

Gearchiveerd: maandag 2 juni 2025 14:39:37

Van: [redacted]

E-mailbericht ontvangen om: Wed, 12 Apr 2023 12:24:03

Verzonden: Wed, 12 Apr 2023 12:23:59

Aan: [redacted]

Cc: [redacted]

Onderwerp: Ter informatie - Reactie Jagersvereniging op GS-brief landelijke vrijstelling vos

Urgentie: Normal

Precisie: None

Bijlagen:

[landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht-lhso-definitief.pdf](#); [GS-brief vrijstelling vos - Jagersvereniging_01.pdf](#); [Ledenmailing vrijstelling vos.pdf](#); [Verzamelbrief-soortenbeleid_4apr2023\[1\].pdf](#);

Dag collega's,

Ter informatie onderstaande actie van de Jagersvereniging richting PS nav de recente GS-brief over de landelijke vrijstelling vos.

Met groet,

[redacted]

Van: [redacted] Jagersvereniging <[redacted]@jagersvereniging.nl>

Verzonden: donderdag 6 april 2023 22:15

Aan: [redacted]@prvlimburg.nl>; [redacted]@prvlimburg.nl>; [redacted]@prvlimburg.nl>

Onderwerp: Haastige spoed is in dit geval goed!

Dag [redacted]

Ik wilde je vanmorgen informeren over een tweetal brieven die wij naar de provincie hebben gezonden.

Onderstaande mail met bijlagen hebben wij samen met de NOJG aan alle betrokken statenleden (één per fractie) of lid van het seniorenconvent toegezonden met het verzoek om gezamenlijk een actie in de richting van het demissionaire College in gang te zetten.

Met vriendelijke groet,

\sb240Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging

Regiomanager

M 06 [redacted] • T (033) [redacted] • [redacted]@jagersvereniging.nl

LI: nl.linkedin.com/in/[redacted] • T: @ [redacted]

Prinses Marielaan 2 • Postbus 1165 • 3800 BD Amersfoort • www.jagersvereniging.nl

Disclaimer

Dit bericht is vertrouwelijk en uitsluitend bedoeld voor de geadresseerde. Indien u niet de geadresseerde bent wordt u verzocht de afzender hiervan in kennis te stellen en dit bericht te vernietigen.

Van: [redacted] | Jagersvereniging

Verzonden: donderdag 6 april 2023 16:46

Aan: [redacted]@prvlimburg.nl; [redacted]@prvlimburg.nl; [redacted]@prvlimburg.nl; [redacted]@prvlimburg.nl;

Statenlid, Jetten, TGM <[redacted]@prvlimburg.nl>; Statenlid, Kuntzelaers, JJM <[redacted]@prvlimburg.nl>;

[redacted]@prvlimburg.nl; [redacted]@prvlimburg.nl; Statenlid, Franssen, RJH <[redacted]@prvlimburg.nl>;

[redacted]@prvlimburg.nl; [redacted]@prvlimburg.nl; [redacted]@prvlimburg.nl; [redacted]@prvlimburg.nl

CC: info@noig.nl; [redacted]@gmail.com; Jagersvereniging Afdeling Limburg <Limburg@JAGERSVERENIGING.NL>;

[redacted]@gmail.com>; [redacted] | Jagersvereniging [redacted]@JAGERSVERENIGING.NL>; [redacted]

[redacted]@ltb.nl>; [redacted]@fbelimburg.nl

Onderwerp: Haastige spoed is in dit geval goed!

Geachte Statenleden,

Al vanaf juni 2022 draagt het College van GS Limburg actief uit dat het gebruik van de landelijke vrijstelling vos ter voorkoming van schade in Limburg niet is toegestaan vanwege een uitspraak van de Rechtbank Midden Nederland. In deze uitspraak motiveert de rechtbank dat voor het vrijstellen van de vos op de landelijke vrijstelling niet het juridische instrument van een Ministeriele Regeling toegepast zou moeten worden, maar bij Besluit door de Minister genomen had moeten worden. De rechtbank verbindt daar de conclusie aan dat de landelijke vrijstelling vos derhalve onverbindend is en niet mag worden toegepast.

Al vrij kort na deze uitspraak ontstond er veel discussie over de rechtmatigheid van deze uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland en dan met name of deze landelijk onverbindend zou zijn of – zoals ook de Minister van Stikstof en Natuur (inmiddels 2 maal) en diverse rechtsgeleerden uitdragen – dat deze alleen onverbindend is voor de in het geding in Utrecht betrokken partijen. (Bijlage verzamelbrief pag. 5) Ook in de vorige statenperiode in Limburg is dit onderwerp uitvoering besproken.

Vanwege deze grote onduidelijkheid en twijfels staan verreweg de meeste provincies actief of passief het gebruik van de landelijke vrijstelling vos toe en kunnen daar vossen worden geschoten ter voorkoming van schade aan kwetsbare soorten. Er wordt daar niet gehandhaafd.

Echter, de provincie Limburg heeft zich in haar uitleg van deze uitspraak aangesloten bij een kleine minderheid (3 van de 12 provincies) en draagt op dit moment nog steeds actief uit (zie de GS-brief in de bijlage) dat vossen in Limburg in het overgrote deel van de provincie zonder ontheffing niet beheerd mogen worden. Dit heeft o.a. tot gevolg dat er op dit moment vele honderden vossen méér dan andere jaren in Limburg rondlopen die dag in dag uit op zoek gaan naar voedsel. En met een nieuwe ronde van voortplanting en duizenden jonge vossen die binnenkort gevoed moeten worden, doet dat het ergste vrezen voor de kwetsbare soorten in uw provincie.

Het huidige college van GS is demissionair in afwachting van de installatie van een nieuw College. Dit kan echter wel tot juni duren voordat de nieuwe gedeputeerden geïnstalleerd zijn. En de natuur in Limburg wacht daar niet op. Het broedseizoen staat voor de deur en tot juni zullen bij ongewijzigd beleid vele jonge dieren – ook van de huidige beschermde prioritaire soorten in Limburg – door deze overmacht aan vossen worden gedood. Wij vragen uw medewerking om dit te voorkomen.

In de brief van GS wordt gerefereerd aan de landelijke handhaving strategie die door het College ook voor Limburg is vastgesteld. In deze landelijke strategie zijn er ook uitzonderingen op de principiële plicht tot handhaving benoemd op pagina's 8 en 9 van het beleidsdocument

Beginselplicht tot handhaving.

*Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (of een handhavingstraject in gang moeten zetten dat tot het gebruiken van die bevoegdheid zal of kan leiden). **Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.***

Even verderop in dit beleidsbesluit wordt ook gerefereerd aan het zogeheten “Gelijkheidsbeginsel”.

Gelijkheidsbeginsel.

De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen. Het Openbaar Ministerie weegt bij zijn strafrechtelijke beslissingen het opportunititeitsbeginsel met het gelijkheidsbeginsel af. De werking van dat beginsel is in het strafprocesrecht niet altijd gelijk aan de werking in het bestuursrecht. Onderlinge afstemming en overleg is van groot belang om recht te doen aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke invulling van het gelijkheidsbeginsel met het oog op effectieve handhaving en naleving.

En juist deze uitzonderingsmogelijkheden worden momenteel niet door het demissionaire College erkend en toegepast. Wij begrijpen dit niet. Immers, in verreweg de meeste provincies worden op dit moment vossen gedood ter bescherming van natuurbelangen op basis van de landelijke vrijstelling en wordt daar niet door de handhavers op gehandhaafd. Dit, vanwege de onduidelijke regelgeving en wetsuitleg naar de burgers. Hier is sprake van rechtsongelijkheid.

Daarnaast is er ook zicht op legalisering, hetzij via het door de Minister aangetekende hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Utrecht, danwel door aanpassing van de wetsystematiek indien in het hoger beroep de uitspraak van de rechtbank in stand blijft.

Tenslotte zijn wij ook van mening dat het huidige standpunt van het demissionaire College dat er gehandhaafd moet worden bij

het doden van vossen, onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen natuurbelangen.

Dit zijn maar liefst drie belangrijke grondslagen om het handhavingsbeleid van Limburg aan te passen en zich daarbij te conformeren aan het beleid van verreweg de meeste andere provincies. En juist niet te handhaven totdat er meer duidelijkheid hierover komt. Het huidige demissionaire college zal haar standpunt echter niet meer uit eigener beweging wijzigen. Alleen een duidelijke oproep daartoe vanuit een grote meerderheid in uw Staten zal daar verandering in kunnen brengen. Daarom verzoeken wij u daarvoor als PS-leden met elkaar en met het College op korte termijn in gesprek te gaan.

Hoogachtend;

Namens de beide Jagersverenigingen in Limburg,

[Redacted signature]

Voorzitter Jagersvereniging afd. Limburg Secretaris NOJG regio Limburg

Dit document is elektronisch vervaardigd en verzonden en om die reden niet ondertekend.

Contactgegevens voor deze mailing:

M 06 [Redacted] • T (033) [Redacted] • [Redacted]@jagersvereniging.nl

LI: nl.linkedin.com/in/[Redacted] • T: @[Redacted]

Prinses Marielaan 2 • Postbus 1165 • 3800 BD Amersfoort • www.jagersvereniging.nl

Disclaimer

Dit bericht is vertrouwelijk en uitsluitend bedoeld voor de geadresseerde. Indien u niet de geadresseerde bent wordt u verzocht de afzender hiervan in kennis te stellen en dit bericht te vernietigen.



