

ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1

Definities van ‘dunnen’ en ‘houtopstand’ zouden moeten worden aangepast.

Definitie ‘dunnen’

De gebruikte definitie van dunnen is problematisch voor het natuurbeheer, waar vaak met groepenkappen wordt gewerkt.

Voorgesteld wordt om dunnen als volgt te definiëren: “Dunning: velling welke als een verzorgingsmaatregel of ontwikkeling van de overblijvende houtopstand kan worden beschouwd. Hieronder wordt ook een velling begrepen die binnen het bosbouwkundig beheer een open ruimte in het bos veroorzaakt tot maximaal anderhalf maal de boomhoogte gemeten van stamvoet tot stamvoet. De hierdoor ontstane open ruimten beslaan bij elkaar niet meer dan 10% van de bosoppervlakte.”

Deze tekst is eerder al door het Bosschap voorgesteld.

Definitie ‘houtopstand’

De nu gebruikte definitie is bijzonder ruim en heeft tot gevolg dat opslag in graslanden en heiden al heel snel tot houtopstand moeten worden gerekend en, omdat het een houtopstand betreft, daardoor ook onder kapverboden valt. Er is hierdoor geen ruimte voor meer spontane natuur met ook wat bosopslag, die periodiek wordt verwijderd, zoals bij een meer natuurlijker beheer van heiden en graslanden met begrazing (een vorm van natuurbeheer die steeds vaker plaatsvindt, overigens ook buiten Natura 2000 gebieden).

Voor Natura 2000 gebieden wordt dit in zekere zin ‘gerepareerd’ doordat maatregelen in een Natura 2000 beheerplan kunnen worden opgenomen en door gebruik van voorgesteld artikel 4.4. Buiten Natura 2000 gebieden geldt dit echter niet en moeten Provincies zelf ingevolge voorgesteld artikel 4.5 verordeningen opstellen. Natuurmonumenten is van oordeel dat de definitie van ‘houtopstand’ hierop zou moeten worden aangepast.

Artikel 1.3

Bevoegdheidsverdeling (a) tussen provincies onderling en (b) tussen provincies en rijk, rommelig en niet bij één bestuursorgaan belegd. Dit ontwerp wetsvoorstel was nu juist bedoeld om dit duidelijker te maken en zou daarop moeten worden aangepast.

Een van de aanleidingen voor integratie van de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet en de Boswet was

een streven naar vereenvoudiging van besluitvorming. Dit is op zichzelf een streven dat Natuurmonumenten ondersteunt.

Wanneer we nu het ontwerp wetsvoorstel zelf nader bezien blijkt dat van aan dergelijke vereenvoudiging veelal geen sprake is. In beginsel, zo volgt uit voorgesteld artikel 1.3, eerste en tweede lid, zijn GS of PS bevoegd van de provincie waar een project of activiteit wordt gerealiseerd / uitgevoerd. Tot zoverre is het duidelijk, maar het derde tot en met vijfde lid, doen die duidelijkheid weer teniet:

- is sprake van een activiteit die in meer dan een provincie word gerealiseerd/uitgevoerd, dan beslist GS alleen met instemming van GS van die andere provincie;
- vinden de gevolgen plaats in een andere provincie, dan mag alleen besloten worden met instemming GS/PS van die provincie;
- voor bepaalde aangewezen categorieën van activiteiten of projecten of aangewezen gebieden zijn in sommige gevallen een of meerdere Ministers juist weer verantwoordelijk (en wanneer de lijst op pagina 52 van de memorie van toelichting wordt bezien gaat het om een aanzienlijke hoeveelheid situaties waarin die Ministers bevoegd zijn).

Deze versnippering is ook elders te zien:

Bij het vaststellen van beheerplannen op grond van voorgesteld artikel 2.3 is de provincie bevoegd waar een Natura 2000 gebied is gelegen, echter

- ligt het gebied in meer dan één provincie, dan zijn er meerdere bevoegde gezagen;

ligt een Natura 2000 gebied in een door het Ministerie van Defensie beheerd gebied of in rijkswateren dan zijn de Ministers van Defensie respectievelijk Infrastructuur en Milieu (I&M) bevoegd;

ligt een Natura 2000 gebied gedeeltelijk in een door het Ministerie van Defensie beheerd gebied of in rijkswateren dan is de provincie bevoegd samen met de Ministers van Defensie respectievelijk I&M.

Bij bijvoorbeeld een ontheffing voor handel en bezit (voorgestelde artikelen 3.2 juncto 3.3 en 3.6 juncto 3.8) geldt dat deze in beginsel door het rijk wordt afgegeven maar

wanneer de ontheffingverlening samenhangt met een activiteit waarvoor de provincie bevoegd gezag is, dan is de provincie juist weer bevoegd gezag voor de ontheffingverlening.

Kortom, de beloofde verduidelijking wordt niet waar gemaakt. Natuurmonumenten is van oordeel dat hier echte keuzes gemaakt moeten worden zodat ook daadwerkelijk sprake is van besluitvorming zoveel mogelijk door één bestuursorgaan en niet door een veelheid aan provinciale en rijksoverheden.

Artikel 1.5

De voorgestelde ‘Natuurvisie’ dient met bestuursrechtelijke waarborgen te zijn omgeven en vastgesteld *voorafgaand* aan het in procedure brengen van dit ontwerp wetsvoorstel.

Aanpassing van regelgeving is meestal het gevolg van nieuw of aangepast beleid en bij het zorgvuldig ontwikkelen van beleid vindt actieve deelname plaats van alle betrokkenen. Hiervan zou in ieder geval sprake moeten zijn wanneer er rigoureuze wijzigingen als in het nu voorliggende voorstel worden doorgevoerd.

De Minister heeft echter in geval van dit ontwerp wetsvoorstel gekozen voor een andere aanpak. Er is in het geheel geen nieuw beleid vastgesteld, maar in het ontwerp wetsvoorstel is een bepaling opgenomen over een ‘Natuurvisie’ die in de plaats moet komen van het bestaande Natuurbeleidsplan.

Het eerst opstellen van dit ontwerp wetsvoorstel en eerst daarna veranderingen van beleid doorvoeren is de kar voor het paard spannen. Immers, het vaststellen van het beleid wordt dan niet meer dan een ‘invuloefening’ op basis van ontwerp wetsvoorstel en memorie van toelichting en van enige noemenswaardige betrokkenheid van belanghebbenden is ook geen sprake meer.

Natuurmonumenten is van oordeel dat dit ontwerp wetsvoorstel alleen verder in procedure gebracht zou mogen worden als eerst de beleidsvorming heeft plaatsgevonden. Het gaat hier immers niet om een paar kleine aanpassingen van bestaande wetgeving, maar om een ingrijpende nekslag voor de Nederlandse natuurbeschermingsregelgeving: eerst die Natuurvisie ontwikkelen en pas daarna eventueel een wet.

De voorgestelde Natuurvisie mist bovendien ook waarborgen die bij het Natuurbeleidsplan nog wel golden,

onder meer:

- betrekken van de meest belanghebbende organisaties bij de voorbereiding;

toepassen van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding,

een wettelijke actualisatietermijn.

Ook om die reden kan Natuurmonumenten zich niet vinden in de introductie in de huidige vorm van een Natuurvisie en is Natuurmonumenten van oordeel dat als er als sprake zou moeten zijn van een dergelijke visie, deze met dezelfde waarborgen zou moeten zijn omgeven als het huidige Natuurbeleidsplan. Actualisatie van de Natuurvisie zou dezelfde cyclus moeten volgen als de Habitatrichtlijn ('HRL'): tenminste eens in de zes jaar. Dit moet wettelijk worden vastgelegd.

Artikel 1.5, vijfde lid

Mogelijkheid om ruimtelijke aspecten van de Natuurvisie, in plaats van in de Natuurvisie, op te nemen in een andere rijkvisie, is onduidelijk geformuleerd en leidt tot versnippering.

Natuurmonumenten heeft meerdere bezwaren tegen voorgesteld artikel 1.5, vijfde lid.

Natuurbeschermingsbeleid en ruimtelijk beleid zijn in belangrijke mate overlappend. Met dit artikellid wordt het mogelijk om grote delen uit het natuurbeleid te halen en 'uit te smeren' over een ongelimiteerd aantal andere 'rijkvisies'. Zorgvuldig en weloverwogen natuurbeleid moet een totaalbeeld geven en 'uitsmeren' van beleid over meerdere beleidsstukken is daarmee in strijd.

De versnippering die met het vijfde lid wordt mogelijk gemaakt staat bovendien in de weg aan een beoordeling te goeder trouw van cumulatieve negatieve effecten op de natuur (door de versnippering kan ten onrechte de indruk gewekt worden dat het voor ieder snippertje op zich 'wel meevalt' terwijl het totaalbeeld geheel anders is).

Ook maakt de tekst niet duidelijk wat er wordt verstaan onder 'ruimtelijke aspecten'. Als belangrijke delen van het natuurbeleid naar andere beleidsstukken kunnen worden overgeplaatst moet in de wet duidelijk zijn om welke delen dit gaat.

Tot slot geeft de huidige formulering de mogelijkheid dat de niet gedefinieerde 'ruimtelijke aspecten' terecht komen

in een rijksvisie die helemaal niet ruimtelijk van aard is. Ook dat is naar het oordeel van Natuurmonumenten ongewenst.

Artikel 1.7

Wet verbindt niet de consequenties aan resultaten van toezicht en monitoring die artikelen 4, eerste lid, en 11 HRL daaraan verbinden. Dit is strijdig met de HRL.

Artikel 11 HRL schrijft voor dat lidstaten toezicht houden op de staat van instandhouding van de in artikel 2 HRL bedoelde soorten en habitats. Dit houdt onder meer toezicht en monitoring in en resultaten van dat toezicht en die monitoring kunnen aanleiding geven om aanpassingen van de lijst met Natura 2000 gebieden voor te stellen, aldus artikel 4, eerste lid HRL.

Voorgesteld artikel 1.7 is bedoeld de implementatie te zijn van artikel 11 HRL. Wanneer echter wordt bezien tot welke gevolgen de toezichts- en monitoringsresultaten die voortvloeien uit voorgesteld artikel 1.7, aanleiding kunnen geven, dan blijkt dit niet in overeenstemming met de HRL. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het toezicht ‘nieuwe inzichten [kan] geven die nopen tot actualisatie van de natuurvisie overeenkomstig het voorgestelde artikel 1.5, zesde lid’ (para 5.3 MvT). Voorgesteld artikel 2.1, zesde lid, schrijft voor dat de Minister voor de actualisatie van bestaande aanwijzingsbesluiten ‘mede in het licht van de toepassing van artikel 1.7’.

