



EEN NIEUWE WET NATUURBESCHERMING

Visiedocument van de Nederlandse natuur-,
landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties

Januari 2014

Auteurs

Ernestine Meijer (voor Natuurmonumenten)
Harm Dotinga (Vogelbescherming Nederland)
Auke Wouda (Waddenvereniging)

Voor informatie:

Paul Smeulders (Natuurmonumenten)
p.smeulders@natuurmonumenten.nl

INLEIDING

De Nederlandse natuurbeschermingsregelgeving is aan verbetering toe. Het is op dit moment een slecht leesbare lappendeken van regels, uitzonderingen, en weer uitzonderingen op uitzonderingen waarmee zelfs de minimumbescherming die wordt voorgeschreven door Europese regelgeving niet wordt gehaald. Een voorstel voor een nieuwe Wet natuurbescherming is in augustus 2012 door de toenmalige demissionaire Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 33348). Dit voorstel is een stap voorwaarts op het gebied van leesbaarheid en duidelijkheid, maar brengt het beschermen van natuurwaarden terug tot een te laag niveau. Op een aantal uitzonderingen na biedt het wetsvoorstel niet meer bescherming dan wat woordelijk wordt voorgeschreven door de Habitatrichtlijn, de Vogelrichtlijn en de verdragen van Bern en Bonn.

Met de Afdeling advisering van de Raad van State in zijn advies over het voorstel voor een Wet natuurbescherming, zijn de Nederlandse natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties* (de 'groene organisaties') van oordeel dat dit goeddeels woordelijk volgen van Europese en internationale teksten voorbij gaat aan wat deze internationale regelgeving werkelijk vraagt. Deze internationale regelgeving schrijft juist resultaatsverplichtingen voor. Die resultaten worden met de huidige regelgeving al niet bereikt en komen nog verder buiten beeld indien het voorstel zonder wezenlijke veranderingen wet zou worden. Voor goede bescherming van natuurwaarden waarvoor geen Europese verplichtingen gelden, maar die juist voor Nederland uniek en beschermenswaardig zijn, laat het voorstel weinig tot geen ruimte.

In het regeerakkoord 'Bruggen Bouwen' van het huidige VVD-PvdA kabinet is opgenomen, dat het wetsvoorstel

* Natuurmonumenten, Vogelbescherming Nederland, Waddenvereniging, Dierencoalitie (22 organisaties), Natuur en Milieufederaties, Vlinderstichting, KNNV, Soortenbescherming Nederland, Stichting De Noordzee, Vereniging Politie Dieren- en Milieubescherming, Wereld Natuur Fonds, De12Landschappen, Landschapsbeheer Nederland, IVN, Milieudefensie, EIS, FLORON, Ravon, Zoogdierenvereniging, VOFF, IUCN NL, De Faunabescherming, Duinbehoud, Stichting Goois Natuurreservaat, Vereniging Platform Lichthinder, Natuur & Milieu en Samenwerkingsverband Nationale Parken.

van de vorige Staatssecretaris via een nota van wijziging zal worden aangepast. Deze nota van wijziging zal begin 2014 bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Tegelijkertijd hebben de Tweede Kamer fracties van PvdA, D66 en GroenLinks een Initiatiefnota 'Mooi Nederland' opgesteld en eind maart 2013 aangeboden aan de Staatssecretaris van Economische Zaken (EZ), waarin de visie van die fracties op de natuurbescherming wordt uiteengezet. Op verzoek van de Staatssecretaris heeft de Afdeling advisering van de Raad van State in de zomer van 2013 een voorlichting over de Initiatiefnota 'Mooi Nederland' uitgebracht. In hoeverre de Staatssecretaris van EZ die ideeën in de nota van wijziging zal meenemen is nog niet duidelijk. De groene organisaties zullen deze voorstellen kritisch beoordelen aan de hand van dit visiedocument.

Parallel aan het voorstel voor een Wet natuurbescherming loopt ook het traject voor een nieuwe Omgevingswet, waarin de Wet natuurbescherming in zijn geheel opgenomen zou moeten worden (Kamerstukken II 2012/13, 33576, nr 1). Het is, naar het oordeel van de groene organisaties, vanuit een oogpunt van integraliteit, inderdaad noodzakelijk om niet slechts delen van het natuurbeschermingsrecht over te plaatsen, maar dit recht in zijn geheel onder te brengen in de toekomstige Omgevingswet.

Wat ook het precieze instrument wordt waarin het natuurbeschermingsrecht gestalte gaat krijgen, de groene organisaties menen dat het mogelijk (en nodig!) is om natuurbeschermingsregelgeving te maken die eenvoudig en overzichtelijk is, die flexibiliteit biedt waar dat kan, maar die er ook voor zorgt dat natuur en landschap daadwerkelijk worden beschermd. In het navolgende wordt omwille van de eenvoud gesproken over een nieuwe Wet natuurbescherming, maar de voorstellen lenen zich in gelijke mate voor inpassing in de Omgevingswet.

Met onderstaande voorstellen willen de groene organisaties laten zien hoe een Wet natuurbescherming eruit ziet waarin niet alleen woordelijk tekst is overgenomen uit de Europese regelgeving, maar die beoogt werkelijk aan de Europese resultaatsverplichtingen te voldoen en die daarbij ook natuur en landschap beschermt die juist voor Nederland bijzonder en beschermenswaardig zijn. Wij willen laten zien dat het mogelijk is om natuur en landschap streng te beschermen waar dat nodig is en er tegelijkertijd voor te zorgen dat economische ontwikkelingen en andere maatschappelijke activiteiten mogelijk blijven. We willen

laten zien dat het mogelijk is om bescherming aan de natuur en het landschap te geven op een manier die duidelijkheid biedt aan ondernemers, zodat zij gericht kunnen investeren in de toekomst van hun bedrijf. Dat het mogelijk is om echte vereenvoudiging te brengen, zodat provincies aan wie de zorg voor natuur en landschap grotendeels is toevertrouwd, weten hoe zij uitvoering moeten geven aan die regels, hoe ze te handhaven. Zodat burgers en ondernemers weten tot welke provincie zij zich moeten wenden met vragen en verzoeken.

De navolgende voorstellen van de groene organisaties zijn bedoeld om de discussie over natuurregelgeving voort te zetten met alle betrokken partijen zodat uiteindelijk een Wet natuurbescherming wordt aangenomen die op brede steun van alle geledingen van de samenleving kan rekenen. De steun voor dit visiedocument is groot. Als groene organisaties vertegenwoordigen wij een achterban van 4 miljoen leden en donateurs, en 100.000 zeer actieve vrijwilligers.

SAMENVATTING VAN DE VOORSTELLEN

A. OVERKOEPELENDE ONDERWERPEN

1. Doelstellingen

- De **doelstellingen** van de wet worden **expliciet in de wet** opgenomen.
- De wet draagt bij aan het **waarborgen en versterken van de biologische diversiteit** en doet dit onder meer door het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van alle natuurlijke habitats en wilde flora en fauna op het Nederlandse grondgebied en in het Nederlandse deel van de Noordzee.
- De wet **bevordert de bescherming van Nederlandse landschappen**.
- De wet heeft tot doel het realiseren van een **samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden en landschappen**.
- De op de wet gebaseerde maatregelen houden rekening met de effecten van klimaatverandering, met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

2. Geografisch toepassingsbereik

- De wet is **van toepassing op het Nederlandse grondgebied en het gehele Nederlandse deel van de Noordzee**.
- De wet biedt gelijkwaardige bescherming aan natuurwaarden op het land en in de zee.
- Bij de toepassing van de wet op zee worden de beperkingen die voortvloeien uit het internationale en Europese recht in acht genomen, in het bijzonder ten aanzien van scheepvaart en visserij.

3. Intrinsieke waarde

- De **intrinsieke waarde van natuur wordt erkend**.
- Onder erkenning van de intrinsieke waarde wordt verstaan de erkenning van de zelfstandige

waarde van natuur, los van de gebruikswaarde van natuur voor de mens.

- Bij het stellen van regels bij of krachtens een nieuwe Wet natuurbescherming en het nemen van besluiten op basis van de wet, wordt **ten volle rekening gehouden met de gevolgen die deze regels of besluiten hebben voor de intrinsieke waarde van de natuur**, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen. De intrinsieke waarde van in het wild levende dieren is uiteraard in de intrinsieke waarde van natuur begrepen.

4. Zorgplicht

- De wet bevat een **algemene zorgplicht als basisbescherming voor alle beschermde natuurgebieden en voor alle in het wild levende dieren en planten** met daarbij de mogelijkheid om bij amvb activiteiten te benoemen die in strijd zijn met de zorgplicht.

5. Recht op natuur en op een gezonde leefomgeving

- De wet geeft **eenieder recht op natuur en op een gezonde leefomgeving**.
- De wet **ondersteunt de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap** en draagt bij aan een respectvolle omgang met natuur en landschap.

6. Bevoegdheidsverdeling

- De wet heeft **decentralisatie als uitgangspunt**: provincies zijn het bevoegd gezag en in principe is steeds één provincie het aanspreekpunt.
- **Eindverantwoordelijkheid voor natuurbescherming blijft echter bij het Rijk** en het is uiteindelijk de Minister die alle beslissingen neemt die nodig zijn om op landelijk niveau de natuurdoelstellingen te behalen.

7. Verslaglegging en monitoring

- Een nieuwe Wet natuurbescherming bevat **duidelijke en specifieke verplichtingen voor het**

Rijk en de provincies ten aanzien van verslaglegging.

- Daarnaast moet de wet een basis bieden om met behulp van **strikte monitoring** in de gaten te houden of beschermingsmaatregelen het beoogde resultaat hebben.

8. Programmatische aanpak

- De wet bevat een **algemeen wettelijk kader voor een programmatische aanpak**.
- Procedurele en materiële randvoorwaarden garanderen dat een programma daadwerkelijk zal bijdragen aan het beschermen van de natuurwaarden en niet wordt gebruikt voor het realiseren van schadelijke activiteiten.
- **Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de handhaving** van de met deze aanpak vastgestelde programma's.

9. Natuur- en landschapsvisies

- **Nationale en provinciale Natuur- en landschapsvisies** worden vastgesteld zodat een consistent natuur- en landschapsbeleid kan worden ontwikkeld, waarmee wordt bijgedragen aan de bescherming van natuur en landschap.

B. GEBIEDSBESCHERMING

1. Natuurgebieden die worden beschermd

- In Nederland wordt een **netwerk van natuurgebieden** gerealiseerd, het **Nederlands Natuur Network**.
- Dat netwerk bestaat uit twee typen beschermde gebieden: **natuurgebieden van nationaal belang** en **natuurgebieden van internationaal belang**. Provincies kunnen daar gebieden van provinciaal belang aan toevoegen.
- Binnen deze gebieden gelden verschillende beschermingsregimes. Door middel van deze regimes zullen typisch Nederlandse waarden beschermd blijven en zal Nederland ook kunnen voldoen aan internationale en Europese verplichtingen ten aanzien van natuurbescherming.

