

Nieuwsbrief 'Aftellen naar de Omgevingswet'

Natuur onder de Omgevingswet

Datum: 7 april 2022

Deze blog maakt onderdeel uit van het thema 'Natuur en stikstof' in de reeks 'Aftellen naar de Omgevingswet'.

Al bijna drie jaar worden er vanwege te veel stikstof in natuurgebieden minder huizen gebouwd, minder snelwegen aangelegd en nauwelijks bedrijven uitgebreid. De kranten staan dan ook bol van berichten over de slechte staat van de Nederlandse natuur en (woningbouw)projecten die daardoor in de verdrinking komen. Om de natuur te verbeteren en tegelijkertijd de economie vooruit te helpen, ligt zelfs de onteigening van boeren als noodoplossing op tafel.

In dit thema besteden wij daarom aandacht aan het veelbesproken onderwerp natuur en stikstof. Wij staan in dit verband onder andere stil bij de overgang van de Wet natuurbescherming (Wnb) naar de Omgevingswet en de (on)mogelijkheden van onteigening als oplossing voor de stikstofcrisis.

In dit blogbericht gaan we in op de zes kerninstrumenten die voor het bevoegd gezag bestaan om het natuurbelang een rol te geven in beleids- en besluitvorming. De kerninstrumenten zijn:

1. De omgevingsvisie
2. Programma's
3. Decentrale regels
4. Algemene rijksregels
5. Omgevingsvergunning
6. Projectbesluit

Vooraf: Wnb verdwijnt

De huidige Wnb gaat op in de Omgevingswet, met de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur. Natuur maakt straks namelijk onderdeel uit van de fysieke leefomgeving, één van de kernbegrippen van de Omgevingswet (artikel 1.2, lid 2, onder h, Omgevingswet).

Het gaat volgens de wetgever om een beleidsneutrale wijziging, waardoor het beschermingsniveau voor vogelsoorten, habitatsoorten en andere soorten hetzelfde blijft.¹ Dit betekent ook dat geen sprake is van een verdere vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte. Dat is ook logisch, aangezien de meeste regels in de huidige Wnb direct voortvloeien uit strenge Europese en internationale verplichtingen, zoals de Habitatrichtlijn of Vogelrichtlijn. De Omgevingswet moet ook aan die Europese en internationale verplichtingen voldoen.

Structurele verandering

Toch verandert er het nodige aan het huidige stelsel, vanwege de opzet en structuur van de Omgevingswet. Zo wijzigt niet alleen de naamgeving van handelingen die betrekking hebben op natuur – de huidige 'soortenonthefing' maakt straks plaats voor de omgevingsvergunning – maar is er straks ook niet langer sprake van één integrale vindplaats voor alle natuurbeschermingsregels. De meeste artikelen uit de Wnb en het onderliggende Besluit natuurbescherming (Bnb) krijgen een plekje in de verschillende amvb's onder de Omgevingswet. Dat zijn het Bbl (stikstof), het Omgevingsbesluit (bevoegd gezag), het Bkl (onder andere instructie- en beoordelingsregels) en het Bal ('vrijstellingen').

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 3, blz. 7.

Kerninstrument 1: Omgevingsvisie

Het Rijk, de provincies en gemeenten moeten een omgevingsvisie opstellen (artikel 3.1 Omgevingswet), die onder andere een beschrijving geeft van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Zoals gezegd maakt natuur ook onderdeel uit van die fysieke leefomgeving en dus van de omgevingsvisie.

Voor gemeenten is deze verplichting ten aanzien van natuur nieuw. Op grond van de huidige Wnb hoeven alleen het Rijk en provincies een natuurvisie op te stellen (artikel 1.5 en 1.7 Wnb). Opvallend is overigens dat de Omgevingswet veel minder eisen stelt aan de inhoud van de omgevingsvisie dan nu worden gesteld op grond van de Wnb. Er lijkt dus veel vrijheid te bestaan bij de invulling hiervan.

