

Mevrouw C. Schouten
Minister van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

datum: 26 maart 2019
onderwerp: reactie NGB op Aanvullingsbesluit Natuur Omgevingswet

Geachte minister Schouten,

Bij brief van 28 januari 2019 (kenmerk WJZ / 18322299) heeft u het Netwerk Groene Bureaus (NGB) verzocht om commentaar te leveren op het ontwerp van het Aanvullingsbesluit Natuur Omgevingswet (Ow) en de daarbij behorende nota van toelichting. Wij geven graag gehoor aan uw verzoek. Het NGB heeft - als brancheorganisatie voor ecologisch onderzoek en advies - het ontwerp beoordeeld vanuit de praktijk van onderzoek en advisering.

1. Vrijstellingen van vergunningplicht in omgevingsplan voorleggen aan provincie totdat het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) definitief is

Conform art. 2.4 van de Ow, stelt de gemeenteraad een omgevingsplan vast. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het beleid van de provincie en het Rijk (art. 2.2 Ow). Dit is onder meer opgenomen in specifieke instructieregels (art. 2.23, 2.25, 2.28 en 2.29 Ow). De gemeenteraad hoeft vooraf geen toestemming te hebben van GS van de provincie of de Minister van LNV voor het vaststellen van een omgevingsplan. Conform art. 10.3 Ow dient de gemeenteraad de provincie te betrekken bij het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan als de provincie een zienswijze heeft ingediend (conform art. 16.21, lid 1, onderdeel a en b Ow). Tot zover zijn de rollen duidelijk.

In het Aanvullingsbesluit natuur is geen wijziging opgenomen van afdeling 10.1 van het Omgevingsbesluit. Wel is in het Aanvullingsbesluit natuur opgenomen dat er een uitzondering geldt van de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten als die in een beheerplan, ander programma of omgevingsplan reeds zijn getoetst (vrijstelling: art. 11.17 Bal, kader: 4.34/4/35 en 5.167/5.168 Bkl). Een omgevingsplan kan vrijstelling bieden van verboden t.a.v. beschermde soorten (zie art 11.17, 11.26, 11.34, 11.40 Bal). In het Aanvullingsbesluit natuur is een toevoeging voorgesteld van Hoofdstuk 5 Bkl, betreffende onder meer art. 5.167, lid 1 en 2. In deze artikelen is opgenomen dat de vrijstelling middels een omgevingsplan alléén mogelijk is indien dit omgevingsplan ook het beheer van Natura 2000-gebied behelst, en indien voldaan wordt aan de vereisten van o.a. de Vrl en Hrl en provinciale beleid. De gemeente kan daardoor een omgevingsplan vaststellen met uitzondering van de vergunningplicht zónder dat GS van de provincie het omgevingsplan hoeft goed te keuren. Hier lijkt een knelpunt te kunnen ontstaan doordat omgevingsplannen gaan afwijken van (de intentie van) provinciaal beleid en regelgeving, zeker aangezien in de praktijk blijkt dat vele gemeenten onder de Wet natuurbescherming geen goede inhoudelijke kennis hebben van het natuurbeschermingsrecht. De vraag is of gemeenten goed zijn voorbereid op een integrale werkwijze volgens de Ow en of zij hun interne kennis op peil hebben.

Het NGB vraagt zich daarom af, of over vrijstellingen van vergunningplicht voldoende helderheid zal bestaan als een provincie in de overgangperiode onvoldoende overzicht weet te houden om tijdig een zienswijze in te stellen. Zeker bij zo'n omvangrijke en complexe stelselherziening van het Omgevingsrecht en de huidige over het algemeen beperkte kennis van de natuurbescherming. Het NGB verzoekt hierbij om in afdeling 10.1 een artikel toe te voegen dat gemeenten indien vrijstellingen zijn opgenomen, verplicht het voornemen tot vaststelling ter goedkeuring voor te leggen aan GS totdat de DSO definitief is. Deze overgangperiode zorgt ervoor dat gemeenten haar interne kennis van de natuurbescherming goed op orde kan brengen en zorgt daarnaast dat de provincies middels het DSO het overzicht houdt van de geldende en voorgenomen regels.

2. Versnelde procedure voor aanpak invasieve exoten opnemen

De specifieke zorgplicht in art. 11.6, lid 4 Bal vraagt een snelle aanpak van invasieve uitheemse exoten. Wanneer invasieve exoten zich vestigen in Natura 2000-gebieden, is het noodzaak snel te handelen om schade aan kwetsbare natuur te voorkomen. Helaas wordt deze zogenoemde 'rapid response' in de praktijk verhindert door eisen vanuit de Wet natuurbescherming en voorgestelde eisen vanuit het Aanvullingsbesluit natuur Ow. Recente ervaringen laten zien dat in de tijd die procedures in beslag nemen, voor onder meer de Wet natuurbescherming, Omgevingsvergunning, Watervergunning, afvalstoffen en ontgrondingen, de verspreiding van invasieve exoten sterk toeneemt. Zo was de verspreiding van watercrassula op Terschelling in de benodigde 'procedureperiode' vertienvoudigd (Stichting Bargerveen, persoonlijke mededeling).

