

Vergaderjaar 2013–2014

33 348

Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming)

Nr. 6

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Bij Kabinetsmissive van 4 maart 2014, no. 2014000403, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij het voorstel van wet, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), met toelichting.

De nota van wijziging (hierna: de nota) wijzigt het voorstel van wet, houdende regels ter bescherming van de natuur (hierna: het wetsvoorstel) om te voldoen aan de voorstellen inzake de natuur zoals vermeld in het regeerakkoord «Bruggen slaan».¹ De voorgestelde wijzigingen behelzen onder meer het opnemen van een doelstelling in de wet ter erkenning van de intrinsieke waarde van de natuur, een verplichting tot vaststelling van een provinciale natuurvisie, extra eisen voor de inhoud van een programmatische aanpak en het inkorten van de lijst met bejaagbare dieren.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van de nota. Naar het oordeel van de Afdeling bewerkstelligt de nota op hoofdlijnen terecht een balans tussen de uiteenlopende ambitieniveaus ten behoeve van de natuurbescherming in het wetsvoorstel enerzijds en de Initiatiefnota «Mooi Nederland» anderzijds.² Wel maakt zij een opmerking over het voorgestelde verdergaande beschermingsniveau van de nationale natuurvisie die – ongeclausuleerd – gericht moet zijn op het versterken van de biologische diversiteit en van de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap. Zij adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

Voorts maakt de Afdeling een opmerking over de bevoegdheid om bij amvb nadere regels te stellen over de inhoud van de provinciale natuurvisie. Deze stemt niet overeen met geldende uitgangspunten voor decentralisatie en het streven naar vermindering van regeldruk. Zij adviseert deze bevoegdheid te schrappen.

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, blz. 35.

² Kamerstukken II 2012/13, 33 734, nr. 2.

Tevens merkt de Afdeling op dat de voorgestelde doelbepaling geen toegevoegde waarde heeft en verwarring kan wekken. Zij adviseert daarom deze bepaling te schrappen en het doel van het wetsvoorstel in de toelichting weer te geven.

De Afdeling maakt tot slot nog enkele opmerkingen over de vrijstelling van de herplantingsplicht voor houtige biomassa-plantages, de uitbreiding van de beschermde soorten en de programmatische aanpak en ontwikkelingsruimte.

De Afdeling is van oordeel dat in verband met het voorgaande aanpassing van de nota wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 maart 2014, nr. 2014000403, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 mei 2014, nr. W15.14.0048/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met haar advies rekening zal zijn gehouden. In het navolgende ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna verder aan te duiden als: de Afdeling).

1. Nationale natuurvisie

De nota voorziet in een aanvulling van het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 1.5, tweede lid, inhoudende de verplichting voor het Rijk om een nationale natuurvisie vast te stellen.³ Deze natuurvisie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid gericht op het behoud en – ingevolge de nota – het versterken van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de bescherming van waardevolle landschappen, in nationaal en internationaal verband en – ingevolge de nota – het behoud en de versterking van de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap.

De Afdeling onderschrijft dat het rijksbeleid zich moet richten op het behoud van de biologische diversiteit alsmede op de waarden van natuur en landschap, maar vindt het onvoldoende duidelijk of en in hoeverre met het versterken van deze elementen tot een verdergaand beschermingsniveau wordt verplicht. Met het voorstel lijkt te zijn beoogd dat het rijksbeleid ongeclausuleerd, onder alle omstandigheden, gericht moet zijn op een beschermingsniveau dat verder gaat dan het behoud van de biologische diversiteit en van de waarden van natuur en landschap. De voorgestelde zinsnede luidende «gericht op [het behoud en] het versterken» lijkt echter wel afwegingsruimte te bieden.

De toelichting geeft op dit punt weinig richting. Zo wordt gesteld dat de nota verduidelijkt dat het beleid niet alleen gericht moet zijn op het behoud, maar juist ook op de versterking van de staat van instandhouding. Tegelijkertijd wordt in de toelichting gesteld dat – tenzij dat noodzakelijk is gezien de kwetsbaarheid van de betrokken natuur- of landschapswaarden – bescherming bij het natuur- en landschapsbeleid niet moet leiden tot afscherming.⁴ Volgens de toelichting zou dat een miskennis zijn van de pluriforme functies van natuur en landschap. De afwegingsmogelijkheid die hier wordt geïmpliceerd, blijkt echter niet expliciet uit de voorgestelde tekst.

³ Nota, Onderdeel C, onder 2, sub b en c (voorgestelde wijziging van artikel 1.5, tweede lid).

⁴ Toelichting, § 4 Nationale natuurvisie.

De Afdeling merkt op dat het bij het bepalen van het ambitieniveau van het natuurbeleid noodzakelijk en wenselijk is aandacht te besteden aan de samenhang met andere maatschappelijke belangen, zoals gezondheid, waterveiligheid en ruimte voor economische ontwikkelingen.⁵ Zoals de Afdeling eerder aangaf, is een goede balans met deze andere waarden en belangen van groot belang. Voor die balans is afwegingsruimte vereist, zodat wanneer versterking niet mogelijk is vanwege de betrokken maatschappelijke belangen, deze – mogelijk tijdelijk – achterwege kan worden gelaten. Zoals in de inleiding is opgemerkt, bewerkstelligt de nota op hoofdlijnen terecht een evenwicht tussen de uiteenlopende ambitieniveaus ten behoeve van de natuurbescherming. De Afdeling gaat ervan uit dat deze balans ook is beoogd ten aanzien van de nationale natuurvisie, maar meent dat deze onvoldoende duidelijk in het voorstel tot uitdrukking komt.