Er lijkt in de wet, anders dan in de HRL, geen ruimte voor het *vaststellen* van *nieuwe* aanwijzingsbesluiten wanneer toezicht en monitoring daartoe aanleiding geven. Dit is in strijd met de HRL en dient naar het oordeel van Natuurmonumenten te worden aangepast.

Artikel 1.7

Voorgesteld artikel 1.7 moet de verplichting bevatten dat de rijksoverheid eind- en totaalverantwoordelijkheid draagt voor het nakomen van Europese en internationale verplichtingen, ook als de feitelijke uitvoering daarvan is verdeeld over 12 provincies.

Het merendeel van de bevoegdheden voor de nakoming van Europese en internationale gebieds- en soortenbeschermingsverplichtingen is met dit wetsvoorstel op de schouders van de provincies gelegd. Natuurmonumenten is op zichzelf geen tegenstander van het meer betrekken van provincies bij de natuurbescherming. De organisatie vraagt zich echter af of het nog mogelijk is om afdoende zicht te houden op het

nakomen van de landelijke verplichtingen, wanneer iedere provincie zijn eigen natuurbeleid voert en naar eigen inzicht ontheffingen of vrijstellingen verleent van wettelijke regels, zonder wettelijk vastgelegde centrale regie. En het zijn deze landelijke verplichtingen waarop Nederland in Europees en internationaal verband wordt afgerekend.

De tekst van voorgesteld artikel 1.7, eerste lid, komt het dichtst in de buurt van het invullen van die verplichting, maar is veel te vrijblijvend geformuleerd om ook daadwerkelijk te dienen als verplichting waarop de rijksoverheid kan worden afgerekend. Het artikel zou een duidelijker en strenger formulering moeten bevatten van de regiefunctie en eindverantwoordelijkheid van de rijksoverheid.

Artikel 1.8

Zorgplichtbepaling alleen geschikt als vangnetbepaling. Kan niet in de plaats komen van daadwerkelijke strikte verbodsbepalingen.

In het nu geldende natuurbeschermingsrecht hebben de zorgplichtbepalingen een vangnetfunctie, ‘achter’ een set strikte verbodsbepalingen die betrekking hebben op een groot aantal dier- en plantensoorten en beschermde gebieden.

Voorgesteld wordt nu om voor een flink aantal van die soorten en ook voor gebieden die eerste beschermingslinie van daadwerkelijke verboden weg te nemen en alleen nog de zorgplichtbepaling te handhaven. Daarvoor is deze bepaling niet geschikt:

- handhaving ervan is niet goed mogelijk: hoe constateer je een relevant feit bij een vage, open norm (‘weet of redelijkerwijs kan vermoeden’, ‘nadelige gevolgen’);
- nergens uit ontwerp wetsvoorstel of de memorie van toelichting blijkt dat handhavers de inhoudelijke kennis hebben (of dat zij gericht zullen worden opgeleid om die te verkrijgen) om dergelijke open criteria te onderkennen en om daadwerkelijk een overtreding te kunnen constateren;
- als ieder bevoegd gezag zelfstandig invulling gaat geven aan de open norm, dan leidt dit vermoedelijk al snel tot rechtsongelijkheid;
- het door de Minister beschreven tijdpad bij het handhaven van de zorgplicht: “Het bestuursorgaan zal bij activiteiten of projecten die kunnen leiden tot

nadelige gevolgen (...) primair de betrokkene uitnodigen voor overleg, vervolgens zonodig een waarschuwing geven en uiteindelijk zonodig een last afgeven waarin precies staat aangegeven wat van betrokkene wordt verlangd op straffe van verbeuring van een dwangsom dan wel inzet van bestuursdwang” (para 5.5 MvT), maakt het instrument ten enenmale ongeschikt als preventief handhavinginstrument (en overigens eveneens als effectief repressief handhavinginstrument).

Naar het oordeel van Natuurmonumenten moet de zorgplichtbepaling zijn achtervang functie houden en niet in de plaats komen van effectieve strikte beschermingsregels zoals die in de huidige wetgeving ook voor de niet op grond van de HRL en Vogelrichtlijn (‘VRL’) strikt beschermde soorten gelden.

GEBIEDEN

Schrappen
Beschermd
Natuurmonumenten
en nationale
beschermingsdoelen

Opheffen van beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten en bijbehorende beschermingsdoelen leidt tot strijd met HRL, tot vernietiging van zeldzame en kwetsbare natuur en tot economisch verlies.

Met dit ontwerp wetsvoorstel wordt de bescherming ontnomen aan Beschermd Natuurmonumenten en worden voor Nederland zo bijzondere nationale waarden zoals weidsheid, stilte, ongereptheid en nachtelijk duister, niet meer nagestreefd.

Dit betekent dat:

- a. op grond van dit ontwerp wetsvoorstel de Beschermd Natuurmonumenten die niet samenvallen met Natura 2000 gebieden (in totaal 63 gebieden^[1]) alle bescherming verliezen.
- b. de typisch Nederlandse waarden zoals weidsheid, ongereptheid, stilte en nachtelijk duister nergens in Nederland meer zullen worden gehandhaafd, en
- c. de natuurwetgeving alleen nog bescherming biedt voor Europese Natura 2000 gebieden en alleen nog aan de hand van waarden die Europees relevant worden bevonden.

ad a.

Twee voorbeelden moeten de negatieve gevolgen voor kwetsbare natuur van het niet meer beschermen van Beschermd Natuurmonumenten meer concreet maken:

In het aanwijzingsbesluit van het Beschermd Natuurmonument “Oeverlanden Schildmeer” is het nemen van een nieuw peilbesluit dat gevolgen heeft voor de waterhuishouding van het Beschermd Natuurmonument aangemerkt als vergunningplichtig. Immers een nieuw peilbesluit kan leiden tot verlaging van het waterpeil en dat kan weer tot gevolg hebben dat de huidige gradiënt van matig voedselrijk langs de dijken tot voedselrijk langs de oevers negatief wordt beïnvloed. Als het gebied niet langer wordt beschermd kan het waterpeil zonder natuurrestricties worden verlaagd en dat leidt weer tot ernstige verruiging van het terrein. Het terrein ontleent zijn huidige waarde aan o.a. de afwisseling van open water, moeras, riet- en graslanden. Een optredende verruiging kan deze afwisseling ernstig belemmeren.

Het Beschermd Natuurmonument de Kop van Schouwen vormt een belangrijke schakel in het Nederlandse duingebied. In het besluit tot aanwijzing van de Kop van Schouwen is opgenomen dat voor het verrichten van sportactiviteiten waaronder motorcross een vergunningplicht geldt. Door het lawaai van motorcross worden de in het gebied voorkomende vogels zoals roodborsttapuit, paapje en grauwe klauwier verstoord. Ook de vegetatie – waaronder goed ontwikkelde zeldzame mosvegetaties - kan ernstige schade ondervinden van dit soort activiteiten. Als het gebied niet langer wordt beschermd op grond van de Natuurbeschermingswet, blijft alleen bescherming via het bestemmingsplan over en het is vrijwel onmogelijk om op grond van het bestemmingsplan dit soort – vaak eenmalige - activiteiten te reguleren.

Ad b.

Vrijwel overal in Nederland is bebouwing te zien en vrijwel overal schijnt ‘s nachts kunstlicht. Waarden als stilte, weidsheid, ongereptheid en nachtelijk duister zijn dan voor het volgebouwde Nederland van groot belang zijn. In andere Europese landen zijn deze waarden veel meer vanzelfsprekend en daardoor is het actief nastreven van die waarden op Europees niveau tot nu toe niet nodig bevonden. Dat deze waarden in andere Europese landen voldoende aan bod kunnen komen zegt echter niets over Nederland. Als we in Nederland niet meer doen dan wat Europees minimaal is voorgeschreven, dan verliezen we waarden (en de bijbehorende gebieden) die juist voor Nederland zo waardevol en nodig zijn.

Het volgende voorbeeld, ontleend aan Backes c.s.^[2], illustreert wat er gebeurt als alleen nog op Europese waarden wordt gehandhaafd. Aan het IJmeer, vlak bij de spoorbrug naar Almere, was sprake van de bouw van een groot appartementengebouw dat een significante inbreuk zou maken op het weidse uitzicht waarvan daar sprake is. Bij de Europese Commissie was een inbreukprocedure gestart over dit gebouw, die werd weer gestopt door de Commissie omdat het gebouw weliswaar ontsierend was voor het open landschap en

inbreuk maakte op de weidsheid, maar geen significante gevolgen veroorzaakte voor de beschermde vogelsoorten in het gebied. Vanuit de VRL en de HRL waren er geen bezwaren tegen, zo meende de Commissie.

Om te voorkomen dat Nederland op deze wijze wordt volgebouwd en wij deze unieke waarden verliezen, dienen zij in de natuurwetgeving te blijven staan en actief te worden gehandhaafd. Dat is niet alleen van belang vanuit ecologisch perspectief, maar vanuit economisch perspectief: minder natuur betekent minder lokale recreatie en minder inkomsten voor, bijvoorbeeld, de bij deze gebieden gelegen horeca.

Ad c.

De interpretatie die in het ontwerp wetsvoorstel wordt gegeven aan de gebiedsbeschermingsbepalingen van de VRL en HRL, te weten dat met bescherming van alleen de aangewezen Natura 2000 gebieden aan de Europese verplichtingen zou zijn voldaan, is niet juist. Uit een rij van recente rapporten blijkt dat de staat van instandhouding van veel Europees beschermde natuurwaarden in Nederland niet goed is. Voor 65% van de Europees beschermde soorten en habitattypen is de staat van instandhouding ongunstig, voor 35% zelfs zeer ongunstig. De rapporten tonen aan dat bescherming van Natura 2000-gebieden alléén niet voldoende is om aan de Europeesrechtelijke verplichtingen te voldoen^[3] en dat onder meer de Beschermde natuurmonumenten een belangrijke rol vervullen bij het naleven van de verplichtingen op grond van de HRL:

“Ook ten aanzien van internationale natuurdoelen vervullen [Beschermde Natuurmonumenten] een belangrijke positie, aangezien zeer waarschijnlijk de volgende zes habitattypen van de HRL hier voorkomen: vochtige heiden van hogere zandgronden, pioniervegetaties met snavelbiezen, stuifzandheiden met struikhei, zandverstuivingen, droge heiden en heischrale graslanden. De eerste twee habitattypen hebben landelijk gezien een matig ongunstige staat van instandhouding, de laatste vier typen een zeer ongunstige staat van instandhouding. (...) De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat deze heideterreinen in betekenende mate kunnen bijdragen aan de landelijke gunstige staat van instandhouding van deze habitattypen.”^[4]

Het is dus ook voor de bescherming van de Europese soorten en habitats noodzakelijk dat een groter areaal aan natuur afdoende wordt beschermd, waaronder in ieder geval de Beschermde Natuurmonumenten (en ook een volledig ingevulde EHS, waarover hierna meer). Alleen op deze wijze is het mogelijk om in overeenstemming met de HRL en VRL te handelen.