Er zijn, naast de specifieke zorgplicht zoals aangegeven in art. 11.6, lid 4 Bal, geen specifieke instructieregels, maatwerkregels of -voorschriften opgenomen die een versnelde procedure voor Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten mogelijk maken om snel te kunnen ingrijpen bij de bestrijding van invasieve exoten. Dit zorgt voor vertraging in het terugdringen van exoten en leidt uiteindelijk tot verlies van natuurwaarden, die juist beschermd worden vanuit de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden en de soortenbescherming. Tevens kan hiermee niet voldaan worden aan de Europese Richtlijn Invasieve exoten die Nederland verplicht, afdoende maatregelen te treffen om invasieve exoten te bestrijden. Het NGB verzoekt u een versnelde procedure op te nemen voor de acute bestrijding van invasieve exoten.

3. Bij goedkeuring gedragscodes alternatievenoverweging betrekken

In het voorgestelde art. 11.30, 11.38 en 11.44 Bal is een vrijstelling opgenomen als wordt gehandeld volgens een goedgekeurde gedragscode. In de criteria voor de goedkeuring van een gedragscode wordt naar onze mening niet volledig voldaan aan de criteria van de Vrl en Hrl voor afwijking van de verboden uit die richtlijnen. Er is namelijk geen duidelijke alternatievenoverweging opgenomen onder lid 3 van de voorgestelde art. 11.30 en 11.38 Bal. De toelichting dat de alternatievenoverweging is verweven in onder meer art. artikel 11.30, derde lid, onder b, onder 1°, en vierde lid, onder b vindt het NGB niet voldoende duidelijk. Dit omdat geen directe alternatieven worden gevraagd voor de handelingen waarvoor de gedragscode wordt opgesteld, maar getoetst wordt of er geen ander belang is en of in redelijkheid handelingen worden nagelaten. Dat staat in geen verhouding tot een alternatievenoverweging conform art. 9 Vrl, die in feite een ruimere alternatievenoverweging vraagt (bijv. of een gedragscode zélf überhaupt een bevredigende oplossing is of een andere vorm van vrijstelling dan wel vergunning). Het NGB verzoekt u deze discrepantie te herstellen door een onderdeel toe te voegen die verplicht tot een alternatievenoverweging.

Verder mist er in het huidige ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur een overgangsregeling voor reeds goedgekeurde gedragscodes. De continuering van de geldigheid van de gedragscodes is van groot belang, zoals ook wordt verwoord in de nota van toelichting onder de toelichting op art. 11.30 Bal. Het NGB vraagt u te voorzien in een overgangsregeling voor reeds goedgekeurde gedragscodes.

4. Specifieke zorgplicht verduidelijken

In het voorgestelde artikel 11.6 Bal is een algemene en specifieke zorgplicht opgenomen voor onder meer Natura 2000-activiteiten (voorgesteld art. 11.6, lid 2 Bal), Flora- en fauna-activiteiten (voorgesteld art. 11.6, lid 3 Bal) en activiteiten die betrekking hebben op invasieve uitheemse soorten (voorgesteld art. 11.6, lid 4 Bal). De zorgplicht in het voorgestelde art. 11.6 Bal is aanvullend op de algemene zorgplicht zoals wordt bedoeld in art. 1.6 t/m 1.8 van de Omgevingswet. De specifieke zorgplicht vereist onder meer een goede toetsing van activiteiten aan de vereisten in de wet en verslaglegging en monitoring van maatregelen om effecten te voorkomen. Met betrekking tot flora- en fauna activiteiten wordt daarnaast opgelegd, dat voorafgaand aan de activiteit nagegaan moet worden of diverse genoemde soorten voorkomen (voorgesteld art. 11.6, lid 3, onderdeel a Bal). Onder de genoemde soorten vallen onder meer niet-beschermden soorten, waaronder 'niet in die bijlage [red. verwezen wordt naar bijlage I Vrl] genoemde, geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten', soorten van bijlage II en V van de Hrl en 'met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- of plantensoorten, genoemd in de rode lijsten'. In

de toelichting wordt aangegeven dat de specifieke zorgplicht meer concreet is ingevuld om de zorgplichten strafrechtelijk handhaafbaar te maken.

Het NGB constateert dat de zinsneden '*niet in die bijlage [red. verwezen wordt naar bijlage I Vrl] genoemde, geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten*' (art. 11.6, lid 3, onderdeel a, 1° Bal) en '*met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- of plantensoorten, genoemd in de rode lijsten*' (art. 11.6, lid 3, onderdeel a, 3° Bal) voor meerdere interpretatie vatbaar zijn. Onduidelijk is welke trekvogels precies worden bedoeld. Ook is het onduidelijk of wordt verwezen naar soorten van de Rode Lijst met een specifieke status (Ernstig bedreigd of Bedreigd), of dat wordt verwezen naar alle genoemde soorten van de Rode Lijst. Het NGB verzoekt u dit te verduidelijken.

