

Handboek Natuurbeschermingsrecht

Handboek Natuurbeschermingsrecht

Paul Herder
Sander Kole
Peter Mendelts
Fleur Onrust
Maurice Stassen
Teun Verstappen
Alexandra de Waard



Berghauser Pont Publishing
Postbus 14580
1001 LB Amsterdam
www.berghauserpont.nl
Omslagontwerp: Rosanna Zito, Zedline.
1e druk, 2017
ISBN: 9789491930881
NUR: 823
© 2017 Berghauser Pont Publishing



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro). Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

Het Nederlandse natuurbeschermingsrecht valt uiteen in gebiedsbescherming en soortenbescherming. Deze tweedeling bestond ook al onder het voorgaande wettelijke regime. Voordat de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking trad was het natuurbeschermingsrecht verdeeld over een tweetal wetten, te weten de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw) en de Flora en faunawet (hierna: Ffw). Gebiedsbescherming was geregeld in de Nbw en soortenbescherming was geregeld in de Ffw. Daarnaast bestond de Boswet, waarin onder meer bepalingen over houtopstanden waren neergelegd. Deze drie wettelijke regimes zijn thans, met enige aanpassingen in de Wnb opgenomen.

De tweedeling in gebieds- en soortenbescherming komt niet voort uit de toepasselijke Europese richtlijnen waarop onze Nederlandse natuurbeschermingsregelgeving is gebaseerd. In de relevante richtlijnen de Habitatrichtlijn (hierna: HRL) en Vogelrichtlijn (hierna: VRL) wordt zowel gebieds- als soortenbescherming behandeld. Hoewel gebieds- en soortenbescherming in de Wnb in één wet is opgenomen, geldt nog altijd dat (net als onder het voorgaande wettelijk kader) dat de systemen voor vergunning- en ontheffingsverlening voor gebieds- en soortenbescherming apart zijn geregeld, thans in verschillende hoofdstukken in plaats van in verschillende wetten. In de Ffw kwam overigens ook een gebiedsbeschermend instrument voor, te weten de beschermde leefomgeving. In de praktijk is er echter nooit van dit instrument gebruik gemaakt.

In de Wnb wordt meer betekenis gegeven aan provinciale besluitvorming. Faunabeheerplannen vormen de basis voor beslissingen op het gebied van jacht, beheer en schadebestrijding. Daarnaast dienen jachthouders met een jachtgeweer zich verplicht aan te sluiten bij de regionale wildbeheereenheden.

De impact van deze vernieuwingen worden in het hoofdstuk jacht, beheer en schadebestrijding uiteengezet. Daarnaast worden de wetsartikelen in een logische volgorde genoemd en uitgelegd. Er is ruim aandacht voor de vrijstellingen en ontheffingen die in het kader van de nieuwe wet gegeven kunnen worden, alsmede voor de verplichtingen van de daarmee gemoeide personen. Tenslotte is er aandacht voor de onderliggende regelgeving, het Besluit en de Regeling Natuurbescherming.

Er is een afzonderlijk hoofdstuk opgenomen over subsidiëring van natuurbeheer en natuurontwikkeling. Dit betreft een onderwerp dat niet in de Wnb zelf is geregeld maar dat voor de praktijk van de natuurbescherming zeer van belang is.

Burgers en bedrijven kunnen schade ondervinden als gevolg van een besluit op grond van de Wnb. De in het wild levende dieren kunnen eveneens schade aanrichten. In het hoofdstuk over nadeelcompensatie worden de mogelijkheden besproken om een tegemoetkoming in de schade te ontvangen.

Daarnaast zal worden ingegaan op het handhavingsinstrumentarium waarin de Wnb voorziet. Zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de voorschriften van de Wnb komen hierbij aan de orde.

De doorwerking van het natuurbeschermingsrecht in de ruimtelijke ordening komt aan bod in het hoofdstuk Wet natuurbescherming en Wet ruimtelijke ordening. Hierbij wordt uitgebreid ingegaan op de Natura 2000-plantoets. Deze verplichte Natura 2000-plantoets is aan de orde bij de vaststelling van (onder meer) een bestemmingsplan dat significante gevolgen kan hebben voor de waarden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. De Natura 2000-plantoets is complex en levert in de praktijk veel vragen en beperkingen op. De relevantie van de Natura 2000-plantoets is groot. Een bestemmingsplan komt voor vernietiging in aanmerking, indien de Natura 2000-planoets niet goed is uitgevoerd. Herstel van dit gebrek zal vaak niet mogelijk zijn.

