



<b>Aan:</b>	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
<b>Onderwerp:</b>	Reactie internetconsultatie Aanvullingsbesluit Natuur Omgevingswet
<b>Datum/Code:</b>	26-02-2019

## Inleiding

In deze memo wordt een korte reactie gegeven op het concept van het Aanvullingsbesluit Natuur Omgevingswet. Eerder hebben wij, in het kader van de werkgroep Op dezelfde leest van Platform 31, al een reactie gegeven in het kader van de internetconsultatie betreffende de Aanvullingswet Natuur Omgevingswet. De nu voorliggende reactie is – mede gelet op de beschikbare tijd – thans primair namens Rho Adviseurs, maar ook mede namens de werkgroep Op dezelfde leest en Kennislab BNSP. Deze reactie beperkt zich nu tot maar een paar onderdelen van het besluit. Gelet op de betekenis hiervan voor het straks eenvoudiger en beter kunnen werken onder de nieuwe Omgevingswet zouden deze organisaties nog graag meer kennis en expertise willen inbrengen, zodat gezamenlijk wellicht nog betere resultaten kunnen worden bereikt. Platform 31 (Op dezelfde leest) en het Kennislab van de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) zijn hiervoor als het ware denktanks en hebben praktische ervaringsdeskundigen die hiervoor beschikbaar zijn.

## Uitzonderingen op de vergunningplicht in omgevingsplan

In het consultatieverslag (reactiedocument) betreffende de Aanvullingswet Natuur is in reactie op onze voorstellen in het kader van de internetconsultatie aangegeven, dat middels het Aanvullingsbesluit het mogelijk zal worden dat in een omgevingsplan uitzonderingen op de omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten kunnen worden opgenomen, mits wordt voldaan aan de eisen van artikel 6 Habitatrichtlijn.

Wij zien in het aanvullingsbesluit zoals dat nu is voorgelegd inderdaad deze uitzonderingsregeling terug. Deze is nu ook uitgebreid tot andere vergunningplichtige activiteiten in het kader van de soortbescherming. Wij zijn blij met het feit dat op deze wijze recht gedaan wordt aan de integrale benadering van het omgevingsplan en dat op deze wijze dubbele toetsing van projecten wordt voorkomen.

Wel hebben wij een aantal specifieke opmerkingen over de uitwerking en formulering van de regeling.

### *Getrapte regeling, kan dit eenvoudiger?*

De regeling is getrappt vormgegeven. De uitzonderingen zijn geformuleerd in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De eisen waaraan het omgevingsplan moet voldoen om de uitzondering te mogen formuleren staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De uitzonderingen zijn geformuleerd in het Besluit activiteiten leefomgeving per soort activiteit:

- in artikel 11.17 gaat het over de uitzondering voor Natura 2000-activiteiten;
- in artikel 11.26 gaat het over de uitzondering voor flora- en faunactiviteiten Vogelrichtlijn;
- in artikel 11.34 betreft het de Habitatrichtlijnsoortactiviteiten;
- in artikel 11.40 gaat het over de uitzondering voor andere soorten.

Kan deze regeling voor het overzicht niet meer in elkaar worden geschoven?

### *Geen voorschriften maar regels of verplichtingen*

Steeds komt hierbij dezelfde formulering terug: de activiteit moet worden verricht “in overeenstemming met de in het programma of het omgevingsplan vastgestelde voorschriften en beperkingen.”

Juridisch-technisch valt hierover de opmerking te maken dat het omgevingsplan geen voorschriften kent, maar regels. Met voorschriften worden in principe voorwaarden bedoeld, die aan een vergunning worden verbonden. Ook is het de vraag of aan een programma als zodanig voorschriften (of regels) kunnen worden verbonden. Wellicht is het woord “verplichtingen” ook een optie. Dit slaat dan ook op de verplichte uitvoering van feitelijke maatregelen.

### *Eisen aan de uitzonderingssituatie*

In artikel 5.167 Bkl wordt voor alle in een omgevingsplan van vergunningplicht uit te zonderen activiteiten de eis gesteld dat het omgevingsplan geheel of ook betrekking heeft op de inrichting, het beheer of het gebruik van een Natura 2000-gebied. Ook moet het omgevingsplan maatregelen bevatten om de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied te bereiken.

### *Geen maatregelen, maar gebruiksregeling*

Met deze eisen wordt onzes inziens onvoldoende rekening gehouden met het karakter van het omgevingsplan. Anders dan het beheerplan of programma zal een omgevingsplan lang niet altijd een plan zijn dat primair maatregelen bevat, het kan ook voornamelijk een regeling voor het gebruik van de leefomgeving zijn door middel van toedeling van functies aan locaties. Maatregelen kunnen overigens wel een uitvloeisel zijn van bepaalde doelstellingen die in het plan worden omschreven.

Te overwegen valt daarom om het laatste zinsdeel ‘en moet het omgevingsplan maatregelen bevatten om de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied te bereiken’ te laten vervallen of te vervangen door: ‘en dient het omgevingsplan de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied te benoemen dan wel te verwijzen naar de vindplaats van die doelen in het beheerplan’.