Ter verduidelijking kan in artikel 1.5, tweede lid, worden aangegeven dat het rijksbeleid gericht is op het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit en de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap dan wel dat het rijksbeleid – in plaats van het versterken – gericht is op ten minste het behoud van de genoemde elementen. Aldus komt in de wettekst tot uitdrukking dat een afweging kan plaatsvinden.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

1. Nationale natuurvisie

Terecht merkt de Afdeling op dat het bij het bepalen van het ambitieniveau van het natuurbeleid noodzakelijk en wenselijk is aandacht te besteden aan de samenhang met andere maatschappelijke belangen. Dit sluit goed aan op mijn rijksnatuurvisie «Natuurlijk verder» van 11 april 2014,⁶ die uitgaat van vervlechting en wederzijdse versterking van de natuur en samenleving. In het gezamenlijke perspectief staat de natuur midden in de samenleving als onlosmakelijk onderdeel van een duurzame economische en maatschappelijke ontwikkeling.

De door de Afdeling in haar advies opgenomen suggestie om in het wetsvoorstel te verduidelijken dat het rijksbeleid is gericht op het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit en de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap, heb ik overgenomen in het voorgestelde artikel 1.5, tweede lid. Ook de voorgestelde bepaling over de provinciale natuurvisie is dienovereenkomstig aangepast (voorgesteld 1.6, tweede lid).

⁵ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 juli 2013 over de Initiatiefnota «Mooi Nederland» (W15.13.0122/IV), Kamerstukken II 2013/14, 33 734, nr. 4, blz. 50.

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

2. Nadere regels bij amvb over inhoud provinciale natuurvisie

De nota verplicht de provincies tot het vaststellen van een provinciale natuurvisie.⁷ Het voorgestelde artikel 1.6a schrijft voor welke onderdelen in ieder geval in een provinciale natuurvisie moeten worden opgenomen.⁸ Bovendien kunnen bij amvb nadere regels worden gesteld over de inhoud van de provinciale natuurvisie, indien nationale belangen dat noodzakelijk maken. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende delen van het land.⁹

Als reden voor de bevoegdheid om bij amvb nadere regels te stellen vermeldt de toelichting het verzekeren van een adequate doorwerking van het nationale beleid en de bestaande visieverplichtingen in de geldende Wet ruimtelijke ordening en de toekomstige Omgevingswet (hierna: Ow).¹⁰ In de toelichting wordt als mogelijk onderdeel van de inhoud van de amvb een verplichting genoemd om beleid in de provinciale natuurvisie op te nemen over het beheer van houtopstanden. Op dit laatste wordt in paragraaf 4 van dit advies ingegaan.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde bevoegdheid niet overeenstemt met de geldende uitgangspunten voor decentralisatie van taken naar de decentrale overheden, waaronder maximale beleidsvrijheid.¹¹ In dit verband wijst de Afdeling tevens op de ruime beleidsvrijheid van decentrale overheden, zoals erkend in de recent geactualiseerde Code Interbestuurlijke Verhoudingen.¹² Het is bestendig beleid dat voor de behartiging van nationale belangen door het Rijk zoveel mogelijk gebruik dient te worden gemaakt van algemene beleidskaders die een wettelijke grondslag moeten hebben. Indien nodig kan gebruik worden gemaakt van de generieke toezichtinstrumenten, zoals onder meer geregeld in de Provinciewet.¹³ Gelet op het voorgaande acht de Afdeling de voorgestelde bevoegdheid tot het stellen van nadere regels nodig noch wenselijk.¹⁴

De Afdeling adviseert de bevoegdheid tot het bij amvb stellen van nadere regels over de inhoud van de provinciale natuurvisie te schrappen.

⁷ Zie Nota, Onderdeel E (voorgestelde artikel 1.6a, eerste lid).

⁸ Ingevolge artikel 1.5, tweede lid, bevat de nationale natuurvisie de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid gericht op het behoud en het versterken van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de bescherming van waardevolle landschappen, in nationaal en internationaal verband en het behoud en het versterken van de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap, in samenhang met het beleid van het Rijk om te komen tot een verduurzaming van de economie.

Ingevolge artikel 1.6a, tweede lid, bevat een provinciale natuurvisie de hoofdlijnen bevat van:

- het te voeren provinciale beleid gericht op het behoud en het versterken van de biologische diversiteit en het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan;

- ingeval de provincie dat van belang acht:

- 1°. het te voeren provinciale beleid gericht op de uitvoering van de bevoegdheid, genoemd in artikel 1.10, derde lid;

- 2°. het te voeren provinciale beleid gericht op het behoud, beheer en zo nodig herstel van waardevolle landschappen, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken, of

- 3°. het te voeren provinciale beleid gericht op het behoud en het versterken van de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap.