Tot slot wordt de relatie tussen de Wnb en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: 'Wabo') beschreven. Hierbij wordt nader ingegaan op het (vrijwillige) aanhaken van de Natura 2000-activiteiten en de Flora- en fauna-activiteiten (activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving) bij andere daarmee onlosmakelijk samenhangende activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Voorts wordt stil gestaan bij de mogelijkheid deze voor een project op grond van de Wnb benodigde natuurtoestemming(en) los te koppelen van de aanvraag om omgevingsvergunning en de daarmee samenhangende procedurele complicaties. Ten slotte wordt een doorkijk geven naar de Omgevingswet.

In dit boek willen wij een inleiding geven in het natuurbeschermingsrecht onder de Wet natuurbescherming. Aan de hand van jurisprudentie en de wetsgeschiedenis hopen wij u met vragen op weg te helpen.

Het manuscript is afgerond op 1 mei 2017 wijzigingen na die datum zijn nog beperkt meegenomen.

De auteurs

Inhoud

Voorwoord

V

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Overzicht van het internationale natuurbeschermingsrecht | 1 |
| 1.1 | Inleiding..... | 1 |
| 1.2 | Internationale verdragen | 1 |
| 1.2.1 | Verdrag van Bonn | 1 |
| 1.2.2 | Verdrag van Bern | 2 |
| 1.2.3 | Verdrag van Ramsar | 4 |
| 1.2.4 | De betekenis van de internationale verdragen voor de rechtspraak... 5 | |
| 1.3 | EU-richtlijnen | 5 |
| 1.3.1 | De Vogelrichtlijn | 5 |
| 1.3.2 | De Habitatrichtlijn..... | 11 |
| 1.3.3 | De betekenis van de Vogel- en de Habitatrichtlijn in de Nederlandse rechtsorde..... | 20 |
| 2 | Natuurbeleid en monitoring | 22 |
| 2.1 | Inleiding..... | 22 |
| 2.2 | Nationale natuurvisie..... | 22 |
| 2.3 | Provinciale natuurvisie | 24 |
| 2.4 | Monitoring en onderzoek | 25 |
| 3 | Gebiedsbescherming | 27 |
| 3.1 | Inleiding..... | 27 |
| 3.2 | Algemene beschermingsmaatregelen | 27 |
| 3.3 | Natura 2000-gebieden | 31 |
| 3.3.1 | Aanwijzing Natura 2000-gebieden | 31 |
| 3.3.2 | Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen | 35 |
| 3.3.2.1 | Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen | 35 |
| 3.3.2.2 | Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden | 37 |
| 3.3.2.3 | De vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid Wnb en de uitzonderingen daarop | 40 |
| 3.3.2.4 | De natuurtoets voor plannen | 56 |
| 3.3.2.5 | Aanschrijvingsbevoegdheid en de bevoegdheid om herstel- of behoudmaatregelen te treffen..... | 58 |
| 3.3.2.6 | Toegangsbeperkingsbesluit..... | 61 |
| 4 | Soortbescherming | 63 |
| 4.1 | Soortenbescherming in Nederland | 63 |
| 4.2 | Soortenbescherming stappenplan | 63 |
| 4.3 | Bevoegd gezag soortenbescherming | 65 |
| 4.4 | Handhaving..... | 66 |
| 4.5 | Rechtsbescherming | 67 |
| 4.6 | Overgangsrecht soortenbescherming | 67 |