Daarnaast is Natuurmonumenten van oordeel dat ook de andere

belanghebbenden bij natuurwetgeving, de burgers en de bedrijven, geen baat hebben bij de wijze waarop de gebiedsbeschermingsbepalingen met het ontwerp wetsvoorstel worden ingevuld. Omdat, als gezegd, de staat van instandhouding van de Europees relevante soorten en habitats al in hoge mate ongunstig is, is er vrijwel geen marge meer om activiteiten te ondernemen die mogelijk belastend zijn voor Natura 2000 gebieden. Iedere verstoring die daarbij hoort, heeft immers al snel een verdergaande verslechtering van de staat van instandhouding tot gevolg en kan daarom geen doorgang vinden. Burgers en bedrijven die activiteiten willen ondernemen in Natura 2000 gebieden zullen met het ontwerp wetsvoorstel in de huidige vorm dus aanzienlijk in hun handelen beperkt worden. Het beschikbaar hebben van een groter areaal aan goed beschermde natuur maakt het mogelijk om de negatieve effecten wat te spreiden en geeft meer handelingsvrijheid voor burgers en bedrijven. Ook om die reden is het van belang dat Beschermde Natuurmonumenten behouden blijven.

Memorie
toelichting,
6.2.5

van
para

Gesuggereerd wordt dat Beschermde Natuurmonumenten voortaan planologisch beschermd kunnen worden. Dit is geheel vrijblijvend en bovendien is planologische bescherming niet afdoende.

Er bestaat in de wet geen verplichting om planologische bescherming te bieden aan Beschermde Natuurmonumenten. Het staat gemeentes dus geheel vrij om dit al of niet in te vullen. Dat is een ernstige achteruitgang in vergelijking met de verplichte bescherming die nu wordt geboden. Bovendien is planologische bescherming ontoereikend:

- deze biedt alleen bescherming tegen direct ruimtelijke ingrepen
- deze biedt geen bescherming tegen bijvoorbeeld milieu-invloeden en effecten van de verandering in de waterhuishouding (zie ook voorgaand voorbeeld over het Beschermde Natuurmonument “Oeverlanden Schildmeer”)
- planologische bescherming geldt alleen voor aangewezen percelen en niet voor activiteiten op naburige percelen
- aanlegvergunningregels zijn vaak niet afgestemd op specifieke natuurwaarden
- B&W kunnen ontheffing verlenen van een bestemmingsplan zonder tussenkomst van de provincie, hiermee verdwijnt alle zicht op mogelijk cumulatieve effecten van activiteiten.

Ecologische
Hoofdstructuur

De Ecologische Hoofdstructuur moet onder dit wetsvoorstel worden gebracht.

(EHS) niet onder dit ontwerp wetsvoorstel gebracht

Drie typen natuurgebieden, deels overlappend, zijn van belang in het kader van de geldende Nederlandse natuurbescherming:

- Natura 2000 gebieden,
- Beschermde Natuurmonumenten, en
- de EHS.

Voor Natura 2000 gebieden en Beschermde Natuurmonumenten zijn regels vastgelegd in de huidige natuurbeschermingsregelgeving. De EHS is juist geregeld in planologische beleidsstukken en wordt, als het aan de regering ligt, niet vastgesteld zoals aanvankelijk was afgesproken, maar ‘herijkt’ en decentraal: omvang en bescherming van de EHS worden aanzienlijk kleiner en het is aan de provincies om dit te regelen.

Uit de beschrijvingen van de EHS in regelgeving en beleid blijkt overduidelijk dat de EHS primair een natuurfunctie heeft en slechts in de tweede plaats een planologisch doel dient. Zie onder meer de beschrijving op de website van de rijksoverheid:

“Natuurgebieden in Nederland zijn erg versnipperd waardoor de biodiversiteit afneemt. De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) heeft als doel om natuurgebieden te vergroten. Door natuurgebieden te vergroten en te verbinden met hun omgeving, kunnen planten en dieren zich makkelijker verspreiden over meer gebieden. Hierdoor zijn deze gebieden beter bestand tegen negatieve milieu-invloeden. In grotere natuurgebieden kunnen bovendien meer soorten planten en dieren leven.

(...)

Het doel van het afwegingskader Ecologische Hoofdstructuur is om de EHS als netwerk van natuurgebieden te beschermen tegen negatieve effecten van ruimtelijke ingrepen.”^[5]

Het is naar het oordeel van Natuurmonumenten onbegrijpelijk dat er, juist nu sprake is van een geheel nieuw wetsvoorstel natuur, niet de keuze wordt gemaakt om alle natuurbeschermingsregels onder te brengen in deze wet, maar dat de EHS wederom hierbuiten wordt gehouden. Uit diverse rapporten blijkt dat de EHS een cruciale functie vervult in het natuurbeschermingsbeleid. Onderzoek van Wageningen UR toont aan dat de EHS en bescherming van de daar voorkomende natuurwaarden noodzakelijk is om aan de Natura 2000 doelen te kunnen voldoen.^[6] Het rapport toont overigens ook aan dat alle aangewezen Natura 2000 gebieden in samenhang met een volledig ingevulde EHS, nog steeds niet voldoende zijn om aan de Natura 2000 doelen van de HRL te voldoen. Backes, Van Veen, e.a.

stellen dat “de te realiseren doelstelling van de Vogel- en de Habitatrichtlijnen (...) niet alleen met het instrument van de Natura 2000-gebieden [kunnen] worden gehaald” en dat er dus “een Europeesrechtelijke noodzaak [bestaat] om voor de doelen relevante natuur ook buiten de Natura 2000-gebieden te beschermen en te herstellen, met name de EHS.”^[7]

Juist nu de rol van de EHS zo cruciaal is, is het van groot belang dat deze onder hetzelfde regime valt als de natuurgebieden die de EHS beoogt te verbinden. Alleen op die manier kan een totaaloverzicht bestaan en alleen op die manier kan gericht en centraal worden gestuurd op het nakomen van onder meer de Natura 2000 verplichtingen van de HRL.

Verdrag van Bern,
artikel 4, eerste lid

Ontwerp wetsvoorstel bevat geen bepalingen voor de bescherming van de leefgebieden van soorten op bijlage I en II bij de Conventie van Bern die niet voorkomen op bijlage IV bij de HRL. Het voorstel is daardoor in strijd met artikel 4, eerste lid, van de Conventie van Bern.

Het hoofdstuk van het ontwerp wetsvoorstel dat betrekking heeft op gebiedsbescherming is uitsluitend gericht op het voldoen aan gebiedsbeschermingsverplichtingen die voortvloeien uit de HRL en VRL. Hierbij wordt voorbij gegaan aan het feit dat de Conventie van Bern ook dier- en plantensoorten strikt beschermt (bijlagen I en II bij de Conventie) die niet onder de HRL vallen en dat die Conventie ook eigen bepalingen kent voor bescherming van de leefgebieden van deze soorten. Het ontwerp wetsvoorstel is in strijd met artikel 4, eerste lid, van de Conventie van Bern omdat het in het geheel geen bepalingen bevat waarmee de leefgebieden van bijlage I en II soorten bij de Conventie die niet onder de bescherming van de HRL vallen, worden beschermd.

Onvoldoende status
“Natura 2000-
doelendocument”

“Natura 2000- doelendocument” is een te cruciaal document om als eenvoudige beleidsnotitie te worden vastgelegd.

De landelijke instandhoudingsdoelstellingen zijn op dit moment vastgelegd in een eenvoudige beleidsnotitie, het “Natura 2000-doelendocument”. De laatste versie van dit document is van 2006 en een eerste evaluatie is pas voorzien voor 2015.

Hoewel het naar Europees recht de Lidstaten vrijstaat om het document te kiezen waarin de instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgelegd, is de keuze van EL&I, een beleidsnotitie, met erg weinig bestuursrechtelijke waarborgen omgeven. Dit doelendocument vormt de basis voor de invulling van de aanwijzingsbesluiten en de bijbehorende gebiedsdoelstellingen en voor de beheerplannen en bijbehorende instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen. Er worden dus hele ‘zwarte’ besluiten gebaseerd op een buitengewoon ‘licht’

beleidsstuk. Dit doelendocument dient te zijn omgeven met aanzienlijk zwaardere rechtswaarborgen, waaronder formele inspraak. Ook zou wettelijk moeten worden vastgelegd dat het document met een vaste frequentie moet worden geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Die frequentie zou gelijk moeten zijn aan de onder HRL geldende zesjaarlijkse cyclus.

Artikel 2.1, zesde lid

Actualisatie van aanwijzingsbesluiten moet aan een termijn gebonden zijn.

In het zesde lid van artikel 2.1 is geen termijn verbonden aan de actualisatie van besluiten tot aanwijzing van een Natura 2000 gebied. Actualisatie zou de zesjaarlijkse cyclus die ook onder de HRL geldt, moeten volgen.

Artikel 2.1, zevende lid

Ook wijziging en intrekking van een aanwijzingsbesluit via uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure.

Op grond van dit artikellid heeft de Minister van EL&I de vrijheid om te besluiten of voor een wijziging of intrekking van een aanwijzingsbesluit al dan niet de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt gevolgd. Hoewel in de memorie van toelichting wordt gesteld dat alleen bij ‘kleine aanpassingen’ niet de uitgebreide procedure wordt gevolgd, laat de tekst van het voorstel de minister de ruimte om dat bij alle wijzigingen, ook substantiële, zo te doen.

Nu het primaire besluit wordt genomen op basis van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, moet dat naar het oordeel van Natuurmonumenten ook gelden voor een wijziging of intrekking. In ieder geval zou de Minister niet de vrijheid mogen hebben om naar believen wel of niet voor deze procedure te kiezen.

Artikel 2.2, eerste lid

De tekst moet duidelijker maken dat het artikellid betrekking heeft op instandhoudingsdoelstellingen voor een specifiek gebied.

Het artikel, wanneer gelezen in samenhang met voorgesteld artikel 1.1, heeft betrekking op instandhoudingsdoelstellingen voor een specifiek gebied (in tegenstelling tot landelijke instandhoudingsdoelstellingen), maar zou het duidelijker zijn als in het artikel zelf expliciet werd duidelijk gemaakt dat het om specifieke doelstellingen *voor het gebied* gaat.

Artikel 2.3, derde lid

De verplichting voor overheden om tijdig uitvoering te geven aan maatregelen die zij op grond van het beheerplan moeten uitvoeren, mag niet afhankelijk zijn van de instemming van die overheden.

