

# Bescherming herpetofauna en vissen onder de Omgevingswet

Sander Hunink & Ronald Zollinger

Vanaf 1 juli 2022 treedt er weer een nieuwe wet in werking die de natuurbescherming regelt, namelijk de Omgevingswet. Even hebben we kunnen wennen aan de Wet natuurbescherming die sinds 2017 de voormalige Flora- en faunawet, de Boswet en de Natuurbeschermingswet 1998 verving. Straks is dus de Wet natuurbescherming 'ouderwets'. De nieuwe Omgevingswet vervangt maar liefst 26 wetten, waaronder de Wet natuurbescherming. Het doel is vooral een eenvoudige en overzichtelijke wet voor alle handelingen in de fysieke leefomgeving. Daarbij belooft de wetgever een 'beleidsneutrale' overgang. Oude wijn in nieuwe zakken? In dit artikel bieden we een overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen de huidige en de nieuwe situatie, dat relevant is voor RAVON en haar vrijwilligers.

## Doel van de Omgevingswet

De Omgevingswet (hierna: Ow) bundelt de wetgeving en regels voor bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. En regelt daarmee het beheer en de ontwikkeling van de leefomgeving. Met de Ow wordt het stelsel van ruimtelijke regels volledig herzien. Het doel van één wet voor alle activiteiten in de fysieke leefomgeving is vooral ingegeven door de vraag om een eenvoudige en overzichtelijke wet. Voor sommige projecten heb je in de huidige situatie vele verschillende vergunningen en ontheffingen nodig. De behandeltermijnen zijn verschillend en ook moeten er voor sommige vergunningen of ontheffingen aparte leges worden betaald. Daarnaast kan het voorkomen dat de voorschriften voor de ene vergunning strijdig zijn met die van een andere ontheffing. Ook is het niet altijd even duidelijk welke vergunningen en ontheffingen er allemaal nodig zijn. Niet handig dus.

De Ow moet zorgen voor een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving, waarbij alle 'omgevingswaarden' gelijkwaardig worden afgewogen. Er is ook meer ruimte voor maatwerk, door meer ruimte te geven aan eigen overwegingen van decentrale overheden hoe zij met de omgevingswaarden omgaan. Het idee is dan ook dat decentrale overheden, door maatwerk, beter kunnen aansluiten op de regionale of lokale behoeften in de maatschappij. Daarnaast, en dat is natuurlijk altijd een moeilijk verenigbare doelstelling, moet de Ow zorgen voor snellere én betere besluiten.

## Het stelsel Omgevingswet

De Ow zorgt voor een geheel nieuwe herziening van het omgevingsrecht. Het bestaat niet alleen uit één wet, maar vormt een stelsel samen met andere 'uitvoeringswetten', een regeling en een

digitale omgeving. Dit stelsel is complex en het zal even duren voordat het stelsel goed tussen de oren zit. Toegegeven, er zit een bepaalde juridische en beleidsmatige logica in de opbouw, die, als je het begrijpt, een overzicht biedt van het gehele omgevingsrecht. Voor het begrip van het stelsel Omgevingswet en de manier waarop de natuurbescherming in het stelsel een plek heeft gekregen, volgt hieronder een korte – weliswaar taaie maar hopelijk informatieve – inleiding.

In de wet zelf is de kern van de 26 voormalige wetten voor de fysieke leefomgeving opgenomen en zijn onder meer een algemene zorgplicht en algemene regels opgenomen waar iedereen zich aan moet houden bij de uitvoering van werkzaamheden die een impact hebben op de fysieke leefomgeving. De wet vormt daarmee het wettelijk kader voor de uitwerking van de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving in de overige onderdelen van het stelsel Omgevingswet.



## Uitvoeringswetten

De 'uitvoeringswetten', Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) genoemd, zorgen ieder voor een belangrijke uitwerking van de algemene regels die in de Ow staan: het Omgevingsbesluit (Ob), Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Naast de AMvB's is de Omgevingsregeling (Or) van belang, waarin de technische en administratieve regels staan, zoals bijvoorbeeld aanvraagvereisten voor vergunningen. Het Invoeringsbesluit tenslotte regelt het overgangsrecht met betrekking tot de wijziging van bestaande besluiten en de aanpassing van AMvB's. Het gehele stelsel Omgevingswet wordt straks ontsloten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), een digitale omgeving met kaart waarin de



Tabel 1. Overzicht beschermde RAVON-soorten Ow. De lijst is niet veranderd ten opzichte van de Wnb.

