

Vergaderjaar 2013–2014

33 734

Initiatiefnota van de leden Jacobi, Van Veldhoven en Klaver over Mooi Nederland

Nr. 4

VOORLICHTING RAAD VAN STATE

Hieronder is opgenomen de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 juli 2013.

Bij brief van 26 april 2013 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over de Initiatiefnota «Mooi Nederland».

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Initiatiefnota «Mooi Nederland»	3
1.1.1	Achtergrond en hoofdlijnen	3
1.1.2	Voorlichtingsvragen	9
1.2	Opzet voorlichting	9
2.	Integratie van waarden en het omgevingsrecht	10
2.1	Inleiding	10
2.2	Context	10
2.2.1	Ruimtelijke ordening	11
2.2.2	Karakter van ruimtelijke ordening	11
2.2.3	Huidig stelsel voor ruimtelijke ordening	12
2.2.4	Nationale ruimtelijke belangen	12
2.3	Beantwoording van de vragen	15
2.3.1	Aansluiting omgevingsrecht – algemeen	15
2.3.2	Begrip «natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden»	15
2.3.3	Vereenvoudiging van beschermingsregimes	16
2.3.4	Rijksbufferzones en nationale landschappen	17
2.3.5	Aanpassing bestemmingsplannen	18
2.3.6	Overige opmerkingen omgevingsrecht	18

3.	Decentralisatie van het natuurbeheer	18
3.1	Inleiding	18
3.2	Toedeling van taken en bevoegdheden	19
	3.2.1 Context	19
	3.2.2 Beantwoording van de vraag over de taken en bevoegdhedenverdeling	20
3.3	Bestuurlijke en administratieve lasten	26
	3.3.1 Context	26
	3.3.2 Beantwoording van de vraag over bestuurlijke en administratieve lasten	28
3.4	Taken, bevoegdheden en financiën, in onderlinge samenhang	31
4.	Juridische aandachtspunten	34
4.1	Inleiding	34
4.2	Internationale en Europese verplichtingen	34
	4.2.1 Context	34
	4.2.2 Beantwoording van de vraag over de Europese en andere internationale verplichtingen	34
4.3	Jachtstelsel	37
	4.3.1 Context	37
	4.3.2 Beantwoording van de vraag over het jachtstelsel	38
5.	Caribisch Nederland	41
5.1	Inleiding	41
5.2	Context	42
5.3	Beantwoording van de vraag	44
6.	Effectieve natuurbescherming?	45
6.1	Gebiedsbescherming	46
6.2	Soortenbescherming	47
6.3	Decentralisatie van natuurbeheer	48
6.4	Financiën	49
6.5	Conclusie	50
Bijlage 1	Hoofdpijnen bevoegdheden rondom categorie I- en II-gebieden	52
Bijlage 2	Decentralisatiewijzen in de Wilg-oud, de Wilg-nieuw en de Initiatiefnota	53

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Initiatiefnota «Mooi Nederland»

In de Initiatiefnota «Mooi Nederland» (hierna: Initiatiefnota) zetten de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal mevrouw Jacobi, mevrouw Van Veldhoven en de heer Klaver hun visie op de natuurbescherming uiteen. De Staatssecretaris van Economische Zaken (hierna: Staatssecretaris) verzoekt de Afdeling advisering haar voor te lichten over de inhoud van de Initiatiefnota, in het perspectief van een mogelijke wettelijke regeling daarvan, en in die voorlichting meer in het bijzonder in te gaan op de door de Kamerleden geformuleerde vragen.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de achtergrond en de hoofdlijnen van de Initiatiefnota. Daarna worden de voorlichtingsvragen weergegeven.

1.1.1 Achtergrond en hoofdlijnen

Het naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering aangepaste wetsvoorstel Wet natuurbescherming (het wetsvoorstel) is op 20 augustus 2012 met bijbehorende memorie van toelichting ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.¹ De Initiatiefnota is oorspronkelijk geschreven ten behoeve van initiatiefwetgeving, als antwoord op het wetsvoorstel. In het regeerakkoord heeft het huidige kabinet aangekondigd dit wetsvoorstel te zullen aanpassen.² Vervolgens hebben de initiatiefnemers besloten hun voorstellen niet als initiatiefwet, maar als nota in te dienen. De Staatssecretaris heeft in de Tweede Kamer aangekondigd aanpassing van het wetsvoorstel in de vorm van een nota van wijziging voor de zomer van 2013 te zullen indienen.³

De Afdeling wijst er op dat het hier voorliggende een voorlichting betreft. Anders dan bij een advies over wetsvoorstellen, richt een voorlichting zich op de beantwoording van de gestelde vragen en betreft het geen beoordeling aan de hand van het bredere toetsingskader voor wetgeving. De Afdeling acht het noodzakelijk dat indien de nota van wijziging voorstellen van de Initiatiefnota zal bevatten, dan wel anderszins het wetsvoorstel ingrijpend wijzigt, de Afdeling daarover advies uitbrengt. Deze voorlichting kan niet als advies dienen.

In het navolgende wordt – voor zover voor de beantwoording van de voorlichtingsvragen van belang – ingegaan op de hoofdlijnen van de Initiatiefnota, waarbij wordt weergegeven of en in hoeverre wordt aangesloten dan wel afwijken van het wetsvoorstel.

a. Het uitgangspunt en ambitieniveau

De Initiatiefnota berust op de overtuiging dat de natuur drie fundamentele waarden heeft.⁴ Als eerste noemen de initiatiefnemers de intrinsieke waarde van de natuur. Daaronder verstaan zij het ethische besef dat de natuur in zichzelf een waarde heeft, los van het belang dat de natuur voor mensen heeft. Verder onderscheiden zij de ecologische waarde van natuur en landschap als onontbeerlijk onderdeel van de leefomgeving van de mens. Ten slotte wijzen de initiatiefnemers op de belevingswaarde van natuur en landschap. Zij vinden deze waarde een belangrijke voorwaarde voor het welzijn, de fysieke en geestelijke gezondheid van de mens. Het is juist die belevingswaarde van natuur en landschap, en de recreatieve en

¹ Advies van 29 juni 2012, nr. W15.12.0058, Kamerstuk 33 348, nrs.1–4.

² Regeerakkoord VVD-PvdA «Bruggen slaan», 29 oktober 2012, blz. 38.

³ Brief van 8 maart 2013, «Vooruit met natuurbeleid», Kamerstuk 33 576, nr. 1, blz. 4.

⁴ § 1.2 Strekking van de Initiatiefnota, blz. 7–8.

educatieve functie van natuur, die volgens de initiatiefnemers in de afgelopen decennia ten onrechte zijn ondergesneeuwd.

De Initiatiefnota verbindt deze drie waarden van de natuur en schetst een wettelijk stelsel waarin de bescherming van deze waarden wordt geïntegreerd en verankerd, zodat zij worden behouden en versterkt.⁵ De initiatiefnemers beschouwen de drie onderscheiden fundamentele waarden als redengeving voor een stevig en actief natuurbeschermingsbeleid. De eigen nationale ambitie en overtuiging om de natuur- en landschapswaarden van Nederland te behouden en te verbeteren staan voorop. Daarmee kiezen de initiatiefnemers voor een ruimhartiger benadering van natuurbescherming dan het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt niet alleen een nauwe aansluiting bij, maar ook de beperking tot het specifieke beschermingsregime uit de Europeesrechtelijke regelgeving, zoals de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn⁶ en de internationale natuurbeschermingsverdragen, zoals het Verdrag van Bern⁷ en het Verdrag van Bonn.⁸ Zo wordt in het wetsvoorstel voorgesteld voor de Natura 2000-gebieden enkel nog de instandhoudingsdoelstellingen te laten gelden die voortvloeien uit de hiervoor genoemde richtlijnen.⁹ De initiatiefnemers menen daarentegen dat met de voorstellen de eigen nationale, maar ook de belangrijke internationale doelstellingen beter en effectiever bereikt kunnen worden dan met het wetsvoorstel, omdat een robuuste natuur beter tegen een stootje kan. Tevens verwachten de initiatiefnemers dat een kwalitatief goede natuur beter in staat zal zijn de impact van economische ontwikkelingen op de natuurwaarden te incasseren, waardoor geleidelijk meer ruimte ontstaat voor economische ontwikkelingen.

Ten slotte menen de initiatiefnemers dat iedere Nederlander een zorgplicht heeft voor de bescherming van de natuur. Zij willen een respectvolle omgang met natuur en landschap bevorderen. De biologische diversiteit moet volgens de initiatiefnemers worden gewaarborgd en versterkt door het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van natuurlijke habitats en wilde flora en fauna. Evenals het wetsvoorstel voorziet de Initiatiefnota in de vervanging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998), Flora- en faunawet (Ffw), en de Boswet door één nieuwe Wet natuurbescherming, die aansluit bij het omgevingsrecht door een procedurele integratie van de uit te voeren natuurtoets in andere planvorming en besluitvorming.¹⁰

b. Uitwerking

In het hiernavolgende wordt weergegeven wat de visie van initiatiefnemers in de Initiatiefnota betekent voor de gebiedsbescherming, de soortenbescherming en de jacht, de bevoegdheidstoedeling. Daarbij zal worden aangegeven waar wordt afgeweken van het wetsvoorstel.

⁵ § 1.2 Strekking van de Initiatiefnota, blz. 7–8.

⁶ Vogelrichtlijn: richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010 L 20). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103), zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden. Habitatrichtlijn: richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

⁷ Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving, 19 september 1979, Trb. 1979, 175.

⁸ Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, 23 juni 1979, Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6.

⁹ Kamerstuk 33 348, nr. 3, blz. 18.

¹⁰ De Staatssecretaris heeft aangekondigd dat de Wet natuurbescherming uiteindelijk zal opgaan in de Omgevingswet, Brief van 8 maart 2013, «Vooruit met natuurbeleid», Kamerstuk 33 576, nr. 1, blz. 5.

Gebiedsbescherming

De Initiatiefnota introduceert twee categorieën gebieden met te beschermen waarden:

1. Categorie I is de «Top Natuur». Dit zijn de Europees beschermde natuurgebieden, thans bekend als Natura 2000-gebieden, zoals de Veluwe en de Waddenzee.
2. Categorie II is «Mooi Nederland». Dit zijn de gebieden in Nederland met buitengewone schoonheid of historie, die typisch Hollands zijn of kenmerkend voor een bepaalde regio. Deze gebieden herbergen vaak specifieke soorten planten en dieren, zoals de Kinderdijk, het Groene Hart en het Limburgs Heuvellandschap. Ook de overige delen van de Ecologische hoofdstructuur, buiten de «Top Natuur», vallen hieronder.

Met dit wettelijk verankerde «Natuurnetwerk Nederland» beogen de initiatiefnemers te bereiken dat dieren en planten zich makkelijk kunnen verspreiden van het ene naar het andere natuurgebied. Een robuuste natuur bestaat volgens de initiatiefnemers niet alleen uit een kwalitatief goede, maar ook uit een kwantitatief voldoende omvangrijk natuurnetwerk. De Initiatiefnota gaat aldus uit van een aanzienlijk groter areaal wettelijk te beschermen gebieden dan in het wetsvoorstel, met dien verstande dat de Initiatiefnota voorziet in een gedifferentieerd beschermingsregime voor categorie I-gebieden enerzijds en categorie II-gebieden anderzijds. Het wetsvoorstel beoogt immers de omvang van de te beschermen gebieden te beperken door het thans in de Nbw 1998 opgenomen specifieke beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten te laten vervallen evenals de bestaande mogelijkheden om beschermde landschapsgezichten (Nbw 1998) en beschermde leefomgevingen (Ffw) aan te wijzen.¹¹

Verder geldt voor beide categorieën gebieden dat de genoemde waarden passief en actief dienen te worden beschermd, waarbij de bestaande instrumenten van de ruimtelijke ordening volgens de initiatiefnemers van wezenlijk belang zijn en wordt aangesloten bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). De Initiatiefnota benadrukt sterk het belang van actieve natuurbescherming: niet alleen moet worden bepaald wat niet mag worden beschadigd of vernietigd, ook dient te worden vastgelegd dat actief maatregelen worden genomen voor herstel van de natuur. Voor de uitvoering van de actieve gebiedsbescherming voorzien de initiatiefnemers in twee instrumenten: het beheerplan en de programmatische aanpak. Het beheerplan heeft een centrale plaats in het beheer van een gebied dat onder verantwoordelijkheid van één bevoegd gezag een samenhangende, doelmatige en doeltreffende aanpak voor het gebied formuleert en de doelen verder operationaliseert. Dat beheerplan bevat maatregelen op het gebied van herstel of behoud van de natuur. Daarnaast bevat het de maatregelen ter verbetering of behoud van de landschappelijke of cultuurhistorische waarden. Voor zover het de bescherming van natuurwaarden op grond van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn betreft, merken de initiatiefnemers op, dat beide richtlijnen de nodige instandhoudingsmaatregelen verplicht stellen, maar dat de lidstaten in de keuze van de eigenlijke maatregelen geheel vrij zijn, mits die doelen bereikt worden.¹²

De initiatiefnemers zien de programmatische aanpak als een instrument dat het beheerplan kan aanvullen. De programmatische aanpak kan tot doel hebben om de belasting van natuur-, landschaps- en cultuurhisto-

¹¹ Kamerstuk 33 348, nr. 3, blz. 128.

¹² § 3.2.3 Instandhoudingsmaatregelen en beheerplannen categorie I gebieden, blz. 29–31, en § 3.3.3 Instandhoudingsmaatregelen en beheerplannen categorie II gebieden, blz. 33–34.

rische waarden in gebieden van categorie I en II te verminderen teneinde de instandhoudingdoelen te kunnen verwezenlijken.¹³

Voorts beoogt de Initiatiefnota een integratie van natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het stelsel van natuurbescherming. Landschappelijke waarden als openheid, rust, weidsheid, licht en donkerte van het gebied moeten volgens de initiatiefnemers worden gewaarborgd en versterkt door de bescherming, het beheer en de verbetering van waardevolle gebieden. Daartoe staan zij een wettelijke verankering en integratie van deze waarden in het natuurbeheer voor. Dit in tegenstelling tot het wetsvoorstel, waarin wordt voorgesteld andere doelstellingen, ontleend aan de doelen voor beschermde natuurmonumenten die zijn opgegaan in de Natura 2000-gebieden, niet langer voorwerp te laten zijn van het specifieke beschermingsregime voor Natura 2000-waarden. Voor zover het gaat om de hiervoor genoemde landschappelijke waarden, meent de regering dat deze waarden zich niet goed lenen voor toepassing van het op natuurwaarden gerichte specifieke beschermingsregime.¹⁴

Soortenbescherming

De Initiatiefnota bevat voorstellen voor een effectieve invulling van passieve en actieve soortenbescherming voor bedreigde soorten. De initiatiefnemers zijn van mening dat het soortenbeschermingsrecht kan worden vormgegeven op een manier die eenvoudig en overzichtelijk is, die flexibiliteit biedt waar dat kan, maar die er bovenal voor zorgt dat in het wild levende dieren en planten daadwerkelijk worden beschermd. Zij staan een wettelijk systeem voor dat een degelijke basisbescherming biedt voor alle in het wild levende dieren en planten. Deze basisbescherming bestaat uit een algemene zorgplicht en verboden.

Het uitgangspunt van de zorgplicht is dat een ieder voldoende zorg in acht neemt voor natuur en landschap en voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving.¹⁵ De initiatiefnemers beklemtonen dat de brede basisbescherming ertoe strekt «vandalisme», zoals het vernielen van vogelnesten of hollen, hele stukken beplanting, of het vergiftigen van dieren, te voorkomen.¹⁶

Voor de toepassing van de soortenbescherming onderscheiden de initiatiefnemers twee categorieën planten- en diersoorten. De eerste categorie omvat dier- en plantensoorten waarop de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn van toepassing zijn, en andere soorten die op een

¹³ § 2.9 Programmatische aanpak, blz. 23–24. Een programma moet volgens de initiatiefnemers in ieder geval bestaan uit: concrete doelstellingen voor het bereiken, behouden of verbeteren van een gunstige staat van instandhouding van gebieden of soort(en); concrete maatregelen om de doelstellingen te realiseren; een beschrijving van de beoogde resultaten van de maatregelen en van de manier en de momenten waarop die resultaten tussentijds worden beoordeeld; de geldigheidsduur; de voorwaarden waaronder het programma tussentijds kan worden gewijzigd, en de voorwaarden waaronder in het programma opgenomen maatregelen kunnen worden vervangen door andere maatregelen of kunnen worden verwijderd.

¹⁴ Kamerstuk 33 348, nr. 3, blz. 85.

¹⁵ § 2.8 Basisbescherming, blz. 22–23. De zorgplicht betekent dat burgers, ondernemers en overheden die weten of redelijkerwijze kunnen vermoeden dat hun handelingen nadelige gevolgen kunnen hebben voor natuur en landschap of voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving, die handelingen zoveel mogelijk achterwege laten, en dat wanneer toch nadelen worden veroorzaakt, deze in verhouding zijn tot een kennelijk redelijk doel. Voor handelingen in categorie I en II gebieden werkt de basisbescherming daarnaast door in het opstellen van het beheerplan en de daarvan afgeleide vergunnings- en onderzoek vereisten.

¹⁶ § 2.8 Basisbescherming, blz. 23, en § 4.3.1 Basisbescherming voor alle in het wild levende dieren en planten, blz. 38.

zogenoemde Rode Lijst staan.¹⁷ De overige planten- en diersoorten die geen specifieke internationaal beschermde status hebben en evenmin op een Rode Lijst voorkomen, vormen de tweede categorie, de algemene soorten.

De algemene soorten vallen onder de algemene zorgplicht en verboden.¹⁸ De verboden vormen volgens de initiatiefnemers de weerslag van de algemene basisbescherming en geven normatieve betekenis aan de intrinsieke waarde van dieren en planten en de ethische verantwoordelijkheid van de mens voor een respectvolle omgang met deze natuurwaarden.¹⁹ Zij stellen dat de verboden vooral een preventieve functie hebben, maar dat het wetsvoorstel ook de mogelijkheid biedt om repressief op te treden bij overtredingen. Naar hun verwachting zal de naleving van de zorgplicht in de meeste gevallen voorkomen dat sprake is van een overtreding van de specifieke verboden. De initiatiefnemers achten het niet nodig om een stelsel van ontheffingen en vrijstellingen op te nemen voor deze verboden omdat de reikwijdte ervan beperkt is tot gespecificeerde handelingen die opzettelijk en «zonder redelijk doel» worden verricht.²⁰

Voor de eerste categorie dier- en plantensoorten, waarop de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn van toepassing is, en andere soorten die op een zogeheten Rode Lijst zijn geplaatst, voorzien de initiatiefnemers in aanvullende bepalingen die een striktere bescherming bieden.

Het geheel van de basisbescherming en de aanvullende bescherming wordt in de Initiatiefnota aangeduid als passieve soortenbescherming. Daarnaast beogen de initiatiefnemers een actieve bescherming, die erop gericht is door middel van positieve maatregelen de staat van instandhouding van dier- en plantensoorten te verbeteren, zowel binnen als buiten beschermde natuurgebieden. Voor de actieve soortenbescherming kan volgens de initiatiefnemers gebruik worden gemaakt van de instrumenten: programmatische aanpak, beheerplan en beschermde leefomgeving.

¹⁷ De Rode lijsten strekken ter uitvoering van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu (Verdrag van Bern) en bevatten van verdwenen, ernstig bedreigde, bedreigde, kwetsbare en gevoelige dier- en plantensoorten, waaraan bijzondere aandacht moet worden besteed voor de instandhouding. De Nederlandse lijsten zijn vastgesteld in het Besluit Rode lijsten flora en fauna.

¹⁸ De initiatiefnemers noemen in § 4.3.1 Basisbescherming voor alle in het wild levende dieren en planten, blz. 38, de volgende verboden als onderdeel van de basisbescherming:

- Het opzettelijk en zonder redelijk doel verstoren, vangen of doden van in het wild levende dieren;
- Het opzettelijk en zonder redelijk doel plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van in het wild levende planten in hun natuurlijk verspreidingsgebied op enige schaal;
- Het opzettelijk en zonder redelijk doel 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.

¹⁹ § 4.3.1 Basisbescherming voor alle in het wild levende dieren en planten, blz. 38.

²⁰ § 4.3.1 Basisbescherming voor alle in het wild levende dieren en planten, blz. 38.

Het wetsvoorstel biedt eveneens een grondslag voor actieve soortenbescherming door middel van een programmatische aanpak en beheerplannen, maar voorziet niet in het instrument van de beschermde leefomgeving.²¹

Ten slotte voorziet het Initiatiefvoorstel in specifieke voorstellen voor gedragscodes, exoten en handel in en bezit van inheemse en uitheemse soorten.

Jacht

De initiatiefnemers beschouwen de jacht niet ook als sport, maar uitsluitend als een middel dat, alleen indien noodzakelijk, op professionele wijze wordt ingezet in het kader van schadebestrijding en duurzaam populatiebeheer. Ter zake van het beheer en schadebestrijding bevat de Initiatiefnota specifieke voorstellen. Hier is met name van belang dat initiatiefnemers de wildlijst, de lijst met vrij bejaagbare soorten, willen afschaffen. Het wetsvoorstel gaat daarentegen uit van een kleine uitbreiding van het aantal soorten dat als ondersteuning van de schadebestrijding en populatiebeheer bejaagbaar is.²² Tevens maakt het wetsvoorstel bestrijding van aangewezen exoten – zoals thans het geval is bij aangewezen schadeveroorzakende inheemse soorten – mogelijk zonder opdracht van gedeputeerde staten.²³

Bevoegdheidstoedeling

De initiatiefnemers leggen – evenals het wetsvoorstel – de verantwoordelijkheid voor het natuurbeheer primair bij de provincies (zie bijlage 1). Het Rijk scheidt de kaders waarbinnen het natuurbeleid gestalte krijgt. Hiertoe worden in de Initiatiefnota instrumenten beschreven, die ten dele afwijken van de in het wetsvoorstel voorziene instrumenten. Zowel de Minister van Economische Zaken (hierna: EZ) als de provincies stellen een natuur- en landschapsvisie op. De Minister wijst de categorie I-gebieden aan met inbegrip van de instandhoudingsdoelstellingen en krijgt in het kader van het interbestuurlijke toezicht een aanwijzingsbevoegdheid. De provincies wijzen de categorie II-gebieden aan met inbegrip van de instandhoudingsdoelstellingen en stellen voor zowel de categorie I- als II-gebieden een beheerplan op. Evenals in het wetsvoorstel kan daarnaast, waar nodig, worden gekozen voor een provinciale programmatische aanpak voor zowel gebiedsbescherming als soortenbescherming. Tevens is de provincie bevoegd tot verlening van vergunningen en ontheffingen alsmede de inzet van bestuursrechtelijke toezichts- en handhavingsmiddelen. De vergunningplichtige activiteiten en projecten worden – evenals in het wetsvoorstel en in aanvulling op het geldende recht – verplicht aangehaakt bij de omgevingsvergunning. Derhalve worden gemeenten grotendeels bevoegd gezag voor de vergunningverlening, met dien verstande dat een verklaring van geen bedenkingen van gedeputeerde

²¹ De leefomgeving was in de Ffw opgenomen om bescherming te bieden aan landschapselementen die van specifieke betekenis zijn als leefomgeving van een enkele dier- of plantensoort, is echter niet opgenomen in het wetsvoorstel. Het kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat voldoende bescherming kan worden geboden door onder andere de inzet van planologische instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro), met name in de ecologische hoofdstructuur als bedoeld in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) (Kamerstuk 33 348, nr. 3, blz. 155). Naast het planologische instrumentarium kan bescherming worden geboden door maatregelen in het kader van gebiedsinrichting (verwerving, inrichting en beheer, zo nodig ondersteund door landinrichting), door agrarisch natuurbeheer en in voorkomend geval door regels gesteld bij provinciale milieuvordering. Voor zover de leefomgeving bestaat uit houtopstanden, biedt het wetsvoorstel (hoofdstuk 4) eveneens bescherming, aldus het kabinet.