Een samenhangend stelsel van Nationale parken als uiting van communicatie over, educatie en beleving van natuur en landschap blijft wettelijk geregeld.

2. Vergunningplicht

- Zowel in natuurgebieden van nationaal belang als in natuurgebieden van internationaal belang geldt een **vergunningplicht**.
- Voor natuurgebieden van internationaal belang sluit de vergunningplicht aan bij de **VHR eisen**. Voor natuurgebieden van nationaal belang geldt een **nationaal regime**.

3. Beheerplannen

- Door middel van een **beheerplan worden voor ieder beschermd gebied de doelstellingen voor dat gebied in ruimte en tijd uitgewerkt** en worden de **maatregelen geformuleerd die nodig zijn om de gestelde doelen te bereiken**.
- In natuurgebieden van internationaal belang bestaat de verplichting voor alle betrokkenen om de maatregelen uit te voeren.
- Voor natuurgebieden van nationaal belang is het streven om te komen tot integrale planvorming voor het gebied.

C. SOORTENBESCHERMING

1. Basisbescherming voor alle in het wild levende dieren en planten

- De wet bevat een aantal **algemene verboden als basisbescherming** voor alle in het wild levende dieren en planten.

2. Beschermde inheemse dier- en plantensoorten

- De wet wijst **inheemse dier- en plantensoorten aan die strikte bescherming krijgen**.
- Onder de beschermde inheemse soorten vallen alle inheemse **soorten die op grond van internationale en Europese regelgeving strikt moeten worden beschermd**.

- De wet wijst daarnaast **andere beschermde inheemse dier- en plantensoorten** aan die bedreigd, kwetsbaar of gevoelig zijn of die anderszins extra bescherming nodig hebben.
- **Alle beschermde inheemse soorten krijgen een gelijkwaardige bescherming.** Relevante informatie over beschermde dier- en plantensoorten wordt beschikbaar gesteld via een **algemeen toegankelijke digitale databank**.

3. Actieve soortenbescherming

- De wet bevat de verplichting voor de betrokken overheden **om actief maatregelen te treffen voor bedreigde dier- en plantensoorten**, in het bijzonder door leefgebieden te beschermen, in stand te houden en te herstellen en te zorgen voor optimale condities voor de vestiging en het behoud van deze soorten binnen en buiten beschermde gebieden.

4. Passieve soortenbescherming

- De wet bevat **heldere en handhaafbare verbodsbepalingen voor activiteiten die schadelijk zijn voor beschermde inheemse dier- en plantensoorten**. Deze strikte verboden gelden in plaats van de algemene basisverboden die voor alle in het wild levende dieren en planten gelden.
- De wet definieert **voor alle beschermde soorten de uitzonderingen** die op de verboden kunnen worden gemaakt door het bevoegd gezag (provincies, Rijk), met specificatie van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan en de belangen die kunnen worden ingeroepen.

5. Gedragscodes

- De wet bevat een **specifieke regeling voor gedragscodes**.
- **Alle gedragscodes moeten goedgekeurd worden door het Rijk** en voldoen aan de voorwaarden die in de wet zijn opgenomen.

6. Jacht en schadebestrijding

- **Afschot vindt alleen nog plaats in het kader van schadebestrijding en van beheer** van bepaalde specifieke diersoorten, onder de cumulatieve voorwaarden die in de wet zijn gedefinieerd. Het doden van dieren vindt daarbij uitsluitend plaats als alle andere preventieve maatregelen gefaald hebben, en het doden de enige doelmatige oplossing is. **De wildlijst wordt afgeschaft**.

7. Exoten

- De wet bevat een **aparte regeling voor exoten**. De nadruk van de regels ligt op het **voorkomen van de introductie van exoten**.

8. Handel in en bezit van inheemse en uitheemse dieren en planten

- De wet bevat een **duidelijke regeling voor de handel in en het bezit van inheemse en uitheemse dieren en planten**.
- Bij amvb worden aanvullende regels gesteld, zoals voor de handel via internet.
- Het **bezitsverbod voor primaten en katachtigen wordt gecontinueerd**.

D. BESCHERMING EN BEHEER VAN HOUTOPSTANDEN

- **Geen herplantplicht bij tenietgaan van houtopstanden door natuurlijke processen**.
- Uitzondering op de meld- en herplantplicht voor houtkap in natuurgebieden van internationaal belang, maar waar nodig ook daarbuiten.

E. RECHTSBESCHERMING, HANDHAVING, SAMENLOOP MET OMGEVINGS- VERGUNNING

1. Rechtsbescherming

- **Beroep in twee instanties** staat open tegen alle voor bezwaar en beroep vatbare besluiten genomen op grond van deze wet.

2. Handhaving

- De mogelijkheid tot het **opleggen van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgebreid** naar een groter aantal overtredingen.
- Voor ernstige, opzettelijk gepleegde overtredingen van de wet blijft het klassieke strafrechtelijke instrumentarium van belang.
- **Voor de adequate handhaving van de nieuwe Natuurbeschermingswet worden voldoende middelen uitgetrokken.** Deze middelen worden ingezet om handhavingscapaciteit te vergroten en ook om het kennisniveau bij handhavingsinstanties te verbeteren.

3. Samenloop met de omgevingsvergunning

- Een **vergunning** voor een project in een natuurgebied van internationaal belang of een ontheffing of vrijstelling van de verboden in het soortenbeschermingsrecht wordt, waar van toepassing **aangehaakt bij een omgevingsvergunning.**
- **Toezicht en handhaving van de natuurregelgeving**, ook in geval sprake is van een koppeling aan de omgevingsvergunning, **blijft in handen van de provincies**, omdat gemeenten hiervoor op dit moment niet de capaciteit hebben.

A. OVERKOEPELENDE ONDERWERPEN

1. Doelstellingen

De doelstellingen van de wet worden expliciet in de wet opgenomen.

De wet draagt bij aan het waarborgen en versterken van de biologische diversiteit en doet dit onder meer door het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van alle natuurlijke habitats en wilde flora en fauna op het Nederlandse grondgebied en in het Nederlandse deel van de Noordzee.

De wet bevordert de bescherming van Nederlandse landschappen.

De wet heeft tot doel het realiseren van een samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden en landschappen.

De op de wet gebaseerde maatregelen houden rekening met de effecten van klimaatverandering, met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

In de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet wordt geen melding gemaakt van de doelen die met deze wetten worden beoogd. Naar het oordeel van de groene organisaties moet een nieuwe Wet natuurbescherming juist starten met de doelstellingen van de wet. Het expliciet vermelden van de doelen geeft duidelijk het kader weer waarbinnen de rest van de wetsbepalingen moet worden gezien en het kader voor de besluiten die door bestuursorganen op grond van de wet worden genomen.

Een deel van de doelstellingen dient sterk overeen te komen met de bewoordingen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn ('VHR'). Ze moeten echter ruimer worden geformuleerd omdat ze niet alleen gericht zijn op de soorten en habitats die worden beschermd door de VHR maar ook op typisch Nederlandse soorten, habitats en natuurgebieden. Ten slotte moeten de doelstellingen ook overeenkomen met de relevante internationaalrechtelijke verplichtingen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. Dit zijn het Biodiversiteitsverdrag, CITES, het Verdrag van Bern, het

Verdrag van Bonn en daarop gebaseerde dochterovereenkomsten, het Ramsar Verdrag, het OSPAR Verdrag en de Europese Landschapsconventie.

Ook menen de groene organisaties dat de wet niet alleen de Nederlandse natuur, maar ook de Nederlandse landschappen moet beschermen, zeker waar het landschapselementen betreft die van primair belang zijn voor de wilde flora en fauna in Nederland.

Om de bescherming van de Nederlandse natuur op afdoende wijze vorm te geven dient een netwerk van natuurgebieden en verbindingzones te worden gerealiseerd. Dit is onder meer van belang voor migratie, geografische verdeling en genetische uitwisseling van soorten.

Daarnaast dient in de nieuwe wet als doelstelling te worden opgenomen dat rekening wordt gehouden met klimaatverandering. De verwachting is dat ten gevolge van klimaatverandering sommige habitats en soorten die nu nog in Nederland voorkomen, zich elders gaan vestigen, terwijl andere soorten die nu nog niet frequent in Nederland voorkomen juist vaker in Nederland zullen gaan voorkomen. Ook is de verwachting dat broedperiodes van bijvoorbeeld vogels op andere tijden in het jaar kunnen gaan vallen. Regelgeving die bij of krachtens de nieuwe wet wordt vastgesteld moet op deze veranderingen kunnen inspelen en de natuur in Nederland moet voldoende robuust zijn om de effecten van klimaatverandering op te vangen. Actieve bescherming van de natuur (waarover hierna meer) draagt bij aan het robuuster maken van de Nederlandse natuur.

2. Geografisch toepassingsbereik

De wet is van toepassing op het Nederlandse grondgebied en het gehele Nederlandse deel van de Noordzee. De wet biedt gelijkwaardige bescherming aan natuurwaarden op het land en in de zee. Bij de toepassing van de wet op zee worden de beperkingen die voortvloeien uit het internationale en Europese recht in acht genomen, in het bijzonder ten aanzien van scheepvaart en visserij.

De Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet zijn van toepassing op het Nederlands grondgebied en het gehele Nederlandse deel van de

Noordzee (territoriale zee en exclusieve economische zone (EEZ)). Naar het oordeel van de groene organisaties moet de nieuwe wet eveneens van toepassing zijn op het Nederlandse grondgebied en het gehele Nederlandse deel van de Noordzee, waarbij gelijkwaardige bescherming wordt geboden aan natuurwaarden op het land en in de zee.

De groene organisaties stellen voor om een specifieke bepaling in de wet op te nemen die duidelijk maakt dat de wet van toepassing is op het Nederlandse grondgebied, de territoriale zee en de EEZ. Daarbij wordt bepaald dat bij de toepassing van de wet op zee de beperkingen die voortvloeien uit het internationale recht, bijvoorbeeld ten aanzien van activiteiten als scheepvaart (in het bijzonder het VN Zeerechtverdrag) en de eisen ten aanzien van de regulering van visserij op grond van het Europese recht (in het bijzonder het gemeenschappelijk visserijbeleid) in acht worden genomen.

Visserijactiviteiten in de EEZ vallen in de voorstellen van de groene organisaties niet categorisch buiten het bereik van het natuurbeschermingsrecht, zoals is voorzien in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet. Naar het oordeel van de groene organisaties is deze categorische uitsluiting van visserij niet gewenst en ook niet vereist op grond van het Europese recht. Wel moet rekening worden gehouden met de verdeling van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten binnen het gemeenschappelijk visserijbeleid. Dit vereist dat de wet nauwkeurig wordt afgestemd met de Europese en Nederlandse visserijwetgeving. De verhouding tussen de nieuwe Wet natuurbescherming en de visserijwetgeving wordt dan ook nauwkeurig in de wet of een algemene maatregel van bestuur (amvb) en de memorie van toelichting omschreven.

