingen en dat komt de effectiviteit van de handhaving ten goede en ontlast het openbaar ministerie.⁷⁵ Deze invulling is in lijn met de uitgangspunten van de kabinetsnota's uit 2005 en 2008 over de keuze tussen sanctiestelsels⁷⁶ en de "Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving"⁷⁷.

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

In artikel 4.1, tweede lid, van onderhavig besluit zijn op grond van artikel 7.6, derde lid, regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete. Gekozen is voor een gefixeerd boetebedrag, omdat afwegingsruimte voor de boeteoplegger niet nodig wordt geacht gezien de duidelijke afbakening en de relatief geringe ernst van de overtredingen en de relatief beperkte boetehoogte. Het derde lid van artikel 4.1 van onderhavig besluit bepaalt dat het boetebedrag verdubbeld wordt in geval van recidive. Hiervoor is gekozen om de effectiviteit van de boete bij herhaalde overtredingen te vergroten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat bij ernstige gevallen van recidive de overtreding aan het openbaar ministerie kan worden voorgelegd.

6. Integraal afwegingskader

6.1. Algemeen

Bij het opstellen van het onderhavige besluit is mede gebruik gemaakt van het zogenoemde Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving⁷⁸, waarbij uiter-

⁷⁵ Kamerstukken II, 2012-13, 33 348, nr. 3, blz.

⁷⁶ Kamerstukken II 2005/06, 29 849, nr. 30, en Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en het bestuursrecht (W03.15.0138/II).

⁷⁷ Deze boetewijzer is onderdeel van het Integraal Afwegingskader en is te raadplegen op: https://www.kcwj.nl/sites/default/files/attachments/j-21876_compleet_boetewijzer_140313.pdf.

⁷⁸ Kamerstukken II 2010/11, 29 515, nr. 330.

aard in aanmerking moet worden genomen dat de belangrijkste systeemkeuzen, normen en instrumenten zijn vastgelegd in de Wet natuurbescherming. Het onderhavige besluit geeft daar verder invulling aan. In zoverre is de ten aanzien van de Wet natuurbescherming toegepaste integrale afweging mede van belang voor het onderhavige besluit; verwezen zij daarvoor in het bijzonder naar hoofdstuk 11 in samenhang met de probleemanalyse in hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke voorstel voor die wet⁷⁹, naar de verantwoording in de toelichting bij de eerste nota van wijziging van de keuzen die dit kabinet heeft gemaakt⁸⁰, naar het rapport inzake regeldruk en de kabinetsreactie daarop⁸¹ en naar de toelichting bij de amendementen die naar aanleiding daarvan zijn ingediend en aanvaard ten aanzien van het onderwerp van de faunabeheerplannen in relatie tot schadebestrijding en jacht.⁸²

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

Het Integraal Afwegingskader is een hulpmiddel bij de voorbereiding en verantwoording van beleid en regelgeving, waarin aan de hand van zeven vragen alle relevante kwaliteitsaspecten zijn opgenomen die bij een voorstel een rol spelen. De zeven vragen vallen uiteen in een analytisch gedeelte over de probleemanalyse en instrumentkeuze en een gevolgenbeoordeling. In de navolgende paragrafen wordt daarop nader ingegaan.

6.2. Probleemanalyse en instrumentkeuze

6.2.1. Aanleiding

De aanleiding voor het onderhavige besluit is gelegen in de totstandkoming van een nieuw geïntegreerd wettelijk kader voor de bescherming van de Natura 2000-

⁷⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 6 en blz. 215 e.v.

⁸⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 21 e.v.

⁸¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 14.

⁸² Amendement van de leden Heerema en Leenders, de subamendementen van het lid Dik-Faber cs daarop, en het amendement van het lid Geurts op dit onderwerp (Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nrs. 94, 107, 112 en 167).

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

6.2.2. Betrokkenen

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

Voor degenen die activiteiten ontplooiën die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden, is de in dit besluit geregelde programmatische aanpak stikstof van belang. Zij hebben baat bij de ontwikkelingsruimte die daarmee wordt gecreëerd, maar kunnen ook te maken krijgen met beperkingen door de in het programma op te nemen maatregelen. De in het programma op te nemen maatregelen zijn ook van belang voor de eigenaren en beheerders van die gebieden en de verschillende overheden, die baat hebben bij deze maatregelen of gehouden zijn deze uit te voeren of zelf initiatieven nemen die stikstofdepositie kunnen veroorzaken.

Eigenaren en gebruikers van gronden en opstallen hebben baat bij de landelijke lijst van soorten dieren, voor de bestrijding van schade waarvan vrijstelling kan worden verleend. Dat geldt ook voor degenen die zich daadwerkelijk bezig houden met het vangen en doden van dieren, in het bijzonder individuele jachtaktehouders, valkeniers en kooikers, alsook wildbeheereenheden en faunabeheereenheden. Voor deze personen en organisaties zijn ook van belang de in dit besluit opgenomen regels

over de middelen voor het vangen en doden van dieren in het kader van in het bijzonder populatiebeheer en schadebestrijding en de daarvoor in voorkomend geval vereiste akten en opleidingen. Voor de jagers zijn ook de in dit besluit gestelde specifieke regels over de uitoefening van de jacht van belang.

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

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

Burgemeester en wethouders van de gemeenten zijn bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning en hebben uit dien hoofde te maken met voornoemde bevoegdheidsverdeling, waar het de afgifte van de verklaring van geen bedenkingen betreft; dat speelt ingeval sprake is van een vergunning voor activiteiten die schadelijke effecten kunnen hebben op Natura 2000-gebieden, of ingeval sprake is van een ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen voor een activiteit waarvoor tevens een omgevingsvergunning is vereist.

Voor alle voornoemde bevoegde gezagen zijn de met dit besluit doorgevoerde wijzigingen in het Besluit omgevingsrecht van belang.

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

6.2.3. Probleemanalyse

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

- Op het vlak van de soortenbeschermingsbepalingen is met de Wet natuurbescherming de bevoegdheid voor de verlening van vrijstellingen en ontheffingen en de behandeling van meldingen naar de provincies gedecentraliseerd. Eerder was dat al gebeurd ten aanzien van de verlening van vergunningen voor Natura 2000-gebieden. Zoals eerder al is gebeurd in het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 voor de Natura 2000-vergunningen, moet ook ten aanzien van de ontheffingen en meldingen worden bepaald in welke gevallen de Minister van Economische Zaken in plaats van provinciale of gedeputeerde staten bevoegd gezag is. Ingevolge de Wet natuurbescherming is dit een onderwerp dat bij algemene maatregel van bestuur moet worden geregeld. Vastgesteld is dat het Besluit vergunningen natuurbeschermingswet 1998 op zichzelf – wat betreft de aanwijzing van categorieën van activiteiten en gebieden die het provinciale domein overstijgen en aspecten als doelmatigheid en beperking van het aantal betrokken bestuursorganen en bestuurslagen – een logisch en werkbaar kader biedt. Het kader behoeft enkel op onderdelen te worden gewijzigd en kan dan zowel voor de vergunningverlening in het kader van de gebiedsbescherming als de ontheffingverlening en behandeling van meldingen in het kader van de soortenbescherming worden gehanteerd. Daarbij zijn ook in aanmerking genomen de afspraken in het Bestuursakkoord natuur en de richtinggevende uitspraken in de memorie van toelichting. Verwezen zij naar de hoofdstukken 2 en 8 van deze nota van toelichting.
- De overbelasting van Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie vergt zowel uit een oogpunt van de te realiseren natuurdoelstellingen als uit een oogpunt van de noodzakelijke ruimte voor economische ontwikkeling onverminderd een overkoepelende aanpak onder rijksregie die dwingend doorwerkt in het beleid van de betrokken overheden en die een onderbouwing biedt waarop individuele initiatiefnemers van handelingen die stikstofdepositie veroorzaken bij vergunningaanvragen kunnen terugvallen. Dit in het licht van de omvang van die problematiek, de vele verschillende, over het hele land verspreide bronnen die stikstofbelasting veroorzaken, de vele betrokken overheden en het feit dat de individuele initiatiefnemer van een stikstofbelasting veroorzakende activiteit in deze complexe context moeilijk de vereiste zekerheid kan bieden dat deze activiteit de natuurdoelstellingen niet in gevaar brengt. Tevens is het van belang dat bij een zeer beperkte stikstofbelasting onnodige administratieve lasten gekoppeld aan vergunningverlening worden voorkomen. Tegen die achtergrond is een programmatische aanpak stikstof gewenst, alsook de instelling van grenswaarden bij voldoening waaraan een vrijstelling van de vergunningplicht geldt, althans de stikstofbelasting bij vergunningverlening buiten beschouwing kan worden gelaten. De regeling van een dergelijke programmatische aanpak en van een vrij-

stelling gekoppeld aan grenswaarden moet ingevolge de Wet natuurbescherming bij algemene maatregel van bestuur geschieden. Verwezen zij naar hoofdstuk 3 van deze nota van toelichting.

- Ingeval dieren in het hele land schade veroorzaken, is uit een oogpunt van eenduidigheid en doelmatigheid een landelijke vrijstelling voor de bestrijding van die dieren binnen de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen. De Wet natuurbescherming voorziet erin dat de aanwijzing van dieren van diersoorten waarvoor een landelijke vrijstelling kan worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur geschiedt. Verwezen zij naar paragraaf 4.1 van deze nota van toelichting.
- Voor de uitoefening van de jacht zijn waarborgen van belang voor de verzekering van het behoud van een redelijke wildstand en voor de uitoefening van de jacht op een wijze zoals een goed jachthouder betaamt, ook als anderen dan de jachthouder in diens jachtveld jagen. Waar jachtvogels worden ingezet moeten deze adequaat en gericht prooien kunnen doden; problemen uit een oogpunt van dierenwelzijn moeten worden voorkomen. Voorts moeten dwingende regels ter zake die zijn neergelegd in de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming worden omgezet in nationale wetgeving. Vastgesteld is dat jacht op zon- en feestdagen, gezien het recreatieve gebruik van natuurgebieden, en op begraafplaatsen, gegeven de aard van die terreinen, en jacht onder condities waarbij het wild extra kwetsbaar is niet wenselijk is. Tot slot kan het in het kader van een doelmatige invulling van de dwingende herverkaveling bij landinrichting noodzakelijk zijn om huurovereenkomsten van het jachtrecht rustend op bij die herverkaveling betrokken terreinen, bij overgang van die terreinen naar een derde vóór verloop van de wettelijke minimumduur te beëindigen. Het betreft onderwerpen waarover op grond van de Wet natuurbescherming bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen of moeten worden gesteld. Gebleken is dat de voorheen op grond van de Flora- en faunawet gestelde regels op dit punt voldoen. Verwezen zij naar paragraaf 4.2 van deze nota van toelichting.
- Uit een oogpunt van natuurbescherming, dierenwelzijn, openbare veiligheid en milieu moeten beperkingen worden gesteld aan de middelen die kunnen worden gebruikt voor het vangen en doden van dieren. Daarbij gelden eisen ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijn en – ingeval van jacht – de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming. Over het algemeen voldoen de voorheen op grond van de Flora- en faunawet hierover gestelde regels. Wel moeten als gevolg van jurisprudentie de in te zetten middelen voor het vangen en doden van vogels worden aangewezen in wetgeving. Ook is vastgesteld dat – binnen randvoorwaarden – voor schadebestrijding behoefte bestaat aan de inzet van gefok-

te woestijnbuizerds. Verder behoeft het minimaal te verzekeren bedrag bij het gebruik van het geweer actualisering. Het betreft onderwerpen waarover op grond van de Wet natuurbescherming bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen of moeten worden gesteld. Verwezen zij naar paragraaf 4.3 van deze nota van toelichting.

- Ter implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Europese CITES-verordeningen en enkele ander Europese verordeningen inzake de handel in (producten van) bepaalde dieren moeten regels worden gesteld, waarvoor pas een rechtsbasis bestaat als de betrokken verordeningen bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Voor een adequate handhaving van de op grond van de Europese regelgeving inzake de handel in en het bezit van dieren van beschermde inheemse of uitheemse soorten, zijn in enkele gevallen administratieve verplichtingen en merktekens, alsook aanvullende eisen bij gefokte exemplaren nodig, om de legale herkomst te kunnen vaststellen. Tevens moeten op grond van de wet douanekantoren worden aangewezen waar in- en uitvoer van (producten) van dieren en planten van beschermde soorten kan plaatsvinden. Het betreft onderwerpen waarover op grond van de Wet natuurbescherming bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen of moeten worden gesteld. Gebleken is dat de voorheen op grond van de Flora- en faunawet gestelde regels voldoen. Verwezen zij naar paragraaf 4.4 van deze nota van toelichting.
- Voor een adequate handhaving van vorenbedoelde administratieve verplichtingen is een adequate sanctionering wenselijk, waarbij de inzet van bestuurlijke boeten belangrijke meerwaarde biedt. Ingevolge de Wet natuurbescherming moeten daartoe de betrokken overtredingen bij algemene maatregel van bestuur worden gepreciseerd. Verwezen zij naar hoofdstuk 5 van deze nota van toelichting.

6.2.4. Doel

Doel van de Wet natuurbescherming is, zoals aangegeven in de in paragraaf 6.1 van dit hoofdstuk aangehaalde documenten, te komen tot een bestendig, vereenvoudigd en geïntegreerd wettelijk instrumentarium ter bescherming van de biodiversiteit, waarin op herkenbare wijze de concrete verplichtingen uit de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en van Bonn zijn geïmplementeerd. Het doel van de wet is tevens, mede ter uitvoering van de internationale afspraken over een duurzaam bosbeheer, regels te stellen ter bescherming van de houtopstanden. Daarbij zijn in hoofdstuk 11 van eerder aangehaalde memorie van toelichting uitgangspunten geformuleerd ten aanzien van vereenvoudiging, van een

nauwkeurige aansluiting op internationale verplichtingen om een goede doorwerking van het daarin voorziene hoge beschermingsniveau te verzekeren, van herkenbaarheid van de normen die aanvullend nationaal worden gesteld, van een efficiënte en consequente bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincies, waarbij het uitgangspunt is dat de bevoegdheden op provinciaal niveau worden neergelegd tenzij er bijzondere redenen zijn waarom een landelijke aanpak vereist is, en van een optimale aansluiting op de andere delen van het omgevingsrecht.

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

6.2.5. Rechtvaardiging overheidsinterventie

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

6.2.6. Instrumentkeuze

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

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

Ingeval ook een omgevingsvergunning is vereist, is stroomlijning via het loket voor de omgevingsvergunning verzekerd.

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

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

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

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

6.3. Effecten besluit

6.3.1. Lasten voor bedrijven en burgers

Het onderhavige besluit bevat ten opzichte van de regelgeving geldend op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet geen nieuwe verplichtingen voor burgers en bedrijven, zodat geen sprake is van een toename van administratieve lasten of nalevingskosten.

PM uitkomsten regeldrukonderzoek.

