



Voedselbossen onder de Omgevingswet

| Instrument | Toelichting | Artikelen | Regels mogelijk |
|--|--|-------------------------------|-----------------|
| Omgevingswet | <p>Toepassingsgebied en doelen van de omgevingswet</p> <p>Het toepassingsgebied van de Omgevingswet is de fysieke leefomgeving en de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval water, bodem, lucht, landschappen, natuur.</p> <p>De Omgevingswet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:</p> <p>a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en</p> <p>b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.</p> <p>De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. De gemeente houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zonedig met deze andere bestuursorganen af.</p> <p>De gemeente oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld. De gemeente houdt daarbij rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.</p> | Afdeling 1.2 en 2.1 Ow | Nee |
| Besluit kwaliteit leefomgeving | <p>In een omgevingsplan moet rekening worden gehouden met het belang van het behoud van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. Een voedselbos kan gevolgen hebben voor archeologische monumenten. De wortels van bomen zouden bijvoorbeeld die monumenten kunnen beschadigen of aantasten. In het omgevingsplan worden in ieder geval regels gesteld ter bescherming van archeologische monumenten. Die regels kunnen gaan over eisen aan onderzoek naar de archeologische waarde van een locatie of aan de wijze van het verrichten van opgravingen of archeologische begeleiding van andere activiteiten die tot bodemverstoring leiden. Zo'n activiteit zou dus het aanleggen van een voedselbos kunnen zijn. Er kunnen gevallen worden aangewezen waarin kan worden afgezien van onderzoek naar de archeologische waarde van een locatie of het opleggen van plichten met die strekking.</p> <p>Als in een omgevingsplan regels worden gesteld over het verrichten van archeologisch onderzoek, bepaalt het omgevingsplan dat die regels niet van toepassing zijn op activiteiten met een oppervlakte van minder dan 100 m². In afwijking hierop kan in een omgevingsplan een andere oppervlakte worden vastgesteld.</p> <p>In een omgevingsplan wordt een bebouwingscontour houtkap aangewezen aansluitend aan stedelijk gebied.</p> | Artikelen 5.130 en 5.165b Bkl | Ja |
| Besluit activiteiten leefomgeving | <p>In het Bal zijn regels gesteld over het vellen van houtopstanden en het herbeplanten van grond. Onder die regels vallen niet de houtopstanden</p> | Afdeling 11.3 Bal | Ja |



| | | | |
|---|---|-------------------------|----|
| | <p>die binnen de in het omgevingsplan aangewezen bebouwingscontour houtkap vallen (volgens het huidige recht gaat het om de op grond van de Wet natuurbescherming aangewezen bebouwde kom). Centraal in het beschermingsregime van het Bal voor houtopstanden staan het verbod om houtopstanden te vellen zonder voorafgaande melding en de verplichting tot herbeplanting na het vellen. Een aantal categorieën van houtopstanden is uitgezonderd van het regime van de meldingsplicht- en de herbeplantingsplicht. Voor voedselbossen is bijvoorbeeld relevant de gemaakte uitzondering voor bomen en struiken die specifiek voor het oogsten van fruit, noten of vruchten worden geteeld.</p> <p>Over het algemeen is de provincie bevoegd voor de regels over het vellen van houtopstanden en herbeplanting in het Bal. Gemeenten kunnen dan ook geen maatwerkregels stellen over die activiteiten. Omdat de regels in het Bal alleen gelden voor de activiteiten buiten de bebouwingscontour houtkap die door de gemeente is aangewezen in het omgevingsplan, zijn gemeenten wel bevoegd om in het omgevingsplan regels te stellen over het vellen van houtopstanden en herbeplanten na het vellen of tenietgaan van houtopstanden binnen die bebouwingscontour.</p> <p>Voor de activiteiten buiten de bebouwingscontour kunnen in het omgevingsplan wel regels worden gesteld met andere oogmerken dan de oogmerken die zijn opgesomd in artikel 11.112 van het Bal (natuurbescherming, behoud van het bosareaal in Nederland en bescherming van landschappelijke waarden). Ook kunnen in het omgevingsplan regels worden gesteld over de activiteiten die zijn uitgezonderd van het toepassingsbereik van de regels in het Bal. Het gaat dan onder andere over het vellen van de hiervoor al genoemde bomen en struiken die specifiek voor het oogsten van fruit, noten of vruchten worden geteeld.</p> <p>De provincies kunnen in hun omgevingsverordening de regels die gemeenten kunnen stellen over houtopstanden óók stellen, zolang dit past binnen hun eigen taak. Maar zij kunnen daarnaast – anders dan gemeenten – ook maatwerkregels vaststellen ter verdere invulling of ter afwijking van de door het Rijk gestelde regels over het vellen van houtopstanden of het herbeplanten na het vellen of tenietgaan van houtopstanden.</p> | | |
| Omgevingsverordening | De provincie kan en moet in bepaalde gevallen regels stellen ter bescherming van natuur vanwege de specifieke taken die de provincie heeft en op grond van de instructieregels met het oog op natuurbescherming (o.a. ter instandhouding van natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden, ter bescherming van biotopen en leefgebieden en het natuurnetwerk Nederland). | Afdeling 3.7 en 7.3 Bkl | Ja |
| Omgevingsvisie | De gemeente moet bij de inrichting van een gebied de doelen en ambities zoals verwoord in de omgevingsvisie meenemen. | | Ja |
| Omgevingsplan; functie aan locatie toekennen | De gemeente kan in haar omgevingsplan aan een bepaalde locatie de functie 'voedselbos' toedelen en aan die functie voorschriften koppelen. In het omgevingsplan kan aan een bepaalde locatie ook een andere functie worden toegedeeld, zoals 'landbouw' of 'natuur', waarbij in de daarbij behorende regels een voedselbos op die locaties wordt toegelaten. | | Ja |



| | | | |
|--------------------------------------|---|---------------------|----|
| Omgevingsplan; werkingsgebied | De regels in het omgevingsplan kunnen worden gekoppeld aan een bepaald werkingsgebied. Dat werkingsgebied zou een voedselbos kunnen zijn, dat in het omgevingsplan wordt aangewezen en geometrisch begrensd. De regels over het voedselbos gelden dan alleen binnen dat werkingsgebied. | | Ja |
| Omgevingsplan; programma | Bij omgevingsplan kunnen programma's worden aangewezen die betrekking hebben op omgevingswaarden van de gemeente of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waarvoor in dat omgevingsplan een regel over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is gesteld. In een programma wordt aangegeven welke ruimte er, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling, in een daarbij aangegeven gebied en periode beschikbaar is voor activiteiten. | Paragraaf. 3.2.4 Ow | Ja |

Toelichting

Afdeling 1.2 en 2.1 Omgevingswet

Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen

Artikel 1.2 (fysieke leefomgeving)

Het toepassingsgebied van de Omgevingswet wordt in de eerste plaats bepaald door artikel 1.2.

Dit artikel spoort met de benaderingswijze die wordt gehanteerd in het verdrag van Aarhus. Dit verdrag maakt systematisch gezien onderscheid tussen, voor zover hier van belang:

- a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht, water, bodem, landschappen en natuurgebieden,
- b. activiteiten die de elementen van het milieu aantasten of kunnen aantasten, en
- c. de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid en de menselijke levensomstandigheden, voor zover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu of, via die elementen, door activiteiten als bedoeld onder b.

Deze driedeling uit het verdrag is ook terug te vinden in de opzet van artikel 1.2.

Eerste lid

In het eerste lid is vastgelegd dat deze wet betrekking heeft op enerzijds de fysieke leefomgeving (onderdeel a) en anderzijds activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (onderdeel b).

Het begrip «fysieke leefomgeving» zelf wordt niet gedefinieerd. Dit begrip geeft de buitenste randen van het toepassingsgebied van de Omgevingswet aan. In latere artikelen van de Omgevingswet wordt dit begrip verder ingekleurd en afgebakend. Hierbij is om te beginnen van belang de afbakening ten opzichte van andere wetten. In dat verband wordt verwezen naar de toelichting op hoofdstuk 1, paragraaf 4.1.3, onder het opschrift «Verhouding tot andere wetgeving», waarin nader is ingegaan op de verhouding tot andere wetten. Verder wordt het feitelijke toepassingsgebied van de Omgevingswet bepaald door de mate waarin de (formele) wetgever regeling van een bepaald onderwerp over de fysieke leefomgeving noodzakelijk oordeelt. Dit blijkt onder meer uit de onderwerpen waarover op grond van hoofdstuk 4 algemene regels (kunnen) worden gesteld. Hoofdstuk 4 stelt algemene regels over bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving en bevat delegatiegrondslagen voor het stellen van regels op een lager niveau (algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling). In andere hoofdstukken vindt een vergelijkbare afbakening van het werkingsgebied van de wet plaats. Voorbeelden hiervan zijn het stellen van omgevingswaarden (hoofdstuk 2), het onderwerpen van bepaalde activiteiten aan voorafgaande toestemming door een bestuursorgaan (hoofdstuk 5) en de opsomming van verplichte programma's (paragraaf 3.2.2). Het is vanzelfsprekend niet uitgesloten dat de wetgever in de toekomst ook andere onderwerpen over de fysieke leefomgeving aan zich trekt. Het brede begrip «fysieke leefomgeving» in artikel 1.2 en de opzet van de rest van hoofdstuk 1 van de Omgevingswet bieden daarvoor ruimte.

De Omgevingswet heeft daarnaast betrekking op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (eerste lid, onderdeel b). Er is geen definitie van activiteit in het wetsvoorstel opgenomen. Wat hieronder wordt verstaan blijkt uit de context van de artikelen in de wet waarin het begrip activiteit wordt gebruikt. Doorgaans zal het echter gaan om een feitelijke handeling.

Tweede lid

Het tweede lid bevat in beginsel alle fysieke onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Ter voorkoming van mogelijke rechtsvragen is er echter voor gekozen in het tweede lid een niet-uitputtende opsomming van de onderdelen van de fysieke leefomgeving op te nemen. Een limitatieve opsomming zou de vraag kunnen oproepen of een regel in – bijvoorbeeld – een omgevingsplan wel verbindend is omdat het fysieke voorwerp dat de regels beogen te beschermen naar het oordeel van een belanghebbende niet tot één van de benoemde onderdelen van de fysieke leefomgeving zou behoren. Zo zou bijvoorbeeld een belanghebbende kunnen stellen dat een dode boom geen natuur is en derhalve voor het kappen geen omgevingsvergunning nodig is. Met de gekozen open formulering hoeft in een dergelijk geval alleen de vraag beantwoord te worden of het gemeentebestuur redelijkerwijs tot het standpunt heeft kunnen komen dat dit voorwerp een onderdeel is van de fysieke leefomgeving.

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

Dit artikel beschrijft de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Artikel 1.3 is in de toelichting op hoofdstuk 1, paragraaf 4.1.3, onder het opschrift «Maatschappelijke doelen van de wet» al uitvoerig toegelicht. Aanvullend wordt hier nog het volgende opgemerkt.



Bodembeheer van de Toekomst Bouwstenen voor het omgevingsplan

Het maatschappelijke doel «het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit» (onderdeel a) benadrukt de opdracht tot het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het doel in onderdeel b – «het op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies» – ziet op het benutten van de fysieke leefomgeving door de mens.

De aanhef van het artikel bevat twee algemene eisen die fungeren als verbindende schakels tussen beide doelen.

De eerste algemene eis is dat de toepassing van de wet moet plaatsvinden *met het oog op duurzame ontwikkeling*. Gelet op de centrale plaats die dit begrip binnen de wet inneemt, is in de bijlage bij artikel 1.1 een definitie van «duurzame ontwikkeling» opgenomen. Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen. Dit is een gebruikelijke omschrijving, die aansluit bij de definitie uit het rapport Our Common Future van de commissie Brundtland. De tweede algemene eis houdt in dat de twee doelen van de Omgevingswet *in onderlinge samenhang* moeten worden nagestreefd. Dit betekent dat bij de toepassing van de wet acht moet worden geslagen op de onderlinge verhoudingen tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving of de gevolgen van activiteiten op de leefomgeving.

Het artikel sluit aan op het in paragraaf 1.4 van het algemene deel geïntroduceerde motto van de Omgevingswet: «ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit». De «ruimte voor ontwikkeling» komt tot uitdrukking in het uitgangspunt van duurzaamheid en ligt daarnaast besloten in «ter vervulling van maatschappelijke functies» in onderdeel b; de «waarborgen voor kwaliteit» zijn vooral terug te vinden in onderdeel a.

Over de juridische betekenis van artikel 1.3 kan het volgende worden opgemerkt. De in deze bepaling neergelegde maatschappelijke doelen geven richting aan de uitvoering en toepassing van de Omgevingswet. Dit geldt zowel voor bedrijven en burgers (denk aan de zorgplicht van artikel 1.6) als voor bestuursorganen. Een belangrijke beperking, voor wat betreft bestuursorganen, is dat als elders in de Omgevingswet specifieke kaders voor de uitoefening van taken en bevoegdheden zijn gegeven, die kaders voorgaan. Deze meer specifieke kaders zijn dan leidend bij de uitvoering van dat onderdeel van de Omgevingswet. Die kaders worden geacht een invulling te zijn van de algemene doelbepaling van artikel 1.3. Zo kan bijvoorbeeld op grond van artikel 2.1, derde lid, bij de toedeling van taken voor de fysieke leefomgeving een begrenzing worden aangebracht tot bepaalde onderdelen, aspecten of belangen. De delegatiegrondslagen in hoofdstuk 4 (Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving) kunnen dit ook illustreren. Zo schrijft artikel 4.26 voor dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met het oog op daar genoemde, specifieke doelen gekoppeld aan het beschermen van watersystemen. Vergelijkbare concretisering zijn te vinden in de beoordelingsregels voor het verlenen van een omgevingsvergunning (paragraaf 5.1.3 van het wetsvoorstel).

Opmerking verdient dat noch uit artikel 1.3 noch uit meer specifieke kaders voor het uitoefenen van bevoegdheden elders in de Omgevingswet conclusies kunnen worden getrokken over het onderlinge gewicht van de betrokken belangen. Doel a staat niet in de weg aan activiteiten die vooral doel b dienen, zoals de ontwikkeling van een weg ter vervulling van de maatschappelijke functie «mobiliteit». Doel b staat niet in de weg aan overheidsmaatregelen die vooral doel a dienen, zoals het vaststellen van algemene regels over activiteiten die het milieu belasten. Toepassing van de wet vereist het zoeken naar oplossingen die zoveel mogelijk tegemoet komen aan beide doelen en de belangen daarachter. En waar dat niet kan, het maken van een belangenafweging. De uitkomst van de door een bestuursorgaan te verrichten belangenafweging zal per geval verschillen. Het bestuursorgaan moet op grond van artikel 3:4, eerste lid, Awb de rechtstreeks bij een besluit betrokken belangen afwegen, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. De uitkomst van die belangenafweging moet worden gemotiveerd (zie afdeling 3.7 Awb). Dit is primair een bestuurlijke afweging en daarbij past een terughoudende toets door de rechter. Artikel 3:4 Awb is in beginsel ook van toepassing op het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (de schakelbepaling van artikel 3:1, eerste lid, Awb).

Artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden)

Eerste en tweede lid

Het eerste lid bepaalt dat de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen geschiedt met het oog op de maatschappelijke doelen waarop het wetsvoorstel gericht is. Daarbij staan de samenhang en samenhangende benadering voorop. Het vereiste van samenhang houdt in dat alle relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving (hierna: fysieke leefomgeving) en de daarbij rechtstreeks betrokken belangen gezamenlijk in aanmerking moeten worden genomen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid. Het voorgestelde tweede lid brengt dit tot uitdrukking. Daarbij is vanzelfsprekend ruimte voor een onderlinge weging van de verschillende belangen. Dit is bij uitstek een bestuurlijke afweging waarbij aan het ene belang meer gewicht kan worden toegekend dan aan een ander belang. Het begrip «betrokken belangen» in het tweede lid omvat overigens niet alleen de belangen van burgers en bedrijven, maar ook de belangen die andere overheidsorganen gelet op de aan hun toevertrouwde taken moeten behartigen. Bestuursorganen moeten bij de voorbereiding van een besluit of de voorbereiding of verantwoording van een taak of maatregel gemotiveerd rekenschap geven van deze belangenafweging. Dit sluit aan bij het geldende algemene bestuursrecht.