3. Intrinsieke waarde

De intrinsieke waarde van natuur wordt erkend. Onder erkenning van de intrinsieke waarde wordt verstaan de erkenning van de zelfstandige waarde van natuur, los van de gebruikswaarde van natuur voor de mens.

Bij het stellen van regels bij of krachtens een nieuwe Wet natuurbescherming en het nemen van besluiten op basis van de wet, wordt ten volle rekening gehouden met de gevolgen die deze regels of besluiten hebben voor de intrinsieke waarde van de natuur, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen.

De intrinsieke waarde van in het wild voorkomende dieren is uiteraard in de intrinsieke waarde van natuur begrepen.

In de considerans van de Flora- en faunawet wordt de intrinsieke waarde van in het wild levende dieren erkend. De groene organisaties zijn van oordeel dat deze intrinsieke waarde een breder bereik zou moeten hebben en ook een prominente plek zou moeten krijgen in een nieuwe Wet natuurbescherming.

Natuur heeft een intrinsieke waarde. Het erkennen van deze intrinsieke waarde in regelgeving geeft het begrip een normatieve werking. Die werking houdt in dat de intrinsieke waarde van natuur daadwerkelijk dient te worden meegewogen bij besluitvorming met betrekking tot menselijk handelen jegens de natuur. Het belang van de mens is daardoor niet meer per definitie leidend ten opzichte van het belang van de natuur en het schaden van de natuur, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, wordt voorkomen.

Onder de intrinsieke waarde van natuur wordt ook begrepen de intrinsieke waarde van in het wild levende dieren. In de Wet dieren is de intrinsieke waarde van gehouden dieren al als leidend beginsel vastgelegd. Het is een noodzakelijk en logisch gevolg dat dit tevens gebeurt voor in het wild levende dieren die centraal staan in de natuurbeschermingswetgeving, maar naar het oordeel van de groene organisaties dient de intrinsieke waarde van in het wild levende dieren te worden gezien als een onderdeel van de intrinsieke waarde van de natuur. Het ligt in de rede om de tekst van een nieuwe Wet natuurbescherming over de intrinsieke waarde van natuur zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij de Wet dieren om iedere suggestie dat er

een verschil in intrinsieke waarde zou zijn tussen gehouden en in het wild levende dieren, uit te sluiten.

Hoewel de intrinsieke waarde van natuur in zekere mate tot uitdrukking komt in een zorgplicht (zie hierna), menen de groene organisaties dat alleen met het expliciet erkennen van deze intrinsieke waarde in een nieuwe Wet natuurbescherming, voldoende recht wordt gedaan aan deze waarde. Alleen zo kan worden bereikt dat deze waarde over de hele breedte in de besluitvorming op het gebied van natuur en landschap volledig wordt meegewogen.

4. Zorgplicht

De wet bevat een algemene zorgplicht als basisbescherming voor alle beschermde natuurgebieden en voor alle in het wild levende dieren en planten met daarbij de mogelijkheid om bij amvb activiteiten te benoemen die in strijd zijn met de zorgplicht.

De Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet kennen beide een zorgplichtbepaling (artikel 19I respectievelijk artikel 2). In die bepalingen wordt voorgeschreven dat een ieder voldoende zorg in acht neemt voor de instandhouding van Beschermden Natuurmonumenten, Natura 2000-gebieden en voor de in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving. In beide wetten is opgenomen dat deze zorg in ieder geval inhoudt “dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor flora of fauna kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken”. De zorgplicht uit de Natuurbeschermingswet 1998 is bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar; de zorgplicht uit de Flora- en faunawet wordt uitsluitend bestuursrechtelijk gehandhaafd.

De zorgplicht vervult een fundamentele rol in het natuurbeschermingsrecht. Het is de basisbescherming voor alle planten, dieren en beschermde gebieden en de groene organisaties menen dat deze plicht strafrechtelijk gehandhaafd moet worden. Om de norm

concreet genoeg te maken voor strafrechtelijke handhaving stellen wij voor om in de wet de zorgplicht nader te concretiseren in het kader van soortenbescherming door middel van een aantal algemene verbodsnormen (zie paragraaf C.1) en daarnaast de mogelijkheid op te nemen om bij amvb en bijbehorende omstandigheden aan te wijzen die in ieder geval in strijd zijn met de zorgplicht.

Ook menen wij dat in de wet expliciet duidelijk gemaakt moet worden dat, in het kader van de soortenbescherming, handelen volgens goedgekeurde gedragscodes in beginsel geacht wordt in overeenstemming te zijn met de zorgplicht.

Met deze nadere invulling kan de zorgplicht de soms wat onbepaalde status ontstijgen die de norm heeft in de huidige regelgeving.

5. Recht op natuur en op een gezonde leefomgeving

De wet geeft eenieder recht op natuur en op een gezonde leefomgeving. De wet ondersteunt de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap en draagt bij aan een respectvolle omgang met natuur en landschap.

De groene organisaties menen dat in nieuwe natuurregelgeving opgenomen zou moeten worden dat eenieder recht heeft op natuur en op een gezonde leefomgeving. Het verband dat bestaat tussen mensenrechten enerzijds en de leefomgeving, waaronder natuur, anderzijds, zoals dat onder meer erkend is in het Verdrag van Aarhus (1998) en de Verklaring van Rio (1992) en het recht dat is neergelegd in artikel 21 Grondwet, krijgen hiermee een expliciete plaats en invulling in de Nederlandse natuurregelgeving.

Onderdeel van het recht op natuur en op een gezonde leefomgeving is ook dat de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap moeten worden beschermd en bevorderd. Een nieuwe Wet natuurbescherming moet een basis bieden om gebruik te maken van natuur en landschap voor recreatie, educatie en beleving. Tegelijkertijd moet het wetsvoorstel ook grenzen stellen, zodat mensen op een respectvolle manier omgaan met natuur en landschap.

6. Bevoegdheidsverdeling

De wet heeft decentralisatie als uitgangspunt: provincies zijn het bevoegd gezag in de meeste gevallen en in principe is steeds één provincie het aanspreekpunt. Eindverantwoordelijkheid voor natuurbescherming blijft echter bij het Rijk en het is uiteindelijk de Minister die alle beslissingen neemt die nodig zijn om op landelijk niveau de natuurdoelstellingen te behalen.

In de huidige Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet liggen veel van de bevoegdheden bij het Rijk. In de afgelopen jaren heeft daar al een zekere decentralisatie plaatsgevonden. Die is echter op onderdelen zo vorm gegeven dat het voor een initiatiefnemer niet altijd duidelijk is of hij nou bij een of meerdere provincies, bij het Rijk, of bij Rijk en provincie(s) tezamen moet zijn voor een besluit omtrent zijn project of activiteit. Ook is niet altijd duidelijk welke provincie of provincies in zijn specifieke geval bevoegd gezag zijn.

De groene organisaties stellen voor om de bevoegdheidsverdeling simpeler en eenduidiger te maken. Het voorstel voor bevoegdheidsverdeling dient twee doelen. Het voorstel legt allereerst ondubbelzinnig de eindverantwoordelijkheid voor natuurregelgeving en –beleid bij de Rijksoverheid; het Rijk houdt de regie waar het gaat om bescherming van de natuur. Dit wordt onder meer duidelijk uit het feit dat het Rijk het bestuursniveau is en blijft waar de Europees en internationaal beschermde gebieden (waarover hierna meer) worden aangewezen.

Daarnaast heeft de minister op grond van het interbestuurlijk toezicht de mogelijkheid om in te grijpen.

Het voorstel geeft daarnaast op een begrijpelijke manier inhoud aan zowel decentralisatie als de één-loket-gedachte: in beginsel kan een initiatiefnemer voor een project of activiteit die op één locatie plaatsvindt, terecht bij één provincie voor alle benodigde vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen.

Voor de besluitvorming krachtens de wet wordt, meer in het bijzonder, het volgende regime voorgesteld:

a) *Aanwijzing van natuurgebieden (inclusief begrenzing en vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen)*

Provinciale Staten ('PS') van de provincie waar een beschermenswaardig gebied of landschap grotendeels is gelegen, wijzen dit gebied of landschap aan als onderdeel van het '**Nederlands Natuur Netwerk**' (een nadere invulling van dit begrip volgt hierna). Dit type gebieden wordt '**natuurgebied van nationaal belang**' genoemd. Een natuurgebied van nationaal belang dat in meerdere provincies is gelegen, wordt aangewezen door PS van de provincie waarin het gebied grotendeels gelegen is, in overeenstemming met PS van de provincie(s) waar het natuurgebied van nationaal belang mede is gelegen.

Ter uitvoering van onder meer de VHR wijst de Minister van EZ gebieden aan als speciale beschermingszones die worden aangeduid als '**natuurgebieden van internationaal belang**' (een nadere invulling van dit begrip volgt hierna). Deze gebieden maken ook deel uit van het Nederlands Natuur Netwerk.

Als een gebied niet provinciaal is ingedeeld (bijvoorbeeld de Noordzee) wordt het door de Minister aangewezen.

b) *Beheerplannen*

Gedeputeerde Staten ('GS') van de provincie waarin een natuurgebied van nationaal belang grotendeels is gelegen, kunnen voor dat gebied een beheerplan vaststellen. Zij zijn daartoe echter niet verplicht. Voor een natuurgebied van nationaal belang dat in meerdere provincies is gelegen, wordt het beheerplan vastgesteld door GS van de provincie waarin het gebied grotendeels is gelegen, in overeenstemming met GS van de provincies waar het gebied mede is gelegen. De Minister van EZ kan een beheerplan vaststellen voor de natuurgebieden van nationaal belang die niet provinciaal zijn ingedeeld.

GS van de provincie waarin een natuurgebied van internationaal belang grotendeels is gelegen, stellen voor dat gebied een beheerplan vast. Voor een natuurgebied van internationaal belang dat in meerdere provincies is gelegen, wordt het beheerplan vastgesteld door GS van de provincie waarin het gebied grotendeels gelegen is, in overeenstemming met GS van de provincie(s) waar het gebied mede is gelegen. De Minister van EZ stelt een beheerplan vast voor de natuurgebieden van internationaal belang die niet

provinciaal zijn ingedeeld.

c) *Vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen en opleggen van verplichtingen*

In beginsel moet in de nieuwe Wet natuurbescherming voor alle vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen en voor het opleggen van verplichtingen voor activiteiten gelden dat de provincie waar de activiteit als eerste wordt uitgevoerd, bevoegd gezag is (GS is bevoegd gezag voor de vergunningen, ontheffingen en het opleggen van verplichtingen, PS is bevoegd gezag voor de vrijstellingen). Als de activiteit in een niet provinciaal ingedeeld gebied plaatsvindt en bij andere onderwerpen van nationaal belang, is de Minister van EZ bevoegd gezag. Betreft het vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen of het opleggen van verplichtingen die effect kunnen hebben op een natuurgebied van nationaal of internationaal belang dat in meerdere provincies is gelegen, dan wordt deze bevoegdheid uitgeoefend in overeenstemming met de provincie waar het gebied grotendeels in is gelegen. Dit zorgt er voor dat er in ieder geval één bevoegd gezag is, dat voor het betreffende gebied overzicht houdt over alle activiteiten en effecten daarvan, in verband met de cumulatie van die effecten.

d) *Verantwoordelijkheid Minister*

De regierol en eindverantwoordelijkheid van het Rijk worden onderstreept door de bevoegdheden van de minister op grond van het interbestuurlijk toezicht. In navolging van de voorlichting van de Raad van State over de Initiatiefnota 'Mooi Nederland' achten de groene organisaties het niet noodzakelijk, dat bovenop de bevoegdheden die de minister al heeft in het geval van taakverwaarlozing nog een expliciete aanwijzingsmogelijkheid in de wet op te nemen. Voor zover het de verplichtingen op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn betreft kan de minister ook ingrijpen op grond van de Wet naleving regelgeving publieke entiteiten (Wet Nerpe).