Uit de tekst van voorgesteld artikel 2.3, derde lid, volgt dat de uitvoering van maatregelen uit het beheerplan afhankelijk is van de instemming van de betrokken overheden. Overheden hebben blijkbaar ook de mogelijkheid om niet in te stemmen met maatregelen en dan bestaat voor hen geen verplichting om de maatregelen uit te voeren. Dit kan een onaanvaardbare belemmering vormen bij de vaststelling en uitvoering van het beheerplan. Dit instemmingsvereiste zou moeten komen te vervallen of anders worden vormgegeven.

Artikel 2.3, vijfde lid

‘Uitsmeren’ van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen over een onbeperkte hoeveelheid andere plannen leidt tot versnippering en gebrek aan totaaloverzicht. Dit leidt tot schending door provincies van de Europeesrechtelijke verplichtingen van de HRL en VRL.

Op grond van het vijfde lid bestaat de mogelijkheid om instandhoudings- en passende maatregelen in een ander plan op te nemen dat geheel of mede op het gebied betrekking heeft.

Het artikellid specificceert niet wat voor soort plan dit kan zijn. Het betekent dat de maatregelen potentieel kunnen worden ‘uitgesmeerd’ over een veelheid aan verschillende plannen, waarbij ieder plan een stel beheermaatregelen bevat.

Juist waar het gaat om instandhoudingsdoelstellingen voor een specifiek gebied is het van belang dat alle maatregelen die moeten zorgen voor het realiseren van die doelstellingen op één plek geregeld zijn. Anders is voor de provincie niet mogelijk om te beoordelen *of* aan de gebiedsdoelstellingen wordt voldaan en om aanvullende maatregelen te nemen wanneer niet aan de doelstellingen dreigt te worden voldaan.

Het artikel in zijn huidige vorm leidt tot schending door de provincie van de Europeesrechtelijke verplichtingen van de HRL en VRL.

De laatste volzin van het vijfde luidt: “Verwijzingen naar het beheerplan voor het desbetreffende gebied in deze wet en de daarop berustende bepalingen worden gelezen als verwijzingen naar het plan, het programma of de visie, bedoeld in de eerste volzin.” De plaatsing van de geciteerde tekst is buitengewoon terloops, zeker nu daarmee bedoeld lijkt te worden dat alle wettelijke verplichtingen gerelateerd aan een beheerplan ook onverkort gelden wanneer bedoelde maatregelen in een ander plan staan.

Artikel 2.3, zesde lid

Ook wijziging en verlenging van een beheerplan via uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Op grond van dit artikellid hebben GS de vrijheid om te besluiten of voor een wijziging of verlenging van een beheerplan al dan niet de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt gevolgd.

Nu het primaire besluit tot vaststelling van een beheerplan wordt genomen op basis van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, moet dat naar het oordeel van Natuurmonumenten ook gelden voor een wijziging of verlenging daarvan. In ieder geval zouden GS niet de vrijheid mogen hebben om naar believen wel of niet voor deze procedure te kiezen.

Artikel 2.7, tweede lid

Beperken van de vergunningplicht in Natura 2000 gebieden tot projecten met mogelijk significante effecten is in strijd met artikel 6, tweede lid HRL.

De nu bestaande vergunningplicht voor projecten en activiteiten in Natura 2000 gebieden wordt significant ingeperkt. Er zal alleen nog maar een vergunningplicht gelden voor projecten met mogelijk significante effecten. Natuurmonumenten heeft hiertegen een aantal bezwaren:

- De verantwoordelijkheid voor het bepalen of al dan niet sprake is van een significant effect wordt hierdoor bij de burger gelegd, dit leidt tot rechtsonzekerheid bij burgers.
- Een individuele burger is meestal niet in staat om te beoordelen of de effecten van zijn activiteit mogelijk in samenhang met andere activiteiten tot een onaanvaardbaar cumulatief effect leidt;
- Het niet juist beoordelen door de burger van de mogelijk significante effecten van zijn activiteit kan alleen worden gehandhaafd op grond van de hiervoor beschreven zorgplicht. Dat stuit op de in het voorgaande beschreven bezwaren van ondermeer onduidelijkheid van de norm en gebrekkige handhaafbaarheid.
- Omdat burgers niet meer vantevoren bij het bevoegd gezag hoeven te melden of toestemming te vragen voor een activiteit, heeft het bevoegd gezag in het geheel geen overzicht van de activiteiten die worden ondernomen in het gebied waarvoor het verantwoordelijk is.
- Als een burger een activiteit ontplooit die een significant effect blijkt te hebben, kan het bevoegd gezag alleen reactief en niet preventief ingrijpen (door middel van de bevoegdheden in de voorgestelde artikelen 2.4 t/m 2.6) en is schade vaak al aangericht en onomkeerbaar.

Een en ander is in strijd met art 6, tweede lid, HRL, zeker nu dat lid

moet worden gezien in het licht van het voorzorgsbeginsel: een mogelijke verslechtering moet worden *voorkomen*. Een meldplicht voor activiteiten zou bedoelde strijdigheid mogelijk kunnen opheffen.

Artikel 2.7, vierde en vijfde lid

Wanneer gemeenten bevoegd gezag worden voor het verlenen van een vergunning voor projecten met een mogelijk significant effect, kan niet tijdig worden ingegrepen wanneer door cumulatieve effecten de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied in gevaar komen. Dit is in strijd met artikel 6 HRL.

B&W van betrokken gemeenten zijn het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. B&W kijken bij de beoordeling of al dan niet een omgevingsvergunning wordt verleend (waarbij zij dus ook een ‘natuurtoets’ uitvoeren), niet verder dan de eigen gemeente. Een overzicht van de gebiedsdoelstellingen, van activiteiten in naburige gemeenten en van cumulatie van effecten in het Natura 2000 gebied ontbreken daarbij. Het beoordelingskader van de omgevingsvergunning is dus te beperkt en voorgesteld artikel 2.7, vierde lid (en potentieel ook het vijfde lid), daardoor in strijd met artikel 6 HRL.

Artikel 2.7, vierde lid

Definities van ‘project’ in dit ontwerp wetsvoorstel en in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht komen niet overeen. Wabo moet worden aangepast.

De termen ‘project’ in het onderhavige ontwerp wetsvoorstel en in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (‘Wabo’) komen niet overeen. In het onderhavige ontwerp wetsvoorstel wordt, blijkens de memorie van toelichting de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (‘HvJEU’) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gevolgd. In voorgesteld artikel 1.1 van de Wabo wordt ‘project’ zo gedefinieerd dat daar alleen datgene wat in de artikelen 2.1, eerste lid, en 2.2 van de Wabo is geregeld. Deze laatste definitie is aanmerkelijk beperkter. De Wabo zou hierop moeten worden aangepast.

Artikel 2.8, tweede lid

Het geheel aan de initiatiefnemer overlaten van de beslissing of een nieuwe passende beoordeling achterwege zou mogen blijven is in strijd met artikel 6, tweede lid HRL.

Wanneer een project een voortzetting, herhaling of deel is van, een ander project waarvoor eerder al een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe inzichten oplevert, dan mag die nieuwe passende beoordeling achterwege blijven.

Natuurmonumenten heeft hiertegen de volgende bezwaren:

- De verantwoordelijkheid voor het bepalen of al dan niet sprake is van nieuwe inzichten wordt hierdoor geheel bij de initiatiefnemer gelegd, dit leidt tot rechtsonzekerheid bij initiatiefnemers.
- Een initiatiefnemer is vaak niet in staat om te beoordelen of er inderdaad geen nieuwe passende beoordeling nodig is;
- Het nemen van een onjuiste beslissing door de initiatiefnemer kan alleen worden gehandhaafd op grond van de hiervoor beschreven zorgplicht. Dat stuit op de daar beschreven bezwaren van ondermeer onduidelijkheid van de norm en gebrekkige handhaafbaarheid.
- Omdat initiatiefnemers niet vantevoren bij het bevoegd gezag hoeven te melden dat zij geen nieuwe passende beoordeling zullen uitvoeren en dat zij hun activiteit dus zonder zo'n beoordeling beginnen of voortzetten, heeft het bevoegd gezag in het geheel geen overzicht van de activiteiten die worden ondernomen in het gebied waarvoor het verantwoordelijk is.
- Als een initiatiefnemer een activiteit begint of voortzet er blijkt sprake van een significant effect dan kan het bevoegd gezag alleen reactief en niet preventief ingrijpen en is schade vaak al aangericht en onomkeerbaar.

Een en ander is in strijd met art 6, tweede lid, HRL, zeker nu dat lid moet worden gezien in het licht van het voorzorgsbeginsel: een mogelijke verslechtering moet worden *voorkomen*. Een meldplicht bij het achterwege laten van een passende beoordeling zou bedoelde strijdigheid mogelijk kunnen opheffen.

Artikel 2.8, vierde en zevende lid

Voorgesteld artikel 2.8 zou een bepaling moeten omvatten over het moment van gereed zijn van de compenserende maatregelen. Zonder dat is het artikel in strijd met artikel 6, vierde lid HRL

Uit de leidraad van de Europese Commissie met betrekking tot de HRL volgt dat compenserende maatregelen gereed moeten zijn wanneer de schade intreedt en alleen voor zover de schade gefaseerd intreedt, mogen de gerelateerde compenserende maatregelen ook gefaseerd intreden.

Voorgesteld artikel 2.8 zou een bepaling moeten omvatten over het moment van gereed zijn van de compenserende maatregelen en het gerelateerde moment wanneer gebruik gemaakt kan worden van de verleende vergunning.

Artikel 2.9, eerste lid

Uitzondering voor projecten beschreven in een beheerplan of programma sluit niet een-op-een aan bij voorgestelde artikelen 2.7 en 2.8.

Als een beheerplan of een programma zoals het PAS een project beschrijft dan geldt er voor dat project geen vergunningplicht zolang het beheerplan of het programma voldoet aan de eisen van de voorgestelde artikelen 2.7 en 2.8. Natuurmonumenten is van oordeel dat voorgesteld artikel 2.7 vierde lid en voorgesteld artikel 2.8, tweede lid, niet goed zijn te rijmen met deze uitzondering.

Artikel 2.9, tweede en vierde lid

Generiek aanwijzen van categorieën van projecten die mogelijk significante effecten hebben, als niet-vergunningplichtig is in strijd met artikel 6, derde lid HRL.

Of een project significante effecten veroorzaakt is in hoge mate locatie-specifiek. Dit blijkt onder meer uit het arrest van het HvJEU van Justitie van de Europese Unie inzake Kokkelvisserij.^[8] Alleen per individueel project kan dus beoordeeld worden of dat project, in dat specifieke geval en in combinatie met andere activiteiten in het gebied, leidt tot significante effecten. Het bij voorbaat generiek toestaan van bepaalde soorten activiteiten is derhalve in strijd met 6, derde lid HRL.