| | | |
|----------|---|-----|
| 4.7 | Zorgplicht | 68 |
| 4.7.1 | Inleiding..... | 68 |
| 4.7.2 | Handhaving van de zorgplicht..... | 69 |
| 4.8 | Verboden algemeen | 70 |
| 4.8.1 | Inleiding..... | 70 |
| 4.8.2 | Opzetvereiste..... | 70 |
| 4.8.3 | Ontheffingen en vrijstellingen | 74 |
| 4.9 | Beschermingsregime soorten Vogelrichtlijn..... | 74 |
| 4.9.1 | Inleiding..... | 74 |
| 4.9.2 | Reikwijdte beschermingsregime soorten Vogelrichtlijn..... | 74 |
| 4.9.3 | Artikel 1 Vogelrichtlijn..... | 76 |
| 4.9.4 | Verboden voor vogels | 77 |
| 4.9.4.1 | Inleiding..... | 77 |
| 4.9.4.2 | Doden en vangen | 77 |
| 4.9.4.3 | Verbod nesten, rustplaatsen en eieren te vernielen, beschadigen of weg te nemen..... | 78 |
| 4.9.4.4 | Nesten en vaste rust- en verblijfplaatsen van vogels | 78 |
| 4.9.4.5 | Vernielen, beschadigen en wegnemen | 81 |
| 4.9.4.6 | Eieren rapen en onder zich hebben..... | 82 |
| 4.9.4.7 | Kievitseieren..... | 82 |
| 4.9.4.8 | Verstoren van vogels | 82 |
| 4.9.4.9 | Verkoop en handelsverbod | 85 |
| 4.10 | Beschermingsregime strikt beschermde soorten | 86 |
| 4.10.1 | Inleiding..... | 86 |
| 4.10.2 | Strikt beschermde soorten | 87 |
| 4.10.3 | Verdrag van Bern en Verdrag van Bonn | 87 |
| 4.10.4 | Doden van strikt beschermde soorten | 90 |
| 4.10.5 | Verbod op verstoren van strikt beschermde soorten..... | 91 |
| 4.10.6 | Beschermen van eieren | 93 |
| 4.10.7 | Beschermen van voortplantingsplaatsen en rustplaatsen | 93 |
| 4.10.7.1 | Inleiding..... | 93 |
| 4.10.7.2 | Broed- en rustplaatsen | 93 |
| 4.10.8 | Strikt beschermde plantensoorten | 95 |
| 4.10.8.1 | Inleiding..... | 95 |
| 4.10.8.2 | Verkoop, vervoer, handelen..... | 96 |
| 4.11 | Beschermingsregime andere soorten..... | 97 |
| 4.12 | Uitzonderingen op de verboden | 99 |
| 4.12.1 | Inleiding..... | 99 |
| 4.12.2 | Mitigerende maatregelen versus compenserende maatregelen bij soortenbescherming..... | 100 |
| 4.12.3 | Ontheffing van de verboden | 101 |
| 4.12.4 | Algemene vereisten voor een ontheffing voor alle beschermde soorten..... | 102 |
| 4.12.5 | Geen andere bevredigende oplossing..... | 103 |
| 4.12.6 | Ontheffingsgronden..... | 104 |
| 4.12.7 | Ontheffingsgronden voor vogels | 105 |
| 4.12.8 | Ontheffingsgronden voor strikt beschermde soorten..... | 105 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 4.12.9 | Ontheffingsgronden voor andere soorten | 106 |
| 4.12.10 | Ontheffingsgronden voor vogels, strikt beschermde soorten en overige soorten nader toegelicht..... | 107 |
| 4.12.10.1 | Inleiding..... | 107 |
| 4.12.10.2 | Ad 1) Belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid..... | 107 |
| 4.12.10.3 | Ad 2) Ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren | 108 |
| 4.12.10.4 | Ad 3) Ter bescherming van flora of fauna..... | 110 |
| 4.12.10.5 | Ad 4) Voor onderzoek of onderwijs | 111 |
| 4.12.10.6 | Ad 5) Kleine hoeveelheden | 112 |
| 4.12.11 | Aanvullende ontheffingsgronden voor vogels | 113 |
| 4.12.12 | Aanvullende ontheffingsgronden voor strikt beschermde soorten en overige soorten nader toegelicht..... | 114 |
| 4.12.12.1 | Inleiding..... | 114 |
| 4.12.12.2 | Ad 6) Dwingende redenen van groot openbaar belang | 114 |
| 4.12.13 | Aanvullende ontheffingsgronden voor andere soorten | 117 |
| 4.12.14 | Staat van instandhouding van de soort | 118 |
| 4.13 | Vrijstellingen | 121 |
| 4.13.1 | Inleiding..... | 121 |
| 4.13.2 | Vrijstelling middels gedragcodes | 122 |
| 4.13.3 | Meldingenstelsel | 123 |
| 4.14 | Actieve soortenbescherming..... | 123 |
| 4.14.1 | Inleiding..... | 123 |
| 4.14.2 | Maatregelen; Aan de natuur onttrekken en exploitatie..... | 126 |