Het laatste zinsdeel van het eerste lid laat overigens wel ruimte om de uitoefening van taken en bevoegdheden niet altijd gericht te laten zijn op alle doelen uit artikel 1.3. Bij die taken en bevoegdheden kunnen daarvoor specifieke regels worden gesteld. Een voorbeeld waarbij dit geldt zijn de gedoogplichten, waarvoor in artikel 10.11 de toepassingscriteria zijn vastgelegd.

In het licht van het brede spectrum aan belangen die aan de orde zijn in het wetsvoorstel is in het eerste lid tot uitdrukking gebracht dat de functionele begrenzingen van de uitoefening van bevoegdheden en taken van de waterschappen, zoals neergelegd in de Waterschapswet, onverlet blijven.

Derde lid

De maatschappelijke doelen van de wet omvatten verschillende aspecten. Niet elke taak- of bevoegdheidsuitoefening is per definitie op alle aspecten gericht. De plaatsing van een dakkapel bijvoorbeeld of de verplaatsing van een duiker is van een andere orde dan de ontwikkeling van een binnenstedelijk gebied of een mainport. Op grond van het derde lid kunnen de onderdelen, aspecten of belangen worden geïdentificeerd en begrensd, in ieder geval met het oog op de in dat lid opgenomen onderwerpen. Het betreft hier veelal de in nu geldende wetgeving geregelde onderwerpen en doeleinden. Voor de uitleg van de in het derde lid genoemde aspecten wordt continuïteit beoogd ten opzichte van de huidige wetgeving. Deze zijn abstract omschreven in de vorm van een doeleinde («met het oog op»). Als er in de wet is bepaald dat met het oog op het waarborgen van de veiligheid regels kunnen worden gesteld betekent dat dat bij die regels kan worden bepaald wat een aanvaardbaar veiligheidsniveau is. Het waarborgen van de veiligheid is een begrenzing van het doel waarvoor de regels worden gesteld. De wet schrijft daarmee geen veiligheidsniveau voor.

Op verschillende plaatsen is in het wetsvoorstel nader geïdentificeerd welke aspecten een rol spelen bij de uitoefening van bepaalde bevoegdheden. De uitwerking of begrenzing kan van belang zijn in verband met de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid of met het oog op Europeesrechtelijke verplichtingen. Een voorbeeld hiervan is een gebonden toestemming waarvoor specifieke beoordelingsregels gelden, zoals een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Voorspelbaarheid en rechtszekerheid rechtvaardigen voor deze vergunningen daarop toegesneden beoordelingsregels, gericht op onder meer het waarborgen van de veiligheid en de kwaliteit van bouwwerken. Daarnaast kan de aanduiding van te betrekken aspecten wenselijk zijn met het oog op specifieke beheertaken, wegens de daarbij betrokken specifieke belangen en de bekostiging daarvan, bijvoorbeeld uit heffingen. Dit vergt een zorgvuldige motivering. Ook met het oog op de implementatie van Europeesrechtelijke en andere internationale verplichtingen kunnen uitdrukkelijk op bepaalde aspecten toegesneden rechtsgrondslagen van belang zijn.



Bodembeheer van de Toekomst Bouwstenen voor het omgevingsplan

De aspecten, genoemd in het derde lid, zijn niet wederzijds uitsluitend maar hebben vaak een bepaalde overlap. Zo is het beschermen van het milieu een breed begrip, dat ook (elementen van) bijvoorbeeld het beschermen van de gezondheid en het tegengaan van klimaatverandering omvat. In het wetsvoorstel is steeds gestreefd naar een zo concreet mogelijke formulering van de bij een bepaalde taak of bevoegdheid te betrekken aspecten. In verschillende artikelen zijn die aspecten nog concreter gemaakt dan in de opsomming van het derde lid (bijvoorbeeld: het beschermen van het mariene milieu), of zijn aanvullende specifieke aspecten opgenomen (zoals het beschermen tegen wateroverlast).

Het behoud van cultureel erfgoed, genoemd in onderdeel e, heeft een bredere betekenis dan het bieden van (wettelijke) bescherming. Het houdt bijvoorbeeld ook in het behouden van cultureel erfgoed door er feitelijk rekening mee te houden bij het beheer of gebruik van de fysieke leefomgeving.

Artikel 2.2 (afstemming en samenwerking)

Eerste lid

Met de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zijn diverse overheden en bestuursorganen belast. Veelal is sprake van een gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan (co-actorschap). De eis dat de zorg ook in (inhoudelijke) samenhang plaatsvindt, volgt uit artikel 1.3 in samenhang met artikel 2.1, tweede lid. Het eerste lid van artikel 2.2 regelt dat bestuursorganen met elkaars verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving rekening houden. Dit vormt een uitwerking van de algemene verplichting van artikel 2.1 tot samenhangende overheidszorg. Dit vervangt deels bestaande verplichtingen tot rekening houden met belangen waar andere besturen voor verantwoordelijk zijn (zoals momenteel in artikel 3.8 van de Waterwet) en voorziet daarnaast in een algemene en aanvullende verplichting voor die gevallen waarin geen sprake is van een specifieke wettelijke verplichting tot het vragen om of rekening houden met een advies. In zekere zin is hierbij sprake van een externe integratie van domeinbelangen en een meer gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de overheidssector als geheel.

Artikel 2.2 is vooral een bestuurlijk beginsel en opdracht aan het bestuur. Het artikel beoogt niet een verdergaande juridisering of uitbreiding van aansprakelijkheid. De algemene bepaling in het eerste lid voorkomt de noodzaak om elders in de wet of op de wet gebaseerde uitvoeringsregelingen uitgebreide afstemmingsbepalingen op te nemen. Een goed voorbeeld van het rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen is het al in een vroeg stadium voeren van overleg tussen het gemeentebestuur en de waterbeheerder als een wijziging van een omgevingsplan aan de orde is. Ook kan genoemd worden het kennis nemen van het beleid en de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving die andere bestuursorganen in hun schriftelijke openbare documenten zoals omgevingsvisies of programma's hebben geformuleerd en deze afwegen ten opzichte van de andere betrokken belangen bij de uitoefening van een taak of een bevoegdheid.

De open formulering voorkomt onnodige bureaucratie. De verplichting is aan te merken als inspanningsverplichting. Dit ligt besloten in de formulering: rekening houden met. Daaruit volgt dat de verplichting haar begrenzing vindt in wat redelijkerwijs uitvoerbaar en financieel haalbaar is en ook niet (significant) ten koste gaat van het door dat bestuur of bestuursorgaan te behartigen belang. Er kan met andere woorden gemotiveerd en tot op zekere hoogte voorbij worden gegaan aan die andere belangen met een beroep op het gewicht van het «eigen» te behartigen belang of de kosten of haalbaarheid van het rekening houden met andere belangen, maar dit heeft zijn grenzen. Bij een evident voorbijgaan aan die belangen, zonder toereikende motivering, kan de vraag aan de orde komen in hoeverre sprake is van bestuurlijke onzorgvuldigheid. Op grond van artikel 3:2 Awb heeft een bestuur de verplichting om actief te inventariseren welke belangen bij een taak of bevoegdheid zijn betrokken. In de toelichting op een besluit of bij de verantwoording van de uitoefening van een taak dient te worden gemotiveerd op welke wijze aan de belangeninventarisatie en het rekening houden met uitvoering is gegeven.

Tweede lid

Er zijn veel voorbeelden waar behoefte is aan een gezamenlijk besluit, van omgevingsvisie, programma, omgevingsverordening of omgevingsplan (bijvoorbeeld instructieregels voor waterschappen waarvan het beheergebied in meerdere provincies ligt, of gebiedsontwikkeling die op het grondgebied van meerdere gemeenten plaatsvindt). Het tweede lid voorziet in een mogelijkheid tot gezamenlijke besluitvorming of taakuitoefening. Het gaat daarbij niet om (extra) besluiten over de uitoefening van bevoegdheden of taken, maar om het gezamenlijk nemen van één besluit of het gezamenlijk uitvoeren van één taak met betrekking tot het gemeenschappelijke grondgebied. Er vindt daarbij geen overdracht van bevoegdheid plaats. De voorgestelde regeling sluit aan op het toenemende belang van een integrale aanpak op meerdere bestuurlijke niveaus (co-actorschap) en neemt onduidelijkheid weg of gezamenlijke besluitvorming of taakuitoefening wel mogelijk is.

De bevoegdheid tot het nemen van een gezamenlijk besluit of een gezamenlijke taakuitoefening is te onderscheiden van de mogelijkheden tot samenwerking en bevoegdheidsoverdracht waarin de Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet. De bevoegdheid uit dit artikellid onderscheidt zich van de samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen doordat het gaat om het gezamenlijk nemen van één besluit of het gezamenlijk uitoefenen van één taak. Daarnaast is er op grond van dit artikel ook geen sprake van overdracht van taken of bevoegdheden zoals dat op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen aan een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan mogelijk is.

Ook dient van deze mogelijkheid tot gezamenlijke besluitvorming of taakuitoefening onderscheiden te worden de mogelijkheid die artikel 2.8 aan de gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap en provinciale staten biedt tot delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten. Hierbij is wel sprake van overdracht van de bevoegdheid. Artikel 2.8 is separaat toegelicht.

Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)

Algemeen

Dit artikel geeft de algemene staatsrechtelijke beginselen van decentralisatie en subsidiariteit concreet vorm. De integrale overheidszorg voor de fysieke leefomgeving ligt in eerste instantie bij de gemeenten en vervolgens bij de provincie en het Rijk (zie paragraaf 2.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

Het eerste lid brengt tot uitdrukking dat, tenzij daarover andere regels zijn gegeven (bij deze of een andere wet), het gemeentebestuur als eerste aan de lat staat voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet. Hiermee is het uitgangspunt «decentraal, tenzij» verankerd. Dit lid laat onverlet dat op basis van andere artikelen van deze wet taken of bevoegdheden aan andere organen worden toegedeeld. Dat geldt ook voor de relatie met het functioneel bestuur, dit artikel doet niets af aan de bevoegdheidstoedeling die volgt uit de Waterschapswet en de specifieke artikelen over bevoegdheden in het kader van het waterbeheer op grond van deze wet.



Besluit kwaliteit leefomgeving

Artikel 5.130 (behoud cultureel erfgoed) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat gemeenteraden in een omgevingsplan rekening moeten houden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed. Deze instructieregel is gebaseerd op artikel 2.24, eerste lid, in samenhang met artikel 2.28, aanhef en onder a, van de wet. De verplichting om rekening te houden met het behoud van cultureel erfgoed vloeit met name voort uit het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta. Deze instructieregel is – onder meer – een voortzetting van artikel 38a van de Monumentenwet 1988, waarbij de reikwijdte is verbreed van archeologie tot al het cultureel erfgoed dat onder de reikwijdte van de Omgevingswet valt. Het kan daarbij gaan om monumenten zoals (bouw)werken, tuinen en parken en archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten en (delen van) cultuurlandschappen. Dit naar analogie van de verbreding van de reikwijdte van artikel 3.1.6, vijfde lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening die met de modernisering van de monumentenzorg is doorgevoerd.

Op grond van artikel 9.1, eerste lid, zijn de instructieregels in artikel 5.130 van overeenkomstige toepassing op projectbesluiten van het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten of een minister. Ook voor de omgevingsverordening geldt op grond van artikel 7.1 dat rekening moet worden gehouden met het behoud van cultureel erfgoed, wanneer deze regels bevat die worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt in algemene zin dat in een omgevingsplan rekening moet worden gehouden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed. Dit impliceert dat de gemeenteraad een inventarisatie en analyse moet maken van het binnen de gemeente aanwezige cultureel erfgoed en met de conclusies daarvan rekening moet houden in het omgevingsplan. De volgende leden concretiseren het belang op een aantal punten en geven zo richting, zonder de beslisruimte van het bevoegd gezag te beperken.

Derde lid

Dit lid maakt het mogelijk om – binnen de grenzen van de Erfgoedwet – in het omgevingsplan in het belang van de archeologische monumentenzorg lokale regels te stellen over archeologisch onderzoek. Dit onderzoek wordt doorgaans uitgevoerd in opdracht van degene die een bodemversturende activiteit uitvoert. De lokale regels kunnen eisen stellen aan het archeologisch onderzoek zelf om zo inhoudelijk regie te kunnen voeren over dit onderzoek. Zo kan bijvoorbeeld worden geregeld dat een programma van eisen vooraf moet worden goedgekeurd door het college van burgemeester en wethouders. Archeologische begeleiding is expliciet opgenomen in deze bepaling, omdat het niet altijd geldt als opgraving waarvoor een certificaat verplicht is. Immers, het gaat niet altijd om een bodemversturende activiteit die tot doel heeft om archeologische vondsten te doen. Denk bijvoorbeeld aan een archeologische begeleiding bij baggerwerkzaamheden. Door deze bepaling kunnen gemeenten in het omgevingsplan desondanks eisen stellen aan het uitvoeren van dit onderzoek.

Deze bepaling is een voortzetting van artikel 38, eerste lid, onder a, van de Monumentenwet 1988. De plicht tot het doen van archeologisch onderzoek kan, afhankelijk van wat in het omgevingsplan is bepaald, aan de orde zijn bij bouwactiviteiten, de sloop van bouwwerken of het uitvoeren van andere werken in de bodem. De gemeenteraad kan op grond van het derde lid, onder b, daarbij ook een passend «vrijstellingsbeleid» voeren door – afhankelijk van de omvang of de diepte van een bodemversturende ingreep – in het omgevingsplan te bepalen dat (nader) archeologisch onderzoek of het opleggen van daartoe strekkende verplichtingen achterwege kan blijven, voor bijvoorbeeld zogenoemde «kruimelgevallen» of in gevallen waarin is vastgesteld dat de bodem al tot een bepaalde diepte is verstoord door eerdere grondwerkzaamheden. Dit is een voortzetting van artikel 38, eerste lid, onder b, van de Monumentenwet 1988.

Vierde en vijfde lid

Deze bepalingen beperken de mogelijkheid tot het opleggen van de plicht tot het verrichten van archeologisch onderzoek. Het vierde lid bepaalt in algemene zin dat het omgevingsplan geen regels stelt over het verrichten van archeologisch onderzoek bij activiteiten met een oppervlakte van minder dan 100 m². Deze projecten zijn zo vrijgesteld van een eventueel in het omgevingsplan op te leggen vereiste om bij de aanvraag van een omgevingsvergunning een archeologisch rapport aan te leveren en van eventuele vergunningvoorschriften in het belang van de archeologische monumentenzorg. Het vijfde lid biedt de gemeenteraad net als voorheen de mogelijkheid om een van het vierde lid afwijkende, grotere of kleinere oppervlakte vast te stellen waarvoor in het omgevingsplan geen eisen worden gesteld voor archeologisch onderzoek. Daarbij moet het gaan om bodemverstoringen op huis-tuin-en-keukenniveau (kleine bouwprojecten) en mogen er geen grootschalige projecten mee worden vrijgesteld, zoals ook aangegeven in de toelichting bij het amendement waarmee artikel 41a van de Monumentenwet 1988 destijds in die wet werd opgenomen. Het vierde en vijfde lid zijn een voortzetting van dat artikel van de Monumentenwet 1988.

Toelichting aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet

Artikel 5.165b (bebouwingscontour houtkap)

De regels in afdeling 11.3 van het Bal gelden ingevolge artikel 11.111, tweede lid, aanhef en onder a, uitsluitend buiten het stedelijk gebied van gemeenten. De grenzen daarvan – de «bebouwingscontour kap» – worden door de gemeenteraad vastgesteld in het omgevingsplan. Het begrip «stedelijk gebied» is in artikel 1.1 in samenhang met bijlage I bij het Bkl, zoals gewijzigd met het Invoeringsbesluit Omgevingswet, omschreven als: op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaalculturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing, en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen.



