

Recente ontwikkelingen gebiedsbeschermingsrecht

VMR Leergang Natuur

Ralph Frins

1

ONDERWERPEN

- Stand van zaken wijzigingen wet- en regelgeving gebiedsbeschermingsrecht
- De bescherming van het NNN onder de Omgevingswet
- Van bestemmingsplan naar omgevingsplan
- Actualiteiten m.b.t. Natura 2000-gebieden
- Voorbereidingsprocedure natuurvergunningen

2

WIJZIGINGEN WET NATUURBESCHERMING

- Wet natuurbescherming, Besluit natuurbescherming en Regeling natuurbescherming zijn sinds de PAS-uitspraken verschillende keren gewijzigd
- 1 januari 2020 -> inwerkingtreding Spoedwet aanpak stikstof (exit 'andere handelingen' en 'verslechteringsvergunning')
- 24 maart 2020 -> inwerkingtreding nieuw hfst 2 Regeling natuurbescherming -> stikstofregistratiesysteem
- 1 juli 2021 -> inwerkingtreding Wet stikstofreductie en natuurverbetering -> o.a. resultaatsverplichtende omgevingswaarden en partiële vrijstelling

AANVULLINGSSPOOR NATUUR

- Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 juli 2022 in werking
- Wnb is d.m.v. Aanvullingsspoor natuur in Ow geïntegreerd
- Aanvullingswet natuur werd op 7 juli 2020 aangenomen door Eerste Kamer (*Stb.* 2020/310)
- Aanvullingsbesluit natuur werd op 16 december 2020 vastgesteld (*Stb.* 2021/22)
- Aanvullingsregeling natuur werd op 16 juni 2021 gepubliceerd (*Stcrt.* 2021, 31421)

AANVULLINGSSPOOR NATUUR

- Aanvullingsbesluit is omvangrijker dan Aanvullingswet (88 pp. vs. 36 pp.)
- Ow is kaderwet, vandaar dat maar beperkt aantal artikelen is toegevoegd aan Ow
- O.a. verplichting voor Min. LNV en PS om natuurgebieden aan te wijzen (art. 2.44) en passende beoordelingsplicht (art. 16.53c)
- De meeste artikelen uit de Wnb worden samen met de artikelen uit het Bnb overgeheveld naar de verschillende amvb's onder de Ow (Bal ('vrijstellingen'), Bkl (o.a. beoordelingsregels), Bbl (stikstof) en Ob (bevoegd gezag))

BESCHERMINGSREGIME NNN

- De bescherming van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is ook geregeld in het Bkl (afdeling 7.3)
- Regels stonden al in het 'basis-Bkl' -> zijn dus niet d.m.v. het Aanvullingsbesluit aan het Bkl toegevoegd
- Net als thans gaat het hierbij om instructieregels m.b.t. omgevingsverordeningen
- Regels zijn wel enigszins gewijzigd t.o.v. de huidige Titel 2.10 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)

BESCHERMINGSREGIME NNN

- Titel 2.10 -> 'nee, tenzij-regime' -> per saldo significante wijziging wezenlijke kenmerken en waarden NNN ≠ toegestaan
 - Uitzondering: 'ADC-toets light' of 'saldobenadering'
-
- 'ADC-toets light' is niet meer terug te vinden in afdeling 7.3 Bkl
 - Er wordt ook niet meer gesproken over 'per saldo significante aantasting'
 - Verder wordt in NvT Bkl belang tijdige compensatie onderstreept

BESCHERMINGSREGIME NNN

- Kijkend naar de openbaar gemaakte ontwerp-omgevingsverordeningen 'nieuwe stijl' rijst het beeld van 'oude wijn in nieuwe zakken'
- De 'ADC-toets light' blijft standaardonderdeel van de provinciale regels, ondanks dat daar in de Bkl-regels dus met geen letter over wordt gerept
- Verder bevatten enkele ontwerp-verordeningen ook regels over 'saldobenadering'
- Nadruk op tijdige compensatie heeft niet in alle provincies tot concrete 'compensatieregels' geleid

PLANNEN

- Art. 6 lid 3 Habitatrictlijn heeft niet alleen betrekking op 'projecten', maar ook op 'plannen' -> nu art. 2.7 lid 1 juncto 2.8 Wnb, straks: art. 16.53c Ow juncto 10.24 Bkl
- Aannemelijk is dat 'plan' ruim moet worden geïnterpreteerd, net zoals 'project'
- Conform huidige jurisprudentie gaat het hierbij in ieder geval om bestemmings-/inpassingsplannen en wijzigings- en uitwerkingsplannen
- Duidelijk is ook dat omgevingsvergunning voor afwijken bestemmingsplan, tracébesluit, projectplan Waterwet en instemmingsbesluit winningsplan Mijnbouwwet **géén** 'plan' zijn

PLANNEN

- Plantoets leidt in de praktijk vaak tot hoofdbreken, vooral als plan ontwikkelingen mogelijk maakt die extra stikstofdepositie veroorzaken
- Belangrijk uitgangspunt is dat moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden
- Uit jurisprudentie volgt onder meer dat het doorschuiven van de plantoets géén optie is
- Dat later sowieso nog Wnb-vergunning nodig is voor realisatie acht de ABRvS irrelevant

PLANNEN

- In NvT bij het Aanvullingsbesluit wordt gesteld dat omgevingsplan als opvolger van het bestemmingsplan hoe dan ook als 'plan' moet worden aangemerkt
- Hierbij wordt wel benadrukt dat omgevingsplan ander karakter heeft dan bestemmingsplan -> globaler van aard!
- Benadrukt wordt ook dat uitgangspunt van maximale planologische mogelijkheden zich daar **niet** mee verdraagt
- In dit verband wordt verwezen naar deskundigenadvies, waarin wordt gesteld dat Habitatrichtlijn dat ook niet eist

