

# 170. Komt decentralisatie de natuurbescherming ten goede?

SANDER HUNINK

De decentralisatie van de natuurwetgeving komt voort uit de evaluatie van de natuurwetgeving in 2008. Via het in 2013 tussen het Rijk en de provincies gesloten Natuurpact is met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming per 1 januari 2017 de decentralisatie van de natuurwetgeving wettelijk verankerd. Het leidend principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet', moet consistentie, transparantie en eenvoud bevorderen. De vraag is of decentralisatie de natuurbescherming wel ten goede komt en of de met de Wnb ingezette lijn in de aankomende Omgevingswet moet worden voortgezet. In dit artikel wordt ingegaan op de uitwerking van de taken en bevoegdheden van het Rijk en de provincies in dit verband en worden de verschillen verkend.

## 1. Inleiding

In 2013 werd de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland gedecentraliseerd naar de provincies middels het Natuurpact. Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (Wnb) per 1 januari 2017 werd tevens de decentralisatie van de natuurwetgeving wettelijk verankerd. De decentralisatie van de natuurwetgeving komt voort uit de evaluatie van de natuurwetgeving in 2008.<sup>1</sup> Uit de evaluatie, die is uitgevoerd samen met de provincies, bleek dat de natuurwetgeving – met name de Flora- en faunawet (Ffw) – als erg ingewikkeld werd ervaren. Een deel van de bevoegdheden was in de natuurwetgeving al gedecentraliseerd naar de provincies, waaronder belangrijke delen van de voormalige Natuurbeschermingswet 1998 en delen van de Flora- en faunawet (bevoegdheid voor aanwijzing beschermde leefomgeving (hoofdstuk IV Ffw), schadebestrijding (art. 65 Ffw) en jacht (art. 68 Ffw)). Verbetering van de natuurwetgeving werd noodzakelijk geacht in verband met de transparantie, consistentie en eenvoud ervan. Daarom werd voorgesteld om de bestaande wetgeving samen te voegen in één wet, waardoor ook beter kon worden aangesloten bij internationale regels.

Verder werd het terugdringen van de administratieve lasten beoogd. Door de bevoegdheid in de natuurwetgeving beter te verdelen onder het leidend principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet', werd meer eenheid en consistentie nagestreefd en zou de samenhang in de uitvoering van de natuurwetgeving en de transparantie worden bevorderd. Het kabinet wenste dan ook het leeuwendeel van de bevoegdheden ingevolge de natuurbescherming naar

de provincies te decentraliseren. Het voornemen van de decentralisatie en nadere afspraken over de verdeling van taken en bevoegdheden werd vastgelegd in het Bestuursakkoord natuur.<sup>2</sup> Nadere afspraken over de uitvoering van de decentralisatie van het natuurbeleid zijn vastgelegd in het reeds aangehaalde Natuurpact dat op 18 september 2013 wordt gesloten tussen het Rijk en de provincies.<sup>3</sup> Met de wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg)<sup>4</sup> en de inwerkingtreding van de Wnb is de decentralisatie van bevoegdheden over de natuurbescherming naar de provincies wettelijk verankerd.

Alhoewel de Wnb vrij recent in werking is getreden, wordt er door het ministerie van LNV weer hard gewerkt om dit keer de Wnb middels aanvullingsregelgeving te koppelen aan de Omgevingswet, die naar verwachting per 1 januari 2021 in werking zal treden. In de totstandkoming van de aanvullingsregelgeving zullen de ervaringen met de huidige Wnb en de signalen uit de samenleving mee worden genomen.<sup>5</sup> Het overzicht van de uitwerking van die bevoegdheden is tot nu toe niet goed in beeld gebracht. De vraag is of de decentralisatie van de natuurbescherming deze wel ten goede komt en of de met de Wnb ingezette lijn in de aankomende Omgevingswet moet worden voortgezet.

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

2 Het Bestuursakkoord natuur is een verzamelnaam voor de afspraken tussen het Rijk en de provincies in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur, 20 september 2011, de aanvullende afspraken, 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken, 8 februari 2012.

3 Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland en de Overeenkomst tussen Manifestpartijen en provincies/IPO over de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid, aangeboden aan de Tweede Kamer op 18 september 2013.

4 *Kamerstukken II 2012/13, 33441.*

5 *Kamerstukken II 2018/19, 33576, nr. 137.*

Kortom, hoog tijd om de balans op te maken. In dit artikel ga ik in op de uitwerking van de taken en bevoegdheden van het Rijk en de provincies in dit verband en verken ik de verschillen. Het is uitdrukkelijk niet de intentie om een uitputtend overzicht te bieden van alle verschillen in uitwerking, maar wel om aan de hand van een aantal voorbeelden een antwoord te kunnen geven op de vraag wat de gevolgen zijn van de decentralisatie voor het beoogde doelbereik ervan zoals hiervoor beschreven.

## 2. Wettelijke grondslag decentralisatie

Hoewel de meeste handelingen onder de bevoegdheid van de provincies vallen, zijn er enkele categorieën van handelingen en handelingen in bepaalde gebieden die nog onder de bevoegdheid vallen van het Rijk. Deze zijn in artikel 1.3 lid 1 en 2 van het Besluit natuurbescherming (Bnb) nader aangewezen en betreffen met name handelingen met betrekking tot hoofd(vaar)wegen of -spoorwegen, primaire waterkeringen, militaire terreinen, luchthavens van nationale betekenis, het landelijke gastransportnet en hoogspanningsleidingen. Ook landwinning, gaswinning, militaire activiteiten, bepaalde vormen van visserij, activiteiten van het Koningshuis en andere handelingen, activiteiten of gebieden van nationaal belang vallen onder de bevoegdheid van het Rijk. Daarnaast behoudt het Rijk de bevoegdheid om gedragscodes goed te keuren in het kader van de soortenbescherming (art. 3.31 Wnb). Het Rijk moet een voorname tot het goedkeuren van een gedragscode wel vooraf afstemmen met de betrokken provincies.

In artikel 1.3 Wnb is de verdeling van bevoegdheden tussen de provincies onderling opgenomen. In beginsel is de provincie waar een handeling wordt verricht het bevoegd gezag (art. 1.3 lid 1 en 2 Wnb). Als er sprake is van een negatief effect op een Natura 2000-gebied of beschermde soorten in andere provincies, dan neemt het bevoegd gezag van de provincie waar de handeling in hoofdzaak wordt verricht, het besluit in overeenstemming met de andere betrokken provincie (art. 1.3 lid 3 en 4 Wnb). Ingeval een handeling mede wordt verricht in een andere provincie, wordt een besluit als bedoeld in het eerste lid genomen door gedeputeerde staten van de provincie waar de handeling in hoofdzaak wordt verricht, in overeenstemming met gedeputeerde staten van die andere provincie (art. 1.3 lid 4 Wnb). Zo is het mogelijk dat er voor een ontheffing voor bijvoorbeeld onderzoek naar beschermde soorten één besluit wordt genomen in plaats van verschillende besluiten door verschillende provincies. Onder de bevoegdheden vallen onder meer de vergunningverlening in het kader van Natura 2000, ontheffingverlening in het kader van de soortenbescherming en houtopstanden en de verlening van vrijstellingen.

De decentralisatie is volledig. Dat wil zeggen, de provincies hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid, plicht en recht om de hen toebedeelde taken naar eigen inzicht in te vullen. In principe moet Provinciale Staten Gedeputeerde

Staten controleren op een juiste invulling hiervan. In de Wnb is geen controle opgenomen van de gedecentraliseerde bevoegdheden door het Rijk. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat dit bewust niet is gedaan om de bestuurlijke druk te verlagen. Bovendien wordt aangegeven dat de instrumenten voor het interbestuurlijk toezicht als aangegeven in de Provinciewet<sup>6</sup> en de Wet Naleving Europese regelgeving publiekrechtelijke entiteiten<sup>7</sup> voldoende wordt geacht om in te kunnen grijpen, indien noodzakelijk.

## 3. Provinciale uitwerking Wet natuurbescherming

### 3.1 Natura 2000

Vrijwel alle provincies hebben de bepalingen uit de Wnb 'beleidsvrij' opgenomen in hun provinciale verordeningen. Er zijn geen grote verschillen tussen de provincies met betrekking tot de toepassing van de bevoegdheden voor Natura 2000-gebieden. Dit heeft vooral als oorzaak dat deze bevoegdheden in feite niet nieuw zijn. Alle provincies maken in hun verordening een uitzondering op de vergunningplicht voor beweiden en bemesten.<sup>8</sup> De provincie Noord-Brabant heeft daarnaast een uitzondering opgenomen van de vergunningplicht voor agrarische beregening uit grondwater. De toedeling van ontwikkelingsruimte uit het PAS-segment 2<sup>9</sup> vindt plaats op basis van de volgorde van 'ontvankelijke' aanvragen. De provincie Noord-Holland heeft in de verordening daarnaast specifieke regels opgenomen om het afsteken van vuurwerk in of nabij Natura 2000-gebieden aan banden te leggen.<sup>10</sup> Dit betreft, naast professioneel vuurwerk, ook consumentenvuurwerk. De provincie Noord-Holland heeft daartoe kritische afstanden vastgesteld rondom Natura 2000-gebieden waarbinnen geen professioneel of consumentenvuurwerk mag worden afgestoken. Ook heeft de provincie Noord-Holland regels opgenomen in de verordening met betrekking tot het starten en landen van luchtvaartuigen (inclusief drones) binnen of op kritische afstand van Natura 2000-gebieden.