7. Verslaglegging en monitoring

Een nieuwe Wet natuurbescherming bevat duidelijke en specifieke verplichtingen voor het Rijk en de provincies ten aanzien van verslaglegging. Daarnaast moet de wet een basis bieden om met behulp van strikte monitoring in de gaten te houden of beschermingsmaatregelen het beoogde resultaat hebben.

De regels over verslaglegging en monitoring in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet zijn minimaal. Zowel de VHR als de internationale natuurbeschermingsverdragen bevatten strikte verplichtingen voor regelmatige monitoring en verslaglegging.

De groene organisaties stellen voor om die verplichtingen vast te leggen in de nationale regelgeving, waarbij zowel de Minister als de provincies monitoren en verslag doen van de ontwikkelingen in de gebieden waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

Voorgesteld wordt dat GS (a) iedere drie jaar een verslag opstellen voor de Minister van de maatregelen die zij en PS hebben genomen op basis van de wet en (b) ieder jaar verslag doen van de ontheffingen, vergunningen en vrijstellingen die zij krachtens de wet hebben verleend voor hun grondgebied en voor de natuurgebieden van nationaal en internationaal belang die grotendeels op dat grondgebied liggen. In beide typen verslagen wordt stilgestaan bij de effecten van die maatregelen en besluiten en wordt ingegaan op positieve en negatieve trends in de ontwikkeling van de betreffende natuurwaarden. Voor de niet provinciaal begrensde gebieden waar de Minister het bevoegd gezag is, wordt die verslaglegging door de Minister gedaan.

De Minister gebruikt de eigen verslagen en die van de provincies om te kunnen rapporteren aan het Parlement en om te voldoen aan de rapportageverplichtingen die voortvloeien uit de VHR.

Door middel van strikte monitoring wordt de staat van natuurwaarden regelmatig beoordeeld. Op basis van die beoordeling wordt getoetst of beschermde natuurwaarden afdoende worden beschermd. Het betreft hier zowel de gebiedsbescherming als de soortenbescherming. In het bijzonder moet aandacht worden besteed aan veranderingen van die natuurwaarden en de gevolgen van deze veranderingen,

waardoor het mogelijk wordt om sneller op te treden tegen negatieve invloeden. De Minister is verantwoordelijk voor de monitoring in niet provinciaal ingedeelde gebieden. GS zijn verantwoordelijk voor de monitoring in natuurgebieden van nationaal en internationaal belang die grotendeels in hun provincie zijn gelegen. Zij doen dat in samenspraak met GS van de provincie waarin de gebieden mede zijn gelegen. Ook de effecten op de natuur buiten het Nederlands Natuur Netwerk worden gemonitord, zeker waar ontheffingen of vrijstellingen zijn verleend op grond van de nieuwe Wet natuurbescherming.

8. Programmatische aanpak

De wet bevat een algemeen wettelijk kader voor een programmatische aanpak. Procedurele en materiële randvoorwaarden garanderen dat een programma daadwerkelijk zal bijdragen aan het beschermen van de natuurwaarden en niet overwegend wordt gebruikt voor het realiseren van schadelijke activiteiten.

Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de handhaving van de met deze aanpak vastgestelde programma's.

In de Natuurbeschermingswet 1998 zijn met de invoering van de Crisis- en herstelwet een groot aantal bepalingen opgenomen om een programmatische aanpak voor stikstof (PAS) mogelijk te maken in Natura 2000 gebieden. De groene organisaties zien de mogelijkheden van een programmatische aanpak die breder wordt ingezet dan alleen in het kader van de stikstofproblematiek. Zij menen echter ook dat een programmatische aanpak met voldoende waarborgen omgeven moet zijn.

Een nieuwe Wet natuurbescherming moet bepalingen bevatten over de prioriteit voor natuurverbetering ten opzichte van het gebruik van de ruimte, regelmatige monitoring en controle of de programmatische doelstellingen worden behaald en de wijze waarop die monitoring en controle plaatsvindt. Ook moeten in een Wet natuurbescherming regels staan over de maatregelen die worden genomen als de doelstellingen niet worden gehaald. Die maatregelen zouden niet alleen de mogelijkheid van aanpassing maar ook die van intrekking van het programma moeten omvatten. De resultaten van het programma dienen te allen tijde

positief te zijn voor de natuur. Positieve resultaten dienen behaald te zijn, voordat deze kunnen meewegen bij de beoordeling van de gevolgen van mogelijk schadelijke activiteiten.

Daarnaast menen wij dat aan een programmatische aanpak bijzondere bepalingen betreffende handhaving moeten worden verbonden en voldoende capaciteit beschikbaar moet zijn voor die handhaving. Immers, toepassing van globale normen die horen bij een programmatische aanpak vraagt om een andere aanpak bij handhaving en een ander kennisniveau bij handhavers.

Ook voor burgers kan het onduidelijk zijn welke activiteit nu wel en welke niet geoorloofd is, hetgeen handhaving bemoeilijkt. Voorlichting is dan ook van groot belang.

Meer in het bijzonder ten aanzien van de programmatische aanpak van de stikstofproblematiek dient naar het oordeel van de groene organisaties ook rekening gehouden te worden met de volgende eisen:

- saldering in het kader van een programmatische aanpak vindt alleen plaats als het betreffende programma definitief is vastgesteld;
- saldering in het kader van een programmatische aanpak is alleen toelaatbaar indien met zekerheid is vast te stellen dat een activiteit geen significante gevolgen voor een beschermd natuurgebied of voor beschermde soorten kan hebben;
- een individuele beoordeling van de effecten van een activiteit mag alleen achterwege blijven indien met zekerheid is vast te stellen dat de activiteit geen significante gevolgen kan hebben voor een beschermd natuurgebied of voor beschermde soorten;
- saldering is alleen toelaatbaar (a) ten aanzien van hetzelfde beschermde natuurgebied, (b) dezelfde instandhoudingsdoelstelling (c) hetzelfde habitatype en (d) dezelfde beschermde soort, en
- saldering is alleen toegestaan binnen bepaalde bandbreedtes.

9. Natuur- en landschapsvisies

Nationale en provinciale Natuur- en landschapsvisies worden vastgesteld zodat een consistent natuur- en landschapsbeleid kan worden ontwikkeld, waarmee wordt bijgedragen aan de bescherming van natuur en landschap.

De Natuurbeschermingswet 1998 voorziet in het vaststellen van een Natuurbeleidsplan. Dit Natuurbeleidsplan geeft richting aan beslissingen op rijksniveau met het oog op een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuurlijke en landschappelijke waarden voor de korte en middellange termijn. Het plan bevat hoofdlijnen van beleid met betrekking tot de algemene natuur- en landschapswaarden, gebiedsbescherming, soortenbescherming, voorlichting en onderzoek over natuur en landschap en internationale ontwikkelingen van het natuurbeleid. Ook wordt de samenhang met het nationale milieubeleid en het nationale waterbeleid besproken.

De groene organisaties zijn van oordeel dat een dergelijk document, dat Natuur- en landschapsvisie zou moeten heten, een belangrijke rol moet houden in een nieuwe Wet natuurbescherming. Gezien de steeds verder gaande decentralisatie van het natuurbeleid kan echter niet meer worden volstaan met alleen een visie op rijksniveau. Ook provincies zouden een eigen provinciale Natuur- en landschapsvisie moeten vaststellen (die uiteraard in overeenstemming moet zijn met de Natuur- en landschapsvisie op rijksniveau).

De elementen die de Natuurbeschermingswet 1998 geeft voor het Natuurbeleidsplan zouden zowel in de nationale als de provinciale Natuur- en landschapsvisie een rol moeten spelen. In de visies wordt de actuele staat van de natuur, inclusief trends in populatieontwikkeling van beschermde planten en dieren en de kwaliteit van habitats, betrokken. Meer nadrukkelijke aandacht zou gegeven moeten worden aan het beleid gericht op behoud, versterking en duurzaam beheer van de biologische diversiteit en aan de rol van klimaatverandering in het natuurbeleid. Afstemming met ruimtelijk beleid moet uitdrukkelijk als element worden opgenomen.

De Natuur- en landschapsvisies zouden minimaal eens in de zes jaar opnieuw moeten worden vastgesteld (de cyclus van de Habitatrichtlijn, en binnenkort ook Vogelrichtlijn, volgend) conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Aldus wordt gegarandeerd dat belanghebbenden worden betrokken bij de totstandkoming van de Natuur- en landschapsvisies en dat vergroot naar waarschijnlijkheid het draagvlak van de visies.

B. GEBIEDSBESCHERMING

1. Natuurgebieden die worden beschermd

In Nederland wordt een netwerk van natuurgebieden gerealiseerd, het Nederlands Natuur Netwerk. Dat netwerk bestaat uit twee typen beschermde gebieden: natuurgebieden van nationaal belang en natuurgebieden van internationaal belang. Binnen deze gebieden gelden verschillende beschermingsregimes. Door middel van deze regimes zullen typisch Nederlandse waarden beschermd blijven en zal Nederland ook kunnen voldoen aan internationale en Europese verplichtingen ten aanzien van natuurbescherming en landschapsbehoud.

In de huidige natuurbeschermingsregelgeving en ook planologische regelgeving bestaan verschillende typen gebieden die natuurbescherming genieten. Voorbeelden zijn de Beschermde Natuurmonumenten, de Ecologische Hoofdstructuur ('EHS'), nationale parken, nationale landschappen en (natuur)werelderfgoedgebieden. Daarnaast kent de huidige regelgeving de bescherming van gebieden waarvoor dat Europees is voorgeschreven, de Natura 2000 gebieden. Voor de Beschermde Natuurmonumenten was de bescherming ook geïncorporeerd in de bescherming als Natura 2000-gebied.

Voorgesteld wordt om in een nieuwe Wet natuurbescherming de huidige variëteit in benaming en beschermingsregimes van gebieden terug te brengen en één coherent netwerk van gebieden in te richten, een Nederlands Natuur Netwerk. Binnen dat netwerk worden twee typen gebieden onderscheiden: zogenaamde "**natuurgebieden van nationaal belang**" waar natuur en landschap om redenen van lokale, regionale of nationale aard beschermenswaardig zijn, en "**natuurgebieden van internationaal belang**". Deze laatste categorie gebieden bevat ook natuur die om redenen van lokale, regionale of nationale aard beschermenswaardig is, maar deze natuur geniet eveneens op grond van Europese of internationale regels bescherming.