⁹ Nota, Onderdeel E (voorgestelde artikel 1.6a, vierde lid).

¹⁰ Toelichting, § 5 Provinciale natuurvisie.

¹¹ Bestuursafspraken 2011–2015, oktober 2011, Hoofdstuk 6. Decentralisaties, blz. 19, 20.

¹² Zie artikel 1 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zoals, geactualiseerd en herbevestigd op 28 januari 2013 door het Rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen, Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 57, bijlage.

¹³ Kabinetsstandpunt op het rapport «Van specifiek naar generiek» van 23 april 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, blz. 4, 5. Zie tevens het advies van het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO); advies van 20 december 2013, nr. VP06776/2013, bijlage, punt 2, blz. 2 en 3.

¹⁴ Zie het Regeerakkoord «Bruggen slaan», Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, blz. 36, 37.

2. Nadere regels bij amvb over inhoud provinciale natuurvisie

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heb ik de in het ontwerp van de nota van wijziging opgenomen bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de inhoud van provinciale natuurvisies geschrapt (voorgesteld artikel 1.6a, vierde lid, oud).

3. Doelbepaling

De nota voorziet in een nieuw artikel 1.8a, waarin de doelstellingen van de wet zijn opgenomen.¹⁵ Artikel 1.8a, eerste lid, luidt aldus:

«Deze wet is gericht op:

- a. *het beschermen en ontwikkelen van de natuur, mede vanwege de intrinsieke waarde, en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit, en*
- b. *het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de natuur ter vervulling van maatschappelijke functies.»¹⁶*

Het tweede lid bepaalt:

«Een bestuursorgaan oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen, genoemd in het eerste lid, zoals nader bepaald bij of krachtens deze wet.»

Volgens de toelichting biedt deze bepaling geen zelfstandige grondslag voor het stellen van regels; de normatieve werking ervan komt tot uitdrukking in diverse beschermingsbepalingen.¹⁷ De uitkomst van een belangenafweging hangt af van de beschermingsbepalingen en niet van de voorgestelde algemene doelbepaling, aldus de toelichting. Er is dus – volgens de toelichting – geen sprake van cumulatie van regels of toetsingskaders.

De Afdeling merkt op dat een wettelijke regeling tot stand wordt gebracht met een bepaald oogmerk. Gelet op de doelmatigheid en de effectiviteit van een wet is het van belang dat de wetgever rekenschap aflegt van hetgeen hij met de wet beoogt. Dit komt op verschillende wijzen tot uitdrukking.

Het oogmerk van een wet kan uit de considerans blijken. Daarin worden de strekking van en, indien daartoe aanleiding is, het motief tot de vaststelling van de wet in hoofdzaak kort weergegeven.¹⁸ In het verlengde daarvan biedt de toelichting van een wet een nadere duiding en motivering van de doelstelling. De toelichting dient immers de verantwoordelijkheid van de regeling te bevatten, waaronder in ieder geval wordt verstaan een weergave van de doelstellingen die worden nagestreefd en de te verwachten (neven-) effecten van de regeling.¹⁹ De considerans en de toelichting zijn van belang voor de beoordeling van het ontwerp door de wetgever, voor de rechterlijke toetsing van bijvoor-

¹⁵ Zie Nota, Onderdeel F.

¹⁶ Onder maatschappelijke functies in het eerste lid, onderdeel b, worden volgens de toelichting verstaan: industrie, bedrijvigheid, energie, recreatie, wonen, werken en verplaatsen. Toelichting, § 3 Intrinsieke waarde.

¹⁷ De toelichting vermeldt de beschermingsbepalingen: artikel 1.9 (zorgplicht), artikel 3.22, eerste lid (voorkomen onnodig lijden dier), § 3.1, 3.2 en 3.3 (beschermingsregime voor in het wild levende dieren en planten), artikel 2.7, eerste en tweede lid, in combinatie met artikel 2.8 (toetsingsregime voor plannen, projecten en andere handelingen met mogelijk verslechterende of significante versturende effecten voor een Natura 2000-gebied) en artikel 3.3, vierde lid en 3.8, vijfde lid (het toetsingsregime van ontheffingen van de soortenbeschermingsverboden).

¹⁸ Zie ook aanwijzing 118 van de Aanwijzingen voor regelgeving (Ar.). Additioneel artikel XIX van de Grondwet verplicht tot opneming van een considerans in wetten in formele zin.

¹⁹ Zie ook Ar. 212.

beeld de reikwijdte van bevoegdheden en voor de evaluatie van de wet, met name voor het antwoord op de vraag of de doelstellingen zijn verwezenlijkt.²⁰

De Afdeling merkt op dat de doelbepaling geen enkele functie vervult in het wetsvoorstel. Zoals hiervoor aangeduid wijst de toelichting juist op andere bepalingen waarin de normatieve werking tot uitdrukking komt en wordt geëxpliciteerd dat de doelbepaling bij de afweging door bestuursorganen en bij de beoordeling door de rechter evenmin als toetsingskader geldt. Gelet hierop mist de doelbepaling niet alleen toegevoegde waarde, maar kan deze ook verwarring wekken. Opname van de doelbepaling in het voorstel wekt immers de indruk dat deze toch zelfstandige betekenis zou hebben. De voorgestelde doelbepaling, die eerder een beleidsdoel lijkt te verwoorden, past niet bij de normatieve betekenis van de wet als grondslag voor het overheidshandelen en voor de rechtszekerheid voor burgers.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de doelbepaling te schrappen en het doel van het wetsvoorstel in de toelichting weer te geven.