Bodembeheer van de Toekomst Bouwstenen voor het omgevingsplan

Uit de tekst van artikel 5.165b, waar dat bepaalt dat de bebouwingscontour moet aansluiten bij het stedelijk gebied, blijkt dat het niet de bedoeling is dat de bebouwingscontour in belangrijke mate ook niet-bebouwd gebied met een landelijk karakter van het gemeentelijke grondgebied omvat, waardoor de regels van het Bal over de meldingsplicht van houtkap en de herbeplantingsplicht zinledig zouden worden.



Ten aanzien van het stellen van regels door gemeenten in het omgevingsplan over houtopstanden binnen de bebouwingscontour houtkap gelden geen beperkingen.

Als gemeenten in het omgevingsplan regels over houtopstanden buiten de bebouwingscontour houtkap willen stellen, is van belang dat zij onderkennen dat het uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat de gemeentelijke regels moeten passen binnen de eigen taak en dat het oogmerk van de gemeentelijke regels moet verschillen van het oogmerk waarmee de regels op rijksniveau zijn gesteld, tenminste als deze regels dezelfde activiteiten betreffen als die waarover het Rijk regels heeft gesteld.

De regels op rijksniveau zijn gesteld in de nieuwe afdeling 11.3 van het Bal, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit. Het betreft – volgens de afbakening in het nieuwe artikel 11.111, eerste lid, van het Bal – regels over het vellen van houtopstanden en over het herbeplanten na het vellen of tenietgaan van houtopstanden; dit naast regels over handel in en bezit van hout of houtproducten. In artikel 4.35 van de Omgevingswet en in het nieuwe artikel 11.112 van het Bal zijn als oogmerk voor de rijksregels op het vlak van het vellen van houtopstanden en herbeplanten na het vellen of tenietgaan van houtopstanden vastgelegd: natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden. Dat betekent dat gemeenten vanuit die oogmerken geen regels over het vellen van houtopstanden en herbeplanten na het vellen of tenietgaan van houtopstanden buiten de bebouwingscontour meer kunnen stellen, behalve voor specifieke houtopstanden die in artikel 11.111, tweede lid, van het Bal zijn uitgezonderd van de reikwijdte van de bepalingen in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

Gemeenten kunnen regels over het vellen van houtopstanden en herbeplanten na het vellen of tenietgaan van houtopstanden buiten de bebouwingscontour dus wel stellen uit andere oogmerken dan natuurbescherming, behoud van het bosareaal in Nederland of bescherming van landschappelijke waarden. Zij kunnen dergelijke regels bijvoorbeeld stellen uit het oogmerk van het behoud van cultureel erfgoed, bijvoorbeeld ter bescherming van groene (aangelegde) monumenten. Zij kunnen dergelijke regels bijvoorbeeld ook stellen uit het oogmerk van veiligheid, bijvoorbeeld over het kappen nabij gebouwen of de openbare weg. Ook kunnen zij regels stellen over het aanplanten van houtopstanden, zonder dat daarvoor een houtopstand geveld is of teniet is gegaan, nu het Rijk daarover geen regels heeft gesteld. Ook regels over bijvoorbeeld het opslaan en afvoeren van hout na kap zijn regels die buiten de reikwijdte van de rijksregels vallen.

Verder kunnen gemeenten – gezien het tweede lid van artikel 11.111 van het Bal – ook met het oog op natuurbescherming, instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden – regels stellen over houtopstanden buiten de bebouwingscontour houtkap als het gaat om:

- houtopstanden op erven of in tuinen;
- bomen en struiken die specifiek voor het oogsten van fruit, noten of vruchten worden geteeld; – houtopstanden die windschermen om boomgaarden vormen;
- naaldbomen, kennelijk bedoeld om te dienen als kerstbomen, als deze niet ouder zijn dan 20 jaar;
- kweekgoed;
- uit populieren of wilgen bestaande:
 - 1°. wegbeplantingen;
 - 2°. beplantingen langs waterwegen; en
 - 3°. eenrijige beplantingen langs landbouwgronden;
- het dunnen van een houtopstand voor de bevordering van de groei van de overblijvende houtopstand;
- uit populieren, wilgen, essen of elzen bestaande beplantingen die kennelijk zijn bedoeld voor de productie van houtige biomassa, als zij:
 - 1°. ten minste eens per 10 jaar worden geoogst;
 - 2°. bestaan uit minstens 10.000 stoven per ha per beplantingseenheid, die bestaat uit aaneengesloten beplanting die niet wordt doorsneden door onbeplante stroken breder dan 2 m; en 3°. zijn aangelegd na 1 januari 2013; en
- houtopstanden die een kleinere oppervlakte grond beslaan dan 10 a, of bestaan uit een rijbeplanting die 20 of minder bomen omvat, gerekend over het totaal aantal rijen.

De provincies kunnen in hun omgevingsverordening de regels die gemeenten kunnen stellen over houtopstanden óók stellen, zolang dit past binnen hun eigen taak. Maar zij kunnen daarnaast – anders dan gemeenten – ook maatwerkregels vaststellen ter verdere invulling of ter afwijking van de door het Rijk gestelde regels over het vellen van houtopstanden of het herbeplanten na het vellen of tenietgaan van houtopstanden. Verwezen wordt op dit punt naar het nieuwe artikel 11.117 van het Bal.

De grondslag voor artikel 5.165b is artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 2°, en derde lid, onder d, van de Omgevingswet.

3.4 Hout- en houtopstanden

3.4.1 Meldings- en herbeplantingsplicht

Bomen en andere houtopstanden vormen een uniek natuurtje. Zij vervullen verschillende nuttige en unieke maatschappelijke functies van natuur vaak gelijktijdig en in onderlinge samenhang. Naast de klassieke functies van natuur, landschap, productie in de vorm van houtoogst, behoud van cultureel erfgoed en recreatie, wordt de afgelopen decennia steeds meer belang gehecht aan andere functies van houtopstanden, zoals het vastleggen van kooldioxide, het leveren van ecosysteemdiensten als het bergen en bufferen van water, het dempen van grote temperatuurschommelingen in en nabij stedelijke gebieden, het filteren van fijnstof en het bijdragen aan de kwaliteit van het leven en aan een aangename leefomgeving. Een aantal van deze functies is van extra belang in dichtbevolkte gebieden als Nederland en draagt bij aan de volksgezondheid. Er is ook steeds meer oog voor het gebruik van hout als milieuvriendelijke, hernieuwbare grondstof die weinig energieverbruik vereist. Dat geldt ook voor de mogelijkheden voor het gebruik van biomassa afkomstig uit bos en natuur als bron voor diverse toepassingen in de Biobased Economy, in de (petro)chemie en bij de productie van duurzame energie.

Om deze redenen worden houtopstanden op basis van nationaal beleid beschermd door in het Bal opgenomen rijksregels. Deze regels worden gesteld met het oog op natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland, of het beschermen van landschappelijke waarden. Voorheen waren deze regels gesteld in hoofdstuk 4 van de Wet natuurbescherming. De regels hebben uitsluitend betrekking op houtopstanden buiten de bebouwde kom; buiten de door gemeenten in het omgevingsplan aan te wijzen bebouwingscontour kap. Binnen die bebouwingscontour gelden uitsluitend de in het omgevingsplan gestelde regels over de kap van bomen.

De kern van het beschermingsregime wordt gevormd door een meldingsplicht voor degene die voornemens is om buiten de bebouwingscontour kap een houtopstand te vellen, en een verplichting om binnen 3 jaar na het vellen of tenietgaan op dezelfde grond te herbeplanten. Daarbij geldt als kwaliteitseis dat de herbeplanting geschiedt op «bosbouwkundig verantwoorde wijze». De provincie kan daar bij omgevingsverordening maatwerkregels of maatwerkvoorschriften over vaststellen. Dat geldt ook voor de vereisten waaraan meldingen moeten voldoen.



Provincies kunnen door middel van een maatwerkvoorschrift ook voor een periode van maximaal 5 jaar een verbod opleggen om bepaalde houtopstanden te vellen, ter bescherming van bijzondere natuur- of landschapswaarden.

Gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag voor het in ontvangst nemen van de meldingen en het opleggen van een kapverbod. Alleen wanneer sprake is van activiteiten met een nationaal belang, is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag.

Waar provinciale staten eventuele maatwerkregels bij omgevingsverordening kunnen stellen, stelt de minister eventuele regels bij ministeriële regeling.

Een aantal categorieën van bomen die naar hun aard niet geschikt zijn voor het beschermingsregime, zoals kerstbomen, fruitbomen en kweekgoed, is daarvan uitgezonderd. Verder zijn enkele categorieën van houtopstanden van het beschermingsregime uitgezonderd, omdat de bescherming van die categorieën te weinig zou bijdragen aan het behoud van het bosareaal in Nederland om een beperking van het eigendomsrecht te rechtvaardigen. Het gaat hier om houtopstanden van beperkte omvang, te weten houtopstanden op erven en in tuinen en populieren en wilgen langs wegen, waterwegen en landbouwgronden.

Voorzien is in een generieke uitzondering op de herbeplantingsplicht voor de aanleg van brandgangen op natuurterreinen met het oog op brandpreventie. Ook geldt een uitzondering wanneer wordt gehandeld in overeenstemming met een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode. Over een dergelijke aanwijzing vindt altijd eerst overleg met de provincies plaats.

Als voor andere situaties een afwijking van de meldplicht en herbeplantingsplicht wenselijk is, dan kan dat bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel worden vormgegeven. Voorheen waren hiervoor in artikel 4.5 van de Wet natuurbescherming een ontheffingsmogelijkheid en een vrijstellingsmogelijkheid opgenomen. Als sprake is van activiteiten van nationaal belang, is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag; eventuele regels stelt hij ministeriële regeling.

Provincies en gemeenten hebben in het licht van de decentralisatie van het gebiedsgerichte beleid en de filosofie over de bevoegdheidsverdeling, zoals deze ook in de Omgevingswet vorm heeft gekregen, de ruimte om ook zelf bij omgevingsverordening of omgevingsplan regels over houtopstanden buiten de bebouwingscontour te stellen. Die ruimte is er sowieso, zolang deze decentrale regels worden gesteld met het oog op andere doelen dan natuurbescherming, behoud van het bosareaal in Nederland of het beschermen van landschappelijke waarden, worden gesteld over andere activiteiten dan het vellen en herbeplanten, of worden gesteld over de eerdergenoemde houtopstanden die buiten de reikwijdte van afdeling 11.3 van het Bal vallen. De decentrale regels mogen geen inbreuk maken op het stelsel als voorzien in paragraaf 11.3.2 van het Bal.

Provincies kunnen daarnaast ook maatwerkregels stellen over de in het Bal geregelde onderwerpen, waarbij nader invulling aan de regels van het Bal kan worden gegeven of daarvan kan worden afgeweken met inachtneming van de in het Bal opgenomen afbakening; deze maatwerkregels worden uiteraard met dezelfde oogmerken gesteld als de in het Bal opgenomen regels.

Besluit activiteiten leefomgeving toelichting Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet

AFDELING 11.3 ACTIVITEITEN DIE HOUTOPSTANDEN, HOUT EN HOUTPRODUCTEN BETREFFEN

Artikel 11.111 (activiteiten)

Eerste lid

Deze bepaling bakent de reikwijdte van de nieuwe afdeling 11.3 van het Bal af. De in deze afdeling gestelde regels betreffen het vellen van houtopstanden en het herbeplanten van grond na het vellen of tenietgaan van houtopstanden. Daarbij gaat het om houtopstanden in Nederland, buiten de bebouwd kom (tweede lid, aanhef en onder a). Daarnaast bevat afdeling 11.3 regels over het verhandelen en bezitten van hout en houtproducten, in het bijzonder ter voldoening aan de Europese houtregelgeving. Daar gaat het (ook) om hout uit andere landen.

In artikel 4.3, eerste lid, onder o, en tweede lid, onder b, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, is de opdracht opgenomen over deze onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. De regels waren voorheen gesteld in hoofdstuk 4 van de voormalige Wet natuurbescherming.

Centraal in het beschermingsregime voor houtopstanden in Nederland staan het verbod om houtopstanden te vellen zonder voorafgaande melding (artikel 11.126 van het Bal) en de verplichting tot herbeplanting na het vellen (artikel 11.129 van het Bal). Het begrip «houtopstand» is omschreven in onderdeel A van de bijlage bij de Omgevingswet als: «zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend». Aangesloten is bij de typering van de «Index Natuur en Landschap; Onderdeel natuurbeheertypen», die wordt gebruikt bij de uitvoering van het provinciale Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer. Ook spontane opslag in graslanden en heiden valt onder het begrip «houtopstanden».

Voor de ruimte voor andere overheden om naast de in afdeling 11.3 van het Bal gestelde rijksregels over het vellen van houtopstanden of over het herbeplanten na het vellen of tenietgaan van houtopstanden eigen regels te stellen, wordt – behalve naar de toelichting bij het tweede lid en de toelichting bij de nieuwe artikelen 11.117 en 11.119 van het Bal – verwezen naar de uitvoerige toelichting bij het nieuwe artikel 5.165b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat wordt toegevoegd door het onderhavige aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

Tweede lid

Deze categorieën zijn in artikel 11.111, tweede lid, genoemd.

In de eerste plaats vallen houtopstanden die gelegen zijn binnen de door gemeenten in het omgevingsplan aangewezen bebouwingscontour houtkap buiten de reikwijdte van de regels van het Bal (onder a). De omvang van houtopstanden binnen deze grens – die over het algemeen samenvalt met hetgeen voorheen werd aangeduid als «bebouwde kom» – is relatief niet groot. Gemeenten kunnen bovendien in het omgevingsplan zelf regels over de kap van houtopstanden stellen.



In de tweede plaats is een aantal categorieën uitgezonderd die naar hun aard niet geschikt zijn voor het onderhavige beschermingsregime: kerstbomen, bomen en struiken die specifiek voor het oogsten van fruit, noten of vruchten worden geteeld, beplanting die als windscherm rond een boomgaard dient, kweekgoed en bomen of struiken die specifiek voor de productie van biomassa zijn aangeplant (onder c, d, e, f en i). Verder zijn enkele categorieën van houtopstanden uitgezonderd omdat de bescherming van die categorieën te weinig zou bijdragen aan de oogmerken van natuurbescherming, het behoud van het bosareaal in Nederland of landschapsbescherming, om een algemene beperking van het eigendomsrecht via overal in het land toepasselijke rijksregels te rechtvaardigen. Het gaat hier om houtopstanden van beperkte omvang, te weten houtopstanden op erven en in tuinen (onder b), populieren en wilgen langs wegen, waterwegen en landbouwgronden (onder g) en houtopstanden daarbuiten die een beperkte oppervlakte hebben (kleiner dan 10 are) of onderdeel uitmaken van een rijbeplanting van ten hoogste 20 bomen (onder j).

Ook het enkel «dunnen» van houtopstanden als onderdeel van het reguliere onderhoud van de houtopstand, valt buiten de reikwijdte van de meldings- en herbeplantingsplicht (onder h).

De genoemde categorie «bomen en struiken die specifiek voor het oogsten van fruit, noten of vruchten worden geteeld» komt in de plaats van de categorie «fruitbomen» die voorheen in artikel 4.1, eerste lid, onder c, van de Wet natuurbescherming werd genoemd. De aanduiding «fruitbomen» gaf in de praktijk verwarring, aangezien ook struiken onder het begrip «houtopstand» vallen en net als fruitbomen voor de oogst van vruchten kunnen worden geteeld en onder de uitzondering zouden moeten vallen. Ook was er onduidelijkheid, omdat notenbomen, die ook onder de uitzondering vallen, volgens normaal taalgebruik niet als «fruitbomen» worden aangemerkt. De nieuwe formulering ondervangt dit.