Door middel van beleidsregels hebben enkele provincies de Wnb aangegrepen om specifieke regels te stellen teneinde actuele knelpunten het hoofd te kunnen bieden. Zo heeft de

6 Gemoderniseerd overeenkomstig de Wet revitalisering generiek toezicht (*Kamerstukken II 2012/13, 32389*).

7 *Kamerstukken II 2012/13, 32157*.

8 Dit artikel is opgesteld vóór de uitspraak van het Europees Hof van Justitie over de verenigbaarheid van het PAS met de Europese richtlijnen. De vraag is of deze uitzondering zich zal verdragen met deze uitspraak, aangezien één van de zaken onder meer gewijd is aan de vraag of beweiden en bemesten al dan niet als een 'project' dient te worden opgevat.

9 De ontwikkelruimte die kan worden toebedeeld middels een vergunning is ingedeeld in twee segmenten. Segment 1 is gereserveerde ontwikkelruimte voor projecten en andere handelingen van aantoonbaar nationaal en provinciaal maatschappelijk belang (prioritaire projecten). Segment 2 is het resterende deel van de ontwikkelruimte dat overblijft voor overige projecten, na aftrek van de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen, de depositieruimte voor activiteiten onder de grenswaarde en van de ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten.

10 Prb-2016-6109, Verordening Natura 2000-gebieden Noord-Holland.

provincie Utrecht, in navolging van Noord-Holland, eveneens nadere beleidsregels vastgesteld om het afsteken van zowel professioneel als consumentenvuurwerk in of nabij Natura 2000-gebieden te verbieden. Het verbod in Utrecht geldt voor de Natura 2000-gebieden die (deels) zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied en alleen in het broedseizoen (zijnde van 1 maart tot 1 augustus).<sup>11</sup> Tevens heeft provincie Utrecht beleidsregels opgesteld met betrekking tot het starten en landen van luchtvaartuigen (inclusief drones) binnen Natura 2000-gebieden.

De provincie is in de meeste gevallen bevoegd gezag en maakt beleidsregels voor de uitgifte van ontwikkelingsruimte in het kader van de PAS. In de meeste provincies wordt in de eerste drie jaar maximaal 60% van de ruimte uitgegeven en in het tweede tijdvak van drie jaar 40%. Er wordt per project een maximum ontwikkelingsruimte toebedeeld van 3 mol stikstof per hectare per jaar. Alleen in de provincie Zeeland geldt een maximum toe te delen ontwikkelingsruimte van 1,5 mol per hectare per jaar voor projecten onder segment 2.<sup>12</sup> In alle provincies moet het project binnen twee jaar zijn gerealiseerd, anders kan de ontwikkelingsruimte in theorie worden ingetrokken.

Op enig moment kan de ontwikkelingsruimte op raken. Als 95% van de ruimte voor projecten onder de grenswaarde is uitgegeven, zakt de grenswaarde van 1,0 mol stikstof per hectare per jaar naar 0,05 mol stikstof per hectare per jaar (volgend uit art. 2.12 lid 2 Bnb). Vanaf dat moment zal al vanaf een bijdrage van 0,05 mol N/ha/j een vergunning moeten worden aangevraagd. De Beleidsregel natuurbescherming van de Provincie Noord-Brabant is recentelijk echter aangepast, met een strenger uitgiftebeleid van ontwikkelingsruimte stikstof in het kader van de PAS.<sup>13</sup> In de gewijzigde beleidsregel is aangegeven dat voor segment 1 een maximum ontwikkelingsruimte van 1 mol stikstof per hectare per jaar kan worden toebedeeld. Meer ontwikkelingsruimte (tot 2 mol stikstof per hectare per jaar) kan worden toebedeeld als uit een alternatievenoverweging blijkt dat gekozen is voor het meest duurzame alternatief (art. 1.13 lid 2 Beleidsregel). Met betrekking tot segment 2 betreft het een maximum van 2 mol stikstof per hectare per jaar, maar deze kan alleen worden toebedeeld aan veehouders die voldoen aan de emissie-eisen uit het Besluit emissiearme huisvesting en aan andere bedrijven met een inrichting, mits deze energiebesparende maatregelen hebben genomen die zich binnen zes jaar terugverdienen. Hiermee gaat Noord-Brabant verder dan andere provincies. Opmerkelijk is het in de beleidsregel opgenomen artikel 1.4 lid 4 en 5, dat rondom Natura 2000-gebieden met kwetsbare venen niet meer dan 0,05 mol stikstof per hectare per jaar

aan ontwikkelingsruimte wordt toebedeeld.<sup>14</sup> Dit artikel is wat vreemd, aangezien conform de bepalingen uit de Bnb en Rnb geen melding nodig is onder de grenswaarde van 0,05 mol N/ha/jr. Het 'toebedelen' van ontwikkelingsruimte onder de grenswaarde kan dus niet volgens de Wnb zelf.

De voorbeelden van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Noord-Brabant laten zien dat de provincies een eigen verantwoordelijkheid nemen voor de uitoefening van hun bevoegdheden. Aan de andere kant geeft het ook enkele pijnpunten aan, zoals het voorbeeld van de provincie Noord-Brabant laat zien. Door een hoge stikstofdepositie in de provincie en tegelijkertijd de aanwezigheid van enkele van de meest kritische Natura 2000-gebieden, heeft zij een zware verantwoordelijkheid om aan de Europese verplichtingen te voldoen. Brabantse agrariërs zouden zich benadeeld kunnen voelen ten opzichte van agrariërs in andere provincies met een vergelijkbare bedrijfsvoering (bijvoorbeeld in Limburg, Overijssel en Gelderland) waar ten tijde van het schrijven van dit artikel geen sprake is van een dergelijk strenge beleidsregel. Een gevoel van rechtsongelijkheid ligt hier dan ook op de loer.

## 3.2 Soortenbescherming

### 3.2.1 Algemeen vrijgestelde soorten

Conform artikel 3.3 lid 2 en 3 (Vogelrichtlijnsoorten), artikel 3.8 lid 2 en 3 (dier- en plantensoorten Habitatrichtlijn IV, Bern II, Bonn I) en artikel 3.10 lid 2 (nationaal beschermde soorten) van de Wnb, kan het bevoegd gezag een vrijstelling verlenen. De regels voor het vrijstellen van bepaalde handelingen voor bepaalde soorten zijn per beschermingsregime verschillend. Aangezien voor de beschermde vogels in artikel 3.1 en beschermde dier- en plantensoorten in artikel 3.5 vanwege de Vogelrichtlijn (Vrl) en Habitatrichtlijn (Hrl) strenge regels zijn verbonden aan een besluit tot vrijstelling, zijn alleen enkele algemeen voorkomende nationaal beschermde soorten vrijgesteld.

Voor de algemene vrijstelling dient het bevoegd gezag een vrijstellingsbesluit of verordening op te stellen. Dit heeft geresulteerd in de uitwerking van dertien verschillende lijsten in verordeningen van de provincies en de Regeling natuurbescherming (Rnb) van het ministerie van LNV (art. 3.31 Rnb). Vrijwel alle vrijstellingsverordeningen hebben bepaalde handelingen met effect op algemeen voorkomende muizen, spitsmuizen, konijn, vos, egel, ree en algemeen voorkomende amfibieën vrijgesteld in verband met bestendig beheer en onderhoud, bestendig gebruik en ruimtelijke ingrepen. Kleine marterachtigen zijn, op de provincies Noord-Brabant en Noord-Holland na, eveneens vrijgesteld. De provincies Noord-Brabant en Noord-Holland hebben de kleine marterachtigen (bunzing,

11 Prb-2016-7058, Beleidsregels natuur en landschap provincie Utrecht 2017.

12 Prb-2017-708, Beleidsregel toedeling ontwikkelingsruimte stikstof in Zeeland 2017 segment 2 PAS.

13 Prb-2018-64825, Vijfde wijzigingsregeling Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant, d.d. 5 september 2018.

