

Gebiedsbescherming onder de nieuwe Wet natuurbescherming

mr. J. van Vulpen¹

Op 1 januari 2017 is de nieuwe wet Natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking getreden met als doel vereenvoudiging van de regels voor natuurbescherming, het overhevelen van bevoegdheden naar provincies en het laten aansluiten van de regels op de Europese richtlijnen. De nieuwe wet heeft gevolgen voor initiatiefnemers en vergunningverleners in onder andere landbouw, bosbouw, jacht, terreinbeheer, en ook voor bijvoorbeeld bouw en natuurorganisaties. Voor deze partijen geeft dit artikel de belangrijkste gevolgen weer van de nieuwe wet voor natuurbeschermingsgebieden.

1. Inleiding

In de Wnb zijn drie wetten opgegaan: de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora en faunawet en de Boswet, zodat de gebiedsbescherming, dier- en plantensoortenbescherming respectievelijk bescherming van houtopstanden nu in één wet zijn terug te vinden.

Zoals gezegd heeft de wetgever met de nieuwe Wnb beoogd de ingewikkelde natuurregelgeving te integreren en te vereenvoudigen door meer aansluiting te zoeken bij vooral de belangrijke Habitat- en Vogelrichtlijn.² Onderdeel van het vereenvoudigen is het laten vervallen van zogenoemde 'nationale koppen', extra beschermingsregels die Nederland onverplicht heeft vastgesteld bovenop de verplichtingen voortvloeiend uit richtlijnen van de EU. In lijn met het doel van integratie en vereenvoudiging wordt de provincie meer dan voorheen het bevoegd gezag. Daarnaast is meer samenhang van gebieds- en soortenbescherming beoogd wat onder meer tot uitdrukking komt in beheerplannen en programma's.

Over soortenbescherming is in dit tijdschrift al een artikel verschenen.³ In dit nummer is nog een artikel opgenomen over soortenbescherming alsmede een artikel over de bescherming van houtopstanden in de Wnb. In het voor u liggende artikel ligt de focus volledig op gebiedsbescherming. Wat is er nieuw, wat blijft hetzelfde? De voor het buitengebied belangrijkste verschillen voor gebiedsbescherming in de nieuwe Wnb met de oude Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) komen langs zoals vooral in hoofdstuk 2 Wnb is beschre-

ven. Omdat dit hoofdstuk vooral betrekking heeft op de bescherming van de Natura 2000-gebieden gaat daarnaar de meeste aandacht uit in dit artikel. Daarnaast wordt kort ingegaan op de overige soorten natuurgebieden en hun beschermingsregime, het bevoegd gezag en het overgangsrecht.

Overigens zal de Wnb geen lang leven beschoren zijn. De wet zal zoveel mogelijk ongewijzigd opgaan in de Omgevingswet waarvan de inwerkingtreding op dit moment is voorzien in 2019. Kennelijk waren voornoemde redenen van integratie en vereenvoudiging van de natuurregelgeving zwaarwegend genoeg om de nieuwe Wnb door te zetten ondanks de vermoedelijk beperkte levensduur.

2. Soorten natuurgebieden

De Wnb noemt bekende maar ook enkele nieuwe soorten natuurgebieden die bescherming behoeven: de Natura 2000-gebieden, het natuurnetwerk Nederland (NNN), bijzondere provinciale natuurgebieden en landschappen, bijzondere nationale natuurgebieden en de nationale parken. Bij ontwikkelingen met name in het buitengebied moet rekening worden gehouden met het al dan niet van toepassing zijn van de beschermingsregimes van deze natuurgebieden. Die beschermingsregimes staan op zichzelf en kennen hun eigen te beschermen belangen (die elkaar soms overlappen). Voor zover van toepassing moeten ze dus elk afzonderlijk worden betrokken bij besluitvorming voor plannen, projecten en andere handelingen met mogelijk nadelige effecten voor de beschermde natuurwaarden.

2.1. Natura 2000-gebieden

Voor Natura 2000-gebieden geeft de Wnb verschillende beschermingsinstrumenten, zoals aanwijzingsbesluiten, vergunningen, beheerplannen en programma's.

1. Jan van Vulpen is advocaat bij Wijn en Staal advocaten te Utrecht.
2. *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, 3, o.a. p. 6 en 8, 84-86.
3. L. Boerema, 'Soortenbescherming en het agrarisch bedrijf onder de Wet natuurbescherming', *TvAR* 2017, p. 5.

2.1.1. Aanwijzingsbesluiten

De bekendste natuurgebieden (met het strengste beschermingsregime) zijn de Natura 2000-gebieden. De Natura 2000-gebieden zijn op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn door de Minister van Economische Zaken verplicht aan te wijzen gebieden voor beschermenswaardige natuur en kerens (dus) in de Wnb terug. Voor vele Natura 2000-gebieden zijn de aanwijzingsbesluiten al genomen en uit het overgangsrecht bij de Wnb volgt dat deze onveranderd van kracht blijven.⁴

Wel dienen deze aanwijzingsbesluiten actueel te blijven en aanwijzingsbesluiten moeten dus kunnen worden gewijzigd of zelfs (deels) ingetrokken vanwege bijvoorbeeld gewijzigde inzichten over de betrokken instandhoudingsdoelstellingen.⁵ Zowel de aanwijzingsbesluiten als de wijzigings- en intrekingsbesluiten moeten worden voorbereid volgens de uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) met uitzondering van wijzigingen van ondergeschikte aard.⁶ Wat onder ondergeschikt moet worden begrepen, is niet geheel duidelijk. De wetgever geeft het voorbeeld van kleine grenscorrecties⁷ en wijst er verder op dat belanghebbenden tegen ondergeschikte wijzigingsbesluiten – zoals dus kleine grenscorrecties - ondanks het gebrek aan een openbare voorbereidingsprocedure toch bezwaar en beroep kunnen instellen.

Ondergeschikte wijzigingen zullen direct betrokkenen niettemin flink kunnen benadelen in gevallen waarin bijvoorbeeld door een grenscorrectie hun grond in een Natura 2000-gebied valt. Omdat ook voor ondergeschikte wijzigingen in het algemeen toch het overleg zal worden aangegaan met de direct betrokkenen zullen belanghebbenden vaak voldoende op de hoogte zijn om tijdig al dan niet gebruik te maken van rechtsmiddelen tegen deze wijzigingen. De centrale overheid zal verder ook wijzigingsbesluiten van ondergeschikte aard bekend moeten maken⁸. Mogelijk dat vanwege het vermeende ondergeschikte karakter niet veel rechtvaardigheid aan een voorgenomen wijziging wordt gegeven. Belanghebbenden zouden een publicatie gemakkelijk kunnen missen. Het blijft dus onveranderd zaak om de Staatscourant goed in de gaten te houden.⁹

Aanwijzingsbesluiten bevatten in elk geval de instandhoudingsdoelstellingen ter uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor de leefgebieden voor vogelsoorten en natuurlijke habitats en habitats van soorten. Bij de besluiten wordt ook een kaart opgenomen waarop de begrenzing van het Natura

2000-gebied nauwkeurig is weergegeven.¹⁰ Daarnaast laat de wetgever uitdrukkelijk ruimte voor het opnemen van andere doelen, bijvoorbeeld de bij deze Wnb vervallen (onverplichte) complementaire doelen, die zo nodig (alsnog) kunnen bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding van habitat-typen en habitats van soorten.¹¹

Omdat de zogenoemde beschermde natuurmonumenten met de Wnb zijn vervallen, geldt datzelfde voor hun doelstellingen die voorheen waren toegevoegd aan de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied voor zover zo'n beschermd natuurmonument daarmee samenviel. De doelstellingen van de beschermde natuurmonumenten omvatten vaak ook de meer ruimtelijke doelstellingen, zoals behoud van landschapsschoon, weidsheid, stilte en duisternis.¹² Deze maken dus geen onderdeel meer uit van de Natura 2000-besluiten en hiermee hoeft geen rekening meer te worden gehouden bij ontwikkelingen in en nabij Natura 2000-gebieden. Als het bevoegd gezag deze vaak al jarenlang bestaande ruimtelijke natuurdoelstellingen (waarvan het meer brede, directe en herkenbare 'belevingsbelang' toch algemeen erkend wordt) toch een belangrijke rol wil blijven geven in de ruimtelijke ordening, kan het ervoor kiezen de bescherming van deze belangen onder te brengen in de provinciale ruimtelijke verordening of in de beschermingsregeling van andere soorten natuurgebieden zoals bijzondere provinciale gebieden (zie par. 2.2.2.). Dat neemt niet weg dat deze belangen van landschapsschoon voortaan makkelijker kunnen worden gepasseerd en verloren kunnen gaan.

2.1.2. Vergunning voor plannen, projecten en andere handelingen

Toetsingskaders

De juridisch-inhoudelijke toetsingskaders in art. 2.7 en 2.8 van de Wnb voor 'plannen' die significante gevolgen of 'projecten' en 'andere handelingen' die een verslechterend of significant verstorend effect kunnen hebben op een Natura 2000-gebied zijn op tekstuele wijzigingen na grotendeels onveranderd gebleven.¹³ Een plan kan alleen worden vastgesteld en een project kan alleen worden vergund als uit een passende beoordeling – zo nodig inclusief mitigerende maatregelen - met zekerheid blijkt dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.¹⁴ Zo niet, dan kan ook op grond van de Wnb een vergunning slechts worden verleend als aan de zogenoemde ADC-criteria wordt voldaan: alternatieven zijn niet mogelijk, er is sprake van een dwingende reden van groot openbaar belang en de nodige compenserende maatregelen zullen worden getroffen om te waarborgen

4. Art. 9.1 Wnb

5. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 83.*

6. Art. 2.1 Wnb.

7. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 83.*

8. Art. 3:42 Awb.

9. Digitaal abonneren op publicaties van wijzigingen in de nabije omgeving op overheid.nl is daarbij een handig hulpmiddel.

10. Art. 2.1, lid 3 en 4, Wnb.

11. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 85.*

12. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 125.*

13. Art. 2.7, lid 1 en 2, jo. Art. 2.8 Wnb.

14. Art. 2.8, lid 1 en 3 Wnb.

dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

In dit licht blijft ten opzichte van de Nbw 1998 ook ongewijzigd dat voor de eerste vraag of plannen (zoals met name bestemmingsplannen) significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied, een zogenoemde voortoets moet worden opgesteld om op basis van objectieve gegevens te kunnen vaststellen of deze gevolgen kunnen worden uitgesloten. Alleen als dat het geval is, is een passende beoordeling niet nodig.¹⁵

Onveranderd moet onder de Wnb bij een plan waarvoor een passende beoordeling nodig is, op grond van art. 7.2a Wet milieubeheer (Wm) bij de voorbereiding ook een milieueffectrapport worden gemaakt. De verplichte koppeling van een passende beoordeling als onderdeel van een milieueffectrapport op grond van art. 19j, lid 4, Nbw 1998 is in de Wnb niet teruggekeerd¹⁶, maar dat betreft alleen de verplichte koppeling en doet bij de hier bedoelde plannen niet af aan de plicht tot het opstellen van zowel een passende beoordeling als een milieueffectrapport. Overigens kunnen beide onderzoeken om praktische redenen nog steeds wel gecombineerd worden.

Verder is onder de Wnb een passende beoordeling niet noodzakelijk als het plan of project een herhaling of voortzetting is van een ander plan of project waarvoor al een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.¹⁷

Voor 'andere handelingen' dan projecten met mogelijk significante effecten¹⁸, waarbij – kort gezegd – geen sprake is van een fysieke ingreep in het natuurlijke milieu of landschap zoals het houden van een gewijzigd veebestand in bestaande stallen¹⁹, en voor projecten met niet-significante maar toch wel verslechterende effecten geldt eveneens een vergunningplicht maar met een ander en lichter toetsingskader. Voor het vergunnen van deze handelingen en projecten is een lichter en meer open afwegingskader van toepassing van 'rekening houden met de gevolgen voor het Natura 2000-gebied'.²⁰

Uitzonderingen vergunningplicht

In art. 2.9 Wnb zijn diverse uitzonderingen op de vergunningplicht verwoord. Het betreft projecten

en andere handelingen die zijn beschreven en worden gerealiseerd in overeenstemming met een beheerplan of programma (lid 1), andere handelingen die bekend waren op de referentiedatum 31 maart 2010²¹ en daarna niet in betekenende mate zijn gewijzigd (lid 2), projecten en andere handelingen die passen in de categorieën van de provinciale verordening of algemene maatregel van bestuur met het oog op de hier bedoelde uitzonderingen²² (lid 3) en projecten of andere handelingen die passen in de (strengere) voorwaarden van een programma (lid 5).

Aanhaakplicht vvgb

Naast de hiervoor genoemde vergunningverlening op grond van de Wnb is ook een andere wijze van natuurbescherming mogelijk. Bij een omgevingsvergunningaanvraag (hierna: Wabo) voor een project waarvoor ook een Wnb-vergunning is vereist maar nog niet is aangevraagd, moet de natuurbescherming-toestemming 'aanhaken' bij een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld bouwen of wijziging van een inrichting op grond van de Wabo²³. Bij die omgevingsvergunning moet aan het college van gedeputeerde staten dan een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) worden gevraagd.

Dit ook al in de Nbw 1998 opgenomen aanhaken blijft, maar het wettelijke kader is wel gewijzigd. Aanhaken gebeurt voortaan via de zogenoemde 'omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)' zoals bepaald in art. 2.1, lid 1, sub i, Wabo en de hiervoor in art. 2.2aa van het Bor nieuw opgenomen categorie Wnb-activiteiten. De aanvrager mag kiezen²⁴ - zoals dat ten tijde van de Nbw 1998 mocht en onder de toekomstige Omgevingswet in zekere zin²⁵ ook mag - of hij een zelfstandige Wnb-vergunning wil of wil aanhaken bij een Wabo-omgevingsvergunning. In de praktijk wordt weinig gebruik gemaakt van de aanhaak-constructie, wat vermoedelijk onder de Wnb niet zal veranderen. Om de aanhaakplicht te voorkomen moet de Wnb-vergunningaanvraag vóór de Wabo-vergunningaanvraag worden ingediend.²⁶

15. HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (Kokkelvisserij); zie ook J. Verbeek, *Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming*, Zutphen: Paris 2016, hoofdstuk 8.

16. *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, 3, p. 121.

17. Art. 2.8, lid 2, Wnb.

18. Zie ook W. Zwier, 'Over bestaand gebruik in de Natuurbeschermingswet 1998', *MenR* 2013/134.

19. ABRvS 1 mei 2013, 201011080/1/A4, BR 2013/94, m.nt. H.E. Woldendorp. Zo ook: Laagvliegen met helikopters (ABRvS 17 september 2014, 201303436/1/R2, *MenR* 2014/158 m.nt. M.M. Kaajan)

20. Art. 2.8, lid 9, Wnb en *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, 3, p. 258 (vgl. art 19^e Nbw (oud)).

21. Of uiterlijk tegelijk met inwerkingtreding van een nieuw Natura 2000-gebied (art. 2.9, lid 2, sub b, Wnb).

22. O.a. voor het weiden van vee en bemesten van gronden zoals door de provincies overgenomen in hun provinciale verordening uit het Besluit vergunningen Nbw 1998.

23. Art. 2.7 Wabo (criterium onlosmakelijke samenhang).

24. *Kamerstukken* 2015/16, 33348, 177, pas bij brief van 13 mei 2016 van Staatssecretaris Van Dam is afgezien van de verplichte aanhaakregeling (onder meer art. 2.7, lid 5, Wnb is niet in werking getreden, zie Besluit van 11 oktober 2016, *Stb.* 2016, 384).

25. Aanvragers kunnen onder de Omgevingswet kiezen voor een enkelvoudige of meervoudige omgevingsvergunning, en is dus ook een separate omgevingsvergunning voor natuuraspecten van een project mogelijk.

26. Zie Rb Zeeland-West-Brabant 24 april 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:2912 (varkensstal Hilvarenbeek) inzake een Nbw-vergunning die op weliswaar dezelfde dag als de Wabo-vergunning was aangevraagd maar omdat uit de computersystemen bleek dat de Nbw-aan-

Bevoegd gezag

In de Wnb is in lijn met de decentralisatiegedachte het college van gedeputeerde staten van de provincie voor bijna alle besluiten als bevoegd gezag aangewezen. Uitzondering hierop is bijvoorbeeld vergunningverlening voor projecten met nationale belangen.²⁷ Voor ontheffingen voor soortenbescherming brengt dat een belangrijke verschuiving in de bevoegdheidsregeling van Rijk naar provincie met zich, maar in de Nbw 1998 was het college van gedeputeerde staten voor vergunningen in het kader van gebiedsbescherming (Natura 2000-activiteiten) veelal al het bevoegd gezag. Toch geeft de Wnb een relevante wijziging van de bevoegdheidsregeling voor gebiedsbescherming. Zo zijn bij vergunningverlening voortaan gedeputeerde staten van de provincie 'waar het project of de handeling wordt verricht' het bevoegd gezag²⁸ in plaats van het college van de provincie waarin het Natura 2000-gebied met nadelige gevolgen vanwege een project of handeling ligt.

Bij gevolgen van het project voor een Natura 2000-gebied in een andere provincie moet het bevoegd gezag wel overeenstemming bereiken met gedeputeerde staten van die provincie. Dit kan betekenen dat voor projecten zoals uitbreiding van veehouderijen ten opzichte van een eerdere uitbreiding een ander college van gedeputeerde staten bevoegd gezag is. Deze nieuwe bevoegdheidsregeling gebaseerd op de locatie van het project biedt meer duidelijkheid dan de regeling in de Nbw 1998.

Beslistermijn

Voor vergunningen geeft de Wnb een kortere beslistermijn dan de Nbw 1998. Het bevoegd gezag moet binnen dertien weken na de aanvraag beslissen, een termijn die eenmaal mag worden verlengd met zeven weken.²⁹ Dat betekent in beginsel een flinke verkorting van de oude beslistermijn van 6 maanden. Volgens de wetgever geeft de kortere beslistermijn blijk van een mooi evenwicht. Zo biedt de termijn de mogelijkheid van zorgvuldige besluitvorming en wordt tegelijk recht gedaan aan de behoefte van burgers en ondernemers om zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen.³⁰ Of in de praktijk de kortere beslistermijn ook haalbaar is, moet worden afgewacht.

Twee instanties beroep

Op de inwerkingtreding is de Awb van toepassing waardoor verleende Wnb-vergunningen direct in werking zullen treden. Dit is ten opzichte van de Nbw 1998 niet veranderd.³¹ Als moet worden voor-

komen dat door direct gebruik van de vergunning onomkeerbare gevolgen ontstaan, moet heel snel een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend.

Een belangrijk verschil met de Nbw 1998 is dat tegen Wnb-besluiten beroep in twee instanties mogelijk is. Hiermee wordt aangesloten bij de beroepsmogelijkheden tegen andere Wnb-besluiten, bijvoorbeeld in het kader van soortenbescherming en boetes. Ook past beroep in twee instanties beter in de toekomstige Omgevingswet waarin (in 2019) de Wnb zal opgaan.³² De wetgever vindt het omwille van de duidelijkheid gewenst dat de rechtsbescherming voor deze besluiten gelijk is. Dat lijkt een goede reden, maar is tegelijk toch ook wat mager. Ook de grote belangen bij adequate rechtsbescherming van natuurbelangen zouden in dit verband toch vermelding verdienen.

2.1.3. Beheerplan

Op grond van art. 2.3 Wnb stellen gedeputeerde staten van de provincie voor elk Natura 2000-gebied een beheerplan vast. Bij provinciegrens-overschrijdende Natura 2000-gebieden is dat gedeputeerde staten van de provincie waarin het grootste deel van het Natura 2000-gebied is gelegen. Overleg en overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere betrokken provincies is dan wel verplicht. Net als onder de Nbw 1998 dient het beheerplan, kort gezegd, als beleidsplan en als uitvoeringsprogramma. Zoals in de memorie van toelichting beschreven, hebben beheerplannen een belangrijke functie bij het welslagen van de Natura 2000-gebieden. Beheerplannen hebben een centrale sturende en verbindende rol en zijn gericht op het operationaliseren en realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in een Natura 2000-gebied. Het maakt de benodigde samenhangende aanpak mogelijk en verschaft aan gebruikers, burgers en ondernemers van en nabij het Natura 2000-gebied duidelijkheid over de mogelijkheden en beperkingen. Bovendien heeft het beheerplan het karakter van een vrijstelling voor daarin opgenomen activiteiten waarvan is aangegeven dat die in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen en waarvoor een passende beoordeling is uitgevoerd.³³ Een aparte Wnb-vergunning voor die activiteiten is dus niet nodig. Overigens kan bij de vaststelling van een beheerplan wat betreft (slechts) deze activiteiten wel beroep worden ingesteld³⁴. Verder dient het beheerplan mede als afwegings-/beleidskader voor de verlening van vergunningen voor projecten en andere handelingen.³⁵

vraag eerder was gedaan, nam de rechtbank geen aanhaakplicht aan.

27. Zie onder meer art. 1.3, lid 5, Wnb (jo. Besluit natuurbescherming).

28. Art. 1.3 Wnb.

29. Art. 5.1 Wnb.

30. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 280.*

31. Zie meer hierover: L. Braaksma en C.W. Backes, 'Vertraagde inwerkingtreding van besluiten met mogelijk

onherstelbare gevolgen voor de leefomgeving?', *MenR* 2016/138.

32. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 132.*

33. Art. 2.9, lid 1, Wnb.

34. Art. 8.1 Wnb jo. Art. 2.9, lid 1, Wnb.

35. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 89-98.*

Over de inhoud van een beheerplan bepaalt art. 2.3 Wnb dat het ten minste de instandhoudingsmaatregelen bevat die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen voor habitats en soorten in een Natura 2000-gebied te realiseren evenals de beoogde resultaten van deze maatregelen. Anders dan onder de Nbw 1998 is in het Wnb-beheerplan geen plaats voor passende maatregelen voor complementaire (nationale) doelstellingen³⁶ die niet verplicht zijn op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

De bevoegde bestuursorganen zorgen voor tijdige uitvoering van de door hen te treffen maatregelen waarmee ze hebben ingestemd. Met deze nieuwe bepaling in art. 2.3, lid 3, Wnb denkt de wetgever de juridische afdwingbaarheid van de instandhoudingsmaatregelen in het beheerplan te hebben verbeterd. Verbetering lijkt inderdaad het geval alleen al omdat hiervoor in de Nbw 1998 niets was bepaald. Omdat een beheerplan geen algemeen verbindende voorschriften bevat, geeft de wet hier echter niet meer dan een inspanningsverplichting.³⁷

Een beheerplan dient net als voorheen te worden voorbereid met toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Daarbij is het voor een ieder, en niet slechts belanghebbenden, mogelijk om een zienswijze naar voren te brengen.³⁸ Zoals hiervoor al aangestipt, is het instellen van beroep tegen de vaststelling van het beheerplan alleen mogelijk tegen in het beheerplan beschreven projecten en andere handelingen.

Ten opzichte van de Nbw 1998 is in de Wnb de plicht om voor de totstandkoming van het beheerplan overleg te voeren met eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden niet meer teruggekomen. De wetgever geeft hiervoor als reden het voorkomen van vertraging van de besluitvorming als tijdens de voorbereiding blijkt dat één van de eigenaars of gebruikers niet zijn betrokken, door bijvoorbeeld eigendomsoverdracht tijdens totstandkoming van het beheerplan.³⁹ Daarbij overweegt de wetgever dat de betrokkenheid van deze eigenaren en beheerders feitelijk toch wel is verzekerd omdat zonder hun kennis en inzet een beheerplan niet kan worden vastgesteld en gerealiseerd en dat het vaste praktijk is dat deze betrokkenen bij het voorbereidingsproces van beheerplannen worden betrokken.

2.1.4. Programma

In art. 1.13 voorziet de Wnb in de mogelijkheid van het in het omgevingsrecht steeds vaker ingezette instrument 'programma' voor vermindering van belasting van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden of voor in het wild levende dier- en planten-

soorten⁴⁰ door gebiedsoverstijgende factoren. Kern van zo'n programma is – kort gezegd – het creëren van ontwikkelruimte voor individuele projecten door een brede wetenschappelijke onderbouwde aanpak van een probleemfactor (zoals stikstofdepositie of luchtkwaliteit) met landelijke of regionale (gebiedsoverstijgende) maatregelen. Voor projecten die in aanmerking komen voor die ontwikkelruimte en voldoen aan de voorwaarden van het programma is dan geen Wnb-vergunning meer nodig.

Onder de Wnb wordt de programmatische aanpak stikstofdepositie (hierna: PAS) voortgezet zoals tijdens de Nbw 1998 tot stand gekomen. In het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming is voorzien in een continuering van dit bestaande programma voor stikstofdepositie⁴¹. Onveranderd hebben individuele projecten zoals de uitbreiding van agrarische bedrijven die onder de grenswaarde van een bijdrage van 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar⁴² blijven, geen aparte Wnb-vergunning meer nodig. Die grenswaarde wordt overigens sterk naar beneden bijgesteld (naar 0,05 mol per hectare per jaar⁴³) zodra 95% van de met het PAS-programma vrijgemaakte ontwikkelruimte is verbruikt.⁴⁴ Deze verlaging heeft geen gevolgen voor als 'prioritair' aangemerkte projecten, projecten waarvoor voor de verlaging al een melding is gedaan en projecten die al voor de verlaging feitelijk begonnen zijn. De gecreëerde ontwikkelruimte in het programma kan dus opraken en te late aanmelding fataal zijn voor een project.

In de Wnb zijn de mogelijkheden van programmatische aanpak uitgebreid. De regeling voor een programma is nu algemeen geformuleerd en dus voor meerdere belastende gebiedsfactoren inzetbaar. Ook de provincie kan in de provinciale verordening een (regionaal) programma opnemen⁴⁵. Hierbij denkt de wetgever aan programma's voor de uitstoot van (andere) 'bepaalde stoffen en het gebruik van grond- en oppervlaktewater'⁴⁶, maar tot dusver zijn nog geen andere programma's bekend.

Als essentialia van een programma noemt de wetgever de te treffen maatregelen en afspraken over tussentijdse monitoring. Ook zal het programma het voor de vaststelling verantwoordelijke bestuursorgaan (onder meer) moeten noemen, de afstemmingsregeling met andere bestuursorganen, het tijdvak, een beschrijving van de desbetreffende factor en de daarmee gepaard gaande gebiedsbelasting, de verwachte autonome ontwikkelingen en voorgestelde maatregelen en doelstelling. In het programma kan de regeling voor ontwikkelings-

36. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 94-95.*

37. S.D.P. Kole, 'De bescherming van Natura 2000-gebieden onder de Wet natuurbescherming: van hetzelfde laken een pak?', *Gst.* 2016/3.

38. Art. 2.3, lid 1, Wnb.

39. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 96.*

40. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 65.*

41. *Stb.* 2016, 383, p. 45.

42. Art. 2.12, lid 1, Bnb.

43. Art. 2.12, lid 2, Bnb.

44. Zie voor informatie over de resterende ontwikkelruimte de website <http://pas.bij12.nl>.

45. Art. 1.13, lid 7, Wnb.

46. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 65.*

ruimte (toedeling, registratie, etc.) worden opgenomen, maar dit is niet verplicht. Net als op het beheerplan is de op de voorbereiding van een programma de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing en kan door een ieder een zienswijze worden ingediend. En ook hier geldt dat beroep tegen de vaststelling van een programma alleen mogelijk is tegen de daarin genomen projecten en andere handelingen.⁴⁷

2.1.5. Aanschrijvingen/maatregelen

Ter voorkoming van verslechtingen of significante verstoringen van Natura 2000-gebieden geeft de Wnb voor situaties die niet worden gereguleerd door een Wnb-vergunning (bijvoorbeeld handelingen uit een beheerplan) het bevoegd gezag, gelet op de van toepassing zijnde instandhoudingsdoelstellingen, aanvullende bevoegdheden in de vorm van aanschrijvingen, maatregelen tot beperking van de toegang⁴⁸ en andere maatregelen.⁴⁹ Dit kunnen zowel preventieve als herstelmaatregelen zijn of de plicht tot het verstrekken van informatie, het niet uitvoeren of staken van handelingen of de plicht om de handeling volgens voorschriften uit te voeren.

Deze bevoegdheden waren ook in de Nbw 1998 opgenomen.⁵⁰ Klein verschil met de Nbw 1998 is dat de aanschrijvingen met het oog op de belangen van vervallen beschermde natuurmonumenten van – kort gezegd – ruimtelijk natuurschoon niet meer mogelijk zijn. Anderszins zijn deze aanschrijvingen in de Wnb ook van toepassing op bestaand gebruik dat is opgenomen in een beheerplan. Verder is nieuw dat de maatregelen niet alleen betrekking kunnen hebben op specifieke situaties, maar ook van toepassing kunnen zijn op categorieën van gevallen zoals die zijn opgenomen in een provinciale verordening.

2.1.6. Zorgplicht

Art. 1.11 Wnb geeft een voor een ieder geldende zorgplicht voor het voldoende in acht nemen van zorg voor Natura 2000-gebieden, bijzonder nationale natuurgebieden en voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving. Bestuursrechtelijke handhaving is mogelijk op basis van deze bepaling als geen andere concrete wettelijke bepaling van toepassing is. De zorgplicht was ook in de Nbw 1998 opgenomen en de Wnb brengt in zoverre geen wijzigingen met zich.

2.2. Natuurnetwerk Nederland (NNN), bijzondere provinciale natuurgebieden en landschappen, bijzondere nationale natuurgebieden, nationale parken

Zoals aan het begin van paragraaf 2 genoemd zijn naast de Natura 2000-gebieden in de Wnb nog meer te beschermen soorten natuurgebieden opgenomen waarmee rekening moet worden gehouden bij ontwikkelingen in het buitengebied. De bescherming van deze gebieden is niet altijd geregeld in de Wnb maar vooral in het ruimtelijke spoor van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

2.2.1. Natuurnetwerk Nederland

Ten opzichte van de Nbw 1998 nieuw opgenomen in de Wnb maar (op de naam na) geen onbekend soort natuurgebied is het 'natuurnetwerk Nederland' (hierna: NNN), opvolger van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Art. 1.12, lid 2, van de Wnb bepaalt dat gedeputeerde staten zorgen voor de totstandkoming en instandhouding van een samenhangend landelijk ecologische netwerk genaamd 'natuurnetwerk Nederland' en de aanwijzing daartoe van gebieden die tot het NNN behoren. Vóór de Wnb was de aanwijzing en bescherming van het NNN (EHS) geregeld in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) respectievelijk provinciale ruimtelijke verordeningen en speelde het beschermingsregime van het NNN een belangrijke rol bij bestemmingsplannen.

Het NNN is een belangrijk beleidsinstrument ter uitvoering van de (rijks)verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn met het oog op zowel soorten- als gebiedsbescherming. Zo functioneert het NNN bijvoorbeeld als groene buffer tegen schadelijke invloeden op Natura 2000-gebieden en als uitbreiding van foerageergebied voor Natura 2000-gebiedsoorten.⁵¹

De Wnb verandert het NNN-beschermingsregime niet. Net als voor inwerkingtreding van de Wnb staat deze in de provinciale ruimtelijke verordeningen. Deze verordeningen worden niet gewijzigd door inwerkingtreding van de Wnb. De colleges van gedeputeerde staten zullen nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden in bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor afwijking van een bestemmingsplan onveranderd toetsen aan de provinciale ruimtelijke verordening en de regels voor het NNN. De nieuwe (enkele) aanwijzingsplicht in de Wnb voor het NNN voor gedeputeerde staten zal daarin geen verandering brengen. Inhoudelijk is en blijft het NNN dus beschermd in het ruimtelijke spoor.

47. Art. 8.1 Wnb jo. art. 2.9, lid 1, Wnb.

48. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 107* (visserijactiviteiten in kwetsbare delen van de Wadden zee).

49. Art. 2.4, 2.5 en 2.6 Wnb en *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 102-108*.

50. Art. 19c, lid 2, 20, 21 en 22 Nbw 1998.

51. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 24/25*.

2.2.2. Provinciale natuurgebieden

In art. 1.12, lid 3, Wnb kunnen gedeputeerde staten gebieden die liggen buiten het NNN, aanwijzen als 'bijzondere provinciale natuurgebieden' of als 'bijzondere provinciale landschappen' vanwege hun natuurwaarden of landschappelijke waarden met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken. Hiermee introduceert de Wnb nieuwe soorten beschermingsgebieden die blijkens de wetsgeschiedenis moeten worden geplaatst in aanvulling op het bredere kader van behoud en herstel van natuurwaarden in het NNN. Overigens is in de Wnb voor deze gebieden - net als voor het NNN - geen beschermingsregime opgenomen.

De bewoordingen 'landschappelijke waarden' en 'cultuurhistorische kenmerken' doen denken aan de ruimtelijke belangen die met de vervallen beschermde natuurmonumenten werden beschermd. Niet vreemd dus dat de wetgever aangeeft dat provincies bij de aanwijzing van gebieden als bijzonder provinciale natuurgebied of landschap specifiek de beschermde natuurmonumenten (buiten het NNN) noemt als mogelijk aan te wijzen gebieden van provinciaal belang.⁵² De provincies zijn volledig vrij bij het al dan niet aanwijzen van de nieuwe natuurbeschermingsgebieden en de invulling van de bescherming ervan.⁵³ Als provincies gebruik gaan maken van deze bevoegdheid, dan zal de bescherming van de daarbij aan te wijzen belangen net als bij het NNN via het ruimtelijke spoor lopen.

2.2.3. Nationale parken

Voor de Wnb werden zogenoemde 'nationale parken' aangewezen in de Regeling aanwijzing nationale parken. Op grond van art. 8.3 Wnb is aanwijzing mogelijk door de minister van Economische Zaken op verzoek van gedeputeerde staten en als is voldaan aan de in art. 8.3 Wnb, lid 2, genoemde voorwaarden die vooral ecologisch en ruimtelijk van karakter zijn. Een belangrijke voorwaarde is dat het gebied aaneengesloten meer dan 1.000 hectare beslaat. Ook voor nationale parken zijn in de Wnb geen beschermingsregels opgenomen. Bescherming van de parken gebeurt via andere 'samenvallende' wet- en regelgeving voor het gebied zoals provinciale verordeningen en de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen.⁵⁴ De status 'nationaal park' is hooguit te beschouwen als een 'Michelin-ster'⁵⁵ voor een mooi natuurgebied, maar is niet veel waard zonder bestaande beschermings-

regimes met name in de ruimtelijke ordening. De Wnb geeft praktisch gezien geen veranderingen voor de bescherming van nationale parken.

2.2.4. Bijzondere nationale natuurgebieden

Tot slot kan op grond van art. 2.11 een gebied niet zijnde een Natura 2000-gebied als 'bijzonder nationaal natuurgebied' worden aangewezen als a) het gebied is opgenomen op een lijst voor de Europese Commissie voor toekomstige Natura 2000-gebieden of b) een procedure loopt van de Europese Commissie over het al dan niet door Nederland opnemen van een gebied op de hiervoor genoemde lijst of c) een gebied wordt gebruikt voor compenserende maatregelen ter ontwikkeling van leefgebieden voor vogels, natuurlijke habitats of habitats van soorten of d) bescherming van het gebied nodig is gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voortvloeiend uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Uit deze voorwaarden volgt dat de bijzondere nationale natuurgebieden sterk gerelateerd zijn aan Natura 2000-gebieden en dat geldt temeer aangezien art. 2.1 voor aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden inclusief kaart en instandhoudingsdoelstellingen op de aanwijzing van bijzondere nationale natuurgebieden van toepassing is.⁵⁶ Daar past een strengere beschermingsregime bij dan voor de provinciale natuurgebieden en nationale parken. Het gaat om gebieden die mogelijk worden aangewezen als Natura 2000-gebied. Voorafgaand aan die aanwijzing of plaatsing op de lijst van de Europese Commissie is dan alvast bescherming nodig om voor eventuele aanwijzing de aanwezige natuurwaarden te beschermen.⁵⁷ Het beschermingsregime voor deze gebieden vormen de regels voor aanschrijvingen en maatregelen zoals beschreven in paragraaf 2.1.5⁵⁸ maar ook de zorgplicht en eventueel vastgestelde programma's.^{58,59}

De bijzondere nationale natuurgebieden zijn een nieuwe soort natuurbeschermingsgebied van de Wnb. In de Nbw 1998 was niet in genoemde situaties van art. 2.11 Wnb voorzien. Wel bracht de gemeenschapstrouw met zich dat te beschermen gebieden ook daadwerkelijk werden veiliggesteld.⁶⁰ Deze gemeenschapstrouw is overigens onverminderd aan de orde, zodat met betrekking tot eventuele tekortkomingen van het beschermingsregime voor bijzondere nationale gebieden daarop nog een beroep zou kunnen worden gedaan.

52. met de toevoeging dat deze gebieden voor de voldoening aan internationale verplichtingen geen speciale betekenis toekomt, maar ook dat het Rijk zijn handen niet geheel van de landschapsbescherming aftrekt (*Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 126-131*).

53. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 5, p. 34-37*.

54. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 286*.

55. Zie <http://www.nationaalpark.nl/8666/nationale-parken/natuurbehoud>.

56. Art. 2.11, lid 2, Wnb.

57. *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 130-131*.

58. Zie art. 1.11 Wnb (zorgplicht) respectievelijk 1.13 Wnb (programma).

59. Zie voor kritische kanttekeningen van dit beschermingsregime: J. Verbeek, *Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming*, Zutphen: Paris 2016, paragraaf 3.7.

60. *Kamerstukken II 2001/02, 28171, 3, p. 32* en zie ook HvJ EG 13 januari 2005, C-117/03, ECLI:EU:C:2005:16 (*Draggagi*) en J. Verbeek, *Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming*, Zutphen: Paris 2016, paragraaf 3.7.

3. Overgangsrecht

Het overgangsrecht in hoofdstuk 9 van de Wnb geeft een zo rimpelloos mogelijke overgang naar gebiedsbescherming onder de Wnb. Aldus gelden onherroepelijke aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden onder de Nbw 1998 ook weer als aanwijzingsbesluiten onder de Wnb.⁶¹ Dat geldt ook voor (onder meer) vastgestelde beheerplannen⁶², de aanschrijvingen/maatregelen/beperkingen/feitelijke handelingen en programma's⁶³ en onherroepelijke vergunningen en voorschriften (inclusief verklaringen van geen bedenkingen).⁶⁴ Hierbij is een uitzondering gemaakt voor zover deze instrumenten betrekking hadden op complementaire (nationale) doelstellingen. Deze doelstellingen zijn bij de overgang naar de Wnb komen te vervallen.

Als een besluitprocedure voor onder andere vergunningen en handhavingsbesluiten in bijvoorbeeld 2016 (en dus onder de Nbw 1998) is gestart, en zich op 1 januari 2017 (inwerkingtreding Wnb) nog in de bestuurlijke fase bevond, dan wordt die procedure op grond van de Wnb voortgezet. In procedures waarin voor 1 januari 2017 voor beroep vatbare besluiten zijn bekendgemaakt, wordt de procedure op grond van de Nbw 1998 afgewikkeld. In die gebiedsbeschermingsprocedures is dus alleen beroep in eerste en enige aanleg mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen besluiten die bekend zijn gemaakt na inwerkingtreding van de Wnb kan zowel beroep bij de rechtbank als hoger beroep bij de Afdeling worden ingesteld. Wanneer het toetsingskader wijzigt naar de Wnb, blijft het bevoegd gezag (gedeputeerde staten) meestal ongewijzigd. Dit is niet het geval als de nieuwe bevoegdheidsregeling (zie paragraaf 2.1.2 'Bevoegd gezag') een ander college bevoegd maakt. Om vervelende vertraging te voorkomen is het van belang na te gaan of deze bevoegdheidsverandering van toepassing is.

4. Conclusie

Met name door de samenvoeging van drie wetten is het doel van vereenvoudiging en integratie van de Wnb geslaagd. Daarbij is het bijeenbrengen van vooral de versnipperde soortenbescherming van de flora- en faunaregelgeving van belang. De winst voor gebiedsbescherming is vooral te zien in de meer overzichtelijke opsomming van soorten natuurbeschermingsgebieden en hun samengevoegde beschermingsregimes, voor zover die in de Wnb zijn opgenomen. Overigens behoeft de toch al moeilijk toegankelijke terminologie nog steeds nadere invulling. Denk hierbij aan begrippen zoals 'bestaand gebruik', 'projecten en andere handelingen', 'referentiedata', 'mitigerende en compenseren-

de maatregelen'. De Wnb blijft daardoor ondanks de vereenvoudiging onveranderd moeilijk voor leken te hanteren.

De beoogde vereenvoudiging kende bij voorbaat natuurlijk al zijn grenzen door de verplicht in acht te nemen Vogel- en Habitatrichtlijn. Het 'snellen van de nationale koppen' (complementaire doelstellingen) is daarbij van geringe betekenis geweest omdat de rol van deze nationale koppen in de Nbw 1998 nu ook weer niet heel omvangrijk was.

De belangrijkste toetsingskaders voor vergunningen, beheerplannen en programma's (vooral) vanwege de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn grotendeels hetzelfde gebleven. De initiatiefnemers en vergunningverleners zullen daarom uiteindelijk inhoudelijk niet veel merken van de gewijzigde regelgeving. De belangrijkste wijzigingen in de Wnb ten opzichte van de Nbw 1998 zijn de verruimde rechtsbeschermingsmogelijkheden voor gebiedsbescherming. Anders dan onder de Nbw 1998 kan tegen gebiedsbeschermingsbesluiten zowel beroep als hoger beroep worden ingesteld. Ook de verkorte beslistermijn naar 13 weken kan in de praktijk een belangrijke wijziging zijn. De vraag is echter of het bevoegd gezag wel genoeg heeft aan deze termijn. Blijkt de termijn te kort, dan zal het bevoegd gezag mogelijk automatisch gebruik maken van de verlengingsmogelijkheid van 7 weken en vervalt in de praktijk grotendeels de winst van de kortere beslistermijn. Al met al is de Wnb-gebiedsbescherming opgeschoond en overzichtelijker, met een toe te juichen verruiming van de rechtsbeschermingsmogelijkheden. Omdat de Wnb echter vooral een wetstechnische verbetering is, zullen initiatiefnemers en vergunningverleners in de uiteindelijke uitkomst van besluitvorming naar verwachting weinig verschil merken.

61. Art. 9.1 Wnb.

62. Art. 9.2 Wnb.

63. Art. 9.3 Wnb.

64. Art. 9.4 Wnb.