Bij maatwerkregels op grond van artikel 11.117 van het Bal kunnen provincies nadere regels stellen, of desgewenst verdergaande uitzonderingen op de meld- en herbeplantingsplicht toelaten.

Artikel 11.112 (oogmerken)

Dit artikel somt de oogmerken op van de in de nieuwe paragraaf 11.3.2 van het Bal gestelde specifieke algemene regels over de verschillende in het artikel genoemde activiteiten die houtopstanden, hout en houtproducten betreffen. Deze oogmerken zijn direct ontleend aan de in de artikelen 4.35 en 4.37 van de Omgevingswet, zoals aangevuld door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, genoemde strekking van de te stellen rijksregels over deze activiteiten. De opsomming van de oogmerken is limitatief en daarmee richtinggevend voor alle in paragraaf 11.3.2 van het besluit gestelde regels. Het artikel werkt ook door in de bevoegdheden van bestuursorganen, bijvoorbeeld bij de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften of maatwerkregels. Voor de belangen die buiten de opsomming van oogmerken in dit artikel vallen, is uiteraard wel de in de artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet neergelegde wettelijke zorgplicht van toepassing. Bovendien kunnen voor het waarborgen van deze belangen op decentraal niveau regels worden gesteld.

Artikel 11.117 (maatwerkregels), artikel 11.118 (afbakening mogelijkheid maatwerkregels) en artikel 11.119 (maatwerkvoorschriften)

De artikelen 11.117, eerste lid, en 11.119, eerste lid, voorzien in de mogelijkheid voor provincies om over verschillende in afdeling 11.3 van het Bal gestelde algemene regels, waaronder de in artikel 11.116 opgenomen zorgplicht, maatwerkregels en maatwerkvoorschriften te stellen. De maatwerkregels (generiek) worden gesteld door provinciale staten bij omgevingsverordening. De maatwerkvoorschriften (individueel) worden gesteld door gedeputeerde staten bij beschikking. In het tweede lid van de artikelen 11.117 en 11.119 is bepaald in welke gevallen afwijking mogelijk is. Bij de bepalingen waarvan kan worden afgeweken, zijn soms begrenzingen opgenomen die de mate van afwijking bepalen.

Zoals tot uitdrukking komt in het tweede lid van artikelen 11.117 en 11.119, mag van de specifieke zorgplicht die is geregeld in artikel 11.116 van het Bal door de toepassing van maatwerk helemaal worden afgeweken, gezien het wezenlijke karakter van deze plicht. De zorgplicht mag wel worden ingevuld (geconcretiseerd). Als dat invullen tevens afwijken van een concreet artikel in paragraaf 11.3.2 van het Bal zou betekenen, is de eventuele begrenzing van maatwerk bij dat concrete artikel bepalend voor wat er kan. Maatwerk op de zorgplicht zou dus bijvoorbeeld de wijze van kappen kunnen inhouden, zoals voorwaarden over het in te zetten materieel of de aan- en afvoerroute van gevelde bomen. Dergelijk maatwerk is uiteraard alleen aan de orde als dat gebeurt vanwege de oogmerken van 11.112. Als het oogmerk bijvoorbeeld is om hinder te beperken, dan gelden sowieso geen beperkingen voor andere overheden ten aanzien van te stellen regels zolang dat binnen hun taak past. Ter beperking van hinder kan bijvoorbeeld een gemeente regels stellen, waar een activiteit die hinder veroorzaakt aangemerkt kan worden als milieubelastende activiteit. Er is dan geen sprake van maatwerk op afdeling 11.3 van het Bal.

De provincie heeft – los van het niet kunnen afwijken van de specifieke zorgplicht – zeer ruime maatwerkregelmogelijkheden ten aanzien van de specifieke zorgplicht, van de regels over ongewone voorvallen en van heel paragraaf 11.3.2. Met een maatwerkregel kan de provincie ook afwijken van paragraaf 11.3.2, bijvoorbeeld door een generiek kapverbod instellen voor bepaalde categorieën van houtopstanden, ook buiten de randvoorwaarden van artikel 11.128 van het Bal (dat gaat alleen over maatwerkvoorschriften), door de verplichting tot herbeplanten te schrappen of op een andere locatie toe te staan, ook buiten de randvoorwaarden van artikel 11.130 van het Bal (dat gaat alleen over maatwerkvoorschriften), of door een extra meldplicht in te stellen voor activiteiten die artikel 11.131 van de meldplicht uitzondert. Voor maatwerk in individuele gevallen kan de provincie het instrument van het maatwerkvoorschrift inzetten.

Afwijken kan – zoals blijkt uit het voorgaande – zowel een aanscherping als een versoepeling van de algemene regels inhouden. Het bevoegd gezag doet er goed aan bij een versoepeling door een maatwerkregel expliciet te benoemen dat een afwijking van de algemene regels is beoogd, bijvoorbeeld door aan te geven dat een bepaald artikel in een bepaald geval niet van toepassing is. Als dat niet gebeurt, blijven de algemene regels van het Bal van kracht naast de maatwerkregel en moet de facto nog steeds aan de algemene regels worden voldaan. Andere maatwerkregels, die niet afwijken van de algemene regels in afdeling 11.3 maar daarop aanvullen of daaraan een nadere invulling geven, hoeven strikt genomen niet expliciet als maatwerkregel te worden aangeduid.

Als de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is, kunnen provinciale staten geen maatwerkregels stellen, aldus artikel 11.118.

Verwezen wordt verder naar de toelichting bij de artikelen 11.7, 11.8 en 11.9 van het Bal.

Artikel 11.126 (meldplicht vellen houtopstanden), artikel 11.127 (gegevens en bescheiden vellen houtopstanden) en artikel 11.128 (afbakening mogelijkheid maatwerk: kapverbod)

Artikel 11.126 bevat de meldplicht bij het vellen van een houtopstand. Onder «vellen» wordt blijkens de omschrijving van het begrip in de bijlage bij de Omgevingswet verstaan: «rooien of verrichten van andere handelingen die de dood of ernstige beschadiging van een houtopstand tot gevolg kunnen hebben».



De meldplicht is een essentieel onderdeel van het beschermingsregime voor houtopstanden. Zonder melding is immers geen adequaat toezicht op de – tijdige – voldoening aan de herbeplantingsplicht mogelijk en is er geen goed aangrijpingspunt om in voorkomend geval – overeenkomstig artikel 11.128 in samenhang met artikel 11.119, tweede lid, van het Bal – bij maatwerkvoorschrift een kapverbod op te leggen als dat nodig is ter bescherming van bijzondere natuur- of landschapswaarden. Over het algemeen is het de provincie die een dergelijk maatwerkvoorschrift kan stellen en waaraan de melding moet worden gedaan; in sommige gevallen waarin sprake is van een nationaal belang is dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikelen 11.113 en 11.114 van het Bal). Om de volgtijdelijkheid van een en ander helder te maken, in aansluiting op andere meldverplichtingen in het Bal (zie bijvoorbeeld artikel 4.597) en de termijn die voorheen was gesteld in artikel 4.2, tweede lid, van de Regeling natuurbescherming, is opgenomen dat de melding ten minste 4 weken voorafgaand aan het kappen van de houtopstand plaatsvindt. Bij maatwerkregel op grond van artikel 11.117 van het Bal kan de provincie van deze termijn afwijken.

De regels over meldingen zijn gesteld in artikel 11.120 e.v. van het Bal. Provinciale staten kunnen bij omgevingsverordening nadere of afwijkende regels stellen (maatwerkregels), op grond van artikel 11.117 van het Bal; als de minister bevoegd gezag is, kan hij dat doen bij ministeriële regeling op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet.

Als de minister het bevoegd gezag is waaraan een melding voor het geheel of gedeeltelijk vellen van een houtopstand wordt gedaan regelt artikel 11.127 de nadere gegevens en bescheiden die verstrekt moeten worden. Deze gegevens betreffen twee afzonderlijke handelingen die met elkaar samenhangen:

1. het (doen) vellen van een houtopstand; en
2. herbeplanting op dezelfde locatie (artikel 11.129 van het Bal) nadat velling heeft plaatsgevonden.

De in artikel 11.127 gevraagde gegevens en bescheiden geven dan ook inzicht in beide handelingen. Het is belangrijk dat de twee handelingen in evenwicht zijn; zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de houtopstand moet tenminste gelijk blijven. Uit de gegevens en bescheiden moet dit naar voren komen; er moet informatie aangeleverd worden over de kwaliteit en kwantiteit van de te vellen houtopstand en er moet informatie aangeleverd worden over de kwaliteit en kwantiteit van de aan te planten houtopstand.

In een aantal gevallen zal een houtopstand geveld worden als gevolg van een functieverandering van het perceel. In dat geval volgt een afwijking van de hoofdregel waarbij herplant niet meer plaats zal vinden op dezelfde locatie dan waar de velling plaats gevonden heeft. Een dergelijke afwijking van artikel 11.128 wordt op aanvraag van degene die de houtopstand wil vellen door de minister vastgelegd in een maatwerkvoorschrift. Bij de aanvraag van dat maatwerkvoorschrift zal dan moeten worden aangegeven waarom herbeplanten op dezelfde locatie niet mogelijk is en waar en op welke wijze herbeplanten zal plaatsvinden. Het bevoegd gezag zal in de procedure van het maatwerkvoorschrift beoordelen of de kwaliteit en de kwantiteit van de houtopstand tenminste gelijk blijft. Om die reden behoeft bij het verstrekken van gegevens en bescheiden niet te worden ingegaan op de wijze van herbeplanten op de andere locatie, maar moet wel een afschrift van de aanvraag van een maatwerkvoorschrift aan het bevoegd gezag worden verstrekt.

Dit artikel regelt niet de gegevens en bescheiden die moeten worden verstrekt als de provincie bevoegd gezag is voor het vellen en herbeplanten. De provincie kan zelf in de omgevingsverordening bepalen welke gegevens en bescheiden voorafgaand aan het vellen en herbeplanten moeten worden verstrekt. Als provincie dergelijke regels stelt zijn het maatwerkregels. Artikel 11.117 biedt daar ruimte voor.

Artikel 11.129 (plicht tot herbeplanting)

Eerste en tweede lid

De herbeplantingsplicht die op grond van het eerste lid van artikel 11.129 ontstaat na het «vellen» van een houtopstand, is het centrale element voor de instandhouding van het bosareaal en de borging van het natuur- en landschapsbelang. Voor de toelichting op het begrip «vellen» wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 11.126. Het begrip «herbeplanten» is omschreven in onderdeel A van de bijlage bij de Omgevingswet als: «door aanplant, bezaaiing of natuurlijke verjonging of op andere wijze realiseren van een nieuwe houtopstand».

De herbeplantingsplicht verzekert dat elke verdwenen houtopstand in principe binnen drie jaar op dezelfde grond wordt herbeplant, zodat de oppervlakte bos niet afneemt. Voor categorieën van gevallen of voor specifieke gevallen waarin de termijn van drie jaar te kort is, kan bij maatwerkregel of maatwerkvoorschrift op grond van artikel 11.117 of 11.119 van het Bal een uitzondering worden toegelaten.

Ook van de (meldings- en) herbeplantingsplicht zelf kan bij maatwerkregel of maatwerkvoorschrift worden afgeweken. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie dat houtkap plaatsvindt als voorwaarde voor subsidieverlening voor het beheer of de ontwikkeling van de natuur in het kader van het actieve soortenbeleid, of voor de inrichting of het beheer in het natuurnetwerk Nederland. Gewezen wordt ook op de daarnaast geldende algemene uitzonderingen, op grond van artikel 11.131 van het Bal.

De verplichting tot herbeplanting geldt ingevolge het eerste lid niet alleen wanneer houtopstanden zijn geveld, maar ook wanneer deze op een andere wijze teniet zijn gegaan, bijvoorbeeld door brand, storm of onrechtmatig vellen door een derde. De verplichting tot herbeplanting rust telkens bij de rechthebbende van de houtopstand, ook in situaties waar hij zelf niet de hand in het tenietgaan van de houtopstand had. Bij onrechtmatig vellen door een derde ligt het in de rede dat de rechthebbende de door hem geleden schade, verbonden aan de herbeplanting, verhaal op deze derde.

De herbeplanting dient op een bosbouwkundig verantwoorde wijze plaats te vinden, dat wil zeggen gericht op een duurzame instandhouding en ontwikkeling van houtopstanden alsook op een adequate vervulling van de functies van die houtopstanden, en mede gericht op de bodem, het water en de lucht in de omgeving van die houtopstand. Het is uiteraard in eerste instantie aan de rechthebbende zelf om op basis van zijn eigen deskundigheid of deskundigheid van andere die hij heeft ingeschakeld te bepalen wat hiervoor nodig is. Mocht er in de praktijk behoefte bestaan aan een algemeen van toepassing zijnde invulling van dit begrip door provincies, dan kan dat bij maatwerkregels op grond artikel 11.117 van het Bal.

Om de effectiviteit van de herbeplantingsplicht te waarborgen, voorziet het tweede lid in de verplichting van de rechthebbende van de grond om de herbeplanting te vervangen als zij niet binnen drie jaar is aangeslagen.

Derde lid

Aangezien de verplichting tot herbeplanting rust op de rechthebbende van de grond, komt deze verplichting ingeval van overdracht van de grond, of bij een vestiging of overdracht van een beperkt recht op genot van die grond, te rusten bij de nieuwe rechthebbende. Om de bescherming van houtopstanden te waarborgen, is het zaak dat de nieuwe rechthebbende bekend is met deze verplichting. In het derde lid is daartoe een informatieverplichting opgenomen voor de rechthebbende die zijn recht overdraagt. Hij dient de verkrijger op de hoogte te stellen van deze wettelijke verplichting, en dient deze uitdrukkelijk in de akte van levering op te nemen.

Artikel 11.130 (afbakening mogelijkheid maatwerkvoorschrift: herbeplanting)



De herbeplanting vindt in principe plaats op dezelfde plek als waar de verdwenen houtopstand zich bevond (artikel 11.130, eerste lid). Er zijn evenwel situaties denkbaar dat herbeplanting op de oorspronkelijke grond niet meer mogelijk is, bijvoorbeeld als de houtopstand is geveeld ten behoeve van de aanleg van infrastructuur of een bouwwerk. Ook kan beplanting op een andere plaats leiden tot een betere inrichting van het gebied dan ingeval op de oorspronkelijke plaats wordt herbeplant. Gedeputeerde staten kunnen in dergelijke situaties bij maatwerkvoorschrift op grond van artikel 11.119, tweede lid, van het Bal in samenhang met artikel 11.130 een afwijking toestaan van de verplichting om op dezelfde grond te herbeplanten, als de herbeplanting voldoet aan door provinciale staten gestelde regels. Deze regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de kwaliteit en oppervlakte van de andere grond waar de herbeplanting plaatsvindt, en op de te compenseren natuurwaarden van de verdwenen oorspronkelijke houtopstand.

In sommige gevallen, waarin sprake is van een nationaal belang, is de Minister van Landbouwbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op grond van artikel 11.114 van het Bal het bevoegd gezag voor een dergelijk maatwerkvoorschrift.

Voorheen waren de kaders waarbinnen de afwijking kon worden toegestaan geregeld in artikel 4.2, derde lid, van de Regeling natuurbescherming. In het stelsel van de Omgevingswet moeten dergelijke begrenzingen bij algemene maatregel van bestuur plaatsvinden (artikel 4.5, tweede lid, van de Omgevingswet). Deze begrenzingen zijn nu – inhoudelijk ongewijzigd – in artikel 11.130, aanhef en onder b, opgenomen.

Artikel 11.131 (uitzondering op meldplicht vellen houtopstand en plicht tot herbeplanting)

Voor situaties waarvoor een afwijking van de meldplicht en herbeplantingsplicht wenselijk is en die niet worden bestreken door de in artikel 11.131 geregelde generieke uitzondering, is er de mogelijkheid van afwijking bij maatwerkregel of maatwerkvoorschrift op grond van de artikelen 11.117, tweede lid, en 11.119, tweede lid, van het Bal.