14 Het betreft Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen voor één van de habitattypen H7110A Actieve hoogvenen (hoogveenlandschap), H7120ah Herstellende hoogvenen (actief hoogveen) of het habitattypen H3110 Zeer zwak gebufferde venen.

hermelijn en wezel) niet vrijgesteld, omdat de staat van instandhouding ongunstig of onduidelijk is. Hoewel Drenthe wel een vrijstelling van de egel en kleine marterachtigen heeft opgenomen, is in de toelichting van de gewijzigde Provinciale Omgevingsverordening aangegeven dat de staat van instandhouding van deze soorten nader moet worden onderzocht.<sup>15</sup> Mocht de staat van instandhouding ongunstig zijn, dan kan Gedeputeerde Staten gebruik maken van de wijzigingsbevoegdheid zoals aangegeven in artikel 4.37 van de verordening. Verder valt op dat de provincie Zuid-Holland géén vrijstelling heeft opgenomen voor de ondergrondse woelmuis en tweekleurige bosspitsmuis, omdat deze volgens de provincie niet voorkomen binnen de provinciegrens en een vrijstelling ‘niet opportuun’ is. Daarnaast is het wild zwijn alleen in de provincie Noord-Brabant vrijgesteld en de molmuis alleen in de provincie Limburg. De onder de Ffw streng beschermde steenmarter is juist vrijgesteld in de provincie Fryslân en Limburg (in Limburg alleen vrijgesteld in de periode van 15 augustus tot en met februari). Daarnaast heeft de provincie Limburg de eekhoorn, hazelworm en levendbarende hagedis eveneens vrijgesteld in bepaalde perioden. De keuze van de provincie Limburg om eekhoorn, levendbarende hagedis en hazelworm vrij te stellen is vrij opmerkelijk. De eekhoorn kent sinds 2006 immers een dalende trend, hoewel de soort op de Rode Lijst staat vermeld als ‘Thans niet bedreigd’. De hazelworm was onder de Ffw nog een streng beschermde soort (een zogenaamde ‘tabel 3’-soort). De levendbarende hagedis staat op de Rode Lijst als ‘Gevoelig’ en heeft bovendien een dalende trend (matige afname). Bedenklijk zijn dan ook de overwegingen van de provincie Limburg dat de hiervoor genoemde soorten zijn vrijgesteld, omdat voor de soorten onder de Ffw relatief veel ontheffingen werden verleend en de opname op de vrijstellingslijst de regeldruk kan verminderen(!).<sup>16</sup> Een nuancering staat verderop in de tekst, waarin voor alle op de vrijstellingslijst geplaatste soorten is overwogen in hoeverre de staat van instandhouding, ondanks de vrijstelling, gegarandeerd blijft. Ondanks de vrijstelling van de verbodsbepalingen, geldt wel de zorgplicht conform artikel 1.11 Wnb. Voor handelingen onder een ander wettelijk belang dan in het belang van bestendig beheer en onderhoud,<sup>17</sup> bestendig gebruik en ruimtelijke inrichting of ontwikkeling, geldt de vrijstelling niet.

De verschillen in vrijstelling laten zien dat de provincies soms weloverwogen hebben gekeken naar de situatie in hun eigen provincie, waarna een besluit is genomen of voor

handelingen ten aanzien van een soort, met inachtneming van de staat van instandhouding, al dan niet een vrijstelling kan gelden. Daarmee loont de decentralisatie van de bevoegdheden doordat meer wordt aangesloten bij de regionale behoefte en soorten, waar nodig, een betere regionale bescherming krijgen. Wat opvalt is dat er verschillen optreden afhankelijk van wie bevoegd gezag is. Zo is in 2017 een ontheffing verleend voor hazelworm en levendbarende hagedis voor de realisatie van een passeervak in het Julianakanaal in provincie Limburg<sup>18</sup> dat valt onder de bevoegdheid van LNV/RVO (conform Bnb art. 1.3 lid 1). De provincie Limburg is zelf ook bevoegd gezag op grond van de Wnb en heeft in de destijds vigerende beleidsregel juist een vrijstelling opgenomen voor de hazelworm en levendbarende hagedis in bepaalde periodes.<sup>19</sup> De door LNV/RVO verleende ontheffing is verleend onder specifieke voorschriften, waaronder de voorwaarde dat enkel in de hiervoor bedoelde periodes wordt gewerkt. Tevens bevat de ontheffing een compensatieverplichting. De compensatiemaatregelen moeten voorafgaand aan de werkzaamheden zijn gerealiseerd.

### Wat opvalt is dat er verschillen optreden afhankelijk van wie bevoegd gezag is

De tegenstelling in de gevolgen van besluitvorming voor een dergelijk project tussen de bevoegde gezagen (LNV/RVO of provincie Limburg) is groot. Daar waar LNV/RVO een ontheffing heeft verleend onder strenge voorwaarden (overigens de eerste ontheffing die zij op grond van de Wnb heeft verleend), zou een dergelijk project door de provincie Limburg als bevoegd gezag anders zijn getoetst vanwege de vrijstelling (vrijstelling voor vangen en verplaatsen hazelworm en levendbarende hagedis zonder strenge voorwaarden of compensatie).

#### 3.2.2 Beschermingsregime vogels

Een voorbeeld van de gevolgen van de decentralisatie voor de interpretatie van de Wnb was de in de wettekst opgenomen verwijzing naar bijlage II van de Conventie van Bern en bijlage I van de Conventie van Bonn in artikel 3.5. In de bedoelde bijlagen zijn vogelsoorten opgenomen, waardoor verschillende provincies van mening waren dat er conform de Wnb sprake was van twee beschermingsregimes voor vogels. Enkele provincies gaven aan dat bepaalde vogelsoorten beschermd waren conform het beschermingsregime van artikel 3.1 Wnb (Vogelrichtlijnsoorten) én artikel 3.5 Wnb (Habitatrichtlijnsoorten) (provincies Drenthe, Fryslân, Noord-Holland, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland). De andere provincies gaven echter aan dat vogels alleen onder het beschermingsregime van artikel 3.1 Wnb vielen.

15 Zie onder toelichting art. 4.37, p. 26 uit: Prb-2016-7044, Vaststelling 16e wijzigingstranche Provinciale Omgevingsverordening Drenthe.

16 Zie p. 20 uit: Prb-2017-1845, Wijzigingsverordening Hoofdstuk 3 Natuur van de Omgevingsverordening Limburg 2014.

17 In de Wnb worden verschillende wettelijke belangen genoemd die betrekking hebben op bestendig beheer en onderhoud (zie art. 3.10 lid 2 onderdelen e, f en g). Voor welke vorm van bestendig beheer en onderhoud de vrijstelling geldt, verschilt per bevoegd gezag. De provincies Groningen en Noord-Holland en LNV hebben niet voor alle vormen van bestendig beheer en onderhoud een vrijstelling opgenomen, de overige provincies wel.

18 Besluit van 4 augustus 2017 met kenmerk Wnb/2017/001.toek.vv. Maar ook meer recent is nog een ontheffing verleend voor een kleinschaliger project, zie Besluit van 3 april, kenmerk WNB/2017/024.toek.

19 De vrijstelling voor bepaalde handelingen voor hazelworm en levendbarende hagedis gelden alleen in de periode juli t/m september, resp. in de periode 15 augustus t/m 15 oktober.

De consequentie was dat in bepaalde provincies een onthefing kon worden verkregen voor een vogelsoort onder een (ruimer dan de Vrl) wettelijk belang van de Hrl.<sup>20</sup> Opvallend was verder dat de provincies Zeeland en Zuid-Holland in hun verordening uitvoering Wnb een andere interpretatie hanteerden dan in de toelichting op het ontheffingsaanvraagformulier. Dit had hoogstwaarschijnlijk te maken met het aanhouden van een algemeen format voor de toelichting op het formulier. Per 1 juli 2018 is de Wnb gewijzigd door de inwerkingtreding van een Verzamelwet waarmee onder meer de voorgaande ommissie in de wettekst werd gerepareerd.<sup>21</sup> In artikel 3.5 is een uitzondering opgenomen voor vogelsoorten zoals bedoeld in artikel 1 Vrl. Hiermee kwam een eind aan de onduidelijkheid, al zijn nog niet alle verordeningen of beleidsregels conform aangepast.

Een ander verschil in interpretatie van de Wnb tussen de provincies is de lijst van vogelsoorten met een jaarrond beschermd nest. Het fenomeen ‘vogels met jaarrond beschermde nesten’ volgt uit uitspraken van het HvJ EU,<sup>22</sup> waaruit naar voren komt dat de nestlocatie van vogelsoorten die jaarlijks afhankelijk worden geacht van deze locatie een jaarronde bescherming genieten. Onder de Ffw was een ‘niet-limitatieve’ lijst jaarrond beschermde nesten opgesteld door LNV/RVO die werd gehanteerd als beleidslijn. Onder de Wnb hebben vrijwel alle provincies de lijst ‘beleidsarm’ overgenomen. In december 2017 werd de Beleidsregel passieve soortenbescherming van de provincie Limburg vastgesteld, waarin een andere lijst vogelsoorten met jaarrond beschermde nesten is opgenomen (zie ook tabel 1). Het is de eerste provincie die afwijkt van de eerder beleidsarm overgenomen lijst van LNV/RVO. Opvallend is de keuze om buizerd en sperwer niet op te nemen op de lijst. Deze zijn vervallen en opgenomen in een aparte categorie van broedvogels waarvan de functionaliteit van het leefgebied niet in het geding mag komen. Tot deze categorie behoren overigens ook de zeer zeldzame bijeneter, draaihals, grauwe klauwier, grutto, kwartelkoning, spotvogel, wulp en zomertortel. De aangepaste lijst van de provincie Limburg is ambitieus te noemen, hoewel het echter de vraag is of de vogelsoorten voldoen aan de hiervoor aangehaalde uitspraak van het HvJ EU. Met betrekking tot de grutto heeft de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS of Afdeling) reeds in 2009 aangegeven dat deze soort, conform de uitspraak van het HvJ EU, geen jaarrond beschermd nest heeft, aangezien de soort er niet jaarlijks naar terugkeert.<sup>23</sup> Ook met betrekking tot de andere vogelsoorten is de vraag of deze een aantoonbare jaarronde afhankelijkheid hebben van een specifieke nestlocatie. Met betrekking tot de boomvalk is begin dit jaar nog door de Afdeling aangegeven dat in de specifieke situatie waaruit

blijkt dat de boomvalk aantoonbaar niet naar hetzelfde nest terugkeert, deze geen jaarrond beschermd nest heeft.<sup>24</sup> Naar aanleiding van deze uitspraak is in dit tijdschrift een artikel verschenen met de nuancering dat de uitspraak niet zonder meer kan worden geëxtrapoleerd naar de boomvalk in het algemeen.<sup>25</sup> De jaarronde bescherming hangt af van de ecologische situatie. De lijsten zijn voornamelijk leidend, voor zover er uit onderzoek niet blijkt dat de betreffende soort niet jaarlijks terugkeert of niet jaarrond afhankelijk is van een specifieke nestlocatie. Het is met betrekking tot enkele soorten op de lijst van de provincie Limburg wel de vraag in hoeverre deze houdbaar zal zijn voor de rechter.