3. Doelbepaling

De in het voorgestelde artikel 1.8a geformuleerde doelstellingen van het wetsvoorstel belichamen een belangrijk uitgangspunt van mijn beleid en van dit wetsvoorstel: de natuurwetgeving is er om de natuur te beschermen, niet alleen vanwege haar maatschappelijke betekenis maar ook vanwege de waarde die zij in zichzelf – intrinsiek – vertegenwoordigt, en altijd nadrukkelijk in verbinding met maatschappelijke functies. Opname van deze doelbepaling in het wetsvoorstel zelf, in plaats van alleen in de considerans of in de toelichting, doet naar mijn oordeel recht aan het centrale karakter van dit uitgangspunt in dit wetsvoorstel. De voorgestelde doelbepaling sluit bovendien aan bij de voorgenomen regeling in de toekomstige Omgevingswet, die ook een dergelijke bepaling zal kennen waarin de maatschappelijke doelen van die wet zijn opgenomen.

Om deze reden handhaaf ik de voorgestelde doelbepaling in de nota van wijziging.

4. Vrijstelling herbeplantingsplicht voor houtige biomassaplantages

In het wetsvoorstel is het beschermingsregime voor houtopstanden geregeld, bestaande uit onder meer de plicht tot herbeplanting na houtkap.²¹ Een aantal categorieën houtopstanden, zoals fruitbomen, kerstbomen en kweekgoed, is in artikel 4.1 van het wetsvoorstel van dit beschermingsregime uitgezonderd, omdat deze vanwege hun aard hiervoor niet geschikt zijn.

Aan artikel 4.1 wordt in de nota een nieuw onderdeel toegevoegd op grond waarvan populieren, wilgen, essen of elzen die bedoeld zijn voor de productie van houtige biomassa, eveneens zijn uitgezonderd.²² Volgens de toelichting voorziet de nota in een vrijstelling van de herplantplicht voor deze plantages, omdat houtige biomassaplantages naar hun aard een tijdelijk karakter hebben. De herbeplantingsplicht zou op voorhand een ongewenst belemmerend effect hebben op de oprichting van houtige

²⁰ S.E. Zijlstra (red.), «Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid», Kluwer, Deventer 2012, blz. 401 e.v.

²¹ Zie § 4.1 van het wetsvoorstel.

²² Nota, onderdeel AD (voorgestelde wijziging van artikel 4.1).

biomassaplantages, omdat na de oogst opnieuw zou moeten worden geplant.²³ De regering wil de vrijstelling beperken tot de genoemde boomsoorten, omdat de belemmeringen die de houtige biomassaplantages ondervinden zich vooral voordoen bij die boomsoorten.²⁴

De Afdeling merkt op dat provinciale staten, naast de ontheffingsbevoegdheid van gedeputeerde staten, beschikken over de bevoegdheid om bij verordening geheel of gedeeltelijk vrijstelling te verlenen van de meldplicht en de herplantplicht.²⁵ Het noemen van boomsoorten in de wettelijke vrijstelling vergroot het risico dat de complexiteit toeneemt en de regelgeving onoverzichtelijk wordt. Immers, naast de landelijke vrijstelling voor populieren, wilgen, essen en elzen, kunnen provincies ook vrijstellingen en ontheffingen verlenen voor andere boomsoorten die gebruikt worden door houtige biomassaplantages.²⁶ Doordat op twee bestuurslagen van de bevoegdheid tot verlening van vrijstelling gebruik kan worden gemaakt, kan een gelaagde structuur van normstelling ontstaan, die de duidelijkheid niet ten goede komt. De Afdeling wijst in dit verband op het uitgangspunt van het wetsvoorstel om de taken en bevoegdheden op het terrein van de natuurbescherming te concentreren bij één bestuurslaag, de provincie.

De Afdeling adviseert de voorgestelde wijziging van artikel 4.1 te schrappen en het verlenen van vrijstellingen voor houtige biomassaplantages over te laten aan de provincies.

4. Vrijstelling herbeplantingsplicht voor houtige biomassaplantages

De algemene uitzondering voor houtige biomassaplantages in deze nota van wijziging van de voorgestelde herbeplantingsplicht is een correctie van een onbedoelde belemmering binnen het wettelijke stelsel. Het ligt daarom in de rede om op wettelijk niveau in een oplossing te voorzien. Dat komt ook de duidelijkheid ten goede. Daarom handhaaf ik de voorgestelde uitzondering van de herbeplantingsplicht voor in de nota van wijziging.

Ten aanzien van de in de nota van wijziging genoemde boomsoorten zij opgemerkt dat naar de huidige inzichten alleen deze boomsoorten zich naar hun aard lenen voor duurzame energieopwekking.