In artikel 11.131 is daarnaast een aantal generieke uitzonderingen opgenomen op de herbeplantingsplicht. Deze waren voorheen opgenomen in artikel 4.4, eerste lid van de Wet natuurbescherming, vanuit het streven om tot een grotere werkbaarheid van de regeling voor de bescherming van houtopstanden in samenhang met de regels voor gebiedsbescherming en de soortenbescherming te komen. Tegen die achtergrond heeft het kabinet destijds gezien of voor houtkap ten behoeve van natuurontwikkeling in een uitzondering op de meld- en herbeplantingsplicht kan worden voorzien. Hierbij is ook de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van het lid Jacobi (PvdA) betrokken, waarin de regering wordt verzocht om ingeval van boskap ten gunste van biodiversiteit op de Waddeneilanden de mogelijkheid te bieden dat de herbeplantingsplicht vervalt.

In het bijzonder in en rondom Natura 2000-gebieden kan het in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuurlijke habitats en habitats van soorten noodzakelijk zijn om bos om te vormen tot andere natuur om zo de natuurwaarden die behoren bij de betrokken habitats te realiseren of functies ter ondersteuning van de betrokken soorten – zoals foerageergebieden – te creëren. Een derde van de Natura-2000 gebieden bestaat uit bos, dus omvorming kan regelmatig aan de orde zijn. Het gaat dan om instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, waarvoor het beheerplan voor het betrokken gebied veelal het kader zal bieden. Dergelijke maatregelen worden in samenspraak met alle betrokkenen ingevuld in het kader van het beheerplanproces. Velling maakt vaak deel uit van een samenhangend pakket aan maatregelen. In de Natura 2000-gebieden Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux en Strabrechtse Heide & Beuven is bijvoorbeeld in het verleden jaarlijks kleinschalig geplagd, worden diverse begrazingsmethoden toegepast en is bos gekapt. Hierdoor moet de natte heide worden hersteld en moet vergrassing van de droge en vochtige heidevegetaties worden tegengegaan. Het vellen van bos draagt substantieel bij aan het herstel van de waterhuishouding in deze gebieden ten behoeve van de instandhouding en het herstel van habitattypen. Velling van bos kan ook een mitigerende maatregel zijn die als voorwaarde is verbonden aan een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, ter voorkoming van mogelijk significante effecten voor een Natura 2000-gebied.

De omvorming van houtopstanden in andere natuurwaarden kan verder eveneens aan de orde zijn als voorwaarde voor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, ingeval wordt voorzien in compensatie op een andere plek. Voorts kan het wenselijk zijn houtopstanden te vellen voor de aanleg van brandgangen met het oog op brandpreventie, wat van wezenlijk belang is voor het bos- en natuurbehoud.

Een te strikte toepassing van de herbeplantingsplicht zou in de genoemde situaties natuurbehoud en -ontwikkeling afremmen en economische ontwikkelingen onnodig kunnen belemmeren. De uitzonderingen in artikel 11.131 voorkomen dat. De generieke uitzonderingen voorkomen dat telkens voor dit soort situaties individuele afwijkingen bij maatwerkvoorschrift moeten worden aangevraagd en dragen bij aan de gewenste vermindering van bestuurlijke en administratieve lasten. Een verantwoorde afweging daarbij is verzekerd. Het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor de instandhoudingsmaatregelen, de passende maatregelen en vergunningverlening ten aanzien van Natura 2000-gebieden en het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten, is hetzelfde bevoegd gezag dat normalerwijze – ingeval niet in een generieke uitzondering zou worden voorzien – gaat over het maatwerkvoorschrift waarbij afwijking van de meldings- en de herbeplantingsplicht wordt toegestaan, over het algemeen gedeputeerde staten.

De in het eerste lid, onder e, voorziene vrijstelling voor de kap van een tijdelijke houtopstand die in samenhang met een activiteit van nationaal belang in de zin van artikel 4.12 van het Ob is aangelegd en die van tevoren als tijdelijke houtopstand was aangemeld bij de Minister van Landbouwbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is een voortzetting van de regeling die voorheen was opgenomen in artikel 4.3 van de Regeling natuurbescherming.

Ten aanzien van het in het tweede lid gebruikte begrip «gedragscode» en de achtergronden daarbij wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 11.45 van het Bal. In gedragscodes van het tweede lid gaat het om gedragscodes die een zorgvuldige omgang met houtopstanden borgen. Zij moeten voldoen aan de in het derde lid gestelde eisen.

Ten aanzien van het begrip «boskern» in het derde lid, onder b wordt opgemerkt dat dit begrip is overgenomen uit artikel 2, tweede lid, onder d, van het Koninklijk Besluit van 20 juni 1962, houdende regelen ten aanzien van de verplichting tot herbeplanting, bedoeld in artikel 3 van de Boswet. Staand beleid is dat onder dit begrip wordt verstaan een min of meer aaneengesloten houtopstand met in totaal een oppervlakte van circa 5 hectare bos.⁵⁸² Van belang is of ook optisch sprake is van een eenheid. Een scheiding door een sloot, een dam of een weg leidt op zich niet tot de conclusie dat het totale bosareaal dan niet langer als een boskern kan worden beschouwd; zo kunnen boomkronen over de sloot of weg heen elkaar raken waardoor optisch de eenheid niet is doorbroken. Stroken onder en naast bestaande hoogspanningsverbindingen die in het verleden in overeenstemming met de Wet natuurbescherming of de Boswet zijn ontdaan van houtopstanden en die worden onderhouden met het oog op het kort houden van de beplanting, zodat geen gevaarlijke situaties ontstaan door contact met hoogspanningsverbindingen, vormen optisch over het algemeen geen geheel met een boskern en zijn dus ook niet als onderdeel van een boskern te beschouwen. Een houtvrije strook staat – evenals het geval is bij brandgangen of enkele weilanden of akkers in een bos – evenwel niet per se in de weg aan het feit dat de aan weerszijden, direct aan de strook grenzende bebouwing tezamen als één boskern kan worden beschouwd. Los van de optische aspecten, wordt er in dit verband ook op gewezen dat het in samenhang functionerende ecologische systeem door dergelijke stroken niet wordt doorbroken.

10.4 Instructieregels met het oog op natuurbescherming Toelichting Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet

Inleiding



Het natuurnetwerk Nederland is een samenhangend landelijk ecologisch netwerk, dat is gericht op de bescherming, de instandhouding en zo nodig het herstel van een gunstige staat van instandhouding van soorten dieren en planten, van typen natuurlijke habitats en van leefgebieden van soorten die van nature in Nederland voorkomen. Het gaat daarbij onder meer om soorten, habitattypen en leefgebieden die vallen onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn of de habitatrichtlijn, en om met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten die zijn geplaatst op de nationale «rode lijsten».

Artikel 1.12, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming bevat de taak voor de provincies om in gezamenlijkheid het natuurnetwerk Nederland te ontwikkelen en in stand te houden en om in elke provincie gebieden aan te wijzen die tot het netwerk behoren. Afdeling 7.3 van dit besluit bevat op dit punt nadere instructieregels gericht tot de provincies. Het gaat deels om getrapte instructieregels: eisen die de provincies moeten stellen waaraan andere overheden moeten voldoen. De grote wateren (Noordzee, Waddenzee, Eems, Dollard, IJsselmeer, Deltawateren en de grote rivieren) maken ook onderdeel uit van het natuurnetwerk Nederland. Op deze wateren zijn de instructieregels van afdeling 7.3 van dit besluit echter niet van toepassing. De verantwoordelijkheid voor het beheer van deze wateren ligt bij het Rijk.

De instructieregels schrijven voor dat de provincie bij of krachtens omgevingsverordening gebieden aanwijst die het natuurnetwerk Nederland vormen. Bij of krachtens omgevingsverordening worden ook de wezenlijke kenmerken en waarden van die gebieden vastgesteld. Bij omgevingsverordening worden door de provincies regels gesteld in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van deze kenmerken en waarden. De regels moeten onder meer achteruitgang van de kwaliteit en oppervlakte van het netwerk voorkomen, het behoud van samenhang tussen de gebieden van het netwerk verzekeren en verzekeren dat tijdig adequate compensatie plaatsvindt van eventuele nadelige gevolgen van activiteiten; maar waar nodig moeten de regels ook zijn gericht op herstel, verbetering en uitbreiding van het netwerk en van wezenlijke kenmerken en waarden van dat netwerk. Provincies hebben de bevoegdheid om verdergaande eisen te stellen dan voorzien in afdeling 7.3 van dit besluit.

Concept van het natuurnetwerk, verantwoordelijkheden, kaders en monitoring

Het concept van het natuurnetwerk Nederland is geïntroduceerd met het Natuurpact, dat door de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken op 18 september 2013 is aangeboden aan de Tweede Kamer. Het is in de plaats gekomen van het eerdere concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

In vergelijking met het nationaal beleid voor de EHS, zoals verwoord in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, richt het beleid voor het natuurnetwerk Nederland zich meer op kwaliteit, op grotere natuurgebieden en op het realiseren van natuurlijke verbindingen met omliggende gebieden. Het natuurnetwerk Nederland is geen doel op zichzelf, maar een waardevol instrument voor het versterken van de natuur in Nederland. Het gaat hierbij om het realiseren van grotere aaneengesloten oppervlakten die verbonden zijn met de grote ecosystemen. Het is een concept dat niet statisch is, maar dat zich verder ontwikkelen kan, en waarbij de basis en de inzet vanuit de streek komen. Waar mogelijk wordt de combinatie gezocht met andere sectoren die bijdragen aan welzijn, zoals landbouw, water, recreatie en gezondheid.

Zoals in het Natuurpact is aangegeven, is het Rijk verantwoordelijk voor de kaders en ambities van het natuurnetwerk Nederland en zijn de provincies verantwoordelijk voor de invulling en de concretisering ervan.

In het Natuurpact zijn kaderstellende ambities voor de ontwikkeling en het beheer van natuur in Nederland vastgelegd voor de periode tot en met 2027. Daarnaast golden al de instructieregels van titel 7.10 van het toenmalige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) ter bescherming van de voormalige EHS, welke ook van toepassing zijn geworden op het natuurnetwerk Nederland.

Bij de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Wet natuurbescherming is door de regering aangegeven dat de met het Barro geboden bescherming gecontinueerd zal worden, ook na inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet. Uiteraard moet daarbij recht gedaan worden aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies, zoals deze voortvloeit uit de decentralisatieafspraken op het vlak van het natuurbeleid en het gebiedsgerichte beleid, neergelegd in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact.

Deze verantwoordelijkheidsverdeling brengt met zich dat in de instructieregels het resultaat waarop het Rijk de provincies kan aanspreken centraal moet staan. De wijze waarop dit resultaat het beste kan worden behaald staat primair ter beoordeling van de provincies, die op dit punt een grote mate van beleidsvrijheid hebben. Als een provincie in gebreke blijft het resultaat te bereiken zal het Rijk de provincie daarop – in overeenstemming met de afspraken in het kader van het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact – aanspreken en kan het Rijk zo nodig gebruik maken van de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht als geregeld in de Provinciewet en de Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en provincies is in dit besluit – in navolging van het toenmalige Barro – gekozen voor getrapte instructieregels, waarbij wordt voldaan aan het uitgangspunt «decentraal, tenzij». De verantwoordelijkheid van de provincies hangt samen met de regierol die zij hebben bij de realisatie van het gebiedsgericht beleid en betreft de verzekering van de totstandkoming, het beheer, de bescherming en de verdere ontwikkeling van het natuurnetwerk Nederland. De verantwoordelijkheid van het Rijk hangt samen met het feit dat het hier gaat om een landelijk, provinciegrensoverschrijdend, samenhangend ecologisch netwerk dat een essentieel instrument is voor de realisatie van landelijke en internationale biodiversiteitsdoelstellingen. Op deze internationale doelstellingen is het Rijk aanspreekbaar. Om het nationale belang zeker te stellen bepaalt het Rijk ambities en stelt het kaders, onder meer in de vorm van instructieregels en bestuurlijke afspraken. Waar het te realiseren resultaat voorop heeft te staan, beperken de instructieregels in afdeling 7.3 van dit besluit zich tot de eerdergenoemde aspecten om dit te bereiken: de identificatie bij provinciale verordening van de relevante natuurwaarden die tot het natuurnetwerk Nederland behoren (aanwijzing, begrenzing, benoeming wezenlijke kenmerken en waarden; artikelen 7.6 en 7.7), het stellen van regels gericht op het doel van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van het netwerk (artikel 7.8, eerste lid) en de verzekering dat geen achteruitgang van de kwaliteit en de oppervlakte van het netwerk plaatsvinden (artikel 7.8, tweede lid). Daarnaast zijn in het Natuurpact de volgende specifieke, kaderstellende bestuurlijke afspraken over het natuurnetwerk gemaakt:

- Er dient te worden gezorgd voor extra hectares natuur, waarmee de natuurgebieden robuuster worden gemaakt. Naast extra verwerving worden in deze periode vooral ook de al eerder verworven, maar nog niet ingerichte gronden, alsnog ingericht. Het is de ambitie om tot en met 2027 in ieder geval het dubbele van de ontwikkelopgave uit het Bestuursakkoord Natuur te realiseren. Concreet betekent dit dat in de periode 2011 tot met 2027 minimaal 80.000 hectare natuur wordt ingericht. Bij brief van 18 december 2015 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken de Tweede Kamer geïnformeerd over de begrenzing en de voortgang van de realisatie van het natuurnetwerk Nederland.

- Er dienen belangrijke natuurlijke verbindingen tot stand gebracht te worden, die zorgen voor een veerkrachtig netwerk. Het gaat hier om natuurlijke verbindingen tussen natuurgebieden in Nederland en natuurgebieden over de grens en om de verbinding met de grote watersystemen (grote rivieren, Zuidwestelijke Delta, Waddengebied en de Noordzeekustzone).

- Particuliere beheerders en natuurorganisaties worden in staat gesteld om de vastgestelde doelen voor het beheer van het bestaande en ontwikkelde natuurnetwerk Nederland efficiënt te bereiken. Aan beheerders en grondeigenaren wordt een substantiële eigen bijdrage gevraagd in verwerving en inrichting. De hoogte daarvan is ook afhankelijk van de verdienmogelijkheden die samengaan met de natuur die wordt nagestreefd.

Bij de vormgeving van het natuurnetwerk Nederland wordt gezocht naar een goede balans tussen planologische duidelijkheid en voldoende flexibiliteit voor aanpassing aan mogelijkheden, beperkingen en ruimtelijke ontwikkelingen. Gebieden waarvan voorzien is dat de realisatie de komende jaren met voorrang plaatsvindt, worden effectief beschermd. In gebieden daarbuiten met mogelijkheden voor natuurontwikkeling mogen gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden voor de bestaande functies niet vanwege het natuurnetwerk Nederland worden beperkt. De concrete invulling van dergelijke gebieden zal afhankelijk zijn van het planologische beleid van de desbetreffende provincie. Met maatschappelijke partijen zullen de provincies nader uitwerken hoe het begrip kwaliteit in deze context wordt ingevuld. Bij die uitwerking wordt rekening gehouden met de internationale verplichtingen, de ontwikkeling van leefgebieden en soorten en de waardering door de samenleving. Uitgangspunt is dat de uitwerking geen extra monitoringsinspanningen met zich brengt, maar dat gebruik gemaakt wordt van bestaande monitoringsgegevens.