Landelijke Handhavings- strategie Omgevings- recht (LHSO)

12 oktober 2022

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

12 oktober 2022

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding en achtergrond.....	4
1.2 Doelstelling en werkingssfeer.....	5
1.3 Opzet van dit document.....	6
 2. Uitgangspunten en beginselen.....	 7
2.1 Uitgangspunten	7
2.2 Beginselen.....	8
 3. Visie op een passende interventie.....	 10
 4. Stappenplan om te komen tot een passende interventie	 12
4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.....	13
4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestrafing	14
4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix.....	15
4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is.....	17
4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen.....	18
 5. Randvoorwaarden voor werken met de LHSO	 19

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze wet heeft daarbij oog voor de duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De wet is ook gericht op de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Met de Omgevingswet is (nagenoeg) alle voorheen bestaande wet- en regelgeving die ter bescherming van de fysieke leefomgeving dient, gemoderniseerd en gebundeld. Het gaat om een stelselherziening waarmee zowel integratie als vereenvoudiging van het omgevingsrecht is beoogd. Dat is een grote hoeveelheid regels en voorschriften. Het omgevingsrecht is niet alleen neergelegd in de Omgevingswet, maar ook in de bijbehorende uitvoeringsregelgeving: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or). Daarnaast maken ook Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen regels en voorschriften in het omgevingsrecht. Een groot aantal bestuursorganen en 29 regionale omgevingsdiensten zijn met de uitvoering van die regels belast. Die bestuursorganen en omgevingsdiensten, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de inspectie leefomgeving en transport (ILT), gemeenten, provincies, waterschappen, en het Openbaar Ministerie zijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving belast. Tezamen vormen zij de handhavingspartners.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven mogen erop vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Dat draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving. Handhaving is dan ook één van de instrumenten waarmee de overheid het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit nastreeft. Handhaving is een essentieel element van de werking van de rechtsstaat.

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtssketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkingssfeer dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken moeten de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk een uniforme handhavingsstrategie vaststellen.

Die strategie moet zo nodig worden afgestemd met de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid. De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingsbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO.¹

1.2 Doelstelling en werkingssfeer

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van het omgevingsrecht. Voor het bestuur geldt (bij herstelsancties) de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De kwaliteitseisen die het Unierecht aan nationale handhaving stelt – handhaving moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn –, gelden door de toenemende invloed van het Unierecht op het omgevingsrecht voor een steeds groter deel van het omgevingsrecht en worden in de LHSO dan ook als uitgangspunt genomen.

Wanneer regels worden overtreden – en het vertrouwen daardoor wordt geschaad –, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Intervenieren is daarbij breder dan het opleggen van sancties; ook aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen intervenieren. De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk

De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar. De LHSO kan dan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Ook zou de LHSO kunnen worden toegepast door andere bestuursorganen. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingsbeleid overnemen.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingspartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omgevingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingspartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen.

Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOb) vervalt de landelijke handhavingsstrategie van 4 juni 2014. De LHSO zal vijf jaar na de vaststelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

¹ Op grond van de modelverordening uitvoering en handhaving van de VNG en het IPO. De link voor de omgevingsdiensten met de LHS en de LHSO staat beschreven in deel C (procescriteria), onder de 9b (de sanctiestrategie).

1.3 Opzet van dit document

Het grote bereik van de Omgevingswet brengt mee dat de LHSO een brede reikwijdte heeft. Er is daarom gekozen voor de volgende opzet. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en beginselen voor de handhaving van het omgevingsrecht uiteengezet, waaronder die voor de noodzakelijk samenwerking tussen de handhavingspartners. Die beginselen en uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop de passende interventie wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (stappenplan). In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden en processtappen voor het werken met de LHSO gegeven. In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

Landelijke handhavingsstrategie (algemeen/basis)

De handhavingsstrategie bestaat inhoudelijk uit een visie op de handhaving, een beschrijving van de keuzes tussen interventies, de processtappen om – in het licht van de uitgangspunten en beginselen – in een concreet geval tot de juiste keuze voor een passende interventie te komen en de beslispunten voor het bevoegd gezag. De landelijke VTH kwaliteitscriteria² vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handhavingsstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst worden voldaan. De handhavingsstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor het vaststellen van een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de omgevingsdienst voor met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst wettelijk verplicht is, maar kan ook worden vastgesteld voor en toegepast bij de uitvoering en handhaving van de niet-basistaken. De LHSO kan op deze manier worden gebruikt voor (veel) meer delen van of zelfs het gehele omgevingsrecht. Dat heeft als voordeel dat ook handhavingspartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën

Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de handhavingsstrategie naar zijn aard algemeen. De keuze van bestuursorganen om de LHSO ook vast te stellen voor handhaving buiten de verplichte basistaken kan verder worden ondersteund met een aantal modules waarin bouwstenen en modellen zijn opgenomen voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht buiten dat basistakenpakket. Te denken valt aan bouwregels en erfgoedregels, vanwege de daarvoor bestaande bestuurlijke boetebevoegdheden, maar het is denkbaar dat in de loop van de komende tijd andere modules worden toegevoegd die geschikt zijn voor een landelijke benadering.³ Deze domeinspecifieke strategieën kan het bevoegd gezag (het OM daaronder begrepen) naar keuze vaststellen, al dan niet aangepast aan de lokale situatie. Ook kan het bevoegd gezag ervoor kiezen samen met het vaststellingsbesluit LHSO of in een latere aanvulling daarop eigen lokale, bovenlokale of regionale strategieën vast te stellen voor bepaalde deelterreinen naar keuze. De elektronische bekendmaking van zo'n besluit maakt deze beleidskeuze transparant.

³ De landelijke handhavingsstrategie Brzo die van toepassing is bij de handhaving van Seveso-voorschriften, is een voorbeeld van een landelijke module die al bestond vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hier om een module 'bovenop' de algemene landelijke handhavingsstrategie voor een basistaak waarvoor de specifieke deskundigheid is vereist die bij een klein aantal (6) omgevingsdiensten is gebundeld. Er valt ook te denken aan modules voor andere taken dan de verplichte basistaken.

HOOFDSTUK 2

Uitgangspunten en beginselen

Aan het Unierecht en het Nederlandse geschreven en ongeschreven recht kan een aantal uitgangspunten en beginselen worden ontleend die centraal staan bij de handhaving van het omgevingsrecht en de samenwerking tussen de handhavingspartners. Dat zijn de volgende.

2.1 Uitgangspunten

A. *Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.*

Handhaving door de overheid van het omgevingsrecht draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Omgevingswet: duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook handhaving is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

B. *Vertrouwen.*

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.

C. *Integraal, risico gestuurd en effectgericht.*

Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken) en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet). Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingspartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

D. *Onafhankelijk en professioneel.*

Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevangen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhaving is groot. De handhavingsinstanties zijn daarom robuust, hebben voldoende kritische massa en beschikken over de benodigde professionele afstand tot het politiek-bestuurlijke gezag. Ook is het belangrijk dat er ruimte is voor medewerkers om hun professionele mening naar voren te brengen. Alle bevoegde bestuursorganen en handhavingsorganisaties dragen hier aan bij. Indien en voor zover omgevingsdiensten met de uitvoering van handhavingstaken op grond van de Omgevingswet zijn belast, verstrekken de bevoegde bestuursorganen deze diensten een duidelijke opdracht en een ruim mandaat om die opdracht op professionele wijze uit te kunnen voeren.

E. Loyale samenwerking.

Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving. De handhavingspartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

F. Adequate overlegstructuur.

Effectieve handhaving gaat uit van een adequate overlegstructuur waarin de bevoegde instanties en de bij hen werkzame toezichthouders en opsporingsambtenaren elkaar op het juiste moment informeren, overleg hebben en de vereiste loyale samenwerking tot stand brengen. De LHSO gaat uit van het bestaan van deze adequate overlegstructuur op zowel zaaksniveau als op meer algemeen, strategisch en beleid vaststellend niveau, met inachtneming van organisatorische verschillen per regio. Met deze overlegstructuur wordt ook de samenwerking tussen het bestuur en de politie en het openbaar ministerie loyaal en effectief gemaakt.

G. Dienstbaar.

Het tot handhaving bevoegde bestuurlijk gezag verwacht van zijn bestuurders en medewerkers dat zij handelen in het algemeen belang en dat zij zich dienstbaar opstellen en rolvast zijn richting betrokken burgers en bedrijven, verzoekers om handhaving en overtreders.

H. Transparant.

Het tot handhaving bevoegde gezag is transparant over zijn afwegingen, beleid, prioriteiten, activiteiten en resultaten.

2.2 Beginselen

A. Handhaving van het omgevingsrecht is gelijkwaardig, doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig om een goede naleving te bereiken.

Het Unierecht normeert een steeds groter deel van het omgevingsrecht en in toenemend detail. Dat betekent dat de nationale handhaving aan unierechtelijke kwaliteitseisen moet voldoen. De handhaving van unierechtelijke regels dient gelijkwaardig te zijn aan die van nationale regels, en ze dient doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig te zijn. Deze algemene, op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde eisen horen daarom thuis in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht.

Het evenredigheidsbeginsel brengt met zich dat de herstelsancties, bijvoorbeeld de hoogte van de dwangsom, evenredig zijn aan het doel ervan en dat bij bestuurlijke boetes maatwerk wordt betracht. Bij de strafrechtelijke handhaving geldt het opportuniteitsbeginsel en is het evenredigheidsbeginsel beter bekend als beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

B. Beginselplicht tot handhaving.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (of een handhavingstraject in gang moeten zetten dat tot het gebruiken van die bevoegdheid zal of kan leiden). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Het bevorderen van normconform gedrag staat bij handhaving centraal. In het omgevingsrecht is vaak herstel van de rechtmatige situatie mogelijk. Voor herstelsancties geldt de beginselplicht tot handhaven. Het overheidsoptreden is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. De beginselplicht tot handhaving biedt in veel gevallen ruimte om eerst te waarschuwen. Een bepaald gedrag of de aard van de overtreding kan echter aanleiding zijn om niet te waarschuwen, en dan wordt normconform gedrag in beginsel afgedwongen door de inzet van steviger handhavingsinstrumenten.

Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding, herstel van de rechtmatige situatie (het naleven van de norm) en het voorkomen van herhaling, en bestraffing. Het bevoegd gezag beziet in voorkomende gevallen of er aanleiding is om ook een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder of om in nauw overleg met het openbaar ministerie strafrechtelijk te reageren. Bestraffende sancties en herstelsancties kunnen immers naast elkaar voor dezelfde overtreding worden opgelegd. Met algemene kaders of in een concreet geval moet dan ook steeds worden bezien of er aanleiding is voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke bestraffing.