5. Uitbreiding beschermde soorten

De nota voorziet in uitbreiding van de lijst van soorten die worden beschermd, niet zijnde soorten die vallen onder de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn. Deze aanvulling van de bijlage, behorende bij artikel 3.10, eerste lid, onder a en c, van het wetsvoorstel, is niet inhoudelijk toegevoegd aan deze lijst; onduidelijk is waarom de thans voorgestelde soorten extra bescherming behoeven.

De Afdeling adviseert de gehanteerde criteria voor plaatsing op de lijst in de toelichting te expliciteren en aan de hand van die criteria te motiveren waarom de desbetreffende soorten in de lijst moeten worden opgenomen.

²³ Toelichting, § 11 Geen herbeplantingsplicht houtige biomassaplantages.

²⁴ Toelichting, § 13 Adviezen namens decentrale overheden.

²⁵ Zie artikel 4.5, vierde lid, van het wetsvoorstel.

²⁶ Dit laatste is niet denkbeeldig, gezien het advies van het IPO op dit punt. Advies van 20 december 2013, nr. VP 06776/2013, bijlage, punt 7, blz. 4.

5. Uitbreiding beschermde soorten

Het voorgestelde artikel 3.10 voorziet in een aanvullend beschermingsregime, ter invulling van de algemene Europese en internationale verplichtingen om een gunstige staat van instandhouding te behouden en zonodig te realiseren. De te beschermen dier- en plantensoorten zijn opgenomen in de bijlage bij de wet.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn in de toelichting de criteria geëxpliciteerd voor opname in de bijlage bij het wetsvoorstel, behorende bij het voorgestelde artikel 3.10, eerste lid, onderdeel a en c. Aan elk van de volgende criteria moet zijn voldaan.

In de eerste plaats zijn in de bijlage de in Nederland in het wild levende, van nature voorkomende zoogdieren, amfibieën en reptielen opgenomen. Dit vanwege de breed in de maatschappij levende overtuiging dat deze dieren een bijzondere bescherming behoeven, ongeacht of het om een bedreigde soort gaat of niet. Voor andere in Nederland van nature in het wild levende diersoorten en de van nature in het wild voorkomende plantensoorten is het criterium voor opname dat zij in hun voortbestaan worden bedreigd en op een rode lijst zijn geplaatst.

Het tweede criterium is dat de soort buiten de reikwijdte valt van de strikte beschermingsregimes van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn of de verdragen van Bern of Bonn. Soorten die binnen de reikwijdte van die richtlijnen of verdragen vallen, zijn immers dientengevolge al beschermd (geïmplementeerd via voorgestelde artikelen 3.1 tot en met 3.9).

Het derde criterium is of de menselijke handelingen die in het voorgestelde artikel 3.10 worden verboden, te weten het doden of vangen van dieren, het beschadigen of vernielen van vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren, en het plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van planten, een reële factor zijn in de bedreiging van het voortbestaan van de desbetreffende dier- of plantensoort. Bedacht moet worden dat voor veel soorten deze bedreiging haar oorzaak ten algemene vindt in ongunstige milieuocondities waaraan de genoemde schadelijke menselijke handelingen part noch deel hebben. Voor die soorten heeft een verbodsregime dus geen toegevoegde waarde.

6. Programmatische aanpak en ontwikkelingsruimte

Het wetsvoorstel en de nota van wijziging bieden een algemene grondslag voor programmatische aanpakken. Het wetsvoorstel voorziet in een brede grondslag voor een programmatische aanpak en bepaalt dat daarover nadere regels kunnen worden gesteld.²⁷

De nota scherpt het wetsvoorstel aan, mede met het oog op het actieve natuurbeleid. Het voorgestelde artikel 1.11, derde lid, ziet op de zogenoemde ontwikkelingsruimte. Dat is volgens de toelichting – in het algemeen – de ruimte die ontstaat om projecten en andere handelingen die de druk op natuurwaarden zouden kunnen vergroten, toe te laten vanwege de verbetering van de draagkracht van de natuur die op haar beurt wordt bewerkstelligd door de uitvoering van de in een programma met een programmatische aanpak opgenomen maatregelen. Ingevolge het voorgestelde derde lid van artikel 1.11 kan bij amvb worden bepaald dat in het programma uitgangspunten worden opgenomen voor

²⁷ Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Nbw 1998 zijn twee amendementen inzake de PAS ingediend. Voorlichting van de Afdeling van 11 april 2012 mbt de programmatische aanpak stikstof (W15.12.0046/IV), Kamerstukken II 2011/12, 30 654, nr. 102, bijlage, Advies van de Afdeling van 16 april 2013 over het voorstel van wet tot wijziging van de Nbw 1998 (programmatische aanpak stikstof) (W15.13.0024/IV), Kamerstukken II 2012/13, 33 669, nr. 4 en Voorlichting van de Afdeling van 5 maart 2014, W15.14.0029/IV, Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 40, bijlage.

de bepaling van ontwikkelingsruimte, voor de toedeling daarvan aan projecten of andere handelingen en de reservering daarvoor, en dat de ontwikkelingsruimte die beschikbaar is op het tijdstip van vaststelling van het programma, daarin wordt vermeld. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de toedeling van ontwikkelingsruimte aan en de reservering van die ruimte voor projecten of andere handelingen, en de registratie daarvan.²⁸