PLANNEN

- Het klopt dat het uitgangspunt van 'maximale planologische mogelijkheden' **niet** uit de Habitatrichtlijn volgt
- Laat andere insteek zich echter wel verenigen met het voorzorgsbeginsel?
- Afgewacht moet worden of ABRvS aanleiding ziet om n.a.v. stelselwijziging voortaan uit te gaan van een 'meer realistisch scenario'
- 'Gefaseerde plantoets' zou in ieder geval passen bij wens Ow-wetgever om onderzoekslasten te verminderen

PLANNEN

- Bij het opstellen van een plan moet ook altijd rekening worden gehouden met de Richtlijn strategische milieubeoordeling (2001/42/EG)
- Koppeling tussen passende beoordeling en plan-milieueffectrapport (art. 7.2a Wet milieubeheer)
- Tot 18 december 2020 leidde passende beoordeling altijd tot een plan-mer-plicht
- Sinds die datum is echter sprake van een plan-mer-beoordeling
- 20^e tranche Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet -> vooruitlopend op de Ow!

PLANNEN

- Plan-mer-beoordeling is nu verankerd in art. 3 Besluit m.e.r., straks: art. 16.36 Ow juncto art. 11.1 Ob
- Het moet gaan om een lokaal plan dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden, of om kleine wijzigingen van een plan
- Let wel: het plan in kwestie mag géén betrekking hebben op een project-mer-plichtig project
- Zie: ABRvS 19/05/21, ECLI:NL:RVS:2021:1054 (Bp. Texel) en HvJ EU 21/12/16, ECLI:EU:C:2016:978

ACTUALITEITEN NATURA 2000-GEBIEDEN

- Na PAS-uitspraken roep om Natura 2000-gebieden te 'schrappen'
- "We hebben in Nederland te veel postzegelnatuur"
- In Kabinetsbrief 4 okt. 2019 wordt vervolgens gesteld dat verminderen/anders inrichten Natura 2000-gebieden **niet** kan

ACTUALITEITEN NATURA 2000-GEBIEDEN

Is het mogelijk om Natura 2000-gebieden te verminderen of deze te verplaatsen?

Volgens het Europees Hof van Justitie zijn hiervoor 2 mogelijkheden:

- Óf er moet een wetenschappelijke fout zijn gemaakt bij het aanwijzen van een Natura 2000-gebied.
- Óf de natuurbeschermingsdoelen moeten onhaalbaar zijn, waarbij dat niet mag worden veroorzaakt door nalatigheid van de overheid om het gebied te beschermen.

Geen van de Nederlandse Natura 2000-gebieden voldoet aan deze criteria.

Ministerie van Landbouw, Natuur, Voedselkwaliteit, oktober 2019



ACTUALITEITEN NATURA 2000-GEBIEDEN

- In Kabinetsbrief 13 nov. 2019 wordt echter opgemerkt dat de aanwijzingsbesluiten kritisch zullen worden gezien
- "Instandhoudingsdoelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn worden geschrapt"
- Daarnaast wordt ingezet op het samenvoegen/herindelen van Natura 2000-gebieden
- Het wijzigingsbesluit aanwezige waarden zal ***niet*** worden vastgesteld

ACTUALITEITEN NATURA 2000-GEBIEDEN

- Duidelijk is dat mogelijkheden voor wijziging Natura 2000-gebieden beperkt zijn
- Zo volgt uit jurisprudentie HvJ EU:
 - 25 nov. 1999, C-96/98 (Commissie/Frankrijk)
 - 3 april 2014, C-301/12 (Cascina Tre Pini)
 - 19 okt. 2017, C-281/16 (Leenheerenpolder)

ACTUALITEITEN NATURA 2000-GEBIEDEN

- Op 13 okt. 2020 zond Carola Schouten een brief naar het parlement waarin de bevindingen van 2 onderzoeken worden beschreven
- Er zijn geen structureel zwakke gebieden in Nederland
- Het samenvoegen van Natura 2000-gebieden kan leiden tot betere kansen voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen
- Kans op ecologische meewaarde is echter klein

ACTUALITEITEN NATURA 2000-GEBIEDEN

- Uitbreidings- en verbeterdoelen zouden kunnen worden herverdeeld over de verschillende Natura 2000-gebieden
- In de praktijk zijn de ecologische mogelijkheden echter beperkt
- Duidelijk is dat op landelijk niveau hoe dan ook een gunstige staat van instandhouding moet kunnen worden bereikt -> verslechtingsverbod!
- Minister LNV blijft in ieder geval in overleg met Europese Commissie over proportionaliteit en meer flexibiliteit

VOORBEREIDINGSPROCEDURE

- ABRvS 14/07/21, ECLI:NL:RVS:2021:1507 -> natuurvergunningen moeten o.g.v. afd. 3.4 Awb worden voorbereid
- Meeste provincies deden dat al voorafgaand aan bovenstaande uitspraak
- In deel van deze provincies mogelijkheid tot indienen zienswijzen voor eenieder
- Onder de Ow moeten omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten sowieso worden voorbereid o.g.v. afd. 3.4 Awb (art. 10.24 Ob)

EINDE

- Hartelijk dank voor uw aandacht!
- Heeft u nog vragen?
- ralph.frins@ru.nl