

Natuurbescherming onder de Omgevingswet: eenvoudig en beter?

M en R 2017/45



1. Inleiding

Van 21 november 2016 tot en met 21 januari 2017 kon gereageerd worden op de consultatieversie van de Aanvullingswet Natuur in de Omgevingswet (hierna: de Aanvullingswet Natuur).² Met de Aanvullingswet Natuur wordt de Wet natuurbescherming geïntegreerd in de Omgevingswet. Deze, net per 1 januari 2017 in werking getreden, Wet natuurbescherming heeft de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet vervangen. Het voornemen bestaat om de parlementaire behandeling van de Aanvullingswet Natuur af te ronden voordat de Omgevingswet in werking zal treden, zodat zodra de Omgevingswet in werking treedt, deze wet ook de regels ter bescherming van de natuur zal bevatten. In dit artikel wordt, in par. 2, ingegaan op een aantal algemene uitgangspunten van de Aanvullingswet Natuur. In par. 3 wordt beschreven op welke wijze de gebiedsbescherming onder de Omgevingswet vormgegeven wordt. Afgesloten wordt met een conclusie in par. 4, waarin ook ingegaan wordt op onderdelen op het gebied van de natuurbescherming die nu niet in de Omgevingswet geregeld worden. Bij dit artikel wordt slechts ingegaan op de tekst en structuur van Omgevingswet voor zover dat nodig is voor een goed begrip van de voorgestelde regels met betrekking tot de natuurbescherming. Voor een algemene beschrijving van de opzet en inhoud van de Omgevingswet wordt verwezen naar andere publicaties.³

2. Algemene onderdelen van de Aanvullingswet Natuur

2.1 Wijze van integratie in de Omgevingswet

Het uitgangspunt van de Aanvullingswet Natuur is dat de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet zal worden geïntegreerd.⁴ Dat betekent dat de hele Wet natuurbescherming, inclusief de uitvoeringsregelgeving die nu is opgenomen in het Besluit en de Regeling natuurbescherming

(hierna: “Bnb” resp. “Rnb”), volledig zal overgaan naar de Omgevingswet en de bij deze wet behorende AMvB's. Daarbij zullen het normenkader en de instrumenten ongewijzigd blijven en zal verder geen afbreuk worden gedaan aan het beschermingsniveau, althans, dat is de gedachte bij het voorstel voor de Aanvullingswet Natuur.⁵ De bedoeling is, met andere woorden, dat de overgang beleidsneutraal zal plaatsvinden. Hierna, bij bespreking van een aantal concrete punten uit de Aanvullingswet Natuur, zal duidelijk worden dat dit uitgangspunt m.i. niet overal in acht genomen wordt, dan wel dat nu nog niet kan worden geconcludeerd of dit het geval is.

In ieder geval zal de structuur van de voorgenomen regeling op het gebied van de natuurbescherming in de Omgevingswet veranderen. De Omgevingswet kent immers een heel andere opzet dan de Wet natuurbescherming. Anders dan de Wet natuurbescherming, bevat de Omgevingswet in hoofdzaak regels over instrumenten, bevoegdheden en procedures.⁶ De inhoudelijke normstelling en de nadere invulling van bevoegdheden en procedures zijn grotendeels gedelegeerd naar AMvB's. De Wet natuurbescherming bevat juist wel ook de inhoudelijke normen voor de natuurbescherming, terwijl slechts beperkt aanvullende regels zijn gesteld in lagere regelgeving zoals het Bnb en de Rnb.⁷ Dit betekent dan ook dat de Aanvullingswet Natuur met name dient om zeker te stellen dat de Omgevingswet een adequate basis biedt om onderdelen van de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving bij AMvB te regelen. Deze regels zullen straks worden opgenomen in het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten Leefomgeving, via het Aanvullingsbesluit Natuur. Een transponeringstabel met daarin een overzicht van de artikelen uit de Wet natuurbescherming en hun equivalent in de Omgevingswet is als bijlage bij de Aanvullingswet Natuur opgenomen.

In de toelichting bij de consultatieversie wordt – m.i. terecht – gesteld dat handhaving van de structuur van de Wet natuurbescherming bij de overgang naar de Omgevingswet een inbreuk zou betekenen op de systematiek en het karakter van de Omgevingswet.⁸ Immers, voor een deel van de materiële regels (namelijk op het gebied van de natuurbescherming) zou raadpleging van alleen de Omgevingswet dan voldoende zijn, terwijl het overgrote deel van de materiële regels in lagere regelgeving zou zijn opgenomen. Een dergelijke systematiek ligt weinig voor de hand. Daargelaten dat er, in zijn

1 Marieke Kaajan is advocaat/partner bij ENVIR Advocaten in Amsterdam.
2 Zie www.internetconsultatie.nl/aanvullingswetsvoorstelnatuur waar ook een integrale versie van de Omgevingswet met daarin de Aanvullingswet Natuur verwerkt is weergegeven. Zie www.internetconsultatie.nl/aanvullingswetsvoorstelnatuur/reacties voor de reacties op de consultatie.
3 Zie o.a. J.W. van Zundert, *Introductie in de praktijk van de Omgevingswet*, BR 2016/17.
4 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 8. Zie ook *Kamerstukken II 2013/14*, 33118, 17.

5 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 8.
6 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 9.
7 Met dien verstande dat de regels ter zake van het Programma Aanpak Stikstof geheel in lagere regelgeving zijn opgenomen – en dus in zoverre niet van een ‘beperkte’ regeling kan worden gesproken.
8 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 9.

algemeenheid, kritiek kan worden geleverd op het feit dat met inwerkingtreding van de Omgevingswet de materiële normen niet meer in de wet zelf zijn opgenomen, komt het mij wel logisch voor dat de systematiek in de Omgevingswet niet ten gunste van alleen de natuurbescherming wordt verlaten. Echter, het verbaast wel dat er niet voor gekozen is om de Wet natuurbescherming naast de Omgevingswet te laten bestaan – zodat ten minste nog een zekere periode nog enige tijd gewerkt kan worden met een vrij overzichtelijke wet waarin de bescherming van soorten, gebieden en van houtopstanden is geregeld. Te meer, nu integratie van de Wet natuurbescherming niet een belangrijke bijdrage zal leveren aan de doelstelling van de Omgevingswet om regelgeving eenvoudiger te maken. Integendeel; de getrapte systematiek van de Omgevingswet, in vergelijking met de overzichtelijke regeling van de Wet natuurbescherming, zal er mijns inziens juist voor zorgen dat de regelgeving door de praktijk als minder overzichtelijk en daardoor minder eenvoudig zal worden ervaren. Gelukkig is het de verwachting dat het toch nog zeker enige tijd duurt voordat de Omgevingswet in werking zal treden. De praktijk kan dus toch tenminste enige jaren nog werken met de overzichtelijke Wet natuurbescherming.

Door de systematiek van een – voornamelijk – procedurele wet in combinatie met materiële normen in lagere regelgeving, wordt ook meteen een belangrijk manco van de Aanvullingswet Natuur duidelijk. Het zogeheten Aanvullingsbesluit Natuur – waarmee eerdergenoemde AMvB's zullen worden aangevuld met de (uitvoerings)regels op het gebied van natuurbescherming – is nu nog niet bekend. Ik heb begrepen dat het Ministerie van IenM als planning hanteert dat weliswaar de consultatieversie van het Aanvullingsbesluit Natuur beschikbaar zal zijn tijdens de behandeling van de Aanvullingswet Natuur in de Tweede Kamer, doch dat een (definitief) ontwerp-Aanvullingsbesluit op dat moment zal ontbreken. Dat maakt het niet alleen nu, bij het schrijven van dit artikel, lastig om de consequenties van de Aanvullingswet Natuur goed en volledig te doorgronden, maar gezien de planning van het Ministerie van IenM blijft dat het geval tijdens een aanzienlijk deel van de parlementaire behandeling van de Aanvullingswet Natuur. Waarschijnlijk ligt de planning van beide natuuronderdelen niet zo ver uit elkaar als het geval was bij de Omgevingswet zelf en de (basisteksten van de) AMvB's, waar deze AMvB's pas geruime tijd nadat de Omgevingswet in het Staatsblad was gepubliceerd, beschikbaar zijn gekomen. Toch komt het mij voor dat het veel meer voor de hand had gelegen als de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit Natuur tegelijkertijd ter consultatie waren voorgelegd en ook samen de parlementaire behandeling zouden doorlopen. Nu ontstaat het risico dat de Tweede Kamer, bij het bekend worden van het Aanvullingsbesluit Natuur, voor een voldongen feit wordt geplaatst, omdat de parlementaire behandeling van de Aanvullingswet Natuur dan inmiddels is afgerond.⁹ Pas op het

moment dat het totale pakket aan wet- en regelgeving op het gebied van de natuurbescherming bekend is, kan mijns inziens een goed overzicht bestaan van de consequenties van (weer) een nieuwe regeling op dit punt. Ik hoop dan ook van harte dat de planning op dit punt nog wordt aangepast!

Met voorgaande constatering dat de wijze waarop de natuurbescherming materieel vorm zal krijgen, nu nog onduidelijk is, zal ik hierna beschrijven wat de Aanvullingswet Natuur al wel regelt. Daarbij ga ik eerst in op een aantal algemene thema's op het gebied van de natuurbescherming. In par. 3 worden de belangrijkste instrumenten met betrekking tot de bescherming van gebieden beschreven.