Het toevoegen van het vierde lid, waarin wordt voorgeschreven dat van de categorieën van projecten op voorhand moet zijn uitgesloten dat ze significante effecten hebben, lost die strijdigheid niet op. Het leidt enkel tot interne tegenstrijdigheid in de regelgeving.

Natuurmonumenten is van oordeel dat deze uitzondering niet in het ontwerp wetsvoorstel opgenomen zou mogen worden.

Artikel 2.9, derde en vierde lid

Generiek aanwijzen van categorieën van gevolgen van plannen of projecten als niet-significant is in strijd met artikel 6, derde lid HRL.

Of een bepaalde gevolgen significante zijn is van geval tot geval verschillend. Ook dit volgt uit het arrest van het HvJEU inzake Kokkelvisserij.^[9] Alleen per individueel project kan dus beoordeeld worden of de gevolgen van dat project, in dat specifieke geval en in combinatie met andere activiteiten in het gebied, significant zijn. Het bij voorbaat generiek de significantie uitsluiten van bepaalde gevolgen is derhalve in strijd met 6, derde lid HRL.

Het toevoegen van het vierde lid, waarin wordt voorgeschreven dat van de categorieën van gevolgen op voorhand moet zijn uitgesloten dat ze significant zijn, lost die strijdigheid niet op. Het leidt enkel tot interne tegenstrijdigheid in de regelgeving.

Natuurmonumenten is van oordeel dat deze uitzondering niet in het ontwerp wetsvoorstel opgenomen zou mogen worden.

SOORTEN

Intrinsieke waarde

Ontwerp wetsvoorstel moet bepaling bevatten over de intrinsieke waarde van de dieren waarop het ontwerp wetsvoorstel betrekking heeft.

In de Wet dieren is de intrinsieke waarde van het dier een belangrijk punt. Deze waarde komt terug in de considerans, in voorgesteld artikel 1.3 van de wet en ook de memorie van toelichting bij de wet, alsmede andere toelichtende stukken bij het ontwerp wetsvoorstel, besteden veel aandacht aan deze intrinsieke waarde.^[10] Het gaat daar echter alleen over gehouden dieren, niet over de niet-gehouden dieren die onderwerp zijn van het onderhavige ontwerp wetsvoorstel.

Naar het oordeel van Natuurmonumenten hebben ook niet-gehouden dieren een intrinsieke waarde (en Natuurmonumenten kan zich slecht voorstellen dat de regering daar anders over denkt). Dit dient tot uitdrukking te komen in het ontwerp wetsvoorstel, niet alleen door het opnemen van een artikel waarin die waarde wordt erkend, maar ook in de afwegingen die in het ontwerp wetsvoorstel worden gemaakt met betrekking tot de bescherming van diersoorten. Onder meer beslissingen om bescherming te ontnemen aan bepaalde soorten dienen te worden onderbouwd met overwegingen ten aanzien van de intrinsieke waarde van het dier, dit uiteraard naast solide ecologische en andere overwegingen.

Artikelen 3.1 en 3.5

Toevoegen van een opzetvereiste aan de verbodsbepalingen van de voorgestelde artikelen 3.1 en 3.5 maakt het handhaven van de verboden in de praktijk lastig tot onmogelijk. Hoewel met deze toevoeging de bewoordingen van de HRL en VRL letterlijk worden gekopieerd, leidt de gebrekkige handhaving tot strijd met artikel 12 HRL en artikel 5 VRL.

Al bij de totstandkoming van de Flora- en faunawet werd opgemerkt dat het welhaast onmogelijk is om in algemene bewoordingen de precieze grens te bepalen tussen opzettelijk en niet opzettelijk handelen en dat het telkenmale bewijzen dat sprake is van opzettelijk handelen een ingewikkelde beoordeling vergt van de verbaliserende ambtenaar. Daarbij werd vermeld dat het strafrechtelijk opportunitieitsbeginsel de mogelijkheid laat om een goede middenweg te vinden tussen enerzijds het belang van bescherming van soorten en anderzijds het belang van het doorgang vinden van activiteiten.^[11] Juist om effectieve

handhaving te bevorderen werd bij totstandkoming van de Flora- en Faunawet gekozen om dit opzetvereiste niet op te nemen. Deze handhavingskwestie is nog precies dezelfde en juist door het opnemen van het opzetvereiste bij de verboden kunnen deze verboden in de praktijk niet effectief worden gehandhaafd. Dat is in strijd met artikel 5 VRL en artikel 12 HRL.

Artikel 3.1, vierde en vijfde lid

Opnemen van de bepaling dat opzettelijke verstoringen van vogels niet verboden zijn zo lang de staat van instandhouding van de soort niet in gevaar komt, is in strijd met artikel 5 VRL.

Het verbod op het opzettelijk storen van vogels is niet van toepassing indien de verstoring niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de betreffende soort. Hoewel deze tekst letterlijk te vinden is in de VRL, is het letterlijk overnemen daarvan in dit ontwerp wetsvoorstel in strijd met diezelfde VRL.

De bepaling uit de VRL is uitdrukkelijk bedoeld voor de lidstaten. Alleen een lidstaat is in staat om te beoordelen of de staat van instandhouding van een soort in gevaar komt en het is dus aan de lidstaat om zijn regelgeving zo vorm te geven dat aan deze voorwaarde wordt voldaan. In het ontwerp wetsvoorstel wordt die beoordeling gelegd bij het individu dat opzettelijk verstoort. Het is voor een individu echter onmogelijk om te beoordelen of een verstoring van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding en juist omdat een onhaalbaar kennisniveau wordt gevraagd, zal het een individu vrijwel nooit verweten kunnen worden dat hij met zijn verstoring de staat van instandhouding van de soort wezenlijk heeft beïnvloed. Handhaving van dit verbod is dan ook niet mogelijk, hetgeen het verbod zelf dus *de facto* tot een dode letter maakt. Het is lidstaten niet toegestaan om de verboden van de VRL zo vorm te geven dat zij niet werken en de toevoeging van het vijfde lid aan voorgesteld artikel 3.1 is dan ook in strijd met de VRL.

Artikel 3.11, eerste lid

De keuze om alleen nog voor zoogdieren, amfibieën en reptielen die niet op grond van internationale verplichtingen strikt beschermd moeten worden, een verbod op opzettelijk doden op te nemen, is volstrekt onvolledig gemotiveerd.

Met dit ontwerp wetsvoorstel verdwijnt de strikte bescherming van 149 dier- en plantensoorten die op grond van de huidige regelgeving wel strikt beschermd worden. Daarvoor in de plaats komt voor een selecte groep diersoorten (zoogdieren, amfibieën en reptielen), een verbod op opzettelijk doden (voorgesteld artikel

3.11) in combinatie met de eerder besproken ‘zorgplicht’. Dit betekent onder meer dat:

- voor de voorheen strikt beschermde zoogdieren, amfibieën en reptielen, waaronder de das en de gewone zeehond, geldt dat zij gevangen mogen worden en verontrust en dat hun holen vernield mogen worden;

vissoorten als grote modderkruiper en beekprik, vermeld als respectievelijk kwetsbaar en bedreigd op de Nederlandse Rode Lijst, niet meer strikt worden beschermd en dus ongehinderd gevangen en gedood mogen worden;

alle Nederlandse planten die hun strikte bescherming verliezen (waaronder meerdere zeldzame orchideeënsoorten), nu ongehinderd geplukt, verzameld, afgesneden, ontworteld en vernield mogen worden;

een flink aantal zeldzame Nederlandse vlindersoorten, waaronder de iepenpage die als ernstig bedreigd op de Nederlandse Rode Lijst staat, mogen worden gedood en verstoord.

De overwegingen die aan het schrappen van de bescherming van deze soorten ligt, zijn minimaal. Het lijkt er vooral om te gaan dat alles wat niet internationaal is voorgeschreven moet worden geschrapt. Daarbij is echter niet meegenomen dat in de afgelopen jaren nu juist veel tijd, geld en moeite is gestoken in het behouden en beschermen van de soorten die nu hun bescherming verliezen. Een goed wetsvoorstel hoort in zijn memorie van toelichting te onderbouwen waarom daar nu plotseling een einde aan wordt gemaakt en hoe het verantwoord kan zijn om deze investeringen in een klap waardeloos te maken. Er is in de gebrekkige onderbouwing ook niet meegenomen dat een flink deel van de soorten die nu vogelvrij worden verklaard is opgenomen op de Nederlandse Rode Lijsten als ‘bedreigd’ of zelfs ‘ernstig bedreigd’. Het niet meer bieden van enige noemenswaardige bescherming aan een als ‘ernstig bedreigd’ gekenschetste soort zou in Nederland niet mogen plaatsvinden en dient toch op zijn minst vergezeld te gaan van een deugdelijke motivering.

Een ontwerp wetsvoorstel dat zelfs de meest minimale motivering op deze punten ontbeert, kan niet worden vastgesteld.

Daarnaast wordt in het ontwerp wetsvoorstel in het geheel niet gemotiveerd waarom zoogdieren, amfibieën en reptielen wel de bescherming van een verbod op opzettelijk doden zouden mogen genieten en ander dieren niet. Bovendien geldt dat alle andere ‘verboden handelingen’ zonder enige belemmering mogen worden verricht bij deze zoogdieren, amfibieën en reptielen. Dassen, adders en gewone zeehonden mogen onder meer worden gevangen, verstoord en hun voortplantingsplaatsen of rustplaatsen verstoord

of vernield. Al deze handelingen zijn uiteindelijk net zo schadelijk zijn voor een dier en voor de soort als het opzettelijk doden. Enkel een verbod op opzettelijk doden is dus in zekere zin een wassen neus en brengt geen daadwerkelijke bescherming voor deze dieren.

Artikel 3.11, derde lid

Op het toch al minimale verbod op opzettelijk doden van voorgesteld artikel 3.11, eerste lid, worden in het derde lid zo ruime uitzonderingsgronden toegestaan dat deze de werking van het verbod geheel teniet doen.

Het derde lid van voorgesteld artikel 3.11 geeft zeer ruime redenen om ontheffing of vrijstelling te verlenen van de toch al minimale bescherming die voorgesteld artikel 3.11, eerste lid, biedt. Een deel daarvan komt overeen met uitzonderingsgronden die ook nu al worden gehanteerd. Twee gronden springen eruit als uitzonderlijk ruim en ongedefinieerd.

“Voorkoming van overlast door dieren” is blijkens onderdeel b. een reden om vrijstelling of ontheffing te verlenen. Dit onderdeel specificiert niet om wat voor overlast het zou gaan, terwijl juist overlast een in hoge mate subjectief begrip is. Het artikel is bovendien zo geformuleerd dat de ‘overlast’ niet eens veroorzaakt hoeft te worden door de dieren ten aanzien van wie ontheffing of vrijstelling wordt verleend.