Natuurgebieden van nationaal belang zijn alle gebieden in Nederland waar natuur- en landschapswaarden worden beschermd omdat dit van belang is vanuit

lokaal, regionaal of nationaal perspectief. Dit zijn in ieder geval de gebieden behorend tot de huidige EHS, nationale parken, nationale en beschermde landschappen en Beschermde Natuurmonumenten. Daarnaast kunnen er op basis van aanvullende criteria* gebieden toegevoegd worden die nu nog geen bescherming kennen, zoals waardevolle landschappen en landschapselementen en kritieke leefgebieden van bepaalde soorten. Het regime van natuurgebieden van nationaal belang dient als een aanvulling op de bescherming van natuur en landschap in deze gebieden via het ruimtelijke spoor. De doelstellingen van natuurgebieden van nationaal belang worden ondubbelzinnig en handhaafbaar geformuleerd door PS. De wijze waarop de provincie die doelen formuleert bepaalt het soort bescherming (natuur, landschap) maar ook de mate waarin die bescherming doorwerkt.

Natuurgebieden van internationaal belang zijn natuurgebieden die zijn of moeten worden aangewezen op grond van de VHR of internationale verdragen. Naast de instandhoudingsdoelstellingen voortvloeiend uit de VHR, dienen in deze gebieden tevens de doelstellingen van de Beschermde Natuurmonumenten of van andere waardevolle natuur- of landschappelijke gebieden zoals Nationale parken, en doelstellingen op grond van andere internationale verplichtingen te worden gerealiseerd, voor zover deze niet al worden gewaarborgd door het VHR-regime. Deze doelstellingen worden door de Minister ondubbelzinnig en handhaafbaar geformuleerd in de aanwijzingsbesluiten van de betreffende natuurgebieden van internationaal belang.

De groene organisaties menen dat het belangrijk is om te onderkennen dat de verschillende beschermenswaardige gebieden niet geïsoleerd van elkaar bestaan maar dat een netwerk nodig is voor het afdoende beschermen van natuur en landschap in Nederland. Alleen een coherent netwerk met verbindingzones tussen de verschillende gebieden doet recht aan het totaal van bijzondere en kwetsbare natuur in Nederland en bevordert de migratie, geografische verdeling en genetische uitwisseling van soorten. Alleen door een netwerk van gebieden te beschermen dat groter is dan slechts de gebieden die op grond van de VHR moeten worden aangewezen, is het mogelijk om te

*Criteria: zeldzaamheid, kenmerkendheid voor het landschapstype (nationaal en internationaal), gaafheid, samenhang, biodiversiteit, belevingswaarde, draagvlak in de streek, toeristisch-recreatieve functie, meekoppeling met andere gebiedsfuncties.

voldoen aan internationale en Europese gebiedsbeschermingseisen, zo blijkt uit recent onderzoek, dat ook door de Raad van State wordt aangehaald in zijn advies over het voorstel voor een Wet natuurbescherming.

Voor de totstandkoming van de aanwijzingsbesluiten van beide categorieën gebieden geldt de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Met de voorgestelde invulling van de doelstellingen van natuurgebieden van internationaal belang zou de verplichting en de ruimte ontstaan om ook andere beschermenswaardigedoelen dan puur natuur mee te nemen, zoals rust, ruimte, weidsheid, stilte en duisternis, welke doelen bijdragen aan het bereiken van de resultaatsverplichtingen uit de VHR en die bovendien voor de beleving van de natuur (en dus voor draagvlak) van groot belang zijn.

Invoering van de natuurgebieden van nationaal belang is een vereenvoudiging die verschillende regimes voor verschillende gebieden onder één noemer samenvoegt, waarbij de aard van de doelstellingen voor die gebieden de bescherming bepaalt. Voor een deel van de gebieden die tot het Nederlands Natuur Netwerk gaan behoren, bijvoorbeeld de EHS, is de bescherming op grond van natuurwetgeving nieuw.

De groene organisaties onderstrepen dat de bescherming van natuurgebieden van nationaal en internationaal belang via de wet natuurbescherming samen dient te gaan met (bevordering van) draagvlak in de samenleving, zowel landelijk, provinciaal als in de regio's voor behoud en ontwikkeling van natuur en landschap in deze gebieden. Draggers hiervoor zijn de inzet en ondersteuning van natuur-, landschaps- en soortenorganisaties, de inzet van particulier natuurbeheer, private investeringen, burgerinitiatief en vrijwilligerswerk voor natuur en landschap en goed vormgegeven agrarisch natuurbeheer.

Als logisch gevolg van de decentralisatie van het natuurbeleid houden de provincies de mogelijkheid om ook gebieden aan te wijzen die zij wensen te beschermen op grond van provinciale natuur- of landschappelijke belangen. De Wet natuurbescherming dient een bepaling daarvoor te bevatten.

Een samenhangend stelsel van **Nationale Parken**¹ behoudt een afzonderlijke wettelijke basis vanwege de

¹IUCN, resolutie New Delhi, 1969.

rol van Nationale Parken als regionaal samenwerkingsverband ten behoeve van educatie, voorlichtingen onderzoek naast de ontwikkeling van natuur en landschap. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de toekenning en intrekking van het predicaat 'nationaal park'.

2. Vergunningplicht

Zowel in natuurgebieden van nationaal belang als in natuurgebieden van internationaal belang geldt een vergunningplicht. Voor natuurgebieden van internationaal belang sluit de vergunningplicht aan bij de VHR eisen. Voor natuurgebieden van nationaal belang geldt een nationaal regime.

In de Natuurbeschermingswet 1998 bestaat een vergunningplicht voor activiteiten in Natura 2000 gebieden en in Beschermd Natuurmonumenten. De vergunningplicht voor activiteiten in Beschermd Natuurmonumenten is minder strikt dan voor activiteiten in Natura 2000 gebieden. Voor de overige typen gebieden die in onze voorstellen worden samengevoegd tot de nieuwe categorie 'natuurgebieden van nationaal belang', bestaat in die wet nu geen vergunningplicht.

De groene organisaties stellen het volgende voor ten aanzien van de vergunningplicht.

Voor natuurgebieden van internationaal belang geldt een vergunningplicht indien een project of andere activiteit in of buiten het gebied, eventueel in samenhang met andere activiteiten of projecten, een verslechterend of significant negatief effect kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. In het kader van de vergunningprocedure wordt een passende beoordeling gemaakt. Die beoordeling vindt dus al plaats bij een kans op *verslechtering* en niet pas indien er mogelijk een significant negatief effect is. Als bij de passende beoordeling blijkt dat sprake is van significant negatieve effecten, dan komt het project alleen in aanmerking voor een vergunning indien is voldaan aan de volgende criteria: (i) er zijn geen alternatieven mogelijk, (ii) er is sprake van dwingende redenen van openbaar belang en (iii) compensatie van de significante negatieve effecten vindt plaats voorafgaand aan tenuitvoerlegging van het project. Dit sluit naadloos aan bij de VHR eisen. De passende beoordeling mag deel uitmaken van een ander

document (zoals een MER of plan MER), op voorwaarde dat die beoordeling afzonderlijk duidelijk leesbaar is.

Voor natuurgebieden van nationaal belang (en voor zover een project of activiteit raakt aan doelstellingen op het gebied van landschap, waaronder rust, ruimte, weidsheid, stilte en duisternis, in een natuurgebied van internationaal belang), geldt een vergunningplicht als het project of de activiteit kan leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van de natuurgebieden van nationaal belang, of een vermindering van de samenhang tussen de natuurgebieden van nationaal belang, tenzij (i) sprake is van een groot openbaar belang, (ii) er geen reële alternatieven bestaan, en (iii) de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang van de natuurgebieden van nationaal belang worden beperkt en de overblijvende effecten op gelijkwaardige wijze worden gecompenseerd. Dit beoordelingskader voor de natuurgebieden van nationaal belang sluit nauw aan bij de omgevingsrechtelijke context.

3. Beheerplannen

Door middel van een beheerplan worden voor ieder beschermd gebied de doelstellingen voor dat gebied in ruimte en tijd uitgewerkt en worden de maatregelen geformuleerd die nodig zijn om de gestelde doelen te bereiken. In natuurgebieden van internationaal belang bestaat de verplichting voor alle betrokkenen om de maatregelen uit te voeren. Voor natuurgebieden van nationaal belang is het streven om te komen tot integrale planvorming voor het gebied.

In de huidige regelgeving is een beheerplan verplicht voor Natura 2000 gebieden. Andere doelen dan VHR doelen hoeven niet te worden uitgewerkt in dat beheerplan. De regeling ten aanzien van beheerplannen voor Natura 2000 gebieden werkt mede daardoor versnippering in de hand. Daarnaast zijn er met betrekking tot het vaststellen van beheerplannen verschillende bevoegde gezagsorganen, zelfs binnen één gebied, en zijn er verschillen ten aanzien van de verplichting tot uitwerking van de doelen.

De groene organisaties stellen voor om de regeling te stroomlijnen: in beginsel één bevoegd gezag per gebied,

ook als dit gebied provinciegrensoverschrijdend is, en uitwerking van alle doelen op dezelfde manier. Wij stellen voor dat een beheerplan voor een natuurgebied van internationaal belang ten minste de uitwerking bevat van de instandhoudingsdoelstellingen en de maatregelen die nodig zijn om die doelen te bereiken. Dat zijn VHR doelen, maar ook andere doelen die voor die gebieden gelden. Alle betrokken overheden moeten de maatregelen daadwerkelijk uitvoeren en zakelijk gerechtigden moeten de maatregelen gedogen. Daarnaast kan een beheerplan voor een natuurgebied van internationaal belang activiteiten vrijstellen van vergunningplicht, op voorwaarde dat de activiteiten gedurende de beheerplanperiode niet wijzigen en een passende beoordeling al heeft uitgewezen dat er geen kans is op significante effecten.

In een natuurgebied van nationaal belang bestaat niet de verplichting om een beheerplan vast te stellen, maar wel om in enig provinciaal plan te verzekeren dat vastgestelde doelen gehaald zullen worden. Integrale planvorming is het streven voor natuurgebieden van nationaal belang. Het plan schrijft niet verplichtend bepaalde maatregelen voor. Indien een apart beheerplan wordt vastgesteld voor een natuurgebied van nationaal belang gelden dezelfde procedurele voorwaarden als bij een beheerplan voor een natuurgebied van internationaal belang.

Het vaststellen en actualiseren van de (beheer)plannen dient te geschieden aan de hand van actuele gegevens omtrent de staat van de natuurwaarden gebaseerd op monitoring, inclusief trends in de populatieontwikkeling van beschermde planten en dieren en de kwaliteit van de habitats. Trendontwikkeling van beschermde planten en dieren, alsook een rapportage van de habitatkwaliteit wordt opgenomen in de evaluatiecyclus van de (beheer)plannen en de actualisatie van de daarin vervatte maatregelen.