Tabel 1

Lijst vogels jaarrond beschermde nesten LNV en meeste provincies		Lijst vogels jaarrond beschermde nesten provincie Limburg	
Boomvalk	Ooievaar	Boerenzwaluw	Ooievaar
Buizerd	Ransuil		Raaf
Gierzwaluw	Roek	Boomvalk	Ransuil
Grote gele kwikstaart	Slechtvalk	Bosuil	Rode wouw
Havik	Sperwer	Gierzwaluw	Roek
Huismus	Steenuil	Grote gele kwikstaart	Slechtvalk
Kerkuil	Wespendief	Havik	Steenuil
Oehoe	Zwarte wouw	Huismus	Torenvalk
		Huiszwaluw	Wespendief
		Kerkuil	Zwarte wouw
		Oehoe	

### 3.3 Beleidslijnen met betrekking tot effecten op nesten, voortplantings- en rustplaatsen

Of de verbodsbepalingen worden overtreden met betrekking tot verblijfplaatsen, is een belangrijke vraag in zowel de voormalige Ffw als de Wnb. In de Wnb is er (richtlijnconform) geen verbod opgenomen van het *verstoren* van nesten of verblijfplaatsen van vogels of andere dieren. De vraag rijst dan of de verbodsbepalingen met betrekking tot nesten en verblijfplaatsen enkel zien op het *fysiek* beschadigen of vernielen in enge zin of dat er een ruimere interpretatie moet worden aangehouden.

#### 3.3.1 Uitleg LNV/RVO

LNV/RVO heeft naar aanleiding van uitspraken van de ABRvS<sup>26</sup> bij de verlening van ontheffingen de interpretatie aangehouden dat onder een (vaste) rust- en verblijfplaats ook worden verstaan alle essentiële onderdelen om het nest of de verblijfplaats te laten functioneren. Dat wil zeggen, alle foerageergebieden, vliegroutes, jachtgebieden en andere onderdelen van een leefgebied die noodzakelijk zijn voor het gebruik van een verblijfplaats en/of grootbrengen van

20 Zie bijv. de verleende ontheffing voor steenuil voor art. 3.5 lid 2 Wnb door GS provincie Noord-Holland voor het project ‘t Zevenhuis’, 20 maart 2018, RUD17.232974.

21 Stb. 2018, 142, Verzamelwet EZK en LNV 2018.

22 O.a. HvJ EU april 1988, C-252/85 (*Commissie/Frankrijk*), r.o. 9.

23 ABRvS 25 februari 2009, 200803873/1, ECLI:NL:RVS:2009:BH3985, «JM» 2009/61, m.nt. Boerema.

24 ABRvS 7 februari 2017, 201609979/2/R6, ECLI:NL:RVS:2017:288, «JM» 2017/37, m.nt. Zijlmans.

25 Jorna Arisz, ‘Enige overwegingen over jaarrond beschermde nesten van de boomvalk’, *NBR* 2017/3, p. 113-115.

26 ABRvS 7 november 2012, 201201434/1/A3, ECLI:NL:RVS:2012:BY2464 en ABRvS 3 oktober 2012, 201107056/1/T1/A3, ECLI:NL:RVS:2012:BX8942.

jongen, worden beschouwd als het functioneel leefgebied dat als zodanig beschermd is volgens de verbodsbepalingen. Wordt een essentieel onderdeel beschadigd of vernield of op zo'n manier onbruikbaar gemaakt dat een soort niet meer gebruik kan maken van de rust- of verblijfplaats en deze zal verlaten, dan wordt dit volgens de werkwijze van LNV/RVO gezien als een overtreding van de verbodsbepalingen uit de Ffw. Met andere woorden, de *ecologische functionaliteit* van in gebruik zijnde nesten, rust- en verblijfplaatsen dient gewaarborgd te zijn; alle essentiële onderdelen van het leefgebied moeten aanwezig zijn om de rust- of verblijfplaats duurzaam te blijven gebruiken of om de jongen met succes groot te kunnen brengen. Deze lijn is door LNV/RVO onder de Wnb voortgezet.

Een soortgelijke interpretatie is tevens door de ABRvS gehanteerd, waarbij de Afdeling de relatie legde met artikel 12 lid 1 aanhef en onder d Hrl.<sup>27</sup> In de uitspraak haalt de ABRvS het *Guidance document on the strict protection of animal species*<sup>28</sup> aan, waarin de interpretatie staat aangegeven van de verbodsbepalingen uit de Habitatrictlijn:

‘In paragraaf II.3.4. van het Guidance document heeft de Europese Commissie een uitleg gegeven over artikel 12, eerste lid, aanhef en onder d, van de Habitatrictlijn. Volgens het Guidance document is die bepaling gericht op het waarborgen van de ecologische functionaliteit van broed- en rustplaatsen, dat wil zeggen het verzekeren dat deze plaatsen een diersoort alle elementen blijven bieden die nodig zijn om succesvol te kunnen broeden of rusten. Andere gebieden van de habitat van een diersoort, zoals foerageergebieden, worden niet beschermd door artikel 12, eerste lid, aanhef en onder d, van de Habitatrictlijn, tenzij deze samenvallen met broed- of rustplaatsen. Voorts adviseert het Guidance document om voor diersoorten die in een groter gebied activiteiten ontplooiën, de definitie van rustplaats te beperken tot een plaats die duidelijk is afgebakend. Als voorbeeld hiervan worden de slaapplaatsen van vleermuizen genoemd. Ten slotte wordt artikel 12, eerste lid, aanhef en onder d, van de Habitatrictlijn volgens het Guidance document niet overtreden, indien maatregelen worden genomen die de blijvende ecologische functionaliteit van een broed- of rustplaats garanderen. Hierbij is van belang dat de ecologische functionaliteit op geen enkel moment, ook niet tijdelijk, in het geding komt. Een foerageergebied of vaste vliegrouwe wordt niet gerekend tot een vaste rust- of verblijfplaats die op grond van artikel 11 van de Ffw bescherming geniet, tenzij deze als zodanig samenvalt met een vaste rust- of verblijfplaats. Deze uitleg komt overeen met de in het Guidance document voorgestane benadering.’ (r.o. 14.2)

Met betrekking tot de definitie van een nest of verblijfplaats dient dus niet alleen het nest of de verblijfplaats zelf te worden beschouwd, maar ook de essentiële onderdelen die de ecologische functionaliteit van een nest of verblijfplaats mogelijk maken. In de hiervoor aangehaalde uitspraak van de ABRvS wordt dan ook de werkwijze van LNV/RVO geaccepteerd. De Afdeling heeft begin 2018 aangegeven dat deze lijn ook onder de Wnb van toepassing is op de verbodsbepalingen in artikel 3.5 lid 4 Wnb.<sup>29</sup> Met betrekking tot vogels beschermd conform de Vrl, is in een uitspraak van de ABRvS een soortgelijke interpretatie aangehouden. Een zodanige verstoring van (essentiële onderdelen van) een nest of verblijfplaats dat deze wordt verlaten, dient dan ook te worden meegenomen in de toetsing of de verbodsbepalingen met betrekking tot een nest of verblijfplaats worden overtreden. Aangezien het verstoren van een nest of verblijfplaats onder de Wnb niet (langer) is opgenomen als een verbodsbepaling, volgt dat indien een nest of verblijfplaats niet fysiek wordt aangetast én de functionaliteit van een nest of verblijfplaats kan worden gegarandeerd, geen verbodsbepaling van de Wnb wordt overtreden. Deze redenering wordt ook door de Afdeling aangehouden in de hiervoor aangehaalde uitspraken (zie voetnoot 25).

Door het treffen van wetenschappelijk aangetoonde, zogenaamde ‘effectief bewezen’ maatregelen, kan het functioneren van nesten en verblijfplaatsen te allen tijde worden gewaarborgd. LNV/RVO verwijst naar de Kennisdocumenten van BIJ12 voor dergelijke effectief bewezen maatregelen. Deze kennisdocumenten zijn geënt op de soortenstandaards, die door deskundigen, onder begeleiding van LNV/RVO, zijn opgesteld en gepubliceerd onder de Ffw. Door het treffen van effectief bewezen maatregelen, waarbij het ecologisch functioneren van een nest of verblijfplaats te allen tijde kan worden gewaarborgd, is volgens LNV/RVO onder bovenstaande beleidslijn geen ontheffing nodig van artikel 3.1 lid 2, 3.5 lid 4 of 3.10 lid 1 onderdeel b.