²² Grauwe gans, kolgans, wild zwijn, ree, damhert en edelhert.

²³ Kamerstuk 33 348, nr. 3, blz. 161 e.v.

staten voor het natuurdeel van de vergunning is vereist. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op en de handhaving van de naleving van de omgevingsvergunning komt daardoor grotendeels op gemeentelijk niveau te liggen.

1.1.2 Voorlichtingsvragen

Het verzoek om voorlichting bevat de volgende vragen:

1. De voorstellen beogen een effectieve bijdrage te leveren aan de bescherming van de natuur in brede zin, in casu de bescherming van de intrinsieke waarde, de ecologische waarde en de belevingswaarde van de natuur, zowel op het gebied van de bescherming van gebieden als op het gebied van de soortenbescherming. Hoe beoordeelt de Afdeling de gekozen instrumenten uit het oogpunt van effectiviteit en evenredigheid en welke aandachtspunten ziet de Afdeling bij de vormgeving van deze instrumenten?
2. Hoe beoordeelt de Afdeling de houdbaarheid van deze voorstellen in het licht van de Europese en andere internationale verplichtingen op het vlak van de bescherming van de biodiversiteit, landschappen en cultuurhistorie?
3. Bevatten de voorstellen een consistente toedeling van bevoegdheden en taken aan de verschillende overheidslagen?
4. Is er voorzien in een adequate aansluiting van de voorstellen op het omgevingsrecht?
5. Hoe beoordeelt de Afdeling de effecten van de voorstellen op het aspect van bestuurlijke en administratieve lasten, ten opzichte van het geldende stelsel van natuurbescherming?
6. Welke aandachtspunten ziet de Afdeling bij de integratie van de bescherming van natuur- en landschappelijke/cultuurhistorische waarden zoals deze met de voorstellen zijn beoogd?
7. Welke aandachtspunten – in het bijzonder uit het oogpunt van de juridische houdbaarheid – ziet de Afdeling bij de voorstellen ten aanzien van het jachtstelsel, dat geheel zal zijn gericht op schadebestrijding en duurzaam populatiebeheer?
8. Welke aandachtspunten ziet de Afdeling indien deze voorstellen een gelijkwaardige toepassing krijgen voor Caribisch Nederland (Bonaire, St. Eustatius en Saba), gelet op de bestuurlijke, juridische en geografische verschillen met het Europese deel van Nederland?

1.2 Opzet voorlichting

De Afdeling meent er goed aan te doen om de voorlichtingsvragen te clusteren naar onderwerp. Zij onderscheidt hierbij vier hoofdonderwerpen: integratie, decentralisatie, juridische houdbaarheid en effectiviteit en evenredigheid.

Zoals gezegd, is het uitgangspunt van de Initiatiefnota de bescherming van de intrinsieke, de ecologische en de belevingswaarde van natuur en landschap. De kern van de visie op het natuurbeleid in de Initiatiefnota betreft de integratie van de bescherming van de natuur en het landschap, inclusief de cultuurhistorische waarden daarvan, zoals deze met de voorstellen zijn beoogd en de aansluiting van deze voorstellen op het omgevingsrecht. Het ligt in de rede om in het hiernavolgende hoofdstuk 2 te beginnen met de beantwoording van de voorlichtingsvragen, die op deze onderwerpen zien (voorlichtingsvragen 4 en 6). Deze visie vormt het kader waarin de overige vragen worden behandeld. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop de initiatiefnemers hun visie vorm willen geven. In dat hoofdstuk wordt daarom ingegaan op de decentralisatie van het natuurbeheer, inhoudende de toedeling van taken en bevoegdheden, inclusief de daaruit voortvloeiende financiële gevolgen alsmede de

bestuurlijke en de administratieve lasten (voorlichtingsvragen 3 en 5). Vervolgens worden in hoofdstuk 4 desgevraagd enkele juridische aandachtspunten gesignaleerd betreffende de internationale en Europese verplichtingen inzake de bescherming van de biodiversiteit, landschappen en cultuurhistorie en de jacht (voorlichtingsvragen 2 en 7). Hoofdstuk 5 gaat in op de gelijkwaardige toepassing van de voorstellen in Caribisch Nederland (voorlichtingsvraag 8). De voorlichtingsvraag met betrekking tot de effectiviteit en evenredigheid van de in de Initiatiefnota voorgestelde instrumenten (voorlichtingsvraag 1) wordt in hoofdstuk 6 behandeld door hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is opgemerkt te plaatsen in het kader van effectiviteit en evenredigheid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie inzake de vraag of met de voorstellen in de Initiatiefnota een robuuste natuur zoals de initiatiefnemers deze voor ogen hebben zal worden gerealiseerd.

De hoofdstukken zijn als volgt ingedeeld: eerst geeft de Afdeling de te behandelen voorlichtingsvraag of -vragen weer, vervolgens beschrijft zij – voor zover van belang – de context daarvan, waarna de beantwoording van de voorlichtingsvraag volgt.

Hoofdstuk 2. Integratie van waarden en het omgevingsrecht

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee voorlichtingsvragen beantwoord, te weten: «Vraag 4. Is er voorzien in een adequate aansluiting van de voorstellen op het geldende stelsel van het omgevingsrecht?

Vraag 6. Welke aandachtspunten ziet de Afdeling bij de integratie van de bescherming van natuur- en landschappelijke/cultuurhistorische waarden zoals deze met de voorstellen zijn beoogd?»

Gelet op de onderlinge samenhang tussen de bovenstaande vragen worden zij gezamenlijk behandeld.

2.2 Context

De voorstellen uit de Initiatiefnota beogen het stelsel van natuur- en landschapsbescherming te vereenvoudigen.²⁴ Beoogd wordt taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden eenduidig in de Wet natuurbescherming vast te leggen, met een sterke nadruk op het provinciale niveau. Besluitvorming en vergunningsprocedures worden transparanter. Stapeling van categorieën gebieden alsook dubbele procedures worden voorkomen, en een eenduidige koppeling met het stelsel van ruimtelijke ordening wordt gemaakt.²⁵

De Initiatiefnota beschrijft de aansluiting van de voorstellen op het geldende stelsel van omgevingsrecht.²⁶ De Afdeling ziet aanleiding om nader in te gaan op de beoogde aansluiting op het ruimtelijke ordenings-

²⁴ § 1.3.1 Doel en reikwijdte van de voorstellen, blz. 9.

²⁵ Een gebied kan bijvoorbeeld zowel de status van natuurmonument hebben als deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur.

²⁶ Zie de paragrafen 1.4, 3.2.6 en 3.4 van de Initiatiefnota. In deze beschrijving komen achtereenvolgens aan de orde de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), de Monumentenwet, de Wabo, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie (GLB), het Gemeenschappelijk Visserijbeleid van de Europese Unie (GVB) en de Visserijwet, de Kaderrichtlijn Water, Kaderrichtlijn Mariene Strategie en de Waterwet. Zoals gezegd, heeft de Staatssecretaris aangekondigd dat de Wet natuurbescherming uiteindelijk zal opgaan in de Omgevingswet, Brief van 8 maart 2013, «Vooruit met natuurbeleid», Kamerstuk 33 576, nr. 1, blz. 5.

recht. Zij betreft daarbij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor zover het de omgevingsvergunning betreft.

2.2.1 Ruimtelijke ordening

Volgens de initiatiefnemers voorziet de Initiatiefnota in een stevige koppeling van de natuurbeschermingsregels en het ruimtelijke ordeningskader.²⁷ De keuze voor twee categorieën van te beschermen gebieden, het toepasselijke beschermingsregime en het beheer worden geregeld in de Wet natuurbescherming. De Initiatiefnota beoogt de ruimtelijke aspecten van de gebiedsbescherming geheel binnen het kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) te regelen. De paragraaf uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) die thans ruimtelijke aspecten van gebiedsbescherming betreft, dient te worden aangepast om een correcte ruimtelijke doorwerking van de natuurbeschermingswetgeving te verzekeren. Binnen het gewijzigde Barro zijn provincies gehouden de categorie I- en II-gebieden, met exacte begrenzing op te nemen in de provinciale verordening en daarin regels te stellen waarmee wordt gewaarborgd dat in bestemmingsplannen en bij omgevingsvergunningen de wettelijke doelstellingen en te beschermen waarden worden gerespecteerd. Verder wordt geregeld dat bestemmingsplannen moeten worden aangepast naar aanleiding van de vaststelling of een substantiële wijziging van de beheerplannen.

De initiatiefnemers wijzen ten slotte op de noodzaak een overgangsregeling te treffen voor de natuurgebieden die nu op grond van het Barro ruimtelijke bescherming genieten.²⁸

2.2.2 Karakter van ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening houdt in dat de overheid leiding geeft aan de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen.²⁹ Het is het proces waarin wordt gezocht naar een evenwicht tussen enerzijds voldoende ruimte voor maatschappelijke behoeften, waaronder wonen, werken en mobiliteit, en anderzijds het behoud of de verbetering van het ruimtegebruik in termen van belevingswaarde en duurzaamheid en de zorg voor kwetsbare belangen, zoals die van de sociaal zwakke groeperingen, de natuur en het milieu. Uitgangspunt van de ruimtelijke ordening is daarom een integrale afweging van ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied. De centrale functie die het gemeentelijke bestemmingsplan binnen het ruimtelijke ordeningsrecht vervult, vormt de uitdrukking van die integrale afweging.³⁰

Bij gelegenheid van haar voorlichting inzake de herziening van het omgevingsrecht heeft de Afdeling overwogen dat de complexiteit van het omgevingsrecht voor een wezenlijk deel wordt bepaald door de specifieke geografische, demografische, economische en ecologische kenmerken van Nederland.³¹ Deze kenmerken brengen mee dat binnen de beperkt beschikbare ruimte recht moet worden gedaan aan uiteenlopende en vaak concurrerende belangen, behoeften en voorkeuren zoals een veilige en gezonde leefomgeving, voldoende en passende woningen, een duurzame economische ontwikkeling voor landbouw, industrie en dienstensector,

²⁷ § 1.4.1 Ruimtelijke ordening, blz. 13.

²⁸ § 3.4.2 Wijziging Barro en overgangsregeling, blz. 35.

²⁹ Memorie van antwoord bij de behandeling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Kamerstuk 4233, nr. 6, blz. 2).

³⁰ Voorlichting van de Afdeling advisering van 25 januari 2012 inzake de herziening van het omgevingsrecht, no. W14.11.0341/IV (Bijlage 4 bij Kamerstuk 33 118, nr. 3, blz. 5).

³¹ Voorlichting van 25 januari 2012, W14.11.0341 inzake de herziening van het omgevingsrecht (Kamerstuk 33 118, nr. 3, bijlage 4, blz. 13).

alsmede de bescherming van natuurwaarden waarvoor Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid draagt. Inherent aan de feitelijke complexiteit is de behoefte aan een stelsel van regels voor sturing, afstemming, afweging en bescherming om een maatschappelijk bevredigende besluitvorming te bewerkstelligen. Dat stelsel kan niet anders dan een afspiegeling zijn van de werkelijkheid van maatschappelijke dynamiek en pluriformiteit van belangen, zodat een zekere mate van complexiteit onontkoombaar is. Ook een nieuwe Omgevingswet zou daarom volgens de Afdeling niet kunnen voorzien in een eenvoudige en transparante wettelijke regeling waarmee elke gewenste ruimtelijke ontwikkeling kan worden gerealiseerd.

Deze notie moet eveneens in ogenschouw worden genomen bij een voornemen tot vereenvoudiging van het natuurbeschermingsrecht, dat immers deel uitmaakt van het omgevingsrecht.

2.2.3 Huidig stelsel voor ruimtelijke ordening

Uitgangspunt van het geldende stelsel voor de ruimtelijke ordening is de gedachte «bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid»: een overheidsniveau dat verantwoordelijk wordt gehouden voor een bepaald ruimtelijk beleid, heeft ook de bevoegdheden toebedeeld gekregen om die verantwoordelijkheid waar te maken. Rijk, provincies én gemeenten hebben in de Wro in beginsel dezelfde wettelijke bevoegdheden.³²

De verbinding tussen de drie overheidsniveaus wordt langs twee wegen bereikt. De eerste – niet in de Wro opgenomen – weg betreft de overleg- en afstemmingsvormen tussen de overheden over de aanwending van bevoegdheden, inzet van (financiële of communicatieve) middelen of het treffen van bestuurlijke maatregelen. Voor gevallen waarin deze weg niet tot de gewenste of tijdige afstemming zal leiden³³, heeft de wetgever in de Wro, ter waarborging van de nationale of provinciale belangen, een tweede weg neergelegd. Dit betreft de juridische begrenzing van besluitmogelijkheden van decentrale overheden. Indien provinciale of nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken kunnen bij of krachtens provinciale verordening respectievelijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen.³⁴

2.2.4 Nationale ruimtelijke belangen

Het ruimtelijke beleid is op rijksniveau neergelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Volgens deze Structuurvisie vereist de behartiging van een aantal nationale belangen het gebruik van de bevoegdheid om algemene regels te stellen. Ter uitvoering van de Structuurvisie voorziet het Barro in regels die de volgende nationale belangen betreffen:

- Rijkswaagwegen (Titel 2.1)
- Project Mainportontwikkeling Rotterdam (Titel 2.2);
- Kustfundament (Titel 2.3);
- Grote rivieren (Titel 2.4);
- Waddenzee en waddengebied (Titel 2.5)
- Defensie (Titel 2.6);
- Hoofdwegen en landelijke spoorwegen (Titel 2.7)
- Ecologische hoofdstructuur (Titel 2.10);
- Primaire waterkeringen buiten het kustfundament (Titel 2.11);
- IJsselmeergebied (uitbreidingsruimte) (Titel 2.12);

³² Nota van toelichting bij het Barro, Stb. 2011, nr. 391, blz. 30.

³³ Dit kan zich vooral voordoen wanneer de belangenafweging van decentrale overheden niet parallel loopt of hoeft te lopen met de belangenafweging die op een hoger niveau is gemaakt.

³⁴ Nota van toelichting bij het Barro, Stb. 2011, nr. 391, blz. 30.

- Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde (Titel 2.13).

a. Ecologische hoofdstructuur

In het kader van deze voorlichting is van belang dat het Barro voorziet in een juridisch-planologisch beschermingsregime voor gebieden die behoren tot de ecologische hoofdstructuur.³⁵ Deze bescherming houdt in dat bij provinciale verordening regels worden gesteld die bewerkstelligen dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op zo'n gebied en een omgevingsvergunning waarbij van een dergelijk bestemmingsplan wordt afgeweken, geen activiteiten mogelijk maken ten opzichte van het ten tijde van inwerkingtreding van de verordening geldende bestemmingsplan, die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden, of van de samenhang tussen die gebieden. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt indien:

- a. er sprake is van een groot openbaar belang,
- b. er geen reële alternatieven zijn, en
- c. de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd.

b. Waddenzee en waddengebied

Het Barro bevat ook een juridisch-planologische regime voor de Waddenzee en het zogeheten waddengebied – een gebied dat grenst aan de Waddenzee en waarvoor vanwege de te beschermen waarden van de Waddenzee bouw- en gebruiksbeperkingen gelden. Het Barro voorziet zelf in de concrete begrenzing van de Waddenzee en het Waddengebied. Verder benoemt het Barro de landschappelijke³⁶ en cultuurhistorische³⁷ kwaliteiten van de Waddenzee.

Het beschermingsregime voor de Waddenzee bestaat uit een beoordelingskader voor bestemmingsplannen.³⁸ Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee en dat gebruik of bebouwing mogelijk maakt, die afzonderlijk of in combinatie met ander gebruik of andere bebouwing significante gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, wordt een beoordeling gemaakt van de gevolgen voor die kwaliteiten van het gebied.³⁹

Als uitgangspunt stelt het Barro dat een bestemmingsplan ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan geen nieuw gebruik of nieuwe bebouwing dan wel wijziging van bestaand gebruik of bestaande bebouwing mogelijk maakt die significante negatieve gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten

³⁵ Artikel 2.10.4, eerste lid, van het Barro.

³⁶ Artikel 2.5.2, eerste lid, van het Barro merkt als landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee aan: de rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van de duisternis.

³⁷ Artikel 2.5.2, tweede lid, van het Barro merkt als cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee aan:

- a. de in de bodem aanwezige archeologische waarden, en
- b. de overige voor het gebied kenmerkende cultuurhistorische structuren en elementen, bestaande uit:
 1. historische scheepswrakken;
 2. verdrongen en onderslibde nederzettingen en ontginningssporen, waaronder de dam Ameland-Holwerd;
 3. zeedijken en de daaraan verbonden historische sluisen, waaronder het ensemble Afsluitdijk;
 4. landaanwinningswerken;
 5. systeem van stuifdijken;
 6. systeem van historische vaar- en uitwateringsgeulen, en
 7. kapen.

³⁸ Het beoordelingskader is van overeenkomstige toepassing op het waddengebied. Deze zogenoemde externe werking van de bescherming van de Waddenzee is neergelegd in artikel 2.5.6 van het Barro.

³⁹ Artikel 2.5.3, eerste lid, van het Barro.

(«nee-tenzij»⁴⁰ Op dit uitgangspunt kunnen uitzonderingen worden gemaakt indien is verzekerd dat:

- a. sprake is van zwaarwegende redenen van groot openbaar belang, waaronder worden begrepen redenen van sociale of economische aard, argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of bereikbaarheid of sprake is van voor het milieu wezenlijk gunstige effecten;
- b. geen reële alternatieven voor handen zijn voor de noodzakelijk geachte activiteiten, en
- c. de optredende schade of andere negatieve effecten zoveel mogelijk worden beperkt.

c. Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde

Verder voorziet het Barro in een juridisch-planologisch beschermingsregime voor erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde. Als zodanig zijn aangewezen de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de Romeinse Limes, Werelderfgoed De Beemster en Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam.⁴¹ Een bijlage van het Barro beschrijft voor ieder erfgoed de kernkwaliteiten in hoofdlijnen.⁴² Deze kernkwaliteiten moeten bij provinciale verordening worden uitgewerkt en geobjectiveerd.⁴³ Daarnaast verplicht het Barro provincies in het belang van de instandhouding en versterking van de kernkwaliteiten regels te stellen omtrent de inhoud van of de toelichting bij bestemmingsplannen en de inhoud van omgevingsvergunningen waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken.⁴⁴ In ieder geval worden regels gesteld die bewerkstelligen dat een bestemmingsplan en een omgevingsvergunning waarbij van een bestemmingsplan wordt afgeweken, geen activiteiten mogelijk maken ten opzichte van het ten tijde van inwerkingtreding van de verordening geldende bestemmingsplan, die de kernkwaliteiten aantasten.⁴⁵

d. Rijksbufferzones en nationale landschappen

Ten slotte is voor deze voorlichting van belang dat de Structuurvisie de rijksbufferzones en nationale landschappen, mede uit een oogpunt van decentralisatie, niet langer aanmerkt als nationale belangen. Het geldende Barro voorziet daarom niet in regels voor deze onderwerpen.⁴⁶

Provinciaal beleid met betrekking tot nationale landschappen kan onder de gelding van het Barro worden voortgezet; dit gebeurt ook in de praktijk.⁴⁷ De twintig nationale landschappen die nog in de Nota Ruimte (de voorloper van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte) waren aangewezen⁴⁸, zijn nog steeds onderwerp van specifiek beleid. Ten

⁴⁰ Artikel 2.5.5, eerste lid, van het Barro. Ingevolge het tweede lid van deze bepaling wordt als gebruik of bebouwing met significante negatieve gevolgen in ieder geval aangemerkt gebruik dat of bebouwing die de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten aantast of bedreigt.

⁴¹ Artikel 2.13.2, eerste lid, van het Barro. Het tweede lid bepaalt dat de exacte begrenzing bij provinciale verordening dient te geschieden.

⁴² Artikel 2.13.3 van het Barro.

⁴³ Artikel 2.13.4, eerste lid, van het Barro.

⁴⁴ Artikel 2.13.4, tweede lid, van het Barro.

⁴⁵ Artikel 2.13.4, derde lid, van het Barro.

⁴⁶ Nota van toelichting bij het Barro, Stb. 2011, nr. 391, blz. 51.

⁴⁷ Zie de digitale Balans van de Leefomgeving (ten behoeve van dit hoofdstuk geraadpleegd op 12 juni 2013): <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/2012/landelijk-gebied/landschap/provinciaal-landschapbeleid>.

⁴⁸ De nationale landschappen zijn: Arkemheen-Eemland, Drentsche Aa, Gelderse Poort, De Graafschap, Groene Hart, Het Groene Woud, Hoeksche Waard, IJsseldelta, Laag Holland, Middag-Humsterland, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Noardlike Fryske Walden, Noordoost-Twente, Rivierengebied, Stelling van Amsterdam, Veluwe, Winterswijk, Zuid-Limburg, Zuidwest Fryslan en Zuidwest-Zeeland.

behoefte van de uitvoering van dat beleid hebben de landschapsorganisaties zich verenigd in de Stichting Nationale Landschappen.⁴⁹

2.3 Beantwoording van de vragen

2.3.1 Aansluiting met het omgevingsrecht – algemeen

Naar het oordeel van de Afdeling onderscheidt de Initiatiefnota de voornaamste terreinen van wetgeving en beleid die relevant zijn voor de inbedding van nieuwe natuurwetgeving in het bredere stelsel van het omgevingsrecht. De Initiatiefnota bevat echter niet zodanig geconcretiseerde voorstellen dat beoordeeld zou kunnen worden of deze voorzien in een adequate aansluiting op dat stelsel. Vanuit een oogpunt van juridische houdbaarheid of wetgevingstechniek biedt de Initiatiefnota daarom onvoldoende aanknopingspunten voor een afgewogen antwoord op deze vraag. Mogelijk biedt de aangekondigde nota van wijziging deze wel; de Afdeling zal in dat geval daarop dan in haar advies ingaan. De Afdeling ziet wel aanleiding om op een abstracter niveau enkele opmerkingen te maken met betrekking tot de aansluiting van de voorstellen op het omgevingsrecht.

