

Ministerie van EZ
Dhr. ir. M.H.P. van Dam
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8641
betreft
Consultatie
Aanvullingswet natuur
Omgevingswet

uw kenmerk
WJZ/16172225
ons kenmerk
ECFD/

bijlage(n)
-
datum
23 januari 2017

Geachte heer Van Dam,

Op 21 november 2016 hebben wij van u het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet ontvangen. Wij steunen de integrale benadering die met de Omgevingswet wordt beoogd en vinden het positief dat met dit wetsvoorstel ook de natuurwetgeving wordt geïntegreerd in de Omgevingswet. Tevens waarderen wij de samenwerking bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.

Deze brief bevat onze reactie over het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet. In algemene zin concluderen wij dat het wetsvoorstel weliswaar de Wet natuurbescherming integreert in de Omgevingswet, maar dat het wetsvoorstel onvoldoende aansluit bij de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet.

In deze brief lichten wij deze conclusie toe aan de hand van het instrumentarium uit de Omgevingswet. Wel maken wij de kanttekening dat wij de integratie van de Wet natuurbescherming in het stelsel van de Omgevingswet nog niet in zijn totaliteit kunnen beoordelen. De consequenties voor de uitvoeringspraktijk worden immers pas inzichtelijk als ook het Aanvullingsbesluit natuur bekend is.

1. Omgevingsvisie: eisen voor natuur in nationale en provinciale omgevingsvisies

Wij verzoeken u de huidige eisen waaraan de nationale natuurvisie (inhoudelijke eisen en actualisatieplicht) en provinciale natuurvisies (inhoudelijke eisen) volgens de Wet natuurbescherming moeten voldoen, op te nemen in het Omgevingsbesluit en dit te vermelden in de Memorie van Toelichting bij de Aanvullingswet. Dit biedt voor gemeenten inzicht in de aspecten die het Rijk en de provincies voor natuur in hun strategische visie moeten opnemen. Dit inzicht is nodig omdat gemeenten bij het opstellen van een gemeentelijke omgevingsvisie of omgevingsplan

rekening moeten houden met de strategische visies van het Rijk en de provincies op natuur. Onder de Omgevingswet gaan de huidige strategische natuurvisies van het Rijk en de provincies op in de omgevingsvisies. Echter, volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is ervoor gekozen de huidige wettelijke eisen waaraan deze Rijks- en provinciale natuurvisies moeten voldoen niet op te nemen in de Omgevingswet of de onderliggende AMvB's. De grondslag voor deze eisen staan in het Biodiversiteitsverdrag, Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.

2. Programma: toelichting bij programmaplicht

Voor het programma vragen wij u in de Memorie van Toelichting duidelijk op te nemen dat het niet de bedoeling is dat gemeenten als eerste aan de lat staan voor het opstellen van een programma indien een Rijks- of provinciale omgevingswaarde voor natuur wordt overschreden.

Op grond van de Omgevingswet kunnen Rijk en provincie omgevingswaarden vaststellen voor de realisatie van een natuurwaarde (bijvoorbeeld behoud van een bepaalde diersoort in een natuurgebied). Indien in een gemeente niet aan de omgevingswaarden wordt voldaan, is de betreffende gemeente verplicht een programma op te stellen. Dit kan bijvoorbeeld ertoe leiden dat die gemeente vervolgens ook opdraait voor de kosten voor de uitvoering van het programma. Wij verzoeken bij het wetsvoorstel toe te lichten dat volgens artikel 3.10, lid 2 onder b Ow bij AMvB of omgevingsverordening een ander bestuursorgaan kan worden aangewezen dat het programma vaststelt en dat toepassing van deze bepaling in dit soort gevallen voor de hand ligt.