Beschermde soorten conform art 11.46 lid 1 Bal:			
Habitatrichtlijn, bijlage IV			
(inclusief Verdrag van Bern, Bijlage I en II voor zover van toepassing)			
<b>Amfibieën</b>			
Boomkikker	<i>Hyla arborea</i>	Zandhagedis	<i>Lacerta agilis</i>
Geelbuikvuurpad	<i>Bombina variegata</i>	(Schildpadden)	
Heikikker	<i>Rana arvalis</i>	Dikkopschildpad	<i>Caretta caretta</i>
Kamsalamander	<i>Triturus cristatus</i>	Kemps' zeeschildpad	<i>Lepidochelys kempii</i>
Knoflookpad	<i>Pelobates fuscus</i>	Lederschildpad	<i>Dermochelys coriacea</i>
Poelkikker	<i>Pelophylax lessonae</i>	Soepschildpad	<i>Chelonia mydas</i>
Rugstreepad	<i>Epidalea calamita</i>	<b>Vissen</b>	
Vroedmeesterpad	<i>Alytes obstetricans</i>	Noordzeehouting	<i>Coregonus oxyrinchus</i>
<b>Reptielen</b>		Europese steur	<i>Acipenser sturio</i>
Gladde slang	<i>Coronella austriaca</i>		
Muurhagedis	<i>Podarcis muralis</i>		
Beschermde soorten conform art 11.54 lid 1 Bal:			
Bijlage IX Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)			
<b>Amfibieën</b>			
Alpenwatersalamander	<i>Ichthyosaura alpestris</i>	Hazelworm	<i>Anguis fragilis</i>
Bruine kikker	<i>Rana temporaria</i>	Levendbarende hagedis	<i>Zootoca vivipara</i>
Gewone pad	<i>Bufo bufo</i>	Ringslang	<i>Natrix helvetica</i>
Kleine watersalamander	<i>Lissotriton vulgaris</i>	<b>Vissen</b>	
Meerkikker	<i>Pelophylax ridibundus</i>	Beekdonderpad	<i>Cottus rhenanus</i>
Middelste groene kikker	<i>Pelophylax klepton esculentus</i>	Beekprik	<i>Lampetra planeri</i>
Vinpoetsalamander	<i>Lissotriton helveticus</i>	Elrits	<i>Phoxinus phoxinus</i>
Vuursalamander	<i>Salamandra salamandra</i>	Gestippelde alver	<i>Alburnoides bipunctatus</i>
<b>Reptielen</b>		Grote modderkruiper	<i>Misgurnus fossilis</i>
Adder	<i>Vipera berus</i>	Kwabaal	<i>Lota lota</i>

kennis en waarden van de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. In het DSO kunnen straks ook de lokale regels geraadpleegd worden.

### Natuur in het stelsel Omgevingswet

#### Aanvullingsspoor

De huidige Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) wordt bij de inwerkingtreding van de Ow 'aangehaakt' middels een zogenaamd aanvullingsspoor. Via een Aanvullingswet Natuur, een Aanvullingsbesluit Natuur en een Aanvullingsregeling Natuur worden de huidige onderdelen van de Wnb in het stelsel van de Ow opgenomen. In dit aanvullingsspoor staan aanvullingen van de Omgevingswet, de algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en de Omgevingsregeling. Het aanvullingsspoor natuur is in principe inmiddels helemaal definitief. Het laatste onderdeel van het aanvullingsspoor, de Aanvullingsregeling natuur, is in juni 2021 gepubliceerd.