6.3.2. Milieueffecten

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

Duidelijk moge zijn dat de in het besluit gestelde regels over de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincies als zodanig geen milieueffecten hebben; in alle gevallen, ongeacht of de Minister van Economische Zaken dan wel provinciale of gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, gelden dezelfde wettelijke kaders ten aanzien van het de bescherming van Natura 2000-gebieden, soorten en houtopstanden, die uitgaan van een hoog beschermingsniveau. Afstemming van de uitoefening van de bevoegdheden door verschillende bestuursorganen is van belang voor een effectieve bescherming van de natuur. Deze is verzekerd, waar bij de vergunningverlening met betrekking tot Natura 2000-gebieden de uitwerking van de in de aanwijzingsbesluiten voor de onderscheiden gebieden vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen leidend zijn. Ingevolge artikel 1.3, derde lid, van de Wet natuurbescherming moet bovendien afstemming plaatsvinden met gedeputeerde staten van andere provincies dan de provincie waarin de activiteit plaatsvindt, ingeval die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden of strikt beschermde soorten in die andere provincie; het ligt bij de uitoefening van de bevoegdheden door het Rijk in de rede dat ook zoveel mogelijk afstemming plaatsvindt met gedeputeerde staten van de provincie waarin de activiteit plaatsvindt. De in het besluit voorziene programmatische aanpak stikstof is essentieel voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats in Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor stikstof en te maken hebben met overbelasting. Indirect kunnen ten behoeve van deze natuurwaarden getroffen maatregelen ook gunstige effecten hebben voor andere aspecten van de leefomgeving. Zo kunnen maatregelen om met het oog op natuurdoelstellingen de stikstofdepositie terug te dringen door middel van een programmatische aanpak in bepaalde gebieden ook leiden tot minder nitraat in het grondwater. In de milieueffectrapportage voor het geldende programma aanpak stikstof voor het tijdvak 1 juli 2015 – 1 juli 2021 is op dit soort gevolgen ingegaan.⁸³ Aangezien bij de programmatische aanpak van de stikstofproblematiek sprake is van ongewijzigde voortzetting van de voorheen geldende regels op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn de milieueffecten op dit punt neutraal.

De in het besluit gestelde regels over de middelen voor het vangen en doden van dieren en over de jacht borgen een selectieve, zorgvuldige wijze van schadebestrijding, populatiebeheer en jacht, waardoor – in samenhang met de algemene kaders in de Wet natuurbescherming op het vlak van soortenbescherming en de toelating van afwijkingen van de verschillende verbodsbepalingen – wordt geborgd dat de instandhouding van gezonde populaties van de betrokken soorten niet in het ge-

⁸³ <http://pas.natura2000.nl>.

drang komt. De betrokken regels wijzigen materieel niet ten opzichte van de regels zoals die golden op grond van de Flora- en faunawet, zodat de milieueffecten neutraal zijn.

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

6.3.3. Bestuurlijke lasten

Provincies en gemeenten

Het onderhavige besluit voorziet niet in nieuwe taken of bevoegdheden voor de provincies ten opzichte van de regels die zijn gesteld in de Wet natuurbescherming. De aanwijzing van categorieën van handelingen en projecten en van gebieden waarvoor de Minister van Economische Zaken in plaats van provinciale of gedeputeerde staten bevoegd is, is conform de afspraken in het eerder aangehaalde Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact.⁸⁴ Een en ander leidt dus niet tot andere inzichten ten aanzien van de noodzakelijke middelen voor de provincies, zoals deze ter beschikking zijn gesteld overeenkomstig het bestuursakkoord en het Natuurpact.

Het onderhavige besluit voorziet ook voor gemeenten niet in nieuwe taken of bevoegdheden ten opzichte van de regels die zijn gesteld in de Wet natuurbescherming. De wijziging van het Besluit omgevingsrecht die het aanhaken bij de omgevingsvergunning betreft, is van technische aard en verandert niets aan het in de Wet natuurbescherming verankerde principe dat in alle gevallen dat voor een activiteit waarvoor een vergunning of ontheffing op grond van die wet wordt aangevraagd tevens een omgevingsvergunning is vereist, de natuurtoets via een verklaring van geen bedenkingen wordt betrokken bij de verlening van de omgevingsvergunning. Verwezen zij naar hetgeen dienaangaande is opgemerkt in paragraaf 11.5

⁸⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 6.

van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming en hoofdstuk 12 van de nota naar aanleiding van het nadere verslag met betrekking tot dat wetsvoorstel.⁸⁵

Openbaar Ministerie en rechterlijke macht

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

6.3.4. *Effecten mededinging*

PM uitkomst notificatie technische voorschriften en dienstenrichtlijn.

7. Zienswijzen

...

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1.1

In de omschrijving van het begrip 'voor stikstofgevoelige habitats in en Natura 2000-gebied', dat relevant is voor de in hoofdstuk 2 van het besluit gestelde regels over onder meer de programmatische aanpak stikstof, zijn ook de voor stikstof gevoelige leefgebieden van vogels opgenomen. De begripsomschrijving in artikel 1, onderdeel s, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998, bevatte op dit punt een omissie. De op grond van artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn te bieden waarborgen ten aanzien van het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van de natuur en aantasting van de natuurlijke kenmerken hebben immers niet alleen betrekking op de natuurlijke typen habitats en habitats van soorten, genoemd in de bijlagen I en II bij de richtlijn, in de op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones. Zij gelden op grond van artikel 7 van de Habitatrichtlijn evenzeer voor de op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones voor leefgebieden van vogels, die eveneens deel uitmaken van het Natura 2000-netwerk en niet zelden ook geheel of gedeeltelijk samenvallen met de speciale beschermingszones die zijn aangewezen op grond van de Habitatrichtlijn. Dat geldt ook voor de verplichtingen ten aanzien van behoud en herstel

⁸⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 18, blz. 32.

van deze habitats en leefgebieden. Zoals artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn voorziet in het treffen van instandhoudingsmaatregelen gericht op behoud en herstel van habitats, zo voorzien artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn in een gelijkaardige verplichtingen voor leefgebieden van vogels. De programmatische aanpak stikstof strekt ertoe – zoals ook de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, van de wet – al deze verplichtingen in te vullen ten aanzien van beide categorieën van speciale beschermingszones, voor zover stikstofbelasting een gevaar is voor de realisatie van de natuurdoelstellingen in die zones, en de vergunningverlening voor stikstofdepositie veroorzakende projecten en andere handelingen te ondersteunen. Het geldende programma aanpak stikstof voor het tijdvak 1 juli 2015 – 1 juli 2021 heeft, derhalve mede betrekking op de voor stikstof gevoelige leefgebieden van vogels.

Artikel 1.2

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

Artikel 1.3

Eerste lid

In dit lid worden de handelingen en projecten aangewezen ten aanzien waarvan de Minister van Economische Zaken de in het derde lid genoemde bevoegdheden uitoefent. De omschrijvingen in het eerste lid sluiten, zoals aangegeven in paragraaf 2 van deze nota van toelichting, aan bij de omschrijvingen in de artikel 2 van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, zoals deze in de uitvoeringspraktijk verder zijn uitgekristalliseerd. Materieel is geen wijziging beoogd. Waar mogelijk zijn de categorieën van activiteiten wel meer geclusterd en zijn

formuleringen gelijk getrokken, verduidelijkt en zo nodig geactualiseerd; overlap-pende categorieën zijn samengevoegd.

Onderdeel a

Onderdeel a heeft betrekking op belangrijke infrastructuur voor vervoer en voor energietransport, op militaire infrastructuur en op waterstaatkundige werken die veelal een landelijke, althans provinciegrensoverschrijdende schaal hebben en wezenlijke basisvoorzieningen betreffen die van nationaal belang zijn. De verantwoordelijkheid voor deze infrastructuur en werken en voor de besluitvorming daarover ligt bij het Rijk; in de toepasselijke sectorale wetgeving is over het algemeen ook de bevoegdheid ten aanzien van de toelating van activiteiten met betrekking tot deze infrastructuur en werken bij een bestuursorgaan van het Rijk belegd. Het ligt in de rede deze lijn ook te volgen waar het de bevoegdheden in het kader van de Wet natuurbescherming betreft en de Minister van Economische Zaken de bevoegdheden te laten uitoefenen.

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

bij vergunning- en ontheffingverlening wordt immers niet alleen gekeken naar de onmiddellijke gevolgen van de fysieke werkzaamheden in verband met de aanleg, uitbreiding of wijziging van infrastructuur of waterstaatswerken, maar ook naar de gevolgen voor het opvolgende gebruik. "Inrichting" wordt ook bij de activiteiten genoemd; dit begrip is wellicht minder toepasselijk bij een categorie als gastransportnet of hoogspanningsverbinding dan bij terreinen, om welke reden hier is toegevoegd "voor zover van toepassing".

Zoals in paragraaf 2 van de nota van toelichting is aangegeven, zegt de aanwijzing van handelingen en projecten niet dat in alle gevallen ook daadwerkelijk een vergunning, ontheffing of in voorkomend geval een melding vereist is. Dat is afhankelijk van de verwachte effecten van betrokken handeling voor een specifiek Natura 2000-gebied of een in voorkomend geval aanwezige specifieke beschermde soort. Of effecten aan de orde zijn en welke dat zijn, is weer afhankelijk van de specifieke aard van de betrokken werkzaamheden en de wijze waarop en periode waarin zij worden uitgevoerd, van de andere concrete omstandigheden van het geval en van de specifieke kenmerken van het gebied – waaronder de aard en staat van instandhouding van de aanwezige natuurwaarden – waarin de activiteiten plaatsvinden. Dat zal dus van geval tot geval moeten worden beoordeeld, waarbij voor de onderscheiden beschermingsregimes de conclusie ook verschillend kan zijn; een activiteit hoeft bijvoorbeeld geen schadelijk effecten voor enig Natura 2000-gebied te hebben, maar kan wel schade berokkenen voor planten of dieren van een beschermde soort die zich juist op de betrokken locatie waar de activiteit plaatsvindt heeft gevestigd. Met name 'onderhoud' en 'beheer', bijvoorbeeld gladheidbestrijding en bermbeheer bij wegen, maar ook kleinere 'wijzigingen' of beperkte voorzieningen in het kader van 'inrichting' zijn vaak minder ingrijpend van karakter. In veel gevallen zal er derhalve sprake zijn van activiteiten waarbij de verbodsbepalingen van de Wet natuurbescherming ten aanzien van Natura 2000-gebieden, dier- en plantensoorten en houtopstanden niet worden overtreden. Als een dergelijke overtreding niet zonder meer op voorhand is uit te sluiten, kunnen dergelijke activiteiten – in het bijzonder activiteiten die regelmatig voorkomen in het kader van beheer en onderhoud – zijn vrijgesteld van de vergunning-, ontheffing- of meldplicht, als de betrokken activiteiten zijn opgenomen in en worden uitgevoerd overeenkomstig het toepasselijke Natura 2000-beheerplan (artikel 2.3 van de wet), onderscheidenlijk een goedgekeurde gedragscode met betrekking tot dier- en plantensoorten (artikel 3.31 van de wet) of een goedgekeurde gedragscode met betrekking tot houtopstanden (artikel 4.4, tweede lid van de wet).

Voor de in onderdeel a, onder 1°, gebruikte begrippen 'hoofdwegen', 'landelijke spoorwegen' en 'hoofdvaarwegen' (onderdeel 1°) wordt – evenals in artikel 2, onderdeel p, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 –

verwezen naar artikel 1 van de Tracéwet. Uit het derde lid van dat artikel volgt dat die begrippen ook betrekking hebben op delen van die wegen. Onder de 'aanleg', 'wijziging' en 'inrichting' van hoofdwegen wordt mede begrepen het realiseren van een ecoduct. Voorbeelden van 'beheer' en 'onderhoud' van wegen zijn – buiten de reeds genoemde gladheidbestrijding en het bermbeheer – het opnieuw asfalteren en belijnen van de weg, het renoveren van geluidschermen. Onder 'wijziging' of 'inrichting' van hoofdwegen valt het aanbrengen van nieuwe matrixborden boven de weg. Voorbeelden van 'beheer' en 'onderhoud' bij landelijke spoorwegen zijn het repareren van bovenleidingen en renoveren van aan het spoor verbonden elektriciteitsstations. Voorbeelden van 'beheer' en 'onderhoud' van hoofdvaarwegen zijn het uitdiepen of op diepte houden van een vaargeul of van een onmiddellijk daarmee verbonden, langs de hoofdvaarweg liggende overnachtingshaven; het uitbaggeren van een jachthaven die niet onmiddellijk met de hoofdvaarweg is verbonden valt niet onder de aangewezen categorie activiteiten. Onder 'aanleg', 'uitbreiding', 'inrichting', 'wijziging', 'beheer' en 'onderhoud' van hoofdvaarwegen wordt mede begrepen het storten van de baggerspecie die bij de uitvoering van die activiteiten is verkregen.

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

De omschrijving in onderdeel a, onder 3°, van de militaire infrastructuur is niet gewijzigd ten opzichte van artikel 2, onderdeel f, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. Het gaat om een groot aantal militaire terreinen, oefengebieden en inrichtingen van uiteenlopende aard, die de Minister van Defensie in Nederland in gebruik heeft. Ten aanzien van de militaire inrichtingen bepaalt artikel 3.3, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht dat de Minister

van Infrastructuur en Milieu bevoegd is om te besluiten over de aanvraag van omgevingsvergunningen die betrekking hebben op deze inrichtingen, vanwege hun nationale belang. Voorbeelden van de aldaar genoemde militaire inrichtingen zijn vlotbases, kazernes en verbindings- en commandocentra. Ingeval voor dergelijke inrichtingen behalve een omgevingsvergunning ook een vergunning of ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming aan de orde is, verleent de Minister van Infrastructuur en Milieu één integraal besluit op basis van de door de Minister van Economische Zaken af te geven verklaring van geen bedenkingen ten aanzien van de natuuraspecten. De bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken strekt zich uit tot de activiteiten die onmiddellijk verband houden met de uitoefening van de defensietaak; de aanleg van recreatieve voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een fietspad binnen een Natura 2000-gebied dat tevens is aangewezen als militair oefenterrein, valt buiten de reikwijdte van de omschrijving in onderdeel a, onder 3°. In onderdeel a, onder 4°, is ten aanzien van de militaire luchthavens en de burgerluchthavens van nationale betekenis, waaronder Schiphol, die alle worden genoemd of geduid in artikel 8.1 van de Luchtvaartwet, de tekst van artikel 2, onderdeel p, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, gevolgd. Als burgerluchthavens van nationale betekenis gelden – behalve Schiphol – op grond van artikel 8,1, tweede, derde en vierde lid, van de Luchtvaartwet: de luchthaven Lelystad (Lelystad Airport), de luchthaven Eelde (Airport Eelde), de luchthaven Maastricht (Maastricht-Aachen Airport) en de luchthaven Rotterdam (Rotterdam-The Hague Airport). Onderdeel a, onder 5° en 6°, heeft betrekking op het landelijke transportnet voor gas en hoogspanningsverbindingen voor het transport van elektriciteit. De enige wijziging in de aanduiding van deze infrastructuur in vergelijking met artikel 2, onderdelen i en j, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, is dat bij de hoogspanningsverbindingen overeenkomstig artikel 2.8.1 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is verduidelijkt dat onder deze verbindingen ook de daarmee verbonden schakel- en transformatorstations en andere hulpmiddelen worden begrepen. Onder 'landelijk gastransportnet' moet ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel n, van de Gaswet worden begrepen: een gastransportnet dat uitsluitend of in hoofdzaak is bestemd of wordt gebruikt voor het op landelijk niveau transporteren van gas.