C. *Gelijkheidsbeginsel*

De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen. Het Openbaar Ministerie weegt bij zijn strafrechtelijke beslissingen het opportuniteitsbeginsel met het gelijkheidsbeginsel af. De werking van dat beginsel is in het strafprocesrecht niet altijd gelijk aan de werking in het bestuursrecht. Onderlinge afstemming en overleg is van groot belang om recht te doen aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke invulling van het gelijkheidsbeginsel met het oog op effectieve handhaving en naleving.

D. *Verdedigingsbeginsel*

De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheidsoptreden moet in de gelegenheid worden gesteld haar of zijn zienswijzen kenbaar te maken, en daarvoor een redelijke termijn te krijgen. Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft dit beginsel mede uitwerking gekregen in de hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb (spoedeisende gevallen uitgezonderd). In voorkomend geval betekent dit dat de verklaring van een deskundige of getuige moet kunnen worden ingebracht. Het draagvlak van de handhaving wordt versterkt door een overheid die recht doet aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verdedigingsbeginsel. Dat beginsel is ook neergelegd in tal van verdragsbepalingen (zoals artikel 6 EVRM) en in het Unierecht. In het strafrecht wordt de verdachte (onderneming) ook beschermd door zijn verdedigingsrechten.

E. *Respect voor fundamentele rechten*

Het spreekt vanzelf, en het staat zeker niet op de laatste plaats: respect voor fundamentele rechten. Juist bij handhaving – waar veel handelen inbreuk (kan) maken op deze rechten – is dat respect van groot belang. Er moet daarbij in het bijzonder worden gedacht aan fundamentele rechten zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het huisrecht en het zwijgrecht.

HOOFDSTUK 3

Visie op een passende interventie

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instrumenten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Een passende interventie is een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generale preventie).

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee hoofdvragen leidend:

Inzake herstel

- 1a.** Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is in elk geval bestuursrechtelijk optreden aangewezen en is de vervolgvraag:
- 1b.** Welke bestuursrechtelijke interventie is in dit geval het meest geschikt?

Inzake bestraffing

- 2a.** Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:
- 2b.** Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevengeschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingspartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van de bestuurlijke handhavingspartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

Centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Het aansturen op herstel ligt primair op de weg van het bestuur, dat zo nodig namelijk een herstelsanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) kan opleggen en effectueren. Dit volgt ook uit de beginselplicht tot handhaving. Welke bestuurlijke interventie het meest passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of ontstaan. De keuze vindt plaats aan de hand van het stappenplan en de interventiematrix uit hoofdstuk 4.

Ad 2a en 2b (inzake bestraffing)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen. Redenen voor bestraffing worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen. Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasselijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingspartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie. Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestraffing en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving.

Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestraffing te komen.

HOOFDSTUK 4

Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslissboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingspartners.⁴

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

- Stap 1:** positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.
- Stap 2:** bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.
- Stap 3:** optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix.
- Stap 4:** bepalen of afstemmingsoverleg nodig is
- Stap 5:** vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip 'handhaver' ziet op iedere functionaris – toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingsjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

⁴ Dit is ook de reden waarom de LHSO – evenals haar voorganger – niet als recht in de zin van artikel 79 RO kan worden beschouwd (zie onder meer HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:436 en Hof Arnhem-Leeuwarden 7 juli 2021, ECLI:NL:G-HARL:2021:640). Uit rechtspraak vloeit voort dat op het openbaar ministerie niet de verplichting rust om in individuele, concrete gevallen te motiveren waarom de omstandigheden van die zaak het OM tot afwijking van de LHSO deden besluiten.

4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver⁵ bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.⁶

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen +/ overtreder →]	A. Goed- willend	B. Onver- schillig	C. Calcu- lerend	D. Notoir/ crimineel

Figuur 1 Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder

Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De handhaver beoordeelt de gevolgen van de geconstateerde overtreding voor de fysieke leefomgeving als:

1. (vrijwel) nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang; of
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de

overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden.

De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder

De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

- A. Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen); of
- B. Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of
- C. Calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt); of
- D. Notoir/crimineel (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).

⁵ Afhankelijk van de organisatie of het complexe karakter van de betrokken kwestie kan dit positioneren door twee (of meer) handhavers plaatsvinden.

⁶ Uit een oogpunt van duidelijkheid wordt de term overtreder gebruikt, ook al kan in de praktijk op enig moment in een procedure blijken dat betrokkene toch niet als overtreder kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld – vgl. bij rechtspersonen – omdat de overtreding hem/haar niet kan worden toegerekend of omdat er achteraf beschouwd geen sprake was van een overtreding).

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan.⁷ En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'.

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4).

4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende op herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Bij de op herstel gerichte interventie hangen de verzwarende aspecten samen met de mate waarin er op feiten en omstandigheden gebaseerd vertrouwen is dat de overtreder terugkeer naar normconformiteit nastreeft en herstel. Dat vertrouwen is bijvoorbeeld geschonden wanneer er sprake is van recidive. (hoofdvragen 1a en 1b)

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolg). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met

herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

- A. **Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk:** de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.
- B. **Recidive:** de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen. Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.

⁷ Dit neemt uiteraard niet weg dat van de overheid kan worden verwacht dat burgers en bedrijven goed worden voorgelicht over nieuwe regels en wijzigingen van regels. Goede voorlichting en transparantie draagt bij aan grotere naleving.

4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen.⁸ Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

De handhaver gebruikt bij stap 4 de algemene of, indien beschikbaar en van toepassing, de domeinspecifieke interventiematrix. Dit werkt als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2).
3. De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

- C. **Verkregen financieel voordeel (winst of besparing):** de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.
- D. **Combinatie met andere relevante strafbare feiten:** de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.
- E. **Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators"):** De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.
- F. **Waarheidsvinding:** soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.
- G. **Normbevestiging:** het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche.

In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

⁸ Dit is ook de bedoeling van de wetgever (MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 48): "Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie, zoals een waarschuwing."

De (mogelijke) gevolgen:				
Interventiematrix				
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader straf. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader straf. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
3. Van belang	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader straf. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader straf. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
2. Beperkt		↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
1. Vrijwel nihil			↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

Maatvoering (termijnen)

In algemene zin geldt voor het stellen van termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

In alle andere gevallen, waaronder ook situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Indien er aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er aanleiding is voor bestraffing, beziet de handhaver bij stap 3 of er overleg met andere handhavende instanties is afgesproken of om andere redenen nodig is. Indien er is afgesproken dat de bestraffende interventie een strafrechtelijke is, dan wordt die weg ingezet. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu wordt steeds overleg met het OM gevoerd. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en de afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt.

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium. Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Aan overleg is meer behoefte als voor de betrokken situatie geen standaard afspraken over de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gelden. De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.

Als de handhaver in een concreet geval concludeert dat overleg over de afstemming en inzet van bestuurs- en/of strafrecht nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

Ten slotte wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Het toezicht wordt bewust onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het onterecht weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en/of poging tot omkoping.
- De toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (artikel 5:20, derde lid, en 5:32 Awb).

4.5 **Stap 5:** vastlegging stappen en beslissingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen. Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

HOOFDSTUK 5

Randvoorwaarden voor werken met de LHSO

Eventuele vaststelling en bekendmaking als beleid(sregel)

De LHSO kan elektronisch worden bekendgemaakt als beleidsregel. Vaak zal er daarnaast een beleidsregel moeten worden vastgesteld waarin duidelijk wordt gemaakt dat en hoe de LHSO wordt gevolgd in het eigen beleid. Er is daarvoor een model-vaststellingsbesluit beschikbaar dat door het betrokken bestuursorgaan kan worden gebruikt.

Afstemming met ander handhavingsbeleid

Het bestaande handhavingsbeleid dient waar nodig te worden afgestemd op de LHSO. De betrokken handhavende instantie is verplicht om een handhavingsstrategie vast te stellen en kan hierbij gebruik maken van de LHSO. Voor bepaalde beleidsterreinen zullen daarvoor naar verwachting in de toekomst modellen worden ontwikkeld die kunnen worden overgenomen of waarbij aansluiting kan worden gezocht. Om recht te doen aan het uitgangspunt van een transparante overheid zouden deze keuzestrategieën ook als beleidsregel moeten worden vastgesteld die elektronisch wordt bekendgemaakt. Het model-vaststellingsbesluit gaat uit van deze mogelijkheid.

Overlegstructuur

Het is voor een effectieve handhaving van groot belang dat er effectief en loyaal wordt samengewerkt tussen alle betrokkenen (bevoegde bestuursorganen, toezichthouders en opsporingsambtenaren, politie en openbaar ministerie). Deze samenwerking moet zo zijn georganiseerd dat de juiste personen op het juiste moment structureel of juist ad hoc en zaakgericht overleggen en informatie uitwisselen. Structureel afstemmingsoverleg en overleg over signalen of concrete zaken met het OM en de politie dient te zijn gewaarborgd.

Organisatorische borging

Niet alleen op papier, maar ook organisatorisch moet uitvoering van de LHSO en in het bijzonder de afstemming en samenwerking geborgd zijn. Dat betekent dat de betrokken instanties ervoor zorgen dat relevante functies (zoals contactpersonen en specialisten) structureel bemenst zijn.