3. Planvorming: globaal onderzoek bij globaal omgevingsplan

Voor meer flexibiliteit in de procedure voor omgevingsplannen en vermindering van de onderzoekslasten is het belangrijk dat in de Memorie van Toelichting wordt uitgewerkt in hoeverre bij Natura 2000-onderzoeken en flora- en faunaonderzoek beter kan worden aangesloten bij het juiste schaal- en detailniveau van omgevingsplannen en omgevingsvergunningen, en wat hiervan het effect is op de gewenste vermindering van de onderzoekslasten. Onduidelijk is nu in hoeverre er bij vaststelling van een omgevingsplan vermindering optreedt van de onderzoekslasten voor Natura 2000-onderzoeken, aangezien de toetsingsmaatstaf voor deze onderzoeken niet verandert. Evenmin is duidelijk in hoeverre bij flora- en faunaonderzoeken de onderzoekslasten bij de vaststelling van een omgevingsplan kunnen worden doorgeschoven naar het moment van vergunningverlening.

Onder de Omgevingswet moet het makkelijker worden voor gemeenten een globaal omgevingsplan vast te stellen, bijvoorbeeld om organische groei en uitnodigingsplanologie beter te faciliteren. Bij een globaal omgevingsplan behoort globaal onderzoek. Dit betekent dat meer gedetailleerde (natuur)onderzoeken worden verschoven naar het moment van vergunningverlening. De benodigde onderzoeken kunnen dan beter worden toegespitst op de activiteit zoals die daadwerkelijk gaat plaatsvinden. Indien de afstemming tussen het moment waarop natuuronderzoek plaatsvindt en de planvormingsfase niet wordt verbeterd, kunnen belangrijke beoogde voordelen van het omgevingsplan niet worden gerealiseerd. In de huidige praktijk is de ervaring van gemeenten namelijk dat voor bestemmingsplannen in veel gevallen een natuuronderzoek noodzakelijk is, zowel in stedelijk als in landelijk gebied. In dit verband noemen wij specifiek de relatie met Programmatische Aanpak Stikstof, aangezien de problematiek rond ontwikkelruimte nog steeds grote knelpunten voor gemeenten oplevert bij bestemmingplanprocedures.

Daarnaast verzoeken wij u in de Memorie van Toelichting te verduidelijken in hoeverre de procedure waarbij provincies een afwijkingsmogelijkheid bij de omgevingsverordening kunnen toepassen indien een gemeente een gebiedsgerichte aanpak en een soortenmanagementplan heeft vastgesteld, ook soelaas biedt voor de vaststelling van omgevingsplannen. In de Memorie

van Toelichting wordt gesproken van een door gemeenten vast te stellen gebiedsgerichte aanpak en een soortenmanagementplan. Indien een gemeente deze documenten heeft vastgesteld, kan de provincie in haar omgevingsverordening voorzien in een afwijkingsmogelijkheid en hoeft de gemeente vervolgens niet telkens een apart natuuronderzoek uit te voeren. Gelet op de zware procedurele constructie (aanpassing provinciale omgevingsverordening) die in acht moeten worden genomen, zijn wij van mening dat dit geen werkbare optie is bij de vaststelling van omgevingsplannen waarin wordt voorzien in een gebiedsgerichte aanpak en soortenmanagement.

4. Vergunning: procedure vergunningverlening Natura 2000-activiteiten

Voor zorgvuldige vergunningverlening bij Natura 2000-activiteiten dient in het Omgevingsbesluit te worden geregeld dat de uitgebreide procedure van de Algemene wet bestuursrecht daarop van toepassing is. Wij verzoeken u dit aan te geven in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel en dit later in het Aanvullingsbesluit natuur / Omgevingsbesluit op te nemen. Voor de vergunningverlening voor Natura 2000-activiteiten worden de termijnen onder het wetsvoorstel teruggebracht van 13 naar 8 weken voor enkelvoudige aanvragen en van 6 maanden naar 12 weken voor meervoudige aanvragen indien de hoofdregel uit de Omgevingswet wordt gevolgd. Om een zorgvuldige afweging mogelijk te maken is het nodig dat wordt geregeld dat de uitgebreide procedure uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

Daarnaast verzoeken wij een vijftal andere zaken te verduidelijken, over de verantwoordelijkheid voor de volledigheidstoets; begrippen in relatie tot de m.e.r.; vrijstelling voor onderzoeken bij flora-fauna activiteiten; het begrip 'andere handeling' en toezicht en handhaving.