Onderdeel b

De aanwijzing in onderdeel b, aanhef en onder 1°, van activiteiten ten aanzien van het voorkomen en tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn is overgenomen uit artikel 2, onderdeel p, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. De verantwoordelijkheid voor het tegengaan van afkal-

ving van de kust indien dat uit een oogpunt van veiligheid is aangewezen is in artikel 2.7 van de Waterwet bij het Rijk belegd. De daarmee gepaard gaande activiteiten kunnen van velerlei aard zijn: het plaatsen van strekdammen, het treffen van voorzieningen voor het vasthouden van stuifzand, het opspuiten van zand op of vóór de kust, in voorkomend geval met inbegrip van het voorafgaand opzuigen van zand uit zee et cetera.

In onderdeel b, aanhef en onder 2°, wordt – anders dan in artikel 2, onderdeel d, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 – bij activiteiten niet meer toegevoegd “van nationaal belang”, nu deze toevoeging tot onduidelijkheden leidt. Landaanwinning in zee is – mede in het licht van de gevolgen voor de begrenzing van de territoriale zee en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden – per definitie een rijksverantwoordelijkheid. Ook wordt in aansluiting op de Wet territoriale zee, waarnaar het onderdeel verwijst, gesproken over “territoriale zee” in plaats van over “zee”. Materieel brengt dit ten opzichte van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 geen wijzigingen met zich. Bij de onderhavige categorie gaat het om projecten zoals de Tweede Maasvlakte, maar ook om de aanleg van een werkeiland, zoals destijds het werkeiland Neeltje Jans als onderdeel van de Oosterscheldekering. Uitsluitend activiteiten ten bate van de landaanwinning zelf vallen onder deze categorie. De vestiging van een bezoekerscentrum bij een landaanwinningsproject valt bijvoorbeeld niet onder de reikwijdte van dit begrip. Het onderhavige onderdeel is uitsluitend relevant voor het deel van de territoriale zee tot 1 kilometer uit de kust; voor het overige deel van de territoriale zee is de Minister van Economische Zaken al bevoegd gezag op grond van artikel 1.3, derde lid, onderdeel c, van dit besluit, omdat de zee vanaf 1 kilometer uit de kust een niet-provinciaal ingedeeld gebied betreft.

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

Onderdeel c

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

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

Voorbeelden van maatregelen en voorzieningen die nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van hoofdwaters zijn de maatregelen die onderdeel zijn van de programma's Ruimte voor de Rivier⁸⁶, Maaswerken en de Hoogwaterbeschermingsprogramma's⁸⁷. Ook de maatregelen en voorzieningen ter uitvoering van het Deltaprogramma⁸⁸ ten behoeve van de waterveiligheid en de verzekering van de zoetwatervoorziening vallen onder deze omschrijving. Bij deze programma's gaat het om een veelheid aan verschillende maatregelen, zoals bijvoorbeeld kribverlaging, zomerbedverdieping, waterberging, het graven van nevengeulen, onderhoud van de vegetatie in uiterwaarden et cetera; ook onlosmakelijk daarmee verbonden werkzaamheden, zoals het storten van de bij de uitvoering van maatregelen vrijgekomen grond of baggerspecie valt onder de omschrijving van onderdeel c.

Onderdeel d

⁸⁶ Kamerstukken II 2004/05, 30 080, nr. 1.

⁸⁷ Kamerstukken II 2008/09, 27 625, nr. 103 en Kamerstukken II 2009/10, 27 625, nr. 167.

⁸⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 179, nr. 1.

Onderdeel d heeft betrekking op – vaak provinciegrensoverschrijdende – activiteiten die voortvloeien uit de defensietaak. Zo zijn militaire luchtvaartuigen, met inachtneming van de (militaire) luchtverkeerswetgeving, gerechtigd om het gehele Nederlandse luchtruim te gebruiken. De formulering is iets verruimd ten opzichte van artikel 2, onderdeel g, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, omdat deze in de praktijk onduidelijkheid gaf ten aanzien van bijvoorbeeld het ruimen door het Ministerie van Defensie van munitie uit de Tweede Wereldoorlog. Verder is verduidelijkt dat het gaat om activiteiten buiten de militaire oefenterreinen en militaire vliegvelden. Het gebruik van militaire oefenterreinen en vliegvelden valt immers reeds onder de categorie activiteiten, aangewezen in onderdeel a, aanhef en onder 3° en 4°. Aan militaire oefeningen in de lucht, te water en op het land – bijvoorbeeld in NAVO-verband – nemen vaak militairen uit verschillende landen deel en wordt ook gebruik gemaakt van materieel uit verschillende landen. De te verlenen vergunning of ontheffing ziet integraal op alle effecten, ook de effecten van de inzet van buitenlands personeel of materieel. Onderdeel d beperkt zich dan ook niet tot oefeningen van uitsluitend Nederlandse militairen met uitsluitend Nederlands materieel.

Deelneming aan evenementen als lucht- of vliegshows, waarbij Defensie met andere publieke en private actoren demonstraties voor het publiek geeft, valt buiten de reikwijdte van onderdeel d. De deelneming van Defensie aan dergelijke evenementen vloeit niet voort uit de defensietaak van bescherming van de nationale veiligheid en bevordering van de internationale rechtsorde.

Onderdeel e

Vluchten met opsporings- en reddingshelikopters buiten reguliere routes moeten kunnen plaatsvinden boven heel Nederland, zowel in provinciaal ingedeelde gebieden als daarbuiten. Daarom is de Minister van Economische Zaken bevoegd om de op grond van de Wet natuurbescherming vergunning of ontheffing te verlenen. In onderdeel e is de formulering van artikel 2, onderdeel h, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 overgenomen.

Onderdeel f

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

De Visserijwet 1963 maakt onderscheid tussen zeevisserij, kustvisserij en binnenvisserij. Voor de zeevisserij heeft het onderhavige onderdeel slechts een beperkte betekenis, nu uit artikel 1.3, derde lid, onderdelen b en c, van dit besluit al voortvloeit dat de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is voor besluiten ten

aanzien van alle activiteiten in de exclusieve economische zone en andere niet-provinciaal ingedeelde gebieden, waaronder de territoriale wateren vanaf 1 kilometer uit de kust. De zeevisserij wordt bovendien in overwegende mate beheerst door het gemeenschappelijke visserijbeleid van de Europese Unie. Voor zover handelingen onderwerp zijn van het gemeenschappelijke visserijbeleid en plaatsvinden in de exclusieve economische zone is de Wet natuurbescherming niet van toepassing (artikel 1.2, tweede lid, van de wet); de uitvoering van dat beleid geschiedt overeenkomstig de bij en krachtens de Visserijwet 1963 gestelde regels.

Schaal- en schelpdiervisserij (onderdeel f, onder 1^o) vindt in hoofdzaak plaats in de Noordzee en de kustwateren. Het is ongewenst dat er een onderscheid ontstaat al naar gelang de betrokken visserij plaatsvindt in niet-provinciaal ingedeelde gebieden of wel provinciaal ingedeelde gebieden. De visserij wordt vaak door dezelfde personen en bedrijven uitgeoefend en overschrijdt veelal de grenzen van de provinciale indeling, zowel de grenzen tussen provincies onderling als de grens tussen wel en niet provinciaal ingedeeld gebied. Tegen die achtergrond is de betrokken vorm van visserij aangewezen als een handeling ten aanzien waarvan de Minister van Economische Zaken bevoegd is voor de besluiten op grond van de natuurwetgeving, ook in provinciaal ingedeelde gebieden. De aanwijzing in onderdeel f, onder 1^o, is beperkt tot niet-handmatige schaal- en schelpdiervisserij. Van 'niet-handmatige schaal- en schelpdiervisserij' is sprake wanneer een mechanisch vistuig wordt gebruikt. Bij handmatige schaal- schelpdiervisserij worden met handkracht schaal- en schelpdieren verzameld. Weliswaar kan hierbij een vistuig worden gebruikt, maar dan gaat het om een vistuig dat met de hand wordt bediend, bijvoorbeeld een kokkelbeugel of wonderklauw bij kokkelvisserij. Deze handmatige vorm van visserij vindt direct bij de kust, binnen het provinciaal ingedeelde gebied plaats. Bij het invangen van schelpdierenzaad en van schelpdiercultures en bij het uitzetten van schelpdieren gaat het per definitie om activiteiten die plaatsvinden in het kader van het kweken van deze dieren in natuurlijke wateren of in bassins. Aangezien er bij opslag of verwateren van schelpdieren geen sprake is van kweek, vallen opslag en verwateren niet onder de aanwijzing.

De sleepnetvisserij in de zoute wateren (onderdeel f, onder 2^o) is een vorm van kustvisserij: de visserij op de Waddenzee en in de zoute deltawateren in Zeeland. Daarnaast vindt visserij met een sleepnet plaats in de kustzone tot één kilometer uit de kust. Op de sleepnetvisserij is de Visserijwet 1963 van toepassing, waarin de Minister van Economische Zaken is aangewezen als bevoegd gezag. De eurokotters die de sleepnetvisserij in deze gebieden uitoefenen, zijn vaak ook gerechtigd om te vissen in de rest van de visserijzone (tot 12 mijlen uit de kust), waar de Minister van Economische zaken in alle gevallen bevoegd gezag is op grond van dit besluit. Om dezelfde redenen als mechanische schaal- en schelpdiervisserij, is sleepnetvis-

serij in zoute wateren in het onderhavige besluit derhalve aangewezen als activiteit ten aanzien waarvan de Minister van Economische Zaken bevoegd is om vergunningen en ontheffingen op grond van de Wet natuurbescherming te verlenen.

Onderdelen g, h en i

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

Tweede lid

Onderdeel a

Het gebied waarop het Eems-Dollardverdrag van toepassing is, is tussen Nederland en Duitsland betwist gebied ten aanzien waarvan Nederland, vanwege het ontbreken van een eenduidige landsgrens, met Duitsland eenduidige afspraken moet maken over het beheer en het gebruik van dit gebied. Met het oog daarop is dit gebied als categorie aangewezen, net als in artikel 3, onderdeel a, van het toenmalige Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. Daarmee is de Minister van Economische Zaken bevoegd ten aanzien van de op grond van de Wet natuurbescherming vereiste vergunningen, ontheffingen en meldingen met betrekking tot activiteiten die geheel of gedeeltelijk in dat gebied plaatsvinden of daarvoor gevolgen hebben.

Onderdeel b

In artikel 1.2, eerste lid, van de wet is geregeld dat de bepalingen ter bescherming van Natura 2000-gebieden en ter bescherming van dieren en planten van beschermde soorten ook van toepassing zijn in de exclusieve economische zone (hierna: EEZ). De Nederlandse EEZ is het gebied, gelegen in de Noordzee, dat grenst aan de territoriale zee – het gedeelte van de zee tot 12 mijl vanaf de kustlijn – en samenvalt met het Nederlandse gedeelte van het continentaal plat. In de EEZ geldt geen provinciaal gezag. Daarom wordt dit gebied aangewezen als categorie van gebied ten aanzien waarvan bevoegdheden zijn neergelegd bij het Rijk in plaats van bij de provincies.

Onderdeel c

Het gebied in de Nederlandse territoriale zee buiten de zogeheten 1 kilometerzone is niet-provinciaal ingedeeld gebied.

Lid 3

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

Bij de gebiedsbescherming gaat het om: het verlenen van Natura 2000-vergunningen (artikelen 2.7, tweede en derde lid, en 2.8, derde lid, van de wet), het opleggen van verplichtingen ten aanzien van handelingen ter bescherming van Natura 2000-gebieden (artikel 2.4, eerste, tweede en derde lid, van de wet), het bij vergunningverlening buiten beschouwing laten van de belasting van een Natura 2000-gebied door een factor waarvoor een programmatische aanpak is vastgesteld, als voldaan is aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde grenswaarden (artikel 5.5, eerste lid, van de wet) en het vaststellen van generieke voorschriften ter vervanging van de vergunningplicht voor projecten (artikel 2.9, derde lid, van de wet).

Bij de bescherming van dier- en plantensoorten gaat het om: het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen van verboden ter bescherming van vogels (artikel 3.3, eerste en tweede lid, van de wet) en van dieren en planten, genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn (artikel 3.8, eerste en tweede lid, van de wet), het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen van het verbod op het gebruik van niet-selectieve vangmiddelen (artikel 3.4, tweede lid, en 3.9, tweede lid, van de wet), het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen van de verboden ter bescherming van dieren en planten van soorten, genoemd in de bijlage bij de wet (artikel 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, eerste of tweede lid, van de wet), de behandeling van meldingen van bepaalde handelingen die schadelijk zijn voor dieren en planten van soorten, genoemd in de bijlage bij de wet en het stellen van regels ten aanzien van die melding (artikel 3.11, eerste en tweede lid, van de wet), wanneer bij ministeriële regeling een meldingsplicht is ingevoerd ter vervanging van de verboden en de daaraan gekoppelde ontheffingen of vrijstellingen. De aanwijzing in het tweede lid is niet relevant voor de verlening van ontheffingen en vrijstellingen voor handel en bezit (artikelen 3.3, derde lid, en 3.8, derde lid, van de wet), waarvoor de Minister van Economische Zaken op grond van de wet de bevoegdheid heeft, die niet is beperkt tot bepaalde aangewezen handelingen en projecten. Van de aanwijzing zijn

tevens uitgezonderd ontheffingen, vrijstellingen en afwijkingen ten behoeve van schadebestrijding en overlastbestrijding bij niet op de landelijke lijst aangewezen soorten, en ten behoeve van populatiebeheer (artikelen 3.15, derde lid, 3.16, derde lid, en 3.17, eerste lid); deze bevoegdheden liggen – evenals thans op grond van de Flora- en faunawet het geval is – te allen tijde bij de provincie.