“het algemeen belang” is een andere uitzonderingsgrond die wordt aangevoerd. Deze uitzonderingsgrond is niet terug te vinden in de huidige regelgeving en is naar het oordeel van Natuurmonumenten veel te weinig specifiek. Aangezien overheden zich per definitie bezig houden met het algemeen belang, lijkt deze uitzonderingsgrond de mogelijkheid te bieden om voor vrijwel alles dat de rijks- of provinciale overheid aangaat ontheffing of vrijstelling te verlenen. Daarmee wordt het effect van het toch al minimale verbod van het eerste lid volledig teniet gedaan.

In ieder geval deze twee gronden zouden geen reden mogen zijn om het minimale verbod op opzettelijke doden opzij te zetten, vindt Natuurmonumenten.

Gedragscodes

Het ontwerp wetsvoorstel zou een regeling voor gedragscodes moeten bevatten. Het mag niet geheel aan de provincies worden gelaten om al dan niet te kiezen voor het gebruik van gedragscodes.

Hoewel in de memorie van toelichting lippendienst wordt bewezen aan de gedragscode verdwijnt deze met dit ontwerp wetsvoorstel uit het regelgevend kader. Het staat provincies nu vrij om al of niet een gedragscode vast te stellen maar zij zijn daartoe op geen enkele manier verplicht. Natuurmonumenten ziet dit als een gemiste kans.

Natuurmonumenten is van oordeel dat in dit ontwerp wetsvoorstel een wettelijke verplichting opgenomen zou moeten worden tot het vaststellen van een gedragscode, welke codes zouden moeten gelden in geval er door de provincie vrijstelling wordt verleend of in die situaties waar alleen gehandhaafd kan worden op basis van de zorgplicht ex artikel 1.8, al dan niet in combinatie met voorgesteld artikel 3.11. De bepalingen zouden vergelijkbaar kunnen zijn met de bepalingen over gedragscodes zoals die nu zijn opgenomen in het Besluit en de Regeling vrijstelling. De wettelijke bepaling zou een kaderbepaling kunnen zijn die de mogelijkheid laat aan provincies om, binnen het kader, nadere invulling te geven en zo, indien nodig, provinciaal maatwerk te bieden.

Natuurmonumenten verwacht dat ook bij projectontwikkelaars animo zal bestaan voor een wettelijk meer 'aangeklede' regeling voor de gedragscodes, zoals dat nu ook al het geval is. De gedragscodes geven de projectontwikkelaars immers zekerheid over het kunnen doorgaan van hun projecten.

Artikel 3.12

Voorgesteld artikel 3.12 voldoet niet aan de vereisten van de HRL en VRL dat voor schadebestrijding alleen een uitzondering mag worden gemaakt op de strikte verboden van de richtlijnen wanneer geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort en geen andere bevredigende oplossing bestaat. Ook is het gehanteerde schadebegrip ruimer dan de richtlijnen toestaan. Het artikel is hierdoor strijdig met artikel 16 HRL en artikel 9 VRL. Ook voor de niet Europees en internationaal strikt beschermde soorten is het schadebegrip veel te ruim.

Natuurmonumenten heeft tegen voorgesteld artikel 3.12 in zijn huidige vorm een aantal bezwaren.

Ten eerste bestaat er in de tekst geen verband tussen het eerste lid en de daarop volgende leden. Dit betekent dat in de huidige formulering de bestrijding op grond van de leden 2 en verder niet noodzakelijk beperkt is tot die soorten die op grond van het eerste lid worden aangewezen. Het artikel zou daarop in ieder geval moeten worden aangepast.

Maar zelfs welwillend lezend kan Natuurmonumenten zich niet aan de indruk onttrekken dat in het artikel voorbij lijkt te worden gegaan aan het feit dat schadebestrijding, waar het schade veroorzaakt door internationaal strikt beschermde soorten betreft, 'gewoon' aan de eisen van HRL, VRL en de relevante internationale verdragen moet voldoen. Dat betekent dat, alvorens inbreuk gemaakt kan worden op de voor deze soorten geldende verboden, vastgesteld moet worden dat geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort en dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat (artikel 16, eerste lid

HRL, artikel 9, eerste lid VRL). Voorgesteld artikel 3.12 spreekt van ‘niet in hun voortbestaan bedreigd of dat gevaar lopen’, dat is niet hetzelfde als de eisen van HRL en VRL. Het artikel maakt in het geheel geen melding van het vereiste dat geen andere bevredigende oplossing bestaat. Om deze redenen is het artikel in strijd met artikel 16 HRL en artikel 9 VRL.

Ook het feit dat de uitzonderingsgronden van HRL en VRL (respectievelijk “ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom” en “ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren”) zodanig worden opgerekt dat daar nu dreigende schade niet alleen in een lopend jaar maar ook ‘in het daarop volgende jaar’ onder valt en niet alleen schade rechtstreeks aan gronden of opstallen, maar schade in het gehele werkgebied van de wildbeheereenheid waar de gronden of opstallen zijn gelegen. Deze te ruime interpretatie is in strijd met artikel 16 HRL en artikel 9 VRL, zeker gezien het feit dat die bepalingen moeten worden uitgelegd in het licht van het voorzorgsbeginsel.

Het schadebegrip dat wordt gehanteerd bij schade door dieren van soorten die onder de minimale bescherming van voorgesteld artikel 3.11 vallen, is naar het oordeel van Natuurmonumenten veel te ruim. Toegestaan wordt dat ‘alle bij verordening aangewezen vormen van schade’ aanleiding kunnen zijn om de op grond van voorgesteld artikel 3.11 beschermde soorten te bestrijden. Deze formulering maakt het mogelijk om hierbij ook schade te betrekken die volstrekt niet gerelateerd is aan deze diersoorten. Dat kan niet de bedoeling zijn van dit artikel en Natuurmonumenten is van oordeel dat ook voor die soorten een beperkte definitie van schade dient te worden gehanteerd, waarbij duidelijk is dat alleen in geval van schade die rechtstreeks verband houdt met deze dieren, eventueel tot bestrijding over kan worden gegaan. Overigens dient ook bij deze soorten te gelden dat eerst bezien moet worden of er andere bevredigende oplossingen bestaan. Ook het doden van deze minimaal beschermde dieren ten behoeve van schadebestrijding zou alleen als *ultimum remedium* mogen worden gehanteerd.

Artikel 3.14

Erkenning van Faunabeheereenheden in ontwerp wetsvoorstel

Het streven van de rijksoverheid om het aantal erkenningen terug te dringen heeft in dit geval een wat artificieel karakter. Uit de bestaande wetgeving is simpelweg de erkenning van de faunabeheereenheden (FBEs) geschrapt maar voor het overige is een en ander grotendeels gelijk gebleven. Dat geeft voorgesteld artikel 3.14 een wat wonderlijk karakter omdat enerzijds, ingevolge het eerste lid, het al dan niet organiseren als FBE een volstrekt vrijblijvend karakter heeft, maar in gevolge het tweede lid wel dwingende regels worden voorgeschreven ingeval er sprake is van

een FBE. Die vrijblijvendheid enerzijds en dwingendheid anderzijds verhouden zich niet goed tot elkaar. In het artikel zou de nu bestaand erkenning weer moeten worden opgenomen.

Naar het oordeel van Natuurmonumenten vervullen FBEs een belangrijke rol bij planmatig beheer en schadebestrijding. Zij zouden deze rol moeten kunnen blijven vervullen en het ontwerp wetsvoorstel zou zo moeten worden vormgegeven dat zij die rol zo goed mogelijk kunnen uitoefenen.

Artikel 3.15

Goedkeuring van Faunabeheerplannen in ontwerp wetsvoorstel

Anders dan in de huidige wetgeving voorziet het ontwerp wetsvoorstel niet in de goedkeuring van een Faunabeheerplan (FBP). In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat dit niet nodig zou zijn omdat bij ontheffingverlening in combinatie met voorgesteld artikel 3.15 ook het FBP getoetst wordt. Ook dit leidt tot een wetstechnisch wat wonderlijke situatie. Enerzijds worden er op grond van voorgesteld artikel 3.14, derde lid, dwingend regels gesteld voor FBPs, maar anderzijds vindt toetsing of ook aan die regels is voldaan dus alleen plaats ingeval sprake is van ontheffingverlening. Het toetsingskader bij ontheffingverlening is beperkt en dat betekent dat naar alle waarschijnlijkheid een FBP niet in zijn volledigheid getoetst zal worden, maar alleen voor zover relevant voor de ontheffingverlening.

Naar het oordeel van Natuurmonumenten is dit onvoldoende, juist gezien de belangrijke rol die FBEs en hun FBPs vervullen bij planmatig beheer en schadebestrijding.

Artikel 3.15, tweede lid

Faunabeheereenheden moeten als enige gerechtigd zijn om ontheffing te krijgen voor schadebestrijding en beheer, alleen zo kunnen beheer en schadebestrijding kundig en planmatig gebeuren.

Het tweede lid van voorgesteld artikel 3.15 biedt de mogelijkheid voor GS om ontheffingen voor beheer en schadebestrijding te verlenen zonder tussenkomst van FBE, wanneer er geen noodzaak is voor een Faunabeheerplan, geen noodzaak voor het inschakelen van een FBE of wanneer er ter plaatse geen FBE actief is.

Naar het oordeel van Natuurmonumenten zijn zowel schadebestrijding als beheer activiteiten die met de grootst mogelijke zorgvuldigheid moeten worden toegepast, waarbij de uiterste zorg wordt betracht voor het in stand houden van populaties en waar met kennis en kunde wordt bezien wat de voor de soort minst ingrijpende manier is om te beheren of schade te bestrijden. Bij een FBE bestaat die kennis en kunde en in een FBP is dit vastgelegd. Het is naar het oordeel van Natuurmonumenten

niet verantwoord om aan anderen dan FBEs ontheffing te verlenen als daaraan niet het dwingend vereiste is verbonden dat zij dezelfde kennis en kunde hebben als FBEs.

Een andere reden om ontheffingen voor schadebestrijding en beheer alleen aan FBEs te geven is dat hierdoor de verantwoordelijkheid in het gebied van de FBE centraal belegd is (en niet versnipperd). Ook dat bevordert duurzaam en planmatig beheer en schadebestrijding.

Artikel 3.16, eerste lid

Alleen personen die aan wettelijke kennis- en opleidingseisen voldoen zouden de opdracht mogen krijgen om de stand van een diersoort terug te brengen. Dat zou bovendien alleen mogen gebeuren indien afdoende is aangetoond dat geen andere bevredigende oplossing bestaat.