Over de monitoring hebben Rijk en provincies in het kader van het Natuurpact afspraken gemaakt. Volgens deze afspraken bespreken de provincies en het Rijk op bestuurlijk niveau jaarlijks de voortgang van de realisatie van de ambities van het Natuurpact – waaronder die voor het natuurnetwerk Nederland – en de eventuele knelpunten daarbij. Het kabinet informeert de Tweede Kamer jaarlijks over de voortgang op basis van de informatie die provincies beschikbaar stellen. In het licht van de gedecentraliseerde verantwoordelijkheid voor de uitvoering en invulling van het natuurbeleid, hebben de provincies het voortouw in de monitoring van en informatieverschaffing over de staat en de omvang van de natuur. In gezamenlijkheid hebben zij hiervoor een aanpak ontwikkeld, die onder meer voorziet in een jaarlijkse provinciale voortgangsrapportage op basis waarvan het bestuurlijke gesprek tussen provincies en Rijk plaatsvindt. Om de ontwikkelingen extern en wetenschappelijk te toetsen is ook voorzien in een driejaarlijkse evaluatie van het gevoerde beleid door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), in opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de provincies gezamenlijk.

Over de invulling van de monitoring en rapportage over de voortgang van de realisatie van het natuurnetwerk aan de Tweede Kamer heeft de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken de Kamer geïnformeerd bij brieven van 22 maart en 4 juli 2016. Het eerste driejaarlijkse evaluatierapport van het Natuurpact heeft de staatssecretaris bij brief van 25 januari 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden. Onderdeel van het natuurnetwerk Nederland zijn de Natura 2000-gebieden, waarvoor op grond van de Wet natuurbescherming een aanvullend, specifiek beschermingsregime geldt (zie hierna). In het Natuurpact is over deze gebieden in aanvulling op het voorgaande het volgende afgesproken:



- De watercondities voor de Natura 2000-gebieden worden samen met de waterschappen zo verbeterd dat de gewenste kwaliteit van de natuur gewaarborgd wordt.
- In de Natura 2000-gebieden wordt het herstelbeheer uitgevoerd dat noodzakelijk is om te voldoen aan de internationale afspraken en om in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof ontwikkelingsruimte voor bedrijven en infrastructuur veilig te stellen.

Regels over compensatie en wijziging begrenzing

In het toenmalige Barro werd een significante aantasting van het natuurnetwerk Nederland toegelaten als er sprake was van een groot openbaar belang en er geen reële alternatieven waren, mits verzekerd was dat de negatieve effecten worden beperkt en de overblijvende effecten gecompenseerd worden. Voor natuur die geldt als compensatie, gold daarbij als voorwaarde dat deze wordt meebegrensd als onderdeel van het natuurnetwerk, zoals destijds ook in de nota van toelichting bij de opname van deze voorziening in het Barro was opgenomen.

De Algemene Rekenkamer heeft aanbevelingen ter verbetering van de bescherming en compensatienatuur gedaan. Eén van de aanbevelingen was dat de bescherming en daarmee het duurzaam voortbestaan en de kwaliteit van compensatienatuur gewaarborgd moeten worden. Het kabinet heeft destijds aangegeven deze aanbeveling mee te nemen in de AMvB's die op grond van de Omgevingswet worden vastgesteld. Het gaat dan meer specifiek om de instructieregel die is opgenomen in dit besluit.

Meer recent heeft ook de Tweede Kamer zich uitgesproken over het onderwerp van de compensatie. In een door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Van Veldhoven wordt de regering verzocht ervoor te zorgen dat hoogwaardige compensatie wordt gewaarborgd en om te borgen dat natuurorganisaties worden betrokken bij het beoordelen van die kwaliteit.

Aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de motie-Van Veldhoven is op de volgende wijze invulling gegeven.

Artikel 7.8 van het besluit stelt in het eerste lid voorop dat elke provincie regels over het natuurnetwerk moet stellen die niet alleen het belang dienen van de bescherming en instandhouding van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk maar nadrukkelijk ook het belang van de verbetering en ontwikkeling van die waarden. In het tweede lid van het artikel is – onverminderd de in het eerste genoemde andere doelen waarop de regels moeten zijn gericht – het behoud van het netwerk, kwantitatief en kwalitatief, als absolute ondergrens voor de te bieden bescherming opgenomen: de provinciale regels moeten voorkomen dat de kwaliteit en oppervlakte van het netwerk achteruitgaan en verzekeren dat de samenhang tussen de gebieden van het netwerk behouden blijft. Het gaat hier om resultaatsverplichtingen. De verplichting om achteruitgang te voorkomen betreft overigens elke achteruitgang van de kwaliteit of de oppervlakte voor zover het gaat om wezenlijke kenmerken en waarden en geeft invulling aan het standstill-beginsel.

Artikel 7.8, tweede lid, bepaalt over compensatie expliciet dat de door de provincies te stellen regels moeten verzekeren dat activiteiten met nadelige gevolgen voor de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk alleen kunnen worden toegelaten als de nadelige gevolgen tijdig gecompenseerd worden, zodanig dat de samenhang, oppervlakte en kwaliteit van het netwerk verzekerd blijven. Tijdig betekent niet dat al voorafgaand aan de ingreep compensatienatuur moet zijn gerealiseerd; naar haar aard kan het bij natuur immers enige tijd vergen voordat de te compenseren natuurwaarden weer in gelijke mate aanwezig zijn. Wel moet het besluit dat de ingreep toelaat borgen dat in verband met de ingreep zodanige maatregelen getroffen worden dat de samenhang, oppervlakte en kwaliteit van het netwerk per saldo niet in het geding komen.

De formulering van de aan de compensatie te stellen eisen is verhelderd ten opzichte van het regime van het Barro, waar nu zowel het vereiste van tijdigheid als het te bereiken resultaat geëxpliciteerd worden. Dit resultaat stelt conform de aangehaalde motie-Van Veldhoven hoge eisen aan de compensatie: ten aanzien van de drie genoemde aspecten – samenhang, oppervlakte, kwaliteit – moet behoud zijn geborgd, wat ook betekent dat de natuurwaarden die bij wijze van compensatie worden versterkt of gecreëerd uit een oogpunt van de te realiseren biodiversiteitsdoelstellingen gelijkwaardig moeten zijn aan de natuurwaarden die nadelige effecten ondervinden van de activiteit; dat brengt uiteraard ook mee dat als compensatie geboden moet worden door realisatie van nieuwe natuur buiten het huidige netwerk, deze natuur tijdig door de provincie conform artikel 7.6 van dit besluit wordt aangewezen en begrensd als onderdeel van het natuurnetwerk. Tegelijk wordt – in aansluiting op de regierol die de provincie ook volgens de Algemene Rekenkamer moeten hebben en die inmiddels is geëxpliciteerd in artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming – de provincie de ruimte gelaten om af te wegen welke regels zij aangewezen acht om dit resultaat te borgen. De wettelijke zorgplicht die is opgenomen in artikel 7.1 van de Omgevingswet betekent overigens dat compensatie alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde kan zijn: uitgangspunt is dat nadelige effecten van activiteiten worden voorkomen.

Wat betreft het tweede element van de motie-Van Veldhoven – de betrokkenheid van natuurorganisaties bij de kwaliteit van de compensatie – is van belang dat participatie, inspraak of bezwaar deel uitmaakt van de totstandkomingsprocedure van de besluiten over de projecten en activiteiten waaraan de verplichting tot compensatie is verbonden. Onder meer het omgevingsplan en het projectbesluit worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Maatschappelijke organisaties, zoals de natuur- en milieuorganisaties, kunnen in die procedure zienswijzen indienen over de ontwikkelingsmogelijkheden. De regering vindt brede betrokkenheid gedurende de gehele besluitvorming van groot belang. Dit gebeurt in de praktijk ook steeds meer. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben er belang bij dat hun ideeën en alternatieve tijdig bij de besluitvorming worden betrokken. Zij kunnen waardevolle alternatieve oplossingsrichtingen aandragen. Op grond van het Omgevingsbesluit moet bij het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Daaronder zijn ook de natuurorganisaties begrepen.

In het licht van de keuze om in de instructieregels het te realiseren resultaat centraal te stellen, past het niet meer om – zoals nog in het Barro geschiedde – afzonderlijk regels te stellen over de voorwaarden waaronder de begrenzing van het natuurnetwerk kan worden aangepast. De in het Barro aan herbegrenzing gestelde voorwaarden worden volledig gedekt door de eisen waaraan het resultaat als omschreven in artikel 7.8, tweede lid, van dit besluit moet voldoen. Feitelijk stond dit resultaat in het Barro ook voorop en waren de overige criteria, zoals een «betere planologische inpassing» van het netwerk, weinig onderscheidend; bovendien is het oordeel wat een betere inpassing is primair aan de provincies.

De door Rijk en provincies in 2007 opgestelde «spelregels EHS» – een beleidskader voor de toepassing van het compensatiebeginsel, de EHS-saldobenadering en het herbegrenzen van de EHS – zijn als zodanig achterhaald, gezien de vervanging van het concept van de EHS door het concept van het natuurnetwerk Nederland, gezien de sturingsfilosofie volgens welke het Rijk de provincies enkel aanspreekt op het «wat» en niet op het «hoe» en gezien de wijze waarop de instructieregels in dit besluit zijn geformuleerd. Een vergelijkbaar, door de provincies op te stellen beleidskader kan evenwel ook in de toekomst een belangrijk instrument zijn om een eenduidige toepassing van de provinciale regels in de praktijk te verzekeren. Het is aan de provincies om te beslissen of zij op individueel provinciaal niveau een dergelijk beleidskader wenselijk vinden en inhoud willen geven, of dat zij – met het oog op een samenhangende aanpak – behoefte hebben aan een gezamenlijk beleidskader.

Verhouding met gebieds- en soortenbescherming

De Wet natuurbescherming kent voor Natura 2000-gebieden een specifiek aanvullend beschermingsregime, in overeenstemming met de eisen die de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn op dit punt stellen. Eén van de verschillen met het specifieke beschermingsregime zoals dat uit de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn voortvloeit voor Natura 2000-gebieden is dat de bescherming van het natuurnetwerk Nederland, voor zover dat niet ook Natura 2000-gebied is, als zodanig geen externe werking kent. De instructieregels over het natuurnetwerk Nederland in afdeling 7.3 van dit besluit zien dus alleen op het toelaten van activiteiten binnen het natuurnetwerk Nederland.

Bescherming van afzonderlijke plant- en diersoorten is nodig om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen. Op dit punt gelden ook de verplichtingen op grond van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn en de internationale biodiversiteitsverdragen. Soortenbescherming vindt plaats binnen en buiten het natuurnetwerk Nederland en kan de vorm hebben van wet- en regelgeving, maar ook van fysieke maatregelen die bescherming, vestiging of uitbreiding van een soortenpopulatie stimuleren. Soortenbescherming kan worden versterkt door fysieke maatregelen ten behoeve van soorten zoveel mogelijk «mee te laten liften» met de ontwikkeling, de inrichting en het beheer van het natuurnetwerk Nederland, het agrarisch natuurbeheer door collectieven en de opgaven in het kader van Natura 2000, de kaderrichtlijn water en de in het Besluit natuurbescherming geregelde Programmatische Aanpak Stikstof.



4.2 Algemene instructieregels voor natuur

4.2.1 Algemeen

In een nieuwe paragraaf 3.7.1 van het Bkl worden met het aanvullingsbesluit een tweetal algemene instructieregels op het vlak van natuurbescherming opgenomen, onder meer ter uitvoering van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Het betreft instructieregels over taken en bevoegdheden als bedoeld in artikel 2.25, eerste lid, onder b, van het Bkl. De eerste instructieregel legt als uitgangspunt vast dat bij de te treffen maatregelen en te nemen besluiten met het oog op natuurbescherming door het bevoegde gezag rekening moet worden gehouden met onder meer de sociaaleconomische belangen. De tweede instructieregel legt bij gedeputeerde staten van de provincies de verantwoordelijkheid neer om actieve maatregelen te treffen om te verzekeren dat soorten en habitats overeenkomstig de internationaalrechtelijke verplichtingen in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht. Deze regels worden in de paragrafen 4.2.2 en 4.2.3 nader toegelicht.

4.2.2 Rekening houden met sociaaleconomische belangen

In artikel 2 van de vogelrichtlijn en artikel 2 van de habitatrichtlijn is – in iets verschillende bewoordingen – als algemeen uitgangspunt vastgelegd dat bij de op grond van die richtlijnen genomen maatregelen rekening wordt gehouden met de belangen (in de richtlijn «vereisten» genoemd) op economisch, sociaal en cultureel gebied, en ook met de regionale en lokale bijzonderheden. In artikel 1.10, derde lid, van de voorheen geldende Wet natuurbescherming was dit uitgangspunt overgenomen. Het werd daar van toepassing verklaard op alle op grond van die wet genomen maatregelen, ook op maatregelen ter bescherming van de natuur die niet onmiddellijk samenhangen met de genoemde richtlijnen.

Met de instructieregel die is opgenomen in het Bkl wordt het uitgangspunt nu ook verankerd in het stelsel van de Omgevingswet, voor de uitoefening van taken en bevoegdheden met het oog op natuurbescherming. Dat sluit goed aan op de doelstelling van de Omgevingswet, namelijk dat bij de invulling van taken en de inzet van de bevoegdheden en instrumenten zoveel mogelijk een integrale afweging plaatsvindt van alle betrokken belangen. De bewoordingen zijn iets aangepast – gegeven de specifieke betekenis die het begrip «vereisten» in het stelsel van de Omgevingswet heeft is dat begrip vervangen door «belangen» – maar de inhoudelijke betekenis is ongewijzigd.

Het in artikel 2 van beide richtlijnen verankerde algemene principe van het rekening houden met de belangen op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden, betreft de wijze waarop het hoofddoel – het bevorderen van het behoud van de biologische diversiteit – wordt gerealiseerd, maar kan geen afbreuk doen aan het hoofddoel zelf. Dat komt ook tot uitdrukking in de derde overweging van de habitatrichtlijn: «Overwegende dat deze richtlijn bijdraagt tot het algemene doel van een duurzame ontwikkeling, aangezien zij tot hoofddoel heeft, met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied, het behoud van de biologische diversiteit te bevorderen (...)».

Voor zover maatregelen of besluiten dienen ter uitvoering van de richtlijnen, moet er los van het voorgaande rekening mee worden gehouden dat er besluiten zijn waarbij overeenkomstig de richtlijnen uitsluitend bepaalde criteria een rol mogen spelen, of waarvoor op grond van de richtlijnen een specifiek toetsingskader geldt, dat geen – verdergaande – afwijking toelaat:

- bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden mogen uitsluitend de in de richtlijnen verankerde, ecologisch bepaalde criteria een rol spelen (zie hierna paragraaf 4.3.1.2);
- voor de belangenafweging bij de verlening van een omgevingsvergunning voor projecten met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden en voor de vaststelling van plannen met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden geldt overeenkomstig artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn een specifiek toetsingskader (zie hierna paragraaf 4.3.1.5);
- voor de verlening van omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten waarmee een afwijking wordt toegestaan van de soortenbeschermingsbepalingen van de vogelrichtlijn en van de habitatrichtlijn geldt op grond van die richtlijnen een specifiek toetsingskader (zie hierna paragraaf 4.4).

4.2.3 Actieve maatregelen voor behoud en herstel van de biodiversiteit

In paragraaf 2.1.5 van deze nota van toelichting is al aangegeven dat voor het bereiken van de biodiversiteitsdoelstellingen actieve beschermingsmaatregelen zijn vereist en dat Nederland ook internationaalrechtelijk verplicht is om daar invulling aan te geven. Deze beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen in aanvulling op het verbieden van voor dieren en planten schadelijke handelingen. Dit volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die in paragraaf 2.1.5 is aangehaald. Het Hof heeft daarin uitgesproken dat de plicht tot het treffen van de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming voor soorten van communautair belang op grond van artikel 12, eerste lid, van de habitatrichtlijn, niet alleen inhoudt dat lidstaten een volledig rechtskader met die verboden dienen in te stellen, maar ook dat zij gehouden zijn om concrete en specifieke beschermingsmaatregelen ten uitvoer te leggen. Het Hof heeft bovendien geoordeeld dat het systeem van strikte bescherming het nemen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen veronderstelt. De artikelen 2 en 3 van de vogelrichtlijn vereisen ook voor vogels actieve maatregelen voor de bescherming en het herstel en de verbetering van populaties, biotopen en leefgebieden. Zo nodig betekent dat het weer aanleggen van vernietigde biotopen of het aanleggen van nieuwe biotopen. De aangehaalde biodiversiteitsverdragen bevatten soortgelijke verplichtingen.