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

Artikel 1.4

Gelet op het provinciegrensoverschrijdende karakter is – conform de in hoofdstuk 2 van deze nota van toelichting aangehaalde passage van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming – het vervoer van zieke of gewonden dieren in een dierenambulance aangewezen als handeling waarvoor de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is voor de ontheffingverlening van de wettelijke verboden met betrekking tot bezit en handel van dieren van beschermde soorten (eerste lid, aanhef en onderdeel a, en tweede lid). Dat geldt ook voor het onder zich hebben van dode dieren ten behoeve van het prepareren daarvan (eerste lid, aanhef en onderdeel b, en tweede lid). Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel van de Wet natuurbescherming is aangegeven⁸⁹ zal bij ministeriële regeling voor de gehele doelgroep van preparateurs in een vrijstelling van het verbod op het bezit van dode beschermde dieren worden voorzien, zodat voor deze doelgroep in dat verband landelijk gelijklopende voorwaarden en beperkingen zullen gelden. Om de Minister van Economische Zaken deze bevoegdheid te verschaffen, is de betrokken handeling in artikel 1.4 aangewezen.

⁸⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 148.

Artikel 1.5

De Minister van Economische Zaken is krachtens artikel 3.37, derde lid, van de wet belast met de uitvoering van de eerder aangehaalde verordening nr. 1143/2014 inzake de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten. De verordening heeft mede betrekking op het bestrijden van invasieve exoten en uit dien hoofde ligt het in de rede dat de Minister van Economische Zaken ter uitvoering van de verordening kan beschikken over de bevoegdheden die de gedeputeerde staten van de provincies hebben op grond van artikel 3.18, eerste, tweede en derde lid, in samenhang met het vierde lid van de wet ten aanzien van het terugbrengen van de stand van exoten. Deze bevoegdheden zien op het verlenen van de opdracht aan personen om de stand van dieren van invasieve soorten terug te brengen, het bepalen dat zij toegang hebben tot terreinen en het bepalen wat er met de bemachtigde dieren geschiedt. Artikel 1.5 van onderhavig besluit voorziet hierin.

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

Artikel 1.6

Artikel 3.34, eerste lid, van de wet verbiedt, net als voorheen onder de Flora- en faunawet, het uitzetten van dieren. Hieronder valt ook het uitzetten van zogenoemde biologische bestrijders, die als natuurlijke vijanden kunnen worden gebruikt voor de bestrijding van ziekten, plagen en onkruiden in de land- en tuinbouw. Ze voorkomen de inzet van gifstoffen en dragen bij aan een duurzame en veilige voedselteelt. Om het gebruik en de ontwikkeling van biologische bestrijding niet onnodig te beperken, is het van belang dat soorten waarvan is vastgesteld dat zij niet schadelijk zijn voor natuurwaarden ingezet kunnen worden in het kader van biologische bestrijding, door middel van een vrijstelling of ontheffing van het verbod op het uitzetten van dieren in de natuur.

Op grond van artikel 3.34, derde lid, van de wet zijn provincies bevoegd voor het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen van het verbod op het uitzetten van van nature in Nederland voorkomende dieren. De Minister van Economische Zaken is ter zake bevoegd ten aanzien van exoten. Voor biologische bestrijders is dit onderscheid echter niet werkbaar, omdat producenten en gebruikers van biologische bestrijders provinciegrensoverschrijdend actief zijn met zowel van nature voorkomende

de als exoten. Bovendien dient op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Wet dieren het produceren van prooidieren van de biologische bestrijders bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te worden toegestaan. In dit licht is in artikel 1.6 dan ook bepaald dat de Minister van Economische Zaken bevoegd is om vrijstelling of ontheffing te verlenen van het verbod op het uitzetten van van nature in Nederland voorkomende biologische bestrijders.

Artikel 1.7

Dit artikel continueert artikel 70 van de toenmalige Flora- en faunawet. Het regelt dat voor de uitoefening van de in de wet bij provincies neergelegde bevoegdheden inzake schadebestrijding, populatiebeheer en jacht (tweede lid) bij de Minister van Economische Zaken berusten als deze activiteiten plaatsvinden in de Kroondomeinen (eerste lid).

Artikel 2.1

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

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

Het programma wordt vastgesteld met inbegrip van de gebieden waarop het programma betrekking heeft. Daarom vangt de periode van zes jaar, waarvoor het programma ingevolge het zesde lid van artikel 2.1 geldt, aan op het moment van vaststelling van het programma. Als een gebied nog niet is opgenomen maar later aan het programma wordt toegevoegd, geldt dat pas vanaf de toevoeging aan het programma ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld in besluiten als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, die betrekking hebben op dat gebied. Dit betekent dat de

periode waarop met toepassing van het programma voor dat gebied van ontwikkelingsruimte gebruik kan worden gemaakt, aanvangt op het tijdstip waarop het gebied in het programma is opgenomen en doorloopt tot het eind van de periode waarvoor het programma is vastgesteld. Deze periode is dan dus korter dan de programmaperiode van zes jaar.

Artikelen 2.2 tot en met 2.6

Deze artikelen zijn toegelicht in paragraaf 3.1.3.3 van deze nota van toelichting, waarnaar zij verwezen. In aanvulling op die toelichting zij het volgende opgemerkt. In artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, is in het besluit overeenkomstig artikel 1.13, tweede lid, onder 1°, van de wet in vergelijking met artikel 19kh van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 geëxpliciteerd dat in het programma ook de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats wordt beschreven. Dat gebeurt in de analyses die als onderdeel van het programma voor elk afzonderlijk in het programma opgenomen Natura 2000-gebied worden opgesteld. Ook in de gebiedsanalyses van het geldende programma aanpak stikstof voor het tijdvak 1 juli 2015 – 1 juli 2021 is dat gedaan. Deze informatie is essentieel voor het kunnen bepalen van de noodzakelijke maatregelen voor het betrokken gebied en de te stellen doelstellingen, waarop wordt gemonitord (artikel 2.2, eerste lid, onderdelen c, e en j).

In de artikelen 19kh en 19kg, eerste lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 was het taalgebruik ten aanzien van de natuurdoelstellingen niet geheel eenduidig; over het algemeen wordt – terecht – gesproken over het verwezenlijken van de voor de betrokken Natura 2000-gebieden vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen, maar een enkele keer ook over “het bereiken van een goede staat van instandhouding in de gebieden” (artikel 19kg, eerste lid, onderdeel c) en over “het bereiken van een gunstige staat van instandhouding” (artikel 19kg, eerste lid, onderdeel d). In artikel 2.2, eerste lid, is, ter voorkoming van onduidelijkheden, deze terminologie gelijk getrokken en wordt – evenals overigens in artikel 2.1, eerste lid – steeds gesproken over de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied. Deze instandhoudingsdoelstellingen zijn afgeleid van de op landelijk niveau te realiseren gunstige staat van instandhouding voor de betrokken habitats. Op individueel gebiedsniveau behoeft geen gunstige staat van instandhouding te worden gerealiseerd.⁹⁰

In artikel 2.2, eerste lid, onderdeel i, wordt gesproken over de “resultaten van de ecologische beoordeling van het programma”, waar voorheen in artikel 19kh, onderdeel h, van de Natuurbeschermingswet 1998 werd gesproken over “de resultaten van een beoordeling”. Met deze kleine wijziging van terminologie is geen inhoudelij-

⁹⁰ Zie kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 76, 79 e.v.

ke wijziging beoogd, zoals moge blijken uit de uitwerking van deze beoordeling in respectievelijk artikel 2.5 van het onderhavige besluit en artikel 19kh, onderdeel h, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998. De terminologie sluit aan bij de terminologie in het tweede lid, onderdeel f, onder 7°, van artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming, welk artikel de grondslag voor de regeling in dit besluit van de programmatische aanpak stikstof biedt.

In artikel 2.5, onder 4°, is in vergelijking met artikel 19kh, onderdeel h, onder 4°, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 iets nauwkeuriger aangesloten bij de tekst van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en de omzetting daarvan in artikel 2.8 van de wet. Materieel gaat het om dezelfde toets. Voor de beoordeling of de natuurlijke kenmerken van een gebied worden aangetast moet volgens de leidraad van de Europese Commissie worden gekeken naar de ecologische functies van het gebied, waarbij de beoordeling moet worden toegespitst op en beperkt tot de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied.⁹¹ Van aantasting van natuurwaarden is sprake als het ecosysteem zich na verstoring niet kan herstellen noch het vermogen bezit zich te ontwikkelen in een voor de instandhouding gunstige zin. Dat sluit aan bij 'het in gevaar brengen van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied' zoals dat in artikel 19kh, onderdeel h, onder 4°, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 was geformuleerd. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) in de zaak Sweetman⁹² is geen sprake van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, indien het gebied wordt behouden in een gunstige staat van instandhouding, hetgeen volgens het Hof neerkomt op het duurzame behoud van de in deze richtlijn bedoelde bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een type natuurlijke habitat waarvan het doel van instandhouding ervan ertoe heeft geleid dat dit gebied in de lijst van gebieden van communautair belang is opgenomen.⁹³ In de zaak Sweetman spreekt het Hof – in het licht van de voorliggende vragen en specifieke omstandigheden van het geval – over de typen natuurlijke habitats die aanleiding gaven tot plaatsing van het Natura 2000-gebied op de lijst van gebieden van communautair belang. Gezien de algemene jurisprudentielijn en de andere zaken waarnaar het Hof verwijst en ook de systematiek en doelstellingen van de Habitatrichtlijn, moet ervan worden uitgegaan dat het door het Hof overwogene geldt voor alle leefgebieden van vogels, alle typen natuurlijke habitats en alle habitats van soorten waarvoor in het aanwijzingsbesluit instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd.

⁹¹ Leidraad van de Europese Commissie "Beheer van 'Natura 2000'-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG).

⁹² HvJ EG, 11-04-2013, zaak C-258/11, r.o. 39 en 40.

⁹³ Vgl. zaken C-308/08 (Commissie/Spanje), r.o. 21, en C-404/09 (Commissie/Spanje), r.o. 163.

Artikel 2.6, onderdeel b, van onderhavig besluit heeft eenzelfde inhoud als artikel 19kha van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998, dat via amendering in de wet was opgenomen.⁹⁴ Gedurende de programmaperiode wordt steeds nauwkeurig bijgehouden welke ontwikkelingsruimte is gebruikt en welke dus nog beschikbaar is (zie artikel 2.9 van het besluit). In het licht van de in artikel 2.4, eerste lid, van het besluit opgenomen eis van een evenwichtige verdeling van de ontwikkelingsruimte over het tijdvak, ligt het in de rede om halverwege het tijdvak de balans op te maken en te bezien hoeveel ontwikkelingsruimte in de tweede helft van het tijdvak nog beschikbaar zal zijn en op dat punt ook een doorkijk naar de volgende programmaperiode te bieden. Op basis van de verwachte behoefte aan ontwikkelingsruimte zou dat ook aanleiding kunnen geven voor aanvulling van het programma met extra maatregelen om meer ontwikkelingsruimte te creëren of tot een andere verdeling tussen sectoren, respectievelijk om met het oog op de volgende programmaperiode vast nieuwe maatregelen te ontwikkelen. Bij de betrokken tussenevaluatie moet overeenkomstig artikel 2.8, vierde lid, tweede volzin, van het besluit ook worden getoetst of er onnodig beslag op ontwikkelruimte wordt gelegd door reserveringen voor projecten en andere handelingen waarvan niet aannemelijk is dat daarvoor nog gedurende het lopende tijdvak van het programma toestemming zal worden verleend.

Artikelen 2.7, 2.8 en 2.9

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

Artikel 1.13, derde lid, van de wet biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de bevoegdheid van bestuursorganen om een onherroepelijk besluit waarin ontwikkelingsruimte is toegedeeld, in te trekken of te wijzigen, indien het project of de andere handeling waarop het besluit betrekking heeft, niet is gerealiseerd. Met artikel 2.7, vierde lid, van het onderhavige besluit wordt daaraan invulling gegeven, op overeenkomstige wijze als de regeling die voorheen artikel 19km, vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 bevatte. Door een niet-gebruikt toestemmingsbesluit in te trekken, wordt voorkomen dat

⁹⁴ Amendement van het lid Van Veldhoven; Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 48.

onnodig beslag wordt gelegd op de ontwikkelingsruimte; na intrekking van het toestemmingsbesluit wordt de desbetreffende ontwikkelingsruimte overeenkomstig artikel 2.9, derde lid, van het onderhavige besluit door het betrokken bevoegde gezag weer bijgeschreven en komt daarmee beschikbaar voor andere projecten en handelingen. De betrokken bijzondere grondslag ziet op alle toestemmingsbesluiten, genoemd in het eerste lid van artikel 2.7 van het onderhavige besluit. Wat betreft de vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de wet, komt de voorziening naast de algemene voorziening van artikel 5.4 van de wet. Dat laatste artikel biedt een algemene basis om vergunningen in te trekken of te wijzigen als voldaan is aan de in dat artikel limitatief opgesomde gronden, kort gezegd: er is sprake van handelen in strijd met aan de vergunning of de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen, de vergunning is gebaseerd op onjuiste gegevens, de vergunning is in strijd met wettelijke voorschriften of de omstandigheden zijn wezenlijk gewijzigd ten opzichte de situatie ten tijde van de vergunningverlening. Een beroep op artikel 5.4 van de wet vereist dat onderbouwd kan worden dat één van de daar genoemde gronden intrekking of wijziging van de vergunning rechtvaardigt; intrekking van een vergunning wegens het niet-realiseren van de vergunde activiteit zou dan bijvoorbeeld kunnen als expliciet in de vergunning ter zake van de termijn voor die realisatie een voorschrift zou zijn opgenomen dat niet is nageleefd. Een beroep op artikel 2.7, vierde lid, van het onderhavige besluit kan ongeacht of in het toestemmingsbesluit een termijn voor realisatie van de activiteit is opgenomen; de enkele constatering dat geen realisatie heeft plaatsgevonden volstaat.

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

Belangrijk is dat op het moment waarop een toestemmingsbesluit over het project moet worden genomen, in de registratie nog steeds voldoende ontwikkelingsruimte voor deze categorie is gereserveerd. Om dat te verzekeren is het van belang om ten behoeve van het programma zo nauwkeurig mogelijk te berekenen, zodat in het reken- en registratie-instrument AERIUS voor alle beoordelingseenheden van de onderscheiden habitats in de onderscheiden gebieden voldoende ontwikkelingsruimte voor prioritare projecten apart is gezet. Indien het voorgenomen prioritare project gedurende de programmaperiode verandert, heeft dit geen gevolgen zolang in alle beoordelingseenheden in het Natura 2000-gebied nog steeds voldoende ontwik-

kelingsruimte is gereserveerd. In de op grond van artikel 2.8, eerste lid, vastgestelde ministeriële regeling, hoeft de bij de reservering benodigde ontwikkelingsruimte niet te worden genoemd. Desgewenst kan dat echter wel, bijvoorbeeld als het wenselijk is een beperking op te nemen voor de hoeveelheid ruimte die ten behoeve van een prioritair project ten hoogste mag worden aangesproken door het bevoegd gezag.