De Aanvullingswet Natuur zorgt voor de plaatsing van verschillende artikelen uit de Wnb in de Ow. Verder worden de inhoudelijke regels voor de bescherming van natuur (het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming) opgenomen in de AMvB's van de Ow (het Bal, het Bkl en het Ob), middels een Aanvullingsbesluit Natuur en een Aanvullingsregeling Natuur. RAVON heeft via de Groene11

Gladde slang.  
(Foto: Jelger Herder)



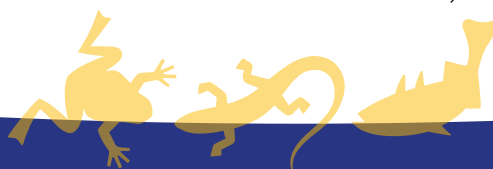
(consortium van natuurorganisaties) gebruik gemaakt van de inspraak om de Wnb zo integraal mogelijk (1 op 1) op te laten nemen in de Ow. Vrijwel alle adviezen van de Groene11 zijn overgenomen.

#### Invoeringsspoor

Naast het stelsel van de Ow is er ook een invoeringsspoor, waarin de overgang van de huidige wetten naar het nieuwe stelsel van de Ow is geregeld. Onder meer de huidige verleende ontheffingen, vergunningen en goedkeuringen aan gedragscodes blijven geldig onder de Ow, door het overgangsrecht dat is opgenomen in het invoeringsspoor. Wel zo prettig en misschien ook juist een reden om vóór inwerkingtreding van de Ow te zorgen voor de benodigde ontheffingen onder de meer overzichtelijke Wnb.

#### Rode Lijsten

De verplichting tot het opstellen van Rode Lijsten en de verantwoordelijkheid om de status van Rode Lijst-soorten te verbeteren, is eveneens op verschillende plekken in het stelsel Ow opgenomen. Het ministerie van LNV blijft verantwoordelijk voor het opstellen van Rode Lijsten (art. 2.19, lid 5, onder a, 3° Ow). In de Bkl is de verantwoordelijkheid van de provincies geregeld. Zij moeten de nodige maatregelen nemen voor het behoud of het herstel van de op de Rode Lijsten geplaatste dier- en plantensoorten (art. 3.57, lid 1 onder c Bkl).





### Zorgplicht

Onder de Wnb is er een zorgplicht die stelt dat 'een ieder' voldoende zorg in acht neemt voor Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en in het wild levende dieren en planten. Deze zorg betekent in ieder geval dat als je weet of kan vermoeden dat je handeling nadelige gevolgen kan hebben voor bijvoorbeeld in het wild levende soorten, je deze handeling niet uitvoert, of maatregelen neemt om die gevolgen te voorkomen, of deze zoveel mogelijk beperkt of ongedaan maakt. Het idee van deze zorgplicht is dat deze fungeert als een vangnet om alle niet-beschermde soorten alsnog voldoende te kunnen beschermen.

In de Ow zelf is ook een algemene zorgplicht opgenomen voor de gehele fysieke leefomgeving (afdeling 1.3 Ow), vergelijkbaar met de algemene zorgplicht onder de Wnb. Maar, anders dan bij de Wnb, zijn er naast de algemene zorgplicht ook specifieke zorgplichten opgenomen in het stelsel van de Ow, namelijk in het Bal. Er zijn specifieke zorgplichten opgenomen voor onder meer de voor RAVON relevante activiteiten die verslechterende of significant verstorende gevolgen kunnen hebben op Natura 2000-gebieden (art. 11.6 Bal) en activiteiten met gevolgen voor in het wild levende dieren en planten (art. 11.27 Bal). Hoewel in lid 1 van deze artikelen de algemene zorgplicht wordt herhaald voor de genoemde activiteiten, gaat de specifieke zorgplicht verder dan de algemene zorgplicht, doordat in lid 2 van deze artikelen ook is voorgeschreven hoe aan de zorgplicht moet worden voldaan.

Voor activiteiten met mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden houdt deze in dat er goed moet worden gekeken naar verslechterende en significante gevolgen. Als deze niet kunnen worden voorkomen, dan moeten passende preventieve maatregelen worden getroffen én moeten deze worden gemonitord op effectiviteit, én moeten passende herstelmaatregelen worden getroffen als er ondanks de maatregelen toch gevolgen zijn. Dit houdt onder meer in dat voor de RAVON-soorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, ook gevraagd kan worden om toepassing van de zorgplicht om zodoende ook met betrekking tot verslechterende gevolgen, die niet vergunningplichtig zijn, maatregelen te nemen om gevolgen te voorkomen of te herstellen.