Zoals is aangegeven in paragraaf 2.8 van de memorie van toelichting bij het toenmalige voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, is een wettelijke verankering van de verplichting tot het treffen van actieve beschermingsmaatregelen gewenst, ook met het oog op een adequate omzetting van de internationale verplichtingen op dit punt. Voorheen was deze verplichting neergelegd in artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming. Daarbij was de verantwoordelijkheid voor het treffen van de maatregelen belegd bij de provincies, in overeenstemming met het Bestuursakkoord natuur. In lijn hiermee is in de Omgevingswet als provinciale taak benoemd: «het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, overeenkomstig de internationaalrechtelijke verplichtingen.»

De Omgevingswet verplicht daarnaast tot het bij algemene maatregel van bestuur stellen van instructieregels over «de maatregelen die moeten worden getroffen voor het behoud of herstel van de staat van instandhouding van diersoorten, plantensoorten, biotopen en habitats ter voldoening aan internationaalrechtelijke verplichtingen» en «over de aanwijzing en bescherming van gebieden, behorende tot het natuurnetwerk Nederland, voor zover noodzakelijk ter voldoening aan internationaalrechtelijke verplichtingen». Beide onderdelen maakten voorheen deel uit van respectievelijk het eerste en het tweede lid van artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming.



Afdeling 7.3 van het Bkl bevat al de instructieregels over de omgevingsverordening met betrekking tot het natuurnetwerk Nederland, zoals vereist op grond van artikel 2.31a, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet; in paragraaf 10.4 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn deze regels toegelicht. Het aanvullingsbesluit voorziet daarom alleen in regels voor een adequate, beleidsneutrale overgang van de algemene verplichting van artikel 1.12, eerste lid, van de voormalige Wet natuurbescherming naar het stelsel van de Omgevingswet, naast de specifieke instructieregel over het treffen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor Natura 2000-gebieden conform het voorheen geldende artikel 2.2 van de Wet natuurbescherming. Over de met het natuurbeleid te realiseren ambities hebben Rijk en provincies nadere afspraken gemaakt in het zogenoemde Natuurpact, waarbij ook de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies is verduidelijkt en afspraken zijn gemaakt over de monitoring van de realisatie van de ambities. Rijk en provincies hebben afgesproken dat de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn, internationale biodiversiteitsdoelen en rode lijsten leidend zijn voor de inspanningen van de provincies. Het Rijk zal een provincie alleen aanspreken als niet is voldaan aan de afspraken over een gerichte inzet voor deze doelstellingen van de voor de uitvoering overeengekomen middelen. Als een rechter een provincie opdraagt aanvullende instandhoudingsmaatregelen te treffen die een buitensporig financieel beslag betekenen, treden provincie en Rijk met elkaar in overleg over mogelijke vrijwaring van de betreffende provincie door het Rijk en om tot een oplossing te komen. Het Rijk zelf blijft uiteraard in Europees verband volledig aanspreekbaar op de resultaatsverplichting van de vogel- en habitatrictlijn, namelijk het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de onder de reikwijdte van de richtlijnen vallende habitats en soorten.

De actieve beschermingsmaatregelen behoren tot de maatregelen waarmee deze ambities op het punt van de internationaalrechtelijke biodiversiteitsverplichtingen worden ingevuld. De provincies hebben aanzienlijke ruimte om voor de invulling van de actieve beschermingsmaatregelen eigen beleid te voeren («vrij medebewind»). Een effectieve inzet vereist een provinciegrensoverschrijdende aanpak. De doelstellingen gelden bovendien op landelijk niveau. Daarom is in de betrokken bepaling van het Bkl tot uitdrukking gebracht dat weliswaar elke provincie verantwoordelijk is voor de in de eigen provincie te treffen maatregelen, maar dat wel sprake moet zijn van een aanpak van de provincies gezamenlijk om de landelijke biodiversiteitsdoelstellingen te realiseren.

Voor het treffen van actieve beschermingsmaatregelen beschikken de provincies over een veelheid van instrumenten. Te denken valt aan: planologische instrumenten, landinrichting, programma's en een programmatische aanpak, subsidieverlening, grondverwerving, overeenkomsten en maatregelen in het kader van het agrarisch natuurbeheer. Bij de programma's zij opgemerkt dat deze gelet op de brede reikwijdte van het programma als voorzien in de Omgevingswet, ook de strekking kunnen hebben als voorheen voorzien in artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming, en dus bijvoorbeeld kunnen worden ingezet voor het enkele doel om de staat van instandhouding van een soort of habitatype te versterken, niet alleen binnen Natura 2000-gebieden maar ook daarbuiten.

De provinciale omgevingsvisie is bij uitstek het kader waarbinnen afwegingen over de in te zetten instrumenten en doelen op het vlak van de bescherming van de biologische diversiteit gemaakt kunnen worden, met inbreng van de relevante maatschappelijke actoren en andere overheden.

De voorheen in artikel 1.12, derde lid, van de Wet natuurbescherming voorziene mogelijkheid om «bijzondere provinciale natuurgebieden» en «bijzondere provinciale landschappen» aan te wijzen, is al gecontinueerd op wetsniveau en behoeft dus geen omzetting meer via dit aanvullingsbesluit. De in artikel 1.12, vierde lid, van de toenmalige Wet natuurbescherming neergelegde specifieke monitoringsplicht en de daar eveneens verwoorde rapportageplicht inzake het natuurnetwerk Nederland, zijn met onderhavig aanvullingsbesluit omgezet in het nieuwe artikel 10.36d Ob.

Omgevingswet

§ 3.2.4 Programmatische aanpak

Artikel 3.14 (toepassingsbereik programmatische aanpak)

Eerste en tweede lid

Voor het voldoen aan een omgevingswaarde of het bereiken van een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, waarvoor door het Rijk of de provincie instructieregels zijn gesteld of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningplichtige activiteiten gelden, kan de programmatische aanpak worden toegepast. Bij de laatste categorie doelstellingen gaat het in feite om materiële beslisnormen, waarmee door een ander bestuursorgaan bij bijvoorbeeld het besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor omgevingsvergunningplichtige activiteiten rekening moet houden (zie ook paragraaf 4.3.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Het is aan het bestuursorgaan dat het programma vaststelt, om te bepalen in hoeverre de inzet van het instrument programmatische aanpak in een bepaalde situatie geschikt is (zie ook paragraaf 4.2.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken, kan ervoor kiezen om voor die bepaalde omgevingswaarde of die doelstelling de programmatische aanpak toe te staan. Een programma dat een programmatische aanpak bevat is, evenals andere programma's uit hoofdstuk 3, erop gericht om aan een omgevingswaarde te voldoen of die andere doelstelling te bereiken. Het programma kent ook een specifieke juridische functie: als een programma als bedoeld in deze paragraaf is vastgesteld, vindt de manier waarop de omgevingswaarde of die andere doelstelling bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid van een bestuursorgaan wordt betrokken plaats op een bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur voor dat programma bepaalde wijze. Met inachtneming van de bij dat omgevingsplan, die omgevingsverordening of die algemene maatregel van bestuur gestelde regels, bepaalt het programma met programmatische aanpak de ruimte die, gegeven de omgevingswaarde of de andere doelstelling, beschikbaar is voor activiteiten. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.15.

Omwille van deze juridische werking van de programmatische aanpak en de daaraan verbonden verplichtingen, zoals de kwaliteitseisen van artikel 3.16 en de uitvoeringsplicht van artikel 3.17, zijn het eerste en tweede lid opgenomen. Deze leden regelen het toepassingsbereik van de programmatische aanpak. Voor zover een programma betrekking heeft op omgevingswaarden die door een ander bestuursorgaan worden vastgesteld, kunnen bestuursorganen dus niet zelf besluiten om de programmatische aanpak (via hun omgevingsplan of omgevingsverordening) van toepassing te laten zijn op een door hen vast te stellen of vastgesteld programma. Voor rijksomgevingswaarden betekent dit dat bij algemene maatregel van bestuur moet worden bepaald, dat de programmatische aanpak van toepassing kan zijn. Voor provinciale omgevingswaarden en gemeentelijke omgevingswaarden wordt dit in de omgevingsverordening respectievelijk het omgevingsplan bepaald. De algemene maatregel van bestuur, de verordening en het omgevingsplan geven voor een specifieke omgevingswaarde aan dat een programma als bedoeld in deze paragraaf kan worden opgesteld. Dat kan een verplicht programma zijn, dat al op grond van paragraaf 3.2.2 moet worden vastgesteld, maar ook op een onverplicht programma. Eenzelfde regeling geldt voor andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving dan omgevingswaarden; het kan zijn, dat een bestuursorgaan van Rijk of provincie ervoor kiest om geen omgevingswaarde vast te stellen, maar om voor een doelstelling voor de fysieke leefomgeving een instructieregel of beoordelingsregel voor een omgevingsvergunning vast te stellen. Zeker wanneer zo'n beleidsdoel kan worden uitgedrukt in objectieve termen, zoals meetbare of



berekenbare eenheden, kan toepassing van het instrument programmatische aanpak vanuit het oogpunt van flexibiliteit wenselijk zijn. Zie ook het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4.3.6). Ook in dat geval is het op grond van dit artikel mogelijk om een programma met programmatische aanpak vast te stellen. De in deze paragraaf gestelde kwaliteitseisen gelden dan onverkort.

In de algemene maatregel van bestuur, de omgevingsverordening en het omgevingsplan zullen ook de eisen, zoals die in deze paragraaf zijn opgenomen over het programma met programmatische aanpak, nader kunnen worden uitgewerkt (zie verder de toelichting bij artikel 3.16).

Derde lid

Op grond van het derde lid wordt (bij algemene maatregel van bestuur, provinciale verordening en omgevingsplan) ook aangegeven welke bestuursorganen bevoegd zijn tot het vaststellen een programma als bedoeld in deze paragraaf voor een bepaalde omgevingswaarde of bepaalde andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Zo zal in de algemene maatregel van bestuur kunnen worden bepaald, dat naast een of meer Ministers, ook gedeputeerde staten of het college van burgemeesters en wethouders daartoe gerechtigd zijn. De omgevingsverordening kan bepalen, dat naast gedeputeerde staten ook het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd zijn tot het vaststellen van een programmatische aanpak. Het is vervolgens aan de bevoegde bestuursorganen om, onder andere rekening houdend met de eisen in artikel 3.16, ervoor te kiezen om een programmatische aanpak toe te passen.

Artikel 3.15 (inhoud en werking programmatische aanpak)

Eerste lid

Een kenmerk van een programma als bedoeld in dit hoofdstuk (een verplicht programma als bedoeld in paragraaf 3.2.2 of een onverplicht programma als bedoeld in paragraaf 3.2.3) is dat het maatregelen kan bevatten om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.4. Bij het bepalen van die maatregelen wordt, zo ligt voor de hand, ook gekeken naar de voorgenomen activiteiten die invloed kunnen hebben op het kunnen voldoen aan die omgevingswaarden of andere doelstellingen. Die activiteiten bepalen immers ook welke maatregelen nodig zijn om die doelstelling tijdig te bereiken of aan de omgevingswaarde te voldoen.

Een programmatische aanpak kent, naast een beschrijving van maatregelen, een specifiek inhoudsvereiste dat wordt geregeld in dit lid: de ruimte die, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, beschikbaar is voor activiteiten, wordt in het programma bepaald. Het bepalen van deze ruimte is van cruciaal belang voor de juridische functie van de programmatische aanpak, zoals beschreven in het tweede lid. Met het geheel aan maatregelen, activiteiten en ontwikkelingen binnen een bepaald gebied gedurende een bepaalde periode wordt binnen het programma vastgesteld, welke ruimte er beschikbaar is voor activiteiten. Afhankelijk van de beschikbare ruimte zal kunnen worden beoordeeld of activiteiten toelaatbaar zijn. Op welk moment deze ruimte binnen het programma beschikbaar is, zal ook afhankelijk zijn van het karakter van de omgevingswaarde of de andere doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld.

Een programmatische aanpak zelf maakt het niet mogelijk om (tijdelijk) van een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving af te wijken (en is dus niet vergelijkbaar met het gebiedsontwikkelingsplan van de Crisis- en herstelwet). Daarvoor zijn andere mogelijkheden in het wetsvoorstel opgenomen. Zo kan bij de vormgeving van de omgevingswaarde ervoor worden gekozen om flexibiliteit in te bouwen, bijvoorbeeld door het hanteren van een bepaalde bandbreedte. Ook een omgevingswaarde, waaraan op een in de tijd verder gelegen moment (bijvoorbeeld in 2030) moet worden voldaan, kan mogelijkheden bieden voor flexibiliteit. Het instrument programmatische aanpak biedt de mogelijkheid om op een andere wijze aan de gestelde omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te voldoen.

Tweede lid

In dit lid is geregeld dat als een programma dat een programmatische aanpak bevat is vastgesteld, het bestuursorgaan de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid betreft op de bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor dat programma bepaalde wijze. Dat kan inhouden dat de reguliere beoordelingsregels voor bijvoorbeeld een omgevingsvergunning buiten werking blijven: beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning gedurende de voor het programma opgestelde omgevingswaarde voor het daarin bepaalde gebied en de daarin bepaalde termijn is dan uitsluitend mogelijk op de bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor dat programma geregelde wijze. De algemene maatregel van bestuur, het omgevingsverordening of het omgevingsplan kan echter ook bepalen dat deze wijze van betrokkenheid van de omgevingswaarde niet de enige wijze is, waarop de beoordeling plaatsvindt. De algemene maatregel van bestuur, de omgevingsverordening of het omgevingsplan zal dan bijvoorbeeld regelen dat de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsvergunningplichtige activiteit kan plaatsvinden via een in het programma opgenomen lijst van toegestane activiteiten, maar ook via de reguliere beoordelingsregels zoals geregeld op grond van hoofdstuk 5 (via de artikelen 5.17, 5.18 en 5.29). Tenslotte kan de algemene maatregel van bestuur, de omgevingsverordening of het omgevingsplan een taak of bevoegdheid aanwijzen, waarbij de omgevingswaarde of de andere doelstelling moet worden betrokken op de daarbij voor dat programma bepaalde wijze. Door de regeling op deze wijze vorm te geven is maatwerk mogelijk.

De regeling in een algemene maatregel van bestuur, de omgevingsverordening of het omgevingsplan voor een specifiek programma met programmatische aanpak kan dus gevolgen hebben voor de toepassing van de reguliere beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor omgevingsvergunningplichtige activiteiten, als bedoeld in de artikelen 5.17, 5.18 en 5.29. Dat geldt ook voor het vaststellen van een projectbesluit (via artikel 5.51), dat ook op die artikelen is gebaseerd. Ook de wijze waarop de omgevingswaarde of de andere doelstelling wordt betrokken bij de besluitvorming over een omgevingsplan (via de instructieregels van artikel 2.22, eerste lid, en artikel 2.24, eerste lid) kunnen bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor dat programma zijn geregeld. Dat andere bestuursorganen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving moeten betrekken op de voor dat programma geregelde wijze, wordt bepaald op grond van de instructieregels op grond van hoofdstuk 2 (artikel 2.23, eerste lid, onder b, en tweede lid, en artikel 2.25, eerste lid, onder b, en tweede lid) of via de beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning. In het geval van gemeentelijke omgevingswaarden vindt dit bijvoorbeeld plaats via beleidsregels.