5 Jacht, beheer en schadebestrijding 127

| | | |
|---------|---|-----|
| 5.1 | Inleiding..... | 127 |
| 5.2 | Beheer van populaties in het wild levende dieren | 127 |
| 5.3 | Faunabeheereenheid | 128 |
| 5.4 | Faunabeheerplan..... | 128 |
| 5.5 | Wildbeheereenheid..... | 130 |
| 5.6 | Beheer en schadebestrijding | 131 |
| 5.6.1 | Beheer en schadebestrijding | 131 |
| 5.6.2 | Vrijstellingen in het kader van schade- en overlastbestrijding..... | 131 |
| 5.6.2.1 | Ingeval van schade | 131 |
| 5.6.2.2 | Ingeval van overlast | 135 |
| 5.6.2.3 | Ontheffingen in het kader van beheer..... | 136 |
| 5.6.2.4 | Aanwijzingen | 137 |
| 5.6.2.5 | Bestrijden van exoten..... | 138 |
| 5.6.2.6 | Middelen voor vangen en doden van dieren | 139 |
| 5.7 | Jacht | 141 |
| 5.7.1 | Jacht | 141 |
| 5.7.2 | Jachtrecht..... | 144 |
| 5.7.3 | Jachtmiddelen..... | 145 |
| 5.7.3.1 | Algemeen | 145 |
| 5.7.3.2 | Verboden middelen..... | 146 |
| 5.7.3.3 | Geweren | 147 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 5.74 | Eisen aan de uitvoering van de jacht | 150 |
| 5.75 | Jachtakte, eisen, verlenen en intrekken | 151 |
| 5.76 | Jachtverzekering | 155 |
| 5.77 | Weidelijkheid | 156 |
| 5.8 | Jachtvogels en eendenkooien | 157 |
| 5.8.1 | Jachtvogels | 157 |
| 5.8.2 | Eendenkooien | 157 |
| 5.9 | Algemene verboden | 158 |

6 De programmatische aanpak stikstof 160

| | | |
|-------|--|-----|
| 6.1 | Inleiding | 160 |
| 6.2 | Het Programma Aanpak Stikstof | 161 |
| 6.2.1 | Een nieuwe wettelijke basis | 161 |
| 6.2.2 | Procedure | 162 |
| 6.2.3 | Inhoud van het programma | 162 |
| 6.2.4 | Vier segmenten binnen het PAS | 163 |
| 6.3 | Het toedelen van ontwikkelingsruimte in toestemmingsbesluiten .. | 164 |
| 6.3.1 | Toestemmingsbesluiten en ontwikkelingsruimte | 164 |
| 6.3.2 | Referentiesituatie | 165 |
| 6.3.3 | Beleidsregels voor het toedelen van ontwikkelingsruimte | 167 |
| 6.3.4 | Bevoegd gezag | 169 |
| 6.3.5 | Afboeken met AERIUS Register | 169 |
| 6.4 | Het 'toedelen' van depositieruimte aan meldingen | 169 |
| 6.5 | De PAS onder vuur | 171 |
| 6.6 | Definitief einde aan het 'extern salderen' | 173 |