### Zijn hier kwetsbare en bedreigde soorten aanwezig?

Voor activiteiten met mogelijke gevolgen voor van nature in het wild levende dieren of planten is aangegeven dat onder meer moet worden gekeken naar het voorkomen van kwetsbare en bedreigde soorten en hun leefgebieden, met een verwijzing naar onder meer bijlagen II, IV en V bij de Habitatrictlijn en de Rode Lijsten. Zijn er gevolgen voor deze soorten door de activiteiten, dan is aangegeven dat deze gevolgen moeten worden voorkomen, of moeten passende preventieve maatregelen worden getroffen, moeten deze worden gemonitord op effectiviteit én moeten passende herstelmaatregelen worden getroffen. Dit heeft als gevolg dat er vanuit de specifieke zorgplicht meer uitdrukkelijke zorg nodig is voor onder meer kwetsbare en bedreigde RAVON-soorten zoals op de Rode Lijst aangegeven. De specifieke zorgplicht kan daarmee een betere bescherming bieden dan de huidige Wnb aan kwetsbare en bedreigde vissoorten, die grotendeels niet beschermd zijn onder de Wnb of Ow. Of in de praktijk de vissoep zo heet gegeten wordt als die wordt



Poelkikker. (Foto: Jelger Herder)

opgediend, is de vraag. De zorgplicht in lid 1 bezigt namelijk nog steeds de interpretabele woorden 'redelijkerwijs kan worden gevraagd'. Of het nemen van maatregelen redelijk is, zal situatieafhankelijk zijn en voor meerdere interpretaties vatbaar.

### Bescherming soorten

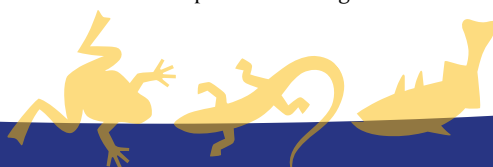
#### Omgevingsvergunning

Het stelsel van de Ow zit wat anders in elkaar dan de huidige Wnb. Ze spreekt niet over verbodsbepalingen met betrekking tot soorten, maar over het verbod om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten (art. 5.1, tweede lid, aanhef en onder g Ow). Een flora- en fauna-activiteit is een activiteit met mogelijke gevolgen voor van nature in het wild levende dieren of planten. Wat die schadelijke handelingen zijn en hoe en welke soorten beschermd zijn, staat in het Bal in § 11.2.2 (soorten Vogelrichtlijn), § 11.2.3 (soorten Habitatrichtlijn) en § 11.2.4 (andere soorten). In deze paragrafen staan de vergunningplichtige en vergunningvrije gevallen en uitzonderingen op de vergunningplicht. De schadelijke handelingen waarvoor een omgevingsvergunning nodig is, komen overeen met de verbodsbepalingen uit de Wnb. Zij gaan over het doden en vangen van dieren, het beschadigen en vernielen van voortplantings- en rustplaatsen, het wegnemen van eieren, het verstoren van dieren en het plukken van planten of het verkopen, verhandelen of vervoeren van deze soorten. Welke soorten beschermd zijn, staat in art. 11.37 Bal (vogels art. 1 Vogelrichtlijn), art. 11.46 Bal (soorten beschermd volgens het Habitatrictlijnregime) en art. 11.54 Bal (nationaal beschermde soorten, opgenomen in Bijlage IX Bal). Gekeken naar de RAVON-soorten verandert er in feite niets aan de lijst beschermde soorten. In tabel 1 is de lijst beschermde soorten opgenomen.