Model verslaglegging stappen

Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging van de stappen en beslissingen in handhavingstrajecten dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

BIJLAGE 1

Concept Model vaststellingsbesluit handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Beleidsregel Handhavingsstrategie

Omgevingsrecht provincie xxx/ Waterschap xxx/

Gemeente xxx

Het college van Gedeputeerde Staten/het college van dijkgraaf
en heemraden/het college van

Burgemeester en wethouders (en de burgemeester)

Gelet op:

- Artikel 18.1 en 18.20, eerste lid, Omgevingswet;
- Artikel 13.5 Omgevingsbesluit;
- Artikel xx Verordening Kwaliteit, toezicht en handhaving
Omgevingsrecht xx

Besluit vast te stellen:

- + Beleidsregel Handhavingsstrategie omgevingsrecht en
de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
- + De handhavingsstrategie Bouwen (bij wijze van voorbeeld)
- + De handhavingsstrategie Cultureel Erfgoed (bij wijze van
voorbeeld)
- + De handhavingsstrategie Horeca ((bij wijze van voorbeeld
van een optioneel lokaal geformuleerde strategie)

*Het verdient aanbeveling om in het vaststellingsbesluit (of in de
daarmee vast te stellen besluiten) voorzieningen op te nemen van
overgangsrecht, en een uitdrukkelijke bepaling die de citeertitel
voorschrijft.*



Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging
Afdeling Limburg
De heer mr. [REDACTED]
Postbus 1165
3800 BD AMERSFOORT

Cluster NW
Ons kenmerk DOC-00444691
Uw kenmerk -
Bijlage(n) -

Behandeld [REDACTED]
Telefoon +31 6 [REDACTED]
Maastricht 28 maart 2023
Verzonden **30 MAART 2023**

Onderwerp

Landelijke vrijstelling vos

Geachte heer [REDACTED],

Wij hebben uw schrijven van respectievelijk 3 december 2022 en 13 december 2022 in goede orde ontvangen, evenals de e-mails van de heer [REDACTED] van de Jagersvereniging op 6 februari 2023 volgend op de bespreking van uw ontvangen signalen in de Statencommissie voor Ruimte, Landbouw en Natuur van 27 januari jl. Voor het kerstreces heeft gedeputeerde Gabriëls kort per e-mail op uw brieven gereageerd en bij deze wil ons college dat graag nader toelichten. In deze brief wordt ook ingegaan op de vragen uit de e-mails van de heer [REDACTED].

De Rechtbank Midden-Nederland heeft de landelijke vrijstelling vos onverbindend verklaard en zegt in haar uitspraak: *"Om de bij deze procedure betrokken partijen maar ook anderen voor te lichten wijst de rechtbank nog op het volgende. De onverbindend-verklaring door de rechtbank werkt jegens een ieder en is niet beperkt tot deze zaak. De onverbindend-verklaring van de algemene vrijstelling voor het doden van de vos betekent dat het doden van vossen zonder ontheffing niet is toegestaan, niet overdag en ook niet 's nachts."*

Het is een juridische vraag of de rechtbank had mogen opnemen dat de uitspraak voor een ieder geldt. Hoe dat ook zij, het onverbindend verklaren van de vrijstelling is juridisch goed onderbouwd waarmee een kennelijke fout in de wet bloot wordt gelegd. Dit wordt ondersteund door de toezegging van de minister om het gebrek te herstellen, waar tot op heden nog geen gevolg aan is gegeven. Daarnaast heeft de afdeling advisering van de Raad van State -in reactie op het wetsvoorstel van de Wet natuurbescherming- geadviseerd om te verduidelijken dat de landelijke vrijstelling in een ministeriële regeling moet landen. Het wetsvoorstel is hier echter niet op aangepast waardoor de landelijke vrijstelling foutief in de natuurbeschermingswetgeving is opgenomen.



De volgende ontwikkelingen kunnen uitsluitend geven over de ontstane situatie:

- een uitspraak van een hogere rechter. Momenteel loopt een hoger beroep, maar daar is nog geen uitspraak van;
- de reparatie van de regelgeving door de minister.

In afwachting hiervan kan de reeds verleende en onherroepelijke ontheffing 'vos predatorenbeheer' worden ingezet in de daarvoor aangewezen gebieden ter bescherming van de hierin genoemde soorten (hamster, weidevogel, patrijs). Indien nodig, is het uiteraard mogelijk om nieuwe ontheffingen aan te vragen, waarbij het van belang is dat de aanvraag hiervoor goed is onderbouwd.

Gezien de relevantie van bovenstaande ontwikkelingen voor het Limburgse faunabeheer heeft de Provincie Limburg aan de Faunabeheereenheid Limburg gevraagd om de jachtaktehouders hierover te informeren. Dit communicatiebericht is via het Faunaregistratiesysteem (FRS) en per e-mail naar het netwerk van de Faunabeheereenheid Limburg op 3 juni 2022 verstuurd. In de communicatie -verstuurd op verzoek van de Provincie Limburg- is het onderwerp actieve handhaving niet ter sprake gekomen. De werkwijze voor handhaving is als volgt: als er een overtreding wordt geconstateerd, dan wordt conform de door het college vastgestelde Landelijke Handhavingsstrategie handhavend opgetreden (wettelijke beginselplicht tot handhaving).

In uw schrijven verzoekt u beiden aan ons college om af te zien van handhaving op dit dossier (gedogen). Op grond van de door Gedeputeerde Staten van Limburg vastgestelde "Gedooagstrategie omgevingsrecht Provincie Limburg" komen in principe de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking:

1. Overmachtssituaties.
2. Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.
3. Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.

Alle drie de situaties zijn op dit moment niet aan de orde. Concreet betekent dit dat gedogen in casu niet mogelijk is. Zolang de landelijke vrijstelling met betrekking tot de vos niet inzetbaar is, is handhavend optreden conform de door Gedeputeerde Staten vastgestelde Landelijke Handhavingsstrategie aan de orde. Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, geldt een beginselplicht tot handhaving bij constatering van een overtreding.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris

Van: Jagersvereniging Afdeling Limburg
Verzonden: donderdag 6 april 2023 15:18
Aan: [REDACTED] | Jagersvereniging
Onderwerp: [Test] Minister herhaalt standpunt vrijstelling vos

Aan: Alle leden en WBE's van de afdeling Limburg
Nieuwsbrief 06/04/2023

[Bekijk in browser](#)



Geachte leden van de afdeling Limburg,

De minister voor Natuur en Stikstof, Christianne van der Wal, heeft dinsdag 4 april opnieuw haar visie gedeeld over de landelijke vrijstelling voor de vos. Zij stelt dat jagers 'alleen in Utrecht gebonden zijn aan de uitspraak van de rechter'. In Utrecht heeft de rechter de ontheffing voor de vos buiten werking gesteld en dat besluit is momenteel onderwerp van een hoger beroepsprocedure. De Jagersvereniging afdeling Limburg roept het College van Gedeputeerde Staten in Limburg daarom op om de

uitleg van de Minister niet verder meer te weerspreken en in het belang van de natuur voorlopig af te zien van actieve handhaving bij het bejagen van de vos.

Vrijstelling vos alleen in Utrecht verboden

Het is niet de eerste keer dat de minister voor Natuur en Stikstof deze uitspraak deed. Op 9 november 2022 antwoordde zij op vragen van Kamerlid Bisschop (SGP) over het gebruik van de landelijke vrijstelling vos in Nederland: 'De landelijke vrijstelling van de vos voor schadebestrijding is nog steeds van kracht'. Daarnaast reageerde zij op de hoger beroepsprocedure in Utrecht als volgt: 'er is geen sprake van een juridische impasse, want provincies maken nog steeds gebruik van de landelijke vrijstelling voor de vos'.

Afgelopen dinsdag herhaalde de Minister in haar rol als bevoegd gezag voor de landelijke vrijstelling voor de vos in een brief aan de Tweede Kamer haar visie dus opnieuw: 'De rechter heeft met deze uitspraak de ontheffing in Utrecht buiten werking gesteld, waardoor men in de provincie Utrecht aan deze uitspraak is gebonden. Ik heb hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak'.

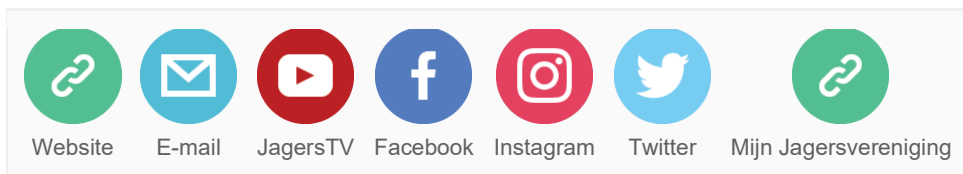
Onverbindende verklaring

De Jagersvereniging is het met de Minister eens dat het onverbindend verklaren van de vrijstelling vos, zoals uitgesproken door de rechtbank Midden-Nederland, zich beperkt tot alleen de vos en alleen tot de bij de procedure betrokken partijen in Utrecht. Immers, de rechtbank beperkt zelf haar onverbindende verklaring tot slechts één soort (vos) uit de landelijke vrijstelling. Indien deze uitspraak algemeen verbindend zou zijn vanwege een verkeerd toegepaste wetsystematiek, dan zou deze onverbindende verklaring zich ook uitstrekken tot alle andere soorten die in de landelijke vrijstelling zijn vrijgesteld. En daar wordt in de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland niet over gesproken.

Grote schade

Vossen staan niet voor niets op de landelijke vrijstelling. Zij staan daar op vanwege de lokaal grote schade die zij kunnen aanrichten aan kwetsbare beschermde dieren als korenwolf, weidevogel en akkervogels. Ook buiten de tien kleine beschermde leefgebieden in Limburg!

Met vriendelijke groet,
Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging



Aan de informatie in deze nieuwsbrief kunnen geen rechten worden ontleend.

Copyright © 2023 Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, alle rechten voorbehouden.

Ons bezoekadres is:

Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging
Prinses Marielaan 2
AMERSFOORT, Utrecht 3818 HM
Netherlands

[Add us to your address book](#)

[Contact](#) met één van de afdelingen van het Landelijk Bureau in Amersfoort?



Deze e-mail niet meer ontvangen? U kunt zich [hier uitschrijven](#)



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**

Cluster Soorten

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6011 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/Inv

Ons kenmerk

DGNV-S / 26236884

Bijlage(n)

4

Datum 4 april 2023
Betreft Verzamelbrief soortenbeleid

Geachte Voorzitter,

Het afgelopen jaar heeft het soortenbeleid veel aandacht gekregen vanuit de politiek en vanuit de maatschappij. Onder meer faunabeheer, de wolf en de illegale handel in beschermde diersoorten, maar ook de stranding van een orka aan de Zeeuwse kust, waren onderwerp van gesprek.