2.3.2 Begrip «natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden»

De Initiatiefnota brengt gebieden met beschermingswaardige kenmerken op het terrein van natuur, landschap en cultuurhistorische waarden onder de reikwijdte van het stelsel van natuurbescherming (categorie II-gebieden). Samen met de Natura 2000-gebieden (categorie I-gebieden) zullen deze gebieden het zogenoemde «Natuurnetwerk Nederland» vormen.

De natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden hebben, anders dan de Natura 2000-waarden van categorie I-gebieden, een brede reikwijdte; veel en uiteenlopende waarden kunnen hieronder vallen en als beschermingswaardig worden aangemerkt. Voor een goede invoering en toepassing van het beschermingsregime voor categorie II-gebieden⁵⁰ en ter voorkoming van het risico op een toename van conflicten en juridische procedures⁵¹, acht de Afdeling het van belang dat deze waarden worden geobjectiveerd. Voor de uiteenlopende soorten gebieden die volgens de Initiatiefnota zullen worden aangewezen als categorie II-gebieden, geschiedt die objectivering veelal door middel van benoeming en beschrijving van de waarden in een besluit of regeling waarin de aanwijzing van het gebied plaats heeft en in de beschrijving van de beheerdoelstellingen. Eventuele beheerplannen kunnen een nadere concretisering van de waarden bevatten.

De Initiatiefnota gaat niet uitdrukkelijk in op de vraag hoe de te beschermen natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden worden geobjectiveerd en geconcretiseerd. Nu de Initiatiefnota stelt dat de voorstellen aanvullend doch niet overlappend zijn met de bescherming van objecten in het landelijk gebied voortvloeiende uit de Monumentenwet⁵² en dat aansluiting wordt gezocht bij het ruimtelijke ordeningsrecht,⁵³ dat in het Barro voor bijvoorbeeld voor de Waddenzee in de

⁴⁹ Deze stichting heeft tot doel de gezamenlijke belangenbehartiging en marketing van de Nationale Landschappen te bevorderen en om nieuwe uitvoeringscoalities en financieringsvormen te ontwikkelen voor duurzame inrichting en beheer van de landschappen. De stichting is opdrachtgever van het Servicenet Nationale Landschappen.

⁵⁰ Met inbegrip van de niet-Natura 2000-waarden van categorie I-gebieden.

⁵¹ Zie dit risico nader hoofdstuk 6.

⁵² § 1.4.2 Monumentenwet, blz. 13.

⁵³ § 1.4.1 Ruimtelijke ordening, blz. 13.

bedoelde objectivering en concretisering voorziet,⁵⁴ veronderstelt de Afdeling dat de keuze van de te beschermen waarden, de objectivering en concretisering zullen plaats hebben aan de hand van de huidige aanwijzingsbesluiten en beheerplannen. Indien vastlegging in wettelijke voorschriften wordt overwogen, zou op dit punt duidelijkheid moeten worden geboden.

2.3.3 Vereenvoudiging van beschermingsregimes

De Initiatiefnota beoogt een vereenvoudiging van het huidige wettelijke stelsel voor de bescherming van natuurgebieden en gebieden met landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Duidelijk is, dat in de loop der tijd een veelheid aan beschermende statussen voor dergelijke gebieden is ontstaan.

De Initiatiefnota onderkent dat gebieden die krachtens de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn bescherming behoeven, onder een zwaar beschermingsregime moeten worden gebracht. In dit verband krijgen deze gebieden een eigen status (de zogeheten categorie I-gebieden); ze blijven buiten de beoogde vereenvoudiging.

De Afdeling begrijpt de Initiatiefnota aldus dat wel mogelijkheden voor vereenvoudiging worden gevonden voor de overige gebieden met natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Ongeacht de specifieke waarden waarvoor aan deze gebieden een beschermde status wordt toegekend en waarvoor in de aanwijzingsbesluiten specifieke doelstellingen zijn geformuleerd, brengt de Initiatiefnota al deze gebieden onder één beschermingsregime (categorie II-gebieden). Ten opzichte van het regime voor categorie-I gebieden is dit regime minder zwaar. Het categorie II-regime bevat onder meer een beoordelingskader voor plannen, projecten en andere handelingen.⁵⁵

Uit de Initiatiefnota kan worden afgeleid dat plannen, projecten en andere handelingen die de wezenlijke kenmerken van een dergelijk gebied aantasten, slechts doorgang kunnen vinden, wanneer a) de activiteit noodzakelijk is op grond van een groot openbaar belang en b) de aantasting wordt gecompenseerd. Bij vergelijking van dit uniforme beoordelingskader voor categorie II-gebieden met de in paragraaf 4.1.3 beschreven planologische beoordelingskaders rijzen twee vragen. Indien vastlegging in wettelijke voorschriften wordt overwogen, zou aan deze vragen aandacht moeten worden geschonken.

Ten eerste merkt de Afdeling op dat het voorgestelde kader afwijkt van elk van de – onderling verschillende – toetsingskaders uit het Barro. Dit betekent dat de in het Barro beschermde gebieden een toetsingskader krijgen met een nieuw niveau van bescherming. Onduidelijk is of dit ook is beoogd. Voor zover de Initiatiefnota voor bepaalde gebieden een zwaarder beschermingsniveau meebrengt dan het huidige, is daarmee ook niet duidelijk wat de argumenten zijn voor deze verzwaring bij de betrokken gebieden.

Het voorgaande is in het bijzonder van belang voor de rijksbufferzones en de nationale landschappen, waarvoor, zoals hiervoor is beschreven, thans geen landelijk beschermingsregime geldt. Ook voor beschermde natuurmonumenten brengen de voorstellen een verzwaring mee; niet voor zover zij onder de juridisch-planologische bescherming van het Barro

⁵⁴ Artikel 2.5.2 van het Barro, zie tevens artikel 3.1.6, vierde lid, onder b, van het Bro.

⁵⁵ § 3.3.3 Instandhoudingsmaatregelen en beheerplannen categorie II-gebieden, blz. 33. Dit beoordelingskader geldt eveneens voor plannen, projecten of andere handelingen die gevolgen hebben voor de aanvullende, landschappelijke en cultuurhistorische waarden binnen een categorie I-gebied. Zie § 3.2.3 Instandhoudingsmaatregelen en beheerplannen categorie I-gebieden, blz. 30.

vallen, maar wel voor activiteiten waarvoor thans alleen een vergunning op grond van de Nbw1998 of een omgevingsvergunning krachtens de Wabo is vereist. De gevolgen van deze activiteiten voor de beschermde natuurmonumenten vallen thans onder een niet-gekwalificeerde belangenafweging.⁵⁶

Voor de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde geldt daarentegen dat onder de gelding van het Barro geen enkele nieuwe aantasting planologisch mogelijk mag worden gemaakt. Het voorgestelde beoordelingskader van de Initiatiefnota biedt voor deze gebieden een minder strikte bescherming. De Afdeling mist voor deze verlaging van het beschermingsniveau eveneens een argumentatie.

Ook ten aanzien van de Waddenzee en de ecologische hoofdstructuur voorziet het voorgestelde beoordelingskader in een verlaging van het beschermingsniveau. Deze verlaging bestaat uit het achterwege laten van de voorwaarde met betrekking tot alternatieven voor een beoogde ruimtelijke ontwikkeling. Dit element maakt thans wel deel uit van de beoordelingskaders voor de Waddenzee en de ecologische hoofdstructuur.

Ten tweede merkt de Afdeling op dat de Initiatiefnota niet ingaat op de zogenoemde externe werking. Externe werking houdt kort weergegeven in dat de reikwijdte van een beschermingsregime voor een gebied mede betrekking heeft op activiteiten die buiten dat gebied plaatsvinden, voor zover die activiteiten kunnen leiden tot een aantasting van de waarden waarvoor dat gebied is aangewezen. Het geldende Barro voorziet in ieder geval in externe werking voor de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de Waddenzee in de vorm van beperkende regels voor het aangrenzende waddegebied. Ook komt, op grond van overgangsrecht in de Nbw 1998, onverkort externe werking toe aan beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten die op grond van de Natuurbeschermingswet uit 1967 zijn aangewezen.⁵⁷

2.3.4. Rijksbufferzones en nationale landschappen

De Initiatiefnota komt terug op de in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte neergelegde beslissing om de bescherming van rijksbufferzones en nationale landschappen niet langer als een nationaal belang aan te merken. Waar de Structuurvisie de beslissing over de beschermwaardigheid van deze categorieën gebieden overliet aan provincies of gemeenten, voorziet de Initiatiefnota daarmee in een recentralisatie. De Afdeling merkt op dat voorstellen om bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid te rekenen, slechts worden gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.⁵⁸ Evenzo worden, onverminderd het voorgaande, voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend, slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de provinciebesturen kan worden behartigd.⁵⁹ Indien vastlegging van de bescherming van rijksbufferzones en nationale landschappen in wettelijke voorschriften wordt overwogen, behoeft de bedoelde recentralisatie een bijzondere motivering.

⁵⁶ Artikel 16 van de Nbw 1998. Tussen 1 oktober 2005 en 31 maart 2010 voorzag artikel 16, derde lid, van de Nbw 1998 overigens wel in een zwaarder beoordelingskader voor beschermde natuurmonumenten.

⁵⁷ Artikel 65 van de Nbw 1998.

⁵⁸ Artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet.

⁵⁹ Artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet.

2.3.5. Aanpassing bestemmingsplannen

Een onderdeel van de juridisch-planologische doorwerking waarin de Initiatiefnota voorziet, is de aanpassing van bestemmingsplannen voor zover de inhoud van beheerplannen of beheerplanwijzigingen dat vereist. De Afdeling merkt op dat de planperiode van een bestemmingsplan tien jaren beslaat.⁶⁰ Uit een oogpunt van bestuurlijke lasten bestaat aanleiding om terughoudendheid te betrachten met de introductie van verplichtingen om het bestemmingsplan tussentijds aan te passen. Indien vastlegging in wettelijke voorschriften wordt overwogen, zou aan deze terughoudendheid aandacht moeten worden besteed.

2.3.6 Overige opmerkingen omgevingsrecht

Voor zover de aansluiting van de voorstellen op het stelsel van de Wro en het Barro andere vragen oproept, volstaat de Afdeling hier met een verwijzing naar hetgeen is opgemerkt in hoofdstuk 3 van deze voorlichting.

Naast nationale regels behoren ook Europese en internationale verplichtingen tot het geldende stelsel van het omgevingsrecht. De Afdeling begrijpt de Initiatiefnota aldus, dat de initiatiefnemers ten aanzien van die verplichtingen de voorzieningen van het voorstel overnemen. De Afdeling heeft de aansluiting van de voorstellen bij de Europese en internationale verplichtingen betrokken bij de beantwoording van de tweede voorlichtingsvraag in hoofdstuk 4.

Verder wijst de Afdeling erop dat het kabinet thans een stelselwijziging voor het omgevingsrecht voorbereidt, die moet uitmonden in een integrale Omgevingswet. Het eindperspectief van de Wet natuurbescherming is volgens het kabinet dat die wet zal opgaan in de Omgevingswet.⁶¹ Indien wordt overwogen de voorstellen van de Initiatiefnota in wettelijke voorschriften vast te leggen, adviseert de Afdeling acht te slaan op een goede aansluiting op de Omgevingswet.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat de Initiatiefnota voorziet in de voorzetting van het tweesporenbeleid met betrekking tot het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) en de nationale natuurbeschermingswetgeving. Dit tweesporenbeleid houdt in dat, tot het moment waarop de natuurbeschermingsmaatregelen voor mariene Natura 2000-gebieden zijn geïntegreerd in het GVB, de lidstaten van de Europese Unie voor die gebieden instandhoudings- en beschermingsmaatregelen nemen krachtens de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De Afdeling heeft kennis genomen van de voorgenomen voortzetting van het tweesporenbeleid; dat is in lijn met het eerdere advies dat zij uitbracht over de verhouding tussen het GVB en de nationale wetgeving.⁶²

Hoofdstuk 3. Decentralisatie van het natuurbeheer

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee voorlichtingsvragen beantwoord, te weten:

⁶⁰ Artikel 3.1, tweede lid, van de Wro.

⁶¹ Brief van 8 maart 2013, «Vooruit met natuurbeleid», Kamerstuk 33 576, nr. 1, blz. 5.

⁶² Advies van 23 februari 2009 inzake het wetsvoorstel houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met uitbreiding van de werkings-sfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone, no. W11.08.0540/IV (Kamerstuk 32 002, nr. 4).

«Vraag 3. Bevatten de voorstellen een consistente toedeling van bevoegdheden en taken aan de verschillende overheidslagen?

Vraag 5. Hoe beoordeelt de Afdeling de effecten van de voorstellen op het aspect van bestuurlijke en administratieve lasten, ten opzichte van het geldende stelsel van natuurbescherming?».

Allereerst wordt ingegaan op de taken- en bevoegdhedenverdeling (§ 3.2) waarna de bestuurlijke en administratieve lasten aan de orde komen (§ 3.3). Aan het slot van dit hoofdstuk worden de onderscheiden onderwerpen in onderlinge samenhang bezien (§ 3.4).

3.2 Toedeling van taken en bevoegdheden

3.2.1 Context

a. Bevoegdhedenverdeling in de Initiatiefnota

Op basis van zowel internationale en Europese verplichtingen als de grondwettelijke plicht tot bescherming van de leefomgeving, zijn de initiatiefnemers van mening dat de rijksoverheid de taak heeft om op nationaal niveau de kaders voor het natuurbeschermingsbeleid vast te stellen en ook in ultimo verantwoordelijk blijft voor het behalen van de op nationaal en internationaal niveau vastgestelde doelen.

Tegelijkertijd stellen zij dat het zwaartepunt van het natuurbeschermingsbeleid het beste bij het provinciaal bestuur kan worden gelegd. De Initiatiefnota beoogt de positie van de provincie als beleidsbepaler, regievoerder en handhaver te versterken. Concreet krijgen de provincies de bevoegdheid tot het aanwijzen van de categorie II-gebieden, het vaststellen van beheerplannen voor categorie I en II-gebieden en waar nodig een provinciale programmatische aanpak, het vergunningen- en ontheffingenbeleid en de inzet van bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen.

De voorstellen van de Initiatiefnota bieden daarnaast waarborgen om, indien rijksdoelen doorkruist worden, op nationaal niveau te kunnen ingrijpen in het provinciale beleid. De Minister van Economische Zaken (EZ) krijgt daartoe een aanwijzingsbevoegdheid, waardoor hij kan ingrijpen als de provincie buiten het kader van de wet treedt of nalatig is in haar taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de natuur- en landschapsbescherming. De indieners beschouwen deze optie vooral als een «stok achter de deur».

De initiatiefnemers hechten voorts veel waarde aan een actieve betrokkenheid van de gemeente bij de bescherming van natuur en landschap. Provincies zijn daarom gehouden om bij het vaststellen van beheerplannen de betreffende gemeenten te betrekken. Gemeenten dienen de ruimtelijke aspecten van het natuurbeschermingsbeleid, zoals vastgelegd in die beheerplannen voor de categorie I- en II-gebieden, door te vertalen naar hun bestemmingsplannen. Via het opnemen van bepalingen in de provinciale verordening, houdt de provincie hierop toezicht.⁶³

Daarnaast vinden zij het belangrijk dat de gemeenten verantwoordelijk blijven voor het verlenen van vergunningen en ontheffingen bij locatiegeboden activiteiten. Het normaliter op grond van de natuurwetgeving bevoegde gezag – gedeputeerde staten of de Minister van EZ – is dan verantwoordelijk voor de natuurtoets en voor een antwoord op de vraag of een omgevingsvergunning wel of niet kan worden verleend.⁶⁴

⁶³ § 1.3.5 Overheidsverantwoordelijkheid; verdeling verantwoordelijkheid, blz. 11,12.

⁶⁴ § 2.5.3 Gemeenten, blz. 19.

b. Wettelijk kader

Voor de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden geldt dat indien taakbehartiging goed kan plaatsvinden op gemeentelijk niveau, deze aan dat niveau behoort te worden overgelaten. Voor rijks- of provinciaal beleid is volgens artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet, slechts plaats, indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd. Voor rijksbeleid is volgens artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet, evenzeer slechts plaats, indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de provinciebesturen kan worden behartigd. De vrijheid van taakbehartiging omvat zowel de vraag of bepaalde taken van overheidswege moeten worden behartigd (subsidiariteit) als de vraag op welke wijze de taakbehartiging kan plaatsvinden.

c. Advies Afdeling advisering over het wetsvoorstel

In het verleden heeft de Afdeling aangegeven dat ontwikkelingen op het terrein van de financiën, het toezicht en de regelgeving van groot belang zijn voor het welslagen van decentralisatie-operaties. Adequate financiering, terughoudendheid met toezichts- en verantwoordingsverplichtingen, terughoudendheid met en vermindering van (gedetailleerde) regelgeving en voldoende voorbereidingstijd zijn nodig voor een optimale uitvoering van de gedecentraliseerde taken.⁶⁵ Deze aspecten zijn recent nog genoemd als randvoorwaarden voor decentralisaties in de derde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen.⁶⁶ In de Bestuursafspraken 2011–2015 zijn deze noties tot uitgangspunt genomen voor de vijf decentralisaties, waaronder die op het beleidsterrein ruimte, natuur en economie.⁶⁷

3.2.2 Beantwoording van de vraag over de taken- en bevoegdhedenverdeling

a. Aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister van EZ

Indien internationale of Europese verplichtingen dan wel nationale belangen dat met het oog op de doelstellingen noodzakelijk maken, dient – volgens de initiatiefnemers – de Minister de provincie een aanwijzing te kunnen geven. Daarbij krijgt de provincie opdracht om binnen een gestelde termijn, uitvoering te geven aan de aanwijzing. Indien de provincie niet, niet tijdig of niet naar behoren uitvoering geeft aan de aanwijzing, kan de Minister daarin namens en ten laste van de provincie voorzien. Bij de aanwijzing kunnen regels worden gesteld.⁶⁸ De Afdeling merkt op dat de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing afwijkt van het algemene stelsel van interbestuurlijk toezicht en derhalve een bijzondere rechtvaardiging en een daartoe strekkende overtuigende motivering behoeft.⁶⁹ De in de Initiatiefnota opgenomen argumentatie kan voornamelijk niet overtuigen van de dringende noodzaak

⁶⁵ "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan», tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, advies van 7 mei 2009, nr. W04.08.0255, § 3.2.2 (De)centralisatie in de praktijk, blz. 56 e.v.

⁶⁶ «Het kán beter», derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, advies van 20 december 2012, nr. W04.12.0239, § 5.1 Het regeerakkoord Rutte-II, blz. 63 – 65.

⁶⁷ Bestuursafspraken 2011–2015, Hoofdstuk 2. Profiel Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, oktober 2011.

⁶⁸ § 2.5.5 Aanwijzingsbevoegdheid van de Minister, blz. 20.

⁶⁹ Dit stelsel is als volgt te omschrijven: het interne, horizontale toezicht door de eigen volksvertegenwoordiging en de rekenkamer staat voorop. Daarnaast wordt één externe, verticale toezichthouder aangewezen, in beginsel het naasthogere bestuursorgaan, die voor het toezicht gebruik maakt van het generieke toezichtsinstrumentarium, t.w. schorsing en vernietiging van besluiten alsmede indeplaatstreding in geval van taakverwaarlozing (Kabinetsstandpunt van 23 april 2009 (Kamerstuk 31 200 VII, nr. 61), in reactie op het rapport van de Commissie-Oosting, «Van Specifiek Naar Generiek», Den Haag, 2007).

tot het geven van een aanwijzing als specifiek toezichtinstrument. Voor een beoordeling van de effectiviteit van een specifiek toezichtinstrument zal duidelijk moeten zijn of bestaande (wettelijk geregelde) toezichtinstrumenten niet tenminste gelijkwaardig zijn. De Afdeling merkt daartoe het volgende op.

In de vigerende wettelijke regeling van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling in de Provinciewet ligt feitelijk al de aanwijzingsbevoegdheid besloten.⁷⁰ Immers, de op grond van die bevoegdheid te geven last beoogt te bewerkstelligen dat het desbetreffende bestuursorgaan, daartoe aangesproken in het geval van een tekortkoming, alsnog doet waartoe de last verplicht.⁷¹ Wordt de last niet binnen de gegeven termijn opgevolgd, dan zal het toezichthoudende orgaan, als ultimum remedium, het roer kunnen overnemen, en daarbij over alle bevoegdheden beschikken van het taakverwaarlozende bestuursorgaan. De Afdeling merkt op dat in de taakverwaarlozingsregeling het in de plaats treden de laatste stap is in een traject dat begint met overleg, waarna de toon van waarschuwing steeds strenger wordt. In dat kader wordt wel gesproken van een *interventie-ladder*, waarvan het daadwerkelijke gebruik van de toezichtbevoegdheid de laatste trede vormt.

Daarnaast wijst de Afdeling op de regeling voor taakverwaarlozing in de Wet naleving van Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet Nerpe). Deze wet geeft het Rijk instrumenten om de naleving te verzekeren van Europeesrechtelijke verplichtingen, voor zover het gaat om andere instanties dan de Ministers, zoals bijvoorbeeld een provincie, gemeente of waterschap. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet Nerpe kan de Minister wie het aangaat, in dit geval de Minister van EZ, indien een provincie niet of niet naar behoren voldoet aan een voor haar geldende rechtsplicht die voortvloeit uit een bij of krachtens de Europese verdragen op Nederland rustende verplichting een aanwijzing geven om, binnen een in die aanwijzing te vermelden termijn, alsnog aan die rechtsplicht te voldoen. Van deze bevoegdheid kan, ingevolge artikel 2, vierde lid, alleen gebruik worden gemaakt indien de bovengenoemde (generieke) bevoegdheden van de Provinciewet niet toereikend zijn om het niet of niet naar behoren voldoen te herstellen.