LNV/RVO hanteert deze redenering óók indien een oorspronkelijk nest of verblijfplaats wordt verwijderd, maar door tijdig uitgevoerde effectief bewezen maatregelen gezorgd is voor acceptabele alternatieven voor het nest of verblijfplaats waar de soort naar kan uitwijken. Door onder meer verstoring van het oorspronkelijke nest of de verblijfplaats of door het oorspronkelijke nest of de verblijfplaats te verwijderen buiten de periode dat de soort er gebruik van maakt, wordt de soort gedwongen om uit te wijken naar de geboden alternatieven. Aangezien de geboden alternatieven in eerdere situaties effectief bewezen zijn door deskundigen, geeft LNV/RVO aan dat er dan te allen tijde een functioneel nest of verblijfplaats kan worden gegarandeerd binnen het leefgebied van de soort. In die gevallen geeft LNV/RVO aan dat de verbodsbepalingen in artikel 3.1 lid 2 (opzettelijk vernietigen van een nest of rustplaats) en artikel 3.5 lid 4 (beschadigen en vernielen van voortplantings- of rustplaat-

27 ABRvS 12 november 2014, 201302907/1/A3, ECLI:NL:RVS:2014:4024, «JM» 2015/27 m.nt. Boerema; verder ook in uitspraken ECLI:NL:RvS:2014:1392 en ECLI:NL:RvS:2014:4438.

28 *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*, February 2007.

29 ABRvS 10 januari 2018, 201704543/1/R6, ECLI:NL:RVS:2018:12.

sen) niet worden overtreden. Dat het nest of de verblijfplaats wellicht wordt verstoord met een zodanig resultaat dat de soort het zal verlaten (feitelijk wordt de functie van het nest of de verblijfplaats dus aangetast), wordt tevens niet gezien als een overtreding van de verbodsbepalingen uit de Wnb (zie hiervoor). De ABRvS is recent nog akkoord gegaan met een dergelijke werkwijze, waarbij voorafgaand aan het vernietigen van de oorspronkelijke nestlocaties, vervangende nestkasten werden geplaatst voor de huismus conform de soortenstandaard huismus.<sup>30</sup> De Afdeling overwoog hierbij dat de maatregelen, het plaatsen van nestkasten, overtreding van de Ffw kan voorkomen. Hoewel de uitspraak betrekking heeft op de Ffw, zal de Afdeling deze lijn naar verwachting doorzetten onder de Wnb.

### Veel aanvragen voldoen in de praktijk namelijk niet aan de vereisten om overtreding van de verbodsbepalingen te kunnen voorkomen

De reden voor deze wellicht wat ruime interpretatie van LNV/RVO van de verbodsbepalingen heeft haar oorsprong in de wat ongelukkige implementatie van de Vrl en Hrl in de voormalige Ffw. Voor ontheffingverlening van de verbodsbepalingen, dienen naast de vereisten van de Ffw, ook de vereisten aangehouden te worden van de richtlijnen. Alleen indien, wanneer er tevens geen alternatief is en de staat van instandhouding kan worden gewaarborgd, een geldig wettelijk belang van toepassing is zoals genoemd in artikel 9 lid 1 Vrl en art. 16 lid 1 Hrl, mag worden afgeweken van de verbodsbepalingen uit de richtlijnen. Veel aanvragers konden echter geen geldig wettelijk belang opvoeren van de richtlijnen voor kleinschalige handelingen, waardoor LNV/RVO geen ontheffing kon verlenen. Om toch een ontheffing te kunnen verlenen voor kleinschalige handelingen, en te voorkomen dat Nederland op slot zou zitten, hanteerde LNV/RVO de hiervoor aangegeven beleidslijn. LNV/RVO was van mening dat een overtreding van de verbodsbepalingen van de richtlijnen voorkomen kon worden, waardoor een geldig wettelijk richtlijnbelang van de niet nodig was. In de Ffw was veelal alsnog ontheffing nodig voor het verstoren van een vaste rust- en verblijfplaats, aangezien het een verbodsbepaling was in artikel 11 Ffw. De ontheffingverlening voor artikel 11 Ffw voor wat betreft het verstoren van een nest of verblijfplaats was echter wel mogelijk, omdat dit geen verbodsbepaling was van de richtlijnen en er derhalve kon worden teruggevallen op de ruimere, nationale wettelijke belangen zoals genoemd in artikel 2 van het Vrijstellingsbesluit. Onder de Wnb is de verstoring van een nest of voortplantings- of rustplaats geen verbodsbepaling meer, waardoor onder de hiervoor geschetste beleidslijn geen ontheffing is vereist van de Wnb. De hiervoor aange-

geven beleidslijn wordt momenteel nog steeds gehanteerd door het ministerie van LNV in de voorlichting over de wet (brochure 'Soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen') en verschillende besluiten van LNV/RVO op ontheffingsaanvragen conform de Wnb.<sup>31</sup>

In een Conclusie van Advocaat-Generaal Kokott uit 2011 aan het HvJ EU kan een ondersteuning worden gelezen van de beleidslijn van LNV/RVO.<sup>32</sup> Onder punt 49 van de conclusie is met betrekking tot beschadigen en vernielen aangegeven: '... hiervoor moet de blijvende ecologische functionaliteit van de voortplantings- en rustplaatsen de maatstaf zijn. Derhalve moet gedrag dat deze functionaliteit aantast of opheft, als beschadiging of vernieling worden beschouwd'.

Er is naar mijn mening onder de beleidslijn van LNV/RVO (zoals aangegeven in haar besluiten ten tijde van het schrijven van dit artikel) geen sprake van overtreding van de verbodsbepalingen van de Habitatrichtlijn (art. 12 lid 1 onderdeel d) of Wnb artikel 3.1 lid 2/artikel 3.5 lid 4 wanneer effectief bewezen maatregelen worden toegepast om te zorgen voor de blijvende aanwezigheid van functionele verblijfplaatsen. Zodoende kan worden gewaarborgd dat verblijfplaatsen bijdragen aan het behoud of herstel van een gunstige staat van instandhouding van de betrokken soort (zie ook punt 34 e.v. in de aangehaalde conclusie).

Wat vogelnesten betreft, hebben de verbodsbepalingen betrekking op een in gebruik zijnd nest, dus vanaf de aanzet tot een nest tot het moment dat jongen zijn uitgevlogen. Buiten de periode dat vogels een nest in gebruik hebben, vallen deze nesten niet onder de verbodsbepalingen.<sup>33</sup> Hiervoor is al aangegeven dat een aantal vogelsoorten echter een jaarrond beschermd nest hebben. Van deze vogelsoorten moeten het nest en de functionele leefomgeving jaarrond worden beschermd en ook als zodanig worden meegenomen in de toetsing volgens de hiervoor aangegeven beleidslijn van LNV/RVO.

#### 3.3.2 Uitleg door de provincies

De meeste provincies geven in toelichtingsdocumenten op aanvraagformulieren en in ontheffingsbesluiten aan dat het fysiek beschadigen en vernielen van een nest – ondanks het treffen van tijdige effectief bewezen maatregelen om de aanwezigheid van ecologisch functionele verblijfplaatsen te waarborgen – wel degelijk ontheffingsplichtig is. De provincies volgen hiermee voornamelijk de letterlijke interpretatie van de wettekst. Alleen de provincie Noord-Brabant heeft in verschillende besluiten de beleidslijn van LNV/RVO gevolgd, waarin de provincie heeft overwogen

30 ABRvS 18 juli 2018, 201602958/1/R6, ECLI:NL:RVS:2018:2454, onder 38, met verwijzing naar ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3060, onder 59.7.

31 Zie o.m. het Besluit van 11 augustus 2017, kenmerk FF/75C/2016/0753. pos.afw.sk; Besluit van 17 augustus 2017, kenmerk FF/75C/2016/0738. pos.afw.sk; Besluit van 18 augustus 2017, kenmerk FF/75C/2016/0742. pos.afw.vv.

32 ECLI:EU:C:2011:23, C-383/09 (Kokott) 2011.

33 ABRvS 15 februari 2012, 201102473/1/A3, ECLI:NL:RVS:2012:BV5086, ro. 2.3.1.

dat door het treffen van effectief bewezen maatregelen er geen verbodsbepalingen van de Wnb worden overtreden.<sup>34</sup> Het verschil tussen de bevoegde gezagen in interpretatie van de beschadiging of vernieling van een nest, voortplantings- of rustplaats, heeft grote consequenties voor de toetsing aan de Wnb. Daar waar bij LNV/RVO en de provincie Noord-Brabant nog de nadruk wordt gelegd op geen noodzaak tot een ontheffing als tijdig effectief bewezen maatregelen worden getroffen en de staat van instandhouding kan worden gewaarborgd, is volgens de overige provincies voor vrijwel iedere activiteit waarbij een verblijfplaats wordt geschaad een ontheffing nodig. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat zowel LNV/RVO als de provincie Noord-Brabant desondanks zullen aandringen op een ontheffingsaanvraag. Veel aanvragen voldoen in de praktijk namelijk niet aan de vereisten om overtreding van de verbodsbepalingen, conform de beleidslijn van LNV/RVO of de provincie Noord-Brabant, te kunnen voorkomen.