7 Subsidieregelingen ten behoeve van natuur 175

| | | |
|---------|---|-----|
| 7.1 | Inleiding | 175 |
| 7.2 | Europese staatssteunregels | 176 |
| 7.3 | Europese subsidieregelingen | 177 |
| 7.3.1 | Inleiding | 177 |
| 7.3.2 | LIFE-programma | 177 |
| 7.3.3 | Europees Plattelandsontwikkelingsprogramma | 180 |
| 7.3.3.1 | Inleiding | 180 |
| 7.3.3.2 | POP2 | 180 |
| 7.3.3.3 | Het vigerende POP3-programma | 181 |
| 7.4 | Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer | 182 |
| 7.4.1 | Subsidiestelsel | 182 |
| 7.4.2 | Natuurbeheerplan | 183 |
| 7.4.3 | Openstelling en subsidieverlening | 184 |
| 7.4.4 | Agrarisch natuurbeheer | 185 |
| 7.4.5 | Natuurbeheer | 187 |
| 7.4.6 | Landschapsbeheer | 188 |
| 7.4.7 | Betaalverzoeken | 188 |
| 7.5 | Controle en handhaving | 188 |
| 7.6 | Slotsom | 189 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 8 | Nadeelcompensatie | 190 |
| 8.1 | Inleiding..... | 190 |
| 8.2 | Schadevergoeding in de Wet natuurbescherming | 190 |
| 8.2.1 | Inleiding..... | 190 |
| 8.2.2 | Grondslag..... | 191 |
| 8.2.2.1 | Het égalitébeginsel | 191 |
| 8.2.2.2 | Onverplichte nadeelcompensatie..... | 192 |
| 8.2.3 | Toepassing | 192 |
| 8.2.3.1 | Inleiding..... | 192 |
| 8.2.3.2 | Causaal verband | 193 |
| 8.2.3.3 | Speciale last..... | 193 |
| 8.2.3.4 | Abnormale last | 194 |
| 8.2.3.5 | Voorzienbaarheid | 195 |
| 8.2.3.6 | Faunaschade | 195 |
| 8.2.4 | Omgevingswet en nadeelcompensatieregeling in de Awb..... | 195 |
| | | |
| 9 | Handhaving van de Wet natuurbescherming | 197 |
| 9.1 | Inleiding..... | 197 |
| 9.2 | Toeziethouders | 197 |
| 9.3 | Bestuursrechtelijke handhaving van de Wnb | 198 |
| 9.3.1 | Inleiding..... | 198 |
| 9.3.2 | Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom | 198 |
| 9.3.3 | Intrekking of wijziging van de vergunning of ontheffing als her- stelsanctie..... | 199 |
| 9.3.4 | Bestuurlijke boete | 202 |
| 9.4 | Strafrechtelijke handhaving van de Wnb | 203 |
| | | |
| 10 | Wet natuurbescherming en Wet ruimtelijke ordening | 205 |
| 10.1 | Inleiding..... | 205 |
| 10.2 | Het bestemmingsplan en artikel 2.7 lid 1 Wnb | 206 |
| 10.3 | Andere ruimtelijke plannen en artikel 2.7 lid 1 Wnb | 206 |
| 10.4 | Referentiesituatie..... | 207 |
| 10.5 | Maximale planologische mogelijkheden..... | 209 |
| 10.6 | Doorschuiven onderzoeksverplichting | 210 |
| 10.7 | Representatieve invulling maximale planologische mogelijkheden? | 211 |
| 10.8 | Beperken maximale planologische mogelijkheden..... | 212 |
| 10.9 | Onmogelijkheden beperking maximale planologische mogelijkhe- den | 215 |
| 10.10 | Externe saldering | 216 |
| 10.11 | Plan-m.e.r.-plicht ex artikel 7.2a Wm | 217 |
| 10.12 | Relativiteitsvereiste | 218 |
| 10.13 | Doorwerking PAS naar het bestemmingsplan | 219 |
| 10.13.1 | Doorwerking PAS naar het bestemmingsplan?..... | 219 |
| 10.13.2 | Verwijzing naar passende beoordeling PAS..... | 220 |
| 10.13.3 | Een-op-een-inpassing prioritaire projecten onder verwijzing naar passende beoordeling PAS | 221 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 10.13.4 | Een-op-een-inpassing onherroepelijke Wnb-vergunningen | 221 |
| 10.13.5 | Een-op-een-inpassing PAS-meldingen | 222 |
| 10.13.6 | Aansluiting zoeken bij grenswaarde of drempelwaarde PAS | 222 |
| 10.14 | Soortenbescherming en uitvoerbaarheid bestemmingsplan | 222 |
| 10.15 | De Natura 2000-plantoets onder de Omgevingswet | 223 |

11 Wet natuurbescherming en Wet algemene bepalingen

| | | |
|----------------------------|--------------------------------------|------------|
| omgevingsrecht | | 225 |
| 11.1 | Relatie Wabo en Wnb..... | 225 |
| 11.2 | Onvolledige vergunningaanvraag | 226 |
| 11.3 | Verplicht aanhaken..... | 226 |
| 11.4 | Procedurale complicaties | 228 |
| 11.5 | Omgevingswet | 228 |
| Trefwoordenregister | | 231 |