Alle beheerplannen worden vastgesteld overeenkomstig afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Beheerplannen kunnen worden geïntegreerd in andere provinciaal plannen.

C. SOORTENBESCHERMING

1. Basisbescherming voor alle in het wild levende dieren en planten

De wet bevat een aantal algemene verboden als basisbescherming voor alle in het wild levende dieren en planten.

De wet bevat een aantal algemene verboden als basisbescherming voor alle in het wild levende dieren en planten. Het gaat dan om een verbod op:

- Het zonder redelijk doel opzettelijk verstoren, vangen of doden van in het wild levende dieren;
- Het zonder redelijk doel opzettelijk plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van in het wild levende planten in hun natuurlijk verspreidingsgebied;
- Het zonder redelijk doel opzettelijk beschadigen, vernielen, uithalen, wegnemen of verstoren van de directe leefomgeving, inclusief nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen, van in het wild levende dieren en planten.

Deze verboden vormen een nadere invulling van de algemene zorgplicht. Ze zijn zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar. Een systeem van ontheffingen en vrijstellingen is voor deze verboden niet nodig, omdat de reikwijdte van de verboden is beperkt tot handelingen die “zonder redelijk doel” worden verricht. De wet of een Algemene maatregel van bestuur (amvb) definieert een aantal specifieke handelingen die in ieder geval worden aangemerkt als verboden activiteiten. Daarbij wordt ook voorzien in regels over het (commercieel) onttrekken aan de natuur en de exploitatie van dieren en planten, voor zover dit niet reeds in andere wetgeving is gereguleerd.

De verboden hebben met name een preventieve functie, maar de wet biedt ook de mogelijkheid om repressief op te treden bij overtredingen. Bij niet specifieke verboden of toegestane handelingen is het aan de burger of ondernemer om aan te tonen dat er sprake was van een redelijk doel en aan de bevoegde instanties om vast te stellen dat dit inderdaad het geval was.

Goede voorlichting en educatie over de basisverboden (en onderstaande strikte bescherming voor beschermde inheemse dier- en plantensoorten) zijn van essentieel

belang, omdat daarmee duidelijkheid aan de burger en ondernemer kan worden verschaft over wat wel en niet kan. Daarmee kunnen veel overtredingen van de verboden worden voorkomen.

2. Beschermde inheemse dier- en plantensoorten

De wet wijst inheemse dier- en plantensoorten aan die strikte bescherming krijgen. Dit omvat alle inheemse soorten die op grond van internationale en Europese regelgeving moeten worden beschermd en andere inheemse dier- en plantensoorten die bedreigd, kwetsbaar of gevoelig zijn of die anderszins extra bescherming nodig hebben. Alle beschermde inheemse soorten krijgen een gelijkwaardige bescherming. Relevante informatie over beschermde dier- en plantensoorten wordt beschikbaar gesteld via een algemeen toegankelijke digitale databank.

Onder de Flora- en faunawet zijn alle van nature in Europa voorkomende vogelsoorten en een aanzienlijk aantal andere dier- en plantensoorten aangewezen als beschermde inheemse soort. Dat is slechts een beperkt deel van de ongeveer 36.000 soorten die in Nederland voorkomen. Met name door de categorische aanwijzing van alle zoogdieren, amfibieën, reptielen en vissen die in Nederland voorkomen als beschermde inheemse soort, zijn onder de Flora- en faunawet ook soorten aangewezen als beschermde inheemse soort die niet vallen onder de beschermingsregimes van de VHR en internationale natuurbeschermingsverdragen en ook soorten die niet bedreigd zijn. Daarentegen zijn ook weer veel soorten die op internationale en nationale Rode Lijsten van bedreigde planten en dieren staan, niet aangewezen als beschermde soort. De Nederlandse Rode Lijsten worden periodiek vastgesteld, maar hebben geen juridisch bindende status.

De groene organisaties zijn van mening dat de nieuwe Wet natuurbescherming actieve en passieve bescherming moet bieden aan alle dier- en plantensoorten in Nederland die dat nodig hebben, in het bijzonder bedreigde soorten en soorten die in aantal achteruitgaan. Naast soorten die op grond van internationale en Europese verplichtingen strikt beschermd moeten worden, verdienen ook andere bedreigde of kwetsbare inheemse dier- en plantensoorten bijzondere bescherming. De wet moet

deze soorten expliciet aanwijzen als beschermde dier- en plantensoorten.

Soorten die op grond van internationale en Europese verplichtingen strikt moeten worden beschermd zijn: (a) alle vogelsoorten die vallen binnen het bereik van de Vogelrichtlijn; (b) alle dier- en plantensoorten vermeld op bijlagen II en IV van de Habitatrichtlijn; en (c) alle dier- en plantensoorten die strikt beschermd moeten worden op grond van het Verdrag van Bern en het Verdrag van Bonn.

Andere strikt beschermde inheemse dier- en plantensoorten worden aangewezen in de bijlage bij de wet. De bijlage bevat: (a) inheemse dier- en plantensoorten die bedreigd zijn en extra bescherming nodig hebben, waarbij de Nederlandse Rode Lijsten en internationale Rode Lijsten een belangrijk aanknopingspunt vormen voor aanwijzing; (b) inheemse dier- en plantensoorten die bijzonder gevoelig zijn voor schadelijke activiteiten of kwetsbaar door hun leefwijze; en (c) overige inheemse dier- en plantensoorten die extra bescherming nodig hebben. De lijst omvat ook bedreigde vissoorten en weekdieren. De Bijlage kan worden aangepast op het moment dat de Rode Lijsten worden geactualiseerd.

Veel vissoorten en weekdieren die op de Rode Lijst staan vallen momenteel onder de Visserijwet, waarbij geconstateerd kan worden dat deze wet niet het juiste instrumentarium is voor de bescherming van deze soorten. De groene organisaties stellen voor om ook bedreigde vissoorten en weekdieren onder de Wet natuurbescherming aan te wijzen als beschermde inheemse diersoorten. Goede afstemming tussen de Wet natuurbescherming en Visserijwet is daarbij vereist om te verzekeren dat bedreigde vissoorten en weekdieren actief en effectief worden beschermd. Relevante informatie over beschermde dier- en plantensoorten wordt beschikbaar gesteld via een **algemeen toegankelijke digitale databank**. De Rijksoverheid voorziet, in samenwerking met belanghebbenden, in een instrument waarmee actuele en adequate natuurgegevens beschikbaar gemaakt kunnen worden. Op deze manier kunnen burgers, ondernemers en overheden op eenvoudige wijze informatie vinden over de aanwezigheid van beschermde dier- en planten soorten op de betreffende locatie.

3. Actieve soortenbescherming

De wet bevat de verplichting voor de betrokken overheden om actief maatregelen te treffen voor bedreigde dier- en plantensoorten, in het bijzonder door leefgebieden te beschermen, in stand te houden en te herstellen en te zorgen voor gunstige condities voor de vestiging en het behoud van deze soorten binnen en buiten beschermde gebieden.

De Flora- en faunawet bevat geen specifieke bepaling voor actieve soortenbescherming, behalve de algemene verplichting voor de Minister van EZ om onderzoek en werkzaamheden te bevorderen voor bescherming en beheer van soorten op de Rode Lijsten (artikel 7). Actieve bescherming wordt wel bevorderd door de overheid binnen beschermde natuurgebieden (op grond van de Natuurbeschermingswet) en daarbuiten onder andere via soortenbeschermingsplannen en de leefgebiedenbenadering. In de leefgebiedenbenadering worden in bepaalde gebieden optimale leefomstandigheden voor een of meer dier- of plantensoorten tot stand gebracht waarmee hun voortbestaan kan worden gegarandeerd. De leefgebiedenbenadering heeft op dit moment geen wettelijke basis.

De groene organisaties stellen voor dat actieve bescherming het uitgangspunt wordt voor alle dier- en plantensoorten die bij deze wet zijn aangewezen als beschermde soort (van nationaal en van internationaal belang), in het bijzonder soorten die in een ongunstige staat van instandhouding verkeren. Daarnaast vormt actieve bescherming ook het uitgangspunt voor bescherming van niet-aangewezen soorten die op de Rode Lijsten staan of daar in de nabije toekomst op dreigen te komen.

Actieve bescherming bestaat uit het nemen van positieve maatregelen gericht op het verbeteren van de staat van instandhouding van de betreffende dier- en plantensoorten, zowel binnen als buiten beschermde natuurgebieden. Door actieve bescherming in de wet op te nemen wordt verzekerd dat de betrokken overheden de nodige maatregelen nemen om dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden. Daarmee wordt tevens verzekerd dat volledig en correct uitvoering wordt gegeven aan de eisen ten aanzien van soortenbescherming die voortvloeien uit internationale

en Europese regelgeving. Het door middel van actieve bescherming in een gunstige staat van instandhouding brengen en houden van deze soorten zal op zijn beurt ruimte creëren bij de passieve soortenbescherming. Schadelijke activiteiten zullen minder snel afbreuk doen aan de staat van instandhouding van de betreffende soort, indien deze staat gunstiger is geworden door actieve bescherming. Een afwijking van de verboden kan dan ook vaak eerder worden toegestaan. Actieve soortenbescherming is derhalve niet alleen in het belang van de dier- en plantensoorten zelf, maar ook voor het creëren van ruimte voor maatschappelijke activiteiten en win-win situaties.

Actieve bescherming omvat in ieder geval de verplichting voor provincies (onder toezicht en regie van het Rijk; voor niet provinciaal ingedeelde gebieden rust de verplichting direct op het Rijk) om maatregelen te nemen om de staat van instandhouding van bedreigde soorten te verbeteren door leefgebieden van deze soorten in voldoende gevarieerdheid en omvang te beschermen, in stand te houden en te herstellen en te zorgen voor optimale condities voor de vestiging en het behoud van deze soorten binnen en buiten beschermde gebieden. Daarmee wordt ook aan de leefgebiedenbenadering een wettelijke basis gegeven.

Daarnaast stimuleert de wet andere generieke en specifieke maatregelen voor actieve soortenbescherming. Die maatregelen kunnen bestaan uit het vaststellen en uitvoeren van beschermingsplannen of beschermingsprogramma's voor bedreigde soorten of soortgroepen.

Voor een programmatische aanpak van de soortenbescherming gelden de algemene eisen die zijn opgenomen in de wet voor programma's en gespecificeerde minimumeisen opgenomen in een amvb. Een soortenbeschermingsprogramma bestaat uit een samenhangende verzameling van acties die worden gespecificeerd in een rapport dat ten minste de volgende onderdelen bevat:

1. een synthese van de beschikbare kennis over de betreffende soort of soorten;
2. de concrete doelstellingen voor het bereiken of behouden van een gunstige staat van instandhouding;
3. de bedreigingen voor de gunstige staat van instandhouding;
4. de mogelijkheden om de gunstige staat van instandhouding te bereiken;
5. een beschrijving van betrokken actoren;

6. een beschrijving van de concrete maatregelen die kunnen worden getroffen om bij te dragen tot een gunstige staat van instandhouding;
7. een verslag van het overleg dat gevoerd is met de betrokken actoren;
8. een voorstel van begroting, planning en prioritering van de acties en maatregelen;
9. een beschrijving van de vast te leggen voortgangscontrole en evaluatie van het programma, met inbegrip van monitoring, met het oog op een eventuele bijsturing van de maatregelen;
10. een sensibilisatie- en communicatiestrategie.