Inherent aan bovenstaande uitleg van de overige provincies is dat een ontheffing is vereist voor handelingen waarbij nesten of verblijfplaatsen worden beschadigd of vernield, waardoor onder meer moet worden getoetst aan het wettelijk belang. Meerdere provincies hebben zichtbaar moeite met het vereiste belang om een ontheffing te kunnen verlenen. Zo gaat de provincie Noord-Holland akkoord met het aangegeven wettelijk belang ‘volksgezondheid en openbare veiligheid’, met de onderbouwing dat door de verduurzaming van een achttal woningen het binnenklimaat verbetert, het verbruik van energie wordt verminderd en derhalve ook het gebruik van fossiele brandstoffen. De ‘afname van emissies van schadelijke stoffen levert ook een bijdrage aan een betere luchtkwaliteit en dus op de volksgezondheid.’<sup>35</sup>

De provincie Groningen geeft in een recente beleidsnotitie<sup>36</sup> aan dat als er wordt gezorgd voor een ‘groene plus’ in een project, interpretatieruimte kan worden gezocht in de toetsing van het wettelijk belang. In meerdere besluiten op een ontheffingsaanvraag is door de provincie Groningen reeds akkoord gegaan met het door de aanvrager aangegeven wettelijk belang ‘bescherming van flora en fauna’ als zo’n ‘groene plus’ onderdeel uitmaakte van het project. Met betrekking tot de beleidslijn van de provincie Groningen, vraag ik me af of het voornamelijk toetsen aan het wettelijk belang zorgt voor een juridisch zwak besluit, als de huidige jurisprudentie met betrekking tot de wettelijke

belangen niet in het oog worden gehouden. Het is de vraag of deze werkwijze voldoet aan de afwijkingsgronden in de Vrl en Hrl. De toekomst zal uitwijzen wat uiteindelijk, met inachtneming van de relevante jurisprudentie, de door alle bevoegde gezagen te volgen uitleg in deze moet zijn.

### 3.4 Beleidslijnen met betrekking tot (ver)storing

Onder de Ffw was het verboden om dieren opzettelijk te verontrusten (art. 10 Ffw). De ABRvS heeft in 2012 aangegeven dat niet ieder plan dat tot gevolg heeft dat een beschermde diersoort zich moet aanpassen aan de veranderde omgeving, een opzettelijke verontrusting is in de zin van artikel 10 Ffw.<sup>37</sup> Daarbij moet worden meegewogen dat verstoring wordt voorkomen door maatregelen. De beleidslijn van LNV/RVO was dat als er voldoende rekening wordt gehouden met de kwetsbare perioden van dieren en maatregelen worden genomen om effecten zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, de verbodsbepaling in artikel 10 Ffw niet zou worden overtreden.

Onder de Wnb is in artikel 3.1 lid 4 en 5 opgenomen dat storing van Vogelrichtlijnsoorten verboden is indien de storing van wezenlijke invloed is op de betrokken populatie.<sup>38</sup> In artikel 3.5 lid 2 Wnb is aangegeven dat in het geval van het opzettelijk verstoren van soorten van bijlage IV Hrl, Conventie van Bern bijlage 2 en Conventie van Bonn bijlage 1, een ontheffing is vereist, tenzij conform een door LNV goedgekeurde gedragscode soortenbescherming kan worden gewerkt.<sup>39</sup> Opvallend is dat voor de nationaal beschermde soorten (bijlage 1 Wnb) geen verbodsbepaling is opgenomen met betrekking tot verstoren.

Aangezien, zoals vermeld, geen verbodsbepaling is opgenomen inzake het opzettelijk (ver)storen van nesten of rustplaatsen of voortplantings- of rustplaatsen, hebben de verbodsartikelen 3.1 lid 4 en 3.5 lid 2 betrekking op het dier zelf. Deze verbodsartikelen zijn vergelijkbaar met het bepaalde in artikel 10 van de voormalige Ffw. Dit is bevestigd door de ABRvS in een uitspraak van begin dit jaar met betrekking tot artikel 3.5 lid 2.<sup>40</sup> Naar verwachting zal de Afdeling dezelfde mening zijn toegedaan met betrekking tot artikel 3.1 lid 4. De hiervoor aangegeven beleidslijn van LNV/RVO met betrekking tot artikel 10 Ffw wordt nog steeds gehanteerd in recente besluiten tot afwijzing van aanvragen in het kader van bovenstaande verbodsartike-

34 Zie o.m.: Beschikking van 30 maart 2017, onderwerp Wet natuurbescherming, onderdeel soorten, kenmerk Z/041871, betreft het slopen van voormalig restaurant Catszand in de gemeente Roosendaal. Beschikking van 21 september 2017, onderwerp Wet natuurbescherming, onderdeel soorten, kenmerk Z/052504, betreft het renoveren van 202 woningen in Doornakkers.

35 Besluit ontheffing GS provincie Noord-Holland/RUD NHN voor project ‘SAVE projecten te Amstelveen’, 18 juli 2018, RUD.251650.

36 *Beleidsnotitie fauna en flora 2018*, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen, 3 oktober 2018.

37 ABRvS 7 december 2012, 201201434/1/A3, ECLI:NL:RVS:2012:BY2464.

38 Voor vogels in de Conventie van Bern bijlage II en Conventie van Bonn bijlage I geldt dit volgens de wettekst niet.

39 Voor vogels in de Conventie van Bern bijlage II en Conventie van Bonn bijlage I dient het strengste regime aangehouden te worden, gezien het feit dat deze vogels zowel in de Vogelrichtlijn worden genoemd als worden geschaad onder het regime van de Habitatrichtlijn conform art. 3.5 van de Wnb. Het strengste regime is in dit geval de Vogelrichtlijn (dus ontheffing conform art 3.1 Wnb), aangezien deze minder wettelijke belangen opgeeft om een ontheffing te kunnen verlenen.

40 Id. noot 29.



len.<sup>41</sup> De beleidslijn is in principe conform artikel 12 lid 1 onderdeel b Hrl, dat aangeeft dat vooral verstoring tijdens kwetsbare perioden (voortplantings- en overwinteringsseizoen en trekperiode) verboden is. Daarnaast dient gekeken te worden naar de intentie van de handeling, uiteraard met inachtneming van de voorwaardelijke opzet die uitgaat vanuit de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn. Of er sprake is van een voorwaardelijke opzet bij een geconstateerde verstoring, ondanks maatregelen om verstoring te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken, is de vraag. Verder is de storing van vogels, in tegenstelling tot de oude Ffw maar wel richtlijnconform, enkel verboden indien er sprake is van een wezenlijke invloed op de vogelsoort (lees: populatie), waardoor juist ruimte is ontstaan om vogels te storen.

### Het verschil in inschatting van de kosten van het overheidsapparaat voor hetzelfde type dossiers onder één wet geeft te denken en valt bijna niet uit te leggen

Enkele provincies verlenen echter een gevraagde ontheffing van de verbodsbepaling in artikel 3.5 lid 2 ondanks dat uit de voorschriften blijkt dat verstoring wordt voorkomen door maatregelen.<sup>42</sup> Verder verlenen sommige provincies een ontheffing van artikel 3.1 lid 4, zonder dat er, volgens de besluiten zelf, sprake is van een wezenlijke invloed op de vogelsoort.<sup>43</sup> Naast de vraag of er niet oneigenlijk wordt afgeweken van de verbodsbepalingen uit de VHR, ontstaat daardoor dezelfde problematiek met betrekking tot het aan te tonen wettelijk belang als beschreven voor de ontheffingsverlening voor de beschadiging of vernieling van voortplantings- en rustplaatsen (zie hiervoor). Mogelijk zorgt jurisprudentie voor meer eenduidige beleidslijnen van de ‘bevoegde gezagen’.

#### 3.5 Leges

Wat niet onvermeld mag blijven in dit artikel, zijn de verschillen in legekosten tussen provincies. In een onderzoek naar de economische gevolgen van de Ffw, dat was opgesteld in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties, werd reeds geconcludeerd dat de kosten een belangrijke drempel zijn voor zowel professionele initiatiefnemers als particulieren om te besluiten tot de indiening van een ontheffingsaanvraag.<sup>44</sup> Als kosten een belangrijke drempel vormen, dienen de leges te worden meegenomen in de vraag of decentralisatie van de natuurbescherming deze wel ten goede komt.