Artikel 2.8, tweede en derde lid, verbindt voorwaarden aan prioritaire projecten waarvoor ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd en aan de omvang van de gereserveerde ontwikkelingsruimte. De bepaling beoogt een onnodig beslag op de schaarse ontwikkelingsruimte ten behoeve van op voorhand als prioritair aangemerkte projecten te voorkomen. Zij is een omzetting van artikel 19kn, vijfde en zesde lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998, dat via een amendement in die wet was opgenomen.⁹⁵ Bij onnodig beslag gaat het in ieder geval om een beslag op de ontwikkelingsruimte voor een grotere stikstofdepositie dan de hoeveelheid waarvan aannemelijk is dat het project of andere handeling die zal veroorzaken. Gelet op de parlementaire discussie wordt onder 'onnodig' echter ook verstaan een onevenwichtige verdeling tussen de ontwikkelingsruimte die beschikbaar is voor prioritaire projecten en andere handelingen (segment 1) en voor overige projecten en andere handelingen (segment 2), wat betekent dat de bevoegd gezagen zeer scherp moeten zijn bij hun keuze van projecten en andere handelingen die naar hun oordeel als prioritair moeten worden aangemerkt. Duidelijk is dat op dit laatste punt sprake is van een ruime beoordelingsmarge van de bevoegde gezagen die het programma aanpak stikstof vaststellen of daarmee instemmen. Ook het vierde lid van artikel 2.8 heeft als oogmerk het voorkomen van een onnodig beslag van reserveringen op de schaarse ontwikkelingsruimte, in dit geval door projecten of andere handelingen waarvan onaannemelijk is dat daarvoor nog in het lopende tijdvak een beroep op de gereserveerde ontwikkelingsruimte zal worden gedaan. Het artikellid komt overeen met artikel 19kn, tweede lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998, zoals dat als gevolg van amendering was komen te luiden.⁹⁶

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

⁹⁵ Amendement van de leden Dik-Faber en Van Veldhoven; Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 85.

⁹⁶ Amendement van het lid Dik-Faber; Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 28.

aan artikel 2.8, vierde lid, van het besluit, het geheel of gedeeltelijk vervallen van de reservering wordt geregistreerd; in dat geval door de Minister van Economische Zaken.

Artikel 2.10

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

Het eerste lid bevat een algemene bevoegdheid voor de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu tot wijziging, vervanging en toevoeging van maatregelen aan het programma. Van belang is dat ingeval een wijziging ten aanzien van de opgenomen maatregelen negatieve gevolgen heeft voor de ontwikkelingsruimte in een Natura 2000-gebied, ook de bevoegde gezagen voor het vaststellen van het beheerplan voor de desbetreffende gebieden ook bij de wijziging worden betrokken. Veelal zijn dat gedeputeerde staten van de betrokken provincie, die ook bevoegd zijn voor vergunningverlening en in dat kader geconfronteerd kunnen worden met belemmeringen voor het toestaan van nieuwe ontwikkelingen in en rond het gebied in verband met de verminderde ontwikkelingsruimte. Bovendien is het aangewezen om met het bevoegde gezag te bezien of de wijziging die leidt tot een verminderde ontwikkelingsruimte ook aanleiding geeft tot andere wijzigingen in het maatregelenpakket, in het bijzonder aanscherping van de gebiedsgerichte maatregelen. Tegen die achtergrond schrijft het eerste lid, tweede volzin voor dat de wijziging plaatsvindt in overeenstemming met dit bevoegde gezag. Op de betrokken wijziging is ingevolge artikel 1.13, vierde lid van de wet, wel de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat eenieder een zienswijze naar voren kan brengen.

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

programma aanpak stikstof 1 juli 2015 – 1 juli 2021 – verduidelijkt dat de vervangende maatregelen ten minste even doeltreffend zijn als de oorspronkelijk voorziene maatregelen.

Artikel 2.11

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

Artikelen 2.12 en 2.13

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

2000-gebieden; artikel 2.13 regelt het buiten beschouwing laten van de stikstofdepositie, ingeval vanwege andere schadelijke effecten wèl een vergunningprocedure moet worden doorlopen.

Ten aanzien van de in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, opgenomen grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar, zij in aanvulling op de toelichting in paragraaf 3.2.1 van de nota van toelichting nog opgemerkt dat dit een exacte bovengrens is. Ingeval een project of andere handeling stikstofdepositie veroorzaakt die – blijkens berekening met de bij regeling voorgeschreven rekenmodule van het reken- en registratie-instrument AERIUS – hoger is dan 1 mol, kan deze niet door afronding onder de grenswaarde worden gebracht. Wanneer een project of andere handeling een – met de bij regeling voorgeschreven rekenmodule van het reken- en registratie-instrument AERIUS berekende – stikstofdepositie van bijvoorbeeld 1,1 mol of 1,02 mol per hectare per jaar veroorzaakt op een Natura 2000-gebied, gelden de vrijstellingen van de artikelen 3.12 en 3.13 niet.

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

De voorzieningen in de artikelen 3.12 en 3.13 verbonden aan het afstandscriterium zijn relevant voor hoofdwegen en hoofdvaarwegen waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd. Zij werken ingevolge artikel 13, negende lid, van de Tracéwet en artikel 9, zesde lid, van de Spoedwet wegverbreding door bij de betreffende tracé- en wegaanpassingsbesluiten. In aanvulling op de toelichting ter zake in paragraaf 3.2.1.2 van deze nota van toelichting, zij opgemerkt dat de grenswaarde van 3 kilometer ook van toepassing is op andere – vaak op de hoofdweg aansluitende – wegen waarop ten gevolge van het project of de andere handeling sprake is van een relevante toename aan verkeer. Deze zogenaamde verkeersaantrekkende werking kan zowel betrekking hebben op andere hoofdwegen als op regionale en lokale wegen. Hetzelfde geldt voor de grenswaarde van 5 kilometer voor de hoofdvaarwegen. Deze is van toepassing op alle vaarwegen waar een relevante toename van het scheepvaartverkeer plaatsvindt als gevolg van een project of een handeling met betrekking tot een hoofdvaarweg.

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

onder het toepassingsbereik van de grenswaarde voor infrastructurele projecten en handelingen.

Artikel 2.14

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

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

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

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

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

Externe saldering kan ook worden toegepast ingeval op voorhand helemaal geen significante effecten voor een Natura 2000-gebied in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn behoeven te worden verwacht, maar enkel een kleine, tijdelijke verslechtering waardoor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komt. Bovendien kan externe saldering een rol spelen bij significante effecten door andere handelingen, dan projecten in de zin van artikel 6, derde lid. Daarbij is sprake van een veel grotere afwegingsruimte, dan ingeval sprake is van een project met mogelijk significante gevolgen in de zin van artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn, in welk geval alleen toestemming voor het project kan worden gegeven als op basis van een passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken worden aangetast.⁹⁷ Artikel 2.7, derde lid, aanhef en onderdeel a, van de wet behelst de omzetting van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. In het licht van het feit dat het begrip 'significante gevolgen' alleen in dat kader relevant is, beperkt het derde lid van artikel 2.14 zich tot projecten als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, van de wet.

In het derde lid wordt – anders dan in artikel 19kr, derde lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 – niet gerefereerd aan de omzettingsdatum van de Vogel- en Habitatrichtlijn in relatie tot de aangewezen Natura 2000-gebieden. Gezien de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en in navolging

⁹⁷ Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr.3 blz. 108 e.v..

daarvan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, kan er geen enkele twijfel zijn dat het artikel uitsluitend betrekking kan hebben op projecten die dateren van na die omzettingsdatum, en niet op projecten die als zodanig een voortzetting zijn van op die datum bestaande activiteiten die waren toegestaan op grond van de Wet milieubeheer of de Hinderwet.⁹⁸ Eerst voor wijzigingen of nieuwe activiteiten na de omzettingsdatum geldt de specifieke toets van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, als omgezet in artikel 2.7, derde lid, aanhef en onderdeel a van de wet. De toevoeging van de omzettingsdatum kwam in artikel 19kr, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 in dat licht geen onderscheidende betekenis toe en is dus geschrapt.

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

Artikel 3.1

Dit artikel, gebaseerd op artikel 3.15, eerste lid, van de wet, behelst de aanwijzing van soorten die in het gehele land schade veroorzaken en die niet in hun voortbestaan worden bedreigd, of dat gevaar lopen. Voor de bestrijding van deze dieren kan de Minister van Economische Zaken op grond van het tweede lid van artikel 3.15 van de wet vrijstelling verlenen van de verschillende in de wet opgenomen verboden ter bescherming van diersoorten. In paragraaf 4.1 van deze nota toelichting is nader ingegaan op de voor de aanwijzing relevante criteria en de afweging die dienaangaande heeft plaatsgevonden.

⁹⁸ ABRvS 31 maart 2010, zaaknr. 200903784/1.

Artikelen 3.2 en 3.3

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

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

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

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

Artikelen 3.4 en 3.5

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

Artikelen 3.6 en 3.7

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

Het eerste lid van artikel 3.6 – houdende het verbod om te jagen vóór zonsopgang en na zonsondergang – strekt ter uitvoering van de Benelux-overeenkomst inzake jacht en vogelbescherming. Blijkens de toelichting bij de Beneluxovereenkomst is het voor de bescherming van wild nodig dat de jacht enkel geschiedt als er voldoende daglicht is. Op de lijst van de toegestane jachtmiddelen (Beneluxbeschikking M(96)8) zijn ook geen middelen opgenomen die 's nachts jagen mogelijk maken; het gebruik van geweren voorzien van een instrument om 's nachts te kunnen schieten is verboden (Beneluxbeschikking M(83)17). De Beneluxovereenkomst geeft de lidstaten de ruimte om de jacht toe te staan vanaf maximaal één uur voor zonsopgang en tot maximaal één uur na zonsondergang; een kortere periode is ook toegestaan. In Nederland is in de wetgeving van meet af aan van deze mogelijkheid gebruik gemaakt voor het toestaan van de jacht op de wilde eend vanaf een half uur voor zonsopgang tot een half uur na zonsondergang. In artikel 3.7, eerste lid, wordt deze bestaande uitzondering voor de jacht op de wilde eend gecontinueerd. De wilde eend is, anders dan de andere wildsoorten, extra actief bij zonsopgang en zonsondergang. Om dan te kunnen jagen, moet een jager kort voor zonsopgang en kort na zonsondergang in zijn jachtveld kunnen zijn. Een half uur vóór en na zonsondergang is er nog voldoende licht om op verantwoorde wijze de jacht uit te kunnen oefenen; wordt deze mogelijkheid verder verruimd tot een uur vóór zonsondergang of een uur na zonsondergang, dan wordt het risico te groot dat door onvoldoende licht dieren van verkeerde soorten worden gevangen of gedood, of dat dieren – bij het gebruik van het geweer – niet goed worden geraakt en onnodig lijden. Ook de bescherming van de nachtrust is niet gebaat bij het verruimen van de uitzondering van artikel 3.7, eerste lid.

Het tweede lid van artikel 3.6 bevat een verbod op jagen op zon- en feestdagen. Tijdens de parlementaire behandeling heeft over dit verbod een nadere gedachtewisseling plaatsgevonden. Van de zijde van het kabinet is daarbij naar voren gebracht dat – hoewel er over zondagsrust tegenwoordig in de samenleving verschillende opvattingen bestaan – het van belang is dat in ten minste op één dag in het weekeinde, van oudsher de zondag, niet gejaagd wordt, zodat anderen dan jagers op die dag ongestoord in de natuur kunnen recreëren. Hetzelfde gaat op voor feestdagen.

Het derde lid van artikel 3.6 bevat een verbod om te jagen op begraafplaatsen. Een dergelijk verbod is destijds voor het eerst opgenomen in de Jachtwet 1952. Het specifieke karakter van begraafplaatsen als rustplaats en plaats van bezinning en gedenken verhoudt zich niet met de uitoefening van de jacht. Voor zover dieren schade veroorzaken op een begraafplaats, hetgeen vooral bij konijnen het geval kan zijn, kan de beheerder van de begraafplaats of de faunabeheereenheid in wier werkgebied de begraafplaats is gelegen op grond van artikel 3.17, van de wet, een ontheffing aan gedeputeerde staten van de betrokken provincie vragen om handelingen te kunnen verrichten in afwijking van de in de wet opgenomen soortenbeschermingsbepalingen. Onder 'begraafplaats' wordt in ieder geval begrepen een begraafplaats in de zin van de Wet op de lijkbezorging; begraafplaatsen kunnen ingevolge die wet worden onderscheiden in gemeentelijke begraafplaatsen of bijzondere begraafplaatsen die met toestemming van de gemeente zijn aangelegd. De verboden van het vierde tot en met negende lid zijn sinds jaar en dag onderdeel van de jachtwetgeving – in sommige gevallen al sinds de Wet op het stuk van de jagt en de visscherij van 1814 – en er zijn geen signalen uit de praktijk die tot aanpassing van deze bepalingen nopen. Bij de verboden om de jacht uit te oefenen vanuit een voertuig of vliegtuig geldt dat deze vorm van jacht onnodig verstorend is en dat de kans te groot is dat dieren worden verwond in plaats van gedood en daardoor onnodig lijden. Uit een oogpunt van handhaving is het aangewezen in de verbodsbepaling geen onderscheid te maken al naar gelang een voertuig – anders dan een vaartuig (zie hierna) – al dan niet in beweging is. Bij de overige verboden gaat het om specifieke omstandigheden waaronder het wild extra kwetsbaar is en een te gemakkelijke prooi voor de jager vormt.

Het tweede lid van artikel 3.7 beperkt het verbod op de uitoefening van de jacht tot vaartuigen die harder varen dan 5 kilometer per uur. Bij hogere snelheden is ingeval van het gebruik van het geweer onvoldoende verzekerd dat het schot op gerichte wijze en uitsluitend ten aanzien van soorten op de wildlijst plaatsvindt. Het verbod sluit aan bij het ingevolge artikel 3.4, eerste lid, onderdeel b, van de wet geldende verbod, dat – in samenhang met bijlage IV, onderdeel b, van de Vogelrichtlijn – het achtervolgen van vogels met vaartuigen verbiedt, als deze vaartuigen harder gaan dan 5 kilometer per uur. Het verbod van artikel 3.6, vijfde lid, in samenhang met artikel 3.7, tweede lid, van het besluit biedt echter meer duidelijkheid, omdat nu zonder meer de uitoefening van de jacht vanuit vaartuigen die harder varen dan 5 kilometer per uur is verboden en er dus geen discussie mogelijk is over de vraag of in concreet geval sprake is van achtervolgen of niet.

Ingevolge artikel 3.7, derde lid, geldt het verbod om te jagen indien de grond met sneeuw is bedekt niet voor zover op vogels wordt gejaagd die zich normaliter door de lucht verplaatsen; deze vogels kunnen niet via sporen in de sneeuw – te gemak-

kelijk – worden opgespoord en gedood. Voor de jacht op konijnen, hazen of fazanten geldt eveneens een uitzondering, indien deze dieren anders worden bejaagd dan voor de voet. Jacht voor de voet is een kleinschalige vorm van jacht waarbij één jager of enkele jagers al dan niet met een hond door het veld lopen om daar het wild te bejagen. Bij deze vorm van jacht zou – ingeval de grond met sneeuw is bedekt - voor het opsporen en doden van wild het volgen van een spoor in de sneeuw volstaan; bij andere vormen van jacht – bijvoorbeeld in de aanzit of in de hoogzit speelt dit niet.