2.2 *Natuur als een van de maatschappelijke doelen in de Omgevingswet*

In art. 1.10 lid 1, Wet natuurbescherming is het doel van de Wet natuurbescherming beschreven. De Wet natuurbescherming is gericht op de bescherming en het ontwikkelen van de natuur, het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de natuur ter vervulling van maatschappelijke functies en het verzekeren van een samenhangend beleid, gericht op het behoud en beheer van waardevolle landschappen. Deze – uitgebreide en gedetailleerde doelstelling – wordt in de Aanvullingswet Natuur teruggebracht naar “de intrinsieke waarde van de natuur”. Deze passage wordt opgenomen in de maatschappelijke doelen die reeds in art. 1.3 van de Omgevingswet zijn beschreven.¹⁰ De overige onderdelen van de doelstelling van de Wet natuurbescherming worden geacht al te zijn opgenomen in de meer algemeen geformuleerde maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet.

De erkenning van de intrinsieke waarde van de natuur heeft overigens geen zelfstandig normatief karakter en creëert geen eigen bevoegdheden, aldus de toelichting. Deze erkenning is alleen onderdeel van de redenen om de natuurbescherming te bieden en te ontwikkelen en om daarvoor instrumenten uit de Omgevingswet in te zetten.¹¹ Dat moge dan wel zo zijn, feit is wel dat in art. 2.1 lid 1, van de Omgevingswet is bepaald dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet uitoefenen met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld. In zoverre heeft art. 1.3 Omgevingswet – en de toevoeging van de ‘intrinsieke waarde van de natuur’ aan de in dit artikel omschreven doelen – dus wel enige waarde. Immers, de intrinsieke waarde van de natuur zal op deze wijze een reden dan wel een rechtvaardiging kunnen vormen voor het al dan niet gebruikmaken van bevoegdheden.

2.3 *Plaats van natuurbescherming op het ‘mengpaneel’*

Een van de belangrijke algemene doelstellingen van de Omgevingswet is dat de wet beoogt een integrale afweging tus-

⁹ En gelet op de planning van IenM lijkt dit risico reëel – zeker voor de Tweede Kamer. De ontwerp-AMvB natuur wordt conform deze planning pas voorgehangen als de behandeling van de Aanvullingswet natuur in de Tweede Kamer is afgerond.

¹⁰ Door een aanvulling op art. 1.3, sub a, Omgevingswet.

¹¹ Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 15.

sen de verschillende 'omgevingssporen' te bewerkstelligen, in combinatie met de wens om deze afwegingsruimte te vergroten.¹² De bestuurlijke afwegingsruimte die hiermee ontstaat, en die met name is neergelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving, wordt ook wel het 'mengpaneel' van de Omgevingswet genoemd.¹³ Een belangrijke vraag in relatie tot de natuurbescherming is in dit verband hoe deze afwegingsruimte zich verhoudt tot de stringente eisen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Terecht is de toelichting bij de Aanvullingswet Natuur hierover helder: "Er kan niet met een enkel beroep op andere doelstellingen van de Omgevingswet worden afgeweken van deze specifieke regels – die veelal direct zijn ontleend aan de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn – tenzij deze specifieke regels daarvoor zelf ruimte bieden."¹⁴ Uiteraard is deze passage eigenlijk overbodig; de Europese richtlijnen zijn in dit verband bepalend voor de mate waarin van het belang van de gebieds- en soortenbescherming kan worden afgeweken ten gunste van andere belangen. De passage zorgt echter voor duidelijkheid. Dat is wenselijk – niet in de laatste plaats omdat niet uitgesloten kan worden dat, met een beroep op andere belangen die de Omgevingswet beoogt te beschermen, straks in de praktijk toch getracht wordt het natuurbelang niet de plaats te geven die het, op grond van de Europese richtlijnen behoort te hebben.

2.4 Bevoegdheidsverdeling

Wat betreft de bevoegdheidsverdeling – waarbij met name de recente decentralisatie van de soortenbescherming naar de provincies in de Wet natuurbescherming aandacht verdient – maakt de toelichting bij de consultatieversie duidelijk dat deze ongewijzigd blijft ten opzichte van de Wet natuurbescherming.¹⁵ Zo voorziet de Aanvullingswet Natuur in provinciale en rijkstaken voor de fysieke leefomgeving voor wat betreft de bescherming en de ontwikkeling van natuur en het zorgdragen voor het nemen van de nodige maatregelen in dat verband.¹⁶ Onderlinge afstemming tussen provincies – zoals nu het geval is bij een Natura 2000-gebied dat gelegen is in twee provincies – en het gezamenlijk uitvoeren van bevoegdheden, is reeds verzekerd met art. 2.2 lid 1 en lid 2, Omgevingswet. Toch blijkt ook hier dat de daadwerkelijke bevoegdheidsverdeling pas echt duidelijk zal zijn op het moment dat het Aanvullingsbesluit Natuur bekend is. Immers, "de precieze regeling van de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk, provincies en gemeente zal plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur", aldus de toelichting bij de consultatieversie.¹⁷ Het betreft het Omgevingsbesluit.

Verder lijkt in de toelichting gesuggereerd te worden – maar de tekst is op dit punt niet geheel duidelijk – dat een groter deel van de activiteiten en de hiervoor geldende normen

geregeld zal worden bij AMvB¹⁸ in de vorm van instructieregels en algemeen verbindende voorschriften. Daaruit leid ik af dat het voornemen bestaat om de voorafgaande toets, uitmondend in een toestemmingsbesluit, te beperken en te vervangen door algemene regels (al dan niet – ook dat is onduidelijk – in combinatie met een meldplicht). Het is de vraag in hoeverre algemene regels dan wel (slechts) een meldplicht in plaats van een vergunningplicht zich verhouden met de (materiële) eisen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Zo is bijvoorbeeld op grond van art. 6 lid 3, Habitatrichtlijn voorafgaande toestemming vereist in geval van een project of plan dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Dat laat zich m.i. niet eenvoudig vatten in algemene regels. Uiteraard kan opgeschreven worden dat een plan of project zonder dergelijke gevolgen is toegestaan – maar dat voegt m.i. niet veel toe. Dat is nu ook al het geval. Wat betreft de soortenbescherming lijkt een algemene regeling ook niet eenvoudig mogelijk, voor zover het de bescherming van soorten als aangewezen onder de Vogel- of Habitatrichtlijn betreft. Een dergelijke regeling zou dan moeten inhouden dat een voorafgaande toestemming niet nodig is, indien een verbodsbepaling niet wordt overtreden. Ook dat is zinledig om te regelen. Een verdergaande regeling, op grond waarvan toestemming niet nodig is indien de gunstige staat van instandhouding niet in het geding is, er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn en geen alternatieven bestaan, staat op gespannen voet met de Vogel- en Habitatrichtlijn. Op welke wijze kan zo immers een goede werking van deze richtlijnen worden verzekerd? Kortom: aan de opmerking in de toelichting dat een groter deel van activiteiten onder algemene regels wordt gebracht, moet m.i. niet veel waarde worden gehecht voor zover het de naleving van verplichtingen op grond van de Habitat- en Vogelrichtlijn betreft. Wel is voorstelbaar dat een meldplicht wordt geïntroduceerd voor bijvoorbeeld de zogeheten nationale soorten – waarbij Nederland de vrijheid heeft om te besluiten hoe en of deze soorten beschermd worden – en voor andere handelingen. Dat zou dan overigens wel een (beleids)wijziging betreffen ten opzichte van de Wet natuurbescherming. Als meer activiteiten dan thans het geval is, onder een algemene regeling vallen, kan dat overigens ook worden beschouwd als een uitholling van de bevoegdheid voor GS of de minister om te beslissen over de aanvaardbaarheid van een activiteit. Die beslissing is dan immers al genomen bij het vaststellen van de AMvB, zodat in dat geval niet gesproken kan worden van een beleidsneutrale overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet.

2.5 Van natuurvisie naar omgevingsvisie

Met de Aanvullingswet Natuur wordt voorgesteld om de natuurvisie, nu geregeld in art. 1.5 (nationale natuurvisie) en art. 1.7 (provinciale natuurvisie), als zodanig te laten vervallen. Deze visie wordt geïntegreerd in de omgevingsvisie. De Aanvullingswet Natuur gaat er vanuit dat aanpassing van de Omgevingswet op dit punt niet nodig is, omdat de

12 Kamerstukken II 2013/14, 33963, p. 39.

13 Zie o.a. M.C. Brans, Flexibiliteitsmogelijkheden in de Omgevingswet; de AMvB's verkend (deel 2), BR 2016/96.

14 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 15 en 16.

15 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 20.

16 Door middel van een aanvulling op art. 2.18 resp. 2.19 van de Omgevingswet.

17 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 20.

