

# VOORWOORD

Voor u ligt het boek *Natuur in de Omgevingswet*. Het boek geeft een uitvoerig overzicht van de onderwerpen die tot 1 januari 2024 werden geregeld in de Wet natuurbescherming, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming, en bij het verschijnen van dit boek zijn opgenomen in de Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving. Het natuurbeschermingsrecht is voortdurend in beweging. Met name de stikstofproblematiek krijgt veel aandacht, maar ook andere delen van het gebiedsbeschermingsrecht, het soortenbeschermingsrecht, jacht, populatiebeheer en schadebestrijding, de bescherming van houtopstanden en handhavingsaspecten blijven in ontwikkeling. Reden genoeg dus voor een boek dat specifiek ingaat op de plaats van het natuurbeschermingsrecht in het nieuwe wettelijk kader van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving. De auteurs hebben gemeend dat het ook zinvol is om in het boek aandacht te besteden aan het EU-rechtelijke en internationale kader en een aantal algemene onderwerpen die verband houden met de systematiek van de Omgevingswet. Zij hopen dat het boek daarmee een bijdrage kan leveren aan een beter begrip van de nieuwe wetssystematiek.

De wetgever heeft met het aanvullingsspoor natuur Omgevingswet een beleidsneutrale omzetting van de Wet natuurbescherming en bijbehorende uitvoeringsregelgeving naar de Omgevingswet beoogd. Dat neemt niet weg dat de structuur van de wet- en regelgeving drastisch is gewijzigd en de omzetting soms ook niet beleidsneutraal is. Dit boek beschrijft de systematiek van de nieuwe wet- en regelgeving en behandelt jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en nationale rechtspraak indien en voor zover die ook onder de nieuwe wet- en regelgeving van belang blijven. Het boek kan in een aantal opzichten worden gezien als de opvolger van het boek *Natuurbeschermingsrecht* uit 2017 en sluit hier wat betreft structuur, doelgroep en diepgang bij aan. Het boek *Natuur in de Omgevingswet* is geschreven voor de uitvoeringspraktijk. Het beoogt een hulpmiddel te zijn voor diegenen die in de praktijk met het natuurbeschermingsrecht te maken hebben (medewerkers van provincies, gemeenten, waterschappen, bedrijven, natuurbeschermingsorganisaties, adviesbureaus enz.). Het boek is echter ook geschikt voor het onderwijs op universitair en hbo-niveau en voor andere onderwijsinstellingen.

Zeven auteurs hebben meegewerkt aan dit boek. Chris Backes is hoogleraar Omgevingsrecht bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL) aan de Universiteit Utrecht. Luuk Boerema is juridisch adviseur (B&L Bestia et Lex), in Houwerzijl. Annelies Freriks is advocaat/partner bij ELEMENT Advocaten in Best en tevens als extern expert verbonden aan UCWOSL. Ralph Frins is als universitair hoofddocent

## VOORWOORD

Omgevingsrecht verbonden aan Tilburg University. Teus van Hattum was beleidsmedewerker natuur en biodiversiteit bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Fleur Onrust was tot 1 maart 2023 advocaat/partner bij ENVIR Advocaten en is sinds die datum advocaat/partner bij Six Advocaten. Frank Warendorf ten slotte is als jurist werkzaam bij de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant.

Marieke Kaajan was een van de auteurs van het eerdergenoemde boek *Natuurbeschermingsrecht* en is ook betrokken geweest bij de totstandkoming van dit boek. De auteurs danken haar voor haar betrokkenheid en input. Het boek is het resultaat van een gezamenlijke inspanning waarvoor de auteurs ook gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Ondanks de betrachte zorgvuldigheid zullen er mogelijk zaken ontbreken en blijven er uiteraard ook altijd verbeteringen mogelijk die wellicht in een volgende druk kunnen worden meegenomen. Wij staan dan ook open voor reacties en houden ons aanbevolen voor commentaar.

Dank gaat uit naar Wirt Soetenhorst en de medewerkers van Boom uitgeverij voor de uitstekende ondersteuning bij de totstandkoming van dit boek. De auteurs danken tevens Bente de Leeuw, student-assistente aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL) voor haar grote hulp bij het voltooien van de kopij.