Ingevolge voorgesteld artikel 3.16 kunnen personen of groepen van personen de opdracht krijgen van GS om de stand van bepaalde diersoorten terug te brengen. Zoals de bepaling nu is geformuleerd kan werkelijk iedereen een dergelijke opdracht krijgen. Er worden in het geheel geen eisen gesteld op het gebied van kennis en opleiding en evenmin wordt er aan GS nog de opdracht gegeven om te onderzoeken of er geen andere bevredigde oplossingen zijn. Het artikel dient naar het oordeel van Natuurmonumenten minimale kennis- en opleidingseisen te bevatten voor de daar bedoelde personen en groepen van personen. Ook zou GS, alvorens een dergelijke opdracht te geven, moeten aantonen dat geen andere bevredigende oplossing bestaat.

Artikel 3.17, derde lid

Alleen personen die aan wettelijke kennis- en opleidingseisen voldoen zouden de opdracht mogen krijgen om de stand van invasieve exoten tot nul terug te brengen. Dat zou bovendien alleen mogen gebeuren indien afdoende is aangetoond dat geen andere bevredigende oplossing bestaat.

Ingevolge voorgesteld artikel 3.17, derde lid kunnen een of meer personen worden aangewezen door GS die toegang hebben tot aangewezen gronden. In het derde lid wordt geen verband gelegd met de andere leden van het artikel. Het artikellid maakt dus niet duidelijk waarom de personen worden aangewezen en evenmin op welke gronden de aanwijzing van gronden plaatsvindt. Het artikel moet hierop worden aangepast.

Aannemende dat de personen in kwestie worden aangewezen om de stand van bepaalde invasieve exoten tot nul terug te brengen, maken Natuurmonumenten hier een bezwaar vergelijkbaar aan dat bij voorgesteld artikel 3.16. Zoals de bepaling nu is geformuleerd kan werkelijk iedere persoon door GS worden aangewezen. Er worden in het geheel geen eisen gesteld op het gebied van kennis en opleiding en evenmin wordt er aan GS nog de opdracht gegeven

om te onderzoeken of er geen andere bevredigde oplossingen zijn dan het terugbrengen van de stand van de soort tot nul. Het artikel dient naar het oordeel van Natuurmonumenten minimale kennis- en opleidingseisen te bevatten voor de daar bedoelde personen. Ook zou GS, alvorens een dergelijke aanwijzing wordt gegeven, moeten aantonen dat geen andere bevredigende oplossing bestaat.

Artikel 3.18

De lijst met bejaagbare soorten niet zou mogen worden uitgebreid. Plaatsing van soorten op die lijst staat juist in de weg aan planmatig beheer en bestrijding van schade door deze soorten. Daarnaast zou het ontwerp wetsvoorstel jacht alleen mogelijk mogen maken als allerlaatste optie en onder strenge voorwaarden. Het ontwerp wetsvoorstel zou hierop moeten worden aangepast.

Onder verwijzing naar een noodzaak tot schadebestrijding, wordt het aantal bejaagbare soorten met dit ontwerp wetsvoorstel meer dan verdubbeld. Tot de nieuw bejaagbare soorten behoren wild zwijn, ree, damhert, edelhert, grauwe gans, kolgans en smient. Wanneer dit voorstel wet wordt, kan ongehinderd plezierjacht op deze soorten plaatsvinden, zolang maar een 'redelijke stand' (derde lid) wordt gehandhaafd.

Naar het oordeel van Natuurmonumenten zou jacht alleen mogen plaatsvinden voor zover noodzakelijk bij planmatig beheer en voor schadebestrijding en dan alleen nog als allerlaatste mogelijkheid, wanneer afdoende is aangetoond dat geen andere bevredigende oplossing mogelijk is. Van een zo beperkt en streng geclausuleerd toestaan van jacht is in het voorliggende ontwerp wetsvoorstel geen sprake.

Naar het oordeel van Natuurmonumenten is in ieder geval voor de soorten wild zwijn, ree, damhert en edelhert schade een onvoldoende reden om deze soorten op de lijst te plaatsen. De cijfers van het Faunafonds over uitgekeerde schadebedragen per diersoort^[12] tonen aan dat voor deze vier soorten de schadebedragen relatief laag zijn. Schade is daarom een oneigenlijk argument om jacht op deze soorten te openen.

Daarenboven geldt dat door het plaatsen van nieuwe soorten op de lijst van bejaagbare soorten juist de waarborgen voor planmatig beheer van deze soorten aanzienlijk worden teruggebracht, dat het gevaar bestaat dat de stand van de soort alsnog door overbenutting in gevaar komt en dat discussies over wat een 'redelijke stand van bejaagbare soorten' is, tot een toename van juridische geschillen zullen leiden.

Voor de op de lijst opgenomen ganzensoorten is bovendien juist recent door zeven natuur-, landschaps- en boerenorganisaties, waaronder Natuurmonumenten, het zogenaamde 'ganzenakkoord'

bereikt. Kern van dit akkoord is om via regionaal maatwerk een populatiereductie van de jaarrond in Nederland verblijvende ganzen te realiseren en in de winterperiode de ganzen met rust te laten. De zeven organisaties menen dat voor de bestrijding van ganzen dus duidelijk een andere bevredigende oplossing bestaat en dat ook om die reden de grauwe gans, kolgans en smient van de lijst met bejaagbare soorten gehaald zou moeten worden.

Tot slot merkt Natuurmonumenten op dat jacht bij grote delen van de samenleving afkeer oproept en dat ook dat een reden is die expliciet moet worden meegewogen bij een beslissing tot uitbreiding van de jacht, hetgeen tot nu toe niet is gebeurd.

Artikel 3.18, tweede en derde lid

Door uitbreiding van het aantal bejaagbare soorten wordt de druk op de jachthouder om te jagen in zijn jachtveld aanzienlijk groter. Dit leidt tot jagen in situaties waar jagen vanuit natuurbeschermingsoogpunt niet nodig en niet wenselijk is.

Door uitbreiding van het aantal bejaagbare soorten neemt de verantwoordelijkheid van de jachthouder voor het handhaven in zijn jachtveld van een 'redelijke stand' toe. Immers, wanneer voldoende causaal verband bestaat tussen niet (afdoende) jagen op exemplaren van een soort door de jachthouder en schade geleden door derden ten gevolge van de aanwezigheid van exemplaren van die soort, dan dient de jachthouder deze schade te vergoeden. Deze bepaling, in combinatie met een grotere lijst van bejaagbare soorten, kan ertoe leiden dat grondeigenaren zoals Natuurmonumenten eerder geneigd zullen zijn om jacht op hun gronden toe te staan (om mogelijke schade 'bij de burens' te voorkomen), terwijl zij dit anders vanuit natuurbeschermingsoogpunt niet zouden toestaan.

Natuurmonumenten kan zich niet aan de indruk onttrekken dat hier onder het mom van schadebestrijding in feite sprake is van een bezuinigingsmaatregel. Schade die door de jachthouder aan derden wordt vergoed hoeft immers niet meer te worden uitgekeerd door het Faunafonds (of de provinciale equivalenten die mogelijk op grond van dit ontwerp wetsvoorstel worden vastgesteld).

Artikel 3.20, tweede lid

De periode waarin de jacht geopend is moet aan dwingende beperkingen worden gebonden.

De beperkingen naar tijd en plaats die aan de jacht gesteld kunnen worden zijn te vrijblijvend opgeschreven. In de huidige formulering is het ook mogelijk om in het geheel geen beperking aan te brengen. Het is vanuit natuurbeschermingsoogpunt ongewenst dat jacht jaarrond zou plaatsvinden.

Naar het oordeel van Natuurmonumenten zou dit artikellid moeten

luiden: “Bij ministeriële regeling wordt bepaald in hoeverre de jacht op een bejaagbare soort is geopend en wordt de opening van de jacht naar plaats of tijd beperkt, waarbij de jacht tenminste in de periode van 1 februari tot 15 augustus van ieder jaar niet is geopend.”

Artikel 3.21

Afschotplannen zouden deel uit moeten maken van bredere plannen voor beheer en schadebestrijding (FBPs). FBEs zijn de aangewezen instanties voor het ontwikkelen van dergelijke plannen, inclusief – indien nodig- afschotplannen.

Op grond van voorgesteld artikel 3.21 krijgen Wildbeheereenheden (WBEs) als extra taak om afschotplannen op te stellen voor ree en damhert. Jacht op deze twee soorten kan alleen op basis van een goedgekeurd afschotplan plaatsvinden. Bij amvb kan besloten worden om hen ook dergelijke plannen te laten opstellen voor andere bejaagbare soorten.

Het afschotplan wordt in het ontwerp wetsvoorstel gepresenteerd als een geïsoleerd plan enkel en alleen gericht op de plezierjacht. Als al sprake is van afschotplannen dienen deze deel uit te maken van bredere plannen (FBPs) gericht op beheer en schadebestrijding, waarbinnen jacht alleen in laatste instantie aan de orde is en alleen nadat afdoende is bezien of geen andere bevredigende oplossingen bestaan.

WBEs zijn uitvoerende instanties en niet de aangewezen organisaties voor planmatig beheer en schadebestrijding. Dit moet in handen zijn van de FBEs. Alleen in opdracht van de FBEs en binnen het kader van een FBP en de daarin opgenomen voorwaarden zou een WBE over mogen gaan tot afschot.

Jacht in Natura
2000 gebieden

Jacht in Natura 2000 gebieden mag niet worden toegestaan omdat de kans dat hierdoor strikt beschermde soorten verstoord worden erg groot is. Dat is in strijd met de HRL en VRL.

Op grond van dit ontwerp wetsvoorstel zou het mogelijk worden om te jagen in Natura 2000 gebieden. Hoewel de jacht niet noodzakelijk zou plaatsvinden op Europees en internationaal strikt beschermde de soorten, heeft jacht in een Natura 200 gebied waar deze soorten voorkomen al snel verstoring van deze soorten tot gevolg (en met het betreden van een Natura 2000 gebied om te jagen is sprake van voorwaardelijke opzet tot verontrusten). Een en ander verdraagt zich niet met artikel 12 HRL en artikel 5 VRL, zeker niet gezien het feit dat deze artikelen worden uitgelegd in het licht van het voorzorgsbeginsel.

Ook voor de jager is deze uitbreiding naar alle waarschijnlijkheid niet gewenst omdat hij steeds middels een passende beoordeling

zal moeten aantonen, dat de uitvoering van de jacht geen significante effecten heeft.

Artikel 3.28, derde lid

In voorgesteld artikel 3.28, derde lid zou een verwijzing naar artikel 3.1, vierde lid moeten worden opgenomen.