18 Het betreft het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL).

huidige bepalingen in de Omgevingswet al zodanig ruim zijn, dat ook het beleid voor landschap en natuur hieronder valt.¹⁹ Het betreft art. 3.1-3.3 van de Omgevingswet. Toegegeven, deze artikelen zijn inderdaad ruim geformuleerd. Op zichzelf is het hierdoor inderdaad mogelijk dat de natuurvisie, als onderdeel van de omgevingsvisie, straks hetzelfde vormgegeven wordt als onder de Wet natuurbescherming het geval is. Het is echter de vraag of er voldoende waarborgen zijn om hetzelfde niveau te bereiken. Opvallend is immers dat de inhoud van de natuurvisie in de Wet natuurbescherming tot in detail is geregeld, terwijl over de inhoud van de omgevingsvisie slechts is bepaald dat deze visie de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, alsmede de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid dient te bevatten. Nu is het begrip 'fysieke leefomgeving' in art. 1.2 Omgevingswet weliswaar (erg) ruim geformuleerd, toch biedt de regeling in art. 3.1-3.3 m.i. onvoldoende waarborgen dat de natuurvisie straks eenzelfde inhoud zal hebben als onder de Wet natuurbescherming. Daarmee ontstaat het risico dat het omgevingsbeleid straks onvoldoende – of minder dan onder de Wet natuurbescherming het geval zal zijn – gericht is op de bescherming van de natuur. Omdat de regeling straks veel minder gedetailleerd is dan nu het geval is, kan op dit punt niet worden vastgesteld of sprake is van een beleidsneutrale regeling. Dat hangt immers af van de inhoud van de omgevingsvisies die straks zullen worden opgesteld. Feit is wel dat natuur in de omgevingsvisie zal moeten 'concurreren' met andere onderdelen van de fysieke leefomgeving. Het is de vraag in hoeverre natuur daarin eenzelfde plaats zou krijgen als onder de Wet natuurbescherming.

Een ander opvallend punt is dat de rode lijsten – die nu (op grond van art. 1.5 lid 4, Wet natuurbescherming) deel uitmaken van de nationale natuurvisie – straks juist geen deel meer uitmaken van de omgevingsvisie.²⁰ Dat betekent overigens niet dat de rode lijsten als zodanig komen te vervallen. De Aanvullingswet Natuur voorziet in een expliciete opdracht aan de Minister van EZ om rode lijsten op te stellen.²¹ Deze rode lijsten zullen vervolgens bij AMvB²² als omgevingsdocument worden aangewezen en zullen als zodanig raadpleegbaar zijn voor overheden en natuurbeheerders, op grond van art. 16.2 Omgevingswet. Het hebben van de status 'omgevingsdocument' betekent met name dat de informatie voor derden (elektronisch) raadpleegbaar is. Voor zover ik kan nagaan, betekent dit echter niet dat aan de inhoud van het document ook extra gewicht toekomt. Het document waarin de rode lijst-soorten zijn opgenomen biedt, aldus ook de toelichting op de consultatieversie,²³ immers slechts informatie waarmee in het beleid door de verschillende overheden en natuurbeheerders rekening

kan worden gehouden. Verder roept de voorgestane systematiek bij mij de vraag op of, doordat de rode lijsten geen deel meer uitmaken van de (natuur- of omgevings)visie, het nationale beleid zich ook niet meer zal richten op deze rode lijsten. Wellicht dat de rode lijsten – en het te voeren beleid op dit punt – minder geïntegreerd worden in het natuurbeleid (en dus in de omgevingsvisie), omdat deze lijsten geen deel meer hoeven uit te maken van het beleid. Ook dat zou m.i. een verarming van het natuurbeleid ten opzichte van de situatie onder de Wet natuurbescherming kunnen betekenen.

Niet-beleidsneutraal is tenslotte het voornemen om de verplichting om de (nationale en provinciale) natuurvisies te actualiseren (art. 1.6 Wet natuurbescherming jo. art. 1.7 lid 5, Wet natuurbescherming) niet in de Omgevingswet over te nemen. De achtergrond hiervan is gelegen in de wens om optimale flexibiliteit aan bestuursorganen te geven, in combinatie met het voorkomen van onnodige lasten en de – kennelijk generiek aanwezig geachte – verplichting voor bestuursorganen om hun beleid actueel te houden.²⁴ Inhoudelijk kan ik deze redenering wel volgen, juist ook omdat betwijfeld kan worden of de huidige regeling in de Wet natuurbescherming daadwerkelijk afdwingbaar is. Deze regeling verplicht er immers slechts toe dat zorggedragen moet worden voor actualisatie van de natuurvisie en dat zo nodig een nieuwe visie of een gewijzigde visie moet worden vastgesteld. Ook onder de Wet natuurbescherming geldt dus geen termijn waarbinnen de actualisatie dient plaats te vinden, noch een concrete verplichting aan de hand waarvan kan bepaald dat actualisatie nodig is. Aan de andere kant: ook hier geldt dat van een in wet opgenomen (zorg)plicht – ook als de naleving van deze 'verplichting' niet door derden afgedwongen wordt – waarschijnlijk meer kracht uitgaat dan van het helemaal niet in de wet opnemen van enige verplichting tot actualisering.

2.6 Zorgplicht

De zorgplicht heeft ook veel aandacht gekregen tijdens de parlementaire behandeling van de Wet natuurbescherming.²⁵ Vandaar dat hier ook, zij het kort, aan deze plicht aandacht wordt besteed. De zorgplicht voor zover deze de bescherming van, samengevat, de natuur omvat – en zoals deze nu in art. 1.11 Wet natuurbescherming is opgenomen – is een onderdeel van de generieke zorgplichten die in art. 1.6 en 1.7 Omgevingswet zijn opgenomen. Een nadere regeling op dit punt is dan ook, m.i. terecht, niet nodig geacht. In de Wet natuurbescherming is nog een expliciete uitzondering op de zorgplicht opgenomen voor handelen of nalaten in overeenstemming met de Visserijwet 1963. Deze expliciete uitzondering komt te vervallen onder de Omgevingswet, nu in art. 1.8 Omgevingswet is bepaald dat in ieder geval wordt voldaan aan de zorgplichten uit deze wet als wordt voldaan aan regels die in of krachtens de wet zijn gesteld. Voor zover

19 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 22.

20 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 23.

21 Door aanvulling van art. 2.19 lid 4, onder 4, Omgevingswet.

22 Het Omgevingsbesluit.

23 Pag. 23-24.

24 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 24.

25 Zie Kamerstukken II 2014/15, 33348, 7 en 9, alsmede Kamerstukken I 2015/16, D.

ik dat kan overzien, is hier wel sprake van een (echte) beleidsneutrale wijziging.

2.7 *Programmatische aanpak*

In de Omgevingswet is nu al een regeling opgenomen met betrekking tot een programmatische aanpak (art. 3.14 e.v. van de Omgevingswet). Deze regeling wijzigt niet bij integratie van de Wet natuurbescherming in deze wet – althans, dat is nu het voorstel in de Aanvullingswet Natuur. Dit wordt, zo volgt uit de toelichting bij de consultatieversie, niet nodig geacht omdat de regeling in de Omgevingswet reeds hetzelfde regelt als hetgeen in art. 1.13 Wet natuurbescherming is opgenomen.²⁶ Zo zou de inhoud van art. 1.13 Wet natuurbescherming materieel overeenkomen met art. 3.15-3.19, 16.23, 16.26 en 16.88 Omgevingswet. Regels over de in een programmatische aanpak te creëren ontwikkelingsruimte zouden kunnen worden gesteld met toepassing van art. 3.16 lid 1, Omgevingswet. Bij AMvB op grond van art. 5.18 Omgevingswet (het Besluit kwaliteit leefomgeving) kan vervolgens voor de verlening van een omgevingsvergunning de eis worden gesteld dat aan de activiteit ontwikkelingsruimte is toebedeeld.

Vastgesteld moet inderdaad worden dat deze bepalingen uit de Omgevingswet zodanig algemeen geformuleerd zijn dat daarmee uiteindelijk inderdaad materieel tot eenzelfde regeling kan worden gekomen als de programmatische aanpak in de Wet natuurbescherming. Het is echter de vraag of deze systematiek wenselijk is. Bij mij ontstaat zo de indruk dat wel heel erg getracht is om de Wet natuurbescherming in het keurslijf van de Omgevingswet te persen. Het is ook opmerkelijk dat binnen een kort tijdsbestek de regeling over een programmatische aanpak aanzienlijk is gewijzigd. Van een heel gedetailleerde regeling van de programmatische aanpak (stikstof in dit geval) in de Natuurbeschermingswet 1998, naar een minder gedetailleerde regeling in de Wet natuurbescherming (en uitwerking in het Bnb en de Rnb) – waarbij het uitgangspunt was dat de kernelementen van de programmatische aanpak toch tenminste in een wet in formele zin moesten worden vastgelegd – naar een (voorgestelde) regeling in de Omgevingswet, waarin slechts marginaal een aantal hoofdlijnen in de wet is opgenomen. Wellicht komt e.e.a. helder terug in de AMvB's – zodat de programmatische aanpak stikstof straks een vergelijkbare regeling kent als nu in de Wet natuurbescherming, het Besluit en de Regeling natuurbescherming is opgenomen. Wellicht is de regeling nu bewust wat 'vaag' gehouden, omdat er naar verwachting prejudiciële vragen over de programmatische aanpak stikstof gesteld gaan worden en alle opties voor wijziging van de huidige regeling nu nog open worden gehouden. Maar zoals de regeling over de programmatische aanpak nu in de Omgevingswet vormgegeven is, kan op geen enkele wijze worden nagegaan of de regeling materieel hetzelfde beschermingsniveau en een vergelijkbaar programma biedt als de Wet natuurbescherming. Op dit moment is immers op geen enkele wijze verzekerd dat

²⁶ Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 38.

de regeling met betrekking tot de programmatische aanpak stikstof op – min of meer – vergelijkbare wijze onder de Omgevingswet vormgegeven kan worden. Het zou kunnen, want de Omgevingswet laat op dit punt voldoende ruimte. Maar het zou ook zomaar niet het geval kunnen zijn, want de Omgevingswet kent onvoldoende waarborgen waarmee de randvoorwaarden van een programmatische aanpak zijn verzekerd. Maakt de regering uiteindelijk, bij het opstellen van de relevante AMvB's, andere keuzes, dan zijn er weinig middelen om deze keuzes met succes ter discussie te stellen.

