

De Wet natuurbescherming en het bestemmingsplan

Supplement 2017-1

Leergang Op dezelfde leest



Met medewerking van:

M. Braakensiek, E.M. Hendriksen, M. Hoorn, A.J. Meeuwissen
en P.J. Woudstra

Den Haag, mei 2017

Ontwerp logo (leest): BügelHajema Adviseurs bv, Assen

Deze uitgave is een publicatie van Platform31, kennis- en netwerkorganisatie van stad en regio.

Koningin Julianaplein 10
2595 AA Den Haag
tel. 070 302 84 84
fax. 070 361 74 22
e-mail info@platform31.nl
www www.platform31.nl

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door:
BügelHajema Adviseurs BV, Assen/Amersfoort/Leeuwarden
Buro Flores, Vinkega
Pouderoyen Compagnons BV, Nijmegen
Rho adviseurs BV, Leeuwarden

© 2017, Platform31

Alle rechten voorbehouden. Aan deelnemers van de leergang is toegestaan voor eigen gebruik delen uit de tekst op te nemen in bestemmingsplannen.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave verder is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijke verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een of meer gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient u zich te richten tot Platform31, Postbus 30833, 2500 GV Den Haag.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel	2
1.3	Leeswijzer	3
2	Wettelijk kader	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Voorgeschiedenis	5
2.3	Aanvullingswet Natuur	7
2.4	Vergunningenprocedures onder de Wnb	7
2.4.1	Vergunningplicht soorten en gebieden	8
2.4.2	Bevoegd gezag	8
2.4.3	Vergunningaanvraag	8
2.4.4	Zelfstandige aanvraag	9
2.4.5	Aanhaken	10
3	Gebiedsbescherming	11
3.1	Inleiding	11
3.2	De Plantoets	12
3.3	Betekenis voor het bestemmingsplan en aanbevelingen	14
3.4	Mogelijke oplossingen voor werkbare bestemmingsplannen	17
4	Programma en beheerplan	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Programma's	19
4.3	De programmatisch aanpak stikstof	21
4.4	Juridische houdbaarheid PAS	23
4.5	Beheerplan	25
4.6	Betekenis voor het bestemmingsplan en aanbevelingen	28
5	Soortenbescherming	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Van Flora- en faunawet naar Wet natuurbescherming	31
5.2.1	Wettelijke regeling in de Flora- en faunawet	31
5.2.2	Wettelijke regeling in de Wet natuurbescherming	32
5.2.3	Bevoegd gezag: van Ffw naar Wnb	33
5.2.4	Vrijstellingsmogelijkheden: van Ffw naar Wnb	34
5.2.5	Ontheffingsmogelijkheden: van Ffw naar Wnb	34
5.3	Overzicht materiële verschillen tussen Ffw en Wnb	37
5.4	Betekenis voor het bestemmingsplan	38
6	Bescherming van houtopstanden	40
6.1	Inleiding	40
6.2	Juridisch kader bescherming houtopstanden	40

6.2.1	Definitie houtopstanden	40
6.2.2	Bevoegdheid om te beschermen in Wnb	41
6.2.3	Wettelijke regelingen	42
6.2.4	Hoofdstuk 4 Wet natuurbescherming (Boswet)	42
6.2.5	Provinciale Omgevingsverordeningen	43
6.2.6	Gemeentelijke bescherming houtopstanden	44
6.2.7	Coördinatie van vergunningen en besluiten	45
6.3	Bescherming in het bestemmingsplan en Omgevingsplan	46
6.3.1	Gemeentelijke regeling afgestemd op hoofdstuk 4 Wnb	46
6.3.2	Bestemmingsplan of verordening	47
6.4	Inhoudelijke regeling bescherming houtopstanden	48
7	Natuurbescherming in de Omgevingswet	49
7.1	Inleiding	49
7.2	Vergunningen onder de Omgevingswet	49
7.3	Gebiedsbescherming onder de Omgevingswet	50
7.3.1	Plantoets	50
7.3.2	Omgevingsplanactiviteit	50
7.4	Programma's onder de Omgevingswet	51
7.4.1	Programma's ook in omgevingsplan	51
7.4.2	Beheerplan	51
7.5	Soortenbescherming onder de Omgevingswet	51
7.5.1	Afwijking van vergunningplicht bij omgevingsplan	51
7.6	Bescherming houtopstanden onder de Omgevingswet	52
7.6.1	Vaststelling bebouwde kom	52
7.6.2	Integratie verordeningen en bestemmingsplan in het omgevingsplan	52
8	Conclusie van de studiemiddag	54



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2017 is de nieuwe Wet natuurbescherming (Wnb) in werking getreden. Daarin zijn de Wet natuurbescherming 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet samengebracht. Daarmee is er weer een stap gedaan naar integratie en ordening van de vele wetten binnen de fysieke leefomgeving, die onder de Omgevingswet verder zijn beslag zal moeten krijgen. De natuurwetgeving is van groot belang voor de fysieke leefomgeving en heeft grote invloed op de bestuurlijke besluitvorming over visies en regelgeving van lagere overheden. Goede besluitvorming over bestemmingsplannen en inpassingsplannen of andere planologische besluiten kan daarom ook niet zonder gedegen kennis van de Wet natuurbescherming. Het is daarom logisch dat het eerste supplement van Op dezelfde leest van 2017 hier nu aandacht aan geeft.