De Afdeling ziet, alles bijeen, dan ook geen noodzaak tot het geven van een specifieke aanwijzingsbevoegdheid aan de Minister van EZ. Zij is van oordeel dat de interventie-instrumenten, zoals opgenomen in de Provinciewet en de Wet Nerpe, de Minister van EZ een toereikend instrumentarium bieden om, waar nodig, invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid, zodat er geen gegronde reden is daarnaast nog de bevoegdheid van de aanwijzing te creëren.

b. Bevoegdhedenverdeling rondom de omgevingsvergunning

Volgens de Initiatiefnota haakt de vergunning- of ontheffingverlening op grond van (voorheen) de Nbw 1998 en de Ffw bij locatie-gebonden activiteiten aan bij de omgevingsvergunning krachtens de Wabo.⁷² Paragraaf 3.4.1 van de Initiatiefnota omschrijft de verhouding tussen het college van gedeputeerde staten (GS) en het college van burgemeester en

⁷⁰ Zie artikel 121 e.v. van de Provinciewet.

⁷¹ Artikel 121, eerste lid, van de Provinciewet bezigt daarvoor de bewoordingen «bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren nemen dan wel een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verrichten, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen».

⁷² § 2.5.3 Gemeenten, blz. 19.

wethouders (B&W) rondom de omgevingsvergunning nader. Deze kan als volgt worden samengevat:

- voor de verlening van een omgevingsvergunning door B&W alsmede het verlenen van een ontheffing voor activiteiten in het kader van de soortenbescherming door B&W is – zoveel mogelijk één – voorafgaande verklaring van geen bedenkingen van GS vereist;
- GS bepalen welke voorwaarden (in het kader van de gebieds- of soortenbescherming) aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden.⁷³ B&W moeten deze voorwaarden letterlijk overnemen;
- de schriftelijke weigering door GS van een verklaring van geen bedenkingen verplicht B&W tot weigering van de aangevraagde omgevingsvergunning.⁷⁴

De Afdeling maakt hierover een tweetal opmerkingen met betrekking tot de capaciteit en deskundigheid bij gemeenten.

1°. Toezicht en handhaving (voorwaarden) omgevingsvergunning

De Wabo is ingevoerd om de administratieve lasten van burgers en bedrijven te verminderen, door de aanvraag om een omgevingsvergunning in de plaats te stellen van diverse vergunningaanvragen voor één fysiek project. Deze aanvraag wordt door één bevoegd gezag beoordeeld en doorloopt één procedure. Het bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning draagt tevens zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de omgevingsvergunning.⁷⁵

De Afdeling merkt op dat de door de initiatiefnemers voorgestelde verplichte aansluiting voor locatie-gebonden activiteiten bij de omgevingsvergunning tot gevolg heeft dat het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning, het college van B&W, tevens verantwoordelijk is voor de uitoefening van het toezicht en de handhaving op het onderdeel natuur in de omgevingsvergunning. Anders dan de indieners beogen, wordt de positie van de provincie ten aanzien van de handhaving van het natuurbeleid hier niet door versterkt. Eerder heeft ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aangegeven dat de verplichte aansluiting bij de omgevingsvergunning zal leiden tot een grotere toezichts- en handhavingslast waarvoor onvoldoende capaciteit en kennis bij de gemeenten aanwezig is.⁷⁶

2°. Onderkennen noodzaak natuurtoets

De Afdeling merkt voorts op dat niet alleen deskundigheid vereist is voor het toezicht op en de handhaving van de omgevingsvergunning, inclusief de daaruit voortvloeiende beroepsprocedures, maar ook voor het onderkennen van de noodzaak een natuurtoets te laten verrichten door GS, voorafgaand aan de verlening van de omgevingsvergunning. Uit onderzoek van Alterra/Universiteit Wageningen blijkt echter een «onwaarschijnlijk scheve verhouding» tussen het aantal aanvragen voor omgevingsvergunningen (ca. 250.000) en het aantal procedures over een verklaring van geen bedenkingen (ca. 80 procedures).⁷⁷ Uit een door

⁷³ Bij het verbinden van voorwaarden wordt zowel gedacht aan mitigerende voorwaarden als aan compenserende maatregelen.

⁷⁴ § 3.4.1 Plannen, projecten of andere handelingen, blz. 34.

⁷⁵ Memorie van toelichting bij de Wabo, algemeen deel, hoofdstuk 2 Toestemmingsstelsel, § 2.1 Algemeen deel (Kamerstuk 30 844, nr. 3, blz. 14).

⁷⁶ VNG, advies van 30 november 2011, nr. BARW/U201102082, blz. 1, bijlage blz. 4, 5 (aanhakplicht Wabo).

⁷⁷ A.M. Schmidt, P.H. Kersten, «Natuurwetgeving binnen het omgevingsrecht», Alterra – Universiteit van Wageningen-rapport 2302, 2012. De aantallen 250.000 en 80 komen voort uit de optelsom van het aantal aanvragen en procedures sinds de inwerkingtreding van de Wabo per 1 oktober 2010.

onderzoekers gehouden enquête onder gemeenten blijkt dat de natuurtoets in het gedrang komt doordat enerzijds het initiatief daartoe bij de aanvrager van de vergunning ligt⁷⁸ en anderzijds gemeenten de aanvraag daarop onvoldoende controleren. Dit laatste wordt volgens de onderzochte gemeenten veroorzaakt door een gebrek aan natuurgegevens, ecologische kennis of capaciteit.⁷⁹

Aangezien de initiatiefnemers een groter aantal gebieden met extra beschermingswaardige kenmerken op het terrein van natuur, landschap en cultuurhistorische waarden onder de reikwijdte van het stelsel van natuurbescherming willen brengen, zal ook de behoefte aan kennis van die gebieden en de te beschermen waarden groter worden. De Afdeling wijst om die reden op haar eerdere aanbeveling om een databank op te zetten waarin gegevens over gebieden worden verzameld en toegankelijk worden gemaakt voor overheden, bedrijven en burgers. Deze gegevens zouden onder meer betrekking kunnen hebben op archeologische waarden, bodemgesteldheid, bodemverontreiniging, luchtverontreiniging, waterkwaliteit, natuur en veiligheidszones.⁸⁰

De Afdeling merkt ten slotte op dat zonder voldoende capaciteit en deskundigheid bij gemeenten het in de Initiatiefnota gekozen ambitieniveau niet kan worden gerealiseerd. Indien vastlegging in wettelijke voorschriften wordt overwogen, adviseert de Afdeling hier aandacht aan te besteden. Dit laatste temeer nu per 1 januari 2013 circa 28 RUD's operationeel zijn. Hoewel nog niet elke gemeente aangesloten is bij een RUD en nog niet verzekerd is dat zij adequaat zullen functioneren⁸¹, acht de Afdeling het wel van belang dat aandacht besteed wordt aan hun toekomstige rol (mede) voor de uitvoering en handhaving van het natuurdeel in het omgevingsrecht.

c. Bevoegdhedenverdeling rondom aanwijzing categorie I- en II-gebieden⁸²

In de paragrafen 3.2 en 3.3 van de Initiatiefnota wordt uitgebreid beschreven op welke wijze de categorie I- respectievelijk categorie II-gebieden zullen worden beschermd. Daarbij wordt ingegaan op de vraag hoe de bevoegdheden van het Rijk, de provincies en de gemeenten zich rondom die gebieden tot elkaar verhouden. De Afdeling maakt daarover een aantal opmerkingen.

1°. Aanwijzing categorie II-gebied bij provinciale verordening

Ingevolge de Initiatiefnota zorgen provinciale staten voor de aanwijzing van categorie II-gebieden. De aanwijzing dient te geschieden bij verordening.⁸³

De Afdeling merkt op dat een verordening een algemeen verbindend voorschrift is, waartegen ingevolge artikel 8:2, onderdeel a, Algemene wet

⁷⁸ Aanvragers (burger of bedrijf) moeten op het digitale aanvraagformulier aanvinken of zij denken dat hun handelen gevolgen heeft voor beschermde dieren- en plantensoorten. De eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager, waar ook de toelichting bij het voorstel vanuit gaat, is gebaseerd op de veronderstelling dat een burger of bedrijf voldoende kennis heeft om deze vraag naar waarheid te kunnen beantwoorden.

⁷⁹ Alterra-rapport 2302, blz. 8 en 23.

⁸⁰ Advies van 25 januari 2012, nr. W14.11.0341, Voorlichting inzake de herziening van het omgevingsrecht, § 5.2.3 Opzetten van een landelijk stelsel van gebiedsgerichte gegevensverzameling. Ook de VNG vroeg eerder om een betrouwbare databank met flora- en faunagegevens (VNG, advies van 30 november 2011, nr. BARW/U201102082, blz. 1, bijlage blz. 4, 5), evenals het bedrijfsleven (VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland, advies van 17 november 2011, nr. 11./12.054/Rh/mk, blz. 7, punt 21).

⁸¹ Advies van 24 april 2013, nr. W14.13.0029, over het voorstel van wet tot wijziging van de Wabo (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), nog niet openbaar gemaakt.

⁸² Zie bijlage 1 voor een schematisch overzicht van de bevoegdhedenverdeling.

⁸³ § 3.4 Relatie met het omgevingsrecht, blz. 34.

bestuursrecht (Awb) geen beroep *bij de bestuursrechter* mogelijk is. Het uitsluiten van beroep bij de bestuursrechter tegen de aanwijzing van categorie II-gebieden acht de Afdeling om aantal redenen onwenselijk. De Afdeling merkt allereerst op dat de aanwijzing van *categorie I-gebieden* wel geschiedt bij besluit, waartegen beroep mogelijk is bij de bestuursrechter. Indien voor de aanwijzing van categorie II-gebieden beroep bij de bestuursrechter wordt uitgesloten, staat op grond van artikel 112 Grondwet beroep op de burgerlijke rechter open, mits er burgerlijke rechten geschonden worden en niet is voorzien in een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang.⁸⁴ Dit leidt ertoe dat ten aanzien van soortgelijke besluiten verschillende rechtsgangen openstaan, waardoor het risico op uiteenlopende jurisprudentie over de uitleg van dezelfde wettelijke bepalingen groter wordt. Bovendien is dan geen sprake meer één geconcentreerde procedure en één beroepstermijn waarbinnen alle beroepen moeten worden ingediend. Na afloop van de bestuursrechtelijke procedure of na verloop van de beroepstermijn wordt de aanwijzing (uiteindelijk) in rechte onaantastbaar. Voor de procedure bij de burgerlijke rechter geldt geen beroepstermijn en kan op elk moment beroep worden ingesteld, mits de burger aannemelijk kan maken dat er jegens hem sprake is van een onrechtmatige (overheids-) daad. De Afdeling merkt voorts op dat een aanwijzing van een categorie II-gebied op grond van haar inhoud meer het karakter heeft van een beschikking dan van een algemeen verbindend voorschrift.⁸⁵ De aanwijzing geeft onder meer de precieze grenzen van het gebied aan en de te beschermen waarden waarvoor een wettelijk beschermingsregime gaat gelden. Een dergelijke concrete begrenzing kan onevenredig nadelige rechtsgevolgen hebben voor een burger of (agrarisch) bedrijf. De rechtsgevolgen rechtvaardigen de mogelijkheid van rechtsbescherming en de toets door een onafhankelijke rechter. De Afdeling adviseert op grond van het vorenstaande de aanwijzing van categorie II-gebieden als een besluit aan te merken. De juridische planologische rechtsgevolgen van zo'n aanwijzingsbesluit kunnen overigens wél worden beschreven in een provinciale verordening (ruimte).

2°. Voordracht voor te beschermen waarden

De Minister van EZ wijst de categorie I-gebieden aan en stelt daarbij tevens de instandhoudingsdoelstellingen vast. De doelstellingen voor de «landschappelijke of natuurhistorische waarden» maken deel uit van de aanwijzing door de Minister. De provincies kunnen een voordracht doen voor de opname (in het aanwijzingsbesluit) van doelstellingen op het gebied van «natuur-, landschappelijke en cultuurhistorische waarden».⁸⁶ In de beschrijving van de vast te stellen waarden is niet duidelijk wat met de natuurhistorische waarden wordt bedoeld. Daardoor is ook onduidelijk wat het recht van voordracht van de provincies precies omvat. Dienen in de voordracht de *natuurlijke* waarden te worden genoemd of alleen de *cultuurhistorische* waarden? Voorts is niet duidelijk of de Minister van EZ waarden die niet in de provinciale voordracht zijn benoemd, wel als doelstelling kan opnemen in de aanwijzing. Duidelijkheid op dit punt acht de Afdeling van belang, omdat de provincies verantwoordelijk zullen worden voor de verwezenlijking van alle doelstellingen met alle daaruit voortvloeiende financiële consequenties van dien.⁸⁷ Bij mogelijke vastlegging in wettelijke voorschriften, behoeft dit verduidelijking.

⁸⁴ HR 15 december 1915, NJ 1916, 404 (Guldemond-Noordwijkerhout).

⁸⁵ De aanwijzing van een categorie II-gebied heeft het karakter van een concretiserend besluit van algemene strekking.

⁸⁶ § 3.2.1 Aanwijzing categorie I gebieden, blz. 27.

⁸⁷ § 3.1 Inleiding, blz. 25.

3°. Bevoegd gezag voor het beheerplan van het categorie I-gebied

Provincies worden bevoegd tot vaststelling van beheerplannen voor terreinen die beheerd worden onder verantwoordelijkheid van de Staat, waaronder terreinen die vallen onder het beheer van de Ministers van EZ (Staatsbosbeheer), I&M (Rijkswaterstaat) en Defensie.⁸⁸ De beheerplannen voor categorie I-gebieden dienen volgens de initiatiefnemers tot stand te komen in een intensief proces van overleg tussen het bevoegd gezag, de provincie, andere betrokken overheden zoals de gemeenten en waterschappen en de betrokken maatschappelijke organisaties op het gebied van economische belangen, recreatie en natuur.⁸⁹

De Afdeling maakt hierover een tweetal opmerkingen.

Uit de omschrijving blijkt niet of de provincies beheerplannen moeten opstellen voor alle aspecten van het beheer van bovengenoemde terreinen, en niet alleen voor het natuurbeheer. Indien het beheerplan voor alle aspecten van het beheer van die terreinen gaat gelden worden de beheerstaken van de betreffende Ministers zodanig uitgehold dat dit de ministeriële verantwoordelijkheid raakt. De Afdeling gaat er vanuit dat dit laatste niet is beoogd.

Voorts merkt de Afdeling op dat uit de opsomming van organen met wie overlegd moet worden onvoldoende blijkt wie bedoeld wordt met «bevoegd gezag, de provincie». Onduidelijk is of deze omschrijving betrekking heeft op de andere provincies, op wier grondgebied hetzelfde categorie I-gebied gedeeltelijk ligt, of op de eerdergenoemde Ministers. Indien de term alleen duidt op de provincies, acht de Afdeling het niet afstemmen van het beheerplan met de Minister wie het aangaat als een omissie.

Bij mogelijke vastlegging in wettelijke voorschriften, behoeft dit verduidelijking.

4°. Overige opmerkingen

• Toepassing afdeling 3.4 van de Awb op aanwijzing categorie II-gebied

Op het tot stand komen van aanwijzingsbesluiten voor *categorie I-gebieden* is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing. Deze afdeling is niet van toepassing bij wijzigingen van ondergeschikte aard, zoals kleine grenscorrecties.⁹⁰ Ook op het tot stand komen van aanwijzingsbesluiten voor *categorie II-gebieden* is de procedure van afdeling 3.4 van toepassing.⁹¹ Bij de beschrijving hiervan noemt de Initiatiefnota evenwel niet de uitzondering genoemd voor wijzigingen van ondergeschikte aard. Uit het vervolg van de nota blijkt niet of dit verschil is beoogd.

Bij mogelijke vastlegging in wettelijke voorschriften, behoeft dit verduidelijking.

• Specifieke of generieke vrijstelling in het beheerplan voor categorie I-gebieden

In het beheerplan voor een categorie I-gebied dient nauwkeurig omschreven te worden welke activiteiten onder welke omstandigheden vrijgesteld zijn van de vergunningplicht.⁹² Ook in het beheerplan voor een

⁸⁸ § 3.2.2 Instandhoudingsmaatregelen en beheerplannen categorie I gebieden, blz. 29.

⁸⁹ § 3.2.2 Instandhoudingsmaatregelen en beheerplannen categorie I gebieden, blz. 28.

⁹⁰ § 3.2.1 Aanwijzing categorie I gebieden, blz. 28.

⁹¹ § 3.3.3 Aanwijzing categorie II gebieden, blz. 32.

⁹² § 3.2.2 Instandhoudingsmaatregelen en beheerplannen categorie I gebieden, blz. 28.

categorie II-gebied kunnen activiteiten worden vrijgesteld van de vergunningplicht (specifiek of generiek).⁹³ De Afdeling merkt op dat uit de omschrijving van de vrijstellingsbevoegdheid voor categorie I-gebieden onvoldoende blijkt of alleen specifieke vrijstellingen mogelijk zijn dan wel ook generieke vrijstellingen. Bij mogelijke vastlegging in wettelijke voorschriften, behoeft dit verduidelijking.

d. Bevoegdhedenverdeling rondom gedragscodes

Volgens de Initiatiefnota kan wetgeving bepalen dat handelingen, die beschreven zijn in en aantoonbaar worden uitgevoerd overeenkomstig een gedragscode, in overeenstemming worden geacht met de algemene basisbescherming en derhalve gelden als vrijstelling voor de verboden. Volgens de initiatiefnemers moeten alle gedragscodes worden goedgekeurd door de Minister van EZ en voldoen aan alle voorwaarden die daarvoor in de wetgeving zijn opgenomen.⁹⁴

De Afdeling merkt op dat op basis van de huidige wetgeving vrijstelling op grond van goedgekeurde gedragscodes mogelijk is.⁹⁵ Op dit moment heeft de Minister van EZ de bevoegdheid tot goedkeuring van gedragscodes. De initiatiefnemers willen de goedkeuringsbevoegdheid bij de Minister laten en niet toekennen aan de provincies. De Afdeling onderkent dat de keuze voor goedkeuring door de Minister wordt ingegeven door de gedachte dat het voor landelijk opererende organisaties efficiënter is om één landelijk werkende gedragscode te verwerven dan twaalf afzonderlijke, per provincie één. Evenwel is niet uitgesloten dat een dergelijke landelijke gedragscode het natuurbeleid op provinciaal niveau, zoals onder meer neergelegd in beheerplannen, kan doorkruisen. Dientengevolge mist de Afdeling in de nota een beschrijving van de betrokkenheid van provincies bij de goedkeuring van gedragscodes.⁹⁶

Bij mogelijke vastlegging in wettelijke voorschriften, behoeft dit verduidelijking.

3.3 Bestuurlijke en administratieve lasten

3.3.1 Context

a. De lasten volgens de Initiatiefnota

Bestuurlijke en administratieve lasten

De voorstellen brengen volgens de verwachting van de initiatiefnemers geen grote verzwaring van de bestuurlijke lasten voor de provincies met zich. Het betreft de aanwijzing van de categorie II-gebieden, de vaststelling van beheerplannen voor deze gebieden waar tegenover staat het vervallen van het verlenen van vergunningen voor beschermingsregimes zoals beschermde natuurmonumenten.

Ook voor burgers en bedrijven zullen de administratieve lasten van de bescherming van de categorie II-gebieden naar de verwachting van de initiatiefnemers vergelijkbaar zijn, omdat voor veel projecten en activiteiten met een ruimtelijke component nu reeds een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Voor een deel van de categorie II-gebieden

⁹³ § 3.3.2 Instandhoudingsmaatregelen en beheerplannen categorie II gebieden, blz. 33.

⁹⁴ § 4.4 Gedragscodes, blz. 40.

⁹⁵ Zie artikel 75, eerste lid, van de Flora- en faunawet en de artikelen 16b tot en met 16c van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten.

⁹⁶ Die betrokkenheid zou kunnen bestaan uit een overlegverplichting voor de Minister of het recht tot het geven van een zwaarwegend advies door de provincies, waarvan de Minister alleen in uitzonderingssituaties mag afwijken.

geldt thans al een vergelijkbaar beschermingsregime. Door de strikte koppeling van de vergunning in het kader van de natuurbescherming aan de omgevingsvergunning (één-loket-benadering) zal deze lastenverzwaring volgens de initiatiefnemers tot een minimum beperkt blijven. Een belangrijke sleutel voor de beperking van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven ligt in de vaststelling van adequate beheerplannen door de provincie. Voor projecten en activiteiten die in het beheerplan zijn opgenomen, geldt immers een vrijstelling van de vergunningplicht. Een duidelijk en concreet beheerplan zal volgens de initiatiefnemers niet vergunbare projecten en activiteiten voorkomen.⁹⁷ Wel betekent de uitbreiding vergunningverlening en dus de toetsing in het kader van de Wabo van activiteiten in of nabij categorie II-gebieden een verzwaring van de bestuurlijke lasten voor gemeenten en provincies.⁹⁸

Financiële gevolgen

Wat de financiële gevolgen betreft, gaan de initiatiefnemers uit van een langere termijn voor het volledig realiseren van het netwerk dan de oorspronkelijke termijn tot 2018. Vooralsnog wordt een termijn tot 2025 realistisch geacht.

De meerkosten bestaan uit kosten voor aankoop en inrichting van gronden als natuurgebied en uit geleidelijk oplopende beheerkosten voor de nieuw gerealiseerde natuurgebieden. De Initiatiefnota gaat er van uit dat de provincies zorg dragen voor de uitvoering. Volgens de initiatiefnemers ligt het in de rede om daarvoor vanuit de rijksbegroting aanvullende middelen beschikbaar te stellen aan de provincies. Zij gaan er daarbij vanuit dat deze middelen geoormerkt ter beschikking worden gesteld: voor aankoop van gronden bestemd voor natuur, alsmede voor inrichting en beheer van die gebieden.

De meerkosten worden gedekt uit de enveloppe van jaarlijks 200 miljoen euro die in het regeerakkoord structureel is opgenomen vanaf het jaar 2013, tezamen met de opbrengsten in het kader van de «grond voor grond»-regeling, zoals overeengekomen bij het decentralisatieakkoord met de provincies.

Op basis van «diverse beschikbare informatie» berekenen initiatiefnemers de kosten voor beheer van het gehele natuurnetwerk in de eindfase (ruim 700.000 ha) op een jaarlijks bedrag van circa 300 miljoen euro. In het kader van het decentralisatieakkoord met de provincies is een bedrag van 105 miljoen euro per jaar rijksbijdrage in de begroting opgenomen. Provincies hebben gezamenlijk een bedrag van circa 60 miljoen euro toegezegd. In de eindfase resteert een bedrag van circa 135 miljoen euro beheerkosten, dat gedekt kan worden uit de beschikbare enveloppe.⁹⁹

b. Wettelijk kader

Voor de financiële verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden zijn artikel 105, derde lid, van de Provinciewet en het overeenkomstige artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet van belang, die bepalen dat het opdragen van medebewind aan provincie- en gemeentebesturen gepaard moet gaan met een volledige dekking van de kosten van de nieuwe taak.¹⁰⁰ Ook moet worden gewezen op artikel 16 van de Financiële-verhoudingswet (Fv-wet), waaruit kan worden afgeleid dat deze dekking¹⁰¹ bij voorkeur wordt gegeven via de algemene uitkering uit het provincie- of het gemeentefonds, en alleen als daar een bijzondere reden

⁹⁷ § 1.7 Bestuurlijke lasten provincies en lasten voor burgers en bedrijven, blz. 16.