3. **Gebiedsbescherming in de Aanvullingswet Natuur**

3.1 *Overzicht gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming*

De belangrijkste regels met betrekking tot de bescherming van Natura 2000-gebieden bestaan in de Wet natuurbescherming uit: (i) de aanwijzing van dergelijke gebieden²⁷; (ii) het treffen van diverse beschermingsmaatregelen²⁸; (iii) een verplichting tot het opstellen van een beheerplan²⁹; (iv) het opleggen van toegangsbeperkingen³⁰; en, uiteraard, (v) de verplichting tot voorafgaande toetsing en toestemmingverlening ingeval plannen, projecten en andere handelingen ten aanzien waarvan significant negatieve effecten op een Natura 2000-gebied niet op voorhand kunnen worden uitgesloten.³¹ Art. 2.11 Wet natuurbescherming biedt tenslotte de mogelijkheid om bijzondere nationale natuurgebieden aan te wijzen.

Bevoegdheden liggen over het algemeen op provinciaal niveau, met uitzondering van de in art. 2.10 Wet natuurbescherming of art. 1.3 lid 5, Wet natuurbescherming opgenomen gevallen waarin een of meerdere ministers bevoegd zijn. Hierna wordt voor deze instrumenten nagegaan op welke wijze deze zijn opgenomen in de Aanvullingswet Natuur.

3.2 *Aanwijzing van natuurgebieden*

Met een nieuw art. 2.43 voorziet de Aanvullingswet Natuur in de bevoegdheid van de Minister van EZ om Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en parken aan te wijzen. Ook kunnen PS op grond van hetzelfde artikel bijzondere provinciale natuurgebieden en landschappen aanwijzen. Art. 2.43 lid 4, bevat ten slotte een verplichting voor PS om gebieden aan te wijzen die behoren tot het natuurnetwerk Nederland.

Nadere regels over de aanwijzing van de hiervoor beschreven gebieden zijn niet opgenomen in art. 2.43 Omgevingswet. Deze zullen bij AMvB worden vastgesteld. Het betreft het Besluit Kwaliteit Leefomgeving. De wettelijke basis voor deze nadere regeling bij AMvB is opgenomen in het nieuwe

²⁷ Art. 2.1 Wet natuurbescherming.

²⁸ Art. 2.2, 2.4, 2.6, Wet natuurbescherming.

²⁹ Art. 2.3 Wet natuurbescherming.

³⁰ Art. 2.5 Wet natuurbescherming.

³¹ Art. 2.7-2.9 Wet natuurbescherming.

art. 2.31a Omgevingswet. Hoe deze nadere regels daadwerkelijk zullen luiden, is daarmee vooralsnog onbekend. Art. 2.31a Omgevingswet (nieuw) regelt slechts dat bij AMvB regels zullen worden gesteld over “de aanwijzing, de instandhoudingsdoelstellingen en de bescherming van” Natura 2000-gebieden en bijzondere natuurgebieden resp. over de aanwijzing en bescherming van gebieden behorende tot het natuurnetwerk Nederland of nationale parken.

Op de procedure van aanwijzing, wijziging dan wel intrekking van een aanwijzing, is het nieuwe art. 16.25a Omgevingswet jo. het bestaande art. 16.22 Omgevingswet van toepassing. Deze bepalingen komen erop neer dat afd. 3.4 Awb van toepassing is op de voorbereiding van een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied. Dit is nu ook het geval. In afwijking van de huidige regeling in de Wet natuurbescherming, zal straks echter niet alleen door belanghebbenden maar door eenieder een zienswijze kunnen worden ingediend tegen een ontwerp-aanwijzingsbesluit. Dit is het gevolg van de (algemene) uitbreiding van de kring van inspraakgerechtigden in het systeem van de Omgevingswet, vanuit het streven om te voldoen aan de eisen uit het Verdrag van Aarhus. Er is geen specifieke regeling in de Omgevingswet of in de Aanvullingswet Natuur opgenomen waaruit blijkt welke procedure gevolgd moet worden bij intrekking of wijziging van een aanwijzingsbesluit. In beginsel geldt hiervoor – conform de algemene systematiek van de Awb – dat ook dan afd. 3.4 Awb gevolgd moet worden. In de Wet natuurbescherming was op dit punt een expliciete bepaling opgenomen (art. 2.1 lid 7), waarbij eveneens was geregeld dat afd. 3.4 Awb niet gevolgd hoefde te worden bij wijzigingen van ondergeschikte aard. Een dergelijke bepaling ontbreekt nu (nog). In de toelichting bij de Aanvullingswet Natuur wordt aangekondigd dat in het voorstel voor een Invoeringswet Omgevingswet zal worden geregeld in welke gevallen afd. 3.4 Awb buiten toepassing kan blijven. In de versie van Invoeringswet die van 5 januari 2017 tot 3 februari 2017 ter consultatie is gelegd³², is inderdaad geregeld dat afd. 3.4 Awb in bepaalde omstandigheden buiten toepassing kan worden gelaten.³³ Een met art. 2.1 lid 7, Wet natuurbescherming vergelijkbare regeling is hierin echter niet opgenomen.³⁴

In art. 2.1 lid 6, Wet natuurbescherming is tenslotte nog geregeld dat de minister zorg draagt voor actualisatie van een aanwijzingsbesluit. Deze verplichting komt niet terug in de Aanvullingswet Natuur. In de toelichting bij de consultatieversie wordt op dit punt gesteld dat deze verplichting bij AMvB zal worden geregeld, waarbij de wettelijke grondslag wordt gevonden in het nieuwe art. 2.31a lid 1, onder a,

Omgevingswet. In dit artikel is – zoals zojuist nader toegelicht – bepaald dat bij AMvB (het Besluit kwaliteit leefomgeving) nadere regels worden gesteld over de aanwijzing, instandhoudingsdoelstellingen en de bescherming van Natura 2000-gebieden. Ik lees daarin echter niet een duidelijke verplichting om ook de actualisatie van aanwijzingsbesluiten te regelen. Maar deze bepaling in de Omgevingswet sluit tegelijkertijd echter ook niet uit dat bij AMvB nadere regels gesteld worden over actualisatie van aanwijzingsbesluiten. Het komt mij voor dat het voor de hand ligt om dit aspect inderdaad bij AMvB te regelen. Op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn geldt er immers een duidelijke verplichting tot actualisatie van de aanwijzingsbesluiten, als daartoe op basis van recente wetenschappelijke inzichten aanleiding bestaat.³⁵

3.3 Bepaling van instandhoudingsdoelstellingen

De verplichting om bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen, volgt uit het voorgestelde art. 2.43 lid 1, Omgevingswet. Uit de toelichting bij de consultatieversie volgt verder dat bij AMvB³⁶ nadere (instructie)regels zullen worden gesteld over de vaststelling van deze instandhoudingsdoelstellingen. Dit is ook zo bepaald in art. 2.31a lid 1 sub a, Omgevingswet (nieuw). De bedoeling is daarmee een regeling van gelijke strekking te treffen als de regeling in art. 2.1 lid 4, Wet natuurbescherming – waarin is geregeld dat in het aanwijzingsbesluit in elk geval instandhoudingsdoelstellingen moeten worden opgenomen voor de leefgebieden voor vogelsoorten, voor zover nodig ter uitvoering van de Vogelrichtlijn, alsmede voor de natuurlijke habitats en de habitats van soorten, voor zover nodig ter uitvoering van de Habitatrichtlijn.

3.4 Beschermingsmaatregelen

Uit de hiervoor opgenomen beschrijving van de regeling ter zake van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden blijkt al dat, als de Aanvullingswet Natuur met de Omgevingswet in werking zal treden, de overzichtelijke regeling uit hoofdstuk 2 Wet natuurbescherming verleden tijd is. Her en der in de Omgevingswet en lagere regelgeving zal gezocht moeten worden naar de toepasselijke regels. Dit is in het bijzonder het geval voor de regels met betrekking tot het treffen van beschermingsmaatregelen.

Het betreft ten eerste de in art. 2.2 Wet natuurbescherming opgenomen verplichting om instandhoudings- en passende maatregelen te treffen, ter uitvoering van art. 6 lid 1 en lid 2, Habitatrichtlijn. Deze verplichtingen worden onderdeel van de taken die bij de provincie horen. Deze taken zijn beschreven in art. 2.18 Omgevingswet, of, ingeval sprake is van een rijksbevoegdheid, in art. 2.19. De regeling op dit punt is gelijk aan art. 2.2 Wet natuurbescherming. Nadere regels ter zake van de invulling van deze bevoegdheden zullen wor-

32 Zie www.internetconsultatie.nl/invoering_omgevingswet.

33 Zo is dit in z'n algemeenheid bepaald ingeval van een wijziging die alleen ziet op het herstel van een kennelijke verschrijving (nieuw art. 16.24 lid 1, Omgevingswet). Voor de wijziging van programma's is een regeling voorgesteld die overeenkomsten vertoont met de regeling in art. 2.1 lid 7 Wet natuurbescherming.