### *Tijdelijkheid uitzonderingen*

Het valt overigens te overwegen dat in een omgevingsplan de uitzonderingen op de vergunningplicht alleen voor een bepaalde periode worden toegestaan. De natuur is dynamisch. Ecologisch onderzoek heeft een beperkte houdbaarheidstermijn. Anders een bestemmingsplan nu hoeft een omgevingsplan niet eens in de 10 jaar te worden geactualiseerd. Voorkomen moet worden dat ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt, waarvan bij het opstellen van het omgevingsplan werd verwacht dat deze geen significante effecten op gebieden of soorten zouden hebben, maar deze door ontwikkelingen in het natuurlijk domein deze effecten later wel zouden kunnen hebben. Dit kan overigens worden voorkomen door zo nodig voor bepaalde ontwikkelingen een binnenplanse omgevingsvergunning te eisen (omgevingsplanactiviteit).

### *Omgevingsplan is gemeentelijk plan*

Het omgevingsplan heeft alleen betrekking op het gemeentelijk grondgebied. Als daar het Natura 2000-gebied niet binnen ligt kunnen in het omgevingsplan voor die gemeente er dus geen uitzonderingen worden geformuleerd. Gelet op de externe werking over gemeentegrenzen heen kan daar juist wel behoefte aan zijn.

Straks is een omgevingsplan één plan voor de hele gemeente. In de overgangsfase zullen er ook partiële omgevingsplannen kunnen worden gemaakt voor specifieke locaties. Deze hoeven dus geen betrekking te hebben op het Natura200-gebied als dit wel in de gemeente ligt. Nochtans kan er wel behoefte zijn aan een uitzonderingsregeling, bijvoorbeeld bij een plan voor een agrarisch gebied of woongebied tegen een Natura 2000-gebied aan, waarin in dat plan bepaalde garanties worden geboden dat zich geen ontwikkelingen zullen voordoen met significante effecten. In de geschetste formulering is dit niet goed mogelijk.

#### *Geen koppeling uitzondering soortactiviteiten aan Natura 2000*

Verder worden met deze eisen in artikel 5.167 Bkl alleen uitzonderingen mogelijk voor soortactiviteiten, als het omgevingsplan – ook - betrekking heeft op een Natura 2000-gebied. De noodzaak van deze koppeling is niet geheel duidelijk en zal ook heel verschillend per gemeente kunnen uitwerken. In een gemeente waar zich een Natura 2000-gebied bevindt kunnen in het hele omgevingsplan uitzonderingen voor soorten worden opgenomen, ook op grote afstand van dat gebied. En in een gemeente waar zich geen Natura 2000-gebied bevindt, zijn deze uitzonderingen onmogelijk. Dit is niet goed verklaarbaar.

Meer in zijn algemeenheid kan een zelfstandige uitzonderingsmogelijkheid voor flora- en faunactiviteiten zinvol zijn, wanneer bij de vormgeving van een ontwikkeling al in voldoende mate rekening is gehouden met de soortbescherming. Een voorbeeld daarvan is een regeling om lichtuitstraling vanuit een weg of een woonwijk of bedrijventerrein te voorkomen, zodat lichtgevoelige soorten, zoals vleermuizen, niet of zo min mogelijk in hun leefmilieu worden aangetast.

#### *Vormgeving uitzonderingen vergunningplicht soortbescherming*

In de artikelen 5.169, 5.170 en 5.171 Bkl worden de eisen voor vergunningverlening in artikel 8.74h, 8.74i en 8.74j voor de verschillende soorten flora- en fauna-activiteiten als eisen voor de uitzondering op de vergunningplicht herhaald. Wellicht is het een optie deze laatste artikelen van overeenkomstige toepassing te verklaren? Overigens is nu in de toelichting van het Aanvullingsbesluit nog een verkeerde verwijzing naar deze artikelen opgenomen. Er staat nu nog de voorlopige werkaanduiding 8.6.1.2.

#### **Kaderstellend bestemmingsplan**

Aangegeven wordt dat het voor natuurvergunningen kaderstellende bestemmingsplan voor ontwikkelingsgebieden in de zin van artikel 5.6 van de Wet natuurbescherming en artikel 2.3 van de Crisis- en Herstelwet, een gemeentelijke programmatische aanpak stikstof is geworden. Deze regeling heeft nu een breder karakter en is niet tot stikstof beperkt, waarom is dit nu nader beperkt? Aangegeven wordt dat het hier in de praktijk om gaat. Echter, er zijn ook andere aspecten denkbaar, zoals bijvoorbeeld geluid of lichtuitstraling. In hoeverre is dit beleidsneutraal?

#### **Verruiming mogelijkheid externe saldering stikstofdepositie**

In artikel 8.74c lid 5 Bkl, zoals dat met dit aanvullingsbesluit wordt ingevoegd, wordt de mogelijkheid van externe saldering buiten het Programma Aanpak Stikstof (PAS) om, net als nu, beperkt tot “uitzonderlijke omstandigheden”. Gelet op de actuele vragen over de verbindendheid van het PAS zou overwogen kunnen worden deze beperking te schrappen. De tweede criterium, dat “een goede werking van het programma verzekerd blijft” is toch eigenlijk al voldoende.

#### **Slot**

Wij hopen met dit memo een aantal relevante aandachtspunten te hebben aangegeven, waar eventueel rekening mee gehouden kan worden. Wij zijn benieuwd naar het vervolg.

===