In de wet zelf zijn geen standaardbedragen opgenomen voor de aanvraag van een vergunning of ontheffing. Ook deze bevoegdheid is gedecentraliseerd, zoals aangegeven in artikel 6.2 Wnb. Achterliggende gedachte is dat de kosten die gemoeid zijn met de behandeling van aanvragen en controle of handhavingverzoeken, worden doorberekend aan de aanvrager of verzoeker middels een reële kosteninschatting. In de Rnb heeft het Rijk aangegeven welke bedragen zij hanteert voor de behandeling van aanvragen en verzoeken (hoofdstuk 5 Rnb). De wetgever vond het niet nodig een dergelijke voorziening te treffen voor de provincies, aangezien zij conform artikel 220 en 233 van de Provinciewet reeds een vergoeding kunnen vragen. De kosten voor een vergunning of ontheffing op basis van de Wnb zijn door de provincies opgenomen in hun legesverordening. Ook de provincies geven aan dat zij op basis van een reële inschatting van de kosten van het overheidsapparaat voor de behandeling van een aanvraag of verzoek bepaalde bedragen rekenen. Deze inschattingen verschillen echter enorm, van geen legekosten in de provincie Noord-Holland tot de lege van € 18.930,45 voor een vergunning Natura 2000 voor infrastructurele projecten in de provincie Limburg. Ook Groningen kent een uitschieter naar € 15.000 voor een vergunning aan de hand van een passende beoordeling. In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de legekosten per bevoegd gezag voor een vergunning in het kader van de gebiedsbescherming en een ontheffing in het kader van de soortenbescherming. Enkele provincies maken geen onderscheid in aanvragen en vragen een gemiddeld bedrag. Andere provincies, zoals Limburg of Overijssel, hebben juist wel een onderscheid gemaakt in type projecten of type toetsing (verslechteringstoets, passende beoordeling of een ADC-toets). Met betrekking tot een ontheffing in het kader van de soortenbescherming zijn de verschillen minder groot, maar valt wel op dat de provincie Noord-Brabant een hoog tarief rekent ten opzichte van de andere provincies, die € 1000 of meer lager liggen. Een verschil met de Ffw is wel dat enkele provincies een lager tarief hanteren voor particulieren, om zo de drempel om een ontheffing aan te vragen laag te houden.

In het algemeen kan worden gesteld dat zonder uitzondering de bedragen flink zijn verhoogd in vergelijking met de voormalige natuurwetten. Onder de Ffw werd een tarief van € 300 gevraagd voor een ontheffing. In veel provincies ligt het huidige tarief op zijn minst twee tot dertien(!) keer hoger dan onder de Ffw. Met betrekking tot een vergunning Natura 2000 was eerder geen tarief verschuldigd. Het

41 Zie o.m. Besluit project 'Na-isolatie Leeghwaterlaan Heemstede', 11 augustus 2017 met kenmerk FF/75C/2016/0760, waarin ontheffingsaanvraag voor art. 3.5 lid 2 is afgewezen omdat door opgenomen voorschriften in de ontheffing (voor art. 3.5 lid 4) kwetsbare perioden worden ontzien.

42 Zie o.m. het besluit van GS provincie Flevoland voor het project 'kappen van bomen langs de Rijksweg A6 te Lelystad', 9 juli 2018, met kenmerk 2254970. Ook: ontheffing voor steenuil voor art. 3.5 lid 2 Wnb door GS provincie Noord-Holland voor het project 't Zevenhuis', 20 maart 2018, RUD17.232974.

43 Zie o.m.: Besluit GS provincie Noord-Holland/RUD NHN voor het project 'renovatie van dertien woningen aan de Celsiusstraat te Zandvoort', 18 september 2018, RUD.252213; Besluit GS provincie Flevoland 'ontheffing van artikel 3.1 wat betreft het verstoren en vernietigen van verblijfplaatsen van huismus en kerkuil vanwege de sloop van gebouwen aan de Adelaarsweg 1 te Zeewolde', 20 oktober 2017, kenmerk 2140350.

44 *Economische gevolgen Flora- en faunawet*, Ecorys, 2016.

verschil in inschatting van de kosten van het overheidsapparaat voor hetzelfde type dossiers onder één wet geeft te denken en valt bijna niet uit te leggen. De hoge legekosten vormen voor initiatiefnemers zeker een drempel om een vergunning dan wel een ontheffing aan te vragen. Hoewel met de Wnb en de decentralisatie gepoogd is om de administratieve lasten te verlagen, zal dit niet zo worden ervaren door initiatiefnemers die worden geconfronteerd met een flink hoger bedrag voor hetzelfde resultaat. De vraag is of het toch niet beter was geweest om in de wet zelf een vast tarief op te nemen, voor een transparante en eenduidige uitvoering van de wet.

Tabel 2

Zie tabel onderaan de pagina.

4. Overwegingen met betrekking tot de gevolgen van decentralisatie

De oorspronkelijke doelstelling van de decentralisatie van bevoegdheden van de natuurwetgeving was, zoals uiteengezet, de totstandkoming van een transparante, consistente en eenvoudige wet. De administratieve lasten moesten worden teruggedrongen en de uitvoering van de wet moest voor de burger transparanter worden. Hoewel ik in dit artikel vooral de verschillen de revue heb laten passeren en niet zozeer de overeenkomsten, kan aan de hand van de hiervoor gegeven voorbeelden wel globaal worden gezegd dat de uitvoering van de wet vooralsnog niet direct transparant, consistent of eenvoudig kan worden genoemd voor degenen die met meerdere bevoegde gezagen te maken hebben. In de praktijk blijkt bovendien dat provinciale beleidsregels op relatief korte termijn worden gewijzigd, sneller dan het geval was toen de bevoegdheden nog door het Rijk werden uitgeoefend, als gevolg van de organisatiestructuur van de provincies. Hoewel hierdoor sneller kan worden ingegrepen om beter aan te sluiten bij de regionale behoefte, maakt

dit gegeven het vrij lastig om overzicht te houden van de uitvoering van de Wnb door het bevoegd gezag. Voor initiatiefnemers, juristen en andere adviseurs is dit in de praktijk lastig en het werkt onduidelijkheid in de hand. Burgers en bedrijven hebben echter vooral te doen met één en dezelfde provincie, waardoor het voor hen wellicht juist duidelijker is wie het bevoegd gezag is en wat zij daarvan mogen verwachten.

Verder kan worden opgemerkt dat het beleid van verschillende bevoegde gezagen goed aansluit op de regionale situatie als het gaat om de invulling van de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden, zoals de strengere beleidsregels voor de toedeling van ontwikkelingsruimte in de provincie Noord-Brabant laten zien. Enkele verschillen in de uitvoering van de Wnb door de diverse bevoegde gezagen laten de worsteling zien van de provincies met hun nieuwe taak, wat zorgt voor creatieve oplossingen, totdat jurisprudentie meer eenduidige lijnen zal vastleggen. Het verschil in leges en inschatting van de kosten van het overheidsapparaat tussen de provincies is echter een aandachtspunt. Het zou de provincies sieren om deze meer op elkaar af te stemmen en de financiële drempel voor aanvragers te verlagen, om zodoende zorg te dragen voor een betere natuurbescherming.

5. Aanbevelingen voor de praktijk

5.1 Experimenteer!

Zoals hiervoor reeds aangegeven lijkt het erop dat de oorspronkelijke doelstelling van de decentralisatie van de natuurwetgeving – een transparante, consistente en eenvoudige wet zonder hoge administratieve lasten voor burgers en ondernemers – vooralsnog niet, althans niet over de hele linie, gehaald wordt. Niet genoemd in dit artikel is de rol van de gemeenten als bevoegd gezag in het kader van de Wabo (omgevingsvergunning) en de gevolgen van de volledigheidstoets voor de kenbaarheid van de wet. In het

	Vergunning N2000							Ontheffing soorten			
	algemeen	vergunning alv versiecheringstoets	vergunning alv passende beoordeling	Vergunning alv passende beoordeling én PAS	Vergunning alleen ivv PAS	landbouw (Limburg; en overig)	Industrie (Overijssel; en overig)	Infrastructuur	algemeen 1	Gebiedsontheffing 2	ontheffing gecoördineerde behandeling
<b>Bevoegd gezag</b>											
Min LNV / RVD (art. 5.1 Rn Wnb) 3	€ 3.500,00								€ 3.000,00		
Provincie Drenthe	€ 760,00								€ 1.728,00		
Provincie Flevoland	niet genoemd								niet genoemd		
Provincie Fryslân	€ 600,00								€ 600,00		
Provincie Gelderland 4		€ 1.850,00	€ 4.300,00	€ 4.300,00	€ 600,00				€ 3.000,00	€ 3.750,00	
Provincie Groningen 5	€ 1.600,00		€ 15.000,00						€ 1.600,00		
Provincie Limburg						€ 2.541,65	€ 12.625,45	€ 18.930,45	€ 241,60		
Provincie Noord-Brabant	€ 3.124,00								€ 4.115,00		
Provincie Noord-Holland 6	€ 0,00								€ 0,00		
Provincie Overijssel 5		€ 2.323,00	€ 2.323,00			€ 817,00	€ 1.802,00		€ 1.757,00		
Provincie Utrecht 7	€ 2.523,01				€ 814,57				€ 978,31	€ 3.500,00	€ 1.338,74
Provincie Zeeland 8	€ 725,00	€ 725,00	€ 2.500,00	€ 2.500,00					€ 725,00	€ 2.500,00	
Provincie Zuid-Holland	€ 1.800,00								€ 1.800,00		