Het vierde lid van artikel 3.7 verduidelijkt dat het verbod van artikel 3.6, twaalfde lid, om binnen een straal van 200 meter rond plaatsen waar voer of aas is of wordt verstrekt met als oogmerk wild te lokken, niet geldt ingeval een eendenkooi wordt gebruikt. Bij de eendenkooi is het kunnen gebruiken van voer voor het lokken van eenden belangrijk voor de werking van de eendenkooi als jachtmiddel.

Er zij ten aanzien van artikel 3.6, twaalfde lid, overigens op gewezen dat ingevolge artikel 3.22 van de wet het bijvoeren van in het wilde levende dieren van bejaagbare soorten is verboden. Het gaat daar om het toedienen van voer om de stand van de populatie in gunstige zin te beïnvloeden. Bij artikel 3.6, twaalfde lid, van het besluit gaat het niet om voer dat met het oog op bijvoeren wordt verstrekt, maar om voer dat wordt gebruikt om wild te lokken, zodat het wild bijvoorbeeld voor het publiek zichtbaar wordt. Het gaat dan om hoeveelheden die onvoldoende zijn om daadwerkelijk als bijvoer voor de dieren te kunnen dienen.

Artikel 3.8

Op grond van artikel 3.23, eerste lid, onderdeel d, van de wet wordt een jachthuur-overeenkomst aangegaan voor een periode van ten minste zes jaar en ten hoogste twaalf jaar. Op grond van artikel 3.23, derde lid, van de wet kan bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld in welke gevallen de periode korter kan zijn dan zes jaar.

Als geval waarin de periode korter kan zijn is in onderhavig artikel van het besluit aangewezen het geval dat de grond waarop de huurovereenkomst betrekking heeft betrokken is in een herverkaveling. In de huurovereenkomst kan dan worden bepaald dat de huurovereenkomst eindigt als de ruilakte voor de herverkaveling is ingeschreven in de openbare registers, ook als nog geen zes jaar verstreken is na het aangaan van de huurovereenkomst. Voor de doeltreffendheid van de herverkavelingsprocedure – die is gericht op verbetering van de inrichting van het landelijke gebied overeenkomstig de functies van dat gebied – is het noodzakelijk dat de mogelijkheid bestaat dat de betreffende grond in eigendom overgedragen wordt, zonder dat op de grond een jachthuurovereenkomst rust. Deze voorziening is een voortzetting van artikel 3 van het oude Jachtbesluit.

Artikel 3.9

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

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

'Honden' (eerste lid, onderdeel b) worden primair gebruikt voor het naspeuren en apporteren van (aangeschoten) dieren, waaronder vogels. Daarmee zijn honden vooral een ondersteunend middel bij het vangen en doden van dieren. Tegelijk kan niet worden uitgesloten dat het naspeuren en apporteren onder omstandigheden ook als zodanig moet worden aangemerkt als 'vangen' van vogels en de inzet van honden kan bovendien leiden tot het doden van vogels. Tegen die achtergrond worden honden als vang- en dodingsmiddel voor vogels aangewezen. Lange honden worden in Nederland niet gebruikt bij de jacht en worden ingevolge het eerste lid, onderdeel b, ook niet toegestaan als middel voor het vangen of doden van vogels. Bij lange honden gaat het over het algemeen over windhonden zoals Greyhound, Whippet, Italiaanse windhond, of Afghaanse windhond. Ze zijn door de hoge snelheid in staat om dieren te achtervolgen en deze te vangen en doden, maar zij zijn in de praktijk door hun bouw niet geschikt voor gebruik in velden met prikkeldraad en dekking. Inzet van deze honden zou bovendien kunnen leiden tot het vangen en doden van dieren van soorten waarop de ontheffing of vrijstelling geen betrekking heeft.

Op de aanwijzing van 'haviken, slechtvalken en woestijnbuizerds' (eerste lid, onderdeel c) is uitvoerig ingegaan in paragraaf 4.3.2. Voor het gebruik van de havik en de slechtvalk, die – anders dan de woestijnbuizerd – ook kunnen worden ingezet voor de jacht en daarom worden aangemerkt als jachtvogels, geldt dat deze ingevolge artikel 3.30, eerste lid, van de wet uitsluitend kunnen worden gebruikt door een valkenier die beschikt over een valkeniersakte. Dat is ook het geval als de havik en de slechtvalk buiten de uitoefening van de jacht voor het vangen en doden van

dieren worden ingezet. Om ook een kundig gebruik van de woestijnbuizerd te verzekeren, is in het vierde lid, van artikel 3.9 de aanwijzing beperkt tot gebruik door degene die beschikt over een valkeniersakte. Verwezen zij verder naar de paragrafen 4.2.3 en 4.3.5 van deze nota van toelichting.

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

Het middel van de 'eendenkooi' (eerste lid, onderdeel h) mag uitsluitend worden gebruikt voor het vangen van eenden. De eendenkooi moet daarbij voldoen aan de eisen die zijn gesteld in de artikelen 3.5 en 3.23 van dit besluit. Hij mag ingevolge artikel 3.30, derde lid, van de wet alleen worden gebruikt door de degene die een examen heeft behaald. Aangezien het hier gaat om een niet-selectief vangmiddel, zal voor het gebruik daarvan op grond van artikel 3.4, tweede of derde lid, van de wet ook vrijstelling of ontheffing moeten worden verleend van het verbod op het gebruik van niet-selectieve vangmiddelen, gesteld in het eerste lid van dat artikel. Bij het 'doden met gebruikmaking van middelen die krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn toegelaten', aangewezen als methode in het tweede lid, onderdeel a, van artikel 3.9, gaat het om middelen voor het massaal doden van vogels, voor het gebruik waarvan op grond van artikel 3.4, tweede of derde lid, van de wet ook vrijstelling of ontheffing moeten worden verleend van het verbod op het gebruik van methoden voor het massaal doden, gesteld in het eerste lid van dat artikel. Het kan hierbij onder meer gaan om het gebruik van CO₂-gas voor het doden van ganzen. In de moties Van Veldhoven⁹⁹ werd de regering ver-

⁹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 32 372, nrs. 80 en 86.

zocht een richtsnoer op te stellen voor het doden van ganzen uit oogpunt van dierenwelzijn. Met het oog op de uitvoering van deze moties heeft de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Raad voor Dierenaangelegenheden een zienswijze gevraagd. In deze zienswijze – die de voormalige Staatssecretaris van Economische Zaken naar de Tweede Kamer heeft gezonden¹⁰⁰ – is een aantal dodingsmethoden nader gewogen. Een van de conclusies uit de zienswijze is dat het gebruik van CO₂-gas vanuit oogpunt van dierenwelzijn de meest geschikte methode is om grote aantallen ganzen te doden. Omdat het gebruik van CO₂-gas niet toegestaan was op grond van de Biociderichtlijn (thans Biocideverordening), heeft Nederland in 2012 bij de Europese Commissie een dossier ingediend om de stof CO₂ toe te laten als dodingsmiddel voor vogels. Op 14 november 2014 heeft het Standing Committee on Biological Products goedkeuring gegeven voor het gebruik van CO₂ in Europa. Deze goedkeuring is bekendgemaakt in het EU Publicatieblad van februari 2015. De feitelijke ingangsdatum is 1 juni 2015. Begin 2015 is bij het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) een nationale toelating aangevraagd, om het middel in Nederland te mogen toepassen. Deze toelating is verleend en is met ingang van 1 juni 2015 van kracht.¹⁰¹ Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden is als 'methode' aangewezen en niet als 'middel', omdat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in veel gevallen nadere voorzieningen vergt, bij de bestrijding van ganzen door inzet van CO₂-gas bijvoorbeeld een gesloten container waarin het gas wordt. Dit soort hulpmiddelen zijn onderdeel van de methode; het zijn geen zelfstandige vang of dodingsmiddelen. Omwille van de duidelijkheid is het bijeendrijven van vogels wel opgenomen (artikel 3.9, tweede lid, onderdeel b). Bijvoorbeeld vangkralen worden gebruikt om ganzen in de rui bijeen te drijven, alvorens CO₂ wordt toegepast.

Als methode is in artikel 3.9, tweede lid, onderdeel b, ook aangewezen 'het vangen of doden van vogels met behulp van lokvogels'. In het vijfde lid van artikel 3.9 is de aanwijzing van dit middel beperkt indien het levende lokvogels betreft. Deze beperkingen zijn gelijk aan de beperkingen die ter zake golden op grond van het toenmalige Besluit beheer en schadebestrijding dieren.

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

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2012/13, 28 286, nr. 627.

¹⁰¹ Zie ook Kamerstukken II 2014.15, 33 348, nr. 21.

Artikel 3.10

Artikel 3.10 strekt ter uitvoering van artikel 3.24, tweede lid, van de wet. Degene die zich met de in artikel 3.10 genoemde middelen buiten een gebouw bevindt, zonder te beschikken over een vrijstelling of ontheffing om met die middelen dieren te vangen of te doden, overtreedt het verbod van artikel 3.24, tweede lid, van de wet, indien redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de middelen zullen worden gebruikt voor het doden of vangen van dieren. In paragraaf 4.3.3 van de nota van toelichting is nader op dit artikel ingegaan.

Artikel 3.11

Artikel 3.11 geeft – op basis van artikel 3.24, vierde lid, van de wet – uitvoering aan de Tweede Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie met betrekking tot de bescherming van de vogelstand (M(76)15). Het vervoeren, verkopen, te koop aanbieden, kopen en onder zich hebben van mistnetten is op grond van artikel 2, onderdeel a, van die beschikking verboden. Onder mistnet wordt ingevolge artikel 1 van de beschikking verstaan: netten, in banen, aan het stuk of in bepaalde vorm, vervaardigd van garens van synthetische of van kunstmatige vezels met een totale dikte van minder van 150 deniers (16,2 mg per meter) en waarvan de maaswijdte, gemeten over het garen, van knoop tot knoop, kleiner is dan 35 mm. De beschikking is gebaseerd op artikel 7 van de eerder aangehaalde Benelux-overeenkomst inzake jacht en vogelbescherming, dat betrekking heeft op de bescherming van in het wild levende vogels. Krachtens artikel 2, onderdeel b, van de beschikking kan enkel ontheffing worden verleend van het in onderdeel a van dat artikel gestelde verbod aan het Vogeltrekstation te Arnhem voor het wetenschappelijk onderzoek, dat door het station of onder toezicht van het station wordt verricht. Het Vogeltrekstation Arnhem is in het bezit van een dergelijke ontheffing, die krachtens het overgangsrecht in artikel 9.6, eerste lid, van de wet haar geldigheid behoudt. Het Vogeltrekstation kan op grond van die ontheffing wetenschappers, die een opleiding hebben gevolgd, machtigen om van mistnetten gebruik te maken voor wetenschappelijk onderzoek. De opleiding borgt dat de mistnetten op een kundige wijze worden gebruikt.

Waar het verbod van artikel 2 van de beschikking wordt gesteld met het oog op vogelbescherming, is er ruimte, om – op grond van artikel 3.25, vierde lid, van de wet – ontheffing of vrijstelling van artikel 3.11 te verlenen met het oog op het vangen van andere dieren dan vogels, als onderdeel van de ontheffing of vrijstelling die op grond van de in artikel 3.25, eerste lid, van de wet genoemde wettelijke grondslagen wordt verleend door het vangen van beschermde dieren. Die mogelijkheid is onder meer van belang voor het gebruik van mistnetten als middel voor het vangen

van vleermuizen ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Het is bij een dergelijke ontheffing of vrijstelling uiteraard essentieel dat verzekerd wordt dat het gebruik van misnetten onder zodanige condities plaatsvindt, dat het vangen van vogels of andere beschermde diersoorten wordt voorkomen. Ook laat het verbod ruimte voor het gebruik van andere netten, met een grotere maaswijdte en gemaakt van dikkere garens ten behoeve van het vangen van dieren.

Aangezien bij netten – en dus ook mistnetten – sprake is van een niet-selectief vangmiddel, gelden op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn strikte kaders voor het gebruik daarvan, welke zijn omgezet in de artikelen 3.4 en 3.9 van de wet. In beginsel is het gebruik van die middelen verboden. Afwijkingen kunnen evenwel bij ontheffing of vrijstelling worden toegestaan, met overeenkomstige toepassing van de voorwaarden en beperking van artikel 3.3, vierde lid, onderscheidenlijk 3.8, vijfde lid van de wet (zie artikelen 3.5, tweede lid, en 3.9, tweede lid, van de wet): er mag geen andere bevredigende oplossing voor het gebruik van dit middel bestaan, er mag geen afbreuk worden gedaan aan het streven de populatie van de betrokken soort in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, en er moet sprake zijn van één van de in artikel 3.3, vierde lid, onderscheidenlijk 3.8, vijfde lid, van de wet genoemde belangen.

Artikel 3.12

Eerste lid

In paragraaf 4.3.4 van de nota van toelichting is ingegaan op de vereiste minimumomvang van het jachtveld. Zoals daar is aangegeven, is een minimale oppervlakte van 40 hectare per jachthouder voor de uitoefening van de jacht uit een oogpunt van de opbouw van een redelijke wildstand aangewezen en laat de Beneluxovereenkomst inzake jacht en vogelbescherming geen ruimte voor een kleinere omvang. Artikel 3 van die overeenkomst bepaalt dat de minimumoppervlakte van een jachtveld 25 hectare bedraagt, met dien verstande dat geen van de partijen die de overeenkomst hebben gesloten de in zijn land op het moment van vaststelling van de overeenkomst geldende eisen aan de minimumoppervlakte van jachtvelden mag verlagen. Ten tijde van het van kracht worden van de Beneluxovereenkomst was de vereiste minimale omvang van het jachtveld in Nederland 40 hectare per jachthouder.¹⁰² Gezien het bepaalde in artikel 3 van die overeenkomst mag deze omvang niet worden verlaagd. In artikel 3.12, eerste lid, onderdeel a, van het besluit is deze minimumoppervlakte dan ook overgenomen. Ingeval het geweer wordt gebruikt in andere situaties dan de uitoefening van de jacht, op basis van een ontheffing of

¹⁰² Kamerstukken II 1971/72, 11 758, nr. 5, blz.1.

vrijstelling van de wettelijke verboden inzake het doden van dieren, kan op grond van artikel 3.26, derde lid, van de wet in die ontheffing of vrijstelling een afwijking op de vereiste minimumomvang van het jachtveld worden toegelaten.

De minimumoppervlakte van 40 hectare geldt per jachthouder die gerechtigd is tot het uitoefenen van de jacht in dat jachtveld. Dat betekent dat wanneer er twee of meer personen in een jachtveld gerechtigd zijn tot het uitoefenen van de jacht, bijvoorbeeld ingeval een of meer delen ervan zijn verhuurd, de aaneengesloten oppervlakte van het jachtveld minstens zo groot dient te zijn dat voor elke jachthouder 40 hectare beschikbaar is; bij verhuur aan bijvoorbeeld vier personen dus ten minste 160 hectare.