34 Zie wel art. 16.83 Omgevingswet, waarin bepaald is dat afd. 3.4 Awb buiten toepassing kan blijven in geval van ondergeschikte wijzigingen. Dit artikel is echter alleen van toepassing als beroep tegen een besluit aanhangig is.

35 Zie ook HvJ EG 23 maart 2006, C-209/04 en HvJ EG 7 november 2000, C-37/98.

36 Het Besluit Kwaliteit Leefomgeving.

den opgenomen in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving. De verplichting voor rechthebbenden op een onroerende zaak om uitvoering van deze maatregelen te gedogen, wordt geregeld in art. 10.10a Omgevingswet. Art. 10.10b Omgevingswet bevat verder de verplichting voor het bevoegd gezag om uitvoering van deze maatregelen in beginsel vooraf te melden aan de rechthebbende(n).

De Wet natuurbescherming voorziet ook in de verplichting om bepaalde verboden of plichten op te leggen aan degene die een activiteit verricht of voornemens is te doen, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen (art. 2.4 Wet natuurbescherming). Deze regeling zal in de Omgevingswet vormgegeven worden als een bevoegdheid (en dus geen verplichting) om een maatwerkvoorschrift (art. 4.5 Omgevingswet) of een maatwerkregel (art. 4.6 Omgevingswet) te stellen. Om maatwerkvoorschriften of -regels te kunnen stellen die betrekking hebben op de bescherming van Natura 2000-gebieden, wordt een nieuw art. 4.30 Omgevingswet geïntroduceerd. In dit artikel is bepaald dat bij AMvB³⁷ regels kunnen worden gesteld over Natura 2000-activiteiten en activiteiten met mogelijke nadelige gevolgen voor een bijzonder nationaal natuurgebied met het oog op de natuurbescherming. Deze regels strekken ertoe dat mogelijke nadelige gevolgen van het betrokken gebied worden voorkomen (aldus het tweede lid van dit artikel). Opvallend is dat hier gesproken wordt van “nadelige gevolgen” – terwijl in art. 2.2 Wet natuurbescherming letterlijk is aangesloten bij de tekst uit art. 6 lid 1 en 2, Habitatrichtlijn. Onduidelijk is hiermee of een verruiming ten opzichte van de Wet natuurbescherming (en de Habitatrichtlijn) is beoogd.

Vervolgens kan – met toepassing van het (ongewijzigde) art. 4.5 resp. 4.6 Omgevingswet – in het Besluit Activiteiten Leefomgeving een verbod worden opgenomen om zonder melding aan het bevoegde gezag een activiteit te verrichten of kunnen onderwerpen aangewezen worden waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Tot slot vermeldt de toelichting bij de consultatieversie in dit verband nog dat bij AMvB zal worden geregeld dat voor iedereen die een activiteit verricht met mogelijk verslechterende of significant versturende gevolgen voor een Natura 2000-gebied, waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, een specifieke zorgplicht geldt om mogelijke verslechterende of significant versturende gevolgen te voorkomen.³⁸ De strekking van deze passage is mij onduidelijk. De zorgplicht geldt voor activiteiten waarvoor (kennelijk) geen omgevingsvergunning is vereist, maar er wel sprake dient te zijn van mogelijke verslechterende of significant versturende gevolgen. Uitgaande van de gedachte dat de Wet natuurbescherming beleidsneutraal wordt overgenomen naar de Omgevingswet, zou er onder de Omgevingswet straks slechts een vergunningplicht voor activiteiten (handelingen of projecten) met mogelijk verslechterende of significant

versturende gevolgen behoren te gelden. De (eventuele) noodzaak voor het stellen van maatwerkvoorschriften of -regels voor dergelijke activiteiten ‘waarvoor geen vergunning is vereist’ kan ik dan ook niet zo goed volgen. De vraag is ook hoe e.e.a. zich verhoudt met de algemene zorgplicht uit art. 1.3 van de Omgevingswet.

Een andere maatregel, die onder de Wet natuurbescherming als beschermingsmaatregel kan worden aangemerkt, betreft de in art. 2.5 Wet natuurbescherming opgenomen bevoegdheid voor GS om de toegang tot Natura 2000-gebieden te beperken of te verbieden. Deze bevoegdheid is als zodanig opgenomen in art. 2.44 lid 1, (nieuw) Omgevingswet. De voorwaarden waaronder deze bevoegdheid wordt toegepast, eventuele uitzonderingen op deze bevoegdheid en de mate waarin dit verbod voor rechthebbenden in dit gebied geldt, zullen “bij AMvB als instructieregel voor het bevoegd gezag voor de invulling van de beperking of het verbod worden gewaarborgd”.³⁹ Ik lees deze (toch niet heel duidelijke) passage uit de toelichting zo, dat de AMvB als bedoeld in art. 2.24 Omgevingswet, nadere regels op dit punt zal bevatten. De directe grondslag voor deze nadere regels zal dan moeten worden gevonden in het nieuwe art. 2.31a lid 1, Omgevingswet, waarin in zijn algemeenheid is geregeld dat bij AMvB (het Besluit Kwaliteit Leefomgeving) regels kunnen worden gesteld over de bescherming van Natura 2000-gebieden. Maar geheel duidelijk is ook dit niet – en het is daarbij nog maar de vraag hoe de AMvB er in concreto uit zal gaan zien.

De Omgevingswet voorziet met dit samenstel aan bepalingen m.i. in een ingewikkelde regeling om het treffen van (afdoende) maatregelen ter bescherming van Natura 2000-gebieden te verzekeren, terwijl deze maatregelen in de art. 2.2 en 2.4-2.6 Wet natuurbescherming juist erg overzichtelijk zijn geformuleerd.

3.5 **Beheerplan**

Een belangrijke maatregel ter bescherming (en verbetering van de kwaliteit) van een Natura 2000-gebied, betreft het beheerplan. Op grond van art. 2.3 Wet natuurbescherming bestaat er nu een verplichting om binnen drie jaar nadat een Natura 2000-gebied is aangewezen, een beheerplan vast te stellen. Hoewel deze termijn in de praktijk nauwelijks wordt gehaald, worden beheerplannen de laatste jaren steeds vaker (en sneller) vastgesteld. Een – algemeen geformuleerde – verplichting voor GS om een beheerplan vast te stellen, is reeds opgenomen in art. 3.8 lid 3, Omgevingswet. In zoverre is aanpassing van de Omgevingswet dus niet vereist. De meer inhoudelijke normen en verplichtingen – die nu in art. 2.3 lid 2-4, Wet natuurbescherming zijn opgenomen – zullen, aldus de toelichting bij de consultatieversie⁴⁰, in de vorm van instructieregels bij AMvB als bedoeld in art. 2.25 Omgevingswet (het Besluit Kwaliteit Leefomgeving) worden gesteld. Er zal ook worden voorzien in een verplichting voor

37 Het betreft het Besluit Activiteiten Leefomgeving.

38 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 48.

39 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 49.

40 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 48.

bestuursorganen om tijdig uitvoering te geven aan maatregelen uit het beheerplan waarmee zij hebben ingestemd. Dit komt overeen met art. 2.3 lid 3, Wet natuurbescherming.

Het is dus ook hier afwachten hoe de regeling ten aanzien van het beheerplan er in concreto uit gaat zien.

Wat betreft de procedure van totstandkoming van een beheerplan wijzigt er niets. Net als nu in art. 2.3 lid 1, Wet natuurbescherming is bepaald, bepaalt de Omgevingswet⁴¹, dat afd. 3.4 Awb van toepassing is en dat zienswijzen door eenieder kunnen worden ingediend. Een met art. 2.3 lid 6, Wet natuurbescherming vergelijkbare regeling dat afd. 3.4 Awb buiten toepassing kan blijven ingeval sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard, is opgenomen in de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet.⁴² Met de Invoeringswet Omgevingsrecht wordt, ten slotte, geregeld dat beroep tegen een beheerplan niet mogelijk is, voor zover het niet betreft “een daarin opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan”.⁴³ Deze regeling komt erop neer dat tegen een beheerplan in rechte kan worden opgenomen voor zover daarin activiteiten zijn beschreven die door het enkele feit dat deze activiteiten in het beheerplan zijn opgenomen, vergunningvrij zijn. De regeling is daarmee vergelijkbaar met het huidige art. 8.1 lid 2, Wet natuurbescherming.