De Afdeling merkt op dat er een relatie bestaat tussen ontwikkelingsruimte en zogeheten mitigerende maatregelen.²⁹ Dit zijn maatregelen die worden getroffen met het oog op een bepaald project en die eventuele schadelijke van effecten van dat project voor een Natura 2000-gebied opheffen. Daardoor kan in het kader van de passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn worden geoordeeld dat het desbetreffende project de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet zal aantasten.³⁰

Bij het Hof van Justitie EU (hierna: het Hof) is thans een zaak aanhangig waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State prejudiciële vragen heeft gesteld over de uitleg van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Het Hof heeft nog geen uitspraak gedaan. Wel heeft de Advocaat-Generaal een conclusie genomen, waarin zij onder meer beschrijft welke kenmerken een maatregel moet hebben om als mitigerend te kunnen worden aangemerkt.³¹

De Afdeling merkt op dat het oordeel van het Hof gevolgen kan hebben voor de wijze waarop ontwikkelingsruimte kan worden gecreëerd in het geval het Hof overeenkomstig de conclusie van de Advocaat-Generaal oordeelt over het begrip «mitigerende maatregelen». De Afdeling adviseert daarom het arrest van het Hof te zijner tijd te betrekken bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

²⁸ Nota, onderdeel I (voorgestelde artikel 1.11, derde lid) en Nota, onderdeel O (voorgestelde artikel 2.9, vijfde lid).

²⁹ Ontwikkelingsruimte wordt verkregen – in de bewoordingen van de toelichting – door de uitvoering van de in een programma met een programmatische aanpak opgenomen maatregelen die een verbetering van de draagkracht van de natuur bewerkstelligen. Blijkens de concept-Programmatische aanpak stikstof, § 3.5, Toestemmingverlening, blz. 28–29, wordt aangenomen dat deze maatregelen, in dat geval gebiedsgerichte maatregelen en bronmaatregelen, als mitigerende maatregelen kunnen worden aangemerkt, waardoor ontwikkelingsruimte beschikbaar kan worden gesteld ten behoeve van economische en andere handelingen van maatschappelijk belang.

³⁰ Zie over mitigerende maatregelen in relatie tot de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn voorts de voorlichting inzake de concept-Programmatische aanpak stikstof van de Afdeling advisering van de Raad van State van 11 april 2012, no. W15.12.0046/IV, Kamerstukken II 2011/12, 30 654, nr. 102, bijlage, blz. 26–30, en de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over twee amendementen inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof), van 5 maart 2014, no. W15.14.0029/IV, Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 40, bijlage, blz. 17–18.

³¹ Conclusie A-G HvJ EU E. Sharpston, C-521/12, 27 februari 2014. Onder punt 50 van haar conclusie overweegt zij het volgende: «Aan de ene kant is een mitigerende maatregel niet alleen onlosmakelijk verbonden met de gevolgen die hij beoogt te verzachten – zodat hij betrekking moet hebben op hetzelfde gebied en hetzelfde habitatype – maar moet hij, om in het kader van artikel 6, lid 3, in aanmerking te worden genomen, integraal deel uitmaken van het onderzochte plan of project. Hij kan [...] zijn opgenomen in het oorspronkelijke plan of project of er later (maar vóór de goedkeuring van het plan of project) als voorwaarde aan zijn verbonden om te voorzien in voorspelde gevolgen. Het loutere feit dat een maatregel de gevolgen van een plan of project waarschijnlijk zal verzachten volstaat echter niet: hij moet specifiek zijn voor dat plan of project en geen deel uitmaken van een afzonderlijk kader.»

6. Programmatische aanpak en ontwikkelingsruimte

Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 15 mei 2014 de prejudiciële vragen beantwoord die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft gesteld in de zaak over het Tracébesluit A2 Den Bosch-Eindhoven (zaak C-521/12). In dit arrest stelt het Hof als eis dat de maatregelen die aan een vergunning worden verbonden met zekerheid aantasting van de natuurlijke kenmerken moeten voorkomen. De bij het programma aanpak stikstof betrokken partijen betrekken dit arrest bij het ontwerp-programma, met inbegrip van de gebiedsanalyses die daar onderdeel van uitmaken.

Een nadere uitwerking van de kenmerken van «mitigerende maatregelen» geeft het Hof in zijn arrest overigens niet.

7. Redactioneel

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

7. Redactioneel

De opmerkingen in de redactionele bijlage zijn overgenomen, met uitzondering van de opmerking over onderdeel S, die kennelijk moet berusten op een misverstand aangezien dat onderdeel geen opsomming met een onderverdeling in cijfers bevat.

8. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de nota van wijziging ten opzichte van het ontwerp dat voor advies is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, op enkele punten aan te passen.

a. Aanpassingen programmatische aanpak

De voorgestelde bepalingen over een programmatische aanpak zijn waar nodig in overeenstemming gebracht met het gewijzigde voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof) dat nu aanhangig is bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2013/14, 33 669, A). Dit vanwege de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen op dat wetsvoorstel en de nota van wijziging van dat wetsvoorstel. Ook zijn enkele verduidelijkingen van ondergeschikte aard aangebracht.