Ten eerste is bij het vervallen van de huidige volledigheidstoets uit de Wet natuurbescherming onduidelijk wie straks moet beoordelen of alle benodigde publiekrechtelijke toestemmingen voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten zijn verleend dan wel aangevraagd. De huidige volledigheidstoets vervalt namelijk bij de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet. Dit betekent dat er geen verplichting meer bestaat om bijvoorbeeld voor een kap- of bouwactiviteit tegelijk met de aanvraag omgevingsvergunning voor het kappen of bouwen een aanvraag in te dienen voor een 'Natura 2000-activiteit' of 'flora- en fauna-activiteit' voor zover die benodigde ontheffing/vergunning nog niet is verkregen of nog niet eerder is aangevraagd.. Het resultaat hiervan kan zijn dat natuurbelangen worden aangetast. Voor zover wordt beoogd dit op te vangen door de informatieplicht uit de Awb zijn wij van mening dat de natuurbelangen in vergelijking met de huidige situatie onvoldoende worden gewaarborgd.

Ten tweede verzoeken wij een aantal begrippen verder te verduidelijken met het oog op de m.e.r.-procedure. Zo zien wij in de nieuwe natuurwetgeving verschillende begrippenlijsten ten opzichte van bestaande milieuwetgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor het begrip 'referentiekader'.

Ten derde dient vanuit het oogpunt van vermindering van onderzoekslasten in de Memorie van Toelichting verduidelijkt te worden of de mogelijkheid van vrijstelling voor onderzoeken bij flora-fauna activiteiten alleen geldt voor gemeenten, of dat burgers en bedrijven ook gebruik kunnen maken van de vrijstelling. Volgens de Memorie van toelichting kan een provincie vrijstelling voor onderzoeken bij flora-fauna activiteiten verlenen aan een gemeente indien die gemeente een gebiedsgerichte aanpak en een soortenmanagementplan hebben vastgesteld. Onduidelijk is nu of ook burgers en bedrijven bij een benodigde ontheffing voor flora- en fauna activiteiten kunnen verzoeken om vrijstelling indien in de gemeente een gebiedsgerichte aanpak en een soortenmanagementplan zijn vastgesteld.

Ten vierde stellen wij voor het begrip “andere feitelijke handeling”, gebruikt in de begripsomschrijving voor een Natura 2000-activiteit, te verduidelijken. Dit begrip is een wijziging ten opzichte van de in de Wet natuurbescherming in de daarvoor geldende Natuurbeschermingswet 1998, beschreven vergunningplichtige activiteiten. Daar was de vergunningplicht namelijk, naast projecten, opgelegd voor “andere handelingen”. De invulling van dat begrip beperkt zich niet tot een feitelijke handeling. Onduidelijk is waarom deze wijziging is doorgevoerd, wat daarmee is beoogd en in hoeverre de introductie van dit, ons inziens beperktere begrip, invloed heeft op de uitleg van het begrip “project” en welke invloed dat is. Wij betwijfelen dat de reikwijdte van de vergunningplicht door de introductie van dit begrip, dezelfde is als in de huidige situatie.

Ten vijfde zijn wij van mening dat in het geval de gemeente bevoegd gezag is maar er een instemmingsbesluit nodig is van het Rijk of de provincie, Rijk en provincie in die gevallen zelf verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving. Dit om versnippering en onduidelijkheden over toezicht en handhaving te voorkomen.

Tot slot

Bij het opstellen van deze brief en bijlage hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de waardevolle inbreng van gemeenten. We stellen de huidige samenwerking met uw Ministerie bijzonder op prijs en willen deze samenwerking graag voortzetten bij de uitwerking in het Aanvullingsbesluit natuur, verbetering van de aansluiting van het wetsvoorstel op de verbeterdoelen van de Omgevingswet en onderzoek naar de financiële gevolgen van wetsvoorstel en het Aanvullingsbesluit natuur voor gemeenten.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line extending to the right.

J. Kriens
Voorzitter directieraad