Om de juridische functie van het programma als beschreven in dit lid te waarborgen is het noodzakelijk dat wordt voorzien in een adequaat systeem van monitoring. De uitvoering van het programma moet nauwlettend worden gevolgd, om te bewaken dat op het in het programma vastgelegde tijdstip aan het doel van het programma met programmatische aanpak is voldaan. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de gegevens, die in het kader van de



regeling voor monitoring van omgevingswaarden of andere parameters in hoofdstuk 20 worden verkregen. Afhankelijk van het gebied en de periode waarop het programma betrekking heeft en het doel waarvoor het programma wordt vastgesteld, kan deze monitoring echter minder geschikt zijn voor de beoordeling door het bestuursorgaan of het doel van het programma tijdig zal worden bereikt. Hoofdstuk 20 van dit wetsvoorstel voorziet daarom ook in een regeling voor monitoring voor programma's met een programmatische aanpak (in de artikelen 20.1, tweede lid, en 20.2). Dat geldt eveneens voor de verslaglegging (artikel 20.14). Verwezen wordt naar de toelichting bij deze artikelen.

Artikel 3.16 (eisen aan programma bij programmatische aanpak)

De kern van de programmatische aanpak is dat de wijze, waarop een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving door een bestuursorgaan bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid wordt betrokken, plaatsvindt op de bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor dat het programma bepaalde wijze (zie de toelichting bij artikel 3.15, tweede lid). Door dit bijzondere karakter van het programma is het nodig om een aantal minimumeisen te stellen aan een programma als bedoeld in deze afdeling. Dit laat overigens onverlet dat op grond van hoofdstuk 2 en hoofdstuk 16 ook regels gesteld kunnen worden over onder meer de inhoud, vorm, uitvoering, evaluatie, actualisatie en rapportage over en de op te nemen onderwerpen in een programma als bedoeld in deze paragraaf.

De uitwerking van de eisen, die genoemd worden in dit artikel, kan per programmatische aanpak verschillen. Dit is afhankelijk van de omgevingswaarde of de andere doelstelling waarvoor het programma zal worden vastgesteld. Op die manier kan maatwerk plaatsvinden. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een programmatische aanpak, die wordt vastgesteld met het oog op het voldoen aan een omgevingswaarde op het gebied van luchtkwaliteit, andere specifieke eisen (bijvoorbeeld gedetailleerde eisen ten aanzien van categorieën maatregelen, zoals in de huidige regeling voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) stelt aan het programma, dan het geval kan zijn bij omgevingswaarden op het gebied van natuur (bijvoorbeeld de definiëring van ontwikkelruimte in de in ontwikkeling zijnde Programmatische Aanpak Stikstof).

De eerder genoemde minimumeisen van dit artikel gaan over:

Onderdeel a

Het programma moet een beschrijving bevatten van het gebied waarvoor het programma geldt. Dit gebied kan per programma variëren: het kan het gehele grondgebied van het vaststellend bestuursorgaan bevatten, maar ook betrekking hebben op een deel van het grondgebied, bijvoorbeeld een aantal beschermde natuurgebieden, zoals Natura 2000-gebieden. Het kan gebieden betreffen, waar de omgevingswaarde dreigt te worden overschreden of al wordt overschreden of de andere doelstelling niet (tijdig) wordt bereikt. Noodzakelijk is dit echter niet. Ook een specifieke situatie in een gebied, bijvoorbeeld een gebied waar veel belangrijke activiteiten en ontwikkelingen verwacht worden, kan aanleiding zijn tot het vaststellen van een programmatische aanpak.

Een aantal bestuursorganen kan ook samen een programma dat een programmatische aanpak bevat vaststellen. In dat geval zal het gebied waarop de programmatische aanpak zich richt de grenzen van gemeenten of provincies overschrijden.

Onderdeel b

Naar keuze van het vaststellend bestuursorgaan eindigt het programma na een bepaalde tijd, bijvoorbeeld vijf jaar zoals bij het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, of wanneer de omgevingswaarde, waarvoor het programma is vastgesteld, is bereikt. Als het programma voor meer dan één omgevingswaarde wordt vastgesteld, zal bij het bepalen van de periode waarvoor het programma geldt uiteraard rekening moeten worden gehouden met alle omgevingswaarden. Dat geldt ook als een programma voor meer doelstellingen voor de fysieke leefomgeving of een combinatie van een omgevingswaarde en een andere doelstelling wordt vastgesteld. De periode waarvoor het programma geldt, is ook relevant voor de juridische functie van het programma: de bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor het programma bepaalde wijze van betrokkenheid van de omgevingswaarde of de andere doelstelling bij de taken en bevoegdheden van een bestuursorgaan (de wijze van beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning of het beoordelingskader bij de besluitvorming over een projectbesluit of omgevingsplan) kan alleen gedurende de looptijd van het programma worden toegepast. Uiteraard kan een programma worden herzien of verlengd. Daarvoor moet dan wel afdeling 3.4 Awb worden toegepast (zie artikel 16.23).

Onderdelen c, e, f, g en h

Het programma moet helderheid bieden over de omgevingswaarde of de andere doelstelling, waarvoor het programma wordt vastgesteld. Verplicht onderdeel van de programmatische aanpak is ook dat het programma:

- a. een beschrijving bevat van de naar verwachting gedurende de periode te verrichten activiteiten in het gebied, of
- b. de wijze waarop de binnen een omgevingswaarde voor activiteiten beschikbare ruimte wordt bepaald en verdeeld.

Ook een combinatie van beide is mogelijk. In het eerste geval gaat het om activiteiten die naar verwachting tijdens de periode, waarop het programma betrekking heeft, zullen worden verricht en die effect hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Hieronder moeten toekomstige projecten of initiatieven worden begrepen, waarvoor een omgevingsvergunning vereist is (bijvoorbeeld voor de uitbreiding van een veehouderij of de aanleg van een energiecentrale) of een projectbesluit moet worden genomen. Maar ook de vaststelling van een omgevingsplan, waarin activiteiten met een negatief effect op de betreffende omgevingswaarde mogelijk kunnen worden gemaakt, kan in het programma worden beschreven. De mogelijke maatregelen en de daarmee te genereren effecten kunnen met de effecten van die activiteiten in balans worden gebracht.



Bodembeheer van de Toekomst Bouwstenen voor het omgevingsplan

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit kent een systeem, waarbij in het programma activiteiten kunnen worden beschreven. Een andere variant is om in het programma geen concrete activiteiten te beschrijven, maar een systeem op te nemen op grond waarvan de ruimte die, gelet op de omgevingswaarde beschikbaar is voor activiteiten, wordt bepaald en verdeeld. Zo'n systeem is opgenomen in de voorgestelde regeling van de Programmatische Aanpak Stikstof.

Daarnaast bevat de programmatische aanpak de (autonome en externe) ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van de activiteiten plaatsvinden, maar die wel invloed hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde of de andere doelstelling in het gebied zelf. Dit kunnen ontwikkelingen zijn in het gebied zelf, maar ook ontwikkelingen buiten het gebied, waarvoor de programmatische aanpak is vastgesteld en die effecten kunnen hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling. Bij een programma gericht op het voldoen aan een omgevingswaarde voor luchtkwaliteit kan daarbij bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanleg van (lucht-)havens in of buiten het gebied waarop het programma ziet, de groei van het luchtvaart- en scheepvaartverkeer, de aanleg van woonwijken, bedrijventerreinen en wegen, de uitbreiding of inkrimping van industrie, landbouw, maar ook beleid gericht op het zuiniger worden van auto's. Naast generiek bronbeleid dat leidt tot een verminderde achtergrondconcentratie, moet ook worden gedacht aan natuurlijke omstandigheden. Ook deze immers kunnen invloed hebben op de ontwikkeling van de omgevingswaarde of de andere doelstelling in het gebied, maar het zijn geen activiteiten, waarvan de beoordeling van de omgevingswaarde of de andere doelstelling nog moet plaatsvinden in het kader van het programma. Het zijn daarom ontwikkelingen, waarmee in het programma wel rekening moet worden gehouden, nu zij effecten genereren (positief en negatief) op het bereiken van de omgevingswaarde of de andere doelstelling en waarop ook maatregelen van toepassing kunnen zijn (bijvoorbeeld generiek bronbeleid aanpassen, aanscherpen van al verleende omgevingsvergunningen e.d.).

Onderdeel d

Om het effect van het programma en de balans tussen de daarin opgenomen activiteiten, ontwikkelingen en maatregelen te kunnen beoordelen, is het van belang om een beschrijving op te nemen van de toestand van dat onderdeel van de fysieke leefomgeving op het moment van aanvang van het programma.

Artikel 3.17 (uitvoeringsplicht bij programmatische aanpak)

Eerste lid

Vaak zal een programma van Rijk, provincie, gemeente ook maatregelen bevatten waarvoor andere bestuursorganen bevoegd zijn. De instemming van die bestuursorganen met het opnemen van onder hun bevoegdheid vallende maatregelen is uitgangspunt; het is niet de bedoeling dat het vaststellend bestuursorgaan met het vaststellen van het programma daarmee ook de bevoegdheden van andere overheden overneemt.

Deze bestuurlijke instemming met de maatregelen is vormvrij. Stemt het bestuursorgaan niet in, dan zullen over het algemeen door het vaststellend bestuursorgaan alternatieve maatregelen moeten worden gevonden om het doel van het programma te bereiken.

Voor de bijzondere programma's van deze afdeling – die met een programmatische aanpak – is in dit artikel een uitvoeringsplicht opgenomen. De binding van bestuursorganen aan de maatregelen die zij in het kader van zo'n bijzonder programma moeten treffen is, zeker gelet op de juridische functie (zie artikel 3.15, tweede lid), immers een essentieel onderdeel van de programmatische aanpak. Het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen de maatregelen moeten worden getroffen wordt bepaald in het betreffende programma. Dit is een verschil met artikel 3.11, waar dit bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald.

Tweede lid

Het tweede lid geeft de voorwaarden, waaronder deze uitvoeringsplicht geldt. Dat is allereerst het geval, als de betrokken bestuursorganen met het opnemen van onder hun bevoegdheid vallende maatregelen in een programmatische aanpak hebben ingestemd. De uitvoeringsplicht geldt ook, als er rijks- en provinciale instructieregels zijn gesteld op grond van artikel 2.23, eerste lid, onder b, en tweede lid, of 2.25, eerste lid, onder b, en tweede lid, of instructies zijn gegeven op grond van artikel 2.33 of 2.34. Om deze regels te stellen moet zijn voldaan aan de voorwaarden van artikel 2.3. In dit kader zal vooral de mogelijkheid tot het stellen van deze regels door het Rijk en provincie in verband met de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting, zoals het tijdig voldoen aan een omgevingswaarde, relevant kunnen zijn.

Derde lid

Gelet op de specifieke vrijstellingsfunctie die het beheerplan Natura 2000 vervult (verwezen wordt ook naar de toelichting bij artikel 3.7, derde lid), zijn het eerste en tweede lid van dit artikel ook van toepassing op het beheerplan voor Natura 2000. Zoals is aangegeven heeft dit beheerplan het karakter van een vrijstelling: voor activiteiten waarvan in het beheerplan is aangegeven dat zij in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen geldt dat deze niet langer een omgevingsvergunningplichtige Natura 2000-activiteit zijn. Die vrijstelling is alleen acceptabel als zeker is, dat de maatregelen in het programma ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Daarom wordt de doorwerking van dit programma versterkt met de formulering van de specifieke wettelijke plicht van het eerste lid voor bestuursorganen om de in het beheerplan opgenomen instandhoudingsmaatregelen, waarvoor zij wettelijk bevoegd zijn en waarmee zij bij de totstandkoming van het beheerplan hebben ingestemd, daadwerkelijk en tijdig te treffen. De uitzondering van het tweede lid geldt ook voor de maatregelen in het beheerplan Natura 2000: in dat geval is instemming van de bestuursorganen dus niet vereist.

Artikel 3.18 (wijziging programma bij programmatische aanpak)

Eerste lid



Bodembeheer van de Toekomst

Bouwstenen voor het omgevingsplan

Dit lid voorziet erin in dat het bestuursorgaan dat daartoe in het programma is aangewezen het programma kan wijzigen. Wijziging kan nodig zijn in de situatie dat de gegevens over de activiteiten en maatregelen die zijn opgenomen in het programma, in redelijkheid niet of niet langer door het bestuursorgaan kunnen worden gebruikt. De strikte balans tussen maatregelen enerzijds en activiteiten anderzijds kan tussentijdse aanpassing van het programma vereisen. Het kan blijken dat maatregelen teveel maatschappelijke weerstand oproepen, financieel niet meer haalbaar zijn of het effect anders blijkt dan was voorzien. Dan kan het nodig zijn om tussentijds maatregelen te vervangen of aanvullende maatregelen te nemen. Ook kan het zijn dat bepaalde maatregelen niet meer nodig zijn en kunnen vervallen. Verder kan een tussentijdse wijziging van het programma nodig zijn als de activiteiten waarmee rekening is gehouden bij het vaststellen van het programma veranderen of als de ruimte die beschikbaar is voor activiteiten door autonome ontwikkelingen wijzigt. In dergelijke gevallen kan het bestuursorgaan dat daartoe in programma is aangewezen, het programma tussentijds ambtshalve aanpassen. Daarbij moet vanzelfsprekend worden bewaakt dat met de wijzigingen per saldo tenminste dezelfde resultaten worden geboekt als met het programma was beoogd. In het programma wordt aangewezen welk bestuursorgaan deze rol zal vervullen. Dit kan, maar hoeft niet het vaststellend bestuursorgaan te zijn.

Tweede lid

Om voldoende flexibiliteit in het programma in te bouwen, maakt het tweede lid het voor bestuursorganen mogelijk om de in het programma opgenomen maatregelen of activiteiten te vervangen. Op grond van artikel 3.17 geldt voor bestuursorganen een uitvoeringsplicht voor de maatregelen die zijn opgenomen in het programma en waarmee zij hebben ingestemd (behalve de uitzondering bedoeld in het tweede lid van dat artikel). Het kan echter voorkomen dat het bestuursorgaan een maatregel wenst te vervangen door een andere maatregel. Het bestuursorgaan dat om zo'n wijziging verzoekt, moet bij dat verzoek tot wijziging aannemelijk maken dat die wijziging per saldo past binnen of in elk geval niet strijdig is met dat programma. Het gaat hierbij om wijzigingen ten opzichte van het vastgestelde programma, die niet zo ingrijpend zijn, dat dit een wijzigingsprocedure van het programma vereist. Het lid voorkomt dat voor iedere wijziging een wijzigingsprocedure nodig zou zijn.

Derde lid

Op grond van de monitoring van artikel 20.1 wordt door het bestuursorgaan beoordeeld of het programma en de daarin opgenomen maatregelen het doel waarvoor het programma is opgesteld tijdig zal bereiken. Gaandeweg de uitvoering van een programma kan echter blijken dat het bereiken van de doelstelling van het programma onzeker is, bijvoorbeeld door tegenvallers bij maatregelen of onverwachte (externe) effecten. Als het bestuursorgaan dat het programma heeft vastgesteld het programma dan niet tijdig bijstelt, zal op enig moment duidelijk worden dat onvoldoende zeker is dat de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wordt bereikt. Een programma kan dan naar oordeel van het bestuursorgaan in redelijkheid niet langer meer de juridische functie vervullen als bedoeld in artikel 3.15, tweede lid.

Artikel 3.10 bepaalt al voor de verplichte programma's van paragraaf 3.2.2 dat een programma wordt gewijzigd, als uit de generieke monitoring van hoofdstuk 20 blijkt dat de omgevingswaarden van hoofdstuk 2 niet bereikt kunnen worden. Dit lid voegt daaraan toe dat wijziging van een programma als bedoeld in deze paragraaf vereist is als naar oordeel van het vaststellend bestuursorgaan blijkt dat het programma in redelijkheid niet de juridische functie kan vervullen van artikel 3.15, tweede lid. Die conclusie kan soms niet alleen getrokken worden uit de generieke monitoring, maar ook uit de voortgangsmonitoring op de programmatische aanpak uit hoofdstuk 20. Uit die voortgangsmonitoring, waaraan hoofdstuk 20 eisen stelt, kan soms sneller en concreter worden afgeleid of de effecten van de maatregelen nog in balans zijn met de effecten van ontwikkelingen en activiteiten.