Ik hecht aan de bescherming van de soorten in Nederland en daarbuiten. Achterliggend doel daarbij is om de biodiversiteit te herstellen en te verbeteren. Mijn soortenbeleid is gericht op het in een gunstige staat van instandhouding brengen van beschermde en kwetsbare planten- en diersoorten en op behoud van de meer algemene soorten. Binnen Nederland is de Wet natuurbescherming het kader voor de soortenbescherming. Deze wet heeft bescherming als vertrekpunt; ingrepen zoals het doden of verstoren van dieren, kunnen alleen plaatsvinden als aan de voorwaarden uit de wet is voldaan. Provincies zijn hiervoor het bevoegde gezag. Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid voor de natuurbescherming ondersteun ik de provincies door duidelijke kaders en uitgangspunten te bieden. Internationaal richt ik mijn inzet vooral op de bescherming van voor Nederland belangrijke soorten en op de Nederlandse verantwoordelijkheid voor een duurzame handel in soorten.

Met deze brief informeer ik de Tweede Kamer over een aantal ontwikkelingen op het gebied van soortenbeleid, waar relevant gekoppeld aan moties van en toezeggingen aan uw Kamer.

De volgende onderwerpen komen in deze brief aan bod:

De wolf

- Motie van het lid Vestering c.s. over een actieve inzet voor het beschermen van de wolf (Kamerstuk 36200 XIV, nr. 69).
- Motie van het lid Van der Plas over het niet heilig verklaren van de beschermstatus van de wolf (Kamerstuk 33576, nr. 338).
- Commissiebrief over de uitvoering van de moties van de leden Van der Plas en Vestering c.s. (kenmerk 2022Z26046).

- Toezegging over het informeren van de Kamer of BIJ12 ook DNA-analyses uitvoert op hybriden en of de uitslagen van deze analyses openbaar gemaakt kunnen worden (Van der Plas, BBB) (TZ202211, nr. 081).
- Werkwijze rond de schadeafhandeling door BIJ12.

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**
Cluster Soorten

Ons kenmerk
DGNV-S / 26236884

Jacht en faunabeheer

- Motie van het lid Boswijk c.s. over een wetenschappelijk gedragen wildsoorten-telprotocol en analyse- en beoordelingssystematiek (Kamerstuk 36200 XIV, nr. 40).
- Toezegging over het informeren van de Kamer over de ontwikkeling van het protocol over de wildtellingen (Van Campen, VVD), (TZ202211, nr. 079).
- Motie van de leden Van der Plas en Eppink over adequate tellingen van wildpopulaties (Kamerstuk 36200 XIV, nr. 84).
- Voortgang op het onderwerp landelijke vrijstelling schadebestrijding.

CITES

- Terugkoppeling CITES Conference of the Parties (CoP19).
- Herzien EU Action Plan against Wildlife Trafficking.

Impact hoogpathogene vogelgriep op in het wild levende vogels

- Motie van het lid Tjeerd de Groot c.s. over het onderzoeken en monitoren van de effecten van vogelgriep op wilde soorten in de natuur (Kamerstuk 28807, nr. 247).

Overige moties

- Motie van het lid Wassenberg over een juridische analyse over de rechtmatigheid van de kap van het Sterrebos (Kamerstuk 33576, nr. 261).
- Motie van de leden Wassenberg en Van Raan over één gekleurd rotorblad voor windturbines op land (Kamerstuk 21501-32, nr. 1373).
- Commissiebrief over de uitvoering van de motie Wassenberg en Van Raan (kenmerk 2022Z02424).
- Motie van het lid Vestering over herstelprojecten voor verdroogde gebieden op de trekroute van de grutto (Kamerstuk 21501-32, nr. 1423).

De wolf

De beschermde status van de wolf

Rondom de wolf spelen meerdere belangen die op elkaar ingrijpen. Er zijn zorgen die ik deel alsook uitgangspunten waar ik voor sta. En dit brengt dilemma's met zich mee. Ik heb daarom de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) verzocht om de maatschappelijke dialoog over de wolf vorm te geven en om op basis daarvan advies te geven over hoe we in Nederland kunnen samenleven met de wolf en wat daarvoor nodig is. Onderwerpen die in dit advies in ieder geval aan de orde moeten komen zijn (a) de beleefde angstgevoelens voor de wolf, (b) de beschermde status en positie van de wolf in de Nederlandse natuur, en (c) bescherming van vee tegen de wolf. Met dit verzoek geef ik tevens invulling aan de motie van het lid Van der Plas (Kamerstuk 33576, nr. 338) om de beschermstatus van de wolf niet heilig te verklaren. Ik wil dat eerst de maatschappelijke dialoog gevoerd wordt en de RDA advies uitbrengt, alvorens ik aanpassingen overweeg aan de beschermde status van de wolf. De discussie over

de beschermde status wil ik graag op een zorgvuldige manier voeren. Zodra het advies van de RDA er is, zal ik dat met uw Kamer bespreken.

Totdat de uitkomsten van de maatschappelijke dialoog en het advies van de RDA bekend zijn, houd ik me aan het bestaande beleid en wetgeving, waarmee ik uitvoering geef aan de motie van het lid Vestering c.s. (Kamerstuk 36200 XIV, nr. 69). Hiermee heb ik tevens uw Kamer geïnformeerd over de uitvoering van beide moties, zoals ook verzocht in uw brief van 23 december 2022 (kenmerk 2022Z26046).

Schadeafhandeling

Naar aanleiding van de toezegging in het Commissiedebat Natuur van 9 november jl. (TZ202211, nr. 081) heb ik contact opgenomen met het Interprovinciaal Overleg (IPO) over DNA-analyses bij gevallen van mogelijke wolvenschade. BIJ12 laat bij iedere melding van een dood of gewond landbouwhuisdier waarbij mogelijk een wolf betrokken is, een taxatie uitvoeren. Het gedode of gewonde dier wordt uitgebreid onderzocht, onder meer op (DNA-)sporen van de mogelijke predator. Hiervan worden monsters genomen. Deze worden beschikbaar gesteld aan een gespecialiseerd laboratorium van Wageningen Environmental Research (WEnR). Het doel van het laboratoriumonderzoek is in de eerste plaats vaststellen of de schade veroorzaakt is door een wolf. Daarnaast draagt deze analyse bij aan de monitoring van de wolvenpopulatie in Nederland. Hierna vindt nog een tweede laboratoriumanalyse plaats. Deze heeft tot doel te achterhalen wat het geslacht is van de wolf, om welk genetisch wolvenindividu het gaat en tot welke roedel deze wolf behoort. Het genetisch profiel dat door WEnR van een wolf is vastgesteld, wordt opgeslagen in de Europese database die bij Senckenberg aanwezig is. Alle DNA-analyses die BIJ12 ontvangt van WEnR worden openbaar gemaakt op de website van BIJ12.¹ Eens per maand worden de resultaten van de analyse over de betreffende diersoort bekend gemaakt (wolf of ander dier) en eens per kwartaal worden bij wolven de individuele codes toegevoegd. Wanneer een landbouwhuisdier gedood zou worden door een wolf die een kruising is met een andere diersoort – door uw Kamer aangeduid als hybride wolf - krijgt BIJ12 hierover bericht van WEnR. Dit is in Nederland echter nog niet aan de orde geweest. Hiermee is invulling gegeven aan deze toezegging (TZ202211, nr. 081).

Namens uw Kamer is mij gevraagd of bezwaar kan worden aangetekend wanneer BIJ12 op basis van telefonische informatie en/of digitale beeldinformatie niet langskomt voor onderzoek en afnemen van een DNA-monster bij (vermeende) wolvenschade². Ik heb met IPO en BIJ12 verkennend gesproken over de werkwijze rond de schadeafhandeling door BIJ12. BIJ12 voert deze opdracht uit voor de provincies. Van BIJ12 heb ik begrepen dat er tot nu toe geen gevallen zijn geweest waarbij een verschil van inzicht was tussen veehouder en BIJ12 over bezoek door een taxateur; de beslissing om wel of niet langs te komen wordt altijd in goed overleg met de melder genomen.

Wel zal BIJ12 de beschrijving van de meldingsprocedure stapsgewijs en schematisch vorm gaan geven op de BIJ12-website. Beoogd wordt daarbij dat voor iedereen duidelijk is dat niet-langskomen alleen aan de orde is als ook de betrokken melder zich hierin kan vinden en dat melders die zich naderhand bedenken binnen een afgesproken termijn om een heroverweging kunnen vragen van de beslissing om niet langs te komen.

¹ <https://www.bij12.nl/onderwerpen/faunazaken/diersoorten/wolf/schademeldingen/>

² Zie beantwoording Kamervragen met kenmerk 2022Z04623, antwoord op vragen 8, 9 en 10.

Jacht en faunabeheer

Directoraat-generaal Natuur
en Visserij
Cluster Soorten

Data en tellingen van wildsoorten

De motie van lid Boswijk c.s. (Kamerstuk 36200, nr. 40) vraagt om samen met betrokken partijen te komen tot een wetenschappelijk gedragen wildsoortentelprotocol en analyse- en beoordelingssystematiek. De motie Van der Plas en Eppink (Kamerstuk 36200, nr. 84) verzoekt de regering de tellingen van de wildbeheereenheden (WBE's) al voor integratie mee te nemen en reeds verzamelde informatie te betrekken bij de inzichten rondom populatieontwikkelingen.

Ons kenmerk
DGNV-S / 26236884

De data die wordt gebruikt voor het bepalen van de staat van instandhouding van de wildlijstsoorten haas, konijn, fazant, wilde eend en houtduif is afkomstig uit het Netwerk Ecologische Monitoring (hierna: NEM). In samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) zijn er in het NEM telprotocollen voor soorten ontwikkeld en wordt de data afkomstig uit de telprotocollen door het CBS gevalideerd. Deze validatie waarborgt de betrouwbaarheid van de data die afkomstig is van het NEM. De gegevens zijn van zodanige kwaliteit dat er betrouwbare landelijke trends uit gemaakt kunnen worden.