⁹⁸ § 3.4.1 Plannen, projecten of andere handelingen, blz. 35.

⁹⁹ § 1.6 Financiële gevolgen, blz. 15, 16.

¹⁰⁰ Dit laatste geldt ook als de dekking loopt via de algemene uitkering.

¹⁰¹ Afgezien van de dekking die kan bestaan uit door derden te betalen vergoeding voor geleverde diensten.

voor is in de vorm van een specifieke uitkering.¹⁰² Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Fv-wet wordt met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen zijn van een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten.

3.3.2 Beantwoording van de vraag over bestuurlijke en administratieve lasten

a. Bestuurslasten provincies en gemeenten

Wat de omschrijving van de bestuurslasten van provincies betreft, merkt de Afdeling allereerst op dat in de opsomming een aantal onderdelen van het voorgestane natuurbeheer ontbreekt. Zo ontbreekt de actieve soortenbescherming, die door de initiatiefnemers wordt geïntroduceerd. Ook de activiteiten die aan de actieve soortenbescherming zijn verbonden kunnen als bestuurslasten worden gekwalificeerd.

In de opsomming ontbreken voorts de werkzaamheden rondom verslaglegging, monitoring en onderzoek, zoals omschreven in § 2.7 van de Initiatiefnota. Wat het verrichten van onderzoek betreft merkt de Afdeling op dat ingevolge de Provinciewet GS periodiek onderzoek dienen te verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur.¹⁰³ Indien een nieuwe verplichting tot het verrichten van onderzoek door GS zal worden geïntroduceerd, dienen de kosten daarvan ingevolge artikel 105, derde lid, van de Provinciewet aan hen te worden vergoed. Wat de rapportageplicht betreft, blijkt uit de nota niet of de Minister van EZ zich zal baseren op reeds bestaande informatie van de provincies dan wel of hij de provincies om nieuwe informatie zal vragen. Uit het Bestuursakkoord 2011–2015 volgt dat het Rijk zoveel mogelijk gebruik maakt van informatie die de medeoverheden aan de gemeenteraad en provinciale staten verstrekken.¹⁰⁴

De Afdeling merkt voorts op dat in de Initiatiefnota op diverse plaatsen melding wordt gemaakt van de noodzaak tot afstemming van het beleid tussen de provincies onderling en tussen provincies en andere bij het natuurbeheer betrokken bestuursorganen.¹⁰⁵ De Afdeling heeft eerder aangegeven afstemming van belang te vinden indien de uitoefening van gelijksoortige taken en bevoegdheden op verschillende bestuursniveaus plaatsvindt.¹⁰⁶ Aan die afstemmingsverplichtingen zijn evenwel ook bestuurslasten verbonden, die niet zijn meegenomen in de beschrijving van de bestuurslasten in de Initiatiefnota.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat weliswaar werkzaamheden voor de vergunningverlening deels vervallen (als gevolg van vrijstellingen die met beheerplannen en gedragscodes samenhangen), maar dat dit niet zonder meer een afname van bestuurslasten met zich brengt. Allereerst niet, omdat een vrijstellingsmogelijkheid op basis van een beheerplan, al bestaat voor verboden op basis van de Natuurbeschermingswet 1998.¹⁰⁷ Maar ook niet, omdat als gevolg van de mogelijkheid van het verkrijgen van vrijstellingen het belang van een beheerplan toeneemt, waardoor de voorbereiding ervan meer tijd, overleg en menskracht zal vergen. En ten

¹⁰² Artikel 16, tweede lid, Financiële-verhoudingswet zegt «als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht».

¹⁰³ Zie artikel 217a, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 213a, eerste lid, van de Gemeentewet.

¹⁰⁴ Bestuursakkoord 2011–2015, blz. 12, onder verwijzing naar de spelregels voor interbestuurlijke informatievoorziening.

¹⁰⁵ Zie de verschillende afstemmings- en overlegverplichtingen in de paragrafen 1.3.5, § 2.5.2, § 2.5.4, § 3.2.1, § 3.2.2, § 3.2.3, § 3.3.1, § 3.3.2 en § 3.3.3.

¹⁰⁶ Advies van 29 juni 2012, nr. W15.12.0058, a.w., § 2.3.1.1 Bevoegdhedenverdeling, op hoofdlijnen.

¹⁰⁷ Zie artikel 19d, tweede lid, van de Nbw 1998.

slotte niet, omdat er een verschuiving plaatsvindt van de bestuurlijke inzet voor de primaire besluitvormingsfase naar de toezichts- en handhavingfase. Bij de berekening van de bestuurlijke lasten is hiermee vooralsnog geen rekening gehouden. Zo gaat de Initiatiefnota niet in op de werkzaamheden rondom een aanschrijving noch op de systematische inzet van de bestuurlijke capaciteit voor monitoring en de beoordeling van handelingen, die aan de toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid vooraf gaat.¹⁰⁸ Dit laatste geldt ook voor het toezicht en de handhaving die gemeenten in het kader van de omgevingsvergunning zullen moeten verrichten.

b. Administratieve lasten burgers en bedrijven

Volgens de initiatiefnemers zullen de administratieve lasten voor burgers en bedrijven verminderen door de vaststelling van adequate beheerplannen door de provincie. Voor projecten en activiteiten die in het beheerplan zijn opgenomen, geldt volgens hen een vrijstelling van de vergunningplicht. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

1°. Vrijstelling vergunningplicht

De Afdeling merkt allereerst op dat een vrijstelling van de vergunningplicht gebaseerd is op de veronderstelling dat provincies de (toekomstige) activiteiten in een bepaald gebied zodanig specifiek kunnen omschrijven in het beheerplan, dat de vrijstelling als een vaststaand gegeven kan worden beschouwd. Het komt de Afdeling voor dat deze veronderstelling niet als garantie kan worden beschouwd. Eerder heeft ook het bedrijfsleven zijn twijfels hierover geuit. Vanuit het perspectief van een bedrijf biedt een aan een project voorafgaande verlening van een vergunning meer rechtszekerheid dan een omschrijving in een beheerplan. Die zekerheid, dat een project in overeenstemming is met de geldende natuurregeling, is van belang voor het verkrijgen van voldoende investeringsgelden voor de financiering van nieuwe projecten.¹⁰⁹

2°. Lasten verbonden aan passende beoordeling

Artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn bepaalt dat voor plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied toestemming kan worden verleend als op grond van een (voorafgaande) passendebeoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Indien deze zekerheid niet kan worden verkregen, kan slechts toestemming worden verleend als er geen alternatieven zijn, dwingende redenen van groot openbaar belang aan de orde zijn en als de schade wordt gecompenseerd. De Nbw 1998 voorziet voor Vogelrichtlijngebieden vanaf 1 oktober 2005 en voor Habitatrictlijngebieden die op de lijst van gebieden van communautair belang staan vanaf 1 februari 2009 in een vergunningenregime voor projecten en een toetsingsregime voor plannen ter implementatie van artikel 6, derde en vierde lid.

¹⁰⁸ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 7 oktober 2011, nr. W14.11.0238, over het voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet (Kamerstuk 33 135, nr. 4, blz. 42).

¹⁰⁹ VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland bepleitten in een gezamenlijk advies over het conceptwetsvoorstel Natuurbescherming rechtszekerheid over projecten te verkrijgen «in een vroegtijdig stadium» (advies van 17 november 2011, nr. 11./12.054/Rh/mk, blz. 1). Ook het Havenbedrijf Rotterdam pleitte – wegens het vervallen van de vergunning – voor meer rechtszekerheid in verband met de financiering van grote projecten. Investeerders willen doorgaans voorafgaande aan hun toezegging optimale zekerheid over het voldoen aan regelgeving (advies van 18 november 2011, nr. 869312, blz. 2).

Opneming van deze projecten of handelingen in een beheerplan ter verkrijging van een vrijstelling van de vergunningplicht, zoals voorgesteld in de Initiatiefnota, neemt de verplichting om een passende beoordeling te maken niet weg. Ook ten aanzien van deze projecten of handelingen dient de zogeheten habitattoets te worden uitgevoerd.

Bij mogelijke vastlegging in wettelijke voorschriften, heeft dit punt aandacht. Alsdan zouden deze voorschriften ter (finale) beoordeling van de administratieve lasten voorgelegd moeten worden aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

c. Financiering

1°. Onderbouwing en vergoeding van de financiële gevolgen

De initiatiefnemers baseren hun berekening van de financiële gevolgen op «diverse beschikbare informatie». De Afdeling merkt allereerst op dat deze onderbouwing zodanig summier is, dat het niet goed mogelijk is om een beoordeling te kunnen geven. Voorts merkt zij op dat door de onvolledige beschrijving van de bestuurslasten van provincies, met name het ontbreken van de actieve bescherming van het Nederlandse Natuurnetwerk en dier- en plantensoorten, het risico bestaat dat de financiële berekening van de gevolgen ook onvoldoende volledig is.

Aangezien de initiatiefnemers een groter aantal gebieden met extra beschermingswaardige kenmerken op het terrein van natuur, landschap en cultuurhistorische waarden onder de reikwijdte van het stelsel van natuurbescherming willen brengen, kan dit ertoe leiden dat een groter beroep op de provinciale financiën moet worden gedaan. De Afdeling merkt daarbij op dat indien de provincies onvoldoende financiële vergoeding krijgen voor het natuurbeheer, zij geconfronteerd worden met financiële tekorten bij de taakuitoefening, die moeten worden gedekt uit hun algemene middelen. Dit kan voor de provincies tot gevolg hebben dat zij de uitvoering van autonome taken zullen moeten beëindigen of geen nieuwe taken meer aan zich kunnen trekken dan wel medebewindstaken minder ruimhartig zullen uitvoeren.¹¹⁰ Daardoor kan bijvoorbeeld de situatie ontstaan dat hoewel de Minister van EZ in zijn Rijksvisie Mooi Nederland de ligging van (potentiële) categorie II-gebieden heeft opgenomen, de provincies, wegens gebrek aan financiële middelen, een aantal gebieden niet aanwijzen als categorie II-gebied dan wel weinig waarden of doelstellingen in een aanwijzing opnemen dan wel een minimalistisch beheerplan voor het gebied vaststellen. Het voorgaande zou onder omstandigheden kunnen worden opgevat als het niet of niet naar behoren uitvoeren van taken, als een vorm van taakverwaarlozing. De provincies zouden dan geconfronteerd kunnen worden met een aanwijzing van de Minister van EZ, wegens taakverwaarlozing.

Bij mogelijke vastlegging in wettelijke voorschriften, dient – in het licht van de vereisten van artikel 2 van de Fv-wet – de berekening van de financiële gevolgen met redenen te worden omkleed en met kwantitatieve gegevens te worden gestaafd. Van een noodzakelijk toereikende financiering kan nog niet worden gesproken.

¹¹⁰ Zie in soortgelijke bewoordingen «Het kán beter», a.w., hoofdstuk 4 Staat van de interbestuurlijke verhoudingen.

2°. Oormerking natuurgelden

De initiatiefnemers stellen voor de gelden voor het beheer van de natuur «geoomerkt» aan provincies ter beschikking te stellen. Uit deze omschrijving blijkt niet precies welke financieringsvorm de initiatiefnemers voor ogen staat; de term oormerking doet vermoeden dat een specifieke uitkering is bedoeld.¹¹¹

De Afdeling merkt op dat de afgelopen jaren in verschillende bestuursakkoorden en wetgeving is gestreefd naar een sanering van het aantal specifieke uitkeringen, door afschaffing, bundeling of overheveling naar het gemeente- of provinciefonds dan wel door het opgaan in een integratie- of decentralisatie-uitkering. De reden voor dit streven is dat specifieke uitkeringen de beleids- en uitvoeringsruimte van decentrale overheden verkleinen, waardoor een samenhangende aanpak en een doelmatige inzet van middelen wordt bemoeilijkt. Hierdoor neemt de kans toe dat de met de decentralisatie beoogde efficiency niet kan worden gerealiseerd.

De keuze voor specifieke uitkeringen is dan ook alleen dan aangewezen als zij voldoen aan het beoordelingskader, zoals voorgeschreven in het kabinetstandpunt op het rapport van de Stuurgroep-Brinkman.¹¹² Volgens dit beoordelingskader dienen specifieke uitkeringen in de sturingsrelatie tussen Rijk en medeoverheden als innovatie- of experimenteergeld voor het ontwikkelen of uitproberen van bepaald beleid bij decentrale overheden. Zij hebben daarom in beginsel een tijdelijk karakter. Specifieke uitkeringen kunnen ook betrekking hebben op een smal gedefinieerd doel of beperkte doelgroep.

Naar het oordeel van de Afdeling voldoet de financieringsbehoefte voor natuurbeheer niet aan deze criteria. De overgang van het beheer naar de provincies heeft een permanent karakter en kan derhalve niet gezien worden als innovatiegeld voor het ontwikkelen of uitproberen van bepaald beleid noch als financiering met een tijdelijk karakter. Ook kan het doel, de overgang van het gehele natuurbeheer naar de provincies, niet als smal worden aangemerkt.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat de financiering van de vaststelling van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, de vergunningverlening op grond van de Nbw 1998, alsook de taken op het vlak van beheer en schadebestrijding op grond van de Ffw op dit moment geschiedt uit de (algemene) middelen van het provinciefonds. In het licht van artikel 16, tweede lid, van de Fv-wet, kan de oormerking vanuit het oogpunt van de provincies als een achteruitgang worden beschouwd.

Indien een specifieke uitkering is beoogd, zou op grond van het vorenstaande naar het oordeel van de Afdeling daarvan moeten worden afgezien en zouden de betrokken gelden moeten worden opgenomen in een algemene uitkering.

3.4 Taken, bevoegdheden en financiën, in onderlinge samenhang

De decentralisatie van het natuurbeheer aan provincies acht de Afdeling, evenals in haar advies over het wetsvoorstel, een terechte keuze. De provincies hebben de geëigende schaalgrootte voor de uitvoering en regionale invulling van het natuurbeleid, beschikken thans al over belangrijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van de natuurwetgeving en hebben een regierol bij de inrichting van het landelijk gebied. Het sluit aan bij de huidige inzichten over een doelmatig en

¹¹¹ Aan de algemene uitkering, de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering kunnen immers geen bestedingsdoelen worden verbonden (zie artikel 13, derde en vierde lid, van de Fv-wet).

¹¹² Kabinetstandpunt van 1 april 2005 (Kamerstuk 29 800 B, nr. 16, bijlage).

doeltreffend bestuur, en bij het ruimtelijk-economische profiel van de provincies, zoals dit is voorgesteld door de Commissie-Lodders¹¹³ en is opgenomen in de Bestuursafspraken 2011–2015¹¹⁴ en het deelakkoord Natuur.¹¹⁵

De Afdeling maakt evenwel een aantal opmerkingen over de wijze waarop de initiatiefnemers de decentralisatie in zijn geheel hebben vormgegeven. Deze wijze is niet overeenkomstig de actuele uitgangspunten voor decentralisatie, zoals opgenomen in bovengenoemde bestuursafspraken: maximale beleidsvrijheid, minimale verantwoordingsplicht, geen uitgebreide kwaliteitseisen en regelgeving, financiering zo veel mogelijk via de algemene fondsen en geen specifiek interbestuurlijk toezicht.¹¹⁶ De wijze van decentralisatie van de initiatiefnemers komt overeen met de inmiddels losgelaten visie op decentralisatie, zoals deze bijvoorbeeld was neergelegd in de op 1 januari 2007 in werking getreden Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). De actuele inzichten en afspraken komen dan ook tot uiting in het inmiddels door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel tot wijziging van de Wilg.¹¹⁷ Ter illustratie volgt hieronder eerst een korte beschrijving van de Wilg, waarna een vergelijking wordt gemaakt met de hoofdlijnen van de Initiatiefnota en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wilg. Tot slot geeft de Afdeling een oordeel over de in de Initiatiefnota voorgestane decentralisatie van het natuurbeheer.¹¹⁸

De Wilg bevat regels voor de realisatie van de rijksdoelen voor het gebiedsgerichte beleid. Gebiedsgericht beleid is beleid gericht op de verbetering van de kwaliteit van het landelijke gebied.¹¹⁹ De primaire verantwoordelijkheid voor de realisatie van het gebiedsgerichte beleid ligt bij de provincies. Deze krijgen voor telkens zeven kalenderjaren de beschikking over een investeringsbudget, dat het karakter heeft van een specifieke uitkering. De besteding van het investeringsbudget geschiedt ter realisatie van de doelstellingen en de daaraan verbonden prestaties die zijn neergelegd in de bestuursovereenkomst die de Minister van EZ en andere betrokken Ministers sluiten met de betrokken provincie.¹²⁰ Met de ILG-bestuursovereenkomsten wordt uitvoering gegeven aan het rijksmeerderejarenprogramma en het provinciaal meerjarenprogramma voor het gebiedsgerichte beleid.¹²¹ Het investeringsbudget is «ontschot», in die zin dat middelen die zijn voorzien voor de realisatie van bepaalde doelstellingen en prestaties alleen voor andere in de bestuursovereenkomst neergelegde doelstellingen en prestaties kunnen worden ingezet.¹²² De Wilg voorziet voorts in jaarlijkse verslaglegging aan het Rijk over de besteding van de middelen en de gerealiseerde prestaties en in een finale verantwoording na afloop van het investeringstijdvak.¹²³ Voor de

¹¹³ «Ruimte, regie en rekenschap», Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, maart 2008.

¹¹⁴ Bestuursafspraken 2011–2015, Hoofdstuk 6. Decentralisaties, oktober 2011.

¹¹⁵ Bestuursakkoord Natuur (bestaande uit een combinatie van documenten: het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij Kamerstuk 30 825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij Kamerstuk 30 825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij Kamerstuk 30 825, nr. 153).

¹¹⁶ Bestuursafspraken 2011–2015, oktober 2011, Hoofdstuk 6. Decentralisaties, blz. 19, 20.

¹¹⁷ Wijziging van de Wilg (decentralisatie investeringsbudget) (Kamerstuk 33 441).

¹¹⁸ Zie bijlage 2 voor een schematisch overzicht van de decentralisatiewijzen in de Wilg-oud, de Wilg-nieuw en de Initiatiefnota.

¹¹⁹ Artikel 1 van de Wilg.

¹²⁰ Artikelen 7, eerste lid, en 10, tweede lid, van de Wilg.

¹²¹ Artikelen 3, 4 en 7, eerste lid, van de Wilg.

¹²² Artikel 11 van de Wilg.

¹²³ Artikel 12 van de Wilg.

beoordeling van de voortgang van de realisatie van de afgesproken prestaties is een Comité van Toezicht ILG ingesteld.¹²⁴

De Initiatiefnota vertoont in de beschrijving van de (beleids-)instrumenten belangrijke overeenkomsten met de Wilg. Het rijksmeerjarenprogramma en het provinciale meerjarenprogramma voor het gebiedsgerichte beleid komen overeen met de rijksvisie voor Mooi Nederland en de provinciale visie voor Mooi Nederland. De Minister van EZ krijgt de bevoegdheid tot vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor categorie I-gebieden, zoals ook het Rijk de doelen vaststelden voor de inrichting van het landelijk gebied. De oormerking van de natuurgelden komt overeen met het investeringsbudget. Verslaglegging over het gevoerde beleid is ook in de Initiatiefnota voorzien.

De Afdeling heeft eerder aangegeven dat deze wijze van decentraliseren, waarbij eisen worden gesteld aan de beleidsprioriteiten van de decentrale overheden, aan de kwaliteit van de taakuitvoering en aan de besteding van financiële middelen, kan worden omschreven als gedetailleerd dan wel mechanisch medebewind.¹²⁵ Dit in tegenstelling tot vrij medebewind, waarvan sprake is als de decentrale overheden aanzienlijke ruimte hebben om eigen beleid te voeren.¹²⁶

Het in de Eerste Kamer ahangende wetsvoorstel tot wijziging van de Wilg omvat vrij medebewind. Zo worden de verplichtingen tot vaststelling van het provinciale en het rijksmeerjarenprogramma geschrapt evenals de jaarlijkse verslaglegging aan het Rijk. De provincies stellen voortaan de eigen doelen vast en het investeringsbudget gaat via een decentralisatie-uitkering uiteindelijk over naar het provinciefonds.

De Afdeling merkt overigens nog op dat deze wijzigingen in de Wilg niet alleen worden ingegeven door de uitgangspunten voor decentralisatie, zoals opgenomen in het bestuursakkoord, maar ook door de (slechte) ervaringen met het huidige Wilgstelsel, dat een tamelijk hybride karakter heeft. Aan dit hybride karakter – als gevolg van de verdeling van bevoegdheden over het Rijk en de provincies – kleven volgens de regering verschillende nadelen.¹²⁷ Allereerst acht de regering de rijksbemoediening met de inrichting van het landelijk gebied te groot, terwijl de provincie – als gebiedsregisseur – ook al moet samenwerken met gemeenten, waterschappen, (zelfstandige) bestuursorganen en andere gebiedspartijen, met bestuurlijke drukte als onontkoombaar gevolg. Ook vindt als gevolg van het hybride karakter op rijksniveau én op provinciaal niveau controle en verantwoording plaats. Zowel de Algemene Rekenkamer als het (eerdergenoemde) Comité van Toezicht voor het ILG hebben geconstateerd dat het huidige controle- en verantwoordingsarrangement desondanks voor het investeringsbudget onvoldoende waarborgen bevat. Zo zou het niet mogelijk zijn om de prestaties in geld en kwantiteit (van de provincies) in verband te brengen met de overkoepelende rijksdoelstellingen op het vlak van bijvoorbeeld biodiversiteit, natuurontwikkeling en verbetering van de landbouwstructuur.¹²⁸ Om die reden is door de regering gekozen voor volledige decentralisatie, waarbij de verantwoordelijkheid voor de wijze waarop middelen worden besteed én de verantwoordelijkheid voor de bepaling van de operationele doelen en prestaties integraal bij de provincies komen te liggen.

De Afdeling concludeert dat de wijze waarop de initiatiefnemers het natuurbeheer willen decentraliseren overeenkomsten vertoont met het

¹²⁴ Artikel 28a e.v. van de Wilg.