In de zes volgende hoofdstukken zal de nieuwe Wet natuurbescherming worden toegelicht. De focus ligt hierbij zoals gebruikelijk bij Op dezelfde leest niet op de algemene inhoud van die Wnb maar op de gevolgen van deze wet voor de bestemmings- en inpassingsplanpraktijk. Ook de vergunningverlening en betekenis voor de planpraktijk wordt daarin meegenomen.

Belangrijke verschillen met de oude wetten worden hierbij benoemd. Op voorhand constateert de redactie dat die inhoudelijke verschillen niet heel erg groot zijn. De wetgever heeft weliswaar de nationale kop op Europese regelgeving proberen te verkleinen wat betreft de gebieds- en soortenbescherming, maar lijkt ook een geleidelijke overgang te hebben willen bewerkstelligen. De oude wetten zijn zelfs als zodanig nog goed herkenbaar omdat deze alle beslag hebben gekregen in een apart hoofdstuk van de Wnb.

Wijzigingen en onzekerheden

Bovenstaande wil niet zeggen dat er niets is veranderd maar voor de praktijk van het bestemmingsplan kan nog steeds grotendeels worden gevaren op recente jurisprudentie. De verschillen wat betreft de regelgeving zitten vooral in de bevoegdheidsverdeling en de formuleringen van regels. Ontheffingen of andere toestemmingsvereisten zullen daardoor in sommige gevallen niet meer nodig zijn als bijvoorbeeld de gunstige staat van een bepaalde soort niet in het geding is. Of dit wat oplevert voor de plan- en vergunningspraktijk valt te bezien.

Wat betreft de jurisprudentie is er vooralsnog wel één belangrijke onzekerheid gebleven. Dit betreft het onderwerp Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) dat deel uit maakt van de gebiedsbescherming (Natura 2000) en in dit supplement in een apart hoofdstuk *Programma en beheerplan* aandacht krijgt. Verwacht was dat er rond het verschijnen van dit supplement meer duidelijkheid zou zijn over de juridische houdbaarheid van dit programma. Helaas laat dit nog op zich wachten.

Decentralisatie

Een belangrijke aanpassing die over de hele linie van de Wnb geldt, is dat de decentralisatie nu ook geformaliseerd is. De bevoegdheden tot het verlenen van natuurvergunningen, ontheffingen of het afdoen van meldingen, maar ook de zorg voor de natuur- en bosgebieden, zijn nu bij provincies gelegd. Voorheen was dat bij het ministerie, waar landbouw en natuur is ondergebracht. Maar ook



dat was in de praktijk eigenlijk al grotendeels het terrein waarover de provincies al het beleid bepaalden en waar de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) vaak meer de uitvoerder van dat beleid was. Op de website van de RVO¹ is te lezen voor welke vergunningen en projecten de RVO nog wel bevoegd is gebleven. Dat betreft uiteraard met name provincie-overstijgende onderwerpen met betrekking tot infrastructuur en veiligheid.

De decentralisatiegedachte is hiermee zeker niet ten einde. Provincies hebben ook onder deze nieuwe Wnb en de Wro de mogelijkheid om de bescherming van de natuur grotendeels bij gemeenten te leggen omdat een groot deel van de verordenende regels uit de Provinciale omgevingsverordeningen (POV's) op dit vlak nog steeds uit instructieregels bestaat. Instructies die vooral voor gemeenten gelden en die aangeven op welke wijze gemeenten de bescherming in bestemmingsplannen, en straks in het omgevingsplan, zullen moeten regelen. Dankzij de Wnb hebben provincies nu echter zelf de mogelijkheid om eventueel ook af te zien van vergunningverlening of meldingsplichten als zij de indruk hebben dat gemeenten de bescherming goed geregeld hebben. De Wnb kan daarmee de administratieve last van gemeenten en provincies mogelijk ook verlichten dubbele regelingen en toetsingen te voorkomen. Dat gebeurt echter alleen als gemeenten en provincies daar ook zelf en in gezamenlijkheid aan willen werken.

Omgevingswet

In dit supplement wordt ook in beperkte mate aandacht gegeven aan de implementatie van de Wnb in de Omgevingswet. Met de Aanvullingswet Natuur zal die integratie worden geregeld. De consultatieversie hiervan lag in december en januari 2017 ter inzage. Die implementatie zal, voor zover nu bekend, beleidsneutraal worden doorgevoerd, wat zo veel wil zeggen dat er inhoudelijk weinig zal veranderen ten opzichte van de nieuwe Wnb. Nieuwe regels over afstemming tussen beheersplannen voor Natura 2000-gebieden en omgevingsplannen of visies en programma's ten aanzien van natuur zijn vooralsnog niet te verwachten. De afstemming tussen deze instrumenten, die deels besproken wordt in dit supplement, zal daarom vooralsnog vanuit de gemeentelijke en provinciale praktijk moeten komen. Dat geeft de gemeente en provincies ruimte maar betekent ook dat kennis van de Wnb onontbeerlijk is voor het opstellen van plannen en visie. Dit supplement zal daarbij kunnen helpen, ook voor de praktijk onder de Omgevingswet.