Kerninstrument 2: Programma's

Onder de Omgevingswet worden programma's geïntroduceerd om de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken en te behouden. Programma's moeten (volgens artikel 3.5 Omgevingswet):

- beleid bevatten voor de ontwikkeling, het gebruik, beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving en
- maatregelen om
 - o of aan omgevingswaarden te voldoen of
 - o andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Er bestaan facultatieve en verplichte programma's. Voorbeelden van verplichte programma's zijn de Rijks- en provinciale beheerplannen Natura 2000 (artikel 3.8, lid 3, en artikel 3.9, lid 3, Omgevingswet) en het Rijksprogramma Aanpak Stikstof (artikel 3.9, lid 4, onder a, Omgevingswet). Met het Programma Aanpak Stikstof moet worden voldaan aan de omgevingswaarden voor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden, die zijn vastgesteld voor 2025, 2030 en 2035 (artikel 2.15a, lid 1, Omgevingswet).

Het begrip omgevingswaarde is nieuw en inherent verbonden aan de Omgevingswet. Omgevingswaarden leggen de kwaliteit vast die een gemeente, provincie of het Rijk voor de fysieke leefomgeving wil bereiken (artikel 2.9 Omgevingswet). Denk aan meetbare eisen als de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen zoals stikstof. Maar ook een 'goede ecologische toestand' van een rivier kan worden voorgeschreven, mits een objectieve beschrijving van kwaliteiten wordt gegeven.

Voor decentrale overheden bestaat geen verplichting om omgevingswaarden voor natuur vast te stellen maar zij mogen dat wel, bijvoorbeeld in programma's of omgevingsplannen (zie hierna onder 3). Dat is ook mogelijk voor een lokale programmatische aanpak stikstof (artikel 4.29 Bkl).

Kerninstrument 3: Decentrale regels

Straks hebben decentrale overheden één regeling voor de fysieke leefomgeving voor het hele grondgebied. Dat zijn de provinciale omgevingsverordening, de waterschapsverordening en het gemeentelijk omgevingsplan. Vooral de provinciale omgevingsverordening en het gemeentelijk omgevingsplan zijn van belang uit natuurbeschermingsperspectief.

Voor provincies geldt dat zij de mogelijkheid behouden om regels te stellen op grond van de Wnb en dat zij die regels kunnen stellen in de Omgevingsverordening, zoals de vrijstelling van de vergunningplicht. Voor gemeenten ontstaat echter een nieuw rechtsfiguur met het omgevingsplan. Daarin is volgens de wetgever geen grotere rol voor natuurbescherming weggelegd dan op dit moment voor bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen.² Dat betekent dat een omgevingsplan passend beoordeeld moeten worden als het mogelijk significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied in het licht van de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen. Eveneens kan in het omgevingsplan onder strikte voorwaarden vrijstelling worden verleend van vergunningplichtige Natura 2000- of flora- en fauna-activiteiten. Er moet dan worden voldaan aan de eisen die het Bkl hieraan stelt.

² Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 3, blz. 12-13.

Nieuw voor gemeenten is wel dat zij in hun omgevingsplan (omgevings)waarden/doelstellingen voor de fysieke leefomgeving kunnen formuleren. Dat mogen expliciet ook doelstellingen op het gebied van natuur en landschap zijn, maar dat hoeft niet.³ Ook kunnen een programmatische aanpak hanteren, om die doelen te bereiken.

Kerninstrument 4: Algemene rijksregels

Uitgangspunt van de Omgevingswet is een systeem van algemene regels (met maatwerkmogelijkheid), waarop vergunningplichten de uitzondering zijn (zie hierna onder 5). Decentrale bestuursorganen kunnen deze, binnen de bij algemene regels gestelde voorwaarden (in het Bal), toespitsen op specifieke situaties door maatwerkvoorschriften en –regels. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om in een omgevingsvergunning of omgevingsverordening een maatwerkvoorschrift te stellen over de zorgplicht (artikel 11.9, lid 1 en 11.7, lid 1 jo. artikel 11.6 Bal).

De Omgevingswet bevat daarnaast instructie(regel)s aan andere bestuursorganen, om doorwerking naar andere overheidsniveaus te realiseren (artikel 2.3 Omgevingswet). Daarmee wordt aangegeven hoe een bestuursorgaan een bepaalde taak of bevoegdheid moet uitoefenen. De instructieregels staan in het Bkl.

Voor natuur gaat het om instructie(regel)s door provincies of het Rijk. Het kan bijvoorbeeld gaan om instructieregels voor omgevingsplannen, waarin zoals gezegd vrijstellingen kunnen worden opgenomen van vergunningplichten voor Natura 2000-activiteiten, op voorwaarde dat aan de eisen van het Bkl wordt voldaan. Ook kan worden gedacht aan instructieregels over toetsingskaders voor vergunningverlening. Dit is nieuw ten opzichte van de Wnb, waar immers alle verplichtingen voor alle bevoegde gezagen en betrokken partijen in de Wnb zelf te vinden zijn.

Kerninstrument 5: Omgevingsvergunning

Onder de Omgevingswet bestaan twee typen vergunningplichtige activiteiten:

- De in artikel 5.1, lid 1, Omgevingswet beschreven activiteiten zijn vergunningplichtig tenzij in het Bal een uitzondering is gemaakt. Natura 2000-activiteiten zijn bijvoorbeeld aangemerkt als vergunningplichtig, maar in artikel 11.17 Bal is bepaald dat deze vergunningplicht niet geldt als de activiteit geen significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied;
- De in artikel 5.1, lid 2, Omgevingswet beschreven activiteiten zijn vergunningplichtig voor zover het in het Bal aangewezen gevallen betreft. Zo is in artikel 11.37 Bal beschreven dat flora- en fauna-activiteiten als het doden of vangen van vogels omgevingsvergunningplichtig is.

De toetsingskaders voor vergunningverlening staan vervolgens weer in het Bkl. De bevoegdheden ten aanzien van natuur blijven straks, net als nu, bij provincies en het Rijk liggen. Waar nu nog sprake is van een verklaring van geen bedenkingen voor het onderdeel natuur als het college bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning, is straks sprake van een advies van instemming van provincie of het Rijk (artikel 4.25 Omgevingsbesluit).

Kerninstrument 6: Projectbesluit

Nieuw ten opzichte van de Wnb is het projectbesluit (bijvoorbeeld voor de aanleg van een weg) voor waterschappen, provincies en het Rijk. Hierin kan worden bepaald dat dit projectbesluit als omgevingsvergunning geldt voor bijvoorbeeld Natura 2000-activiteiten (artikel 5.52, lid 2, onder a, Omgevingswet). Daarmee worden de beoordelingsregels voor Natura 2000-activiteiten van toepassing op dat projectbesluit (artikel 5.53, lid 2, Omgevingswet).

³ *Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 3, blz. 35.*

Concluderend

Met de komst van de Omgevingswet verandert er inhoudelijk niet zo veel. Of het voor de natuur allemaal 'eenvoudig beter' wordt is wat ons betreft echter zeer de vraag, nu de regels niet langer te vinden zijn in één wet maar worden verspreid over verschillende amvb's. Wie straks iets wil weten over zijn zorgplicht, voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is en welke termijnen daarvoor gelden, moet onder de Omgevingswet dan ook behoorlijk zoeken naar de relevante regels. Een hele uitdaging.

Deze blog is geschreven door Mathilde van Velzen-de Boer en is onderdeel van onze reeks over de Omgevingswet. Heeft u vragen naar aanleiding van een van onze blogs over de Omgevingswet, neemt u dan gerust contact met ons op. Wij zijn u graag van dienst.

Voor meer informatie:

Mathilde van Velzen-de Boer

+31 30 25 95 521

mathildevanvelzen@vbk.nl