¹²⁵ «Het kán beter», a.w., § 4.2.1 Autonomie en medebewind, blz. 57.

¹²⁶ Zie voor de begrippen vrij en mechanisch medebewind ook: D.J. Elzinga, «Hoofdstuk 7 en de aard en mate van decentralisatie», in: «Constitutionele normen en decentralisatie – Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet», 2010, blz. 47).

¹²⁷ Memorie van toelichting, § 3.2 Het hybride karakter van het huidige stelsel (Kamerstuk 33 341, nr. 3)

¹²⁸ Kamerstuk 32 360 XIV, nr. 4, blz. 12, 13 en Kamerstuk 29 171, nr. 17.

huidige, hybride stelsel van de inrichting van het landelijk gebied. Daardoor is het risico reëel dat de aan het hybride stelsel verbonden nadelen zich ook zullen voordoen op wezenlijke onderdelen van het door de initiatiefnemers voorgestane nieuwe stelsel van natuurbeheer.

Op basis van de beoordeling van het geheel aan taken, bevoegdheden, bestuurslasten en financiën zal naar het oordeel van de Afdeling – mede uit het oogpunt van consistentie van overheidsbeleid en wetgeving – de decentralisatie van het natuurbeheer op andere wijze vorm moeten worden gegeven, namelijk overeenkomstig de actuele uitgangspunten voor en afspraken over decentralisatie.

Hoofdstuk 4. Juridische aandachtspunten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee voorlichtingsvragen beantwoord, die de juridische houdbaarheid van de Initiatiefnota betreffen, te weten: «2. Hoe beoordeelt de Afdeling de houdbaarheid van deze voorstellen in het licht van de Europese en andere internationale verplichtingen op het vlak van de bescherming van de biodiversiteit, landschappen en cultuurhistorie?

7. Welke aandachtspunten – in het bijzonder uit het oogpunt van de juridische houdbaarheid – ziet de Afdeling bij de voorstellen ten aanzien van het jachtstelsel, geheel zal zijn gericht op schadebestrijding en duurzaam populatiebeheer? «

4.2 Internationale en Europese verplichtingen

4.2.1 Context

De Initiatiefnota gaat uit van de eigen nationale ambitie en overtuiging om natuur en landschappelijke en cultuurhistorische waarden te behouden en te verbeteren.¹²⁹ Daarmee gaat de Initiatiefnota verder dan het wetsvoorstel waarin nauw wordt aangesloten bij de internationale en Europese verplichtingen. Daarmee kiezen de initiatiefnemers voor een ruimhartige benadering van natuurbescherming, versus een minimalistische benadering in het wetsvoorstel. Zij menen dat met de eigen nationale doelstellingen ook de internationale en Europese doelstellingen beter en effectiever kunnen worden bereikt.

4.2.2 Beantwoording van de vraag over de Europese en andere internationale verplichtingen

De Afdeling begrijpt de vraag naar de houdbaarheid van de voorstellen in de Initiatiefnota aldus dat de initiatiefnemers zich afvragen in hoeverre met deze voorstellen wordt voldaan aan de internationale en Europese verplichtingen aangaande de bescherming van de biologische diversiteit, landschappen en cultuurhistorie. Veel verplichtingen op deze terreinen hebben een internationale herkomst.¹³⁰ Vele bepalingen van internationaal recht zijn niet rechtstreeks werkend, maar moeten wel door de verdragspartijen worden gerespecteerd. Daarbij komt dat een aantal

¹²⁹ §1.5 Verschil met het Wetsvoorstel Natuurbescherming, blz. 15.

¹³⁰ Bijvoorbeeld het verdrag inzake de biologische diversiteit, Rio de Janeiro, 15 juni 1992 (Trb. 1992, 164), Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES-verdrag), Washington, 3 maart 1973 (Trb. 1975, 23), het verdrag inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa, Granada 3 oktober 1985 (Trb 1985, 163), Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed, Valetta, 16 januari 1992 (Trb. 1992, 32).

verdragen zogenoemde gemengde verdragen zijn, waarbij ook de EU partij is en Nederland derhalve als partij en als lidstaat gebonden is. De Initiatiefnota bevat echter niet zodanig geconcretiseerde voorstellen dat beoordeeld kan worden of deze voldoen aan de genoemde verplichtingen. De houdbaarheid van de voorstellen in het licht van de Europese en internationale verplichtingen is sterk afhankelijk van de precieze formulering van een mogelijke wetstekst. Nu deze ontbreekt, ziet de Afdeling onvoldoende aanknopingspunten voor een concreet, afgewogen antwoord op de voorlichtingsvraag. Mogelijk biedt de aangekondigde nota van wijziging deze wel, zodat de Afdeling bij de advisering inzake deze nota van wijziging alsnog hierop kan ingaan. De Afdeling wijst met betrekking tot de Initiatiefnota op de volgende aandachtspunten.

De Afdeling merkt – in lijn met het advies over het wetsvoorstel – over het Europese recht op dat, in tegenstelling tot nationale wetgevende autoriteiten, de EU-wetgever geen algemene bevoegdheid tot regelstelling heeft.¹³¹ De EU-wetgever is bevoegd voor zover de Europese verdragen hem bevoegdheden toekennen (attributiebeginsel).¹³² Vervolgens geldt dat, wanneer de EU-wetgever en de nationale wetgever beide bevoegd zijn tot wetgevend optreden, zoals op het gebied van natuur en milieu,¹³³ de EU-wetgever slechts mag optreden indien en voor zover de lidstaten door toepassing van nationale bevoegdheden niet in staat zijn zelf voor de desbetreffende belangen zorg te dragen (het subsidiariteitsbeginsel).¹³⁴ Aansluiting bij het EU-recht impliceert derhalve niet noodzakelijkerwijs dat de regelgeving beperkt moet worden tot hetgeen Europees geregeld is. Daarbij komt dat de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn uitgaan van minimumharmonisatie. De EU-wetgever heeft slechts het minimum vastgesteld dat geldt in alle lidstaten.¹³⁵ De lidstaten zijn derhalve bevoegd om verdergaande eisen te stellen.¹³⁶ Volgens artikel 193 VWEU moeten deze verdergaande maatregelen verenigbaar zijn met het EU-verdrag en het Werkingsverdrag. Deze maatregelen worden ter kennis van de Europese Commissie gebracht en het vrije verkeer van goederen, diensten, personen of kapitaal mag dientengevolge slechts belemmerd worden wanneer er een rechtvaardiging bestaat en de strengere maatregelen proportioneel zijn aan het te bereiken doel.¹³⁷ Dit vereist een zelfstandige afweging van de nationale wetgever die gegrond is op de specifieke lokale omstandigheden in die lidstaat. In het geval van minimumharmonisatie is het uitdrukkelijk aan de lidstaten toegestaan om in het nationale recht strengere normen te handhaven of te introduceren dan de norm uit de richtlijn.

Gelet hierop, biedt het Europese recht ruimte voor een ruimhartiger benadering van de natuurbescherming die de eigen, nationale waarden vooropstelt. In de Initiatiefnota wordt uiteengezet dat vanwege de specifieke Nederlandse economische, geografische en ecologische omstandigheden er goede redenen zijn om extra nationale beschermende maatregelen voor natuurgebieden en dier- en plantensoorten te nemen.

¹³¹ Voorlichting van 25 januari 2012, W14.11.0341 inzake de herziening van het omgevingsrecht (Kamerstuk 33 118, nr. 3, bijlage 4, blz. 26 en 27).

¹³² Artikel 5, tweede lid, van de Verdrag betreffende de Europese Unie.

¹³³ Artikel 4, tweede lid, onder e, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹³⁴ Artikel 5, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

¹³⁵ Artikel 192 en 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹³⁶ Bijvoorbeeld HvJ EU, 8 april 2003, nr. C-44/01, *Pippig Augenoptik t. Hartlauer*, HvJ EU 25 januari 2007, C-278/05, *Robins e.a. t Secretary of State for Work and Pensions*, HvJ EU 6 november 2008, C-405/07, *Nederland t Commissie*, JM 2008/133, HvJ EU 21 juli 2011, nr. C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini sarl en Eolica di Altamura t. Regione Puglia*, HvJ EU 22 juni 2000, C-318/98 *Fornasar e.a.*

¹³⁷ Bijvoorbeeld HvJ EU 6 november 2008, C-405/07, *Nederland t. Commissie*, JM 2008/133 en HvJ EU 14 april 2005, zaak C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe*. Zie tevens F. Amtenbrink en H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, blz. 294–295, 29.

Daar waar het bijvoorbeeld gaat om soorten die in Nederland in hun voortbestaan worden bedreigd en waarvan uit onderzoek blijkt dat de populaties van veel van deze soorten nog steeds in omvang achteruit gaan, kunnen additionele nationale maatregelen worden getroffen.¹³⁸

In lijn met het voorgaande, wijst de Afdeling op haar advies inzake het wetsvoorstel. Daarin onderschrijft de Afdeling dat een nauwe aansluiting bij de Europese wetgeving bijdraagt aan de juiste toepassing daarvan binnen de nationale rechtsorde, maar plaatst de Afdeling kritische kanttekeningen bij het vervallen van een deel van de beschermende maatregelen van de geldende nationale natuurwetgeving, zoals voorzien in het wetsvoorstel. Daarbij acht de Afdeling het van belang dat de natuurbescherming in de afgelopen decennia niet zodanig effectief is gebleken dat de natuur in Nederland momenteel in een gunstige staat verkeert en de instandhouding van soorten en habitats is verzekerd.¹³⁹ Bij voortzetting van het huidige beleid lijkt stilstand dan wel een verdere achteruitgang moeilijk te voorkomen en is het de vraag of Nederland in de toekomst aan de internationale en Europese doelstellingen zal voldoen. De in de Initiatiefnota voorgestane geïntegreerde bescherming van de fundamentele waarden van de natuur, inclusief de eigen, nationale waarden, is onverminderd hetgeen is opgemerkt inzake het ambitieniveau en de daaraan verbonden kosten – vanuit dit oogpunt positief te waarderen, zolang de verdergaande nationale maatregelen in overeenstemming zijn met het EU- en het Werkingsverdrag.

Voorts is van belang dat moet worden gewaarborgd dat, daar waar in de Initiatiefnota wordt uitgegaan van die eigen, nationale waarden, de internationaal- en Europeesrechtelijke basisverplichtingen niet uit het oog worden verloren.¹⁴⁰ Daar waar in de Initiatiefnota wordt gesproken over een – ten opzichte van de Natura 2000-toets – minder strikt beschermingsregime voor de landschappelijke of cultuurhistorische waarden, adviseert de Afdeling, indien wordt overwogen dit vast te leggen in wettelijke voorschriften, bij de formulering daarvan rekening te houden met het uit een richtlijn of verdrag voortvloeiend beschermingsniveau. Slechts aan de hand van die precieze formulering in een wetstekst kan worden beoordeeld of aan het, in een richtlijn of verdrag opgedragen te beschermen belang voldoende gewicht wordt toegekend in een eventuele nationale regeling.

De geldende wetgeving voldoet niet op alle punten daaraan, waarvan rekenschap moet worden gegeven bij de inkleuring van de fundamentele waarden uit de Initiatiefnota en de mogelijke vertaling daarvan in een

¹³⁸ Aldus het rapport: «Herijking van de Ecologische hoofdstructuur, Quick scan van varianten.» Planbureau voor de Leefomgeving, februari 2011. In de literatuur is zeer kritisch gereageerd op het schrappen van nationale maatregelen in het wetsvoorstel, vooral vanwege de invloed van deze maatregelen op het voldoen aan internationale en Europese verplichtingen, bijv. «Nationale koppen en de doorwerking van natuurbeschermingsverdragen», L. Squintani en J. Zijlmans, MenR 2013/35.

¹³⁹ Zie het rapport: «Herijking van de Ecologische hoofdstructuur, Quick scan van varianten.» Planbureau voor de Leefomgeving, februari 2011, de natuurbalansen van het Planbureau van de leefomgeving (PBL 2009, 2012b) en «Over wetten van de natuur, evaluatie van de natuurwetgeving, bevindingen en beleidsconclusies», Bijlage bij Kamerstuk 31 536, nr. 1.

¹⁴⁰ Ook verdient het toekomstige EU natuurbeleid aandacht. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt hier reeds op ingegaan, Kamerstuk 33 348, nr. 3, p. 9: de tiende bijeenkomst van partijen bij het Verdrag inzake Biologische Diversiteit in Nagoya, oktober 2010, Kamerstuk 26 407, nr. 49 en de Europese biodiversiteitsstrategie voor 2020, Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's «Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020» van 3 mei 2011, COM (2011) 244.

wetstekst.¹⁴¹ Ten behoeve hiervan zal een inventarisatie moeten plaatsvinden van de geldende internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen en een beoordeling van de gevolgen daarvan voor de te formuleren wetstekst.¹⁴² Het komt de Afdeling daarbij wenselijk voor dat tijdig wordt geïnformeerd naar het relevante Europese beleid, inclusief de criteria en voorwaarden voor toegang tot Europese fondsen¹⁴³ en dat tijdig overleg plaatsvindt met de Europese Commissie over de houdbaarheid van mogelijke nationale voorstellen.¹⁴⁴ De Afdeling merkt nog op dat bij de formulering van een regeling een nauwe aansluiting bij de tekst van de internationale en Europese regels bijdraagt aan de juiste toepassing daarvan binnen de nationale rechtsorde.¹⁴⁵

4.3 Jachtstelsel

De Staatsecretaris stelt de volgende vraag:
«7. Welke aandachtspunten – in het bijzonder uit het oogpunt van de juridische houdbaarheid – ziet de Afdeling bij de voorstellen ten aanzien van het jachtstelsel, dat geheel zal zijn gericht op schadebestrijding en duurzaam populatiebeheer?»

4.3.1 Context

a. Jacht in de Initiatiefnota

De initiatiefnemers hebben zich in de Initiatiefnota op het standpunt gesteld dat de jacht geen sport is, maar een middel dat, indien nodig, op professionele wijze wordt ingezet als instrument voor de verantwoorde instandhouding van dierpopulaties en schadebestrijding.¹⁴⁶ Jagers kunnen op deze wijze bijdragen aan het behoud van het ecologisch evenwicht in een gebied. Voordat besloten wordt tot afschot, moet volgens de Initiatiefnota eerst bekeken worden of in redelijkheid andere middelen effectief inzetbaar zijn. In het kader van een provinciaal faunabeheerplan moeten daartoe afspraken worden gemaakt. De initiatiefnemers stellen in dit verband voor de algemene, nationale wildlijst af te schaffen.

b. Huidig stelsel

De Ffw maakt onderscheid tussen jacht, faunabeheer en schadebestrijding. Jacht is het vangen en doden door een jachthouder van soorten die op de wildlijst staan, te weten haas, fazant, patrijs, wilde eend, konijn en houtduif.¹⁴⁷ De jacht op deze soorten wordt wel aangeduid als benuttingsjacht.¹⁴⁸ Het vangen en doden van beschermde inheemse diersoorten, die niet in hun voortbestaan bedreigd worden of dat gevaar lopen, en die schade aanrichten of waarvan de populatie te groot dreigt te

¹⁴¹ Bijvoorbeeld HvJ EU 19 mei 1998, nr. C-3/96, Commissie t. Nederland, HvJ EU 14 april 2005, nr. C 441/03, Commissie t. Nederland, HvJ EU 4 december 2008, nr. C-249/07, Commissie t. Nederland, Aanhangige zaak, Prejudiciële Hofzaak C-133/13, 31 mei 2013, The Bean House.

¹⁴² En bij voorkeur inzichtelijk gemaakt in een transponeringstabel (vooral vanwege de andersoortige waarden, zoals de landschappelijke en cultuurhistorische waarden).

¹⁴³ Bijvoorbeeld het Europese fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO).

¹⁴⁴ Zie in dit verband het arrest van het Gerechtshof van de Europese Unie van 19 februari 2013, zaak T-15/12 en zaak T-16/12, *Staatssteun aan Natuurmonumenten*, MenR 2013/79.

¹⁴⁵ Aldus wordt het risico beperkt dat de nationale wet anders wordt uitgelegd dan de Europese regeling en is het eenvoudiger om zo nauwgezet mogelijk gevolg te geven aan de uitleg die het Hof van Justitie aan bepaalde begrippen of verplichtingen geeft. Dit wordt in de Initiatiefnota ook onderkend, zie §4.3.2 Beschermde inheemse dier- en plantensoorten.

¹⁴⁶ § 4.5 Jacht, beheer en schadebestrijding.

¹⁴⁷ De wildlijst staat in artikel 32, eerste lid, van de Ffw.

¹⁴⁸ In de bewoordingen van de memorie van toelichting bij de Ffw is de benuttingsjacht een vorm van actieve recreatie waaraan jagers genoeg beleven en die de mogelijkheid verschaft een aantrekkelijke buit te bemachtigen (Kamerstuk 23 147, nr. 3, blz. 37 en 38).

worden, wordt in de Ffw niet als jacht aangemerkt, maar als beheer en schadebestrijding.

Tot het genot van de jacht op wild kunnen gerechtigd zijn de eigenaar, de erfpachter, vruchtgebruiker of de bekleemde meier van de grond, dan wel de pachter.¹⁴⁹ Verhuur en onderhuur van het genot van de jacht is toegestaan. Degene die is gerechtigd tot het gehele of gedeeltelijke genot van de jacht op bepaalde gronden, wordt in de Ffw voor die gronden aangemerkt als «jachthouder».¹⁵⁰ Door het gebruik van het woord «jacht» is het jachthouderschap verbonden met de wildlijst.¹⁵¹

c. Jacht in het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een beperkte uitbreiding van de jachtlijst met de grauwe gans, de kolgans, het damhert, het edelhert, de ree en het wilde zwijn. De patrijs wordt in het wetsvoorstel van de wildlijst geschrapt. De beperkte uitbreiding van de wildlijst voldoet volgens het kabinet aan de ook bij de totstandkoming van de Ffw gehanteerde criteria voor de plaatsing van soorten op de wildlijst.¹⁵² Naar het oordeel van het kabinet is de uitoefening van de jacht enkel als vorm van recreatie naar de huidige maatschappelijke opvattingen niet aanvaardbaar.¹⁵³

4.3.2 Beantwoording van de vraag over het jachtstelsel

Zoals hiervoor is vermeld, vallen schadebestrijding en duurzaam populatiebeheer onder het geldende wettelijke stelsel. Op dit punt voorziet de Initiatiefnota in voortzetting van bestaand beleid. In zoverre geeft het voornemen geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Wel kan bij de voorgenomen afschaffing van de wildlijst op enkele aandachtspunten worden gewezen, waarop de Afdeling hierna ingaat. Vooraf merkt de Afdeling op dat de Initiatiefnota niet duidelijk maakt voor welk probleem de voorgestelde afschaffing van de wildlijst een noodzakelijke oplossing zou zijn. Het is bekend dat in de maatschappij uiteenlopende opvattingen bestaan over de benuttingsjacht. De Initiatiefnota biedt geen inzicht in de afweging van deze opvattingen en de belangen aangaande de benuttingsjacht die aan de voorgenomen afschaffing van de benuttingsjacht ten grondslag ligt. In het hiernavolgende gaat de Afdeling uit van het voorstel in de Initiatiefnota en de voorlichtingsvraag naar de houdbaarheid daarvan.

a. Mogelijke vermogensrechtelijke gevolgen

De eerste aandachtspunten waarop de Afdeling wijst, betreffen de mogelijke vermogensrechtelijke gevolgen van de voorgenomen afschaffing van de wildlijst.

Het genot van de jacht vertegenwoordigt in het economisch verkeer een zekere waarde¹⁵⁴ en kan worden aangemerkt als een vermogensrecht in

¹⁴⁹ In het wild levende dieren behoren aan niemand toe, ook niet aan de eigenaar van de gronden waarop zij voorkomen. De eigendom van wilde dieren wordt verkregen door middel van toe-eigening in de vorm van jachtactiviteiten (zie Parl. Gesch. Boek 5 BW, blz. 74–75).

¹⁵⁰ Ingevolge artikel 1, eerste lid, wordt onder het begrip «jachthouder» verstaan degene die overeenkomstig het in de artikelen 33 of 34 bepaalde gerechtigd is tot het gehele of gedeeltelijke genot van de jacht.

¹⁵¹ Zie de artikelen 31, 32, 33 en 34 van de Ffw in onderlinge samenhang.

¹⁵² Wetsvoorstel Wet natuurbescherming, memorie van toelichting (Kamerstuk 33 348, nr. 3, blz. 169–170). Het gaat bij de toegevoegde soorten om soorten die zich lenen voor benutting, die algemeen voorkomen en die bovendien de jachtdruk kunnen verdragen. Als aanvullend criterium is gehanteerd dat de jacht de bestrijding van schade door de betrokken soort en het voor de soort noodzakelijke populatiebeheer kan ondersteunen, welk criterium ook van belang is in het licht van het maatschappelijk draagvlak voor de uitoefening van de jacht.

¹⁵³ Kamerstuk 33 348, nr. 3, blz. 170.

¹⁵⁴ Eerste Kamerlid Holdijk schatte deze waarde in 1998 op 20 miljoen gulden (Handelingen I 1997–1998, blz. 1581).

de zin van artikel 3:6 Burgerlijk Wetboek. De afschaffing van het jachtrecht en daarmee van de mogelijkheid om het genot van de jacht over te doen gaan op zakelijk gerechtigden, pachters en huurders, doet dan ook een vermogensrecht tenietgaan.