In dit artikellid wordt verwezen naar het recht van afpaling en het verontrusten van eenden binnen de afpalingkring. Naar het oordeel van Natuurmonumenten zou het relevante criterium hier moeten zijn of de eendenkooi als zodanig in gebruik is, dan wel vangklaar. Het al dan niet gelden van een afpalingsrecht is naar het oordeel van Natuurmonumenten minder relevant. Wel zou hier een verwijzing moeten worden opgenomen naar het verbod op verstoren (art 3.1, vierde lid).

Artikel 3.29

Bepaling over ‘onnodig lijden’ dient een centraler plaats te krijgen in het ontwerp wetsvoorstel en behoeft dringend andere bewoording.

Helemaal achterin hoofdstuk 3 is nu een overkoepelende bepaling opgenomen over ‘onnodig lijden’. Aangezien deze bepaling relevant is bij veel van de activiteiten ten aanzien van dieren die in de eerdere paragrafen van hoofdstuk 3 zijn geregeld, lijkt het aan te bevelen om het artikel vooraan in hoofdstuk 3 te plaatsen. Bijvoorbeeld samen met een bepaling over de intrinsieke waarde van dieren.

De term ‘onnodig lijden’ is naar het oordeel van Natuurmonumenten buitengewoon ongelukkig. Het suggereert dat er ook vormen van lijden zijn die ‘nodig’ zijn en die wel zijn toegestaan. Het artikel moet anders verwoord worden. De artikelen 1.4 en 2.1 van de Wet dieren zouden hierbij tot inspiratie kunnen dienen.

HOUTOPSTANDEN

Artikel 4.3, tweede lid

Geen herplantplicht bij tenietgaan van houtopstanden door natuurlijke processen.

De wijze waarop het tweede lid nu is vormgegeven heeft tot gevolg dat een herplantplicht in feite ook geldt in geval sprake is van allerlei natuurlijke processen zoals storm, insectenplagen, schimmelaantastingen en overstroming. Het kan naar het oordeel van Natuurmonumenten niet de bedoeling zijn dat beheerders hier een standaardverplichting tot herbepanting zouden hebben. Het gaat hier immers om door de mens veroorzaakte tenietdoen van bos en om natuurlijke processen. Iedere andere invulling druist in tegen natuurlijk natuurbeheer en is bovendien onevenredig kostbaar.

Door ‘tenietgaan’ te vervangen door ‘actief of opzettelijk tenietdoen’ zou dit verholpen kunnen worden.

Artikel 4.3, zesde lid

Verlengde termijn voor vervangen van niet aangeslagen herbepanting in geval van natuurlijke verjonging.

Op grond van dit artikellid moet herbepanting die niet is aangeslagen, binnen drie jaren na de herbepanting worden vervangen. Natuurlijke verjonging in natuurgebieden met ook grazers heeft echter meer tijd nodig. Vanuit een oogpunt van natuurwaarde is het bovendien ook niet gewenst dat open plekken meteen weer dicht bos worden.

Voorgesteld wordt om de volgende tekst toe te voegen: “Wanneer natuurlijke verjonging wordt nagestreefd, het bos niet oneigenlijk wordt gebruikt, verjonging redelijkerwijs mogelijk is en natuurlijke verjonging niet wordt tegengegaan, verlenen GS uitstel voor een termijn van herplant tot in totaal zes jaar, met de mogelijkheid om dit uitstel eenmalig met drie jaar te verlengen.”

Een en ander is eerder ook in Bosschapsverband aan de orde gesteld.

Artikel 4.4

Uitzondering op de meld- en herplantplicht voor houtkap niet alleen in Natura 2000 gebieden, maar waar nodig ook daarbuiten.

Het bereik van dit artikel is te beperkt. Het geeft nu alleen een uitzondering op de meld- en herplantplicht voor houtkap in het kader van maatregelen in Natura 2000 gebieden en wanneer verbonden aan soortenbeschermingsmaatregelen. Problemen met dichtgroeïende heide (die dan plotseling bos is en niet meer mag worden verwijderd) of het ten behoeve van natuurherstel van heiden of bijzondere graslanden kappen van bos op plaatsen waar dit nodig is, is echter even noodzakelijk binnen als buiten Natura 2000 gebieden.

Voorgesteld wordt om deze uitzondering een breder bereik te geven of hier in de definitie van houtopstanden rekening mee te houden (zie eerder commentaar bij artikel 1.1).

VERGUNNINGEN, ONTHEFFINGEN, VERPLICHTINGEN

Artikel 5.1, derde lid

Voorgesteld artikel 5.1 zou een bepaling moeten omvatten over het moment van gereed zijn van de compenserende maatregelen. Zonder dat is het artikel in strijd met artikel 6, vierde lid HRL.

Uit de leidraad van de Europese Commissie met betrekking tot de HRL volgt dat compenserende maatregelen gereed moeten zijn wanneer de schade intreedt. Alleen voor zover de schade gefaseerd intreedt, mogen de gerelateerde compenserende maatregelen ook gefaseerd intreden. Voorgesteld artikel 5.1, derde lid moet vereisten bevatten over het moment van gereed zijn van de compenserende maatregelen en het gerelateerde moment wanneer gebruik gemaakt kan worden van de verleende vergunning.

Artikel 5.2

Verwijzing naar Dienstenwet onjuist

Artikel 28 van de Dienstenwet heeft geen eerste lid en bestaat uit slechts één zin, waarin precies het tegenovergestelde staat van wat nu in voorgesteld artikel 5.2 staat. Dit behoeft uitleg en aanpassing.

Artikel 5.5

Onwenselijke uitbreiding ‘PAS-constructie’ naar ‘schadelijke stoffen’

De mogelijkheid tot saldering die in de huidige wetgeving alleen voor stikstof is toegestaan is met dit ontwerp wetsvoorstel nu uitgebreid tot ‘schadelijke stoffen’, waarbij een definitie van ‘schadelijke stoffen’ ontbreekt. Naar het oordeel van Natuurmonumenten is de uitbreiding ongewenst en dient in ieder geval een sluitende definitie van ‘schadelijke stoffen’ te worden opgenomen.

FINANCIËLE BEPALINGEN

Artikel 6.1

Bepaling over provinciale schadevergoeding onbepaald en onduidelijk

In de huidige wetgeving en bijbehorende lagere regelgeving zijn gedetailleerde regels opgenomen voor het Faunafonds. Met dit ontwerp wetsvoorstel houdt dat fonds op te bestaan en komt daarvoor in de plaats dat GS ‘in voorkomende gevallen’ tegemoetkomingen in de schade verleent. GS zijn volkomen vrij in het inrichten van hun provinciale equivalenten van het Faunafonds. Het is te betreuren dat werkbare regels van het bestaand Faunafonds hier overboord worden gezet en aan de willekeur van provincies worden overgelaten. Dit kan leiden tot zeer verschillende invullingen per provincie, hetgeen vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid niet gewenst is.

Hierbij komt dat noch uit het relevante artikel noch uit de memorie van toelichting duidelijk wordt welke provincie precies verantwoordelijkheid draagt voor welke schade. Ook is niet duidelijk wat er gebeurt in geval schade in meerdere provincies

tegelijk wordt aangericht. Dit kan potentieel tot gevolg hebben dat diegenen die schade lijden worden doorgestuurd van de ene provincie naar de andere. Dat is funest voor het draagvlak voor het beschermen van bepaalde soorten.

HANDHAVING

Aanvullende
opleiding
toezichthouders

Handhaving van de bepalingen in dit wetsvoorstel vraagt om anders opgeleide handhavingsambtenaren. Zonder aanvullende opleiding zal de handhaafbaarheid van het natuurbeschermingsrecht ernstig achteruit gaan.

Voor projecten die naar het oordeel van de initiatiefnemer niet leiden tot significante effecten op Natura 2000 gebieden is in dit ontwerp wetsvoorstel niet langer een vergunning vereist. Kooikers en houders van jachtvogels hoeven niet langer in het bezit te zijn van een akte bij de uitoefening van hun activiteiten en bij een flink aantal diersoorten geldt er niet meer dat mensen bepaalde handelingen gewoon niet mogen verrichten. Er moet steeds bezien worden of deze personen wel of niet aan hun zorgplicht (voorgesteld artikel 1.8) voldoen. Handhaven moet dan ook op geheel andere wijze geschieden. Niet langer kan een handhavend ambtenaar vragen naar het tonen van een vergunning of akte, of eenvoudigweg verbaliseren bij een verboden handeling. Hij moet ter plekke beoordelen of de persoon in kwestie ‘weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen kunnen worden veroorzaakt voor in het wild levende dieren en planten of voor een Natura 2000-gebied’. Hij moet kunnen bepalen of een verboden handeling opzettelijk of niet wordt verricht en of, in geval van vogels, sprake is van een ‘wezenlijke invloed op de staat van instandhouding’. Deze andere manier van handhaven vraagt om een ecologische beoordeling en dus om anders opgeleide handhavende ambtenaren.

Nergens in het wetsvoorstel of in de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van aanvullende financiën en tijd die beschikbaar worden gemaakt om de handhavende ambtenaren op te leiden om op deze, veel ingewikkelder wijze effectief te handhaven.

Het was nu juist een van de doelen van het wetsvoorstel om handhaafbaarheid te verbeteren. Zonder gerichte aanvullende opleiding zal daarvan geen sprake zijn en gaat de handhaving er juist op achteruit.

Artikel 7.5

Bereik bestuurlijke boete beperkt

Met dit artikel wordt de bestuurlijke boete geïntroduceerd. Hoewel de bestuurlijke boete wordt gezien als *het* instrument voor lik-op-

stuk handhaving, wordt het hier slechts mogelijk gemaakt voor overtreding van CITES regels en van de Europese regels over handel in hout.

Het is Natuurmonumenten niet duidelijk waarom gekozen is voor een zo beperkt bereik van de bestuurlijke boete, zeker nu dit instrument kan bestaan naast het nu geldende strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium.

OVERIG

Art 8.1

Tegen besluiten op grond van deze wet zou beroep in twee instanties open moeten staan.

Met het samenvoegen van de drie bestaande wetten is ook besloten om de beroepsprocedures gelijk te trekken. Gekozen is voor de meest minimale variant: beroep in één instantie. Dat past slecht in de huidige ontwikkeling om beroep tegen besluiten in twee instanties mogelijk te maken. In de Wabo is bijvoorbeeld ook beroep in twee instanties mogelijk in relatie tot de omgevingsvergunning. In de gevallen waar de Wabo en niet onderhavig ontwerp wetsvoorstel wordt gevolgd is dus wel sprake van een beroepsmogelijkheid in twee instanties. Dat kan ertoe leiden dat in vrijwel identieke 'natuursituaties' verschillende beroepsprocedures gevolgd worden. Dit is verwarrend en onwenselijk. Natuurmonumenten meent dat beroep in twee instanties zou moeten worden toegestaan.