5. Onduidelijkheid over beschermingsregime enkele soorten wegnemen

In het voorgestelde bijlage VII, behorende bij het artikel 11.39 Bal, is de lijst 'andere beschermde dieren en plantensoorten' opgenomen. Op deze lijst zijn, onder Onderdeel A, onder dagvlinders, het donker pimperlblauwtje, de grote vuurvlinder en het pimperlblauwtje opgenomen. Hiermee krijgen deze soorten een dubbele bescherming, aangezien zij reeds zijn opgenomen als te beschermen soorten op bijlage IV van de Habitatrictlijn. Hiermee ontstaat er onduidelijkheid over het beschermingsregime waar deze dagvlinders onder vallen. Het NGB verzoekt u deze onduidelijkheid weg te nemen.

6. Complexiteit beter beheersbaar maken

In de overgangperiode tot een volledig werkende DSO worden uitspraken over geldende vrijstelling of vergunningplicht opgenomen in meerdere typen besluiten. Dit kunnen onder andere gemeentelijke omgevingsplannen betreffen, die een vrijstelling kunnen bevatten van Natura 2000-activiteiten of flora- en fauna-activiteiten. Onder de huidige Wnb zijn er reeds vele verschillende verordeningen en beleidsregels vastgesteld door de provincies vanwege de decentralisatie van bevoegdheden over de natuurbescherming. Dit heeft geleid tot vele verschillen in regels en in interpretatie van de Wnb¹. Het NGB ziet deze complexiteit sterk toenemen onder de Omgevingswet vanwege de verder verdeelde bevoegdheden en afwegingsruimte die kunnen leiden tot regionale en zelfs lokale verschillen. Bij het omvangrijke en complexe stelselherziening van het Omgevingsrecht is intensieve voorlichting over de inhoud van de regelgeving van alle overheden aan alle betrokken partijen essentieel. Ook is - totdat de DSO volledig is - de mogelijkheid van vooroverleg van belang om de complexiteit hanteerbaar te houden. Het NGB verzoekt u deze voorlichting én de mogelijkheid van vooroverleg te stimuleren.

7. Voorstel voor wijzigingen van technische aard

In het voorgestelde bijlage VII, behorende bij het artikel 11.39 Bal, is de lijst 'andere beschermde dieren en plantensoorten' opgenomen. Deze lijst komt geheel overeen met bijlage A en B van de huidige Wet natuurbescherming. In de lijst staan echter een aantal onvolkomenheden. Zo is onder Onderdeel A, onder vissen, de Europese rivierkreeft opgenomen. Deze soort is geen vis, maar een kreeftachtige. Voorgesteld wordt deze soort apart te benoemen. Daarnaast is onder libellen de beekkrombout genoemd; de correcte naam is beekkrombout. Onder onderdeel B is pijlscheefkalk opgenomen; de correcte naam is pijlscheefkelk. Het NGB verzoekt u de correcte namen te hanteren.


In het voorgestelde art. 11.31, lid 1, art. 11.33 en 11:38, lid 2b, 1° Bal (omgevingsvergunning Hrl) wordt verwezen naar soorten, genoemd in bijlage II bij het verdrag van Bern of bijlage I bij het verdrag van Bonn. In beide genoemde bijlagen zijn vogelsoorten opgenomen die tevens zijn opgenomen in art. 1 Vrl. Met betrekking tot deze vogelsoorten, geldt volgens de voorgestelde artikelen in paragraaf 11.2.2 al een ander beschermingsregime. Deze situatie is ook lang van toepassing geweest in de huidige Wet natuurbescherming. Het gevolg was dat er lang verwarring is geweest bij de verschillende bevoegde gezagen, of de vogels genoemd in Bijlage II van de Conventie van Bern en Bijlage I Conventie van Bonn, conform bepalingen in de Hrl waren beschermd of niet. Op 1 juli 2018 is een verzamelwet inwerking getreden, waarin is aangegeven dat art. 3.5 Wnb niet van toepassing is op

¹ S. Hunink, komt decentralisatie de natuurbescherming ten goede? Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht nummer 8, december 2018, blz. 250-261

soorten bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn. Verzocht wordt dit uitsluitel van vogelsoorten art. 1 Vrl conform de huidige Wnb op te nemen in de voorgestelde art. 11.31, lid 1, art. 11.33 en 11:38, lid 2b, 1° Bal.

In het voorgestelde art. 11.31, lid 1, onderdeel e, dat betrekking heeft op verboden voor beschermde plantensoorten, wordt een uitzondering opgenomen voor vogelsoorten van art. 1 Vrl. Dit lijkt te berusten op een fout. Het NGB verzoekt u dit te corrigeren.

Hoogachtend,
namens het bestuur van het Netwerk Groene Bureaus,


B.H. van Leeuwen
secretaris Netwerk Groene Bureaus