Naast de NEM-tellingen worden er ook tellingen uitgevoerd door de WBE's. Deze tellingen vormen de onderbouwing van de provinciale faunabeheerplannen. Ik heb uw Kamer eerder naar aanleiding van Kamervragen (kenmerk 2022Z04623) toegelicht dat de cijfers van de WBE's nu nog niet meegenomen worden voor het bepalen van de landelijke populatietrend, omdat de gegevens zodanig zijn dat zij niet gevalideerd kunnen worden door het CBS. Het CBS heeft in 2013 de telgegevens en protocollen van de WBE's geanalyseerd. Hieruit bleek dat de kwaliteit van de gegevens om trends te kunnen maken op landelijk niveau niet voldoende was. Het gebruikte telprotocol is door het CBS beoordeeld als onvoldoende en er was bovendien gereede twijfel aan de mate waarin dit telprotocol gevolgd werd.

In mijn brief van 14 april 2022 (Kamerstuk 33576, nr. 267) en in het antwoord op de hiervoor genoemde Kamervragen (kenmerk 2022Z04623) heb ik aangegeven dat ik er naar streef om in de toekomst ook de tellingen van de WBE's te kunnen gebruiken voor het bepalen van landelijke trends. Insteek is om samen met alle betrokken partijen te werken aan een gedragen, statistisch solide en uitvoerbaar telprotocol. Dit protocol is complementair aan het bestaande NEM telprotocol. Belangrijk is dat dit voldoende draagvlak geniet en uiteindelijk leidt tot een robuust, wetenschappelijk en maatschappelijk geaccepteerd systeem voor het monitoren van wildlijstsoorten, daar vraagt ook de motie Boswijk c.s. om (Kamerstuk 36200, nr. 40). Naar aanleiding van deze motie én de eerdere toezegging aan Uw Kamer uit het Commissiedebat Natuur van 9 november jl. (TZ202211, nr. 079) informeer ik u hierbij dat de ontwikkeling van een uniform protocol voor wildtellingen in gang is gezet. Hiermee is invulling gegeven aan deze motie en toezegging.

Omdat ik het van belang acht dat een onafhankelijke partij het voortouw neemt in de ontwikkeling van een nieuwe telsystematiek heb ik de samenwerking opgezocht met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek. Op 15 november 2022 is een oproep voor onderzoeksvoorstellen (call for proposals) gepubliceerd (Staatscourant 2022, 30479). Op dit moment werken hbo-

instellingen samen met partners aan een voorstel voor het ontwikkelen van een nieuwe telsystematiek. Dit voorstel dient voor 20 april 2023 te worden ingediend. Gunning is voorzien in het derde kwartaal van 2023, waarna het 2-jarige project van start kan gaan. Belangrijk uitgangspunt is dat provincies en andere partijen, zoals faunabeheereenheden, WBE's, Sovon Vogelonderzoek Nederland (hierna: Sovon), Zoogdiervereniging, jagersverenigingen, Dierenbescherming en soortenorganisaties, op de juiste manier betrokken worden bij dit project, om het draagvlak te borgen.

Aangezien het nieuwe telprotocol op zijn vroegst eind 2025 gereed zal zijn, is er naar aanleiding van de motie Van der Plas en Eppink (Kamerstuk 36200 XIV, nr. 84) nogmaals met het CBS en met BIJ12 gesproken. Voorgelegd is de vraag of de huidige tellingen vanuit WBE's als betrouwbaar kunnen worden beoordeeld, waardoor zij op korte termijn bruikbaar zijn voor landelijk gebruik als aanvulling op de NEM-tellingen. Het CBS geeft echter aan dat er sinds de vorige beoordelingen geen grootschalige verbeteringen hebben plaatsgevonden in de tellingen door WBE's. Het CBS heeft daarom aangegeven dat de huidige data niet gevalideerd kunnen worden en daarom niet gebruikt kunnen worden om landelijke populatieontwikkelingen mee te berekenen. BIJ12 heeft in 2018 in opdracht van de Ambtelijke Adviescommissie Vitaal Platteland van het IPO (AACVP) een analyse uitgevoerd naar de informatievoorziening van het faunabeheer.³ Hieruit kwam eenzelfde beeld naar voren.

Dat betekent dat de huidige tellingen op dit moment niet betrouwbaar zijn om gebruikt te kunnen worden voor het bepalen van landelijke trends. Ik kan dus nog geen uitvoering geven aan de motie Van der Plas en Eppink (Kamerstuk 36200-XIV, nr. 84). Ik ben me bewust van de urgentie van het beter organiseren van deze tellingen. Echter, omdat het draagvlak en de samenwerking tussen partijen essentieel is om te komen tot een gedragen telprotocol waarvan de gegevens door alle partijen als neutraal en correct worden beschouwd, wil ik de ruimte geven aan een zorgvuldig proces.

Naast bovenstaande actie rondom de tellingen onderneem ik meer acties als het gaat om de wildlijst. In mijn brief van 14 april 2022 (Kamerstuk 33576, nr. 267) en in de verzamelbrief Natuur van 14 november 2022 (Kamerstuk 33576, nr. 325) heb ik u hierover geïnformeerd.

Landelijke vrijstelling schadebestrijding

In een aantal rechtszaken is de zogenoemde landelijke vrijstelling, artikel 3.1 van de Regeling natuurbescherming (hierna Rnb), onderwerp van geschil. Op 16 februari 2022 heeft de rechtbank Midden-Nederland artikel 3.1, tweede lid, van de Rnb onverbindend verklaard ten aanzien van de vos. De rechter heeft met deze uitspraak de ontheffing in Utrecht buiten werking gesteld, waardoor men in de provincie Utrecht aan deze uitspraak is gebonden. Ik heb hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak. Soortenorganisaties zijn een procedure gestart nu het konijn, ondanks informatie waaruit een ongunstige staat van instandhouding blijkt, nog steeds op de landelijke vrijstellingslijst staat.

De landelijke vrijstelling is gebaseerd op artikel 3.15, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) dat stelt dat diersoorten kunnen worden

³ <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2022/04/Analyse-Huidige-Informatievoorziening-Faunabeheer.pdf>.

aangewezen welke zijn beschermd, die niet in hun voortbestaan worden bedreigd en in het hele land schade veroorzaken. De zes aangewezen soorten zijn de Canadese gans, houtduif, kauw, konijn, vos en zwarte kraai.

Ik heb aanvullend onderzoek laten doen naar de staat van instandhouding van de zes soorten op de landelijke vrijstellingslijst. Als bijlagen bij deze brief stuur ik mee de onderzoeksrapporten van Sovon en Wageningen Environmental Research (WENR).

Samen met de provincies maak ik me zorgen over de consequenties van het vervallen van de landelijke vrijstelling vanwege de enorme impact op het faunabeheer (jacht, schadebestrijding en populatiebeheer) door de provincies. Momenteel laat ik, in het kader van de jacht op wildlijstsoorten, een impactanalyse uitvoeren naar aanleiding van het niet openen van de jacht op het konijn en de houtduif (landelijk vrijgestelde soorten die ook op de wildlijst staan). Samen met provincies zal ik aanvullend een impactanalyse laten uitvoeren naar de consequenties van het vervallen van de landelijke vrijstelling voor het konijn en de overige soorten van de landelijke vrijstelling. Ik wil bovendien onderzoek laten doen naar de omvang van door alle landelijk aangewezen en vrijgestelde soorten veroorzaakte schade en mogelijke oplossingsrichtingen om de schade te voorkomen of beperken.

Lange-termijn perspectief voor jacht en faunabeheer

Alle ontwikkelingen en juridische procedures op het terrein van jacht en faunabeheer laten zien dat er behoefte is aan een bredere visie over het stelsel van faunabeheer, inclusief jacht. De rolverdeling tussen het Rijk en de provincies rond faunabeheer leidt tot praktische en juridische onduidelijkheid en het stelsel is complex. Ik heb daarom besloten een traject op te starten om het huidige systeem van faunabeheer tegen het licht te houden, om te komen tot een toekomstbestendig stelsel. Met deze stelselwijziging streef ik naar een begrijpelijk stelsel met duidelijk perspectief voor het faunabeheer op de lange termijn. Faunabeheer is immers nodig voor het beheer van de natuur en het voorkomen van schade, mits de staat van instandhouding in acht wordt genomen.

Deze stelselwijziging wil ik vorm gaan geven in een zorgvuldig proces met de provincies en faunabeheereenheden. Ook belangenorganisaties van zowel de kant van de jagers als dierenbeschermers worden betrokken in dit proces. De ontwikkeling van het telprotocol, de impactanalyse en het hierboven genoemde onderzoek naar de omvang van schade door landelijk aangewezen en vrijgestelde soorten worden hierbij betrokken, evenals de uitkomsten van de nu lopende juridische procedures. Omdat ik verwacht dat dit zorgvuldig proces meerdere jaren gaat duren, heb ik de afweging gemaakt om voor de wildlijst de huidige regeling, waarbij jacht op konijn landelijk niet geopend is en jacht op haas in drie provincies niet geopend is, in stand te houden voor tenminste het komende jachtseizoen. Ik zal uw Kamer uiterlijk in het vierde kwartaal van 2023 informeren over de voortgang en de richting van deze stelselwijziging.

CITES

Terugkoppeling negentiende Conference of the Parties CITES

Van 14 tot en met 25 november 2022 vond de 19e CITES Conferentie van de Partijen (CoP19) plaats in Panama City. Meer dan 160 landen (CITES-partijen) namen deel. Zowel in de periode toewerkend naar de CoP19 als tijdens de onderhandelingen van CoP19 was Nederland actief in EU- en CITES-werkgroepen. Nederland richtte zich hierbij met name op voorstellen die betrekking hadden op

haaien, neushoorn en houtsoorten. Voor wat betreft de strategische/implementatie onderwerpen (*Working Documents*) richtte Nederland als *EU lead* zich onder meer op zeeschildpadden, de grote kroonslak, grote katachtigen, nationale wetgeving voor de implementatie van CITES en de opvang van inbeslaggenomen specimen.

Van de 52 soortenvoorstellen zijn er 46 aangenomen. Onder meer zijn de requiem- en hamerhaaisoorten onder CITES Bijlage II gebracht. Hier heeft Nederland zich in EU- en CITES-verband voor ingezet. Ook zijn ruim 160 soorten amfibieën opgenomen op Bijlage II van CITES. Het gaat voornamelijk om glaskikkersoorten. De *range states* (landen waar deze soorten in het wild voorkomen) en een ruime meerderheid van overige landen achten de bescherming onder CITES noodzakelijk. Voor internationale handel zijn hierdoor nu dus vergunningen nodig.