In dit verband is van belang dat het recht op het genot van de jacht kan worden beschouwd als een «eigendom» in de zin van artikel 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). De afschaffing van de wildlijst betreft een inmenging in het eigendomsrecht van de jachthouders.¹⁵⁵

Om gerechtvaardigd te kunnen zijn, moet de inmenging een wettelijke basis hebben. Dit houdt tevens in dat de inmenging kenbaar en voorzienbaar moet zijn. Die wettelijke basis moet een legitiem doel behelzen, dat past in het kader van het algemeen belang. De beoordelingsmarge van wat een legitiem doel is in het kader van het algemeen belang is ruim, maar het doel mag niet zonder redelijke grond zijn.¹⁵⁶ Vervolgens moet de inmenging proportioneel zijn. Voor de vaststelling of een inmenging proportioneel is, beziet het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) of de belangenafweging tot een rechtvaardig en evenwichtig resultaat heeft geleid («*fair balance*»). In de belangenafweging kunnen opgewekte verwachtingen of tijdige aankondigingen een rol spelen, evenals maatregelen om de inmenging te verzachten, zoals compensatie (geheel of gedeeltelijk), overgangsmaatregelen of een hardheidsclausule. In individuele gevallen is voorts aan de orde of een persoonlijke en onevenredige zware last aan de betrokkene is opgelegd («*individual and excessive burden*»). Ten slotte zijn procedurele waarborgen (rechtsmiddelen) vereist om in rechte te kunnen opkomen tegen een inmenging.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling met betrekking tot de mogelijke vermogensrechtelijke gevolgen van de afschaffing van de wildlijst het volgende aandachtspunt. De afschaffing valt onder artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM. Een voornemen tot afschaffing behoeft daarom een motivering waarin de rechtvaardiging daarvan wordt uiteengezet, waarbij onder meer de afweging van belangen tot uitdrukking komt. Deze motivering ontbreekt thans in de Initiatiefnota. Indien de vastlegging van de afschaffing van de benuttingsjacht in wettelijke voorschriften wordt overwogen, zouden daarbij mogelijke vormen van verzachtende maatregelen moeten worden betrokken.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Inmenging in het eigendomsrecht kan bestaan uit ontneming of regulering. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) bakent de grens daartussen niet scherp af. In veel gevallen laat het EHRM de vraag of het ontneming dan wel regulering betreft rusten. Regulering kan neerkomen op ontneming wanneer geen zinvol gebruik van de eigendom/eigendomsbestanddelen resteert. De ontneming van eigendom kan rechtens zijn (ontei-gening), maar ook feitelijk. Naarmate een inmenging verder strekt zullen aan de rechtvaardiging hogere eisen worden gesteld.

¹⁵⁶ EHRM, *Tkachevy t. Rusland*, arrest van 14 februari 2012, nr. 35430/05, § 37, 48 en 50.

¹⁵⁷ Zie voor een summier beslismodel bij artikel 1 Eerste Protocol de bijlage bij de voorlichting van de Afdeling van 3 juli 2012 over de mogelijke kaders bij de keuze voor en de minimale vereisten bij de vormgeving van overgangsrecht op het moment dat er sprake is van wijzigen van aanspraken in de socialezekerheidswetgeving dan wel de pensioenwetgeving ten nadele van uitkeringsgerechtigden dan wel potentiële uitkeringsgerechtigden (Kamerstuk 33 400 XV, nr. 7).

b. Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming

De Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming¹⁵⁸ heeft als doel de harmonisatie van de beginselen van de in het belang van de grondgebruikers, van de landbouw en van een doeltreffende natuurbescherming vastgestelde wettelijke bepalingen op het gebied van de jacht en de bescherming van in het wild levende vogels. De overeenkomst heeft onder meer betekenis voor de onderlinge afstemming van het in de Benelux-landen gevoerde jachtbeleid. Een uitgangspunt van de Benelux-overeenkomst is dat een optimale wildstand behouden blijft.¹⁵⁹ De overeenkomst voorziet in coördinatie van de openings- en sluitingsdata van de jacht.¹⁶⁰

De voorgenomen afschaffing van de wildlijst, waarmee de benuttingenjacht ten einde komt, komt neer op het permanent gesloten houden van de jacht op de desbetreffende diersoorten. Het komt de Afdeling voor dat een beslissing daartoe niet zonder meer in strijd hoeft te komen met de Benelux-overeenkomst. Zij merkt daartoe op dat de benuttingenjacht niet het enige middel is om een optimale wildstand van de betrokken diersoorten te verwezenlijken. In het stelsel zoals geschetst door de Initiatiefnota blijft het vangen en doden van op de wildlijst voorkomende dieren in het kader van faunabeheer en schadebestrijding mogelijk. Het Benelux-Gerechtshof, waaraan de Benelux-overeenkomst een rechtsprekende bevoegdheid heeft toegekend ten einde een gelijke toepassing ervan te verzekeren,¹⁶¹ heeft geoordeeld dat die activiteiten onder de reikwijdte van het begrip «jacht» in de zin van de overeenkomst vallen.¹⁶² Dat brengt mee dat de desbetreffende bepalingen van de overeenkomst en de bijbehorende ministeriële Beschikking inzake de vaststelling van de middelen die toelaatbaar zijn bij de uitoefening van de jacht,¹⁶³ van toepassing zijn op faunabeheer en schadebestrijding van diersoorten die vallen onder één van de in artikel 1 van de Benelux-Overeenkomst omschreven categorieën wild.¹⁶⁴

De Afdeling wijst erop dat elk van de Benelux-landen de bevoegdheid behoudt om in zijn wetgeving bepalingen te handhaven of op te nemen waarin aangelegenheden worden geregeld waarvoor in de overeenkomst geen regeling is getroffen, mits die bepalingen niet strijdig zijn met de

¹⁵⁸ Overeenkomst van 10 juni 1970 tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg op het gebied van de jacht en de vogelbescherming (Trb 1970, 155 en 1977, 119).

¹⁵⁹ Gemeenschappelijke memorie van toelichting bij de Benelux-overeenkomst, Artikelsgewijs, artikel 3.

¹⁶⁰ Artikel 2 van de Benelux-overeenkomst.

¹⁶¹ Artikel 14, eerste lid, van de Benelux-overeenkomst.

¹⁶² Benelux-Gerechtshof, *Openbaar Ministerie t. F.T.A. Metzelaar*, arrest van 25 juni 2008, zaak nr. A 2007/1, § 16, http://www.courbeneluxhof.be/nl/arresten_lst.asp.

¹⁶³ Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 2 oktober 1996 (Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 2 oktober 1996 met betrekking tot de jacht en de vogelbescherming, M (96) 8, zoals gewijzigd bij Beschikking van het Comité van Ministers van 17 december 1998, M (98) 4).

¹⁶⁴ Zie in deze zin ook Benelux-Gerechtshof, *Gedeputeerde Staten van Fryslân t. De Faunabescherming*, arrest van 22 maart 2013, zaak nr. A 2011/2/10, § 17, http://www.courbeneluxhof.be/nl/arresten_lst.asp. Het Gerechtshof overwoog dat uit de memorie van toelichting moet worden afgeleid dat het begrip «jacht» in artikel 4, tweede lid, ook omvat de jacht op een als «overig wild» aangewezen diersoort met het oog op de bestrijding van schade. Gezien het verband tussen de Beschikking middelen en de artikelen 1 en 4 van de Benelux-Overeenkomst geldt dat volgens het Gerechtshof eveneens voor de Beschikking middelen. Het Gerechtshof tekende daarbij in § 18 van het arrest aan dat het Comité van Ministers de reikwijdte van die beschikking heeft beperkt met ingang van 24 april 2012. Vanaf deze datum strekt het toepassingsgebied van de beschikking zich niet meer uit tot bestrijding teneinde belangrijke schade te voorkomen of te bestrijden aan gewassen, veeteelt en bossen, dan wel in het belang van flora, fauna en de volksgezondheid en openbare veiligheid, alsmede de veiligheid van het luchtverkeer.

overeenkomst.¹⁶⁵ Daarnaast hebben de landen zich het recht voorbehouden om, in het belang van de wetenschap, van het natuurbeheer of tot voorkoming van schade, afwijkingen toe te staan van de bepalingen van de Benelux-overeenkomst, mits tevoren dienaangaande overeenstemming is bereikt in het Comité van Ministers.¹⁶⁶ Gelet op deze voorzieningen van de Benelux-overeenkomst en in aanmerking genomen dat de overeenkomst een gecoördineerd jachtregime beoogt, zou een voornemen tot afschaffing van de wildlijst tijdig afgestemd moeten worden met de regeringen van België en Luxemburg, alvorens dit voornemen in wettelijke voorschriften vast te leggen. In het verlengde hiervan kan het raadzaam zijn om ook in contact te treden met de grensregio's van de Bondsrepubliek Duitsland voor de afstemming van een dergelijk voornemen.

c. Deelname aan faunabeheereenheden na beëindiging van de jacht op wild

Na de afschaffing van de wildlijst resteert de functionele jacht voor faunabeheer en schadebestrijding. Volgens de Initiatiefnota zullen de faunabeheereenheden deze taak uitoefenen. Uit een oogpunt van uitvoerbaarheid van dit beleidsveld rijst de vraag of zich voldoende jagers beschikbaar zullen (blijven) stellen voor uitsluitend de uitvoering van faunabeheerplannen. Voor zover dat niet het geval is, bestaat het risico dat schadeveroorzakende diersoorten die op de wildlijst staan, maar ook andere diersoorten onvoldoende bejaagd zullen worden, met de feitelijke en financiële schade die «onderbejaging» tot gevolg kan hebben. Indien de vastlegging van de afschaffing van de benuttingsjacht in wettelijke voorschriften wordt overwogen, zou aan dit risico en de mogelijke schade aandacht moeten worden besteed.

d. Gevolgen van beëindiging jacht op wilde eenden voor eendenkooien

Op de wildlijst staan nu nog wilde eenden. Onduidelijk is welke gevolgen de afschaffing van de jacht heeft op de jacht door middel van eendenkooien die zich ook richt op wilde eenden. De Initiatiefnota gaat niet in op de jacht in eendenkooien en op de vraag hoe de afschaffing van de wildlijst zich daartoe verhoudt. Indien de vastlegging van de afschaffing van de benuttingsjacht in wettelijke voorschriften wordt overwogen, zou aan deze verhouding aandacht moeten worden besteed.

Hoofdstuk 5. Caribisch Nederland

5.1 Inleiding

De Staatssecretaris heeft als achtste vraag aan de Afdeling het volgende voorgelegd:

«8. Welke aandachtspunten ziet de Afdeling indien deze voorstellen een gelijkwaardige toepassing krijgen voor Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), gelet op de bestuurlijke, juridische en geografische verschillen met het Europese deel van Nederland?»

¹⁶⁵ Artikel 12 van de Benelux-overeenkomst.

¹⁶⁶ Artikel 13, eerste lid, van de Benelux-overeenkomst.

5.2 Context

a. De eilanden van Caribisch Nederland

Bonaire, Sint Eustatius en Saba voegen een Caribische en tropische tint toe aan de Nederlandse biodiversiteit. Aan de digitale Balans van de Leefomgeving 2012 van het Planbureau voor de Leefomgeving ontleent de Afdeling de volgende beschrijvingen.¹⁶⁷

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn onderdeel van de door Conservation International benoemde Caribbean Islands Biodiversity Hotspot. De eilanden zijn met een landoppervlak van 288 km² (Bonaire; ca. twee keer Texel), 21 km² (Sint Eustatius) en 13 km² (Saba) relatief klein, maar samen met de kustzones en de diepzee is de biodiversiteit van Caribisch Nederland uitzonderlijk groot en deels ook nog onontdekt.

De grote verschillen in biodiversiteit tussen de eilanden en dan vooral het verschil tussen het benedenwindse Bonaire en het bovenwindse Sint Eustatius en Saba, is met name gelegen in de verschillen in geomorfologie en klimaat. Bonaire ligt circa 800 km zuidelijk van Sint Eustatius en Saba. Deze laatste twee kleine eilanden zijn vermoedelijk slapende vulkanen met toppen van respectievelijk 602 m (The Quill) en 877 m (Mount Scenery). Bonaire is eveneens van vulkanische oorsprong, maar is ouder en bedekt met koraalgesteente. Het hoogste punt op Bonaire is «slechts» 241 m (Brandaris).

Het tropische klimaat van Bonaire is droger en de invloed van orkanen is er veel minder dan bij de bovenwindse eilanden. Door deze relatieve windluwte hebben de koraalriffen bij Bonaire zich beter kunnen ontwikkelen en behoren zij tot de best ontwikkelde riffen van de gehele Caribische regio. Op het relatief vochtige Saba en Sint Eustatius heeft zich op de vulkaanhellingen een vorm van tropisch regenwoud kunnen ontwikkelen, die op Bonaire niet voorkomt.

Naast de biodiversiteit van de eilanden en de kustzone verdient de diversiteit verder uit de kust aandacht. Bij Saba bevindt zich een enorme ondiepte, de Saba Bank, met circa 2.200 km² het grootste atol in de Caribische Zee en een van de grootste atollen ter wereld. Grote delen liggen op slechts 10–50 m onder het zeeoppervlak. Aan de rand hebben zich uitgebreide koraalriffen ontwikkeld. Door de relatief geïsoleerde ligging van de Saba Bank ten opzichte van de eilanden, zijn dit waarschijnlijk de minst verstoorde en een van de meest soortenrijke riffen van de Caribische regio. Nog dieper, in de zogeheten meso- en bathipelagische zone (200–4000m diep) is zo goed als niets bekend van de diversiteit in het mariene deel van de Nederlandse Cariben.

De Balans voor de Leefomgeving 2012 beschrijft de belangrijkste habitats en soortgroepen van Caribisch Nederland.¹⁶⁸ Bij de habitats noemt de Balans achtereenvolgens koraalriffen, zeegrasvelden, mangrovebos,

¹⁶⁷ De digitale Balans van de Leefomgeving is ten behoeve van dit hoofdstuk op 8 juni 2013 geraadpleegd via: <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeefomgeving/2012/landelijk-gebied/natuurbeleid/biodiversiteit-bes-eilanden>.

¹⁶⁸ Zie <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeefomgeving/2012/landelijk-gebied/natuurbeleid/biodiversiteit-bes-eilanden/habitats-bes-eilanden> en <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeefomgeving/2012/landelijk-gebied/natuurbeleid/biodiversiteit-bes-eilanden/soortgroepen-bes-eilanden>. Beide webpagina's zijn geraadpleegd op 21 mei 2013.

cactusbos en regenwoud, grotten, salina's¹⁶⁹ en de diepzee. De belangrijkste soortgroepen zijn zeeschildpadden, zeezoogdieren, vogels en haaien.

Volgens de Balans voor de Leefomgeving 2012 staat de biodiversiteit van Caribisch Nederland vanuit verschillende invalshoeken onder druk.¹⁷⁰ Dit betreft lokale en eiland-overstijgende bedreigingen. De voornaamste bedreigingen zijn klimaatverandering, overbegrazing, invasieve soorten, bevolkingsdruk en toerisme, overbevissing, illegale visserij en de scheepvaart.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben de status van openbaar lichaam waarmee zij een eigen, afzonderlijke positie in de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden innemen. Aangezien de Initiatiefnota aan de provincies een centrale rol toekent voor de uitvoering van het natuurbeleid, is in het kader van deze voorlichting van belang dat de openbare lichamen niet ressorteren onder een provincie.

b. Geldende wetgeving en voorstel Wet natuurbescherming

Voor het grondgebied van Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt de Wet grondslagen natuurbescher en -bescherming BES.¹⁷¹ Deze wet bevat de grondslagen voor de uitvoering van de verschillende natuurbeschermingsverdragen die op de eilanden gelden. De huidige Nbw 1998 is dus niet van toepassing op deze delen van Nederland.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een regeling voor de natuurwaarden van Caribisch Nederland. Volgens de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel¹⁷² is ervoor gekozen een afzonderlijk regime te handhaven, omdat de flora en fauna op en rond de eilanden zeer verschillend zijn van die op het Europese grondgebied van Nederland en omdat de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Europese verordeningen ter uitvoering van de Conventie inzake de Internationale Handel in Bedreigde Uittheemse Dieren en Planten (hierna: CITES-verdrag) niet op de eilanden van toepassing zijn.¹⁷³ Voorts gelden voor de eilanden verschillende specifieke regionale verdragen, zoals het Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caribisch gebied¹⁷⁴ en het zogenoemde SPAW-protocol bij dat verdrag.¹⁷⁵

c. Consultatie

In de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is een zogenoemde consultatieplicht opgenomen.¹⁷⁶ Op basis daarvan dient de regering de bestuurscolleges van de openbare lichamen te informeren

¹⁶⁹ Salina's zijn ondiepe, semi-afgesloten zoutwaterlichamen, voornamelijk verbonden aan afwateringsgebieden langs de kust, die veelal werden gevormd als ondiepe eindstadia van voormalige binnenbaaien.

¹⁷⁰ Zie <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeuomgeving/2012/landelijk-gebied/natuurbeleid/biodiversiteit-bes-eilanden/bedreigingen-natuur-bes-eilanden>. De webpagina is geraadpleegd op 21 mei 2013.

¹⁷¹ Krachtens artikel 2, eerste lid, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt de Landsverordening van de 9de februari 1998 houdende regels inzake het beheer van de natuur en de bescherming van de daarin voorkomende dier- en plantsoorten (Landsverordening grondslagen natuurbescher en -bescherming) vanaf 10 oktober 2010 als Nederlandse wet met de citeertitel Wet grondslagen natuurbescher en -bescherming BES.

¹⁷² Kamerstuk 33 348, nr. 3, blz. 24.

¹⁷³ De eilanden maken immers geen deel uit van het grondgebied van de Europese Unie.

¹⁷⁴ Cartagena de Indias, 24 maart 1983 (Trb. 1983, 152).

¹⁷⁵ Protocol betreffende speciaal beschermde gebieden en wilde dieren en planten; Kingston, 18 januari 1990, Kingston (Trb. 1990, 115).

¹⁷⁶ Zie artikelen 207 en 208.

over haar standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar bestuur van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet, en dient zij de bestuurscolleges de gelegenheid te bieden daarover overleg te plegen.¹⁷⁷ Door middel van de consultatie kan inzicht worden verkregen in de relevante verschillen op het desbetreffende beleidsterrein in de praktijk tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba enerzijds en het Europese deel van Nederland anderzijds.¹⁷⁸ Ook biedt de consultatie gelegenheid om informatie in te winnen over de effecten van voorgestelde maatregelen, de uitvoerbaarheid en de naleefbaarheid ervan, alsmede de (administratieve) lasten die de maatregelen meebrengen voor de besturen en de burgers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.¹⁷⁹

5.3 Beantwoording van de vraag

Het verzoek om voorlichting besteedt terecht aandacht aan verschillen tussen Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland. Verschillen bestaan op bestuurlijk en juridisch vlak, maar ook in geografisch opzicht. De geomorfologische en klimatologische kenmerken verschillen sterk van elkaar, alsook de flora en fauna. Deels blijken deze verschillen uit uiteenlopende internationale verplichtingen ter bescherming van de biodiversiteit. De Balans van de Leefomgeving 2012 maakt duidelijk dat ook tussen de eilanden onderling aanmerkelijke verschillen bestaan ten aanzien van waardevolle habitats, dier- en plantensoorten, en de bedreigingen voor de biodiversiteit.

Wanneer, zoals in het verzoek om voorlichting genoemd, ernaar wordt gestreefd de voorstellen van de Initiatiefnota een gelijkwaardige toepassing te geven in Caribisch Nederland, moeten al deze facetten in ogenschouw worden genomen. Daarbij betreft deze gelijkwaardige toepassing naar het oordeel van de Afdeling niet in de eerste plaats daden van wetgeving. Veeleer gaat het om de formulering van een passend natuurbeleid van en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De naleving van internationale verplichtingen staat hierbij voorop. Hierbinnen dienen reële en haalbare beleidsdoelen te worden gesteld. Het aldus geformuleerde beleid moet in de praktijk gestalte krijgen, hetgeen naar verwachting investeringen in kennisbevordering, beheer, toezicht en handhaving vergt, met navenante financiële gevolgen. In verband daarmee wijst de Afdeling

¹⁷⁷ De consultatieplicht geldt niet voor voorstellen die (a) geen betrekking hebben op taken en bevoegdheden van het bestuur of (b) er niet toe leiden dat van de openbare lichamen regeling of bestuur wordt gevorderd.

¹⁷⁸ Zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering van 14 september 2012 over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet college voor toetsen en examens, de Wet op de expertisecentra alsmede de overeenkomstige BES-wetten in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs) (Kamerstuk 33 661, nr. 4).

¹⁷⁹ De consultatieplicht strekt mede ter waarborging van de legislatieve terughoudendheid die gedurende een periode van vijf jaren vanaf 10 oktober 2010 als uitgangspunt geldt. In deze periode zullen geen wetgevingsoperaties plaatsvinden met ingrijpende effecten voor het bestuur of de burger (Kamerstuk 31 957 nr. 6, blz. 7). Regelgeving zal alleen worden ingevoerd als daar een duidelijke noodzaak toe is. Dat is bijvoorbeeld het geval als een omissie hersteld dient te worden, of wanneer een verdrag moet worden geïmplementeerd. Ook de ontwikkelingen in de landen Curaçao en Sint Maarten kunnen – met het oog op concordantie van regelgeving – aanleiding vormen om toch tot (ingrijpende) wijziging van de BES-wetgeving over te gaan. Hetzelfde geldt voor ontwikkelingen op de BES-eilanden of in Nederland (Kamerstuk 31 957 nr. 6, blz. 7). De achtergrond van de terughoudendheid is dat rekening moet worden gehouden met de absorptiecapaciteit van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Vijf jaar na de transitie wordt de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk geëvalueerd. Deze evaluatie kan gevolgen hebben voor de wet- en regelgeving.

erop dat het opdragen van medebewind aan de openbare lichamen, gepaard moet gaan met een volledige dekking van de kosten van de nieuwe taak.¹⁸⁰ Voor zover beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door de openbare lichamen, moeten de financiële gevolgen voor de openbare lichamen met redenen worden omkleed en met kwantitatieve gegevens worden gestaafd.¹⁸¹

Indien wordt overwogen het natuurbeleid voor Caribisch Nederland in te richten op een wijze die gelijkwaardig is aan de voorstellen van de Initiatiefnota, adviseert de Afdeling aandacht te besteden aan de volgende punten:

- Consultatie van de bestuurscolleges van de eilanden, vanuit het besef van de realiteit dat relevante verschillen bestaan op het terrein van de biodiversiteit en de natuurbescherming. De effecten van de maatregelen, de uitvoerbaarheid en de naleefbaarheid ervan, alsmede de (administratieve) lasten die de maatregelen meebrengen voor de besturen en de burgers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, moeten duidelijk worden.
- Het uitgangspunt dat bevoegdheden zo veel mogelijk op het decentrale niveau van de openbare lichamen worden belegd en niet bij de Minister van EZ. Dit sluit aan bij de specifieke behoeften van de verschillende eilanden. Bovendien wordt zo uitvoering gegeven aan het derde uitgangspunt van het wetsvoorstel, te weten de verdergaande toedeling van bevoegdheden en taken aan de bestuurslaag die opereert op een schaalgrootte die aansluit bij de problematiek en die zo dicht mogelijk bij burgers ligt.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba naar haar oordeel zodanig van Europees Nederland verschillen, wat de biodiversiteit en de staatkundige positie betreft, dat het aanbeveling verdient de mogelijkheid van een permanent specifiek beschermingsregime voor de biodiversiteit in Caribisch Nederland in overweging te nemen. De Afdeling adviseert in ieder geval af te zien van wetgevingsactiviteiten op het gebied van de natuurbescherming in Caribisch Nederland in afwachting van de evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur in 2015.

Hoofdstuk 6. Effectieve natuurbescherming?