#### Beoordelingsregels

Als door een flora- en fauna-activiteit een schadelijke handeling wordt uitgevoerd, is een omgevingsvergunning nodig. Een omgevingsvergunning kan worden verleend als voldaan kan worden aan de zogenaamde beoordelingsregels, die zijn uitgewerkt in afdeling 8.6 van het Bkl. Nieuw ten opzichte van de Wnb zijn de beoordelingsregels voor herintroducties (art. 8.74n, lid 2 Bkl). In de beoordelingsregels wordt nader ingegaan op het doel van de herintroductie en dit vraagt onder meer om de beoordeling of de herintroductie bijdraagt aan de instandhouding van een bedreigde soort, aan het functioneren van het ecosysteem of aan de compleetheid van het ecosysteem. Ook moet de kans op spontane vestiging of herstel van de bedreigde soort of van het ecosysteem binnen 20 jaar zijn uitgesloten of, als dat niet is uitgesloten, moeten er dringende ecologische redenen zijn om de spontane vestiging van de soort of het herstel niet af te wachten. Deze beoordelingsregels zullen voor de RAVON-herintroductieprogramma's van belang zijn.

Waar in de huidige situatie ieder bevoegd gezag haar eigen beleid voert met betrekking tot de aanvraagvereisten, is in het stelsel van de Ow niets aan het toeval overgelaten. In de Omgevingsregeling (Or) zijn de aanvraagvereisten opgenomen (§ 7.1.8a.2 t/m § 7.1.8a.5), die een relatief uitgebreide set aan informatie vergt voor de behandeling van een aanvraag. Het vraagt vooral om een uitgebreide onderbouwing van het onderzoek naar het voorkomen van beschermde soorten, de deskundigheid van onderzoekers, de resultaten, mitigatie- of compensatiemaatregelen. Daarmee is er sprake van mogelijk meer



uniforme en kwalitatief betere aanvragen, waardoor dit ook bij zal dragen aan een betere bescherming van de RAVON-soorten.

#### Uitzonderingen en vrijstellingen

Naast de vergunningsplichtige handelingen, zijn ook uitzonderingen hierop en vergunningsvrije handelingen aangegeven. Het gaat dan wederom om dezelfde typen uitzonderingen en vrijstellingen als onder de Wnb: een uitzondering voor passende en instandhoudingsmaatregelen in het kader van het halen van Natura 2000-doelen (dat overigens in strijd is met de Europese regels, zie Hunink, 2021), algemene vrijstellingen volgens een ministeriële regeling of omgevingsverordening en vrijstellingen middels een vastgesteld programma of goedgekeurde gedragscode. De aanwijzing van vergunningvrije gevallen is nader uitgewerkt in afdeling 4.7 van de Or. Hierin staat bijvoorbeeld de lijst algemeen vrijgestelde soorten die het Ministerie van LNV hanteert, voor zover zij bevoegd gezag is (art. 4.31 en bijbehorende bijlage VIIc Or). De vrijstellingen moeten dan wel voldoen aan de criteria zoals aangegeven in art. 8.74k, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Veel provincies hebben al een Omgevingsverordening of zijn bezig het beleid om te zetten naar een 'Ow-proof' Omgevingsverordening. Daar staan algemene vrijstellingen in voor bruine kikker, gewone pad, kleine watersalamander, meerkikker, bastaardkikker, maar veelal niet met betrekking tot onderzoek. Sommige provincies hebben voor overzetacties en educatie specifieke vrijstellingen opgenomen (zie ook Hunink & Zollinger, 2016).

Tabel 2. Algemeen vrijgestelde RAVON-soorten Ministerie van LNV.

Algemeen vrijgestelde soorten Ministerie van LNV conform art. 4.31 Or en bijbehorende bijlage VIIc

#### Amfibieën

Bruine kikker	<i>Rana temporaria</i>
Gewone pad	<i>Bufo bufo</i>
Kleine watersalamander	<i>Lissotriton vulgaris</i>
Meerkikker	<i>Pelophylax ridibundus</i>
Middelste groene kikker	<i>Pelophylax klepton esculentus</i>

#### Vergunningplicht vangen en vangmiddelen voor onderzoek

In het Bal staat dat het verboden is om zonder vergunning beschermde soorten te vangen, zoals hiervoor aangegeven.