Ook is er een akkoord bereikt over een nieuwe annotatie voor de houtsoort Pernambuco (*Paubrasilia echinata*) waar voornamelijk strijkstokken van worden gemaakt. Voor alle export vanuit Brazilië is een CITES-uitvoervergunning nodig, maar wederuitvoer van bijvoorbeeld strijkstokken is uitgezonderd van CITES. Brazilië heeft hierdoor een betere controle over de export vanuit Brazilië en de administratieve lasten blijven zoveel mogelijk beperkt.

Verder is besloten om een aantal Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse houtsoorten op te nemen op Bijlage II van CITES. Deze houtsoorten worden veel gebruikt in bijvoorbeeld tuinmeubelen en terrasvlonders. Voor de internationale handel in stammen of blokken, planken, vellen fineer, gelaagd/geplakt hout en bewerkt hout van deze soorten zijn nu CITES vergunningen nodig.

De besluiten die zijn genomen tijdens CoP19 zijn per 23 februari 2023 ingegaan. In een aantal gevallen is de opname van soorten in de bijlagen uitgesteld en daarmee de inwerkingtreding u. De wijzigingen worden verwerkt in de Europese verordeningen. Dit zal in april worden gerealiseerd. Tot die tijd gelden de internationale regels en nog niet de EU regels. Goede en heldere communicatie is belangrijk. Het CITES bureau van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland draagt zorg voor de implementatie en communicatie naar de betrokken stakeholders.

Tijdens de CITES CoP19 zijn er veel resultaten geboekt. Tegelijkertijd constateer ik dat de uitvoering en handhaving wereldwijd de komende jaren een opgave zullen zijn. Nederland blijft zich in EU- en CITES-verband actief inzetten voor een adequate implementatie, waaronder uitvoering en handhaving, van de CITES besluiten.

Herzien EU Action Plan against Wildlife Trafficking

Eind 2022 heeft de Europese Commissie het herziene *EU Action Plan against Wildlife Trafficking* gepubliceerd.⁴ Het herziene plan bevat vier prioriteiten gericht op preventie, regelgeving en beleid, handhaving en samenwerking. Nederland is blij met de aanscherping van het actieplan. Het is concreter en kent waardevolle toevoegingen in de vorm van doelstellingen op bijvoorbeeld het gebied van jachttrofeeën, data-gedreven risicoanalyses op EU-niveau, gezamenlijk

⁴ https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/wildlife-trade_en

prioritering door de lidstaten en de samenwerking met EUROPOL en EUROJUST. Zowel nationaal als in EU-verband blijft Nederland zich actief inzetten voor de uitvoering van het actieplan en versterking van de samenwerking binnen de EU. De komende tijd zal ik nationaal samen met de uitvoerende en handhavende instanties en in EU-verband onze gezamenlijk inzet verder vormgeven.

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**
Cluster Soorten

Ons kenmerk
DGNV-S / 26236884

Impact hoogpathogene vogelgriep op in het wild levende vogels

In de zomer van 2022 was er sprake van massale sterfte bij zeevogels in broedkolonies door hoogpathogene vogelgriep (HPAI). Samen met de minister van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) en met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport maak ik mij hier zorgen om. Afgelopen jaar was er voor het eerst jaarrond sterfte door vogelgriep onder in het wild levende vogels. Zoals in Kamerstuk 28807, nr. 269 aangegeven, heb ik bij Wageningen Marine Research onderzoek uitgezet naar de uitbraak van HPAI onder grote sterns. Dit onderzoek loopt nog en de resultaten worden in het eerste kwartaal van 2023 verwacht. Uw Kamer wordt hierover voor de zomer van 2023 geïnformeerd.

Onder andere naar aanleiding van de motie De Groot c.s. (Kamerstuk 28807, nr. 247) heb ik Sovon gevraagd om uit te zoeken wat in het verleden de impact van vogelgriepuitbraken op populaties van wilde vogels is geweest en welke mogelijkheden er zijn om deze uitbraken te voorkomen of zo snel mogelijk te beheersen. Het rapport geeft een beeld van wat er op dit moment bekend is over de impact van HPAI op populaties van wilde vogels in Nederland. Voor meer dan 50 van de 190 onderzochte soorten zijn er aanwijzingen dat sprake is van verhoogde sterfte door vogelgriep en/of zijn er eigenschappen geconstateerd die de soort kwetsbaar maken voor sterfte door vogelgriep. Het rapport geeft aan dat Lepelaar, Grote Mantelmeeuw, Grote Stern, Visdief en Slechtvalk de vijf soorten zijn met de sterkste aanwijzingen en hoogst beoordeelde kwetsbaarheid zijn. Daarnaast zijn er 11 andere soorten die sinds 2014 veelvuldig met sterfte als gevolg van HPAI zijn geassocieerd, namelijk Brandgans, Grauwe Gans, Knobbelswaan, Smient, Kuifeend, Ooievaar, Zeearend, Buizerd, Wulp, Kanoet en Velduil.

In het rapport worden genoemd als denkbare maatregelen om uitbraken te voorkomen of zo snel mogelijk te beheersen het zorgen voor robuuste ecosystemen, waarbij gedacht kan worden aan het creëren van rustgebieden, het beschikbaar houden van terreinen voor hervestiging van kolonievogels na massasterfte en, nadat er een afweging is gemaakt van voor- en nadelen, het opruimen van dode vogels uit broedkolonies. Meer rustgebieden creëren zou kunnen door recreatie in natuurgebieden te beperken, zo stelt het rapport. Terreinbeherende organisaties zijn verantwoordelijk voor het beheer van natuurgebieden en zonering van recreatie. Ik ga daarom in gesprek met experts, terreinbeherende organisaties en provincies om de uitkomsten van dit rapport te delen en de implementatiemogelijkheden van genoemde maatregelen te bespreken. Voor het opruimen van dode vogels heeft de minister van LNV een leidraad opgesteld (Kamerstuk 28807, nr. 279). Deze leidraad zal, in overleg met provincies en andere organisaties, worden doorontwikkeld.

Sovon beveelt verder aan om soorten goed te volgen, metingen te standaardiseren, snel te handelen naar signalen uit het veld en de effectiviteit van getroffen maatregelen te evalueren. Ik onderzoek hoe een adequate reactie op

sterfte onder kwetsbare soorten eruit kan zien en georganiseerd kan worden, in samenwerking met experts, terreinbeherende organisaties, faunabeheereenheden en de provincies. Dit doe ik in nauwe samenwerking met de minister van LNV die bovengenoemde leidraad heeft gepubliceerd en begin april de landelijke "vogelgriepapp" lanceert waarin dode vogels kunnen worden gemeld. Het rapport van Sovon stuur ik hierbij aan Uw Kamer. Hiermee is de motie De Groot c.s. (Kamerstuk 28807, nr. 247) uitgevoerd.

Juridische analyse naar aanleiding van de kap van het Sterrebos

De motie Wassenberg (Kamerstuk 33576, nr. 261) verzoekt de regering om een juridische analyse door onafhankelijke experts over de rechtmatigheid van de kap van het Sterrebos. In mijn appreciatie van de motie heb ik aangegeven dat ik de motie breder zou trekken dan de casus van het Sterrebos en dat ik een algemene juridische analyse wilde laten uitvoeren naar de eisen die gesteld worden aan de inventarisaties rondom het verlenen van ontheffingen onder de Wnb om een aanmerkelijke kans op overtreding van de wet te voorkomen. Ik heb Berenschot gevraagd deze algemene juridische analyse uit te voeren. Als bijlage bij deze brief stuur ik u het rapport dat onlangs door hen is opgeleverd. Hiermee heb ik invulling gegeven aan de motie Wassenberg.

Uit het onderzoek komt een beeld tevoorschijn dat provincies en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) adequaat omgaan met inventarisaties en Wnb-ontheffingen. Over het algemeen is er voldoende aandacht, kennis en expertise inzake de inventarisaties en ontheffingen voor een goede uitvoering van de Wnb, aldus Berenschot. Berenschot constateert dat het proces goed op orde is en dat er voldoende informatie te vinden is. Er zijn geen concrete aanwijzingen gevonden dat er structureel zaken niet goed gaan waardoor niet aan de eisen van de Wnb wordt voldaan. Tijdens het onderzoek zijn enkele aandachtspunten geconstateerd die kunnen worden verbeterd voor een nog betere implementatie van de soortbeschermingsbepalingen uit de Wnb. Deze aanbevelingen liggen voor een groot deel in het verlengde van trajecten waar al aan gewerkt wordt binnen mijn ministerie, in samenwerking met provincies. Hieronder ga ik kort in op deze aanbevelingen. Een deel van de aanbevelingen is gericht op provincies. Deze zal ik onder de aandacht van de provincies brengen.

Eén van de aanbevelingen roept op om als overheden samen het initiatief te nemen om te komen tot meer soortenprotocollen en kennisdocumenten. Hiertoe had ik reeds het initiatief genomen. Zo heb ik in 2021 RVO meerjarig opdracht gegeven om de kennis over de Staat van Instandhouding van soorten en de effectiviteit van maatregelen te vergroten voor een adequate uitvoering van de Wnb (ontheffingen, gedragscodes). RVO werkt onder andere aan het opstellen van een kennisdocument met effectieve maatregelen bij na-isolatie en renovaties ten aanzien van gebouwbewonende soorten zoals vleermuizen. Dit document wordt eind februari 2023 opgeleverd. In dit verband subsidieer ik tevens meerjarig onderzoek door de Zoogdiervereniging naar de verbetering van de monitoring van de Staat van Instandhouding van vleermuizen en het realiseren van effectieve maatregelen voor vleermuizen in de bebouwde omgeving in het kader van de energietransitie.