De voorstellen beogen een effectieve bijdrage te leveren aan de bescherming van de natuur in brede zin, teneinde een robuuste natuur te realiseren. Ze zien op de bescherming van de intrinsieke waarde, de ecologische waarde en de belevingswaarde van de natuur, zowel met betrekking tot de bescherming van gebieden als ten aanzien van de soortenbescherming. De Staatssecretaris stelt de vraag: «Hoe beoordeelt de Afdeling de gekozen instrumenten uit het oogpunt van effectiviteit en evenredigheid en welke aandachtspunten ziet de Afdeling bij de vormgeving van deze instrumenten?». De Afdeling begrijpt deze vraag aldus dat aan haar wordt verzocht een antwoord te geven op de vraag of en in hoeverre met de voorgestelde instrumenten het doel van de initiatiefnemers kan worden gerealiseerd en in hoeverre daarbij de kosten (of het middel) in een gelijke verhouding staan tot de baten (of het doel). Wordt met de voorstellen in de Initiatiefnota een robuuste natuur gerealiseerd en effectief beschermd?

¹⁸⁰ Artikel 136, derde lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹⁸¹ Artikel 87, eerste lid, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Gelet op al hetgeen besloten ligt in deze vraag, plaatst de Afdeling, ter beantwoording daarvan, de hoofdpunten uit de voorgaande hoofdstukken in de context van effectiviteit en evenredigheid.

De opbouw van dit hoofdstuk wijkt af van de voorgaande hoofdstukken. Na een algemeen deel volgt de beoordeling van de instrumenten. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de gebiedsbescherming, de soortenbescherming, de decentralisatie van het natuurbeheer en de financiën. Het hoofdstuk wordt besloten met een conclusie.

6.1 Gebiedsbescherming

De Afdeling waardeert de in de Initiatiefnota voorgestelde vereenvoudiging en integratie van de geldende beschermingsregimes voor gebieden positief. Door de in de Initiatiefnota voorgestelde categoriëring worden de verschillende vigerende regimes teruggebracht tot een tweedeling in categorie I en II-gebieden. Voorts onderschrijft de Afdeling de integratie van de natuur-, landschappelijke en cultuurhistorische waarden in de Initiatiefnota, waarmee wordt beoogd de beschermingswaardige kenmerken op het terrein van landschap en cultuurhistorische waarden onder de reikwijdte van het stelsel van natuurbescherming te brengen.

De Afdeling wijst wel op een aantal kwetsbaarheden in de voorstellen van de initiatiefnemers, die de effectiviteit van de bescherming van de categorie I en II-gebieden kunnen belemmeren.

In de eerste plaats merkt de Afdeling op – in het verlengde van haar opmerkingen in hoofdstuk 2 van deze voorlichting – dat de in de Initiatiefnota voorziene verruiming van de bescherming voor gebieden met natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden deels een uitbreiding betreft van de te beschermen gebieden en deels een verzwaring van het voor gebieden geldende beschermingsregime. Dit betekent dat plannen, projecten en andere handelingen vaker dan voorheen zullen moeten worden getoetst aan het toepasselijke beoordelingskader en dat binnen dat kader mogelijk anderszins aan meer waarden zal moeten worden getoetst. Het gevolg hiervan is dat vaker geschillen kunnen ontstaan over de vraag of een toestemming terecht is verleend dan wel geweigerd. Daarbij komt dat de Initiatiefnota niet expliciet ingaat op de vraag hoe de te beschermen natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden worden geobjectiveerd en geconcretiseerd. Onduidelijkheid over de invulling kan eveneens aanleiding geven tot geschillen.

In de tweede plaats wijst de Afdeling erop dat de Initiatiefnota leidt tot een verlaging van het beschermingsniveau voor de Waddenzee en de ecologische hoofdstructuur. Mogelijk impliceert het effect daarvan een verwijdering van de doelstelling om te komen tot een robuuste natuur.

Voorts vraagt de Afdeling aandacht voor het beoordelingskader voor activiteiten in de zogeheten categorie II-gebieden.¹⁸² Uit de Initiatiefnota kan worden afgeleid dat voor activiteiten die de wezenlijke kenmerken van een dergelijk gebied aantasten, slechts vergunning kan worden verleend, wanneer a) de activiteit noodzakelijk is op grond van een groot openbaar belang en b) de aantasting wordt gecompenseerd. Als deze uitleg juist is,

¹⁸² § 3.3.3 Instandhoudingsmaatregelen en beheerplannen categorie II-gebieden, blz. 33. Dit beoordelingskader geldt eveneens voor plannen, projecten of andere handelingen die gevolgen hebben voor de aanvullende, landschappelijke en cultuurhistorische waarden binnen een categorie I-gebied. Zie § 3.2.3 Instandhoudingsmaatregelen en beheerplannen categorie I-gebieden, blz. 30.

dan is het beschermingsregime voor categorie II-gebieden zwaarder dan de geldende vergunningplicht van artikel 16 Nbw 1998 voor beschermde natuurmonumenten¹⁸³ of het voorheen geldende artikel 12 Natuurbeschermingswet 1967. Onder beide wetten bestaat het beoordelingskader uit een belangenafweging. Dat het voorgestelde beoordelingskader voor mogelijk schadelijke activiteiten zwaarder is, brengt niet zonder meer mee dat het onevenredig is. Wel merkt de Afdeling op dat verzwarende van het beschermingsregime bij een mogelijke wettelijke regeling, mede met het oog op de maatschappelijke en bestuurlijke acceptatie van het gekozen beschermingsniveau, zal moeten worden afgewogen tegen andere maatschappelijke waarden en belangen. Daarbij zal onder meer aandacht dienen te worden besteed aan de vragen wat een groot openbaar belang is en hoe de aantasting van landschappelijke en cultuurhistorische waarden in voorkomende gevallen kan worden gecompenseerd.

Tot slot merkt de Afdeling – in het verlengde van haar opmerkingen over Caribisch Nederland in hoofdstuk 5 – op dat uit oogpunt van evenredigheid en effectiviteit zou moeten worden afgezien van wetgevingsactiviteiten, in afwachting van de evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur in 2015. Overwegingen van effectiviteit en evenredigheid leiden naar het oordeel van de Afdeling tevens tot het in overweging nemen van de mogelijkheid van een permanent specifiek beschermingsregime voor de biodiversiteit in Caribisch Nederland, met aandacht voor de verschillen tussen de eilanden.

6.2 Soortenbescherming

De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt dat de mens de ethische verantwoordelijkheid draagt voor een respectvolle omgang met dieren en planten omwille van hun intrinsieke waarde.¹⁸⁴ Zij onderkent de normatieve functie die een zorgplicht en algemene verboden in dit verband hebben. Wat de verwachte preventieve werking van de algemene basisbescherming (passieve soortenbescherming) betreft, merkt de Afdeling op dat de Initiatiefnota niet belicht hoe dit effect zal worden bereikt. Voorstelbaar is dat voorlichting en educatie hierbij een belangrijke rol kunnen vervullen. Daarbij zij echter tegelijkertijd vermeld dat het de Afdeling voor komt dat de handhaafbaarheid van de algemene basisbescherming in de praktijk problematisch zal zijn.

Soorten die een specifieke internationaal beschermde status hebben of op een Rode Lijst voorkomen, vallen niet alleen onder de algemene zorgplicht en verboden, maar ook onder een toegespitst regime als onderdeel van de passieve soortenbescherming. De initiatiefnemers hebben voor alle beschermde inheemse dier- en plantensoorten een sluitend stelsel van heldere en handhaafbare verboden met bijbehorende uitzonderingen op het oog.¹⁸⁵ De Afdeling onderkent de noodzaak van een dergelijk stelsel, maar merkt op dat het erop aankomt hoe de bescherming van deze soorten gestalte krijgt. De effectiviteit van de regels hangt af van de beschikbare capaciteit voor ontheffing- en vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met name een grotere druk op toezicht en handhaving zal zonder uitbreiding van capaciteit problematisch zijn.

¹⁸³ Tussen 1 oktober 2005 en 31 maart 2010 voorzag artikel 16, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 wel in een zwaarder beoordelingskader voor beschermde natuurmonumenten.

¹⁸⁴ Zie in deze zin ook het advies van 22 januari 2008 inzake het wetsvoorstel Wet dieren (W11.07.0377/IV, Kamerstuk 31 389, nr. 4, blz. 4).

¹⁸⁵ § 4.3.2 Beschermde inheemse dier- en plantensoorten, blz. 39.

Bij de actieve soortenbescherming kent de Initiatiefnota een belangrijke rol toe aan de programmatische aanpak. De effectiviteit van dit instrument hangt af van de mate waarin het daadwerkelijk in de praktijk zal worden toegepast, waarbij de ingezette capaciteit in termen van voldoende gekwalificeerd personeel en financiële middelen een bepalende factor is. Niet duidelijk is of daarin toereikend is dan wel kan worden voorzien.

Aan de soortenbescherming raakt de regeling inzake de jacht. Uit hetgeen de Afdeling heeft opgemerkt in paragraaf 4.3 met betrekking tot het jachtstelsel volgt dat de evenredigheid van de beslissing om de wildlijst af te schaffen jegens de jachthouders een aandachtspunt is. Of de beslissing evenredig is, hangt af van de precieze uitwerking, bijvoorbeeld door te voorzien in een overgangstermijn. Daarnaast zijn er mogelijke onbedoelde effecten van deze beslissing voor de uitvoering van faunabeheerplannen.

Met betrekking tot de soortenbescherming in Caribisch Nederland gelden dezelfde opmerkingen als die in vorige paragraaf zijn gemaakt over de bescherming van gebieden.

6.3 Decentralisatie van natuurbeheer

a. Wijze van decentraliseren

De decentralisatie van het natuurbeheer aan provincies acht de Afdeling terecht. De provincies hebben de geëigende schaalgrootte voor de uitvoering en regionale invulling van het natuurbeleid, beschikken thans al over belangrijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van de natuurwetgeving en hebben een regierol bij de inrichting van het landelijk gebied. Het sluit aan bij het ruimtelijk-economische profiel van de provincies en bij de huidige inzichten over een doelmatig en doeltreffend bestuur.

De Initiatiefnota gaat evenwel te veel uit van bemoeienis van de rijksoverheid: verplichte vaststelling van rijks- en provinciale visies, rapportageverplichtingen voor de provincies aan de rijksoverheid, oormerking van de voor de provincies bedoelde gelden en een specifieke aanwijzingsbevoegdheid van de Minister. Dit, terwijl de provincies als gebiedsregisseur al moeten samenwerken met gemeenten, waterschappen, (zelfstandige) bestuursorgaan en andere gebiedspartijen. Met de voorgestelde wijze van decentralisatie zijn de effectiviteit en evenredigheid niet gediend. De door de initiatiefnemers voorgestane verdeling komt niet overeen met de uitgangspunten van de Bestuursafspraken 2011–2015 en het deelakkoord Natuur en evenmin met de realisering daarvan in wetgeving, zoals deze recentelijk (bij de Wilg) is goedgekeurd door de Tweede Kamer. Deze uitgangspunten (maximale beleidsvrijheid, minimale verantwoordingsplicht, geen uitgebreide kwaliteitseisen en regelgeving, financiering zoveel mogelijk via de algemene fondsen en geen specifiek interbestuurlijk toezicht) beogen nu juist de effectiviteit en evenredigheid van beleid en wetgeving te dienen. De Afdeling is van oordeel dat de decentralisatie overeenkomstig deze uitgangspunten moet worden vormgegeven.

b. Afzonderlijke taken en bevoegdheden

Voorts merkt de Afdeling op dat de toekenning van de bevoegdheid tot goedkeuring van gedragscodes aan de Minister van EZ weliswaar uit een oogpunt van efficiëntie voor het bedrijfsleven en landelijk werkende organisaties gunstig is te noemen. Tegelijk bergt deze toekenning het risico in zich het natuurbeleid op provinciaal niveau te doorkruisen. Dit laatste kan nadelig kan zijn voor de effectiviteit van dat beleid. Wat de bevoegdhedenverdeling tussen provincies en gemeenten betreft, zijn er

twijfels over de beschikbaarheid van voldoende capaciteit en deskundigheid bij de gemeenten om hun verantwoordelijkheden ten aanzien van het toezicht en de handhaving van het onderdeel natuur van de omgevingsvergunning en het onderkennen van de noodzaak van een natuurtoets, waar te kunnen maken.

De Afdeling acht de toekenning van de aanwijzingsbevoegdheid aan de Minister van EZ, voor het geval de provincies hun taken niet of niet naar behoren zullen uitvoeren, niet evenredig. Zij is van oordeel dat de interventie-instrumenten, zoals opgenomen in de Provinciewet en de Wet Nerpe, de Minister van EZ een toereikend instrumentarium bieden. Ook is de Afdeling uit het oogpunt van evenredigheid kritisch over de aanwijzing van categorie II-gebieden bij provinciale verordening. Hierdoor is tegen de aanwijzing geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk, terwijl dit bij de aanwijzing van een categorie I-gebied wel mogelijk is. De aanwijzing van een categorie II-gebied kan evenzeer ingrijpende gevolgen hebben voor burgers en bedrijven.

c. Recentralisatie bescherming rijksbufferzones en nationale landschappen

De Initiatiefnota voorziet in een recentralisatie van de bescherming van rijksbufferzones en nationale landschappen, in afwijking van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte die de beschermwaardigheid van deze gebieden overliet aan provincies of gemeenten. In het licht van artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet en artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet, behoeft deze recentralisatie een bijzondere motivering.

6.4 Financiën

De Afdeling heeft aangegeven dat de onderbouwing van de financiële gevolgen zodanig summier is, dat het niet goed mogelijk is om een beoordeling te kunnen geven.

Voorts bestaat door de onvolledige beschrijving van de bestuurslasten van provincies, zoals het ontbreken van de actieve bescherming van het Nederlandse Natuurnetwerk en dier- en plantensoorten, de werkzaamheden rondom verslaglegging en onderzoek, de verplichtingen tot afstemming van het beleid met andere bestuursorganen en de bestuurlijke inzet in de toezichts- en handhavingfase, het risico dat de financiële berekening van de gevolgen ook onvoldoende volledig is. Daarbij komt dat de initiatiefnemers een groter aantal gebieden met extra beschermingswaardige kenmerken op het terrein van natuur, landschap en cultuurhistorische waarden onder de reikwijdte van het stelsel van natuurbescherming willen brengen, hetgeen ertoe kan leiden dat een groter beroep op de provinciale financiën moet worden gedaan. Indien de provincies onvoldoende financiële vergoeding krijgen voor het natuurbeheer, kunnen zij geconfronteerd worden met financiële tekorten bij de taakuitoefening, die moeten worden gedekt uit hun algemene middelen. Dit kan voor de provincies tot gevolg hebben dat zij de uitvoering van natuurtaken minder ruimhartig zullen uitvoeren waardoor een effectieve bijdrage aan een robuuste natuur niet zal plaatsvinden.

Tot slot mag in dit verband niet onvermeld blijven, dat het opdragen van het natuurbeheer aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook gepaard moet gaan met een volledige dekking van de kosten.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Artikel 136, derde lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In het licht van de vereisten van artikel 2 van de Fv-wet en artikel 87, eerste lid, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal de berekening van de financiële gevolgen met redenen moeten worden omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd. Van een noodzakelijke toereikende financiering kan nog niet worden gesproken.

6.5 Conclusie

De Afdeling onderschrijft de wenselijkheid van vereenvoudiging en integratie van de natuurbeschermingswetgeving door de integratie van de Nbw 1998, de Ffw en de Boswet. Zij waardeert de voorstellen in de Initiatiefnota daartoe – die aansluiten bij de eerdere advisering van de Afdeling over het wetsvoorstel – positief. Evenzo waardeert zij, mede vanuit het oogpunt van de internationale en Europese verplichtingen, het uitgangspunt in de Initiatiefnota om te komen tot een robuuste natuur en een integratie van de onderscheiden waarden.

Hierbij tekent de Afdeling aan dat de initiatiefnemers met de ruimhartige benadering van de natuurbescherming hoge ambities ten grondslag leggen aan hun voorstellen.¹⁸⁷ Opgemerkt zij daarbij dat – naast aandacht voor de Europese en internationale basisverplichtingen – aandacht voor de synergie met andere maatschappelijke belangen wenselijk en noodzakelijk is. Binnen het domein van de natuur wordt in de Initiatiefnota duidelijk naar een balans gezocht. Andere waarden en belangen worden weliswaar vermeld, maar een uitwerking van een balans daarmee wordt gemist. De synergie met zulke belangen is van groot belang. De Raad voor de Leefomgeving noemde in dit verband gezondheid, waterveiligheid, ruimte voor economische ontwikkelingen.¹⁸⁸ Het betreft bijvoorbeeld de ontwikkelingen in de agrarische sector en de woningbouw. In de praktijk doen zich juist knelpunten voor bij de botsing tussen de verschillende belangen, zoals met betrekking tot de toenemende onderzoekslasten voor bedrijven, de bescherming van individuele exemplaren van dier- of plantensoorten op één locatie of in één gebied en het voortbestaan van bedrijven in de zogenoemde categorie II-gebieden. Hierdoor blijven zich geschillen voordoen. Dit is weliswaar in zekere mate inherent aan het spanningsveld, maar bij toename in frequentie en omvang van de toetsing van plannen, projecten en andere handelingen kunnen steeds vaker conflicten ontstaan. Aan een toename van het aantal geschillen over de natuurbescherming in de door de initiatiefnemers beoogde brede zin kleeft, behalve het risico van vertraging in besluitvorming en realisatie van de voorgenomen activiteit, ook het risico dat het belang van deze natuurbescherming in toenemende mate ter discussie wordt gesteld en daarmee de effectiviteit van het natuurbeleid aantast. Bij vastlegging in wettelijke voorschriften is nadere aandacht voor het benodigde maatschappelijke en bestuurlijke draagvlak dan ook noodzakelijk.

De Afdeling komt tot de conclusie dat het nog maar de vraag is in hoeverre de voorstellen in de Initiatiefnota afdoende zijn om een effectieve en evenredige bescherming van een robuuste natuur te realiseren. In het voorgaande zijn verschillen kwetsbaarheden in de voorstellen inzake de gebieds- en soortenbescherming gesignaleerd. De synergie tussen de natuur- en landschapswaarden met andere maatschap-

¹⁸⁷ De initiatiefnemers zijn zich hiervan bewust, zo blijkt uit bijvoorbeeld § 1.3.5 Overheidsverantwoordelijkheid; verdeling verantwoordelijkheid, en § 1.6 Financiële gevolgen.

¹⁸⁸ Rapport «Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid», Raad voor de Leefomgeving, mei 2013.

pelijke belangen behoeft evenzeer nadere aandacht, evenals de voorgestelde bevoegdheidstoedeling en de benodigde financiële middelen.

Op een aantal belangrijke onderdelen kan de Afdeling geen oordeel geven vanwege het globale of nog niet uitgewerkte karakter van de voorstellen in de Initiatiefnota. Een nadere uitwerking zal mogelijk plaatsvinden in de nota van wijziging, welke thans door de Staatssecretaris wordt voorbereid. Indien de nota van wijziging voorstellen van de Initiatiefnota zal bevatten, dan wel anderszins het wetsvoorstel ingrijpend wijzigt, zal de Afdeling daarover advies uitbrengen.

De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Natuurnetwerk Nederland	Categorie I	Categorie II
Gebieden	Natura 2000	EHS, Nationale parken, Nationale landschappen, Rijksbufferzones
Aanwijzingsbevoegdheid	Minister van EZ	PS en Minister van EZ (voor niet-provinciale gebieden, zoals wateren)
Juridische vorm	Besluit (verwerkt in de provinciale verordening ruimte)	Provinciale verordening (niet per se verordening ruimte)
Instandhoudingsdoelstellingen	Minister van EZ (landschappelijke en natuurhistorische waarden) en (op voordracht van provincie) natuur-, landschappelijke en cultuurhistorische waarden)	Provinciale Staten (natuur-, landschappelijke en cultuurhistorische waarden alsmede verdragsverplichtingen)
Afstemming aanwijzing	Overleg met provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke instanties	Overleg met andere provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke instanties
Procedure	Afdeling 3.4 Awb (met uitzondering van kleine grenscorrecties)	Afdeling 3.4 Awb (geen uitzondering)
Vaststellen beheerplan	GS (ook voor gebieden onder verantwoordelijkheid van de staat: Staatsbosbeheer (EZ), Rijkswaterstaat (I&M) en Defensie)	GS (tenzij Minister van EZ voor niet-provinciale gebieden)
Afstemming beheerplan	Overleg met bevoegd gezag, de provincie, gemeenten, waterschappen en maatsch. instanties	Overleg met andere provincies, gemeenten, waterschappen en maatsch. instanties
Sluiting	GS kunnen gebieden geheel/gedeeltelijk sluiten	GS kunnen gebieden geheel/gedeeltelijk sluiten
Vergunningverlening	GS, tenzij voorbehouden (bij AMvB) aan bevoegde Minister of B&W, mits verklaring van geen bezwaar door GS	GS, tenzij Minister van EZ voor niet-provinciale gebieden of B&W, mits verklaring van geen bezwaar door GS
Vrijstelling	Vrijstelling van vergunningplicht mogelijk	Generieke en specifieke vrijstelling van vergunningplicht mogelijk

¹⁸⁹ Schematisch overzicht van de verdeling van bevoegdheden, zoals de Afdeling deze uit de Initiatiefnota heeft begrepen.

Decentralisatiewijzen in de Wilg-oud, de Wilg-nieuw en de Initiatiefnota¹⁹⁰

Wet inrichting landelijk gebied	Wetsvoorstel Decentralisatie investeringsbudget ¹	Initiatiefnota Mooi Nederland
Rijksmeerjarenprogramma	Geschrapd	Nationale visie
Provinciaal meerjarenprogramma	Geschrapd	Provinciale visie
Rijk stelt doelen vast	Provincies stellen doelen vast	Minister van EZ stelt de instandhoudingsdoelstellingen voor Cat. I-gebieden vast (provincies doen suggesties), provincies stellen de doelen voor de Cat. II-gebieden vast
Investeringsbudget (gebundelde doeluitkering)	Zal via een decentralisatieuitkering overgaan naar het Provinciefonds (algemene uitkering)	Geoormerkt budget
Jaarlijkse verslaglegging aan het Rijk	Geschrapd	Verslaglegging
Comité van Toezicht ILG	Horizontaal toezicht (door provinciale staten)	Specifiek toezicht door Minister van EZ

¹ Op 28 mei 2013 aangenomen in de Tweede Kamer (Kamerstuk I, 33 441).

¹⁹⁰ Schematisch overzicht van de decentralisatiewijzen in de Wilg-oud, de Wilg-nieuw en de Initiatiefnota, zoals de Afdeling de Initiatiefnota heeft begrepen.