Onder meer voor onderzoek is er daarom een ontheffing nodig, als er geen sprake is van een vrijstelling. In art. 11.28 Bal staat dat onnodig lijden moet worden voorkomen. Daar moet rekening mee worden gehouden bij het vangen. Om die reden is aangegeven dat het bevoegd gezag voorschriften verbindt over de te gebruiken vangmiddelen (art. 8.74r Bkl).

Sommige middelen zijn verboden en je mag je er niet mee buiten gebouwen bevinden zonder een vergunning (art. 11.72 Bal). Hieronder vallen onder meer vallen, strikken en vangkooien, waar vangemmers, potvallen, vangstropjes, lichtvallen en fuiken onder kunnen worden verstaan.

Vangnetten (waaronder zegens, kruisnetten en



Kamsalamander.  
(Foto: Jelger Herder)

(elektrische) schepnetten) staan niet genoemd in de Ow als een verboden vangmiddel. Daarmee mag je er in ieder geval mee buiten een gebouw bevinden, zolang je er maar geen beschermde soorten mee vangt. Echter, volgens de Visserijwet 1963 en het Reglement voor de binnenvisserij kunnen aanvullende regels gelden voor vangmiddelen. Het bevoegd gezag mag verder aangeven welke vangmiddelen je mag gebruiken voor het vangen van beschermde soorten. RAVON is tijdens het schrijven van dit artikel bezig met het verkrijgen van diverse ontheffingen voor het vangen van soorten met vangmiddelen. Deze ontheffingen blijven straks onder de Ow geldig.



#### Participatie

Er wordt steeds meer van burgers verwacht dat ze via burgerparticipatie deelnemen aan de inrichting en het beheer van de eigen leefomgeving. Voor het opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsplan geldt zelfs een participatieplicht. Het bevoegd gezag moet de mogelijkheid tot participatie bieden. Een aantal provincies organiseert deze burgerparticipatie ook in het kader van Ow. Door hier actief op in te spelen kan de RAVON-achterban meer invloed gaan uitoefenen op hoe de ruimtelijke ordening, de natuur en soortenrijkdom in de eigen omgeving eruit komt te zien. Vanuit RAVON, SoortenNL en Groene11 willen we de RAVON-achterban daarin verder faciliteren. We willen alvast wijzen op de website [Samenvoeroneleefomgeving.nl](http://Samenvoeroneleefomgeving.nl), opgezet door een groot aantal natuur- en milieuorganisaties (waaronder SoortenNL, waar RAVON bij aangesloten is) om participatie te stimuleren.

#### Tot slot

De nieuwe Omgevingswet is omvangrijk, maar lijkt geen echt nieuwe gevolgen te hebben voor de bescherming van de RAVON-soorten. Mogelijk biedt de specifieke zorgplicht een kans voor een betere bescherming voor Rode Lijst-soorten, waaronder bedreigde vissoorten. Daarnaast is het ook positief te noemen dat het Rijk en een aantal provincies de Basiskwaliteit Natuur (voor uitleg zie [www.vogelbescherming.nl/basiskwaliteit-natuur](http://www.vogelbescherming.nl/basiskwaliteit-natuur)) omarmen en deze hopelijk gaan uitwerken in omgevingsvisies. Hoe de Omgevingswet precies zal uitpakken, hangt echter ook sterk af van de uitvoering ervan. Waar mogelijk zal RAVON haar invloed uitoefenen voor goede bescherming van soorten.

#### Summary

##### Protecting herpetofauna and fish under the Environment Act

Soon, the new Environment Act will enter into force, into which the current Nature Protection Act will be incorporated. In this article, we describe how and what the consequences will be for the protection of amphibians, reptiles and fish in the Netherlands.

#### Literatuur

- Hunink, S. & R. Zollinger, 2016. De nieuwe natuurwet: gevolgen voor RAVON en vrijwilligers. Tijdschrift RAVON 18(4): 68-70.  
Hunink, S., 2021. Uitzondering soortenbeschermingsverboden. Tijdschrift NBR 5(1): 13-21.

#### Sander Hunink

Advies- en projectbureau NatuurInclusief, [s\\_hunink@hotmail.com](mailto:s_hunink@hotmail.com)

#### Ronald Zollinger

RAVON, [r.zollinger@ravon.nl](mailto:r.zollinger@ravon.nl)