Het gaat om de volgende wijzigingen:

- in het voorgestelde gewijzigde artikel 1.11, eerste lid (onderdeel I, onder 1) is verduidelijkt dat een programmatische aanpak voor Natura 2000-gebieden niet alleen gericht is op het verminderen van de belasting van natuurwaarden van Natura 2000-gebieden door factoren zoals stikstof, maar ook ter realisering van de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden; het aangehaalde voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 bevat een gelijksoortige bepaling (voorgesteld artikel 19kg, eerste lid);
- het voorgestelde artikel 1.11, tweede lid, onderdeel f, onder 7 (onderdeel I, onder 2), waarborgt dat in een specifieke programmatische aanpak de resultaten van zogeheten gebiedsanalyses worden opgenomen. Deze analyses bevatten het ecologisch oordeel over de kans dat de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende natuurwaarden in een Natura 2000-gebied in de periode dat dit programma van toepassing is, zullen worden gerealiseerd wanneer de in dit programma opgenomen maatregelen worden getroffen; het aangehaalde voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet

- 1998 bevat een gelijksoortige bepaling (voorgesteld artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h);
- het voorgestelde gewijzigde artikel 1.11, derde lid (onderdeel I, onder 3), waarborgt dat er in de uitvoeringsregelgeving regels worden opgenomen over toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte, waaronder de regels die bij amendement in het aangehaalde wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn opgenomen:
 - de toets na het verstrijken van de eerste helft van het tijdvak of er onnodig ontwikkelingsruimte is gereserveerd (amendement van het lid Dik-Faber; voorgesteld artikel 19kn, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998; Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 28);
 - de verdeling van ontwikkelingsruimte tussen de eerste en de tweede helft van het tijdvak van het programma (voorgesteld artikel 19kn, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998; amendement van de leden Van Veldhoven en Dik-Faber; Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 27);
 - de eis dat er gedurende het tijdvak van het programma inzicht wordt geboden in de beschikbare ontwikkelingsruimte, gedurende het programma en in het daarop volgende programma (voorgesteld artikel 19kha van de Natuurbeschermingswet 1998; amendement van het lid Van Veldhoven; Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 48);
 - de bevoegdheid om besluiten waarin ontwikkelingsruimte wordt toegekend aan projecten of handelingen, in te trekken of te wijzigen wanneer deze projecten niet worden gerealiseerd of de handelingen niet worden verricht (voorgesteld artikel 19km, vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998; amendement van het lid Van Veldhoven; Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 17);
 - het overgangsrecht voor toestemmingsbesluiten die bij het bevoegd gezag in voorbereiding zijn op het moment dat het programma in werking treedt (voorgesteld artikel 67a van de Natuurbeschermingswet 1998; amendement van de leden Lodders en Geurts; Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 86);
 - in de voorgestelde gewijzigde artikelen 2.9, vijfde lid, en 5.5, eerste lid, en in het voorgestelde artikel 8.5 (onderdelen O, onder 3, AH, AN) is geregeld dat zogeheten grenswaarden bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld in plaats van bij ministeriële regeling en dat het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur aan het parlement wordt overgelegd (voorgesteld artikel 19kh, zevende en tiende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998; amendement van het lid Van Veldhoven, Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 74);
 - in het voorgestelde artikel 8.6 voorziet in een wettelijke basis om regels te stellen over het toetsingskader voor projecten en andere handelingen in de situatie dat een programmatische aanpak niet van toepassing is op deze projecten of handelingen (voorgesteld artikel 19kr van de Natuurbeschermingswet 1998; amendement van het lid Dijkgraaf c.s.; Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nr. 71);
 - in de voorgestelde artikelen 2.9, achtste lid, en 5.5, tweede lid (onderdelen O, onder 5, en AN) is geregeld dat bij ministeriële regeling een meldingsplicht kan worden ingevoerd ten aanzien van projecten en andere handelingen die vallen onder de grenswaarde (voorgesteld artikel 19koa van de Natuurbeschermingswet 1998; nota van wijziging en tweede nota van wijziging).

b. Schrappen lex silencio positivo

De in het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer opgenomen «lex silencio positivo»-voorziening (oorspronkelijk voorgesteld artikel 5.2, eerste lid), is geschrapt (onderdelen AF en AZ, onder 2).