De zinsnede "in zijn hoedanigheid van jachthouder" in onderdeel a heeft tot doel te voorkomen dat de toestemming van een jachthouder om buiten zijn aanwezigheid in een jachtveld te jagen, wordt gebruikt om de oppervlakte van gronden van minder dan 40 hectare zodanig te vergroten dat zij alsnog in aanmerking komen als jachtveld. Een jachthouder die een grond met een oppervlakte van 38 hectare heeft, en daarop dus niet met het geweer mag jagen, mag een toestemming om buiten aanwezigheid van de jachthouder van een aangrenzend jachtveld te jagen dus niet gebruiken om zodoende een aaneengesloten jachtveld van ten minste 40 hectare te verkrijgen.

Onderdeel b van het eerste lid van artikel 3.12 bepaalt dat in het veld een cirkel met een straal van minimaal 150 meter moet kunnen worden beschreven. Zo wordt het zogenoemde 'kantjesjagen' voorkomen, het bejagen van een lang en smal stuk grond. Jagen op een dergelijk jachtveld is onwenselijk, in het licht van de opbouw en instandhouding van een behoorlijke wildstand. Bovendien is het gebruik van het geweer gevaarlijker op een dergelijk stuk grond, omdat de kans dat kogels buiten het jachtveld inslaan aanmerkelijk groter is.

Tweede lid

Ook ingeval de jachthouder aan anderen toestemming heeft gegeven om buiten zijn gezelschap de jacht uit te oefenen (artikel 3.20, vierde lid, van de wet), dient voor elk van hen, met uitzondering van de jachtopzichter, minstens 40 hectare aanwezig te zijn, bovenop de 40 hectare per jachthouder die gerechtigd is tot de jacht in dat veld. Ingeval sprake is van een jachtveld van 280 hectare waar drie jachthouders zijn gerechtigd om de jacht uit te oefenen, kan derhalve nog aan vier personen toestemming worden verleend om buiten gezelschap van de jachthouder de jacht uit te oefenen. Voor deze zeven personen tezamen moet de oppervlakte van het jachtveld immers per persoon 40 hectare zijn. Voor de jachtopzichter geldt deze eis, gegeven de bijzondere relatie tussen hem en de jachthouder, niet (zie ook paragraaf 4.2.2 van deze nota van toelichting).

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat deze bepaling er niet aan in de weg staat dat bijvoorbeeld een grondgebruiker aan anderen dan de huurder van het jachtrecht voor dezelfde grond toestemming verleent om de in het kader van artikel 3.15 van de wet toegestane handelingen uit te oefenen ten behoeve van het beheer van en de bestrijding van schade veroorzaakt door daartoe aangewezen wild. Ingevolge artikel 3.12, eerste lid, onderdeel a, geldt de eis van 40 hectare immers slechts per jachthouder en per persoon – niet zijnde een jachtopzichter – die uit hoofde van een toestemming als bedoeld in artikel 3.20, vierde lid, van de wet bevoegd is om op het desbetreffende jachtveld te jagen.

Derde lid

Het derde lid regelt welke gronden bij de berekening van de oppervlakte van het jachtveld niet worden meegerekend. Deze bepaling heeft tot doel kantjesjagerij te voorkomen (onderdelen a en b) en te verzekeren dat verkeersgebieden (onderdeel c) en gronden waarop niet mag worden gejaagd buiten beschouwing worden gelaten (onderdelen d en e).

Aan het begrip "bebouwde kom" in het derde lid, onderdeel e, komt blijkens de jurisprudentie "een eigen, zelfstandige betekenis toe, welke dient te worden bepaald aan de hand van de ratio van de onderhavige bepaling en voor het overige door de feitelijke omstandigheden".¹⁰³

Het begrip 'terreinen' in het derde lid, onderdeel e, omvat niet alleen tuinen maar ook parken die zijn gelegen op de grens van stad en land. Uit jurisprudentie ten aanzien van het begrip 'tuinen' dat hiervoor ten minste enige afscheiding moet bestaan (HR 3 januari 1927, NJ 1927, blz. 105). Hoewel dit besluit uitgaat van een andere terminologie, is het de bedoeling dat deze jurisprudentie over het begrip 'tuinen' ook op het begrip 'terreinen' onverkort van toepassing blijft.

Er zij op gewezen dat de oppervlakte van water wel wordt meegerekend bij de berekening van de oppervlakte van het jachtveld.

Vierde lid

Het vierde lid is relevant voor de beantwoording van de vraag wat als één samenhangend jachtveld kan worden gezien. Dat is in het bijzonder relevant ingeval sprake is van aan elkaar grenzende of enkel door wegen of water gescheiden terreinen tot het bejagen waarvan dezelfde persoon of personen gerechtigd zijn, hetzij als jachthouder hetzij op basis van een toestemming als bedoeld in artikel 3.20, vierde lid, van de wet.

¹⁰³ Kantongerecht Emmen 8 maart 1962, NJ 1963, nr. 208.

De gronden die ingevolge artikel 3.12, derde lid, onderdelen a en b, niet meegeteld mogen worden bij de bepaling van de oppervlakte van een ander jachtveld vormen op zichzelf een jachtveld (onderdeel a).

Delen van een jachtveld waarbij de verbinding tussen deze delen op enig punt smaller zijn dan 50 meter worden eveneens als afzonderlijke jachtvelden beschouwd, omdat deze gronden door deze versmalling feitelijk niet goed in samenhang bejaagbaar zijn (onderdeel b).

Autosnelwegen vormen een scheiding tussen twee jachtvelden, omdat deze in de praktijk veelal fungeren als een begrenzing van het leefgebied van dieren. Ook een water dat breder is dan 10 meter, vormt een scheiding tussen twee jachtvelden voor zover het genot van de jacht van de betrokken jachthouder zich niet over dit water uitstrekt. Als het genot van de jacht van de betrokken jachthouder zich wel tot het water uitstrekt, vormt dit uiteraard geen scheiding maar kan het water deel uitmaken van de oppervlakte van het jachtveld (onderdeel c).

Artikelen 3.13 tot en met 3.16

Zoals in paragraaf 4.3.4 is aangegeven, zijn de artikelen 3.13 tot en met 3.16 over het gebruik van het geweer een voortzetting van bepalingen die voorheen golden op grond van artikel 12 en 13 van het Jachtbesluit en artikel 7 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren, op grond van de toenmalige Flora- en faunawet. Artikel 3.13 staat het gebruik toe van geweren met gladde lopen, geschikt voor hagelpatronen, en geweren met getrokken lopen, geschikt voor kogelpatronen. Ook een geweer waarop beide soorten lopen toepasbaar zijn, is toegestaan. Afhankelijk van de toegepaste loop wordt het geweer aangemerkt als hagelgeweer of kogelgeweer. Hagelgeweren worden gebruikt bij het doden van kleinere diersoorten en kogelgeweren bij grotere diersoorten. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gepleit voor afschaffen van het hagelgeweer, uit dierenwelzijns-overwegingen.¹⁰⁴ Hagelgeweren zijn voor het doden van kleinere dieren een effectief middel en het gebruik daarvan leidt niet tot onnodig lijden. Om die reden wordt in de artikelen 3.13 tot en met 3.15 het gebruik van het hagelgeweer toegestaan. Bij de bejaagbare soorten gaat het om kleinere diersoorten, waarvoor het hagelgeweer kan worden ingezet, ingeval van konijnen en houtduiven, en moet worden ingezet, ingeval van hazen, fazanten en wilde eenden (artikel 3.15, tweede en derde lid). Bij de inzet van het geweer voor het doden van dieren op grond van een ontheffing of vrijstelling van de wettelijke verboden kunnen ook grotere dieren, namelijk reeën, edelherten, damherten of zwijnen, aan de orde zijn. Daarvoor mogen ingevolge artikel 3.15, eerste lid, uitsluitend kogelgeweren worden gebruikt met kogelpatronen die voldoende trefenergie hebben om de betrokken dieren in één

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nrs. 96 en 157.

keer te doden. Voor de overige diersoorten geldt dat in de desbetreffende onthef-
fing of vrijstelling ter zake van de aard van het te gebruiken geweer nadere voor-
schriften worden opgenomen of regels worden gesteld. Ten aanzien van de munitie
gelden evenwel te allen tijde in ieder geval de in artikel 3.14, tweede en derde lid,
gestelde regels; deze dienen het dierenwelzijn (maximum doorsnede hagel), de
openbare veiligheid (geen militaire munitie, geen munitie die niet vervormt en dus
eventueel het lichaam van het dier ook weer zou kunnen verlaten) en het milieu
(geen metallisch lood).

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

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

Het gebruik van het geweer is ook gebonden aan de bepalingen van de Wet wapens
en munitie. Uit dien hoofde gelden er bijvoorbeeld ook regels over het dragen, ver-
voeren en opbergen van het wapen. De regels van de Wet wapens en munitie kun-
nen verschillen al naar gelang de categorie wapens waartoe het geweer behoort.
Het hagelgeweer en het kogelgeweer zijn in de Wet wapens en munitie wapens van
categorie III, het luchtdrukgeweer is een wapen van categorie IV.

Artikel 3.17

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

Eerste lid

De Wet op het financieel toezicht in Nederland stelt eisen aan financiële dienstverleners zoals verzekeraars op het gebied van integriteit, deskundigheid, integere bedrijfsvoering, financiële zekerheid, transparantie en zorgplicht.

Tweede lid

In verband met een doelmatige controle van de verzekeringsplicht valt de periode waarvoor de dekking van de verzekering geldt samen met de periode die geldt met betrekking tot de jachtakte. Deze bepaling sluit niet uit dat de verzekering over een langere periode dan van 1 april tot 1 april van het jaar daaropvolgend dekking geeft; vereist is slechts dat de verzekering in elk geval voor de genoemde periode dekking geeft.

Voorts bepaalt het tweede lid dat de verzekering van kracht is voor geheel Nederland. Hier is voor gekozen omdat bij een beperkte territoriale dekking moeilijk kan worden gecontroleerd of de verzekerde zich aan de gestelde voorwaarde houdt.

Vierde lid

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

Artikelen 3.18 tot en met 3.21

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

In aanvulling daarop zij ten aanzien van artikel 3.20, eerste lid, onderdeel b, opgemerkt, dat de eis ten aanzien van de samenstelling van het bestuur van een organisatie die het jachtexamen of het examen voor het gebruik van jachtvogels afneemt moet borgen dat de voor het gebruik van het jachtgeweer of jachtvogels relevante kennis en deskundigheid genoegzaam in het bestuur vertegenwoordigd zijn. Het gaat dan zowel om kennis en deskundigheid ten aanzien van de uitoefening van de jacht en het gebruik van middelen voor het vangen of doden van dieren, als om kennis en deskundigheid ten aanzien van de eisen die een duurzaam beheer van de natuur in het algemeen en van populaties dieren in het bijzonder aan het gebruik van deze middelen stellen.

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

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

Dat de geldigheidsduur van de jachtakte en de valkeniersakte een periode van 1 april tot 1 april van het daaropvolgende of vijfde daaropvolgende jaar is, hangt samen met het feit dat het jachtseizoen op 31 januari eindigt en dat er enige ruimte moet zijn voor de indiening en beoordeling van aanvragen voor een nieuwe akte danwel verlenging van de geldende akte. Ook de voorheen in artikel 8 van het Jachtbesluit en daarvoor artikel 16, eerste lid, van de Jachtwet bepaalde geldigheidsduur van akten liep van 1 april tot 1 april.

Met het oog op de handhaving is in artikel 3.21, vijfde en zesde lid, bepaald dat degene wiens akte is ingetrokken of aan wie de bevoegdheid tot het gebruik van een jachtgeweer of jachtvogels voor het doden van dieren is ontzegd, verplicht is de akte binnen vijf dagen na toezending of uitreiking van de intrekking in te leveren bij degene die de akte heeft verleend. Deze bepaling is inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van artikel 9 van het toenmalige Jachtbesluit, en daaraan voorafgaand, artikel 6 van het besluit van 3 juni 1955 over de jachtakten.

Artikelen 3.22 en 3.23

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

Artikel 3.24

Dit artikel is toegelicht in paragrafen 4.4.2.1 en 4.4.5 van deze nota van toelichting. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat het gebruik van de term "onder zich hebben" in artikel 3.24, eerste lid, van het besluit afwijkt van artikel 3.38, eerste lid, onderdeel a, van de wet, dat spreekt over "in bezit hebben". Inhoudelijk is er geen verschil tussen deze begrippen. Voor "onder zich hebben" is gekozen omdat in de artikelen 3.2, zesde lid, en 3.6, tweede lid, van de wet ook dit begrip is gebruikt. Op deze wijze wordt de eenheid in het gebruikte begrippenkader geborgd. De artikelen 3.2, zesde lid, en 3.6, tweede lid, van de wet hebben ook betrekking op het vervoeren. Deze handeling wordt in artikel 3.24, eerste lid, van het besluit niet genoemd. Voor het vervoer is echter het onder zich hebben noodzakelijk, zodat vervoeren materieel onder deze bepaling valt. Onder het begrip "verhandelen" – gebruikt in artikel 3.24, tweede lid, van het besluit – wordt hetzelfde verstaan als waar de artikelen 3.2, eerste lid, en 3.6, eerste lid, van de wet betrekking op hebben: verkopen, vervoeren voor verkoop, onder zich hebben voor verkoop of ten verkoop aanbieden.

Artikel 3.6, eerste en tweede lid, van de wet ziet op dieren en planten van de soorten, genoemd op bijlage IV van de Habitatrictlijn en bijlage I of II bij het Verdrag van Bern en bijlage I bij het Verdrag van Bonn. Voor deze soorten zijn geen aanvullende verbodsbepalingen in onderhavig besluit opgenomen. Omdat een aantal van deze soorten ook zijn opgenomen in de bijlagen bij de CITES-basisverordening, is in artikel 3.24, derde lid, onderdeel b, expliciet bepaald dat het eerste en tweede lid van dat artikel niet van toepassing zijn op deze soorten.

Artikel 3.24, eerste en tweede lid, geeft mede uitvoering aan artikel 2, onderdeel c, van beschikking M (99) 9 van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 25 oktober 1999 tot afschaffing en vervanging van de beschikking M (72) 18 van 30 augustus 1972 met betrekking tot de bescherming van de vogelstand.