1.2 Doel

Het doel van dit supplement is inzicht te geven in de werking van de Wnb in relatie tot het bestemmingsplan en het toekomstige omgevingsplan. Daarvoor is het noodzakelijk de Wnb te kennen. Daarom heeft dit supplement voor een belangrijk deel ook een informerend karakter. De focus van de teksten is gericht op de gevolgen voor de planvorming. Gezien de complexiteit en ook de hiervoor al benoemd onduidelijkheid (bijvoorbeeld over werking van het PAS) zullen vragen niet exact kunnen worden beantwoord en kan in sommige gevallen slechts richting worden gegeven ten behoeve het maken van bestemmingsplannen en omgevingsplannen. Op de studiemiddag zal aan de hand van cases worden gezien hoe die kennis ook in de praktijk zal worden gebracht.

¹ <http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/beschermde-planten-dieren-en-natuur/wet-natuurbescherming>



1.3 Leeswijzer

Wettelijk kader

In hoofdstuk 2 wordt een kort juridisch overzicht gegeven van de opzet van de Wnb en welke samenhang er is met andere wetgeving. Ook de belangrijke Europese richtlijnen krijgen hierbij kort aandacht. In dit hoofdstuk wordt vervolgens ingegaan op de vergunningverlening onder de Wnb. Samenhang met andere wetgeving wordt in de latere hoofdstukken overigens uitgewerkt als dit betrekking heeft op de specifieke onderwerpen.

Gebiedsbescherming

In hoofdstuk 3 van het supplement worden de hoofdvragen ten aanzien van integratie behandeld. Onderzocht wordt welke regelingen geschikt zijn om op te nemen in het omgevingsplan en aan welke voorwaarden deze regelingen moeten voldoen. Vervolgens worden de consequenties van het opnemen van de regelingen in het omgevingsplan beschreven.

Programma en beheerplan

In het vierde hoofdstuk wordt specifiek aandacht gegeven aan de programma's en beheerplannen. Met name het PAS wordt hierin besproken. In zekere zin kan dit hoofdstuk als een sequel op het supplement 2014-2 (Passende beoordeling en bestemmingsplan), worden gezien. Het beheerplan onderscheidt zich in hoge mate ten opzichte van een bestemmingsplan. De vraag in hoeverre deze elkaar raken zal hierin worden voorgelegd.

Soortenbescherming

In hoofdstuk 5 komt de nieuwe regeling van de soortenbescherming aan bod. Dit is geregeld in hoofdstuk 3 van de Wnb. Doel van dit hoofdstuk is om te bezien in hoeverre de soortenbescherming voor het bestemmingsplan en omgevingsvergunningverlening verandering en liefst vereenvoudiging mogelijk zal maken.

Bescherming van houtopstanden

In hoofdstuk 6 wordt hoofdstuk 4 van de Wnb behandeld. Feitelijk is dit een omzetting van de Boswet naar de Wnb. Eigenlijk betreft dit een verbijzondering van gebieds- en soortenbescherming die is gericht op bos en bepaalde bomen.

In dit hoofdstuk wordt de bescherming van houtopstanden in brede zin besproken om de relatie tussen de provinciale en gemeentelijke bevoegdheidsverdeling en belangen in beeld te krijgen. Ook de inhoud van de gemeentelijke bescherming krijgt aandacht. Met name in dit hoofdstuk zal naar voren komen dat een goede afstemming tussen deze bestuurslagen voordeel kan opleveren.

Natuurbescherming onder de Omgevingswet

Tot slot wordt in hoofdstuk 7 kort aandacht gegeven aan de natuurbescherming onder de toekomstige Omgevingswet. Daarbij wordt een eerste blik gegeven op wat in de concept-Aanvullingswet is aangegeven.

Conclusie en studiemiddag

In het laatste hoofdstuk 8 is kort en bondig aandacht gegeven aan de bevindingen op basis van de studiemiddag.



Transponeringstabellen

Voor een vergelijking van de oude natuurwetten en de Wnb en van de Wnb naar de Omgevingswet zijn transponeringstabellen erg handig voor wie de oude wetgeving kent. Deze zijn beschikbaar en hadden we graag bijgevoegd, ware het niet dat dit het supplement daarmee voor de helft zou bestaan uit deze bijlagen. Ze zijn respectievelijk te vinden achterin de Memorie van toelichting op de Wnb² en als bijlage bij de Consultatieversie van de Aanvullingswet³.

² Zie hiervoor bijlage 1 van de Memorie van toelichting via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33348-3.html>

³ Zie hiervoor bijlage 1 via <https://www.internetconsultatie.nl/aanvullingswetsvoorstelnatuur/document/2600>