Berenschot beveelt ook aan om als Rijk en provincies af te stemmen hoe soortenbescherming zijn plek behoudt binnen een 'natuurinclusieve

energietransitie'. Ook dit onderwerp heeft mijn aandacht. Vanwege de urgentie van de na-isolatieopgave werk ik samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, provincies en gemeenten, adviesbureaus, soortenorganisaties, de isolatiebranche en andere relevante maatschappelijke partijen aan een plan voor het versnellen van natuurinclusief isoleren. In dat kader ben ik met deze partijen in gesprek over de gebiedsgerichte aanpak in de vorm van een soortenmanagementplan (SMP) ter bescherming van soorten in gebouwd gebied, zoals vleermuizen, huismussen en gierzwaluwen. Een SMP bevat onder andere de resultaten van onderzoek naar aanwezige soorten en de maatregelen die zijn gericht op het behoud en de verbetering van de staat van instandhouding van de genoemde diersoorten. Een SMP kan daarbij als basis dienen voor het aanvragen van een gebiedsgerichte ontheffing bij provincies ten behoeve van diverse ruimtelijke ontwikkelingen in het kader van bijvoorbeeld de woningopgave en de energietransitie, zodat geen ontheffingen voor individuele projecten op grond van de Wnb hoeven worden verleend. De meeste provincies werken al met gebiedsgerichte ontheffingen op basis van een SMP. Een SMP is tevens een goed instrument voor gemeenten voor een proactieve aanpak van natuurherstel in een gemeente. Daarnaast werken enkele provincies met de "pre-SMP-methodiek", waarmee tijdens de totstandkoming van het SMP toch alvast door gebouweigenaren kan worden gestart met op een natuurvriendelijke manier isoleren. Bij deze pre-SMP-methodiek is ook de isolatiebranche nauw betrokken en heeft in de provincie Utrecht, waarmee hiermee al langer wordt gewerkt, het animo voor het opstellen van een SMP onder gemeenten zeer doen toenemen. Voor het opstellen van SMP's stel ik momenteel een handreiking op.

Ontwikkelingen rondom een zwarte wijk bij windturbines

Op 29 november 2022 is de motie van de leden Wassenberg en Van Raan aangenomen over één gekleurd rotorblad (zwarte wijk) voor windturbines op land (Kamerstuk 21501-32, nr. 1373). In 2021 is in de Eerste Kamer tevens een motie aangenomen van het lid Berkhout c.s. die verzoekt om een zwart rotorblad op te nemen als vereiste bij toekomstige tenders voor windenergie op zee (Kamerstuk 35092, G). Beide moties redeneren dat het zwart verven van een rotorblad per windturbine de vogelsterfte drastisch zou doen afnemen en refereren aan een Noors onderzoek, waar deze maatregel tot een vermindering in vogelslachtoffers van circa 70% zou hebben geleid.

In november 2021 is de Eerste Kamer door de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat geïnformeerd over de uitvoering van de motie van het lid Berkhout c.s. (Kamerstuk 35092, J), een afschrift van deze brief is tevens aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 35092, nr. 32). In deze brief heeft de staatssecretaris toegezegd dat, indien er op drie nader te onderzoeken aspecten (namelijk effectiviteit, luchtvaartveiligheid en (kosten)technische haalbaarheid) een positief resultaat zou zijn, ze bereid zou zijn om toepassing van de zwarte wijk een vereiste te maken in de kavelbesluiten van windparken op zee. Tevens is aangegeven dat er een onderzoek loopt in de Eemshaven in Groningen, het onderzoek Zwarte Wijk, waarvan eind 2024 de eindresultaten verwacht worden. Voor het uitvoeren van de motie voor windturbines op land geldt, net als voor de uitvoering van de motie voor windturbines op zee, dat eerst het onderzoek naar de effectiviteit, luchtvaartveiligheid en (kosten)technische haalbaarheid afgerond dient te worden alvorens eisen kunnen worden gesteld over het kleuren van een turbineblad. Op 21 november 2022 heeft de minister voor Klimaat en Energie de

Eerste Kamer geïnformeerd over de laatste stand van zaken rondom uitvoering van de motie van het lid Berkhout c.s. (Kamerstuk 35 092, P).

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**
Cluster Soorten

Naar aanleiding van de motie Wassenberg en Van Raan (Kamerstuk 21501-32, nr. 1373) en ter beantwoording van de Commissiebrief welke vraagt hoe het kabinet deze motie gaat uitvoeren (kenmerk 2022Z02424), informeer ik met deze brief uw Kamer over de voortgang en de huidige stand van zaken van het onderzoek Zwarte Wiek. Voor de begeleiding van het onderzoek Zwarte Wiek is door de provincie Groningen een begeleidingscommissie ingesteld, waarin de ministeries van EZK en LNV, provincies, natuurorganisaties en energieproducenten zitting hebben. De provincie Groningen heeft onlangs de laatste stand van zaken van het onderzoek gedeeld.

Ons kenmerk
DGNV-S / 26236884

Het onderzoek betreft 14 windturbines in het Eemshavengebied. Bij deze 14 turbines is een nulmeting gedaan. Hierna is van 7 turbines een wiek zwart geschilderd. De overige 7 turbines blijven onveranderd en dienen als controlegroep. De nulmonitoring (uitgangssituatie) is van september 2021 t/m augustus 2022 uitgevoerd. Het betreft slachtoffertellingen onder de 14 windturbines. Het zwart verven van de wieken van 7 turbines is gestart in augustus 2022 is in oktober 2022 voltooid. De effectmeting van de 14 turbines (waarvan 7 met zwarte wiek en 7 reguliere controle turbines) vindt plaats van oktober 2022 t/m september 2024. De resultaten van het eerste meetjaar (de uitgangssituatie) laten zien dat de vogelslachtoffers min of meer gelijk verdeeld zijn over de controle en (de zwart geschilderde) impact turbines. Dit betekent dat de 14 turbines bij benadering evenveel slachtoffers veroorzaken en in die zin niet van elkaar verschillen. Komend najaar zal tijdens de vogeltrek de tweede effectmeting plaatsvinden en najaar 2024 de derde effectmeting, zodat over deze 3 jaren voldoende onderbouwde conclusies kunnen worden getrokken.

Daarnaast wordt onderzoek gedaan naar de luchtvaartveiligheid. Begin november 2022 is gestart met de consultatie van vliegers middels een online enquête. Deze is verspreid onder de gebruikers van Heliport Eemshaven en de vliegscholen die regelmatig gebruik maken van het laagvlieggebied Noord Groningen). In de enquête worden de helikoptervliegers en vlieg instructeurs gevraagd naar hun mening over de zichtbaarheid van de turbines met een zwarte wiek. Ook wordt er gevraagd naar de relevante condities (zoals de weersomstandigheden) waarin zij hun waarneming hebben gedaan. Naar verwachting worden de resultaten van dit onderzoek begin 2024 opgeleverd.

Tevens vindt er landschappelijk onderzoek plaats middels een enquête. Ongeveer 180 Nederlanders worden geënquêteerd. Deze worden zorgvuldig geselecteerd in drie grote steden (Groningen, Utrecht en Amsterdam), in landelijk gebied en in de omgeving van de Eemshaven. Ze worden gevraagd hoe ze windturbines met en zonder zwarte wiek ervaren, zowel met als zonder voorkennis van het effect van de zwarte wiek op vogels.

Ten slotte onderzoekt RWE de effecten van het zwart schilderen op de technische eigenschappen van de wiek, zoals de mate van verbuiging door oververhitting.

Naar verwachting kan ik samen met de minister voor Klimaat en Energie en in afstemming met de provincie Groningen, uw Kamer in 2024 informeren over de resultaten van het Groningse onderzoek.

Herstelprojecten voor verdroogde gebieden op de trekroute van de grutto

Nederland heeft een verantwoordelijkheid voor het beschermen van de grutto omdat een groot deel van de populatie in Nederland broedt. Ik ben mij ervan bewust dat het ondanks onze inzet nog steeds niet goed gaat met deze migrerende vogel.

Op nationaal niveau wordt gewerkt aan het Aanvalsplan Grutto met als doel om 34 kansgebieden van elk minimaal 1.000 hectare te creëren met een optimaal leef- en foerageergebied voor weidevogels. Om boeren in staat te stellen een optimaal leefgebied voor weidevogels te kunnen creëren, is het van belang dat zij in deze gebieden een verdienmodel kunnen ontwikkelen. De vergoeding voor het beheer vanuit het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) is een onderdeel van het verdienmodel. Via dit instrument sluiten provincies contracten voor agrarisch beheer af met agrarische collectieven. In het Nationaal Strategisch Plan voor het nieuwe GLB (2023-2027) is ruim € 60 miljoen beschikbaar voor agrarisch natuurbeheer in de potentiële leefgebieden van de grutto.

Ik zet mij ook internationaal in voor de grutto. In opdracht van LNV coördineert Sovon Vogelonderzoek Nederland een internationale werkgroep voor de grutto, vallend onder het Afrikaans-Euraziatisch Migrerende Watervogelverdrag (AEWA). In deze werkgroep wordt kennis en ervaring uitgewisseld en uitvoering gegeven aan een internationaal actieplan dat als kader dient voor nationale beschermingsactiviteiten voor de grutto.

Naar aanleiding van de motie Vestering (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1423) heb ik onderzocht welke rol Nederland kan spelen in het opzetten van herstelprojecten van verdroogde natuurgebieden langs de trekroute van de grutto in samenwerking met landen op de trekroute. In afstemming met Nederlandse grutto-experts, het ministerie van Buitenlandse Zaken en het AEWA-secretariaat zijn verschillende opties in beeld gekomen, waaronder 1) het leveren van een financiële of kennisbijdrage aan een al lopende Life-IP projectaanvraag omtrent herstelmaatregelen voor overwintergebieden van de grutto (gecoördineerd door het Ministerie voor Milieu van Nedersaksen, Duitsland), 2) het initiëren van nieuw onderzoek voor het vullen van kennisleemten ten aanzien van verdroging in overwinteringsgebieden (als kennisbasis voor toekomstige herstelprojecten); en 3) het verbreden van bestaande Nederlandse projecten in de Sahel rondom verdroging (gecoördineerd door Buitenlandse Zaken). Ik ga onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om aan één of meerdere opties een bijdrage te leveren.

Christianne van der Wal-Zeggelink
Minister voor Natuur en Stikstof