3.6 Vergunningplicht projecten en andere handelingen

De vergunningplicht voor projecten en andere handelingen wordt straks geregeld door art. 5.1 e.v. van de Omgevingswet. Het in art. 5.1 lid 2, Omgevingswet opgenomen verbod om zonder omgevingsvergunning bepaalde activiteiten te verrichten, wordt met de Aanvullingswet Natuur uitgebreid naar een “Natura 2000-activiteit”. Deze activiteit wordt in de bijlage bij art. 1.1 Omgevingswet omschreven als “activiteit, inhoudende het realiseren van een project dat of het verrichten van een andere feitelijke handeling die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend gevolg kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.” Deze omschrijving is nagenoeg gelijk aan art. 2.7 lid 2, Wet natuurbescherming – waarin de vergunningplicht voor projecten en andere handelingen is beschreven. Het enige verschil is dat daar waar in de Wet natuurbescherming gesproken wordt van “andere handelingen”, de Omgevingswet het begrip “andere feitelijke handeling” introduceert. Dit om te verduidelijken dat het hier gaat om *feitelijke* handelingen, dat wil zeggen, aldus de MvT bij de Aanvullingswet Natuur om “handelingen die in zichzelf – rechtstreeks en onmiddellijk – een verandering kunnen brengen in de toestand van

habitats en soorten” en niet om rechtshandelingen, beleidsvisie en op de programmering en plannings van overheden of autonome ontwikkelingen.⁴⁴ Voor de vraag of sprake is van een andere (feitelijke) handeling wordt aldus bepalend in hoeverre bewust een bepaalde activiteit feitelijk wordt ondernomen. Deze activiteit kan evenwel niet een fysieke ingreep in het natuurlijk milieu omvatten, want in dat geval is sprake van een project.⁴⁵ Voor zover mij bekend bestaat er in de praktijk weinig discussie over het begrip andere handeling⁴⁶ – los van de vraag naar de afbakening tussen het begrip ‘project’ en ‘andere handeling’ – maar kan het ook geen kwaad om het begrip nu nader te definiëren.

Conform de systematiek van de Omgevingswet betekent het enkele feit dat in art. 5.1 lid 2, een verbod wordt opgenomen om zonder vergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, niet automatisch dat in alle situaties waarin sprake is van een dergelijke activiteit, ook een vergunningplicht geldt. Op grond van art. 5.2 lid 1, zullen bij AMvB (het Besluit Activiteiten Leefomgeving) activiteiten worden aangewezen waarvoor de vergunningplicht geldt en welke uitzonderingen op de vergunningplicht bestaan.⁴⁷ Ook wordt in deze AMvB de mogelijkheid voor PS opgenomen om bij verordening, dan wel voor de Minister van EZ bij ministeriele regeling, algemene regels te stellen ter vervanging van de vergunningplicht.⁴⁸ Bestaat er een vergunningplicht, dan kan een enkelvoudige vergunning (voor een Natura 2000-activiteit) worden aangevraagd of een meervoudige vergunning – indien er ook nog een andere omgevingsvergunning vereist is.⁴⁹ Bij een enkelvoudige vergunning zullen – net als nu het geval is – GS of een minister het bevoegd gezag zijn;⁵⁰ bij een meervoudige vergunning zijn B&W het bevoegde gezag⁵¹ en zal bij het Omgevingsbesluit worden voorzien in een vereiste van voorafgaand advies en instemming van GS of van de minister.⁵² Deze eis is vergelijkbaar met de huidige verklaring van geen bedenkingen, in het geval de natuur-toestemming op grond van het Besluit omgevingsrecht⁵³ aanhaakt bij de omgevingsvergunning op grond van de Wabo. Het is verder ook mogelijk dat in een projectbesluit (bijvoorbeeld voor de aanleg van een weg) wordt bepaald dat dit besluit geldt als omgevingsvergunning voor, o.a., een Natura 2000-activiteit.⁵⁴ Ook dat is nu al

41 Art. 16.23 en 16.27 Omgevingswet.

42 Art. 1.1, sub DM, van de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet.

43 Art. 10.1, sub B, van de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet.

44 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 50.

45 ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7293.

46 ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2155, *M en R* 2015/137, m.nt. M.M. Kaajan.

47 Consultatieversie Aanvullingswet Natuur, toelichting, p. 52-53.

48 Voorgestelde wijziging van art. 5.2 lid 2, Omgevingswet. Daarmee zou bijvoorbeeld de huidige uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden en bemesten, die onder de Wet natuurbescherming geldt op grond van het Bnb dan wel op grond van provinciale verordening, kunnen worden gecontinueerd.

49 Art. 5.7 lid 1, Omgevingswet.

50 Zij zullen bij AMvB als bevoegd gezag worden aangewezen (art. 5.10 lid 1, aanhef en onder e, resp. art. 5.11 lid 1, aanhef en onder f, Omgevingswet).

51 Art. 5.8 Omgevingswet.

52 Art. 16.15 en art. 16.16 Omgevingswet.

53 Art. 2.2aa Besluit omgevingsrecht jo. art. 6.10a e.v. Besluit omgevingsrecht.

54 Art. 5.52 lid 2, Omgevingswet. Art. 5.53 lid 2, Omgevingswet waarborgt dan dat de beoordelingsregels voor een Natura 2000-activiteit van toepassing zijn op dit projectbesluit.

het geval, bij besluiten die op grond van de Tracéwet of de Spoedweg wegverbreding worden genomen.⁵⁵

Indien een vergunningplicht bestaat voor projecten, moet een passende beoordeling worden verricht. Dit is verzekerd door (het voorgestelde) art. 16.53a Omgevingswet. Het 'inhoudelijk beoordelingskader' voor de verlening van de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit zal bij AMvB worden bepaald.⁵⁶ Het betreft hier het Besluit Kwaliteit Leefomgeving. Hoewel dit niet expliciet wordt vermeld in de toelichting bij de consultatieversie zal – naar ik aanneem – deze AMvB ook het beoordelingskader voor een andere feitelijke handeling bevatten.

In zoverre lijkt er dus wat betreft de vergunningplicht voor projecten en andere (feitelijke) handelingen niet veel te wijzigen – hoewel e.e.a. pas concreet zal blijken zodra het Aanvullingsbesluit Natuur bekend wordt gemaakt. Hoewel er wat betreft de vergunningplicht voor projecten materieel geen wijziging kan worden aangebracht ten opzichte van de regeling in de Wet natuurbescherming – deze vergunningplicht volgt immers uit art. 6 lid 3 en 4, Habitatrictlijn – hoop ik dat er ook tekstueel geen aanpassingen worden aangebracht ten opzichte van de formuleringen in de Wet natuurbescherming. Het verdient immers de voorkeur om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Habitatrictlijn, zodat niet aan de orde hoeft te worden gesteld in hoeverre een afwijking (aanscherping?) ten opzichte van de Habitatrictlijn is beoogd en in hoeverre e.e.a. zich verhoudt tot deze richtlijn. In het licht daarvan hoop ik van harte dat het begrip 'bestaand gebruik', anders dan nu in de Wet natuurbescherming is gebeurd⁵⁷, meer in lijn met de Habitatrictlijn (en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU en de ABRvS) wordt gebracht.⁵⁸ Dit voorkomt dat op grond van de (Omgevings)wet aangenomen moet worden dat er een uitzondering op de vergunningplicht bestaat voor andere (feitelijke) handelingen die op 31 maart 2010 plaatsvonden en sindsdien niet (of niet in betekende mate) zijn gewijzigd, terwijl jurisprudentie op dit punt deze uitzondering op de vergunningplicht consequent aanzienlijk nuanceert c.q. beperkt. De lijn die met name de ABRvS op dit punt met meerdere uitspraken heeft uitgezet⁵⁹, zou wat mij betreft uitstekend in een AMvB kunnen worden verwoord. Als de Regering zou vinden dat deze lijn van de ABRvS niet in overeenstemming is met de Habitatrictlijn, zou het voor de hand liggen dat dit standpunt in de AMvB waarin de huidige uitzondering voor bestaand gebruik gecontinueerd wordt, nader toegelicht wordt. Het is zeker niet wenselijk dat, net als nu onder de Wet natuurbescherming is gebeurd, in de toelichting niet eens wordt ingegaan op deze jurisprudentie en simpelweg gesteld wordt dat de uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik wordt gecontinueerd,

terwijl de ABRvS deze regeling consequent anders interpreteert.⁶⁰ Daarbij past nog wel de opmerking dat de regeling in art. 19d lid 3, Nbw 1998 ten aanzien van het vergunningvrije bestaand gebruik – waarop eerdergenoemde jurisprudentie betrekking heeft – een iets andere formulering kent dan de uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik in de Wet natuurbescherming en zoals deze voor de Omgevingswet is voorzien. Op grond van art. 19d lid 3, Nbw in samenhang met de definitie van bestaand gebruik in art. 1, sub m, Nbw gold er een uitzondering voor 'gebruik' dat op 31 maart 2010 bij het bevoegd gezag bekend was, of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn, tenzij sprake was van een project met mogelijk significante gevolgen. Op grond van de Wet natuurbescherming (en straks dus ook op grond van de Omgevingswet) geldt de uitzondering op de vergunningplicht alleen voor andere handelingen die op 31 maart 2010 bekend waren, of redelijkerwijs bekend hadden kunnen zijn, bij het bevoegd gezag en sedertdien niet of niet in betekende mate zijn gewijzigd. Echter, ik betwijfel of dit leidt tot een wijziging in de jurisprudentie van de ABRvS. Daarvoor is het volgende van belang. Een activiteit die nu als 'andere handeling' kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld: het hebben van een veehouderij), is in het verleden opgericht. De eerdere oprichting van deze veehouderij moet als project worden aangemerkt. Zolang de bestaande veehouderij geen fysieke wijzigingen ondergaat (bijvoorbeeld de bouw van een nieuwe stal) moet de huidige exploitatie echter als een andere handeling worden aangemerkt.⁶¹ Op grond van de huidige regeling in de Wet natuurbescherming is de huidige exploitatie vergunningvrij, mits het bevoegd gezag op 31 maart 2010 bekend was, of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn, met de exploitatie van de veehouderij en deze exploitatie sedertdien niet, of niet in betekende mate, is gewijzigd. Het lijkt mij niet goed voorstelbaar dat de ABRvS bij toepassing van deze regeling voorbijgaat aan de vraag of de oprichting van de veehouderij op de juiste wijze aan art. 6 lid 3 en 4, Habitatrictlijn is getoetst, enkel en alleen omdat de regeling in art. 2.9 lid 2, Wet natuurbescherming beperkt is tot 'andere handelingen' en de regeling in art. 19d lid 3, Nbw conform de definitie van art. 1, sub m, Nbw, van toepassing was op 'gebruik', voor zover geen sprake is van een project met mogelijk significant negatieve gevolgen. Dit zou er immers toe kunnen leiden dat een bestaande veehouderij, die nadat het gebiedsbeschermingsregime van de Habitatrictlijn van kracht werd, is opgericht en sinds 31 maart 2010 niet is gewijzigd, vergunningvrij is – terwijl voor deze veehouderij op grond van de Habitatrictlijn had moeten worden getoetst aan art. 6 lid 3 en 4, van deze richtlijn. Deze veehouderij is immers nu een andere handeling. Dit is slechts anders indien aangenomen zou moeten worden dat de veehouderij nog steeds (ook of gedeeltelijk) als project moet worden gekwalificeerd – waardoor de uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik niet zou gelden en er mogelijk sprake is van een handhavingssituatie (omdat nimmer getoetst is aan art.

