



ALTEERRA

WAGENINGENUR



# Keten dienstverlening natuur

Kansen, knelpunten en adviezen voor uitvoering natuurwetgeving

Alterra-rapport 2416  
ISSN 1566-7197

M.E.A. Broekmeyer en M.E. Sanders



---

Keten dienstverlening natuur

---

---

---

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het BO-programma Groen Nederland en het BO-programma Biodiversiteit.  
Projectcode BO-11-014 en BO-11-011.

---



---

# Keten dienstverlening natuur

Kansen, knelpunten en adviezen voor uitvoering natuurwetgeving

M.E.A. Broekmeyer en M.E. Sanders

**Alterra-rapport 2416**

Alterra Wageningen UR  
Wageningen, 2013

---

## Referaat

M.E.A. Broekmeyer en M.E. Sanders, 2013. *Keten dienstverlening natuur: kansen, knelpunten en adviezen voor uitvoering natuurwetgeving*. Wageningen, Alterra, Alterra-Rapport 2416. 86 blz.; 3 fig.; 12 ref.

De huidige procedures vergunningverlening Natuurbeschermingswet en ontheffingverlening Flora- en faunawet kennen een aantal knelpunten. Deze knelpunten gaan vooral om de vraag wanneer een initiatiefnemer derogatieplichtig is en welke informatie hij dan moet aanleveren. Onduidelijkheid hierover leidt bijvoorbeeld tot een lange doorlooptijd van aanvragen en hoge kosten voor onderzoek en een verminderd draagvlak voor de wet bij initiatiefnemers. Via twee diepte-interviews met vertegenwoordigers van de bouwsector en recreatiesector zijn deze knelpunten nader geduid en is onderzocht waar in het derogatieproces stappen zijn te verbeteren en te versnellen.

Toekomstige ontwikkelingen binnen de natuurwetgeving en het omgevingsrecht leiden bovendien tot het verplicht aanhaken van natuur binnen de omgevingsvergunning. Dit betekent dat het gemeentelijk omgevingsloket een belangrijke taak krijgt bij het informeren over het aanhaken van natuur in de omgevingsvergunning. De provincie blijft de natuurtoets uitvoeren, dus de beoordeling of de door de initiatiefnemer aangeleverde gegevens voldoende zijn om een besluit over derogatieverlening te kunnen nemen. De adviezen die we geven zijn gericht op deze toekomstige ontwikkelingen.

Om de uitvoering van de natuurwetgeving te verduidelijken en te vereenvoudigen zijn vier adviezen geformuleerd: 1) het versterken van de front-officefunctie van het gemeenteloket omgevingsvergunning met natuurkennis, 2) het ontsluiten van gegevensbronnen met natuurinformatie, 3) het stroomlijnen van de natuurtoets back-office en 4) het bevorderen van natuur inclusief plannen. De gezamenlijk adviezen moeten ertoe leiden dat o voorkomen wordt dat men natuur moet aanhaken (omdat via diverse andere maatregelen er eventuele negatieve effecten op natuur gesaldeerd worden) of dat bij aanhaken het opstellen van effectstudies en uitvoeren van de natuurtoets zo simpel en snel mogelijk kunnen plaatsvinden.

Trefwoorden: Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet, Omgevingsvergunning, WABO, natuurtoets, derogatie, vergunningverlening, ontheffingsverlening.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van [www.wageningenUR.nl/alterra](http://www.wageningenUR.nl/alterra) (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op [www.rapportbestellen.nl](http://www.rapportbestellen.nl).

© 2013 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)  
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl)

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

**Alterra-rapport 2416**

Wageningen, februari 2013

# Inhoud

Woord vooraf	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding project	9
1.2 Achtergrond project	9
1.3 Aanpak project en leeswijzer rapport	12
2 Stappen Keten derogatieverlening	13
2.1 Natuurbeschermingswet artikel 19d bij ruimtelijke ingrepen	13
2.1.1 Stappenplan Natuurbeschermingswet	13
2.1.2 Procedure vergunningverlening Natuurbeschermingswet	15
2.2 Flora- en faunawet artikel 75 bij ruimtelijke ingrepen	17
2.2.1 Stappenplan Flora- en faunawet	17
2.2.2 Procedure Flora en faunawet	19
2.3 Omgevingsvergunning bij ruimtelijke ingrepen	20
2.3.1 Stappenplan Omgevingsvergunning	20
2.3.2 Procedure keten Omgevingsvergunning	22
3 Knelpunten en kansen in de keten Dienstverlening	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Knelpunten en kansen voor verbeteringen	24
4 Advies	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Adviezen	36
4.2.1 Hoofdadvis 1: Versterk front-office omgevingsvergunning/gemeentelijk loket	36
4.2.2 Hoofdadvis 2: Ontsluit natuurinformatie	37
4.2.3 Hoofdadvis 3: Bevorder eenduidige natuurtoets in back-office (provincies, EZ)!	39
4.2.4 Hoofdadvis 4: Kies voor natuurinclusieve plannen!	40
Literatuur	43
Bijlage 1 Stroomschema Nbw	45
Bijlage 2 Stroomschema Ffw	47
Bijlage 3 Aanvraagformulier Nbw	49
Bijlage 4 Aanvraagformulier Ffw inclusief activiteitenplan	53
Bijlage 5 OLO informatie handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden	57
Bijlage 6. OLO informatie handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten	61
Bijlage 7 Factsheets keten Natuurbeschermingswet	65
Bijlage 8 Factsheets keten Flora- en faunawet	75
Bijlage 9 Verslag consultatie recreatieondernemers	81



# Woord vooraf

Dit project is uitgevoerd binnen het BO-programma Groen Nederland en het BO-programma Biodiversiteit in opdracht van de programmadirectie Juridisch Instrumentarium Natuur- en Gebiedsgerichtbeleid (JNG) van het ministerie van Economische Zaken. Onze opdrachtgevers waren Jelmer de Jong en Jeroen Ostendorf, met wie wij meerdere interessante discussies hebben gevoerd en die wij hierbij van harte bedanken voor hun betrokkenheid en reacties op concepten van dit rapport.

Daarnaast willen wij ook Martijn van Opijnen, Toon Zwetsloot, Moniek Overes en Ger Verschuren van het ministerie van EZ bedanken en ook Karin Betten en Peter Drost van de provincie Utrecht en Ria van Leeuwen van de provincie Overijssel. Zij leverden waardevolle aanvullingen voor hoofdstuk 2.

Tenslotte, last but not least, willen wij de ondernemers uit de bouw- en recreatiesector hartelijk danken, die tijd voor ons vrijmaakten om hun ervaringen met de vergunningverlening Natuurbeschermingswet en de ontheffing-verlening Flora- en faunawet met ons te delen. Hun openheid en betrokkenheid heeft de lastige materie van de natuurwetgeving tot leven gebracht en enkele aansprekende casussen opgeleverd.

Wageningen, februari 2013

Mirjam Broekmeyer en Marlies Sanders



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding project

Uit de consultatierondes van het wetsontwerp wet Natuurbescherming blijkt dat ondernemers (nog steeds) last ondervinden bij uitvoering van de natuurwetgeving, vooral vergunningprocedure art. 19d Natuurbeschermingswet (Nbw) en ontheffingsprocedure art. 75c Flora- en faunawet (Ffw). Deze last ontstaat door (o.a. SIRA consulting 2010; SIRA consulting 2011):

- Onduidelijkheid wanneer wel/niet een derogatie nodig is,
- Onzekerheid over beschikbaarheid betrouwbare flora- en fauna informatie,
- Kosten ecologisch onderzoek.

Mede naar aanleiding van deze consultatierondes is er een actieplan 'Implementatie natuurwetgeving' opgesteld door het ministerie van EZ. Een doel van dit actieplan is ondernemers en andere initiatiefnemers te 'ontzorgen' door de gevoelde regeldruk bij de natuurwetgeving aan te pakken. Daarbij ligt de nadruk op activiteiten vanuit het belang ruimtelijke inrichting en ontwikkeling. Om inzicht te krijgen in de regeldruk en concrete voorbeelden van optredende knelpunten, is een onderzoek bij Alterra uitgezet waarvan dit rapport de resultaten weergeeft. Alterra heeft in dit project 'Keten dienstverlening natuurwetgeving' de volgende onderdelen uitgevoerd:

- In kaart brengen van de keten van ontheffingsverlening Ffw en vergunningsverlening Nbw,
- Bespreken keten met ondernemers en benoemde kansen en knelpunten uit de keten geadresseerd en geanalyseerd,
- Een advies geformuleerd voor verbetering van uitvoering van deze ketens dienstverlening.

## 1.2 Achtergrond project

Vergunningverlening artikel 19d Nbw en ontheffingverlening artikel 75c Ffw zijn verschillende procedures met een eigen bevoegd gezag.

Voor vergunningverlening Natuurbeschermingswet art 19d zijn verschillende bevoegde gezagen verantwoordelijk. Het bevoegd gezag voor het verlenen van een Nbw-vergunning is in principe Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied ligt (LNV, 2005). Bij provinciegrens overschrijdende Natura 2000-gebieden is gedeputeerde staten van de provincie waarin de gebieden grotendeels liggen bevoegd te beslissen in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere provincies waarin het Natura 2000-gebied mede is gelegen. Bij bepaalde activiteiten en aanvragen is de minister van EZ verantwoordelijk voor het besluit over vergunningverlening. Dit is geregeld in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998.

Voor ontheffingsverlening Flora- en faunawet art. 75c is de minister van EZ het bevoegd gezag. Aanvragen komen binnen bij Dienst Regelingen (DR) van het ministerie van EZ. Voor de inhoudelijke beoordelingen wordt Dienst Landelijk Gebied (DLG) betrokken.

Op 1 oktober 2010 is de WABO inwerking getreden en daarmee de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning bundelt een scala aan vergunningen die voorheen apart werden aangevraagd. De vergunning art. 19 Nbw en art. 75 Ffw zijn bij de omgevingsvergunning aangehaakt. Dat betekent dat zij deel uit kunnen maken

van de omgevingsvergunning, maar ook separaat kunnen worden aangevraagd. Als een initiatiefnemer kiest voor aanhaken van natuur in de omgevingsvergunning, moet men in het (digitale) aanvraagformulier aankruisen of de handeling gevolgen kan hebben voor beschermde soorten of gebieden. Daarbij is het de taak van de gemeente om te toetsen of het natuuronderdeel al dan niet terecht is aangevinkt. Als het natuuronderdeel is aangevinkt, moet de gemeente ook controleren of alle benodigde documenten zijn ingediend. In de Mor (Ministeriele regeling omgevingsrecht) is o.a. vastgelegd wat de indieningsvereisten zijn bij het aanhaken van natuur. Gemeenten mogen alleen die gegevens opvragen die relevant zijn voor de aanvraag.

De gemeente stuurt deze bescheiden door naar het bevoegd gezag Nbw en/of Ffw, respectievelijk de provincie en Dienst regelingen. Deze geven vervolgens een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) af. Als de vvgb wordt geweigerd, kan geen omgevingsvergunning worden afgegeven.

Tot oktober 2010 ontving EZ (voorheen LNV) vooral aanvragen van bedrijven en overheden, maar de verwachting was dat onder de WABO ook particulieren op de Ffw geattendeerd worden en dat door kleinere bouwprojecten een toename van het aantal verzoeken om ontheffing voor de Ffw in de vorm van een vvgb plaats zou vinden ([www.omgevingsvergunning.nl/nieuws/1046/](http://www.omgevingsvergunning.nl/nieuws/1046/)). Schmidt en Kersten (2012) onderzochten of en hoe gebruik wordt gemaakt van de aanhaakbevoegdheid Ffw bij de omgevingsvergunning. Uit dit onderzoek blijkt dat in een zeer beperkt aantal gevallen bij een omgevingsvergunning een vvgb wordt aangevraagd, namelijk minder dan één procent. Deze verwachte groei is dus vooralsnog niet opgetreden. Men vermoedt dat de Flora- en faunawet bij veel gemeenten en aanvragers onvoldoende bekend is, ondanks de informatiebijeenkomsten die men organiseerde voor onder meer gemeenten (Bron: <http://www.wabobank.nl/nauwelijks-ontheffingen-flora-en-faunawet-via-de-wabo>).

We noemen ook enkele ontwikkelingen die een rol kunnen gaan spelen bij de manier van dienstverlening natuurwetgeving in de toekomst.

Ten eerste de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). RUD's voeren vanaf 1 januari 2013 milieu-gerelateerde taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving uit. De RUD's worden gevormd door medewerkers van gemeenten en provincies. Vergunningverlening, toezicht en handhaving van natuur zijn geen verplicht onderdeel van de RUD, maar kunnen wel vrijwillig worden meegenomen. Zo gaan bijvoorbeeld taken op het gebied van de Groene wetten vanuit de provincie Noord-Brabant wel naar de nieuw te vormen Omgevingsdienst Brabant Noord (bron: RMBbericht november 2012).

Ten tweede ligt er een voorstel voor de nieuwe Wet Natuurbescherming<sup>1</sup>. In dit voorstel is het volgende relevant voor de in dit project geformuleerde adviezen:

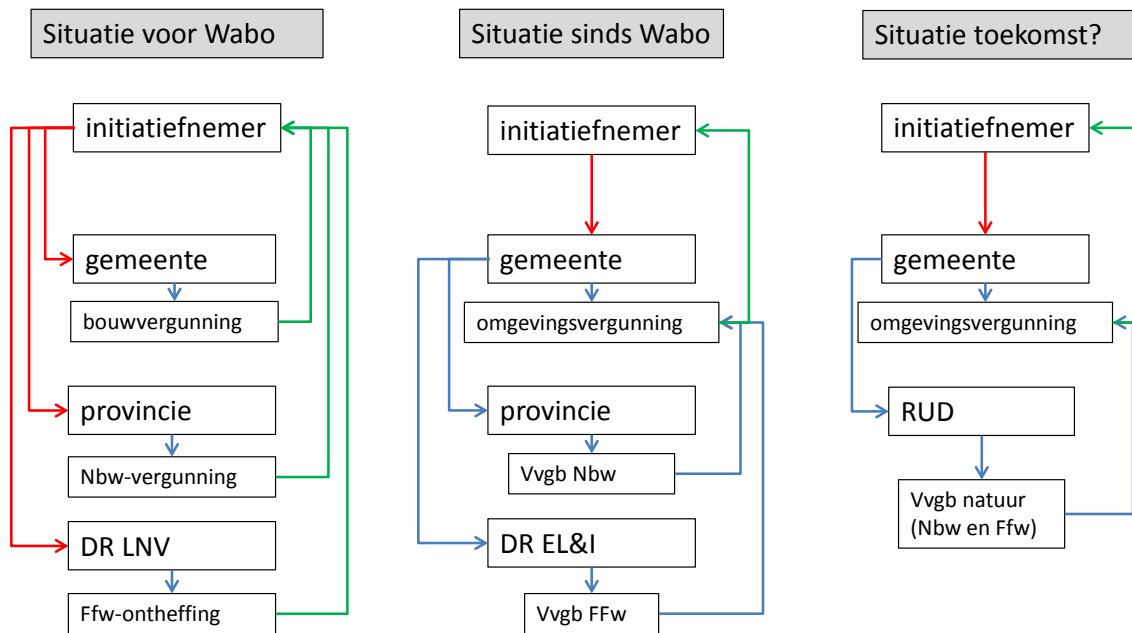
1. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het nieuwe stelsel soortbescherming komt bij de provincies te liggen. Soortderogaties worden dus niet meer verleend door DR maar door GS.
2. De aansluiting met de omgevingsvergunning wordt versterkt. Bij locatie-gebonden projecten en handelingen kan niet meer worden gekozen voor een apart vergunningstraject, maar geldt een verplichting om aan te haken. Als voor een activiteit géén omgevingsvergunning nodig is, blijft een aparte derogatie natuur nodig.

Bovenstaande ontwikkelingen betekenen dat er grote, procedurele, verschuivingen gaan optreden in de Keten Dienstverlening, zie figuur 1. Deze voorgenomen ontwikkelingen leiden overigens ook tot discussie binnen vooral gemeenten, zie hiervoor kader 1.

---

<sup>1</sup> Wetsvoorstel Natuurbescherming van Rutte I, op 17 augustus 2012 aangeboden aan de TK.





**Figuur 1.**

Schematische weergave proces derogatieverlening natuur. In rood de contacten die initiatiefnemer moet leggen, in groen de vergunning(en) die initiatiefnemer krijgt. In blauw alle 'back-office' handelingen. Ook onder de Wabo kan de aanvraag nog volgens de linker figuur verlopen.

### Kader 1. Discussiepunten toekomst natuur- en omgevingsrecht

#### **Discussie 1: aanhaken natuur bij omgevingsvergunning**

Er is binnen gemeenten discussie over het nut van het aanhaken van natuur bij de omgevingsvergunning (bron: praktijkdagen 4 en 18 dec. 2012). Voor aanhaken pleit dat voor ondernemers de 1-loket functie van de WABO behouden blijft. Tegen aanhaken pleit dat de proceduretijden vvgb en omgevingsvergunning sterk uiteen lopen. We citeren Schmidt en Kersten (2012): "De natuurwetgeving is heel specifiek gericht op de bescherming van soorten en gebieden en bevat tal van gedetailleerde eisen. Er is sprake van een ingewikkeld stelsel van mitigatie, adaptatie en tijd-/seizoensgebonden eisen. Het is een totaal andere benadering dan de WABO-wetgeving. Die is gericht op het verkorten en vereenvoudigen van procedures...". Hierdoor vragen ondernemers vaak toch een aparte Nbw-vergunning of Ffw-ontheffing aan. Ook bij verplicht aanhaken blijven er initiatieven bestaan die niet binnen de WABO vergunningplichtig zijn, maar mogelijk wel noodzaken tot een Nbw-vergunning of Ffw-ontheffing. Het voordeel van aanhaken is dat veel meer initiatiefnemers dan bij niet-aanhaken gewezen kunnen worden op mogelijke effecten van hun activiteiten op beschermde natuurwaarden door een loket wat de lokale situatie beter kent dan elk ander bevoegd gezag.

Voor niet aanhaken en daarmee de provincie als front office aan te wijzen pleit dat provincies veel kennis in huis hebben en in het algemeen voor initiatiefnemer goed benaderbaar zijn. Natuur hoeft dan ook niet de RUD te worden meegenomen. Voor wel aanhaken pleiten de voordelen vanuit de ondernemer van de 1-loketfunctie.

### ***Discussie 2: meenemen natuur in RUD***

Er is discussie of elke gemeente al de benodigde kennis moet bezitten of dat zij specialistische kennis van de natuur en natuurwetgeving elders kan opvragen, bijvoorbeeld via een Regionale Uitvoeringsdienst (RUD), bron: praktijkdagen 4 en 18 december 2012). Op dit moment is die kennis bij de provincies (Nbw) en het ministerie van EZ (DR/DLG kennis Ffw, RRE kennis Nbw) aanwezig.

Vanwege het delen van kennis en het verkrijgen van voldoende kritisch vermogen bij de gemeentelijke front-office, kan worden overwogen om de VTH-taken van natuur (vergunningverlening, toezicht en handhaving) toe te voegen aan het werkpakket van de RUD. Er is evenwel vanuit gemeenten ook kritiek op de vorming van RUD's omdat hiermee beleidsvelden zoals bouwen, milieu en natuur uit elkaar zouden worden getrokken. Ook wordt de scheiding van beleid en uitvoering (een verwijdering van front- en back-office) betreurd, omdat de ecologische kennis bij beleid zit en hierdoor de lijnen veel langer in plaats van korter worden.

## **1.3 Aanpak project en leeswijzer rapport**

In dit onderzoek is de huidige dienstverlening van de stappen in de derogatieketens natuurwetgeving art. 19 Nbw en art. 75 Ffw in kaart gebracht vanuit het perspectief van de initiatiefnemer (hoofdstuk 2). De ketens zijn opgesteld in overleg met de bevoegde gezagen. Hiertoe is contact geweest met DR, Directie Regio en Ruimtelijke Economie (RRE) en DLG en met medewerkers van de provincie Utrecht en Overijssel.

De stappen uit beide ketens zijn vervolgens in aparte sessies besproken met twee sectoren, de bouwsector (vertegenwoordigers van de NEPROM en Bouwfondsontwikkeling) en de recreatiesector (vertegenwoordigers van de RECRON en de HISWA en drie recreatieondernemers). Beide sectoren hebben veel te maken met de natuurwetgeving. De recreatiesector meestal met activiteiten in en nabij Natura 2000-gebieden, de bouwsector, meestal met activiteiten die effect kunnen hebben op beschermde soorten. Tijdens de bijeenkomsten zijn de volgende zaken doorlopen:

- Een check of initiatiefnemers deze stappen ook op deze manier en in deze volgorde nemen.
- Gezamenlijk met initiatiefnemers invullen van de factsheets en zo te achterhalen waar in de praktijk vragen/knelpunten zitten. Ook doorlooptijd is hierbij een belangrijk aandachtspunt.
- Een check of er nog andere knelpunten/onderwerpen zijn die van invloed zijn op de derogatieprocedure.

Als resultaat van deze gesprekken zijn genoemde knelpunten en kansen bij de derogatieverlening beschreven en onderbouwd met cases uit de gesprekken (hoofdstuk 3). Om de punten beter te kunnen duiden, zijn enkele literatuurbronnen gebruikt en ervaringen uit een aantal relevante bijeenkomsten bij de onderbouwing betrokken.

De benoemde knelpunten, de bijbehorende onderbouwing en de in de gesprekken genoemde oplossingen zijn omgezet in adviezen (hoofdstuk 4).

## 2 Stappen Keten derogatieverlening

In dit hoofdstuk beschrijven we de keten van stappen die een initiatiefnemer doorloopt wanneer hij een project of activiteit wil ondernemen in of nabij een Natura 2000-gebied (paragraaf 2.1) of in het leefgebied van beschermde soorten (paragraaf 2.2) en/of voor deze activiteiten een omgevingsvergunning nodig heeft (paragraaf 2.3). De paragrafen beschrijven de verschillende stappenplannen maar ook de bijbehorende procedure van de Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet en respectievelijk de Omgevingsvergunning.

### 2.1 Natuurbeschermingswet artikel 19d bij ruimtelijke ingrepen

#### 2.1.1 Stappenplan Natuurbeschermingswet

Voordat het traject naar een Nbw vergunning wordt ingegaan, wordt de initiatiefnemer met de volgende vraag geconfronteerd: Onderneemt u een activiteit in of nabij een Natura 2000-gebied? Als de initiatiefnemer deze vraag bevestigend beantwoord, dan gaat hij de onderstaande stappen van de keten in. Hij moet dan nagaan of er mogelijke significant negatieve effecten van de activiteit (project of handeling) te verwachten zijn (voortoets). Als er kans is op (significant) negatieve effecten, moet hij een vergunning artikel 19d Nbw aanvragen (kader 2). In artikel 19e e.v. staat omschreven onder welke voorwaarden het bevoegd gezag een vergunning kan verlenen. Het bevoegde gezag besluit over de aanvraag op grond van een passende beoordeling van de cumulatieve gevolgen van het project of plan. Deze passende beoordeling wordt door de initiatiefnemer opgesteld (artikel 19f). Dit leidt tot de volgende stappen (zie ook bijlage 1):

*Voortoets:*

- 1) Is er (cumulatief) kans op significant negatieve effecten?
  - a) Nee, geen kans op een negatief effect > geen passende beoordeling nodig.
  - b) Ja, wel een kans op een (significant) negatief effect > passende beoordeling nodig.

*Passende beoordeling:*

- 2) Is er, ondanks mitigerende maatregelen, sprake een cumulatief significant negatief effect?
  - a) Nee, dankzij mitigerende maatregelen geen cumulatief significant negatief effect > vergunning aanvragen.
  - b) Ja, ondanks mitigerende maatregelen cumulatief significant negatief effect > ADC-toets nodig.

*ADC-toets:*

- 3) Alternatievenonderzoek:
  - a) Zijn er geen alternatieven voor de activiteit? Stap 4.
  - b) Zijn er wel alternatieven voor de activiteit? Stap 2 opnieuw doorlopen.
- 4) Dwingende redenen van groot openbaar belang.
  - a) Zijn er dwingende redenen van groot openbaar belang? Stap 5.
  - b) Zijn er geen dwingende redenen van groot openbaar belang? > Stap 6b.
- 5) Opstellen compensatieplan.
  - a) Compensatie wel mogelijk: Stap 6a.
  - b) Compensatie niet mogelijk: Stap 6b.

*Vergunning besluit en uitvoering:*

- 6) Aanvragen vergunning Nbw artikel 19d, inclusief passende beoordeling en eventueel ADC-toets.
  - a) Positief besluit: vergunning wordt verkregen, meestal onder voorschriften van stap 2 en/of 5.
  - b) Negatief besluit: vergunning wordt geweigerd.
- 7) Uitvoering vergunning inclusief voorschriften zoals monitoring.
  - a) Werkzaamheden verlopen volgens voorschriften vergunningverlening.
  - b) Werkzaamheden verlopen niet volgens voorschriften vergunningverlening.

*Toelichting stappenplan Vergunningverlening*

Voortoets: Als uit de voortoets blijkt dat er met zekerheid géén negatieve effecten zijn (zonder het nemen van maatregelen), dan is er geen vergunningplicht. Als mitigerende maatregelen nodig zijn om negatieve effecten te voorkomen die mogelijk significant zijn of in cumulatie significant zijn, moet een passende beoordeling worden opgesteld (jurisprudentie Zuiderklip). Als uit de voortoets blijkt dat er geen effecten zijn is een cumulatietoets ook niet aan de orde. Omdat géén effect nooit in cumulatie wel tot effecten kan leiden. De meeste provincies adviseren initiatiefnemers wel om de voortoets aan het bevoegd gezag voor te leggen zodat deze kan beoordelen of de conclusie juist is. Een aantal provincies stuurt dan een schriftelijke bevestiging, dat geen vergunning nodig is.

Cumulatieaspect: Al in een voortoets (is er cumulatief kans op significante gevolgen?) speelt het cumulatieaspect al een rol. Dit is nog een keer bevestigd in de roemruchte uitspraak van het Kokkelarrest (overweging 45). Het is echter een schier onmogelijke opgave binnen de voortoets, omdat de cumulatietoets complex is. Het gebrek aan (eenduidige) kennis over cumulatieve effecten in complexere kwesties, leidt er vaak toe dat men bij voorbaat al tot een passende beoordeling overgaat (Stroeken, z.j.).

Passende beoordeling: Binnen een passende beoordeling moet een initiatiefnemer formeel eerst beoordelen of de eigen activiteit in cumulatie tot significantie kan leiden, en vervolgens of mitigerende maatregelen mogelijk zijn om significante effecten te voorkomen. In de praktijk laten enkele provincies eerst onderzoeken of negatieve effecten te mitigeren zijn. Daarna worden overblijvende resteffecten meegenomen in een cumulatietoets. Hun argument om deze volgorde te hanteren is dat bij significante effecten hoe dan ook mitigerende maatregelen moeten worden genomen. Voor deze maatregelen is het niet zinvol om vast te stellen of ze in combinatie met andere projecten leiden tot significantie. Alleen de niet-significante negatieve resteffecten worden in een cumulatietoets meegenomen, omdat juist al deze kleine effecten samen alsnog kunnen leiden tot een significant effect. Essentieel is wel dat deze mitigerende maatregelen effectief zijn, omdat anders toch sprake kan zijn van (cumulatieve) significantie.

Significantie: In de praktijk blijkt dat de uitkomst van de passende beoordeling vrijwel altijd luidt dat er geen significante effecten zijn, veelal dankzij mitigerende maatregelen of plan-aanpassing. Dit betekent dat de ADC-toets zeer zelden wordt uitgevoerd.

**Kader 2. Artikel 19d Natuurbeschermingswet**

Art. 19d lid 1: Het is verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten of, ten aanzien van projecten of andere handelingen als bedoeld in het vierde lid, van Onze Minister, projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

Instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden worden vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het specifieke Natura 2000-gebied.

Het verbod is niet van toepassing op:

- het realiseren van projecten of het verrichten van andere handelingen, waaronder bestaand gebruik, alsmede de wijzigingen daarvan, overeenkomstig een beheerplan (Nbw art. 19d lid 2).
- bestaand gebruik (tenzij dat gebruik een project is dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het gebied) (Nbw art. 19d lid 3)
- het realiseren van projecten of het verrichten van andere handelingen die zijn toegestaan krachtens een omgevingsvergunning (Nbw art. 19d lid 4).

Dergelijke activiteiten zijn dus vrijgesteld van de vergunningplicht (of hebben in de praktijk al een passende beoordeling ondergaan, zoals dat mogelijk is bij beheerplan en omgevingsvergunning).

### **2.1.2 Procedure vergunningverlening Natuurbeschermingswet**

Een eerste stap bij de vraag of een vergunningverlening aan de orde is, is de voortoets.

Uit de voortoets of het vooroverleg moet het bevoegd gezag kunnen oordelen of:

1. Er zeker geen negatief effect is > er is geen vergunning nodig.
2. Er een negatief effect is, maar zeker niet significant > er is een vergunning nodig.
3. Er een kans op een significant negatief effect is > er is een vergunning nodig.

*Provincies* proberen aan te sturen op vooroverleg bij deze voortoets, zodat initiatiefnemers zo goed mogelijk geïnformeerd zijn over de te nemen stappen, en indien nodig toegewerkt kan worden naar een complete vergunningaanvraag. Meestal blijkt uit het vooroverleg dat vergunningplicht niet aan de orde is. In dat geval stuurt bijvoorbeeld de provincie een email of een brief waarin dit oordeel beargumenteerd wordt bevestigd.

Bij uitkomst 2 en 3 gaan initiatiefnemers een vergunningprocedure in. De procedure bij uitkomst 2 werd door het toenmalige ministerie van LNV uitgelegd als vergunningverlening via een verstorings- en verslechterings-toets en procedure 3 als vergunningverlening via een passende beoordeling (Ministerie van LNV, 2005). De verstorings- en verslechterings-toets is echter geen officiële toets noch term vanuit de wetgeving. Het idee van de toets was dat het bevoegd gezag een grotere beleidsvrijheid had dan bij een vergunningaanvraag via een passende beoordeling. In de praktijk is het onderscheid tussen vergunningaanvragen via een verstorings- en verslechterings-toets of een passende beoordeling onduidelijk. Toch lijken provincies wisselend onderscheid te maken tussen vergunningverlening via deze 'lichte' en 'zware' toetsen: Flevoland - het onderscheid tussen een lichte en zware toets werkt goed; Friesland - verleent alleen lichte vergunningen; Gelderland/Overijssel - geen onderscheid tussen lichte en zware vergunning. Naar de mogelijke verschillen in vergunningverlening is verder geen onderzoek gedaan of beschikbaar.

Provincies hebben meestal een eigen aanvraagformulier vergunning 19d Nbw en soms ook een eigen handreiking voor effectbeoordeling. In de meeste aanvraagformulieren worden de volgende onderdelen onderscheiden, die deel uit maken van de passende beoordeling: 1) Algemene gegevens, 2) Activiteit 3) Specifieke gegevens, zie bijlage 3.

- I. EZ heeft een 'checklist vergunningverlening Nbw 1998' opgesteld, beschikbaar op de site van de Regiegroep Natura 2000 en bedoeld voor de initiatiefnemer. Deze checklist bestaat uit een stroomschema met daarin vier fasen van inventarisaties: 1. Verkennend; 2. Bureauonderzoek; 3. Veldonderzoek; 4. Effecten analyse. EZ geeft aan dat alle fasen onderdeel kunnen zijn van de voortoets. De uitkomst van fase 4 is dat de toetsing stopt of dat men een verslechteringsstoets moet uitvoeren of een passende beoordeling moet maken. Om deze toetsen uit te voeren adviseert men om een globale effectanalyse uit te voeren, indien nodig gevolgd door een nadere effectanalyse, indien nodig gevolgd door een cumulatietoets. Daartoe biedt de Regiegroep tal van toelichtingen zoals 'Uitwerking effectanalyse', 'Notitie externe werking' en 'Leidraad bepaling significantie'. EZ heeft geen eigen aanvraagformulier vergunningverlening voor initiatiefnemers.

In de praktijk vindt er dus meestal eerst vooroverleg plaats met het bevoegde gezag (voortoets). Vanaf vooroverleg tot het besluit over een beschikking kunnen de volgende administratieve en inhoudelijke fasen worden onderscheiden, waarbij wordt verwezen de stappen uit de keten Nbw:

- I. Vooroverleg:
  - a. Contact met bevoegd gezag.
  - b. Ecologisch onderzoek (voortoets) – stap 1 keten Nbw.
- II. Passende beoordeling en/of ADC-toets.
  - a. Contact met bevoegd gezag: overleg concept-aanvraag.
  - b. Doorlopen passende beoordeling (ecologisch onderzoek) – stap 2 keten Nbw.
  - c. Eventueel: doorlopen ADC-toets – stap 3,4 en 5 keten Nbw.
- III. Aanvraag Nbw-vergunning.
  - a. Indiening met passende beoordeling en/of ADC-toets – stap 6 keten Nbw.
  - b. *Eventueel: aanleveren aanvulling.*
- IV. Verkrijgen besluit
  - a. Uitvoeren vergunning – stap 7 keten Nbw.
  - b. *Eventueel: bezwaar tegen besluit.*

Na het traject van het vooroverleg start bij het indienen van de vergunningaanvraag de procedure van vergunningverlening volgens de Nbw. De legeskosten voor een Nbw-vergunning wisselen per provincie: sommige provincies brengen geen leges in rekening om de drempel voor aanvragen laag te houden; andere provincies heffen wel leges, bijvoorbeeld Drenthe 500 euro en Noord-Brabant 3206 euro per aanvraag. De termijn voor vergunningverlening Nbw vindt plaats volgens wettelijk vastgelegde regels in de Nbw. In hoofdlijnen bestaat de procedure uit (bron: website provincie Zeeland):

- Indiening aanvraag  
Hier start de procedure Nbw en de hieraan gekoppelde wettelijke termijn van dertien weken, die eenmaal met dertien weken verlengd kan worden. De beslistermijn kan worden opgeschort wanneer om aanvullende informatie<sup>2</sup> wordt gevraagd.
- Conceptbeschikking / Ontwerpbesluit.  
Naar aanleiding van de aanvraag wordt een conceptvergunning opgesteld.

---

<sup>2</sup> Het verzoek om aanvullingen wisselt sterk per bevoegd gezag: aanvullingen komen zelden voor omdat vanuit het vooroverleg wordt toegewerkt naar een complete aanvraag (Flevoland). Bijna altijd vraagt provincie om aanvulling omdat effectbeoordelingen vaak te summier zijn, onvoldoende diepgang hebben, niet volledig of onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd zijn (Overijssel). Ondanks het vooroverleg moet regelmatig om een aanvulling worden gevraagd (Utrecht). Bij aanvraag vindt in 20% gevallen nog formeel aanvullingsverzoek plaats (EZ RRE).

- Inspraak belanghebbenden.  
De conceptvergunning wordt aan eventuele belanghebbenden voorgelegd met de mogelijkheid een zienswijze in te dienen. Hier start procedure Awb.
- Definitieve beschikking.  
Het verlenen of weigeren van de gevraagde vergunning.
- Terinzagelegging definitieve beschikking.  
De verleende vergunning ligt zes weken ter inzage. Dit is ook de termijn waarbinnen belanghebbenden bezwaar of beroep kunnen indienen.

## 2.2 Flora- en faunawet artikel 75 bij ruimtelijke ingrepen

### 2.2.1 Stappenplan Flora- en faunawet

Voordat het traject naar een Ffw ontheffing ingaat, wordt de initiatiefnemer met de volgende vraag geconfronteerd: Gaat u (ver)bouwen, slopen, kappen, waterwegen aanleggen of dempen of organiseert u een evenement in de openlucht? Als de initiatiefnemer deze vraag bevestigend beantwoordt, dan gaat hij de onderstaande stappen van de keten in. Bij deze activiteiten moet hij rekening houden met beschermde dieren en planten, zoals bepaald in de Flora- en faunawet, waarbij het wel of niet overtreden van de verbodsbepalingen (zie kader 3) centraal staat. Zijn er beschermde soorten in het plangebied aanwezig en is er een effect van de activiteiten of werkzaamheden op beschermde soorten te verwachten, dan dient hij een ontheffing artikel 75c aan te vragen.

1. Soorten inventarisatie: komen beschermde dieren of planten in of rondom het plangebied voor?
  - a. Ja: stap 2.
  - b. *Nee: FF-wet niet van toepassing.*
2. Effectstudie: hebben activiteiten schadelijke effecten op beschermde soorten, of worden de verbodsbepalingen overtreden?
  - a. Negatieve effecten op tabel 3 soorten/vogels => ontheffing: stap 3.
  - b. Negatieve effecten op tabel 2 soorten:
    - i. Werkzaamheden volgens goedgekeurde gedragscode: stap 6.
    - ii. Ontheffing: stap 3.
  - c. *Negatieve effecten op tabel 1 soorten: vrijstelling FF-wet (wel zorgplicht).*
  - d. *Geen negatieve effecten – FF-wet niet van toepassing (wel zorgplicht).*
3. Maatregelenstudie: zijn voldoende mitigerende maatregelen mogelijk om de schadelijke effecten te voorkomen en de voortplantings-, rust of verblijfplaatsen te garanderen?
  - a. Nee en gunstige staat van instandhouding gaat achteruit: werkzaamheden mogen geen doorgang vinden op de voorgestelde wijze.
  - b. Nee, maar gunstige staat van instandhouding gewaarborgd: stap 4.
  - c. Ja, misschien: stap 4 voor positieve afwijzing.\*
  - d. *Ja, zeker: ontheffing niet van toepassing\*.*
4. Nut en noodzaakstudie: wat is het belang van de werkzaamheden en zijn er alternatieven? (alleen tabel 3 soorten en vogels).

5. Aanvragen ontheffing met in de bijlage Activiteitenplan (resultaten stap 1 t/m 4) en plankaart.
  - a. Onvoldoende exacte gegevens in activiteitenplan – vraag om aanvulling.
  - b. Derden maken gebruik van bezwaarmogelijkheden – aanpassing voorwaarden.
  - c. Positieve afwijzing: stap 6<sup>3</sup>.
  - d. Ontheffing: stap 6.
  - e. Afwijzing: werkzaamheden mogen geen doorgang vinden op de voorgestelde manier.
    - i. Bezwaar tegen besluit.
    - ii. Beroep tegen besluit bezwaar.
6. Uitvoering werkzaamheden met ecologisch werkprotocol: mitigerende maatregelen uitwerken in protocol en uitvoering werkzaamheden volgens protocol.
  - a. Werkzaamheden gaan volgens plan.
  - b. Werkzaamheden vertraagd: als ontheffingsperiode afloopt en of de ecologische situatie is veranderd vergeleken met de eerdere rapporten en of ontheffingsaanvraag terug naar stap 5.
  - c. Werkzaamheden gaan niet volgens plan blijkt uit monitoring => aanpassing werkzaamheden en/of mitigerende maatregelen eventueel terug naar stap 5.
  - d. Handhaving – werkzaamheden volgens plan of werk wordt stilgelegd.

### **Kader 3. Artikelen Flora- en faunawet**

FFw art 75, ruimtelijke ingrepen. Het is verboden om:

Artikel 8: beschermde planten te plukken, uit te steken e.d.

Artikel 9: beschermde dieren te doden, verwonden of opsporen en vangen e.d.

Artikel 10: beschermde dieren opzettelijk te verontrusten.

Artikel 11: de voortplantings-, rust of verblijfplaatsen van dieren te vernielen e.d.

Artikel 12: eieren te rapen, vernielen e.d.

Artikel 13: beschermde soorten te vervoeren en onder zich te hebben.

Beschermde soorten staan in drie tabellen. Tabel 1 zijn de algemene soorten, Tabel 2 zijn de overige beschermde soorten en Tabel 3 (strengst beschermd) zijn de soorten van bijlage 1 van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten en soorten opgenomen in bijlage IV van de EU-Habitatrichtlijn.

<sup>3</sup> Op 11 juli 2011 deed de Raad van State een uitspraak (nr. 201104809/1) waaruit bleek dat alleen die maatregelen die voorkomen dat de verbodsbepalingen worden overtreden, mogen worden betrokken bij de beoordeling of de verboden worden overtreden. Indien mitigerende maatregelen nodig zijn om de effecten van het overtreden van de verbodsbepalingen op te heffen, is een ontheffing noodzakelijk (die mogelijk wel verleend kan worden). Hiermee is het beleid voor het meenemen van mitigerende maatregelen bij een positieve afwijzing gewijzigd. Het feit dat mitigerende maatregelen ervoor zorgen dat de gunstige staat van instandhouding gegarandeerd blijft, ontslaat initiatiefnemer en/of bevoegd gezag niet van de vereiste om hiervoor een ontheffing aan te vragen resp. te verlenen. In deze zaak heeft namelijk de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat geen ontheffing nodig was. De afdeling volgt ook in deze zaak de redenering dat onderscheid gemaakt moet worden tussen (mitigerende?) maatregelen waarmee wordt voorkomen dat de verbodsbepalingen worden overtreden (in welk geval geen ontheffing vereist is) en (compenserende?) maatregelen waarmee de gevolgen van de overtreding per saldo worden opgeheven (in welk geval wel een ontheffing vereist is).



## 2.2.2 Procedure Flora en faunawet

Dienst Regelingen heeft een brochure 'Aangepaste beoordeling ontheffing ruimtelijke ingrepen Flora- en faunawet' opgesteld voor de initiatiefnemer. Deze brochure bevat een stroomschema voor de beoordeling van de ontheffingsaanvraag. Dit schema aangevuld met informatie uit het aanvraagformulier en de brochure 'Buiten aan het werk' heeft geleid tot stappenplan in paragraaf 2.2.1.

Als de werkzaamheden geen schadelijk effect hebben op beschermde soorten (er wordt geen verbodsbepaling overtreden), is de FF-wet niet van toepassing.

Als de werkzaamheden zo kunnen worden ingericht dat er geen schade wordt toegebracht aan beschermde soorten (=mitigerende maatregelen), dan is er geen sprake van een overtreding en is geen ontheffing nodig. Wanneer initiatiefnemer mitigerende maatregelen laat toetsen via een ontheffingsaanvraag bij Dienst Regelingen, dan krijgt hij positieve afwijzing waarmee hij kan aantonen dat hij aan de wet voldoet (voor tabel 3 en vogelsoorten moet er een wettelijk belang aanwezig zijn).

Als de werkzaamheden bestaan uit 1. bestendig beheer en onderhoud (voortzetting van de praktijk gericht op behoud van de bestaande situatie met onderhoud aan infrastructuur, natuurbeheer, landbouw en bosbouw), 2. bestendig gebruik (langjarig voortzetting van activiteiten zoals militaire oefeningen, recreatie) of 3. ruimtelijke ontwikkeling en inrichting (bouwen van woonwijken, aanleg van wegen enz.) dan is er een Vrijstelling van de wet bij tabel 1 soorten en tabel 2 soorten, alleen als er aantoonbaar gewerkt wordt met gedragscode. Vrijstelling van de wet bij bestendig beheer, onderhoud en gebruik en tabel 3 soorten is alleen mogelijk in specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld natuurbeheer) en er gewerkt wordt met gedragscode. Voor ruimtelijke ontwikkeling en tabel 3 soorten (en vogels) is een ontheffing nodig.

Dienst Regelingen heeft een aanvraagformulier voor alle typen ontheffingen waar het ministerie het bevoegd gezag voor is. In dit aanvraagformulier worden de volgende onderdelen onderscheiden (bijlage 4):

- 1) Algemene gegevens.
- 2) Aankruisen verbodsbepalingen die van toepassing zijn op welke beschermde soorten.
- 3) Specifieke gegevens uit activiteitenplan.
- 4) Bijlage activiteitenplan.

Vanaf het inzicht dat er een ontheffing nodig kan zijn tot het besluit over een beschikking kunnen de volgende administratieve en inhoudelijke fasen worden onderscheiden, waarbij wordt verwezen de stappen uit de keten:

- I. Het maken van een activiteitenplan:
  - a. Ecologisch onderzoek – stap 1 t/ m 4 keten FFw.
  - b. Invullen ontheffingsaanvraag.
- II. Aanvragen ontheffing:
  - a. Indienen aanvraag – stap 5 keten FFw.
  - b. *Eventueel: aanleveren aanvulling.*
- III. Verkrijgen beschikking:
  - a. Uitvoeren activiteiten en voorwaarden ontheffing – stap 6 keten FFw.
  - b. *Eventueel: bezwaar tegen besluit.*

Na het indienen van de ontheffingsaanvraag start de procedure. Deze vindt plaats volgens wettelijk vastgelegde regels in de FFw en kent een wettelijke termijn van zestien weken. De procedure FFw art 75 kan niet verlengd worden, maar wel worden opgeschort. Opschorten is het tijdelijk stilzetten van de beslistermijn en is alleen onder bijzonder omstandigheden toegestaan. In hoofdlijnen bestaat de procedure uit:

- Indiening aanvraag.
  - Ontvangstbevestiging binnen een week.

- Aanvraag is onvolledig -Dr stuurt een bericht en vraagt snel mogelijk reactie.
- Aanvraag is volledig - aanvraag wordt in behandeling genomen.
- Factuur om leges te betalen: kosten € 100 (ruimtelijke ingrepen belang b, c en d voor een ontheffing langer dan één jaar), of € 60 (voor een ontheffing van maximaal één jaar) of € 300 (ruimtelijke ingrepen belang e, h, i en j).
- Behandelen aanvraag: maximaal zestien weken.
- Besluit.
- Bezwaar op besluit - hiervoor staat maximaal zes weken.
  - Behandelen bezwaar - besluit na maximaal zes weken na sluiting van de bezwaartermijn.
- Beroep tegen beslissing op bezwaar - maximaal zes weken.

## 2.3 Omgevingsvergunning bij ruimtelijke ingrepen

### 2.3.1 Stappenplan Omgevingsvergunning

Met de Wet Algemene Bepaling Omgevingsrecht (WABO) kunnen de vergunning Nbw en ontheffing Ffw sinds oktober 2010 aanhaken bij de omgevingsvergunning. Werkzaamheden die binnen de omgevingsvergunning vallen zijn bouwen en verbouwen, terrein inrichten of veranderen en werkzaamheden met betrekking tot brandveilig gebruik en milieu (bron: Vergunningcheck omgevingsloket online). Soms kunnen deze werkzaamheden effect hebben op beschermde soorten of beschermde Natura 2000-gebieden, zoals het plaatsen van een dakkapel, het bouwen van woningen, het kappen van bomen, het ophogen of afgraven van gronden etc.

Met de inwerkingtreding van het nieuwe Bouwbesluit op 1 april 2012 is de omgevingsvergunning voor het slopen van bouwwerken volgens de Woningwet vervallen. In plaats daarvan geldt nu een meldingsplicht. De eis om een omgevingsvergunning voor het kappen van bomen aan te vragen vloeit voort uit een gemeentelijke kap- of bomenverordening. Vaak maakt deze deel uit van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Deze verordening bevat onder andere regels voor het kappen van bomen binnen de bebouwde kom. Het verschilt van gemeente tot gemeente of de regels streng of juist soepel zijn. Het versoepelen van de vereisten bij slopen en de variatie aan eisen bij kappen, leiden ertoe dat initiatiefnemers toch vaak weer een separate ontheffing Ffw moeten aanvragen.

Initiatiefnemers kunnen via de omgevingsvergunning eerst een digitale vergunningencheck uitvoeren en vinken daarbij de bewuste werkzaamheden aan. Onder 'Uitkomst check' staat het resultaat, waaronder een kopje 'Let op' met nog een aantal aanvullende vragen. Daar geeft (pas) het 3e punt een verwijzing naar de eventuele samenloop met de Nbw en/of Ffw: *Hebben de werkzaamheden en activiteiten mogelijk een nadelige invloed op beschermde plant- en diersoorten en/of natuurgebieden? Dan moet u mogelijk het onderdeel Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten en/of Handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden aan uw aanvraag toevoegen. Bent u niet vergunningplichtig? Dan hebt u mogelijk een ontheffing Flora- en faunawet en/of een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig. Neem bij twijfel contact op met de gemeente voor meer informatie.*

Er bestaat geen officieel hulpmiddel vanuit DR of de provincies om gemeenten of initiatiefnemers te ondersteunen bij de vraag *of* de handelingen moeten worden aangevinkt<sup>4</sup>. Men wordt daarvoor in de bijlagen verwezen naar de site van DR voor informatie over de Ffw en de site van de Regiegroep Natura 2000 voor informatie over de Nbw.

Het is op grond van deze informatie, en eventueel contact met de gemeente, aan de initiatiefnemer of hij besluit *dat* het noodzakelijk is één van deze twee handelingen aan te vinken. Men kan de uitkomst ook als pdf downloaden. In deze pdf staat voor welke acties je welke bijlagen je nodig hebt. Hierbij wordt verwezen naar het document 'Specificatie bijlagetypen. Omgevingsloket online van het ministerie van I&M d.d. 3 juli 2012' waarin een toelichting op alle bijlagen die je mee moet sturen. Dit toelichtingsdocument is integraal te downloaden is altijd zichtbaar onder 'Benodigden', ongeacht de uitslag van de vergunningcheck.

In de Regeling Omgevingsrecht (MOR) is in artikel 8.1 en 8.2 voor resp. gebiedsbescherming en soortenbescherming vastgelegd welke natuurinformatie allemaal moet worden aangeleverd bij een aanvraag omgevingsvergunning. De toelichting van de OLO is hierop gebaseerd.

Het OLO meldt dat men voor *handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden* indien van toepassing de volgende gegevens toevoegen:

- Effectbeschrijving, indien een mogelijk negatief effect niet uit te sluiten is, maar dit effect zeker niet significant is.
- Passende beoordeling, indien deze niet eerder is opgesteld of een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren.
- ADC-toets, indien het project ondanks eventuele mitigerende maatregelen tot een mogelijk significante aantasting van één of meerdere instandhoudingsdoelstellingen leidt.
- Kaart met de locatie van het project in relatie tot het Natura 2000-gebied, indien het project in of nabij één of meerdere Natura 2000-gebieden plaatsvindt.
- Kaart met de locatie van het project in relatie tot het beschermde natuurmonument, indien het project in of nabij één of meerdere beschermde natuurmonumenten plaatsvindt.

Voor *handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten* moet men de volgende gegevens toevoegen volgens het OLO:

- Topografische kaart.
- Projectbeschrijving.
- Ecologische gebiedsinventarisatie.
- Effectstudie.
- Onderbouwing belang.
- Overzicht verbodsbepalingen.

Indien van toepassing moet u ook onderstaande gegevens toevoegen:

- Beschrijving mitigerende maatregelen, indien u mitigerende maatregelen treft.
- Beschrijving compenserende maatregelen, indien u compenserende maatregelen treft.
- Beschrijving alternatieven, indien er alternatieven zijn voor uw project.

---

<sup>4</sup> Dienst Regelingen werkte in 2010 aan een natuurwijzer, die gemeenten en initiatiefnemers behulpzaam moest zijn bij het aanhaken van de Ffw bij de omgevingsvergunning. Hierin werden een aantal handelingen omschreven waarbij de kans groot is dat een activiteit een schadelijk effect heeft op beschermde soorten, waardoor de initiatiefnemer het onderdeel 'handelingen met gevolgen voor beschermde planten en dieren' dient aan te kruisen. Betrokken partijen (gemeenten, DR, DLG, GAN) konden het echter niet eens worden over de inhoud van deze natuurwijzer, waardoor hij niet in gebruik is genomen.

In bijlage 5 en 6 zijn de onderdelen 'Handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden' en 'Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten weergegeven, zoals die in dit toelichtingendocument OLO staan vermeld.

### **2.3.2 Procedure keten Omgevingsvergunning**

Nbw en Ffw haken aan bij de omgevingsvergunning, als er voor de activiteit gelet op de Ffw en/of Nbw ook een ontheffing of vergunning nodig is. Een uitzondering hierop geldt, als de initiatiefnemer al voordat hij een omgevingsvergunning aanvraagt, apart een ontheffing Ffw of vergunning Nbw heeft aangevraagd. Het is overigens niet mogelijk om een omgevingsvergunning aan te vragen voor alleen het onderdeel Ffw/Nbw. Dit omdat de Ffw en Nbw zijn aangehaakt en niet geïntegreerd in de omgevingsvergunning.

Op het moment dat de Natuurbeschermingswet of Flora- en faunawet aanhaakt, wordt de procedure afgehandeld volgens de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in dat de proceduretermijn 26 weken is. Hier gaat bij indiening van de aanvraag een termijn van 26 weken in tot het ontwerpbesluit, welke termijn eenmaal met 'zes weken kan worden verlengd. Na deze termijn komt het ontwerpbesluit inclusief de ontwerp-vvgb ter inzage te liggen en gaan de termijnen van de procedure Awb gelden.

Het is echter ook mogelijk om een omgevingsvergunning in fasen aan te vragen, met een aparte fase voor het voor het Ffw-wetdeel en/of Nbw-wetdeel. De termijn van de fase waarin de natuur of flora/fauna onderdeel van is, is dan zes maanden (plus mogelijk zes weken verlenging). De andere fase kan eveneens zes maanden zijn, maar als de activiteiten zich daar richten op bouwen of slopen dan is het veertien weken (plus mogelijk zes weken verlenging).

De WABO heeft er toe geleid dat bij aanhaken het eerste aanspreekpunt verandert van provincie of DR naar de gemeente. Gemeenten groeien nog in deze rol. Als front-office en verantwoordelijk bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, rust op hen de taak na te gaan of een aanvraag volledig is en dus ook of een natuurtoets door het bevoegd gezag, met onderbouwend onderzoek aan te leveren door de initiatiefnemer, noodzakelijk is. Uit onderzoek van Schmidt en Kersten (2012) blijkt dat als een initiatiefnemer aanhaakt het merendeel van de gemeenten (74%) controleert of het onderdeel 'Handelingen met gevolgen voor beschermde soorten/gebieden' naar behoren is ingevuld. Als de initiatiefnemer echter (ten onrechte) niet aanhaakt, geven vrijwel alle gemeenten aan dit niet te controleren, omdat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de initiatiefnemer ligt. Overigens bleek uit hun onderzoek dat natuur heel weinig wordt aangehaakt.

Het aanhaken van de Natuurbeschermingswet of Flora- en faunawet heeft tot gevolg dat handhaving op het onderdeel natuur ligt bij het bevoegd gezag die de omgevingsvergunning heeft verleend. Ofwel als de gemeente de omgevingsvergunning heeft verleend en er is sprake van aanhaken dan dient de gemeente het onderdeel natuur ook te handhaven. Voor de gemeente is handhavend optreden op het onderdeel natuur nieuw ten opzichte van de situatie voor 1 oktober 2010.

# 3 Knelpunten en kansen in de keten Dienstverlening

## 3.1 Inleiding

De doelstelling van het ministerie van EZ met het actieplan implementatie natuurwetgeving is de uitvoeringspraktijk versimpelen en daarmee burgers en bedrijven ontzorgen. Om zicht te krijgen welke onderdelen binnen de keten van derogatieverlening voor verbetering vatbaar zijn, is binnen dit project onderzoek verricht naar de huidige knelpunten. Daarbij is gekozen voor het boven tafel krijgen van ervaringen bij natuurwetgeving van twee (van de vele) sectoren, namelijk de recreatiesector en bouwsector. Dit vanwege signalen van deze sectoren over de hoge regeldruk van de natuurwetgeving. Er is bijvoorbeeld niet gekozen voor de agrarische sector, omdat de stikstofproblematiek bij vergunningverlening op dit moment een eigen proces kent waarbij uitwerkingen en oplossingen via Provinciale Stikstofverordeningen en de landelijke Programmatische Aanpak Stikstof gaan.

Binnen de sectoren is geen kwantitatief onderzoek gepleegd. Het was juist de bedoeling van de opdrachtgever EZ om te achterhalen welke bijzondere, complexe knelpunten zich bij beide derogatieprocessen (Ffw en Nbw) kunnen voordoen. Via twee diepte-interviews is op kwalitatieve wijze een beeld gegeven van de ervaringen, meningen en behoeften van de bouw- en recreatiesector bij derogatieprocessen. De ervaringen van de recreatiesector en de bouwsector zijn per stap in het derogatieproces geduid. Zie bijlage 7 en 8 voor de factsheets, zoals die zijn ingevuld op basis van de gesprekken met de twee sectoren en bijlage 9 voor het gespreksverslag met de recreatiesector (het gespreksverslag met de bouwsector werd gelijk in de factsheets ingevuld).

De knelpunten die via deze niet-representatieve steekproef boven tafel zijn gekomen, worden bevestigd door de signalen die het bedrijfsleven en decentrale overheden hebben geuit bij de voorbereiding van het wetsvoorstel natuurbescherming. Bovendien zijn de geconstateerde knelpunten door Dienst Regelingen en Directie Regio en Regionale Economie herkend als breder spelend.

Waar mogelijk is bij de beschreven knelpunten aangegeven of deze knelpunten ook in ander onderzoek naar voren zijn gekomen. Daarvoor is gebruik gemaakt van een beperkte set aan literatuur en informatie die de onderzoekers ter beschikking stond:

- Van Veen, M.P., M.E. Sanders en M.E.A. Broekmeyer, 2011. Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving. PBL rapport 555084002. PBL/Alterra Wageningen UR, Den Haag.
- Adviescommissie VVBI, 2012. Samenloop natuurbescherming, infrastructuur, gebiedsontwikkeling en agrarische sector. Referentie: A-VVBI-2012\_072.
- Schmidt, A.M. en P.H. Kersten, 2012. Natuurwetgeving binnen het omgevingsrecht. Alterra-rapport 2302. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Arnouts, R.C.M. en F.H. Kistenkas, 2011. Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld. Bijlage bij WOt-paper 7 - De deur klemt.
- SIRA consulting, 2011, Regeldruk Wet natuur. Eindrapportage 13 oktober 2011.
- Resultaten bijeenkomsten natuurwetgeving met ondernemers en actoren:
  - Consultatierondes EZ Wetsvoorstel natuur: deelsessies soorten van 17 juni 2011 en 28 juni 2011 en deelsessies gebieden van 15 juni 2011 en 27 juni 2011.

- Bijeenkomsten Regelink/Orange logic: discussiedag Flora en faunawet op 25 september 2012 en workshop Flora- en faunawet en gemeenten op 15 november 2012.
- Bijeenkomsten VNG, I&M en EZ: praktijksessie 'de gemeentelijke uitvoeringspraktijk van de omgevingsvergunning en de natuurtoets' op 4 en 18 december 2012.

## 3.2 Knelpunten en kansen voor verbeteringen

### 1. Derogatieplicht bij initiatiefnemers en gemeente

Centraal staat de vraag bij initiatiefnemers *hoe* zij er achter kunnen komen dat men derogatieplichtig is voor natuur. De beoordeling of je een Ffw-ontheffing of Nbw-vergunning nodig hebt, vereist inhoudelijk ecologische kennis die meestal bij initiatiefnemers niet aanwezig is. Vooral de recreatiesector vindt het onduidelijk wanneer een ontheffing of vergunning noodzakelijk is en heeft daar last van. Zij ervaren dat gemeenten hen daar niet voldoende informatie over kunnen geven (zie casus 1). De bouwsector heeft minder last van ontbrekende kennis bij gemeenten omdat ze zelf een toelichting heeft gemaakt voor medewerkers over het omgaan met wettelijk beschermde natuurwaarden (bron: intern memo Bouwfonds Ontwikkeling 'Natuur en Landschap Gedragscode F&F').

Of men derogatieplichtig is, hangt af van verschillende factoren: bij de Ffw gaat het dan vooral om de vraag of beschermde soorten voorkomen in het plangebied (en vervolgens de vraag of de activiteit dan afbreuk doet aan de gunstige staat van instandhouding van de soort). Bij de Nbw om de vraag of er sprake kan zijn van externe werking van de activiteit op het Natura 2000-gebied (en vervolgens de vraag of de activiteit kans geeft op significante effecten).

Zowel bij initiatieven die wel als niet onder een omgevingsvergunning vallen, hebben ondernemers vooral last van onduidelijkheid over het voorkomen van beschermde soorten (Ffw), over of er al dan niet sprake is van externe werking (Nbw) en aldus of een derogatieplicht geldt. Als sprake is van een activiteit die niet onder de omgevingsvergunning valt, moet de initiatiefnemer zelf bedenken dat een separate Nbw-vergunning of Ffw-ontheffing nodig is.

Als sprake is van een activiteit die onder de omgevingsvergunning valt, probeert de rijksoverheid dit te ondervangen door bij de digitale aanvraag van een omgevingsvergunning de initiatiefnemer te attenderen op mogelijke natuureffecten. Tijdens het invullen van de aanvraag wordt de vraag gesteld of de activiteit effect heeft op beschermde soorten of gebieden, zo ja dan moet men dit aanvinken. Als de initiatiefnemer hier informatie over wil, moet de gemeente adviseren (zie paragraaf 2.3.1.). Enkele geïnterviewde initiatiefnemers ervaren dat sommige gemeenten (nog te) weinig kennis hierover hebben.

Daarnaast wil de initiatiefnemer weten wat de mogelijke gevolgen van derogatieplicht zijn en welke stappen met doorlooptijd en proceduredtijd hierbij horen. In verband met het aanhaken van natuur bij de omgevingsvergunning wordt dit knelpunt door initiatiefnemers ook omschreven als 'ontbrekende kennis gemeenten': De gemeente weet (nog) te weinig van de natuurwetgeving; vooral bij kleine gemeenten ervaart men dat onvoldoende deskundigheid aanwezig is. Toch moet de gemeente ook kunnen beoordelen of er terecht geen vinkje is gezet bij effecten op soorten en gebieden.

#### *Kansen en knelpunten deskresearch*

Van Veen et al. (2011) zien dat de huidige bevoegde gezagen voor de Nbw (provincie) en Ffw (ministerie van EZ) duidelijkheid proberen te geven over de derogatieplicht. Zij melden dat bij Nbw-vergunningen initiatiefnemers in een vroeg stadium de activiteit met de provincie kunnen bespreken tijdens een vooroverleg. *Een vooroverleg zorgt ervoor dat duidelijk is wat de regels zijn, wat er moet worden gedaan (bijvoorbeeld: is een passende beoordeling nodig?), dat de aanvragen goed zijn en de vergunningverlening vlot verloopt. Zo wordt*

*zo veel mogelijk voorkomen dat de aanvraag niet compleet is, en de provincie aanvullende informatie of aanpassingen moet vragen. Toch moet er nog regelmatig om aanvullende informatie worden gevraagd.* 'Dienst Regeling stuurt voor de ontheffing Ffw aan op 'aanrijden' zoals verwoord in de brochure Aangepaste beoordeling ontheffing ruimtelijke ingrepen: *Voorkom overtreding van de Flora- en faunawet door voordat u begint met uw project uw mitigerende maatregelen aan Dienst Regelingen voor te leggen... Om zeker te zijn dat uw maatregelen voldoende zijn, laat u ze vóóraf beoordelen door Dienst Regelingen. Met dit besluit kunt u aantonen dat u zich houdt aan de Flora- en faunawet.*

Arnouts en Kistenkas constateren dat ondernemers door diverse knelpunten (zie knelpunt 3,4,5 en 6) leiden tot onduidelijkheden en negatieve beeldvorming, een Nbw-vergunningaanvraag maar achterwege laten. Ze zien op tegen de zware toets. Daarbij kijken ondernemers soms niet eens of ze nu wel of niet in de nabijheid van een Natura 2000-gebied zitten. Tegelijk stellen betrokkenen dat de informatieverstrekking aan ondernemers in de loop van de tijd wel sterk verbeterd is. Men wijst daarbij op de handreikingen van het ministerie van EZ en van het Regiebureau Natura 2000 waarin stapsgewijs wordt uitgelegd hoe een vergunning aangevraagd kan worden.

In de consultatierondes over het wetsvoorstel natuurbescherming worden zorgen geuit over de mogelijkheid dat initiatiefnemers vergeten natuur aan te kruisen in de digitale aanvraag voor de omgevingsvergunning. De vraag is wie hierop dan moet controleren. Het antwoord is dat deze taak formeel rust op de gemeente als bevoegd gezag omgevingsvergunning. Zij heeft de verantwoordelijkheid om na te gaan of een aanvraag volledig is. Daarbij moet men 'redelijkerwijs' kunnen weten dat een activiteit effect kan hebben op beschermde soorten of beschermde gebieden. Op deze manier moet zij nagaan of onderdeel natuur al dan niet terecht is aangevinkt in de aanvraag.

Uit de bijeenkomsten van Regelink/Orange logic en VNG, I&M en EZ wordt duidelijk dat een deel van de gemeenten geen goed beeld heeft van de reikwijdte en betekenis van aanhaken natuur in de omgevingsvergunning is. Gemeenten zijn zoekende naar hun rol in deze hoe ze moeten omgaan met de Ffw binnen de omgevingsvergunning, wanneer er sprake is van aanhaken etc. Overigens blijkt uit de bijeenkomsten van VNG, I&M en EZ dat er diverse gemeenten zijn die wel actief anticiperen op het meenemen van natuur in de omgevingsvergunning. Een voorbeeld hiervan is het door de gemeenten Tilburg en Zwolle ontwikkelde 'Natuurtoetskader omgevingvergunning'.

In de Ministeriële regeling omgevingsrecht (MOR) en de bijlagendocumenten van het Omgevingsloket Online (OLO) kunnen gemeenten overigens informatie vinden om te achterhalen of een initiatiefnemer aan alle indieningsvereisten heeft voldaan.

### **Casus 1: Aanleg steiger en watervogels**

Een oude steiger in een jachthaven moet vernieuwd worden. De eigenaar wil de nieuwe steiger verleggen, zodat er zestien ligplaatsen bij komen. Er is een omgevingsvergunning nodig. In de rietkraag bij de steiger zitten ruim 100 futen. Deze vogels worden door bezoekers gewaardeerd en de eigenaar wil dan ook bij de aanleg rekening houden met effecten op de fuut. Er wordt een ecologisch onderzoek verricht, waaruit blijkt dat er wat betreft de futen geen probleem is voor vergunningverlening. De gemeente kon echter geen omgevingsvergunning afgeven omdat er geen NB-wet vergunning was afgegeven. Er is namelijk sprake van een wijziging in de inrichting omdat de te bouwen steiger vijf meter zou worden opgeschoven. Een wijziging in de inrichting betekent dat ook de effecten van deze wijziging op het naastgelegen (aan de oostkant van het Krabbersgat en niet gelegen binnen de grenzen van de Gemeente Enkhuizen) Natura 2000-gebied IJsselmeer, Markermeer moet worden onderzocht (externe werking).

Daarbij moet niet alleen het effect van de uitbreiding van zestien ligplaatsen worden onderzocht. Omdat de hele haven niet eerder volgens de Nbw beoordeeld is, moeten de effecten van het hele complex (de vaarbewegingen van 600 ligplaatsen) onderzocht worden. Toen het verkrijgen van de Nb-vergunning problematisch en kostenintensief bleek, is er een vergunning aangevraagd voor een steiger op dezelfde plaats/locatie.

## 2. Termijnen vergunningverlening en ecologisch onderzoek

De termijn voor het afhandelen van een aanvraag Ffw worden door initiatiefnemers in de bouwsector als lang ervaren. Daar is begrip voor als de aanvraag complex is; er is geen begrip voor als de aanvraag eenvoudig is en toch lang duurt, of als bij voorbaat door het bevoegde gezag al een verlenging van behandeling wordt aangekondigd. Bij de omgevingsvergunning ervaart men dat de doorlooptijd van zes maanden juist te kort is om het onderzoek in kader van vvgb natuur uit te voeren. Geïnterviewden uit de recreatiesector gaven aan dat de aanvraag omgevingsvergunning vervalt als de termijn verlopen is en men dan opnieuw een aanvraag moet indienen en men soms (alle) legeskosten kwijt is<sup>5</sup>.

Dit frustriert initiatiefnemers in de recreatiesector. Hiermee samen hangt de (lange) tijd die het soms kost om onderzoek te doen. De meeste tijd is nodig bij het tijdpad vóór het indienen van een aanvraag tot derogatie: het overleg met het bevoegde gezag óf een derogatie nodig is en het laten uitvoeren van veldinventarisaties, effectstudies of passende beoordelingen. Binnen de recreatiesector zijn voorbeelden waarbij men 2-3 jaar bezig is met onderzoek, voor een aanvraag tot derogatie kan worden ingediend.

### *Kansen en knelpunten deskresearch*

Ook uit de resultaten van de Adviescommissie WVBI blijkt dat het voldoen aan de vereisten van de natuurwetgeving bij veel planprocessen bijdraagt aan een lange doorlooptijd. De commissie onderzocht vijftien cases: *Door betrokkenen worden termijnen van vertraging genoemd variërend van één maand tot circa twee jaar of langer. Genoemde vertragingfactoren zijn: extra onderzoek, het wachten op de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), het moeten treffen van mitigerende maatregelen, discussies over modellen en onzekerheden in effectvoorspellingen, discussies met het bevoegd gezag en andere betrokkenen en procedures bij de Raad van State.*

Ook uit de bijeenkomsten van VNG, I&M en EZ komt naar voren dat juist door het aanhaken van natuur bij de omgevingsvergunning er problemen ontstaan in de doorlooptijd van de vergunningverlening. Het ecologisch onderzoek kent soms een dermate lange tijd dat dit niet spoort met de termijnen van de omgevingsvergunning. Gemeenten adviseren dan om eerst een Nbw-vergunning of Ffw-ontheffing aan te vragen en pas daarna een omgevingsvergunning (dus niet aanhaken). Overigens kan dan een nieuw knelpunt ontstaan als blijkt dat beide vergunningen niet op elkaar aan sluiten (omdat bijvoorbeeld de ondernemer bij aanvraag Nbw/Ffw een ander plan heeft ingediend dan bij de omgevingsvergunning).

## 3. Definities en normen natuurwetgeving

Beide wetten, Ffw en Nbw, kennen een groot aantal termen, zoals gunstige staat van instandhouding, verstoring, verontrusting, significantie, bestaand gebruik, project, cumulatie etc. waarvoor ofwel geen eenduidige definities voorhanden zijn ofwel de definitie open normen bevat. Zoals een ondernemer stelt:

---

<sup>5</sup> EZ: een aanvraag vervalt niet; de aanvrager kan een ingebrekestelling sturen en zo afdwingen dat alsnog een besluit wordt genomen.



*Niemand weet waar de externe werking begint en waar die ophoudt.* Ook het begrip 'bestaand gebruik' leidt tot problemen, zeker zolang bestaand gebruik binnen Natura 2000-gebieden nog niet is geregeld in beheerplannen. Hierdoor moet men bij (kleine) nieuwe activiteiten ook het bestaand gebruik laten beoordelen, hetgeen als een extra last wordt ervaren.

Provincies en DR hebben sinds de Ffw uit 2002 en Nbw uit 2005 ervaring opgebouwd in derogatieverlening. Door schade en schande en dankzij uitspraken van de Raad van State, zijn er (te?) veel toelichtingen, handreikingen etc. ontstaan die de termen toelichten. Niet alle instrumenten zijn echter up-to-date met jurisprudentie. Vanuit de Rijksoverheid is ecologische kennis en de toepassing ervan bij derogaties op twee plekken terug te vinden:

- Over Ffw op de site van Dienst Regelingen: <http://www.hetInVloket.nl/onderwerpen/vergunning-en-ontheffing/dossiers/dossier/flora-en-faunawet-ruimtelijke-ingrepen>
- Over de Nbw, specifiek Natura 2000, op de site van het Regiegroep Natura 2000: <http://www.natura2000.nl/pages/homepage.aspx>.
  - Over de Nbw diverse informatie over Natuurbeschermingswet en Natura 2000-gebieden bij de meeste provincies, zie provinciesites.

Ook de provincies hebben op hun beurt eigen toelichtingen en stappenplannen. Deze kennis kan worden gebruikt door iedereen, maar is voor ondernemers uit de bouw- en recreatiesector veel te specialistisch. Bovendien ziet een initiatiefnemer door de veelheid aan handreikingen, stappenplannen etc. door de bomen het bos niet meer.

Een verschillende invulling van deze definities en normen door bevoegde gezagen, leidt tot verschillende interpretaties van de wetgeving (zie ook knelpunt 4 en casus Hiswa te water). Deze werkwijze wordt door initiatiefnemers als 'willekeur' ervaren.

#### *Kansen en knelpunten deskresearch*

In de consultatierondes voor het wetsvoorstel natuurbescherming zijn zorgen geuit over de kenbaarheid en duidelijkheid van de wetgeving. Een blijvend ervaren probleem is bijvoorbeeld wat onder 'significante gevolgen' wordt verstaan. Men wenst een definitielijst van significante effecten. Ook blijft onduidelijk wanneer nu sprake is van een gunstige staat van instandhouding. Begrippen als zorgplicht en gunstige staat van instandhouding zijn daarom niet goed aan een initiatiefnemer uit te leggen wat daarbij van hem verwacht wordt.

Arnouts en Kistenkas melden: In de loop van de tijd zijn bijvoorbeeld uitvoerige studies gedaan naar open juridische begrippen als significantie, cumulatie, dwingende redenen en externe werking. Op basis van dergelijke studies, en van bevindingen in de praktijk, veranderde of repareerde het toenmalige ministerie van LNV de wet dan weer, waarna de Raad van State soms oordeelde dat verdere aanpassing nodig was. Door het continue proces van afkeuren en aanpassen is de jurisprudentieontwikkeling een lang en moeizaam proces geworden en is de Nbw veranderd in "een juridische moloch", aldus een betrokkene. Overigens geven sommige betrokkenen wel aan dat verschillende begrippen inmiddels grotendeels helder zijn (dankzij met name handreikingen van het Steunpunt Natura 2000).

Helder betekent niet altijd eenvoudig. Er is bijvoorbeeld sprake van 'significante gevolgen' als " een activiteit de toekomstige oppervlakte habitat of leefgebied, aantal van een soort dan wel kwaliteit van een habitat lager zal worden dan zoals bedoeld in de Instandhoudingsdoelstelling' (Steunpunt Natura 2000, 2009). Volgens de leidraad van het Steunpunt moet daarbij rekening gehouden worden met:

- De meetbaarheid van de afname (bijvoorbeeld minder dan het minimum oppervlak van een habitatype);
- Als het effect vermindert of wegvalt in effecten van natuurlijke fluctuaties;
- In geval van specifieke bijzonderheden kenmerken.

Het vele materiaal dat bij DR, Regiegroep Natura 2000 en provincies voorhanden is, biedt overigens wel kansen om aan het gemeentelijk loket en de ondernemer aan te geven wat van hen verwacht wordt in de uitvoeringspraktijk.

#### **4. Richtlijnen onderzoek effectstudie**

Zowel binnen de passende beoordeling (Nbw) als het activiteitenplan (Ffw) is de effectstudie een belangrijk onderdeel. Voor initiatiefnemers is het onduidelijk welke effecten van de eigen activiteit moeten worden onderzocht en welke effecten van overige activiteiten moeten worden meegenomen in verband met de vereiste tot het onderzoeken van cumulatieve effecten. Volgens de geïnterviewde ondernemers zijn de eisen aan onderzoek en de invulling van begrippen willekeurig, door het ontbreken van wettelijke vereisten aan onderzoek. Hoe kan men nu aantonen dat iets geen effect heeft (zie casus 2)? Ook het in beeld brengen van cumulatieve effecten wordt als ondoenlijk ervaren, zie casus 3.

Dit knelpunt wordt door beide sectoren ervaren en geïnterpreteerd als onzekerheid bij het bevoegde gezag. Het geldt met name de Nbw. Uit angst voor onduidelijke effecten vraagt het bevoegd gezag om extra informatie of moet de ondernemer maar extra mitigerende maatregelen nemen. Bij vergunningverlening Nbw anticipeert de recreatiesector hierop door het adviesbureau in te schakelen dat ook het beheerplan voor de provincie schrijft, waardoor er een grotere kans is dat de provincie het ecologisch onderzoek als voldoende beoordeeld. Het volgende punt (kosten onderzoek) hangt hiermee samen.

##### *Kansen en knelpunten deskresearch*

De Adviescommissie WVBI stelt vast dat gebrek aan actuele kennis, zoals over specifieke dosis-effectrelaties, leidt tot een grote onderzoekslast en vertraagde besluitvorming. *Het ontbreken van specifieke dosis-effectrelaties leidt tot interpretatie(s) bij de effectbeoordeling, waarbij onzekerheden over de geldigheid ervan ontstaan.* Ook constateert zij dat er gebrek is aan geautoriseerde onderzoeksmethoden en -technieken (reken- en meetvoorschriften) en duidelijke toetsingskaders door onduidelijke begrippen zoals significantie. