

Hoofdstuk 1

Natuurbeschermingsrecht algemeen

In het natuurbeschermingsrecht wordt gewoonlijk een onderscheid gemaakt tussen soortenbescherming en gebiedsbescherming. Het soortenbeschermingsrecht reguleert de bescherming van individuele planten-, dier- en vogelsoorten tegen bepaalde schadelijke handelingen, zoals het doden of het weghalen van nesten en rustplaatsen. Regels over de jacht, schadebestrijding en handel in dieren en planten zijn eveneens onderdeel van het soortenbeschermingsrecht. Het gebiedsbeschermingsrecht heeft betrekking op de bescherming van natuurgebieden, vanwege het voorkomen van bepaalde vegetatietypen, dier- of plantensoorten. In dit boek staat het gebiedsbeschermingsrecht centraal. In dit eerste hoofdstuk wordt in vogelvlucht stilgestaan bij de ontwikkeling van het nationale, internationale en Europese natuurbeschermingsrecht. De nationale visie op natuurbescherming en de internationale en Europese verplichtingen vormen de basis voor het gebiedsbeschermingsrecht in de Wet natuurbescherming (Wnb). Een kort overzicht van de aanleiding, het doel en de opzet van deze wet worden in een aparte paragraaf behandeld. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de opzet van dit boek.

1.1 **Ontwikkeling van het nationale gebiedsbeschermingsrecht**

Gebiedsbescherming was in Nederland oorspronkelijk vooral een particuliere aangelegenheid. De plannen om het Naardermeer te gaan gebruiken als vuilstortplaats voor Amsterdam vormden in 1905 de aanleiding voor de oprichting van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland. De vereniging kocht het Naardermeer en heeft sindsdien veel gebieden aangekocht en daarmee veiliggesteld voor de bescherming van natuur- en landschapswaarden. De in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw opgerichte Provinciale Landschappen vervulden dezelfde functie: door aankoop van gebieden werden deze beschermd tegen ingrepen.

Het gebiedsbeschermingsrecht kreeg op 1 januari 1968 een wettelijke basis in de Natuurbeschermingswet. Deze wet voorzag in de aanwijzing en bescherming van staatsnatuurmonumenten en beschermde natuurmonumenten. De eerste toepassing vond plaats in 1970 toen voor een gebied van 500 hectare langs het Haringvliet de aanwijzing als beschermd natuurmonument in overweging werd genomen. Aanleiding voor de aanwijzing van gebieden als staats- of beschermd natuurmonument was in de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet in veel gevallen de (dreigende) acute aantasting van de natuurwetenschappelijke betekenis of het natuurschoon van de gebieden. Het accent in de bescherming lag op dat moment in de verwerving van terreinen door de Staat of terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties, om (dreigende) aantastingen van die gebieden te voorkomen.

In de jaren tachtig veranderden de beleidsinzichten over natuur en landschap. Het werd duidelijk dat de inspanningen op het gebied van veiligstelling, inrichting en beheer van natuur en landschap vergroot moesten worden om de duurzaamheid van natuur- en landschapswaarden te verzekeren.¹ Deze veranderingen in het denken over natuur en landschap werden mede ingegeven door de ontwikkelingen op internationaal en Europees niveau. Nederland werd onder meer partij bij de Wetlandsconventie (1971), het Verdrag van Bern (1979) en het Verdrag van Bonn (1979). De Vogelrichtlijn (Vrl) werd in 1979 vastgesteld. In 1992 volgden het Biodiversiteitsverdrag en de Habitatrichtlijn (Hrl).

Een belangrijke strategische visie op het te voeren nationale natuur- en landschapsbeleid verscheen in 1990. Het Natuurbeleidsplan heeft als hoofddoelstelling een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. In het Natuurbeleidsplan is een selectie gemaakt van gebieden met bijzondere natuur- en landschapswaarden van nationale of internationale betekenis, die in onderlinge samenhang de ecologische hoofdstructuur, de EHS, gaan vormen. De EHS bestaat uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones tussen de natuurgebieden. De bescherming van de EHS, die erop is gericht om ongewenste veranderingen in de abiotische situatie en de ruimtelijke structuur van de EHS te voorkomen, werd opgenomen in het in 1993 vastgestelde Structuurschema Groene Ruimte. De planologische basisbescherming van de EHS vond plaats door de doorwerking van het rijksbeleid in de provinciale streekplannen, die op hun beurt doorwerkten in bestemmingsplannen.

In 1994 werd het wetsvoorstel Nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 1994) ingediend. Het voorstel voorzag in de aanwijzing van natuurmonumenten en in een grondslag voor de aanwijzing van gebieden ter uitvoering van verdragen of internationale verplichtingen betreffende natuur- en landschapsbehoud. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt vermeld dat met de aanwijzing van natuurmonumenten en het daarbij behorende vergunningenregime tevens uitvoering kan worden gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Hrl.² De wet werd in 1998 in het *Staatsblad* geplaatst en droeg toen de titel Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet 1998). Op dat moment was echter al duidelijk dat de Nb-wet 1998 niet in een juiste implementatie van de Hrl en de Vrl voorzag, zodat de wet op een enkel artikel na niet in werking kon treden. De Nb-wet 1998 met daarin voorzien de aanpassing die nodig was voor de implementatie van de Hrl en Vrl trad vervolgens op 1 oktober 2005 in werking. De Nb-wet 1998 voorzag in de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten, Natura 2000-gebieden, gebieden ter uitvoering van internationale verdragen en beschermde landschapgezichten. Voor de beschermde natuurmonumenten en de Natura 2000-gebieden was voorts voorzien in verschillende instrumenten ter bescherming van deze gebieden, zoals een vergunningenregime, een plantoets, de vaststelling van een beheerplan en het toegangsbeperkingsbesluit. De Nb-wet 1998 is in haar elfjarig bestaan meerdere keren gewijzigd.

1. *Kamerstukken II 1993/94, 23580, 3, p. 2-3.*

2. *Kamerstukken II 1993/94, 23580, 3, p. 50.*

In 2008 vond een evaluatie van de natuurwetgeving – de Nb-wet 1998, de Flora- en faunawet (Ffw) en de Boswet – plaats.³ Uit deze evaluatie kwam dat de opzet van de natuurwetten transparanter, consistent en eenvoudiger moest worden. Dit geldt, zo stelt de minister in een brief aan de Tweede Kamer, vooral voor de Ffw, die door doelgroepen en uitvoerders als erg ingewikkeld wordt ervaren. Het kabinet stelde voor om de Ffw, de Nb-wet 1998 en de Boswet te integreren in één wet:

‘Door wettelijke integratie kan meer eenheid worden gebracht in de regeling van het toezicht en de sancties, wat de handhaving van de natuurwetgeving ten goede zal komen. Wettelijke instrumenten kunnen beter op elkaar worden afgestemd, waardoor de administratieve lasten afnemen. Regeling van gebieds- en soortenbescherming in één integraal kader sluit verder aan bij de internationale regels op dit gebied (richtlijnen en verdragen), die beide doorgaans ook in samenhang regelen.’⁴

Dit voornemen heeft uiteindelijk geresulteerd in de Wnb.

Het wetsvoorstel Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming) werd in 2012 bij de Tweede Kamer ingediend. Het voorstel werd controversieel verklaard bij het vallen van het kabinet en de behandeling ervan werd pas ter hand genomen nadat door het nieuwe kabinet op 18 juni 2014 bij de Tweede Kamer de nota van wijziging was ingediend. De Wnb is op 19 januari 2016 in het *Staatsblad* geplaatst en treedt – naar verwachting – op 1 januari 2017 in werking.

Nog voor de inwerkingtreding van de Wnb was al duidelijk dat deze wet geen lang leven zal hebben. De natuurwetgeving zal onderdeel worden van de Omgevingswet.⁵ De overgang van de natuurwetgeving naar de Omgevingswet zal worden geregeld in de Aanvullingswet natuur, die naar verwachting in 2016 in procedure zal worden gebracht en het Aanvullingsbesluit natuur dat in 2017 in procedure gebracht zal worden. Het voornemen van het kabinet is om de inhoud van de Wnb en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving, zo veel mogelijk ongewijzigd op te nemen in de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet.⁶

1.2 Het internationale gebiedsbeschermingsrecht

Nederland is partij bij een aantal internationale natuurbeschermingsverdragen, zoals de Wetlandsconventie, het Verdrag van Bonn, het Verdrag van Bern en het Biodiversiteitsverdrag. De Wnb heeft mede tot doel de verplichtingen die uit deze internationale verdragen voortvloeien te implementeren.⁷ In de memorie van toelichting bij de Wnb is een tabel opgenomen waarin is aangegeven in welke Wnb-

3. *Over wetten van de natuur, Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies*, bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31536, 1.

4. *Kamerstukken II 2007/08, 31536, 1.*

5. *Kamerstukken I 2014/15, 33962, A.*

6. *Kamerstukken I 2015/16, 33348, D, p. 12-13 en Kamerstukken II 2015/16, 33962, 186, p. 6.*

7. Een overzicht van de internationale verplichtingen en de doorwerking daarvan bevat: Zijlmans 2011.

bepalingen de bepalingen uit de verschillende verdragen doorwerken.⁸ In de volgende paragrafen wordt kort ingegaan op de verschillende verdragen, voor zover deze van belang zijn voor het gebiedsbeschermingsrecht.

1.2.1 De Wetlandsconventie

De Wetlandsconventie inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels, werd op 2 februari 1971 gesloten in Ramsar.⁹ Het verdrag wordt aangeduid als de Wetlandsconventie of het Verdrag van Ramsar. De Wetlandsconventie trad in 1975 in Nederland in werking. Het verdrag is van toepassing in Nederland en de overzeese gebieden.

De Wetlandsconventie is bij uitstek een verdrag over gebiedsbescherming. Het beoogt ondiepe watergebieden te beschermen met het oog op de daar veelvoorkomende watervogels. De partijen zijn op grond van de Wetlandsconventie verplicht om ecologisch belangrijke watergebieden aan te wijzen. Een gebied wordt in het kader van de Wetlandsconventie als wetland geselecteerd, indien het gebied aan een aantal criteria voldoet, zoals het voorkomen van meer dan 20 000 watervogels of als geregeld minstens 1% van de biogeografische populatie van een soort of ondersoort van een watervogel voorkomt in het gebied.¹⁰ De gebieden worden geplaatst op een lijst van watergebieden van internationale betekenis.¹¹ De gebieden moeten volgens de Wetlandsconventie worden beschermd, maar de wijze waarop is niet bindend aangegeven. Het stichten van natuurreservaten wordt als mogelijkheid gegeven.

Nederland heeft in totaal 54 gebieden aangewezen als wetland.¹² Voor zover het de 49 in Nederland gelegen gebieden betreft is die aanwijzing gebaseerd op artikel 27 Nb-wet 1998. In de Nb-wet 1998 was niet voorzien in een beschermingsregime voor deze gebieden. De aanwijzing van een gebied als wetland had volgens de Afdeling geen rechtsgevolg en was daarom geen besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb, waartegen beroep kan worden ingesteld.¹³ Nadat de Ffw van kracht werd, waarin een verbod tot het openen van de jacht in wetlands was opgenomen, werd zonder nadere motivering de aanwijzing van een gebied als wetland wel als een voor beroep vatbaar besluit aangemerkt.¹⁴

De wetlands zijn, ondanks het ontbreken van een specifiek beschermingsregime voor deze gebieden, niet onbeschermd. De in Nederland aangewezen wetlands zijn tevens aangewezen als Vrl-gebied of Hrl-gebied en worden op die wijze beschermd.

8. *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, 3, p. 35-39 en 314-316.

9. Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat, Ramsar 2 februari 1971, ILM 963. Nederland heeft het verdrag op 7 juli 1975 ondertekend; de ratificatie vond plaats op 23 mei 1980 (*Trb.* 1975, 84 en *Trb.* 1980, 90).

10. Dit 1%-criterium is later overgenomen bij de bepaling welke gebieden op grond van de Vrl als 'meest geschikte gebieden' voor aanwijzing als Vrl-gebied in aanmerking komen.

11. Zie www.ramsar.org.

12. Inclusief de gebieden in de overzeese gebieden.

13. ABRvS 16 april 2003, 200201920/1, ECLI:NL:RVS:2003:AF7351, AB 2003, 347, m.nt. Backes (*Ijmeer*). Backes stelde in zijn noot dat de aanwijzing als wetland wel rechtsgevolg heeft, omdat een wetland in het Besluit m.e.r. is aangeduid als gevoelig gebied, waardoor voor bepaalde m.e.r.-plichtige activiteiten lagere drempelwaarden van toepassing zijn.

14. ABRvS 10 november 2004, 200402286/1, ECLI:NL:RVS:2004:AR5449 (*Leekstermeergebied*).

In de Wnb is niet langer voorzien in een grondslag voor de aanwijzing van gebieden ter uitvoering van internationale verplichtingen, anders dan de Vrl en Hrl. Evenmin is voorzien in een beschermingsregime voor aangewezen wetlands.

De Wetlandsconventie speelt in de rechtspraak voor het overige geen rol. De Wetlandsconventie bevat geen bepalingen die voor de rechter als eenieder verbindend als bedoeld in artikel 93 van de Grondwet kunnen worden ingeroepen.¹⁵

1.2.2 Het Verdrag van Bonn

Het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten werd in 1979 te Bonn gesloten.¹⁶ Het verdrag trad in Nederland in 1983 in werking. De Europese Unie is ook partij bij het verdrag, zodat Nederland niet alleen als verdragspartij, maar ook als lidstaat uitvoering dient te geven aan het verdrag.

Het verdrag onderscheidt twee categorieën van trekkende diersoorten: (1) soorten die in hun gehele verspreidingsgebied of een deel daarvan met uitsterven zijn bedreigd en (2) andere, niet met uitsterven bedreigde diersoorten. De partijen zijn verplicht de (tijdelijke) leefgebieden van de trekkende diersoorten die op hun territorium voorkomen te beschermen en directe ingrepen op de soorten te voorkomen. De gebiedsbeschermingsbepalingen laten veel ruimte aan de partijen en zijn nauwelijks van betekenis in het natuurbeschermingsrecht. Het verdrag bevat wel enkele soortenbeschermingsbepalingen die doorwerking behoeven.¹⁷

Het verdrag zet verder vooral in op de bevordering van internationale samenwerking.

Het verdrag speelt geen rol in de rechtspraak.

1.2.3 Het Verdrag van Bern

Het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten in hun natuurlijk milieu in Europa is in 1979 binnen de Raad van Europa tot stand gekomen.¹⁸ Het verdrag trad in Nederland in 1982 in werking. Het is een zogenoemd gemengd verdrag waar naast Nederland en de overige lidstaten ook de Europese Unie partij is, zodat Nederland niet alleen als verdragspartij, maar ook als lidstaat uitvoering dient te geven aan het verdrag. De Europese Unie heeft in de Hrl uitvoering gegeven aan het verdrag.

Het verdrag bevat gebieds- en soortenbeschermingsbepalingen. Partijen zijn op grond van het verdrag verplicht om beschermde gebieden aan te wijzen en passende maatregelen te nemen om de leefmilieus van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten in stand te houden. Verder bevat het verdrag een verplichting om bij het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening rekening te houden met de beschermde gebieden, teneinde achteruitgang daarvan zo veel mogelijk te voorkomen.

15. ABRvS 25 november 2015, 20150402/1/R6, ECLI:NL:RVS:2015:3643 (*Park Lingezegen*).

16. Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals. Nederland heeft het verdrag op 20 juni 1980 ondertekend; het werd op 10 april 1981 geratificeerd (*Trb.* 1980, 145 en *Trb.* 1981, 6). De tekst van het Verdrag is te vinden op www.cms.int.

17. Zijlmans 2011, p. 121-132.

18. Convention of the conservation of European wildlife and natural habitats.

Het Verdrag van Bern speelt in de rechtspraak nauwelijks een rol. Dat komt door het gemengde karakter van het verdrag en de omstandigheid dat de Europese Unie aan het verdrag uitvoering heeft gegeven in de Hrl. Volgens de Afdeling komt het Verdrag van Bern voor zover dat in overeenstemming is met de Hrl binnen de Europese Unie tot gelding via de richtlijn en worden de rechtsgevolgen van het verdrag binnen de Europese Unie beheerst door de Hrl. Rechtstreekse toetsing aan het Verdrag van Bern is volgens de Afdeling gelet op het belang van een uniforme uitleg van het Unierecht niet aan de orde. Uit de uitspraak over het bestemmingsplan voor een deel van de A73 volgt voorts dat de Afdeling van oordeel is dat de gebiedsbeschermingsbepalingen uit het Verdrag van Bern zijn opgenomen in de Hrl. De Afdeling overwoog:

‘(...) dat de bescherming van leefmilieus als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het Verdrag van Bern, door het Gemeenschapsrecht wordt beheerst nu onder meer de Habitatrichtlijn hierin door middel van de gebiedsbescherming voorziet. Een van de selectiecriteria voor aanwijzing van een gebied van communautair belang als bedoeld in de Habitatrichtlijn (bijlage III Habitatrichtlijn) betreft de geografische ligging van het gebied ten opzichte van de trekroutes van diersoorten. De bescherming van de gebieden die van belang zijn voor trekkende soorten (artikel 4, derde lid, Verdrag van Bern) wordt derhalve tevens beheerst door het Gemeenschapsrecht. Voor zover uit het Verdrag van Bern een onderzoeksverplichting naar bepaalde leefgebieden zou voortvloeien, merkt de Afdeling op dat een dergelijke verplichting tevens uit het stelsel van de Habitatrichtlijn voortvloeit.’¹⁹

1.2.4 Het Biodiversiteitsverdrag

Het Biodiversiteitsverdrag, dat onder de vleugels van de Verenigde Naties tot stand kwam, werd in 1992 in Rio de Janeiro gesloten. Het verdrag trad in Nederland en de overzeese gebieden in 1994 in werking. De Europese Unie is ook partij bij het verdrag, zodat Nederland niet alleen als verdragspartij, maar ook als lidstaat uitvoering dient te geven aan het verdrag.

Het Biodiversiteitsverdrag bevat gebieds- en soortenbeschermingsbepalingen.²⁰ De gebiedsbeschermingsbepalingen zijn gericht op het behoud van ecosystemen en natuurlijke habitats en de instandhouding en het herstel van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving. Het verdrag bevat een aantal inspanningsverplichtingen. Bijvoorbeeld het ‘voor zover mogelijk en passend maatregelen te treffen ter bescherming van de biologische diversiteit’, dan wel de bevordering van de bescherming van ecosystemen en natuurlijke habitats en de instandhouding van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke leefomgeving. Het Biodiversiteitsverdrag is in de rechtspraak nog niet aan de orde geweest. In de gevallen waarin er een beroep op werd gedaan was het beroep niet nader onder-

19. ABRvS 13 november 2002, 200200050/1, ECLI:NL:RVS:2002:AF0231 (Rijksweg A73), zie voor een recent voorbeeld over de soortenbescherming: ABRvS 23 april 2014, 201300892/1/A3, ECLI:NL:RVS:2014:1423 (Orka Morgan).

20. Zijlmans 2011, p. 204-206.

bouwd en zag de Afdeling geen aanleiding te onderzoeken of het verdrag eenieder verbindende bepalingen bevat waarop een beroep kan worden gedaan.²¹

Ten behoeve van de in 2014 gehouden twaalfde conferentie van de verdragspartijen heeft Nederland de vijfde nationale rapportage over het biodiversiteitsbeleid van het Koninkrijk der Nederlanden uitgebracht. In het rapport wordt de bijdrage van Nederland aan de doelen van het Biodiversiteitsverdrag beschreven.²² Tijdens de twaalfde conferentie in Zuid-Korea in oktober 2014 is een tussentijdse evaluatie gepresenteerd: de Global Biodiversity Outlook 4. De hoofdconclusie van de tussentijdse evaluatie is dat er op onderdelen wel vooruitgang is, maar dat het geheel niet voldoende is om de 2020-doelen te halen.²³ Aan de tussentijdse evaluatie liggen drie technisch-wetenschappelijke rapporten ten grondslag. Een van deze studies is *How sectors can contribute to sustainable use and conservation of biodiversity*, geschreven door het Planbureau voor de Leefomgeving. De kern van de studie is dat veel primaire sectoren zoals landbouw, visserij, mijnbouw, houtproductie en watermanagement de biodiversiteit van nu en de toekomst scheppen en er afhankelijk van zijn. Het inbedden van biodiversiteitbelangen in sectoren (mainstreaming) zal een grotere kans van slagen hebben als wordt aangesloten bij de kernwaarden en economische belangen van deze sectoren. Volgens de staatssecretaris is het daarom van belang om tot een natuurinclusieve economie te komen.

1.3 Het Europese gebiedsbeschermingsrecht

De achteruitgang van de vogelstand in Europa en het besef dat voor de bescherming van (trek)vogels internationale afspraken nodig zijn, vormde de aanleiding voor de vaststelling van de Vrl in 1979.²⁴ In 1992 volgde de Hrl, waarmee beoogd wordt de achteruitgang van de biodiversiteit in Europa te stoppen.²⁵ Doel van beide richtlijnen is het in een gunstige staat van instandhouding behouden dan wel herstellen van de vogelsoorten, habitatsoorten en habitattypen waarop de richtlijnen betrekking hebben. De Vrl en Hrl bevatten daartoe onder meer bepalingen over de bescherming van vogelsoorten en habitatsoorten en bepalingen over de aanwijzing en bescherming van gebieden die van belang zijn voor bepaalde vogelsoorten, habitatsoorten en habitattypen.

De onderdelen van de Vrl en Hrl die betrekking hebben op gebiedsbescherming verplichten de lidstaten tot het aanwijzen van speciale beschermingszones voor bepaalde vogel- en habitatsoorten en voor bepaalde habitattypen. Deze speciale beschermingszones gaan samen een coherent Europees ecologisch netwerk vormen: het zogenoemde Natura 2000-netwerk.

De Vrl en Hrl verplichten voorts tot het treffen van verschillende maatregelen ter bescherming van de soorten en typen waarvoor de Natura 2000-gebieden worden

21. ABRvS 15 februari 2012, 201102546/1/T1/R4, ECLI:NL:RVS:2012:3138 (Leeuwarden).

22. Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 26407, 92.

23. Kamerstukken II 2014/15, 26407, 96 en 99.

24. Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103), nadien opnieuw vastgesteld als Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20).

25. Richtlijn 92/43/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

aangewezen. De lidstaten dienen te voorkomen dat de staat van instandhouding van de vogel- en habitatsoorten en habitattypen waarop de richtlijnen betrekking hebben verslechtert. Wanneer een vogel- of habitatsoort of habitatype zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevindt, dient de lidstaat maatregelen te nemen om de gunstige staat van instandhouding te herstellen. Kenmerkend voor deze twee resultaatsverplichtingen is dat de richtlijnen de lidstaten de keuze laten welke preventieve en positieve maatregelen worden ingezet om het voorgeschreven resultaat te bereiken.

Behalve deze twee resultaatsverplichtingen dienen lidstaten te waarborgen dat een voorafgaande beoordeling plaatsvindt van plannen en projecten die op zichzelf of in samenhang met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Voor dergelijke plannen en projecten kan slechts toestemming worden verleend als uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat deze plannen en projecten de natuurlijke kenmerken van de gebieden niet zullen aantasten. Als die zekerheid niet kan worden verkregen kan slechts toestemming worden verleend als er geen alternatieven zijn, er dwingende redenen van groot openbaar belang gemoeid zijn met het plan of project en als de veroorzaakte schade wordt gecompenseerd (de ADC-toets).

De Vrl en Hrl vormen de ruggengraat van het Europese biodiversiteitsbeleid. Dit beleid is eind 2011 door de Europese Unie verwoord in de biodiversiteitsstrategie voor de periode tot 2020.²⁶ Het hoofddoel is het biodiversiteitsverlies en de aantasting van ecosystemendiensten in de Europese Unie uiterlijk tegen 2020 te stoppen en, voor zover dit haalbaar is, ongedaan te maken, en tevens de bijdrage van de Europese Unie tot het ombuigen van wereldwijd biodiversiteitsverlies op te voeren. In de strategie zijn zes streefdoelen opgenomen. Het volledig uitvoeren van de Hrl en Vrl is het eerste streefdoel. Het is de bedoeling dat de achteruitgang in de staat van alle onder de Europese natuurwetgeving vallende soorten en habitats stopt en een aanzienlijke en meetbare verbetering van hun staat wordt gerealiseerd zodat tegen 2020, vergeleken met huidige beoordelingen 100% meer habitatbeoordelingen en 50% meer soortenbeoordelingen in het kader van de Hrl een gunstige of verbeterde staat van instandhouding laten zien en uit 50% meer soortenbeoordelingen in het kader van de Vrl een veilige of verbeterde staat van instandhouding blijkt. Het tweede streefdoel ziet op ecosystemen en ecosystemendiensten. Deze zullen tegen 2020 worden gehandhaafd en verbeterd door groene infrastructuur op te zetten en ten minste 15% van de aangetaste ecosystemen te herstellen. De bijdrage van land- en bosbouw tot de instandhouding en verbetering van de biodiversiteit, is het derde streefdoel. Het vierde streefdoel heeft betrekking op een duurzaam gebruik van visbestanden. Er dient voor gezorgd te worden dat de populaties een leeftijdsopbouw en grootteverdeling bereiken die duiden op een gezond bestand, door een visserijbeheer te voeren dat geen significante nadelige effecten op andere bestanden, soorten en ecosystemen heeft, met als doel tegen 2020 een goede milieutoestand te bereiken, zoals de Kaderrichtlijn mariene strategie voorschrijft. De bestrijding van invasieve uitheemse soorten is het vijfde streefdoel. Tegen 2020 zullen invasieve uitheemse soorten en hun introductieroutes in kaart worden gebracht en gepriori-

26. http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Fact-sheet_NL.pdf.

teerd, zullen prioritaire soorten in de hand worden gehouden of worden uitgeroeid en zullen hun routes worden beheerd om de introductie en vestiging van nieuwe invasieve uitheemse soorten te voorkomen. Het zesde streefdoel heeft betrekking op het mondiale biodiversiteitsverlies. Tegen 2020 zal de Europese Unie haar bijdrage aan het ombuigen van het wereldwijde biodiversiteitsverlies hebben opgevoerd, aldus de biodiversiteitsstrategie. Dit doel ziet onder meer op het nakomen van de verplichtingen die de Europese Unie is aangegaan in het kader van het Biodiversiteitsverdrag.

In 2015 heeft een tussentijdse evaluatie van de biodiversiteitsstrategie plaatsgevonden.²⁷ Hierin wordt geconstateerd dat het aantal soorten en habitats van Europees belang waarvan de staat van instandhouding veiliggesteld, gunstig of verbeterd is, enigszins is toegenomen. De populaties van sommige algemeen voorkomende, gewone vogels lijken zich te stabiliseren, maar de toestand van andere soorten in kwetsbare zoetwater-, kust- en landelijke ecosystemen blijft verslechteren; 70% van de soorten in de Europese Unie wordt bedreigd door het verlies van habitats. Hoewel sommige ecosysteemdiensten (in het bijzonder bevoorradingsecosysteemdiensten) toenemen, nemen andere, zoals bestuiving, af. Geconcludeerd wordt dat de biodiversiteitsstreefdoelen voor 2020 enkel kunnen worden bereikt als er daadkrachtiger en ambitieuzer werk wordt gemaakt van de tenuitvoerlegging en handhaving ervan. Als de tenuitvoerlegging in het huidige tempo voortgaat, zullen het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten in de Europese Unie en wereldwijd aanhouden. Het is, zo vermeldt de evaluatie, nu dringend nodig de uitvoering van de maatregelen voor alle streefdoelen te intensiveren, en ervoor te zorgen dat de beginselen die zijn neergelegd in de beleidskaders volledig in praktijk worden gebracht. Het gaat daarbij vooral om het vervolledigen van het Natura 2000-netwerk voor het mariene milieu, het zorgen voor effectief beheer van de Natura 2000-locaties en de uitvoering van de verordening inzake invasieve uitheemse soorten, en het vinden van de meest geschikte manier om het natuurlijk kapitaal overal in de Europese Unie te herkennen.

In 2015 verscheen het rapport *The State of Nature in the EU* van het Europese Milieueagentschap. Het rapport is gebaseerd op de nationale rapportages van alle lidstaten voor de Hrl en de Vrl over de periode 2007-2012.²⁸ Het rapport geeft de Europese staat van instandhouding van de habitattypen en -soorten van de Hrl weer. Van de vogels worden de Europese trends gegeven. De slotbeschouwing van het rapport luidt als volgt:

‘The State of Nature report provides an important snapshot of the current situation as regards conservation status and trends for over 2,000 species and habitat types protected under the two EU nature Directives. From this it is clear that, while there is still a long way to go to reach to 2020 target, the Directives are managing to "hold the line" across a significant part of Europe’s biodiversity. This is reflected in the fact that some of the

27. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?uri=CELEX:52015DC0478>; zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 21501-8, 610.

28. http://ec.europa.eu/environment/nature/pdf/state_of_nature_en.pdf.

species and habitats protected by the directives are beginning to show modest signs of improvement. These positive trends, illustrated by success stories from across Europe, provide a first indication that the legislation may well be starting to have an impact and that targeted conservation action, if done on a large enough scale, can deliver substantial results on the ground. However, the overall EU status of species and habitats has not significantly changed over the last six years, with many habitats and species still in unfavourable status and a significant proportion of them continuing to deteriorate. Some species groups, such as freshwater fishes, and habitats, such as grasslands or wetlands, are of particular concern. Significant pressures and threats from changes in agricultural practices and continuing modifications of hydrological conditions, as well as over-exploitation and pollution of the marine environment, need to be tackled to reverse these trends. The Natura 2000 network has a major role to play in this respect. Covering almost a fifth of the EU's land area as well as a significant part of its marine waters, the effective management and restoration of Natura 2000 sites is central to achieving the overall objectives of the Directives. In many parts of Europe conservation objectives, and measures to implement them, are still being developed. From the trends data one can see that the network is already starting to have an effect. However, these conservation efforts will need to be further reinforced and expanded if we are to achieve the 2020 biodiversity target. The next report, covering the period 2013-2018 will let us know if these efforts are sufficient or not to enable significantly more species and habitats to improve their conservation status.'

Met andere woorden: het Natura 2000-netwerk begint voorzichtig zijn vruchten af te werpen, maar er is nog een lange weg te gaan en het zal nog veel investeringen vergen voordat de doelen zullen zijn bereikt.

De tussentijdse evaluatie van de biodiversiteitsstrategie en het rapport *The State of Nature in the EU* zijn belangrijke documenten in het kader van de Europese evaluatie van de Vrl en Hrl, ook wel de Fitness Check genoemd, die begin 2015 van start is gegaan. De Fitness Check is een onderdeel van een regulier programma van de Europese Commissie om Europees beleid door te lichten. De Fitness Check is een samenhangende evaluatie gericht op het beoordelen van de doelmatigheid van de Vrl en Hrl en de vraag of de regelgeving proportioneel is ten opzichte van de doelen. De eerste stap in de evaluatie is een vragenlijst die bij alle lidstaten en betrokken maatschappelijke organisaties is uitgezet. De resultaten daarvan zijn gepresenteerd tijdens de Fitness Check Conference op 20 november 2015. Tijdens deze bijeenkomst werd duidelijk dat de lidstaten de Vrl en Hrl niet willen aanpassen. De lidstaten zijn van mening dat de richtlijnen beter geïmplementeerd moeten worden. Het Fitness Check rapport, dat de Commissie voor het tweede kwartaal van 2016 heeft aangekondigd, zal hiervoor mogelijk aanknopingspunten bieden.²⁹

29. De Nederlandse inzet voor de fitness check is te vinden in *Kamerstukken II 2014/15, 33576, 43*.

1.4 De opzet van de Wnb

De Wnb vervangt de Ffw, Nb-wet 1998 en de Boswet. De onderwerpen die in deze wetten geregeld werden hebben hun eigen plaats in de Wnb gekregen. De uitvoeringsregelgeving is opgenomen in het Besluit natuurbescherming (Bnb) en de Regeling natuurbescherming (Rnb).

Het doel van de Wnb is verwoord in artikel 1.10 lid 1 dat luidt:

‘Deze wet is gericht op het beschermen en ontwikkelen van natuur, mede vanwege de intrinsieke waarde, en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit, 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, vanwege hun bijdrage aan de biologische diversiteit en hun cultuurhistorische betekenis, mede ter vervulling van maatschappelijke functies.’

Deze bepaling werd bij nota van wijziging aan het wetsvoorstel toegevoegd.³⁰ In de toelichting daarop staat dat de erkenning van de intrinsieke waarde van natuur³¹ meebrengt dat daarmee rekening wordt gehouden in het afwegingsproces bij beleidsvorming, op het niveau van de wet, in de uitvoeringsregelgeving en bij het uitoefenen van wettelijke bevoegdheden.³²

Met de Wnb wordt vooral beoogd de Europese en internationale verplichtingen die voortvloeien uit de Vrl, Hrl en verdragen te implementeren. De Wnb biedt daarnaast ook de grondslag voor de bescherming van natuurwaarden, zowel gebieden als soorten, en landschappelijke waarden, die nationaal van belang worden gevonden. Zo kunnen bijzondere provinciale natuurgebieden of bijzondere provinciale landschappen worden aangewezen en zijn onder meer de grijze zeehond, meerkikker en hazelworm aangewezen als beschermde ‘andere’ soort.

De Wnb voorziet volgens de wetgever in een gemoderniseerd wettelijk kader voor de bescherming van natuurgebieden, dier- en plantensoorten en houtopstanden.³³ Bij de omzetting van de Vrl en Hrl in de Wnb is nauwer aansluiting gezocht bij de tekst van de richtlijnen. De begripsbepalingen uit de Hrl, die van belang zijn voor de gebieds- en soortenbescherming, zijn in de wet opgenomen en een samenvoeging van de verbodsbepalingen uit de Hrl en Vrl zoals de Ffw die kende komt in de Wnb niet terug. De verboden voor vogels en de verboden voor habitatsoorten zijn in aparte paragrafen in de wet opgenomen. Daarbij is ook, anders dan in de Ffw, het opzetcriterium dat de Vrl en Hrl bij bepaalde verboden kent overgenomen in de Wnb.

30. *Kamerstukken II 2013/14, 33348, 5.*

31. Natuur heeft een intrinsieke waarde: zij is in zich zelf waardevol, los van de gebruikswaarde ervan voor de mens.

32. *Kamerstukken II 2013/14, 33348, 5, p. 27.*

33. Zie de inleiding van de nota van toelichting bij het Bnb en de toelichting bij de Rnb.

De modernisering van het wettelijk kader komt onder meer tot uitdrukking in enkele nieuwe instrumenten die passen bij de huidige fase van de uitvoering van het natuurbeschermingsbeleid. De Ffw en de Nb-wet 1998 vormden de eerste implementaties van de Vrl en Hrl en met deze wetten is de uitvoering van deze richtlijnen gestart. De Wnb markeert duidelijk een volgende fase in het natuurbeschermingsrecht. Het soortenbeschermingsregime is aangevuld met instrumenten gericht op actieve soortenbescherming. Bij het gebiedsbeschermingsregime valt op dat bepalingen over actualisatie en monitoring zijn opgenomen. Verder maakt de Wnb het mogelijk een betere verbinding te maken tussen gebieds- en soortenbescherming, bijvoorbeeld door bepaalde instrumenten uit het gebiedsbeschermingsrecht, zoals het beheerplan en het programma, ook voor de soortenbescherming mogelijk te maken.

In de Wnb zijn de afspraken tussen het Rijk en de provincies over decentralisatie uitgewerkt. Deze afspraken zijn neergelegd in het bestuursakkoord natuur.³⁴

De Wnb is onderverdeeld in twaalf hoofdstukken.

Het eerste hoofdstuk bevat algemene bepalingen die voor alle onderdelen van de Wnb van belang zijn. Dit betreffen de begripsbepalingen, de bepaling dat de wet mede van toepassing is in de exclusieve economische zone en de verdeling van de bevoegdheden tussen Rijk en provincie. Bepalingen over beleid, het algemene doel van de wet en enkele algemene beschermingsregimes hebben tevens een plaats in dit hoofdstuk gekregen. Concreet betreft het de zorgplicht, de vorming van het natuurnetwerk Nederland, de aanwijzing van bijzondere provinciale natuurgebieden of bijzondere provinciale landschappen en de vaststelling van een programma.

Hoofdstuk 2 van de Wnb draagt de titel 'Natura 2000-gebieden'. Dit hoofdstuk staat centraal in dit boek. Het bevat bepalingen over de aanwijzing en de bescherming van Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden. Het beheerplan, de aanschrijvingsbevoegdheid, het toegangsbeperkingsbesluit, het verrichten of laten verrichten van feitelijke handelingen en het aanbrengen van kentekenen in en rondom een Natura 2000-gebied zijn in dit hoofdstuk geregeld. Verder is het regime voor de beoordeling van plannen, projecten en andere handelingen die gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden in dit hoofdstuk opgenomen.

Hoofdstuk 3 draagt de titel 'Soorten'. Het beschermingsregime voor Vrl-soorten, Hrl-soorten en andere soorten is in afzonderlijke paragrafen opgenomen. Het beschermingsregime kenmerkt zich door een opsomming van verboden, bijvoorbeeld het verbod een soort opzettelijk te doden, waarvan kan worden afgeweken ten behoeve van bepaalde belangen, bijvoorbeeld luchtverkeersveiligheid. Verder bevat dit hoofdstuk een paragraaf over schadebestrijding, overlastbestrijding en faunabeheer, waarin de taken en bevoegdheden voor de faunabeheerseenheden, de wildbeheerseenheden en de jachtaktehouders zijn geregeld. Vervolgens zijn bepalingen

34. Het samenstel van het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (*Kamerstukken II 2011/12, 30825, 107, bijlage 131283*), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (*Kamerstukken II 2011/12, 30825, 143, bijlage 144712*) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (*Kamerstukken II 2011/12, 30825, 153, bijlage 153993*), vormt het bestuursakkoord natuur.

opgenomen over de jacht op wild, waaronder worden verstaan de fazant, wilde eend, houtduif, haas en konijn, en het gebruik van middelen voor het vangen en doden van dieren.

De gedragscode, een instrument uit de Ffw komt ook terug in de Wnb. Verschillende verboden zijn niet van toepassing op handelingen die zijn beschreven in en aantoonbaar worden uitgevoerd overeenkomstig een door de minister goedgekeurde gedragscode. In dit hoofdstuk staan tot slot bepalingen over de handel in en het bezit van dieren en planten.

Hoofdstuk 4 draagt de titel ‘Houtopstanden, hout en houtproducten’ en regelt de onderwerpen uit de Boswet. Van het vellen van houtopstanden dient melding gedaan te worden bij gedeputeerde staten. Er geldt een herplantplicht waarvan ontheffing kan worden verleend. De meldplicht en de herplantplicht gelden niet voor het vellen van houtopstanden ter uitvoering van een instandhoudingsmaatregel of een passende maatregel, of als het vellen wordt uitgevoerd op grond van een voorschrift verbonden aan een N2000-vergunning of soortenontheffing, of in overeenstemming met een goedgekeurde gedragscode.³⁵ Dit hoofdstuk bevat ten slotte bepalingen over de invoer en het op de markt brengen van hout en houtproducten.

Hoofdstuk 5, ‘Vrijstellingen, beschikkingen en verplichtingen’ bevat procedurele bepalingen over de aanvraag, de verlening en de intrekking of wijziging van vergunningen of ontheffingen op grond van de Wnb. De intrekking van een jachtakte of valkeniersakte en de intrekking van de goedkeuring van een gedragscode is eveneens geregeld. Het hoofdstuk bevat voorts de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat bij een besluit over de verlening van een N2000-vergunning voor een project of handeling niet de belasting van natuurwaarden wordt betrokken waarvoor een programma is vastgesteld en die een vast te stellen factor of afstand niet overschrijdt. Verder wordt in dit hoofdstuk de grondslag geboden voor de vaststelling van het gebiedsontwikkelingsplan.

Hoofdstuk 6 bevat een regeling voor de tegemoetkoming in de schade en de grondslag voor het heffen van leges voor vergunningen en ontheffingen.

Handhaving is geregeld in hoofdstuk 7. Gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag, tenzij de minister bevoegd is. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd gezag ten aanzien van de voorschriften die verbonden zijn aan een N2000-vergunning of soortenontheffing die is verleend als onderdeel van de omgevingsvergunning. Enkele bijzondere handhavingsbevoegdheden, bijvoorbeeld de bestuurlijke boete, gelden ten aanzien van overtredingen van de handel in planten, dieren, eieren en hout of houtproducten.

Hoofdstuk 8 draagt de titel ‘Overig’. Het administratief beroep tegen de weigering of intrekking van een jachtakte en de beperkte beroepsmogelijkheden tegen een

35. Met de N2000-vergunning wordt de vergunning als bedoeld in artikel 2.7 lid 2 Wnb bedoeld. Met de soortenontheffing wordt de ontheffing als bedoeld in artikel 3.3. lid 1 en 2, artikel 3.8 lid 1, 2 of 3 en artikel 3.10 lid 2 Wnb bedoeld.

beheerplan en programma zijn hier geregeld. Verder bevat het de grondslag voor de aanwijzing van nationale parken. Een extra procedureel voorschrift voor de aanmelding en aanwijzing van Natura 2000-gebieden in de exclusieve economische zone, de voorhangprocedure voor bepaalde algemene maatregelen van bestuur en de mogelijkheid om in het kader van de vaststelling van een programma projecten en handelingen uit te sluiten van de N2000-vergunningplicht, hebben in dit hoofdstuk een plek gekregen.

Hoofdstuk 9 bevat het overgangsrecht en hoofdstuk 12 bevat de slotbepalingen. De twee tussenliggende hoofdstukken 10 en 11 bevatten de wijzigingen van andere wetten en de samenloopbepalingen.

De uitvoeringsregelgeving bestaat uit een algemene maatregel van bestuur, het Besluit natuurbescherming (Bnb) en een ministeriële regeling, de Regeling natuurbescherming (Rnb). In het Bnb is voor de gebiedsbescherming onder meer voorzien in de aanwijzing van projecten en handelingen en gebieden waarbij de minister in plaats van gedeputeerde staten het bevoegd gezag is. Verder is voorzien in de regeling voor de programmatische aanpak stikstof, de grenswaarde die van belang is voor de uitzondering op de N2000-vergunningplicht, en de mogelijkheden waaronder externe saldering nog kan worden toegestaan. Het Bnb wijzigt ook enkele andere algemene maatregelen van bestuur, waaronder het Besluit omgevingsrecht (Bor). In het Bor wordt voorzien in de mogelijkheid de N2000-toestemming of soortenonthefing aan te haken bij de omgevingsvergunning als de activiteit waarvoor de N2000-toestemming of soortenonthefing is vereist tevens omgevingsvergunningplichtig is op een van de andere in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) genoemde gronden. Het betreft in grote lijnen een voortzetting van de aanhaakregeling die voorheen in de Nb-wet 1998 en de Ffw was opgenomen. In de Rnb zijn nadere uitvoeringsvoorschriften voor de programmatische aanpak stikstof en de grenswaardenregeling opgenomen. Verder is ook hier een vrijstelling van de N2000-vergunningplicht opgenomen, namelijk voor het weiden van vee en het bemesten van gronden, voor zover de minister het bevoegd gezag zou zijn voor de verlening van de N2000-vergunning.

1.5 De opzet van het boek

In dit boek staat het gebiedsbeschermingsrecht zoals dat geregeld is in de Wnb, het Bnb en de Rnb centraal. De andere onderwerpen uit de Wnb, het soortenbeschermingsrecht en de bescherming van houtopstanden komen niet aan de orde. Ook wordt geen aandacht besteed aan het gebiedsontwikkelingsplan en de schadevergoedingsregeling in de Wnb.

De Wnb vervangt de Nb-wet 1998. De overgang van Nb-wet 1998 naar Wnb wordt per hoofdstuk of per onderdeel in een hoofdstuk beschreven.

De bespreking van het gebiedsbeschermingsrecht begint in hoofdstuk 2 met de beschrijving van het nationale gebiedsbeschermingsrecht volgens de Wnb. De vorming van het natuurnetwerk Nederland, de opvolger van de EHS, de aanwijzing van bijzondere provinciale natuurgebieden, bijzondere provinciale landschappen en nationale parken, komen daarbij aan de orde.

Hoofdstuk 3 staat in het teken van het Europese gebiedsbeschermingsrecht. De verplichtingen die voortvloeien uit de Vrl en Hrl worden daarin beschreven, waarbij eerst de verplichting tot het aanwijzen van Natura 2000-gebieden aan de orde komt en daarna het beschermingsregime dat volgens de richtlijnen en het Hof aan de gebieden moet worden geboden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de relatie van de Vrl en Hrl tot ander Unierecht, in het bijzonder de richtlijnen over milieueffectbeoordeling.

In hoofdstuk 4 worden de in de Wnb opgenomen verplichtingen tot aanwijzing van Natura 2000-gebieden behandeld. De selectie en begrenzing van de gebieden, de systematiek van de instandhoudingsdoelen en de exclaveringsformule zijn onderwerpen die relevant zijn bij de huidige aanwijzingsbesluiten. Voor de toekomst worden relevant de mogelijkheden van actualisering, wijziging en intrekking van de besluiten.

Hoofdstuk 5 beschrijft de beschermingsregimes die in de Wnb zijn opgenomen voor de Natura 2000-gebieden. De aanwijzing van bijzondere nationale natuurgebieden wordt in dit hoofdstuk eerst behandeld. De beschermingsregimes die van toepassing zijn voor Natura 2000-gebieden en voor bijzondere nationale natuurgebieden komen vervolgens aan de orde. Het betreffen de zorgplicht, de programmatische aanpak, het treffen van instandhoudingsmaatregelen, het beheerplan, de aanschrijvingsbevoegdheid, het toegangsbeperkingsbesluit, het treffen van feitelijke maatregelen en het plaatsen van kentekenen.

Hoofdstuk 6 behandelt de vergunningplicht voor projecten en andere handelingen die verslechterende of significant verstorende gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Na de procedurele aspecten, waarin onder meer de vergunningprocedure, belanghebbendheid en relativiteit worden besproken, komt de reikwijdte van de vergunningplicht aan de orde. In aparte paragrafen worden de begrippen 'project' en 'andere handeling' beschreven. Vervolgens komen de uitzonderingen op de vergunningplicht aan de orde. Tot slot wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij het toetsingskader voor de vergunningverlening.

Hoofdstuk 7 is gewijd is aan de Natura 2000-plantoets. Eerst wordt bezien welke plannen onder de reikwijdte van de Wnb vallen. Vervolgens staat de voor bestemmingsplannen uit te voeren plantoets centraal, waarbij aandacht wordt besteed aan de maximale planologische mogelijkheden, de mogelijkheden en onmogelijkheden om deze in een plan te beperken en de referentiesituatie. Daarna volgt een paragraaf over de verplichting een milieueffectrapport voor plannen op te stellen in het geval dat voor een plan een passende beoordeling wordt gemaakt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vooruitblik op de Omgevingswet.

In de hoofdstukken 8, 9 en 10 worden de verschillende onderdelen van het beoordelingskader van de vergunning en de plantoets behandeld. In hoofdstuk 8 komt de voortoets aan de orde. Hoofdstuk 9 staat in het teken van de passende beoordeling en hoofdstuk 10 behandelt de ADC-toets.

In hoofdstuk 11 staat de stikstofproblematiek in Natura 2000-gebieden centraal. De programmatische aanpak stikstof en de rol van het programma bij vergunningverlening en bij de plantoets worden hier beschreven.

Handhaving wordt besproken in hoofdstuk 12 en het boek eindigt met een hoofdstuk over de doorwerking van de Wnb in het omgevingsrecht.