55 Art. 9 lid 5, Spoedwet wegverbreding resp. art. 13 lid 8, Tracéwet.

56 Het betreft hier een AMvB op grond van art. 5.18 Omgevingswet.

57 Art. 2.9 lid 2, Wet natuurbescherming.

58 Zie M.M. Kaajan, *Natuurbescherming in vogelvlucht; actualiteit en vragen uit de praktijk*, *M en R* 2016/73.

59 O.a. ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656; ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891 en ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3070.

60 Zie o.a. ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3070; ABRvS 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1946 en ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:537.

61 ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5737.

6 lid 3 en 4, Habitatrichtlijn terwijl deze veehouderij wel leidt tot mogelijk significant negatieve effecten op een Natura 2000-gebied). Dit lijkt echter niet te stroken met de jurisprudentie van de ABRvS waarin enkel wordt overwogen dat de huidige exploitatie van de veehouderij wordt aangemerkt als andere handeling en waarin niet meer de vraag aan de orde komt of de veehouderij in het verleden, bij oprichting, een vergunningplichtig project was.⁶² In de jurisprudentie van de ABRvS onder de Nbw wordt, voor de vraag of met succes een beroep kan worden gedaan op de uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik, verder niet bepalend geacht of een bepaalde activiteit als 'andere handeling' of als 'project met mogelijk significante gevolgen' moet worden aangemerkt. Zou, ten slotte, de uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik in art. 2.9 lid 2, Wet natuurbescherming inderdaad zo moeten worden geïnterpreteerd dat alleen activiteiten die bij aanvang alleen als 'andere handeling' kunnen worden aangemerkt – en die dus nooit zijn gestart als project – vergunningvrij zijn, dan is de meerwaarde van deze uitzondering op de vergunningplicht zeer beperkt. Dan zal de huidige exploitatie van de veehouderij ook niet meer vergunningvrij zijn – ook niet als deze exploitatie sinds 31 maart 2010 ongewijzigd is, omdat aan de exploitatie van de veehouderij de oprichting van deze veehouderij voorafgegaan is én oprichting en exploitatie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en daarmee dus als behorende tot hetzelfde project moeten worden aangemerkt. Kort en goed: het verdient – alleen al vanwege bovenstaande overpeinzingen – aanbeveling dat de MvT bij de Aanvullingswet Natuur (of bij het Aanvullingsbesluit Natuur) nader ingaat op de reikwijdte van de uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik.

Wat betreft de vergunningprocedure zelf is hier nog relevant te vermelden dat deze – ervan uitgaande dat de Omgevingswet op dit punt niet zal wijzigen – een andere beslistermijn zal kennen dan onder de Wet natuurbescherming. Onder de Omgevingswet geldt voor een enkelvoudige aanvraag om een vergunning een beslistermijn van 8 weken; bij een meervoudige aanvraag is deze termijn 12 weken. In beide gevallen kan de beslistermijn eenmalig met zes weken worden verlengd.⁶³ De *lex silencio positivo* is niet van toepassing.⁶⁴

Met toepassing van art. 16.65 Omgevingswet kunnen activiteiten worden aangewezen waarvoor de aanvraag om een vergunning wordt behandeld met toepassing van afd. 3.4 Awb. In dat geval geldt een beslistermijn van maximaal 26 weken, eenmaal te verlengen met zes weken.⁶⁵ Het is onduidelijk of het voornemen bestaat om op (bepaalde) natuur-

toestemmingen afd. 3.4 Awb van toepassing te verklaren. De beslistermijn zal worden opgeschort indien compenserende maatregelen getroffen moeten worden. In dat geval wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld om de aanvraag op dit punt aan te vullen.⁶⁶ Op grond van de Wet natuurbescherming geldt nu een beslistermijn van 13 weken, eenmalig te verlengen met 7 weken.⁶⁷ Zeker bij de meer omvangrijke, c.q. ecologisch ingewikkelde activiteiten, zal een beslistermijn van 8-13 weken niet vaak haalbaar zijn. Het kan ook worden betwijfeld of het wel zo zinvol is om zo'n beslistermijn in de wet op te nemen. Aan de andere kant is het ook begrijpelijk dat – uitgaande van de wens om de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te integreren – dat voor een enkelvoudige omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit niet een andere termijn zal gelden. Wat nog een optie zou kunnen zijn, is dat afd. 3.4 Awb van toepassing wordt verklaard op een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteiten, waarbij tegelijkertijd de mogelijkheid bestaat om bij afzonderlijk besluit afd. 3.4 Awb buiten toepassing te laten – bijvoorbeeld als toepassing van afd. 3.4 Awb niet bijdraagt aan een versnelling van de besluitvorming, of als aangetoond is dat vergunningverlening kan plaatsvinden met toepassing van de algemene beslistermijnen voor een enkelvoudige of meervoudige omgevingsvergunning.

Als eenmaal een vergunning is verleend, treedt deze twee weken na bekendmaking in werking. Als binnen deze twee weken een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend, treedt de vergunning pas in werking zodra op het verzoek is beslist (en het verzoek is afgewezen). Deze regeling is opgenomen in art. 16.79 lid 1 en lid 2, Omgevingswet. Met de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet is overigens voorzien in een wijziging van deze regeling. Uitgangspunt wordt dan dat een verleende vergunning de dag na bekendmaking in werking treedt en dat bij AMvB gevallen kunnen worden aangewezen waarbij de omgevingsvergunning pas vier weken nadat deze bekendgemaakt is, in werking treedt.⁶⁸ Maar ook deze termijn is wat mij betreft te kort en past niet goed in het huidige systeem. Met Backes en Houben meen ik dat het veel meer voor de hand ligt om onder de Omgevingswet op dit punt te kiezen voor een regeling die overeenkomt met art. 6.1 lid 2, Wabo, zodat de omgevingsvergunning voor een natuuractiviteit pas zes weken nadat deze is bekendgemaakt in werking treedt, tenzij gedurende deze periode een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend.⁶⁹ Het is mijns inziens voor de praktijk ook verwarrend als de beroepstermijn langer is dan de termijn waarbinnen voorkomen kan worden dat een besluit in werking treedt door het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening.

62 ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5737.

63 Art. 16.64 lid 1, resp. lid 2, Omgevingswet.

64 Dit volgt uit art. 16.64 lid 3, Omgevingswet.

65 Aangenomen kan worden dat deze langere beslistermijn alleen geldt, indien op grond van de Omgevingswet art. 3.4 Awb van toepassing is. Zou het bevoegde bestuursorgaan bij afzonderlijk besluit afd. 3.4 Awb van toepassing verklaren, dan kan aangenomen worden dat de beslistermijn uit de bijzondere wet nog steeds van toepassing is. Zie hiervoor ABRvS (vz.) 18 december 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ5152, JM 2007/24.

66 Art. 16.77a Omgevingswet, gelijk nu is geregeld in art. 5.1 lid 3, Wet natuurbescherming.

67 Art. 5.1 lid 1, resp. lid 2, Omgevingswet.

68 Art. 1.1, EQ, van de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet.

69 C.W. Backes en A. Houben, *Vertraagde inwerkingtreding van besluiten met mogelijk onherstelbare gevolgen voor de leefomgeving? – Wabo versus Wet natuurbescherming*, *M en R* 2016/138.

3.7 Plannen

Op grond van art. 6 lid 3, Habitatrichtlijn, moet een passende beoordeling worden verricht voor plannen met significant negatieve effecten op een Natura 2000-gebied. Deze verplichting wordt opgenomen in het nieuwe art. 16.53a Omgevingswet. Het inhoudelijke beoordelingskader zal vervolgens worden vastgesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving, op grond van het nieuwe art. 2.31a Omgevingswet.