Best, september 2023

Namens de auteurs,  
Annelies Freriks

# INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding voor het boek	1
1.2	Doel van het boek	3
1.3	Overgang naar natuur in de Ow	3
1.4	Leeswijzer	4
<b>2</b>	<b>Overzicht van internationaal, Europees en Benelux natuurbeschermingsrecht</b>	<b>5</b>
2.1	Inleiding	5
2.2	Internationale verdragen	6
2.2.1	Het biodiversiteitsverdrag	6
2.2.2	Het verdrag van Bern	9
2.2.3	Het verdrag van Ramsar	11
2.2.4	Verdrag van Bonn	13
2.2.5	Werelderfgoedverdrag	14
2.2.6	Cites	15
2.2.7	Internationale overeenkomst inzake tropisch hout	16
2.2.8	Betekenis van internationale verdragen in de rechtspraktijk	17
2.3	Europese regelgeving	18
2.3.1	Voorstel voor een verordening betreffende natuurherstel	18
2.3.2	Cites-verordening	21
2.3.3	Invasie-soortenverordening	23
2.3.4	EU-regelgeving met betrekking tot hout	25
2.3.5	Overige Europese regelgeving	28
2.4	Benelux-regelgeving	32
<b>3</b>	<b>Algemene inleiding instrumenten</b>	<b>35</b>
3.1	Doelstellingen van de Omgevingswet	35
3.2	Systematiek en instrumenten	36
3.2.1	Integratie van natuurbeschermingsrechtelijke instrumenten in de Ow	36
3.2.2	Decentralisatie en deregulering	37

3.2.3	De voor het natuurbeschermingsrecht belangrijkste kerninstrumenten van de Ow	38
3.3	Oogmerken	43
3.4	Taken en bevoegdheden	44
3.5	Flexibiliseringsinstrumenten	46
3.5.1	Maatwerkregels	47
3.5.2	Maatwerkvoorschriften	48
3.5.3	Gelijkwaardigheidsbepalingen	49
3.5.4	Experimenteerbepaling	50
3.6	Vergunningssystematiek (incl. enkelvoudige of meervoudige aanvraag)	50
3.7	Procedures	51
3.7.1	Aanvraag	51
3.7.2	Besluitvormingsprocedures	53
3.7.3	Advies en instemming	55
3.7.4	Intrekking of wijziging van besluiten	55
3.7.5	Beroep	56
3.8	Overgangsrecht	57
3.8.1	Besluiten etc.	57
3.8.2	Procedures	62
3.9	Rechten en tarieven	63
3.10	Zorgplicht en specifieke zorgplicht	64
3.11	Normadressaat	66
3.12	Gegevensverstrekking en monitoring	67
3.13	Ongewone voorvallen	69
3.14	Adviesorganen	71
<b>4</b>	<b>Gebiedsbescherming</b>	<b>73</b>
4.1	Inleiding	73
4.2	Natura 2000-gebieden	74
4.2.1	De aanwijzing van Natura 2000-gebieden	74
4.2.1.1	De EU-rechtelijke randvoorwaarden voor aanwijzing	75
4.2.1.2	De Nederlandse randvoorwaarden voor aanwijzing	78
4.2.1.3	De inhoud van een aanwijzingsbesluit	78
4.2.1.4	De aanwijzingsprocedure	82
4.2.1.5	Rechtsbescherming tegen de aanwijzing of niet aanwijzing	82
4.2.1.6	Wijziging c.q. actualisatie van een aanwijzing	84

4.2.1.7	Bescherming voorafgaand aan het van kracht worden van de aanwijzing	89
4.2.2	Rechtsgevolgen van een aanwijzingsbesluit	91
4.2.2.1	Inleiding	91
4.2.2.2	Relevante bepalingen habitatrichtlijn	91
4.2.2.3	Art. 4 vogelrichtlijn	96
4.2.2.4	Nationale rechtsgevolgen van de aanwijzing van een Natura 2000-gebied (overzicht)	98
4.2.3	Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen Natura 2000-gebieden	99
4.2.3.1	Vertrekpunt: provinciale taak	99
4.2.3.2	Uitzondering: Rijkstaak	99
4.2.3.3	Reikwijdte verplichting tot treffen van instandhoudings- en passende maatregelen	99
4.2.3.4	Beperken toegang (art. 2.45 Ow en art. 3.59 onder b sub 1 en 3.60 Bkl)	106
4.2.3.5	Verrichten feitelijke handelingen; aanbrengen van kentekenen	108
4.2.4	Zorgplicht belang gebiedsbescherming	109
4.2.5	Beheerplan Natura 2000	112
4.2.5.1	Inleiding	112
4.2.5.2	Bevoegdheid	112
4.2.5.3	Verplichte inhoud beheerplan Natura 2000	113
4.2.5.4	Mogelijke inhoud beheerplan Natura 2000	114
4.2.5.5	Eerste vaststelling beheerplan	115
4.2.5.6	Planprocedure en planperiode	115
4.2.5.7	Rechtsbescherming	115
4.2.6	Voorafgaande toetsing van plannen en projecten	116
4.2.6.1	Inleiding	116
4.2.6.2	Systematiek Ow op hoofdlijnen	116
4.2.6.3	Beschouwing van het begrip 'project'	118
4.2.6.4	Beschouwing van het begrip 'plan'	123
4.2.7	Mogelijk significante gevolgen: voortoets	124
4.2.7.1	Referentiesituatie bij de beoordeling van een 'project'	125
4.2.7.2	Referentiesituatie bij de beoordeling van een 'plan'	131
4.2.7.3	Externe werking	140
4.2.7.4	Gevolgen voor buitenlandse gebieden	142
4.2.8	Mogelijk significante gevolgen: passende beoordeling	143

4.2.8.1	Autonome ontwikkelingen in de passende beoordeling	144
4.2.8.2	Instandhoudings-/passende en beschermingsmaatregelen in de passende beoordeling	145
4.2.8.3	Onderscheid tussen beschermingsmaatregel en compenserende maatregel	149
4.2.8.4	Cumulatie	153
4.2.8.5	Zekerheid dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast	158
4.2.8.6	Uitzonderingen op verplichting om passende beoordeling te maken	163
4.2.9	Uitzonderingen op vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit	164
4.2.10	ADC-toets	165
4.2.10.1	Inleiding	165
4.2.10.2	Geen alternatieve oplossingen	166
4.2.10.3	Jurisprudentie over de alternatieventoets	168
4.2.10.4	Dwingende redenen van groot openbaar belang	170
4.2.10.5	Jurisprudentie over dwingende redenen van groot openbaar belang	171
4.2.10.6	Effecten voor prioritaire habitattypen en prioritaire soorten	175
4.2.10.7	Compensatie	175
4.2.10.8	Jurisprudentie over compenserende maatregelen	179
4.2.10.9	Monitoring en evaluatie van compenserende maatregelen	180
4.3	Overige gebieden	181
4.3.1	Het natuurnetwerk Nederland	181
4.3.1.1	Aanwijzing en wijziging van de aanwijzing en rechtsgevolgen ervan	182
4.3.2	Bijzondere nationale natuurgebieden	187
4.3.3	Nationaal park	190
4.3.4	Bijzondere provinciale natuurgebieden en bijzondere provinciale landschappen	192
<b>5</b>	<b>Stikstof</b>	<b>193</b>
5.1	Inleiding	193
5.2	Omgevingswaarden voor stikstofdepositie	194
5.3	Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering	197

5.3.1	Monitoring en evaluatie	201
5.3.2	Gebiedsgerichte uitwerkingen Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering	203
5.3.3	Relatie met het Nationaal Programma Landelijk Gebied	205
5.4	Extern salderen	205
5.4.1	Beleidsregels extern salderen	206
5.5	Register stikstofdepositieruimte (AERIUS Register)	214
5.6	Gemeentelijke programmatische aanpak stikstof	217
5.7	Programma legalisering projecten natuur	220
5.7.1	Het programma legalisering projecten natuur en de ADC-toets	222
5.7.2	Het toedelen van stikstofdepositieruimte	225
5.7.3	Jurisprudentie over handhaving met betrekking tot gemelde PAS-projecten	227
5.8	Stikstofemissiebeperkingsplicht bouw- en sloopwerkzaamheden	228
<b>6</b>	<b>Soortenbescherming onder de Omgevingswet</b>	<b>231</b>
6.1	Inleiding	231
6.2	Systematiek soortenbescherming	233
6.3	Beschermde soorten: vogels, strikt beschermde soorten en overige soorten	234
6.4	Populatie; reikwijdte beschermingsniveau individu versus populatie	235
6.5	Soorten – vogels	242
6.6	Soorten – strikt beschermde soorten	244
6.6.1	Natuurlijk verspreidingsgebied	245
6.7	Soorten – overige soorten	247
6.8	Opzetvereiste	249
6.9	Flora- en fauna-activiteit en schadelijke handelingen (verboden)	252
6.10	Schadelijke handelingen (verboden) ten aanzien van vogels	254
6.10.1	Verbod opzettelijk vangen en doden	255
6.10.2	Verbod opzettelijk vernielen, beschadigen, wegnemen nesten en rustplaatsen	255
6.10.2.1	Jaarrond beschermde nesten en broedseizoen (periode van bescherming)	259
6.10.3	Verbod eieren rapen en onder zich hebben	261
6.10.4	Verbod opzettelijk storen	262
6.11	Schadelijke handelingen (verboden) ten aanzien van strikt beschermde soorten	263

6.11.1	Verbod opzettelijk doden en vangen	264
6.11.2	Verbod vernielen of beschadigen voortplantings- of rustplaats	264
6.11.3	Verbod opzettelijk verstoren	266
6.11.4	Verbod opzettelijk rapen en vernielen van eieren	268
6.11.5	Verbod op het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van planten	268
6.12	Schadelijke handelingen (verboden) ten aanzien van overige soorten	269
6.13	Afwijken van de verboden – Systematiek afwijken	270
6.13.1	Geen andere bevredigende oplossing	273
6.13.2	Belangen voor afwijken van de verboden	275
6.13.2.1	Volksgezondheid of de openbare veiligheid	276
6.13.2.2	Ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij, wateren of andere vormen van eigendommen	279
6.13.2.3	Ter bescherming van flora of fauna	280
6.13.2.4	Voor onderzoek of onderwijs	281
6.13.2.5	Kleine hoeveelheden	282
6.13.2.6	Veiligheid van het luchtverkeer (vogels)	285
6.13.2.7	Dwingende redenen van groot openbaar belang (strikt beschermde soorten)	286
6.13.2.8	Aanvullende belangen voor overige soorten	288
6.13.3	Toets aan de staat van instandhouding van de soort	289
6.13.3.1	1%-criterium	291
6.13.3.2	Cumulatieve effecten	294
6.14	Uitzonderingen op het verbod zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit en begrenzing afwijkingen	296
6.15	Vergunningvrije gevallen bij ministeriële regeling	296
6.16	Vergunningvrije gevallen in een omgevingsverordening	299
6.17	Aanwijzing vergunningvrije gevallen in een programma	300
6.18	Omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit	301
6.18.1	Vergunningvoorschriften	301
6.19	Flora- en fauna-activiteit in een projectbesluit	302
6.20	Gedragscode	303
6.21	Mitigerende maatregelen	307
6.22	Zorgplicht algemeen en specifieke zorgplichten	309
6.23	Tijdelijke natuur	311
6.24	Walvisvangst	313



6.25	Uitzetten en herintroductie	313
6.26	Handel en bezit van beschermde soorten	317
6.26.1	Inleiding	317
6.26.2	Vogels	318
6.26.3	Strikt beschermde soorten	320
6.26.4	Andere soorten	321
6.27	Uitvoering EU-verordeningen	322
6.27.1	Cites	323
6.27.2	EU-zeehondenregelgeving en wildklemverordening	325
6.27.3	Invasieve uitheemse soorten	326
6.28	Vervoer en opvang van zieke of gewonde dieren	327
6.28.1	Vogels en strikt beschermde soorten	327
6.28.2	Overige soorten	329
6.29	Prepareren	329
6.30	Gefokte dieren en gekweekte planten	330
<b>7</b>	<b>De jacht</b>	<b>333</b>
7.1	Internationale en Europeesrechtelijke uitgangspunten voor de jacht	333
7.2	De Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming	336
7.3	Het jachtrecht	337
7.3.1	Gerechtigden tot de jacht	337
7.3.2	Omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteiten	338
7.3.3	Indieningsvereisten voor een omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteiten	339
7.3.4	Instructieregels	339
7.3.5	Vereisten rond het bezitten van een geweer en munitie	341
7.3.6	Vereisten voor een omgevingsvergunning voor valkeniersactiviteiten	343
7.3.7	Geldigheidsduur van omgevingsvergunningen voor jachtgeweeractiviteiten en valkeniersactiviteiten	344
7.3.8	Jachtexamen, valkeniersexamen en examen voor kooikers	344
7.3.9	Jachtverzekering	345
7.3.10	Lidmaatschap wildbeheereenheid	346
7.3.11	Beschikken over jachtveld	346
7.3.12	Jacht door buitenlandse jager	347
7.3.13	Intrekken van een omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteiten	348

7.3.14	Rechtsbescherming bij weigering of intrekking omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteiten	349
7.3.15	Overgangsrecht	349
7.4	Gebruikmaken van het jachtrecht	349
7.4.1	Wildsoorten: waarom deze soorten?	350
7.4.2	Opening en sluiting van de jacht	351
7.4.3	Maatwerkmogelijkheden en uitzonderingen rond opstelling van de jacht	352
7.4.4	Jachtmiddelen	353
7.4.5	Niet jagen binnen de bebouwingscontour jacht	354
7.4.6	Geweren en munitie	355
7.4.7	Honden, niet zijnde lange honden	357
7.4.8	Jachtvogels	358
7.4.9	Eendenkooien	359
7.4.10	Overige vang- of dodingsmiddelen	360
7.4.11	Andere tot de jager gerichte verboden	360
7.4.12	Onder zich hebben en verhandelen van 'wild' in de zin van de Beneluxovereenkomst	362
<b>8</b>	<b>Beheer en schadebestrijding</b>	<b>363</b>
8.1	Inleiding	363
8.2	Faunabeheereenheden	363
8.3	Wildbeheereenheden	365
8.4	Faunabeheerplannen	365
8.5	Schade- of overlastbestrijding en populatiebeheer	371
8.5.1	Schadebestrijding op grond van een ministeriële regeling en omgevingsverordening als vergunningvrije activiteit	371
8.5.1.1	Eisen bij aanwijzen van vogelrichtlijnsoorten	373
8.5.1.2	Eisen bij aanwijzing soorten habitatrictlijn	373
8.5.1.3	Eisen bij aanwijzen 'andere soorten'	374
8.5.2	De landelijke vrijstellingsregeling	374
8.5.3	Overlastbestrijding binnen de bebouwingscontour van gemeenten	375
8.5.4	Omgevingsvergunning voor schadebestrijding	376
8.5.5	Omgevingsvergunning voor het beperken van de omvang van een populatie	376
8.5.5.1	Wettelijke belangen voor het beperken van de omvang van een populatie	378

8.5.5.2	Belangrijke of ernstige schade aan gewassen en veehouderijen	379
8.5.5.3	Bescherming van/schade aan flora en fauna	381
8.5.6	Opdracht met gedoogplicht (waaronder de bestrijding van exoten en verwilderde dieren)	382
8.6	Gebruik van middelen en methoden voor het vangen of doden van dieren	384
8.7	Gebruik van het geweer	385
8.8	Tegemoetkoming bij schade veroorzaakt door beschermde soorten	386
<b>9</b>	<b>Houtopstanden</b>	<b>387</b>
9.1	Inleiding	387
9.2	Toepassingsgebied	388
9.2.1	Definitie van houtopstand	388
9.2.2	Zelfstandige eenheid	390
9.2.3	Houtopstanden op erven of in tuinen	391
9.2.4	Bomen en struiken geteeld voor fruit, noten of vruchten	392
9.2.5	Aanleg en het onderhoud van brandgangen	393
9.2.6	Populieren en wilgen langs (water)wegen en landbouwgronden	394
9.2.7	Knotpopulieren en knotwilgen	394
9.2.8	Rijbeplanting	395
9.2.9	Dunnen	396
9.2.10	Vellen	396
9.3	De bebouwingscontour houtkap	396
9.4	Beperking bevoegdheid gemeenten?	397
9.4.1	Mogelijke wijziging Bal	399
9.4.2	Consequenties voor gemeenten	399
9.5	Activiteiten van nationaal belang	400
9.6	Meldplicht	401
9.7	Kennisgeving van meldingen en maatwerkvoorschriften	402
9.8	Het kapverbod	402
9.9	Ontheffing verplichte wachttijd	405
9.10	De herbeplantingsplicht	405
9.11	Herbeplanting op andere grond	406
9.11.1	Boskern	407
9.12	Uitzonderingen op de meld- en herbeplantingsplicht	407
9.13	Gedragscode vellen en herbeplanten	408