Deze voorziening houdt in dat een aanvraag van een vergunning of ontheffing wordt geacht te zijn verleend wanneer het bevoegd gezag niet binnen de daarvoor geldende termijn een besluit heeft genomen. Deze voorgestelde voorziening had alleen betrekking op aanvragen van vergunningen voor handelingen met mogelijk licht schadelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied en ontheffingen van verboden ter bescherming van dieren of planten van soorten waaraan geen onmiddellijke Europese verplichting ten grondslag ligt. Het vorige kabinet had voor deze beide categorieën van vergunningen en ontheffingen voorzien in een «lex silencio-voorziening» met het oog op de behoefte aan een voortvarende besluitvorming.³²

Het kabinet heeft, mede in het licht van het aangekondigde voorstel voor een Omgevingswet, de wenselijkheid van de «lex silencio positivo»-voorziening in de natuurwetgeving, nogmaals tegen het licht gehouden en is tot de slotsom gekomen dat zij in dit wetsvoorstel niet het belang van de natuur noch het belang van bedrijven en burgers dient. Voor de natuur niet, omdat een toets vooraf in alle gevallen nodig is om de risico's voor de natuurwaarden te toetsen. Alleen dan kan worden voorkomen dat er onherstelbare schade zal plaatsvinden. Bedrijven en burgers zullen in de praktijk geen baat hebben bij de voorziening omdat het, waar het gaat om activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor een Natura 2000-gebied, voor hen onduidelijk kan blijven of zij er terecht van hebben mogen uitgaan dat de «lex silencio positivo-voorziening» op hun vergunningaanvraag van toepassing is bij het uitblijven van een tijdig besluit van het bevoegd gezag. Voor de ontheffingen van de verboden ter bescherming van soorten geldt bovendien dat een activiteit in de praktijk veelal zowel gevolgen hebben voor een soort die concreet wordt genoemd in de Europese richtlijnen of verdragen, als voor andere te beschermen soorten. Dan is het niet opportuun om voor bepaalde onderdelen van de ontheffingen de «lex silencio positivo»-voorziening wel toe te passen en voor andere onderdelen niet.

Het besluit om deze voorziening te schrappen uit het wetsvoorstel neemt niet weg dat een voortvarende besluitvorming op aanvragen van vergunningen en ontheffingen belangrijk is. Daarom investeert het kabinet samen met provincies en gemeenten in een goede uitvoering van de natuurwetgeving in de praktijk.³³

c. Wetenschappelijke autoriteit CITES Nederland

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om naam van de CITES-commissie in het wetsvoorstel te veranderen in Wetenschappelijke autoriteit CITES Nederland. Deze nieuwe naam sluit geheel aan op de in de CITES-verordening gebruikte terminologie (artikel 13, tweede lid, van 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). Deze autoriteit (voorgesteld artikel 3.39) speelt als wetenschappelijke autoriteit in de zin van de CITES-verordening een belangrijke rol bij de verlening van invoer- en uitvoervergunningen en wederuitvoer-certificaten in het kader van CITES.

³² Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 105.

³³ Zie paragraaf 11.8 van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 233–234).

d. Provinciale uitzonderingen op de regels over het gebruik middelen bij schadebestrijding en populatiebeheer

De Flora- en faunawet biedt provincies de bevoegdheid om in het kader van schadebestrijding of populatiebeheer uitzonderingen toe te staan op de algemene regels over het gebruik van middelen en de regels over het gebruik van het geweer (artikelen 68 en 72). Het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer voorziet abusievelijk niet in deze bevoegdheid. De nota van wijziging herstelt dit.

e. Overig

Verder is de nota van wijziging op enkele technische punten van niet-inhoudelijke aard verbeterd en is de toelichting geactualiseerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de nota van wijziging en de toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkma

- Artikel 1.12 in het wetsvoorstel schrappen (overbodig geworden door het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 1.8a, derde lid).
- In Onderdeel C, voorzien in een wijziging van artikel 1.5, tweede lid, onderdeel a, «van het Rijk» laten vervallen en voor «educatieve» en «belevingswaarde» invoegen: de. Dit volgt reeds uit de zinsnede «van het te voeren rijksbeleid».
- In Onderdeel C, voorzien in een wijziging van artikel 1.5, derde lid, onderdeel c, d en e, inhoudende het schrappen van «het rijksbeleid gericht op». Uit de systematiek van artikel 1.5, tweede en derde lid, vloeit al voort dat de nationale natuurvisie de hoofdlijnen van het rijksbeleid bevat.
- In Onderdeel C, in de voorgestelde wijziging van artikel 1.5, derde lid, in het nieuwe onderdeel f, het zinsdeel «voor het in het tweede lid bedoelde rijksbeleid» schrappen. Dit volgt als uit de systematiek van artikel 1.5, tweede en derde lid.
- In Onderdeel E, in het voorgestelde nieuwe artikel 1.6a, in het vierde lid «omtrent» vervangen door: over, en in het zevende lid, «de provinciale visie» vervangen door: de provinciale natuurvisie.
- In Onderdeel H, na de aanhef invoegen: Artikel 1.10 (Ar. 233).
- In artikel I, onderdeel I, in het voorgestelde nieuwe zevende lid van artikel 1.11, de tweede volzin vervangen door: Het eerste, tweede, derde, vierde, vijfde en zesde lid zijn van overeenkomstige toepassing. Waar in het eerste, tweede en derde lid sprake is van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling in plaats daarvan wordt gelezen: provinciale verordening.
- In het in Onderdeel S, voorgestelde artikel 3.10, derde lid, onderdeel a, achter de cijfers het opsommingsteken ° plaatsen (Ar. 100).
- In de toelichting de verwijzing naar een definitie van het begrip «ontwikkelingsruimte» schrappen. De nota noch het wetsvoorstel bevatten een omschrijving van dit begrip.³⁴

³⁴ Toelichting §8 Programmatische aanpak.