Verwacht mag worden dat deze regels overeenkomen met art. 6 lid 3 en 4, Habitatrichtlijn c.q. art. 2.8 lid 3 e.v., Wet natuurbescherming. De regels zullen er in dat geval, samengevat, op neerkomen dat plannen met significant negatieve gevolgen alleen kunnen worden vastgesteld indien, aan de hand van een passende beoordeling, verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast. Indien dit niet verzekerd is, kan het plan alleen worden vastgesteld bij het ontbreken van alternatieven en indien sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, en moeten compenserende maatregelen getroffen worden. De verplichting om een plan-mer vast te stellen zodra sprake is van een plan waarvoor een passende beoordeling moet worden verricht, is reeds opgenomen in art. 16.36 lid 2, Omgevingswet.⁷⁰

4. Afronding

4.1 Minder overzicht

De wettelijke basis voor natuurbescherming in Nederland wordt gevormd door de Habitat- en Vogelrichtlijn. Daar valt niet veel aan te veranderen zolang deze richtlijnen ongewijzigd blijven. Het blijft een rechtsgebied dat inhoudelijk als ingewikkeld wordt ervaren, in het bijzonder doordat ecologische doelen in een juridische mal zijn gegoten. Maar ook dat is grotendeels het gevolg van de Europese verplichtingen. Het enige dat Nederland kan doen zolang de Vogel- en Habitatrichtlijn niet wijzigen, is de wijze waarop in Nederland invulling wordt gegeven aan deze Europese verplichtingen, zo overzichtelijk mogelijk te houden. Niet alleen omdat dit de leesbaarheid van een wettelijke regeling bevordert, maar ook – en niet in de laatste plaats – omdat dit een belangrijke bijdrage levert aan de toepasbaarheid van deze wettelijke regeling. Een leesbare regeling kan voorkomen dat besluitvorming en procedures over deze besluitvorming onvoorspelbaar worden en dat vanwege formele gebreken besluiten worden vernietigd. Daar is niemand mee gebaat – en zeker de natuur niet. Met de Wet natuurbescherming is een goede poging gedaan om het natuurbeschermingsrecht eenvoudig op te schrijven. Het is een overzichtelijke wet, waarin de bevoegdheden en verplichtingen helder zijn omschreven; een verademing na de Natuurbeschermingswet 1998 die door de vele wijzigingen nauwelijks meer goed leesbaar was. Dit overzichtelijk geheel raakt verloren met de

Omgevingswet; dat is een feit. Uiteraard is dat logisch – als men uitgaat van de wens om de Wet natuurbescherming te integreren in de Omgevingswet. Immers, het is zeer goed voorstelbaar dat de structuur en systematiek van de Omgevingswet niet (meer) kan worden aangepast op zo'n manier dat deze overeenkomt met de Wet natuurbescherming. Het is alleen wel erg jammer dat de keuze gemaakt is om de Wet natuurbescherming te integreren.

4.2 Gemiste kansen voor verbetering

Als deze keuze niet meer teruggedraaid zal (kunnen) worden – en ik verwacht dat dit het geval is – lijkt de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet het uitgelezen moment om, bij de vraag hoe de natuurbescherming vormgegeven moet worden, juist weer voorbij de huidige tekst van de Wet natuurbescherming te kijken en te onderzoeken in hoeverre deze tekst aanpassing behoeft. Ik noemde al het ontbreken van een duidelijke regeling over het vergunningvrij zijn van 'bestaand gebruik', waarbij de jurisprudentie van het HvJ EU en de ABRvS in de wet wordt gecodificeerd – of waarbij toch ten minste de huidige regeling (met als belangrijk element de peildatum van 31 maart 2010) wordt genuanceerd. Een belangrijk aandachtspunt in de praktijk is verder de vraag in hoeverre ontwikkelingsruimte uit het Programma Aanpak Stikstof bij een bestemmingsplan (omgevingsplan) kan worden gereserveerd. Deze vraag leidt tot de meer algemene vraag op welke wijze de toets naar de mogelijke significant negatieve effecten van een plan kan worden 'doorgeschoven' naar een later moment – om zo te vaststelling van plannen te vergemakkelijken. Zeker onder de Omgevingswet, waarbij de omgevingsplannen nog veel flexibiliteit kennen – dat is immers een van de belangrijke uitgangspunten van de Omgevingswet! – zal een toetsing naar de mogelijke significant negatieve effecten van zo'n flexibel (ruim en dus variabel) plan de praktijk de nodige hoofdbreken opleveren. Een regeling in de Omgevingswet die het mogelijk maakt om, mits aan (voldoende) randvoorwaarden is voldaan, de toetsing van effecten op Natura 2000-gebieden of beschermde soorten, niet al bij vaststelling van het plan maar op een later moment te mogen verrichten, zou voor de praktijk wenselijk zijn. Het komt mij voor dat de wetgever hier een belangrijke rol heeft – en het is m.i. ook voor de praktijk zeer onwenselijk als de invulling van de (on)mogelijkheden pas bij de rechter plaatsvindt. De (gemeentelijke) praktijk worstelt verder met de ont koppeling tussen het slopen van gebouwen en de toets aan de effecten op beschermde soorten. Op grond van de Wabo kan sloop nu zonder vergunning plaatsvinden en is een melding voldoende. Als gevolg van het ontbreken van de vergunningplicht vindt in de praktijk geen enkele toets naar mogelijke effecten op beschermde soorten en gebieden plaats. Een extra complicatie daarbij is ook nog eens dat B&W als gevolg van de melding op de hoogte raken van een voorgenomen sloop, maar GS dan wel de minister het bevoegd gezag is voor de gebieds- en soortenbescherming. Dit zal onder de Omgevingswet niet anders zijn. De integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet is

⁷⁰ Met dien verstande dat de verwijzing in dit artikel naar art. 2.8 Wet natuurbescherming in de Aanvullingswet Natuur wordt vervangen door art. 16.53a Omgevingswet.

mijns inziens een uitgelezen kans om e.e.a. nog eens nader in ogenschouw te nemen.

Opvallend zijn verder de volgende onderdelen uit de Aanvullingswet Natuur. Ten eerste de met art. 18.3 Omgevingswet geboden mogelijkheid dat, bij een meervoudige omgevingsvergunning, meerdere bestuursorganen bevoegd zijn tot handhaving.⁷¹ Het komt mij voor dat het veeleer voor de hand ligt dat bij een meervoudige omgevingsvergunning het bestuursorgaan dat advies en instemming heeft verleend (voor de Natura 2000-activiteit), bevoegd is te handhaven voor zover het een overtreding van de verleende vergunning betreft met een significant negatief effect op een Natura 2000-gebied, en dat voor het overige B&W bevoegd zijn tot handhaving. Het neerleggen van deze bevoegdheid bij twee bestuursorganen zal tot afstemmingsproblemen – en daardoor wellicht tot het afzien van handhaving – kunnen leiden. Opvallend is verder nog ten slotte dat een met art. 1.10 lid 3, Wet natuurbescherming vergelijkbare bepaling in de Omgevingswet niet lijkt terug te komen. Op grond van dit artikel moet bij het treffen van maatregelen op grond van de Wet natuurbescherming rekening worden gehouden met de vereisten op grond van economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Wellicht wordt een vergelijkbare bepaling straks opgenomen in een van de (uitvoerings)AMvB's, maar in de toelichting bij de consultatieversie wordt hieraan geen aandacht besteed.

4.3 Ten slotte

Welk effect de Omgevingswet uiteindelijk materieel zal hebben op de natuurbescherming, is op dit moment niet vast te stellen. Dat komt vooral doordat de Aanvullingswet Natuur alleen nog maar de procedurele inpassing van de natuurbescherming in de Omgevingswet regelt en de materiële invulling, via het Aanvullingsbesluit Natuur, op een later moment bekend wordt. De voorgestelde regels zijn zo ruim, dat uiteindelijk onder de Omgevingswet eenzelfde niveau van natuurbescherming kan worden bereikt. Maar juist hierin schuilt ook het gevaar. De nu voorgestelde regels, in combinatie met de Omgevingswet zoals deze is aangenomen, bieden immers ook de mogelijkheid om uiteindelijk materieel te komen tot een heel ander niveau van natuurbescherming; strenger dan wel minder streng. Uit de toelichting op de consultatieversie kan worden afgeleid dat men geen ander beschermingsniveau voor ogen heeft; beleidsneutrale overgang is immers het uitgangspunt. Uit het voorgaande blijkt echter al dat dit uitgangspunt niet in alle gevallen wordt nageleefd. Aan de toelichting kan m.i. verder weinig waarde worden gehecht. Immers, de Omgevingswet, in combinatie met de Aanvullingswet Natuur, biedt de ruimte voor een ander niveau van natuurbescherming. Er voldoende waarborgen om te verzekeren dat straks, bij AMvB, niet voor een ander beschermingsniveau gekozen zal kunnen worden, ontbreken.

Leuker kan het natuurbeschermingsrecht niet worden – want de normen uit de Habitat- en Vogelrichtlijnen bepalen in belangrijke mate dit rechtsgebied; en deze normen wijzigen niet. Makkelijker wordt het met de Omgevingswet ook niet, zeker niet in vergelijking met de Wet natuurbescherming. Helaas!

⁷¹ Zie ook pag. 112 van de toelichting op de consultatieversie van de Aanvullingswet Natuur.