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

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

Artikel 3.25

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

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

Artikel 3.26

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

Artikelen 3.27 en 3.28

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

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

Artikel 3.29

Onderhavig artikel besluit bevat een verbod op het binnenbrengen en uitvoeren van levende dieren en planten op andere dan aangewezen plaatsen. Artikel 3.38, eerste lid, onderdeel e, van de wet biedt hiervoor de grondslag. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 12 van de CITES-basisverordening, dat lidstaten opdraagt om plaatsen aan te wijzen waar levende dieren en planten ingevoerd worden. Het verbod geldt, omwille van een doelmatige controle, ook voor levende vogels als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn en levende dieren en planten van de soorten opgenomen op bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. Deze voorziening is een continuering van een gelijkkluidende bepaling onder de Flora- en faunawet. Net als onder de Flora- en faunawet zullen bij ministeriële regeling de betreffende plaatsen worden aangewezen, allen douanekantoren. Daarbij zijn geen wijzigingen voorzien in vergelijking met de aanwijzing van deze plaatsen op grond van de Flora- en faunawet.

Artikel 3.30

Artikel 3.36 van de wet bepaalt aan welke EU-wetgeving de in paragraaf 3.8 van de wet neergelegde regels inzake handel in en bezit van dieren en planten uitvoering wordt gegeven. In de onderdelen a tot en met d van artikel 3.36 zijn de volgende verordeningen aangewezen: de CITES-basisverordening, de verordening inzake zeehondenproducten, de exotenverordening en de op deze verordening gebaseerde uitvoeringsverordeningen. Artikel 3.36, onderdeel e, onder 1°, van de wet geeft een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur ook andere EU-wetgeving aan te wijzen. Het moet daarbij gaan om EU-wetgeving die betrekking heeft op het verhandelen, bezit of verwerken van aan de natuur onttrokken dieren, planten, of eieren van dieren. In het onderhavige artikel zijn op grond daarvan aangewezen een verordening inzake een verbod op de handel in dieren gevangen met een wildklem¹⁰⁵ en een richtlijn inzake een verbod op de handel in huiden van zeehondenjongen.¹⁰⁶ Aan beide werd ook uitvoering gegeven onder de Flora- en faunawet.

¹⁰⁵ Richtlijn 83/129/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende de invoer in de Lid-Staten van huiden van bepaalde zeehondenjongen en daarvan vervaardigde produkten (PbEG 1983, L 91).

¹⁰⁶ Verordening (EEG) nr. 3254/91 van de Raad van 4 november 1991 houdende een verbod op het gebruik van de wildklem in de Gemeenschap en op het binnenbrengen in de Gemeenschap van pelzen en produkten die vervaardigd zijn van bepaalde in het wild levende diersoorten.

Artikel 3.31

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

Artikel 4.1

Dit artikel, waarin de gedragingen zijn aangewezen ten aanzien waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is toegelicht in hoofdstuk 5 van deze nota van toelichting. Er zijn geen gedragingen aangewezen met betrekking tot hout of houtproducten. De eerder aangehaalde Europese houtverordening en FLEGT-verordening bevatten geen bepalingen inzake administratie, verstrekken van gegevens of het merken van hout en houtproducten. Dergelijke regels zijn ook niet gesteld in dit besluit op grond van artikel 4.6, vierde lid, van de wet.

Artikelen 5.1 tot en met 5.17

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

Artikel 5.1

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

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

ten uit landen waar gebruik wordt gemaakt van de wildklem of andere vangmethoden die niet stroken met de internationale normen voor humane vangst met behulp van vallen (PbEG 1991, L 308). De Engelse versie van de verordening spreekt overigens over "leghold traps", dat ook vertaald zou kunnen worden door pootklemmen.

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

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

Artikel 5.2

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

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

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

Artikel 5.3

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

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

Artikel 5.4

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

Artikel 5.5

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

Artikel 5.6

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

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

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

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

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

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

Artikel 5.7

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

Artikel 5.8

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

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

Artikel 5.9

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

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

Artikel 5.10

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

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

Artikel 5.11

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

Artikel 5.12

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

Artikel 5.13

Met artikel 10.8 van de Wet natuurbescherming is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gewijzigd. Die wijziging betekent – kort gezegd – dat, ingeval voor een activiteit vanwege andere aspecten al een omgevingsvergunning is vereist en die activiteit ook negatieve gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied of

kan leiden tot overtreding van één of meer van de verboden die zijn gesteld in het kader van de soortenbeschermingsbepalingen, die natuuraspecten ook in de omgevingsvergunning moeten worden betrokken. De voor een dergelijke activiteit op grond van de Wet natuurbescherming normaliter benodigde Natura 2000-vergunning of ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen is voor die situatie vervallen; de omgevingsvergunning komt daarvoor in de plaats. De kaders die gelden voor de verlening van een Natura 2000-vergunning of voor ontheffing van de betrokken soortenbeschermingsbepalingen zijn van overeenkomstige toepassing op de aanvraag, beoordeling van de aanvraag en verlening van de omgevingsvergunning. De voor inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming nog bestaande mogelijkheid voor een aanvrager om niet 'aan te haken' bij de omgevingsvergunning, maar een afzonderlijke vergunning of ontheffing aan te vragen op grond van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998, onderscheidenlijk Flora- en faunawet, is vervallen; in alle gevallen dat voor de betrokken activiteit al vanwege andere aspecten een omgevingsvergunning is vereist vindt derhalve ook ten aanzien van het natuuraspect integratie met de omgevingsvergunning plaats. Verwezen zij naar de artikelen 2.1, eerste lid, aanhef en onderdeel j of k, 2.17a en volgende van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang met de artikelen 2.7, zevende lid, 3.3, achtste lid, 3.8, achtste lid, en 3.10 in samenhang met 3.8, achtste lid, van de Wet natuurbescherming. Ten aanzien van een aantal onderwerpen worden op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht nadere regels gesteld in het Besluit omgevingsrecht; artikel 5.13 van het onderhavige besluit voorziet daarin.

Onderdeel A

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

Het nieuwe artikel 5.21, eerste lid, voorziet in een verduidelijking ten opzichte van artikel 2.17a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Artikel 2.17a regelt aan welk kader de gevolgen van een activiteit voor Natura 2000 moeten worden getoetst, namelijk de regels gesteld in artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming. Er is echter niet bepaald dat ook regels over de meetmethoden (artikel 2.9, zevende lid, van de Wet natuurbescherming), het verbod op externe saldering bij stikstof (artikel 5.5, derde lid, van de Wet natuurbescherming) en de grenswaarde voor stikstof in het kader van de programmatische aanpak stikstof (artikel 5.5, tweede lid, van de Wet natuurbescherming in samenhang met artikel 2.13 van het onderhavige besluit) van toepassing zijn. Om onduidelijkheid te voorkomen is dit in het nieuwe artikel 5.21, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht expliciet geregeld;

artikel 7.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht biedt de ruimte hiervoor.

Het tweede lid heeft betrekking op omgevingsvergunningen voor projecten ten aanzien waarvan op basis van de uitgevoerde passende beoordeling niet kan worden uitgesloten dat zij de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen aantasten, maar het bevoegd gezag wegens dwingende redenen van groot openbaar belang en bij gebreke van reële alternatieven toch vergunning wil verlenen. Dat kan alleen als adequate compensatie plaatsvindt voor de aantasting van de natuurwaarden, zodanig dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De compenserende maatregelen moeten zijn geborgd en daartoe zijn vastgelegd in de vergunning. Deze eisen – die voortvloeien uit artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn – zijn ten aanzien van de Natura 2000-vergunning gesteld in artikel 2.8, vierde en zevende lid, van de Wet natuurbescherming. In het tweede lid wordt verduidelijkt dat, ingeval er compensatie plaatsvindt voor aantasting van natuurwaarden van een Natura 2000-gebied, het voorschrift om deze maatregelen te treffen onderdeel moet uitmaken van de omgevingsvergunning. Op basis hiervan geven gedeputeerde staten of in voorkomend geval de Minister van Economische Zaken ingevolge artikel 2.22, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in de verklaring van geen bedenkingen (zie het nieuwe artikel 6.10a van het Besluit omgevingsrecht) aan dat aan de omgevingsvergunning het voorschrift moet worden verbonden om de desbetreffende compenserende maatregelen te treffen. Eveneens wordt verduidelijkt dat gedeputeerde staten die ingevolge artikel 6.10a, eerste lid, een verklaring van geen bedenkingen moeten geven, van deze compenserende maatregelen melding doen aan de Minister van Economische Zaken, zodat hij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn hiervan op de hoogte kan brengen. Voor separate Natura 2000-vergunningen geldt een zelfde regeling (artikel 2.8, zevende lid, tweede volzin, van de Wet natuurbescherming).

Het derde lid geeft nadere regels over de verlening van omgevingsvergunningen voor handelingen als gevolg waarvan vogels worden gevangen of gedood. Voor de reguliere ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming vereist artikel 3.3, vijfde lid, van die wet dat in de ontheffing voorschriften worden opgenomen over de te gebruiken middelen, installaties of methoden, de tijd en plaats waarvoor de omgevingsvergunning geldt en de wijze waarop het risico voor het behoud van de vogelstand wordt beperkt. Dit ter uitvoering van artikel 9 van de Vogelrichtlijn. Het derde lid waarborgt dat deze voorschriften ook worden verbonden aan de omgevingsvergunning. Ook hiervoor geldt dat ingevolge artikel 2.22, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gedeputeerde staten of in voorkomend

geval de Minister van Economische Zaken in de verklaring van geen bedenkingen (zie het nieuwe artikel 6.10a van het Besluit omgevingsrecht) aangeeft welke voorschriften terzake aan de omgevingsvergunning moet worden verbonden.

Onderdeel B

Het nieuwe artikel 5a.1 (artikel 5.13, onderdeel B, van dit besluit) voorziet in een regeling over de categorieën van gevallen waarin de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van de besluiten over de verlening van de omgevingsvergunning. In de meeste gevallen zal op grond van artikel 3.10, eerste lid, onderdeel e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht deze procedure van toepassing zijn op aanvragen van omgevingsvergunningen voor activiteiten met gevolgen voor een Natura 2000-gebied of voor beschermde flora of fauna, omdat een verklaring van geen bedenkingen van gedeputeerde staten of de Minister van Economische Zaken is vereist (zie het nieuwe artikel 6.10a, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht). De situatie kan zich evenwel voordoen dat in plaats van de gemeente gedeputeerde staten bevoegd zijn of de Minister van Economische Zaken bevoegd is tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit die tevens gevolgen heeft voor de natuur. In dat geval kan het zo zijn dat het bevoegd gezag voor de vergunningverlening en voor het geven van de verklaring van geen bedenkingen hetzelfde bestuursorgaan is. Het nieuwe artikel 6.10a, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht regelt dat in die situatie geen verklaring van geen bedenkingen is vereist. Ook in die situatie is het evenwel nodig dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt toegepast, vanwege de belangrijke gevolgen voor de natuur en de belangen van derden. Het nieuwe artikel 5a.1 regelt dit en continueert daarmee artikel 47b, tweede lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998.

Onderdeel C

Aan paragraaf 6.2 van het Besluit omgevingsrecht wordt een nieuw artikel 6.10a toegevoegd (artikel 5.13, onderdeel C, van het onderhavige besluit). Dat regelt dat de omgevingsvergunning slechts wordt verleend ingeval het bevoegd gezag dat normaliter bevoegd is voor de verlening van de vergunning of ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming, een verklaring van geen bedenkingen heeft gegeven (eerste lid). Over het algemeen zijn dat gedeputeerde staten van de provincie waarin de activiteit plaatsvindt, soms – in de gevallen geregeld in artikel 1.3, tweede en derde lid, van het onderhavige besluit – is dat de Minister van Economische Zaken (tweede lid).

De verklaring van geen bedenkingen kan voorzien in aan de vergunning te verbinden voorschriften of beperkingen. Voorheen gold het vereiste van een verklaring

van geen bedenkingen op grond van artikel 47b, eerste lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 75d, eerste lid, van de toenmalige Flora- en faunawet. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming is destijds aangegeven dat dit vereiste zal worden gehandhaafd.¹⁰⁷ Zo wordt zeker gesteld dat ingeval gemeenten de omgevingsvergunning verlenen – wat in de meeste gevallen zo is – door hen kan worden teruggevallen op de expertise op dit punt bij provincies en Rijk.¹⁰⁸ In de gevallen dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning hetzelfde is als het bestuursorgaan dat de verklaring van geen bedenkingen zou geven, dan valt een en ander samen en is er uiteraard geen verklaring van geen bedenkingen nodig is.

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

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

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 345, nr. 3, blz. 59.

¹⁰⁸ Zie ook de nota naar aanleiding van het nadere verslag aan de Tweede Kamer inzake het voorstel voor de Wet natuurbescherming, Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 18, blz 32 e.v.

gevingsvergunning moeten worden aangegeven.

Artikel 5.14

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

Artikel 5.15

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

Artikel 5.16

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

Artikel 5.17

De wet van 25 september 2008 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met toepassing van de rijkscoördinatierегeling op energie-infrastructuurprojecten (Stb. 2008, 416) beoogt de procedures rond de

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

Artikel 5.18

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

Het eerste lid bevat een overgangsvoorziening overeenkomstig artikel 19km, derde lid, van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998. De uitsluiting van de mogelijkheid van extern salderen – als besproken in paragraaf 3.2.2 van deze nota van toelichting – geldt daardoor niet voor aanvragen voor een Natura 2000-vergunning die al waren ingediend vóór 1 juli 2015, de datum van ingang van het eerste programma aanpak stikstof. Op die wijze wordt recht gedaan aan eventuele investeringen die de aanvrager van de Natura 2000-vergunning heeft gedaan ten behoeve van de externe saldering, zoals een vergoeding voor intrekking van de omgevingsvergunning van een nabij gelegen bedrijf dat daarmee de stikstofemissie beëindigt. Het tweede lid bevat een overgangsvoorziening overeenkomstig artikel 67a van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998. Deze voorziening voorkomt dat, ingeval vóór 1 juli 2015 toestemmingsbesluiten als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van dit besluit reeds in een vergaand stadium van voorbereiding waren, de aanvraag- en besluitvormingsprocedure als gevolg van de introductie van het programma aanpak stikstof weer van voren af aan zouden moeten beginnen.

Artikel 5.19

Dit artikel voorziet in overgangsrecht met betrekking tot de beperkingsbesluiten in de zin van het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen

onroerende zaken die op grond van de wet zijn vervallen. Het gaat hier om de aanwijzing van gebieden tot beschermde leefomgeving op grond van de toenmalige Flora- en faunawet en de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten of andere gebieden ter uitvoering van internationale verplichtingen op grond van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998, met inbegrip van de voorlopige aanwijzingen van dergelijke gebieden. In de praktijk zijn alleen beschermde natuurmonumenten aangewezen.

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

De vervallenverklaring van de aanwijzingsbesluiten van beschermde natuurmonumenten moet door de Minister van Economische Zaken worden ingeschreven binnen vier dagen na het tijdstip waarop het betreffende beperkingenbesluit van rechtswege vervalt. Gegeven de hiervoor aanwezige voorbereidingstijd en de noodzaak om de beperkingenregistratie actueel te houden, is een termijn van vier dagen, die aansluit bij de op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken geldende inschrijftermijn, redelijk.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,