In een soortenbeschermingsprogramma kunnen ook uitzonderingen op de verbodsbepalingen worden opgenomen, mits het bijbehorende beoordelingskader voor het maken van uitzonderingen op de betreffende verboden daarbij in zijn geheel in acht wordt genomen. Daarmee wordt een brug geslagen tussen de actieve en passieve soortenbescherming.

Onderzoek, monitoring, planvorming en toezicht maken integraal deel uit van alle beschermingsmaatregelen. De provincies stemmen de maatregelen af met die van andere provincies, waarbij de rijksoverheid algemeen toezicht uitoefent en coördineert. In de nationale en provinciale Natuur- en landschapsvisies wordt de inzet van actieve soortenbescherming als beschermingsinstrument opgenomen met specificatie van de bijbehorende doelen, maatregelen en instrumenten.

De actieve beschermingsmaatregelen worden voor beschermde gebieden opgenomen in de betreffende beheerplannen en in overige gebieden in provinciale plannen of programma's (of Rijksplannen of programma's voor niet provinciaal ingedeelde gebieden), vastgesteld overeenkomstig afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij het opstellen van deze plannen en programma's kan de verbinding worden gelegd tussen actieve soortenbescherming en andere maatschappelijke activiteiten en ontwikkelingen.

Initiatieven op het gebied van actieve soortenbescherming door gemeentes, terreinbeheerders, grondbezitters, maatschappelijke organisaties, particulieren en andere belanghebbenden worden door de provincies en de rijksoverheid gestimuleerd. Ook voor het bedrijfsleven is een belangrijke rol weggelegd bij actieve soortenbescherming, in het bijzonder door economische

ontwikkelinghand in hand te laten gaan met natuurontwikkeling en -bescherming.

4. Passieve soortenbescherming

De wet bevat heldere en handhaafbare verbodsbepalingen voor activiteiten die schadelijk zijn voor beschermde inheemse dier- en plantensoorten. Deze strikte verboden gelden in plaats van de algemene basisverboden die voor alle in het wild levende dieren en planten gelden. De wet definieert voor alle beschermde soorten de uitzonderingen die op de verboden kunnen worden gemaakt door het bevoegd gezag, met specificatie van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan en de belangen die kunnen worden ingeroepen.

De Flora- en faunawet bevat een uniform verbodskader voor alle beschermde inheemse soorten en een zeer complex en ondoorzichtig stelsel van uitzonderingen die op de verboden kunnen worden gemaakt. Er bestaan uitzonderingen voor jacht, schadebestrijding, faunabeheer en voor een groot aantal andere gevallen. De meeste bevoegdheden liggen bij het Rijk; provincies hebben vooral taken op het vlak van faunabeheer en schadebestrijding. Uitzonderingen zijn deels opgenomen in de wet zelf en deels in lagere regelgeving. Binnen het huidige stelsel is daardoor moeilijk te achterhalen of, en zo ja onder welke voorwaarden, voor een bepaalde soort of een bepaalde activiteit uitzonderingen op de verboden kunnen worden gemaakt.

De groene organisaties stellen voor dat een nieuwe wet het navolgende eenvoudige en eenduidige verbodsstelsel met uitzonderingen bevat voor beschermde inheemse dier- en plantensoorten.

De wet heeft als uitgangspunt een stelsel van heldere en handhaafbare verboden voor *alle* beschermde dier- en plantensoorten, dus zowel de beschermde soorten van nationaal belang als die van internationaal belang. Hierdoor kan een ieder op eenvoudige wijze vaststellen wat niet is toegestaan.

Voor beschermde dieren geldt een verbod op a) doden of vangen; b) beschadigen, vernielen, uithalen, wegnemen of verstoren van nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen; c) vernielen of rapen van eieren en deze - ook leeg - in

bezit te hebben; d) opzettelijk verontrusten; en e) dood of levend onder zich hebben, vervoeren, verhandelen, ruilen, te koop of te ruil aanbieden. De lijst met vogelsoorten waarvan de nesten jaarrond zijn beschermd blijft bestaan.

Voor beschermde planten geldt een verbod op a) plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen in hun natuurlijk verspreidingsgebied en beschadigen of vernielen van hun vaste standplaats; en b) onder zich hebben, vervoeren, verhandelen, ruilen, te koop of te ruil aanbieden.

De formulering van de verboden voor soorten van internationaal belang sluit aan bij de bewoordingen van de VHR en wijkt daarvan slechts af als dit de handhaving ten goede komt, waarbij de afwijking uiteraard geen gevolgen heeft voor het door de VHR voorgeschreven minimale beschermingsniveau. Voor andere beschermde soorten gelden gelijklopende verboden die van toepassing zijn op de aangewezen soorten zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, insecten, vaatplanten en weekdieren.

De wet definieert daarbij duidelijk de uitzonderingen die op de verboden kunnen worden gemaakt door het bevoegd gezag, met specificatie van alle voorwaarden waaraan moet worden voldaan en de belangen die kunnen worden ingeroepen. Mitigatie en compensatie maken een integraal onderdeel uit van het afwegingskader voor het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen.

Voor soorten van internationaal belang mogen uitsluitend ontheffingen en vrijstellingen van de verboden worden verleend onder de strikte voorwaarden van de VHR. Deze voorwaarden omvatten in ieder geval de eisen dat: 1) er geen andere bevredigende oplossing bestaat; 2) het nodig is voor een van de belangen die in de richtlijnen worden genoemd; en 3) er geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort. Een algemene vrijstelling geldt alleen voor maatregelen en activiteiten overeenkomstig een beschermingsprogramma voor soorten of soortgroepen, een beheerplan voor beschermde gebieden of een goedgekeurde gedragscode, mits ook daarbij wordt voldaan aan alle voorwaarden uit de VHR.

Voor andere aangewezen soorten geldt dat het verlenen van specifieke ontheffingen en vrijstellingen moet voldoen aan de strikte voorwaarden die zijn opgenomen in de wet. Deze voorwaarden omvatten in ieder geval

de eisen dat: 1) er geen andere bevredigende oplossing bestaat; 2) het nodig is voor een van de belangen die in de wet wordt genoemd; en 3) er geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort. Ook voor deze soorten geldt dat een algemene vrijstelling slechts kan worden verleend voor maatregelen en activiteiten overeenkomstig een soortenbeschermingsprogramma, een beheerplan voor beschermde gebieden of een goedgekeurde gedragscode, mits daarbij wordt voldaan aan alle voorwaarden die in de wet zijn opgenomen.

5. Gedragscodes

De wet bevat een specifieke regeling voor gedragscodes. Alle gedragscodes moeten goedgekeurd worden door het Rijk en voldoen aan de voorwaarden die in de wet zijn opgenomen.

Gedragscodes zijn een bruikbaar instrument om ervoor te zorgen dat verantwoordelijk wordt omgegaan met dieren en planten. Onder de huidige wetgeving geldt een vrijstelling van de verboden voor bepaalde activiteiten indien de betreffende werkzaamheden plaatsvinden overeenkomstig een goedgekeurde gedragscode.

De groene organisaties stellen voor om een specifieke regeling voor gedragscodes op te nemen in de wet als instrument om zorgvuldig handelen bij professionele werkzaamheden te bevorderen en om overtredingen van de verboden die van toepassing zijn op beschermde soorten zo veel mogelijk te voorkomen en te beperken. De verboden zijn niet van toepassing op handelingen die overeenkomstig de gedragscodes worden uitgevoerd en handelen volgens een goedgekeurde gedragscode wordt geacht in overeenstemming te zijn met de zorgplicht.

Deze gedragscodes kunnen worden vastgesteld voor bestendig beheer of onderhoud aan vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen of bermten, en in het kader van natuurbeheer, landbouw, visserij en bosbouw. Alle gedragscodes moeten goedgekeurd worden door de Minister van EZ en voldoen aan de voorwaarden die in de wet zijn opgenomen. Nadere eisen voor gedragscodes kunnen in een amvb worden opgenomen. Daarbij kan ook worden voorzien in modelgedragscodes om uniformiteit te bevorderen en het opstellen van gedragscodes te vergemakkelijken.

Gedragscodes moeten bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar zijn.

6. Jacht en schadebestrijding

Afschot vindt alleen nog plaats in het kader van schadebestrijding en van beheer van bepaalde specifieke diersoorten, onder de cumulatieve voorwaarden die in de wet zijn gedefinieerd. Het doden van dieren vindt daarbij uitsluitend plaats als alle andere preventieve maatregelen gefaald hebben, en het doden de enige doelmatige oplossing is. De wildlijst wordt afgeschaft.

De Flora- en faunawet maakt een onderscheid tussen jacht, schadebestrijding en faunabeheer. Jacht is het vangen en doden door een jachthouder van soorten die op de wildlijst staan (op dit moment wilde eend, fazant, patrijs, haas, konijn en houtduif). Jacht op wild mag onder de Flora- en faunawet zonder onderbouwing plaatsvinden, dus louter als recreatie of benutting. Bij beheer en schadebestrijding daarentegen is altijd vereist dat sprake is van bepaalde, in de wet genoemde belangen. Het maatschappelijk draagvlak voor jacht omwille van recreatie of benutting is in Nederland gering.

De groene organisaties stellen voor om afschot uitsluitend toe te staan in het kader van schadebestrijding en voor het beheer van specifieke door het Rijk aangewezen diersoorten, onder de cumulatieve voorwaarden die in de wet zijn gedefinieerd. Het doden van dieren vindt daarbij uitsluitend plaats als alle andere preventieve maatregelen gefaald hebben, en het doden de enige doelmatige oplossing is. De wildlijst wordt afgeschaft.

Schadebestrijding en beheer worden op een planmatige en gebiedsgerichte wijze uitgeoefend, op basis van faunabeheerplannen opgesteld door faunabeheereenheden en goedgekeurd door provincies. De wet bepaalt dat de faunabeheereenheden bestaan uit vertegenwoordigers van alle belanghebbende maatschappelijke partijen. Daarbij geldt volwaardige deelname van organisaties die de belangen van natuur of dieren behartigen in het bestuur van de faunabeheereenheden.

7. Exoten

De wet bevat een aparte regeling voor exoten. De nadruk van de regels ligt op het voorkomen van de introductie van exoten.

De Flora- en faunawet bevat verschillende bepalingen die betrekking hebben op exoten. Zo geldt er een algemeen verbod op het uitzetten van dieren of eieren van dieren en het planten of uitzaaien van planten in de natuur. De wet bevat tevens bepalingen voor het bestrijden van exoten. De evaluatie van de natuurwetgeving heeft uitgewezen dat het wenselijk is om te komen tot een meer transparante regeling, waarbij duidelijk wordt aangegeven onder welke voorwaarden welke maatregelen mogelijk zijn ter bestrijding van schade of het beheer van (invasieve) exoten.

De groene organisaties stellen voor om een specifieke regeling in de wet op te nemen over exoten die voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de toepasselijke internationale regelgeving, zoals het Biodiversiteitsverdrag en de toekomstige Europese verordening betreffende preventie en beheer van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten. De nadruk ligt daarbij op het voorkomen van de introductie van exoten. De wet bevat een algemeen verbod op het uitzetten van dieren en planten in de vrije natuur en een algemeen verbod op de handel in exoten, voor zover niet anders bepaald in de wet. De wet bevat tevens een regeling voor de bestrijding van soorten die door het Rijk zijn aangewezen als invasieve exoten en een verbod op het verhandelen van invasieve exoten. Daarnaast voorziet de wet in regels voor het beheer van niet-invasieve exoten en verwilderde dieren, inclusief bestrijding van schade en overlast.

Bestrijding van exoten is alleen toegestaan als er een belangenafweging plaatsvindt alvorens tot ingrijpen over wordt gegaan, de noodzakelijke maatregelen worden getroffen om nadelige gevolgen zo veel mogelijk te voorkomen en geen onnodig lijden wordt veroorzaakt. Tevens mogen geen verboden middelen worden gebruikt. Noodzaak en effectiviteit van ingrijpen moeten vooraf worden bepaald.

8. Handel in en bezit van inheemse en uitheemse dieren en planten

De wet bevat een duidelijke regeling voor de handel in en het bezit van inheemse en uitheemse dieren en planten. Bij amvb worden aanvullende regels gesteld, zoals voor de handel via internet. Het bezitsverbod voor primaten en katachtigen wordt gecontinueerd.

De Flora- en faunawet verbiedt het onder zich hebben en verhandelen van beschermde inheemse of uitheemse dier- of plantensoorten en producten daarvan, tenzij anders bepaald. Deze regels dienen ter uitvoering van internationale verplichtingen, maar er is ook voorzien in aanvullende regels.

Net als de Flora- en faunawet zal de nieuwe Wet natuurbescherming een afzonderlijke regeling bevatten voor het bezit van en de handel in beschermde inheemse en uitheemse dier- en plantensoorten. Het gaat daarbij in het bijzonder om alle dier- en plantensoorten vermeld op bijlagen A, B, C en D van de Europese CITES Verordening (EG) Nr. 338/97 inzake de handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten. Deze regeling voorziet in de mogelijkheid tot het vaststellen van een of meer amvb's ter uitvoering van de internationale verplichtingen *en* voor het stellen van aanvullende regels aan de handel in en het bezit van inheemse en uitheemse soorten.

De groene organisaties vinden dat er een verbod moet komen op de handel via internet in (producten van) nader te bepalen dier- en plantensoorten die ernstig met uitsterven bedreigd zijn, zoals olifantenivoor. Bovendien moeten er bij amvb eisen worden gesteld aan de handel via internet in overige, ernstig met uitsterven bedreigde, dan wel kwetsbare soorten. Deze aanvullende regels zijn noodzakelijk om beter grip te krijgen op de internethandel, die de afgelopen 5 tot 10 jaar explosief is gegroeid. Hiermee wordt de transparantie van de internethandel vergroot en de monitoring door handhavingsinstanties vereenvoudigd, hetgeen een goede uitvoering en effectieve handhaving van de wet bevordert.

Tevens vinden de groene organisaties dat het bestaande verbod op het bezit van primaten en katachtigen moet worden gecontinueerd.

D. BESCHERMING EN BEHEER VAN HOUTOPSTANDEN

Geen herplantplicht bij tenietgaan van houtopstanden door natuurlijke processen.

In de Boswet is de verplichting opgenomen tot herbepanting van een houtopstand die is geveld of anderszins is tenietgegaan. De groene organisaties menen dat deze algemeen geformuleerde verplichting indruist tegen natuurlijk bosbeheer en dat de verplichting onevenredig kostbaar is.

Voorgesteld wordt om in een nieuwe Wet natuurbescherming op te nemen dat voor houtopstanden die teniet gaan door natuurlijke processen niet noodzakelijk de plicht tot herplanten geldt.

Uitzondering op de meld- en herplantplicht voor houtkap in natuurgebieden van internationaal belang, maar waar nodig ook daarbuiten.

De Boswet kent een generieke meldplicht en herplantplicht bij houtkap. De groene organisaties menen dat op deze generieke plichten uitzonderingen mogelijk zouden moeten zijn. Het kan immers in het belang van de natuur zijn om vrij plotseling gegroeide houtopstanden te verwijderen of om bos te kappen ten behoeve van het herstel van heidegrond of bijzondere grasland. Een uitzondering zou moeten gelden voor houtkap ten behoeve van natuurontwikkeling in natuurgebieden van nationaal en internationaal belang.

E. RECHTSBESCHERMING, HANDHAVING, SAMENLOOP MET OMGEVINGS-VERGUNNING

1. Rechtsbescherming

Beroep in twee instanties staat open tegen alle voor bezwaar en beroep vatbare besluiten genomen op grond van deze wet.

De principiële keuze voor beroep in twee instanties zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht in 1994 dient uitgangspunt te zijn voor rechtsbescherming in het kader van een nieuwe Wet natuurbescherming. Dit draagt bij aan rechtszekerheid en aan een effectieve en hoogwaardige rechtspleging. Op basis van de algemene regeling van beroep kan een belanghebbende in eerste instantie beroep instellen bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze keuze sluit aan op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) waar ook beroep in twee instanties mogelijk is tegen besluiten genomen op grond van die wet en bij het voorstel voor beroep tegen een omgevingsvergunning zoals dat is opgenomen in de Kabinetsnotitie stelselwijziging Omgevingsrecht.

2. Handhaving

De mogelijkheid tot het opleggen van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgebreid naar een groter aantal overtredingen. Voor ernstige, opzettelijk gepleegde overtredingen van de wet blijft het klassieke strafrechtelijke instrumentarium van belang.

Om lik-op-stuk handhaving te bevorderen moet in beginsel iedere gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens de wet met een bestuurlijke boete of een bestuurlijke strafbeschikking beboet kunnen worden. In ieder geval zouden overtreding van de zorgplicht, overtreding van de verboden in het kader van de gebiedsbescherming en de soortenbescherming, overtreding van bepaalde categorieën vergunning- of ontheffingsvoorwaarden en overtreding van

vrijstellingsvoorwaarden beboetbaar moeten kunnen zijn met een van beide sanctiemiddelen.

Voor ernstige, opzettelijk gepleegde overtredingen van de wet blijft het klassieke strafrechtelijke instrumentarium van belang. Te denken valt aan delicten met een grote impact op het belang van natuur- en soortenbescherming, al dan niet stelselmatig gepleegd, al dan niet met het oog op geldelijk gewin, met een bedrijfsmatig karakter, en/of in samenloop met andere delicten gepleegd. Voorbeelden hiervan zijn illegale handel in beschermde dieren en planten, grove stroperij en het opzettelijk doden van beschermde dieren.

Voor de adequate handhaving van de nieuwe Natuurbeschermingswet worden voldoende middelen uitgetrokken. Deze middelen worden ingezet om handhaving capaciteit te vergroten en ook om het kennisniveau bij handhaving instanties te verbeteren.

De handhaving van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet is de afgelopen jaren onvoldoende geweest. Handhaving statistieken laten een minimaal aantal geconstateerde overtredingen zien en navraag bij handhavers leert dat dit niet komt doordat men zich keurig aan de regels houdt, maar doordat er eenvoudigweg niet voldoende capaciteit is om afdoende te kunnen handhaven.

Een voorstel voor een nieuwe Wet natuurbescherming kan alleen dan serieus de natuur beschermen als de regels uit de wet ook daadwerkelijk en effectief worden gehandhaafd. Dit betekent dat voldoende middelen moeten worden uitgetrokken om de handhaving capaciteit te vergroten en voldoende middelen om de handhavers zodanig op te leiden dat zij in staat zijn om onmiddellijk te kunnen vaststellen dat sprake is van het niet naleven van de regels uit een nieuwe Wet natuurbescherming.

Ook de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de diverse bij de handhaving betrokken diensten, waaronder provincies, regionale uitvoeringsdiensten, politie, douane en NVWA, moet worden bevorderd.

3. Samenloop met de omgevingsvergunning

Een vergunning voor een project in een natuurgebied van internationaal belang of een ontheffing of vrijstelling van de verboden in het soortenbeschermingsrecht wordt, waar van toepassing aangehaakt bij een omgevingsvergunning. Toezicht en handhaving van de natuurregelgeving, ook in geval sprake is van een koppeling aan de omgevingsvergunning, blijft in handen van de provincies, omdat gemeenten hier voor op dit moment niet de capaciteit hebben.

In de Natuurbeschermingswet 1998 wordt vergunningverlening voor handelingen in Beschermd Natuurmonumenten en in Natura 2000 gebieden gekoppeld aan de omgevingsvergunning (en een verklaring van geen bedenkingen). De Flora- en faunawet doet hetzelfde voor ontheffingen en vrijstellingen van de soortenbeschermingsverboden.

De groene organisaties stellen voor dat ook in een nieuwe Wet natuurbescherming de vergunningverlening in het kader van de gebiedsbescherming en de ontheffingen en vrijstellingen van de soortenbeschermingsverboden, zoveel mogelijk worden gekoppeld aan de omgevingsvergunning. Daarmee worden onnodige administratieve lasten voorkomen.

De koppeling aan de omgevingsvergunning heeft als bijkomend gevolg dat de rol van gemeenten bij de handhaving van de natuurbeschermingsregels groter wordt. Immers, bij locatiegebonden projecten (bijvoorbeeld bouwprojecten) maken de natuuraspecten dan altijd deel uit van de omgevingsvergunning en dat betekent dat in beginsel de gemeente verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving van de natuuraspecten. Uit meerdere onderzoeken is gebleken dat gemeenten op dit moment niet de capaciteit hebben om toezicht en handhaving van natuurregelgeving naar behoren uit te oefenen.

Om die reden stellen de groene organisaties voor dat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid in de Wabo om GS, die de verklaring van geen bedenkingen afgeven, ook verantwoordelijk te laten blijven voor de bestuursrechtelijke handhaving van de betrokken natuuraspecten, zoals GS daar ook verantwoordelijk voor zouden zijn in geval van een niet-locatiegebonden

project. Provincies zijn namelijk wel toegerust voor dit toezicht en deze handhaving.

Als het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning (de gemeente) geen rekening houdt met de eisen en doelstellingen die horen bij ontheffing-, vrijstelling- of vergunningverlening, kan GS een aanwijzing geven en, zo nodig, een besluit nemen waarmee die eisen en doelstellingen alsnog zijn gewaarborgd.