1) In Drenthe: particulier = 310,-. In Gelderland: particulier = 400,-. In Groningen: particulier = 300,-. In Overijssel: indien particulier en geen infra, ro of projectontwikkeling = 618,-.  
 2) In Utrecht: particulier = 450,-.  
 3) Vergunning N2000: 800,- indien geldigheidsduur max 1 jaar; 1900,- tussen 1 tot 3 jaar; 3500,- drie jaar of meer. Ontheffing soorten: 600,- indien geldigheidsduur max 1 jaar; 1600,- tussen 1 tot 3 jaar; 3000,- drie jaar of meer.  
 4) Indien vergunning N2000 met ADC-toets, geldt een tarief van 7.350,-.  
 5) In plaats van de genoemde tarieven, geldt een tarief van 300,- voor projecten/handelingen van recreatieve aard, in het belang van openbare veiligheid of volkgezondheid, of ten behoeve van natuurbeheer.  
 6) In de legesverordening van 2017 wordt er geen specifiek tarief genoemd voor een vergunning of ontheffing Wnb. Wel wordt aangegeven dat er voor overige diensten 127,50 wordt gevraagd. Op de website van de RVD, die verantwoordelijk is voor de behandeling van aanvragen, staat echter dat er nog geen leges worden geheven.  
 7) Voor wijzigingsverzoeken van een vergunning N2000 geldt een tarief van 163,-. Verder geldt er geen tarief voor ontheffingen soortenbescherming voor PGO's, of niet-commerciële dierenopvangorganisaties.  
 8) Geen leges voor vergunning N2000 ivv herstel- en instandhoudingsmaatregelen N2000 of beheer- en schadebestrijding in N2000.  
 9) Welk tarief wordt gehanteerd, hangt af van de type procedure. Voor een reguliere procedure (conform HdStk. 4 Awb) wordt 725,- gerekend, voor een uitgebreide procedure (conform HdStk. 3, par. 4 Awb) wordt 2500,- gerekend. Dit hangt van van de complexiteit van de aanvraag, dat wordt beoordeeld door de vergunningverlener. Aanvragen voor een vergunning onder PAS of passende beoordeling wordt in de regel tot de uitgebreide procedures gerekend.

themanummer van *NBR* van afgelopen zomer is hier reeds op ingegaan.<sup>45</sup> Gemeenten worstelen met de verplichte volledigheidstoets en de relatief hoge kosten voor burgers om volgens de wet een onderzoek te laten uitvoeren en een omgevingsvergunning aan te vragen met de component beschermde natuur. Een middel om zowel de burgers tegemoet te komen als de wet aan te houden, is de recente verhoogde aandacht voor zogenaamde gebiedsontheffingen op basis van een soortmanagementplan. De gemeente Tilburg heeft reeds een dergelijke gebiedsontheffing, gekregen onder de voormalige Ffw. Een ander, meer recent, voorbeeld is de gebiedsontheffing voor asbestsanering in de gemeente Lelystad.<sup>46</sup> Gemeente Lelystad heeft sinds 1 januari 2018 verschillende ontheffingen gekregen na afstemming met de provincie Flevoland, waarbij particulieren kosteloos en binnen 14 dagen een ontheffing kunnen krijgen voor sanering van asbestdaken. De ontheffing is verleend op basis van een onderzoek naar het voorkomen van beschermde soorten in wijkdelen met asbestdaken. Dit voorbeeld, waarbij de provincie proactief heeft ingezet op een gebiedsontheffing, laat zien hoe kan worden gezorgd voor het ontlasten van particulieren en tevens een versoepeling van de proceduretijd bereikt wordt. Ook andere provincies stimuleren de aanvraag en ontwikkeling van gebiedsontheffingen. Zo heeft de provincie Noord-Brabant een handreiking gebiedsontheffingen geschreven om de aanvraag ervan te bevorderen. Verder zijn de provincies Gelderland en Overijssel op zoek naar initiatiefnemers om gebiedsontheffingen te kunnen ontwikkelen. Dit is mijns inziens een bijzondere constructie die laat zien dat middels een meer actieve rol van het bevoegd gezag mogelijk een effectievere soortenbescherming kan worden gerealiseerd. Daardoor lijken de oorspronkelijke doelstellingen van de Wnb en de decentralisatie beter te worden bereikt dan door vast te houden aan de meer conservatieve en passieve vorm van soortenbescherming.

### 5.2 Monitoring en evaluatie

Hoewel in dit artikel vooral is ingegaan op de gevolgen van de decentralisatie van bevoegdheden op grond van de natuurwetgeving, is ook enige aandacht nodig voor de decentralisatie van het natuurbeleid, vanwege de verwevenheid bij het halen van de doelstellingen en verplichtingen volgend uit de Vrl en Hrl. De Wnb verplicht tot de uitwerking van natuurbeleid middels het opstellen van een nationale en provinciale natuurvisie, om de biodiversiteit te behouden en te versterken, bedreigde habitattypen en soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en om de richtlijndoelstellingen te halen (par. 1.2 Wnb). Daarnaast wordt de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) verplicht. De voortgang van het natuurbeleid wordt actief gemonitord en geëvalueerd door het Plan-

bureau voor de Leefomgeving (PBL).<sup>47</sup> In de monitoring moet onder meer worden bekeken in hoeverre de staat van instandhouding van bedreigde soorten en de door de richtlijnen beschermde soorten en habitattypen wordt behouden of hersteld. Hiermee zouden indirect ook de gevolgen van de natuurwetgeving gemonitord kunnen worden, aangezien dezelfde bevoegde gezagen bij de beoordeling van vergunnings- en ontheffingsaanvragen in het kader van de gebieds- dan wel soortenbescherming moeten toetsen aan de staat van instandhouding van habitattypen en soorten. De uitkomst van deze monitoring kan daarmee in principe worden gebruikt om de gevolgen van de decentralisatie van de natuurwetgeving in beeld te brengen. Echter, de eerste rapportages van het PBL hebben voornamelijk betrekking op het natuurbeleid zelf. Er ontbreekt in mijn ogen een evaluatie van de natuurwetgeving, die nodig is om de uitwerking ervan te kunnen bijsturen indien noodzakelijk. Ook het PBL is deze mening toegedaan, blijkens de conclusies uit een eenmalige evaluatie van de effectiviteit van de natuurwetgeving in 2011.<sup>48</sup> In deze evaluatie van de toenmalige natuurwetgeving bleek dat het bevoegd gezag niet strenger oordeelde met betrekking tot aanvragen waarbij soorten werden geschaad die in een ongunstige staat van instandhouding verkeerden. Ook bleek dat de opgelegde mitigatie of compensatie niet of slechts beperkt werd gerealiseerd, waardoor soorten alsnog lokaal in een ongunstige staat van instandhouding kunnen geraken. Door het gebrek aan evaluatie en monitoring van de gevolgen van de natuurwetgeving kan niet tijdig worden ingegrepen. Zeker nu de bevoegdheden over de natuurwetgeving zo verdeeld zijn en er in de wet zelf geen regels zijn opgenomen om de uitvoering van de wet te monitoren, is het des te meer noodzakelijk om de door het PBL geadviseerde evaluatie uit te voeren.

## 6. Conclusie

Van een afstand bekeken, zijn de verschillen in uitvoering tussen de bevoegde gezagen na de decentralisatie van de natuurbescherming geen verrassing. Sterker nog, de wetgever hamerde in de Memorie van Toelichting juist op de mogelijkheid om eigen beleid te maken dat beter kan aansluiten op de regionale situatie.<sup>49</sup> Daarnaast is het vrijwel inherent aan nieuwe wetgeving dat er sprake is van een fluctuatie, wat doet denken aan ecologische processen binnen de populatiedynamica en de gedragsleer: het ontstaan van verschillen in gedrag van een deelpopulatie in een nieuwe situatie, tot een grensbepalende orde (de habitat en het klimaat) paal en perk stelt waardoor gedrag wordt bijgestuurd. De vergelijking is passend voor de huidige ontwikkelingen van de gedecentraliseerde natuurbescher-

45 *NBR* 2018/5-6.

46 <https://www.lelystad.nl/4/Lelystad/Nieuws-2018/Januari/Versnelde-procedure-ontheffingsaanvraag-Wet-Natuurbescherming-bij-sanering-asbestdak.html>.

47 Een uitgebreidere behandeling van dit onderwerp is te vinden in het artikel van J. Zijlmans & A. Freriks, 'De Wet natuurbescherming: natuurbeleid en monitoring', *Jff* 2016, p. 91-100.

48 M.P. van Veen, M.E. Sanders en M.E.A. Broekmeyer (2011), *Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

49 *Kamerstukken II* 2011/2012, 33348, nr. 3.

ming, waar naar verwachting door het toenemen van jurisprudentie de 'bevoegde gezagen' tot de orde worden geroepen en de verschillen in beleid minder groot zullen worden. Daarnaast hoop ik op meer creatieve oplossingen binnen de wettelijke kaders, om te voldoen aan de oorspronkelijke doelstelling van de decentralisatie van de natuurwetgeving, zodat de natuurwet meer transparant, consistent en eenvoudig zal worden voor burgers en bedrijven. Enige 'spanning' door verschillen in uitvoering door de bevoegde gezagen is dan wellicht nodig om voorbeelden te hebben van werkbare oplossingen in de praktijk. Juist hierdoor kan decentralisatie van de natuurbescherming deze zeker ten goede komen, zoals ook beoogd door de wetgever. *The*

*devil is in the details*: door een gebrek aan overzicht van de uitwerking van de natuurbescherming door de verschillende bevoegde gezagen op nationale schaal, is het de vraag of tijdig kan worden bijgestuurd om nationale en internationale doelen te kunnen halen. Een evaluatie en monitoring van de gedecentraliseerde natuurwetgeving is mijns inziens dan ook meer dan aanbevelenswaardig!

### Over de auteur

**S. (Sander) Hunink BSc.**

Ecoloog bij het ecologisch adviesbureau Ecologica. Daarnaast is hij secretaris van de werkgroep Wet natuurbescherming van het Netwerk Groene Bureaus en lid van de redactie van *NBR*.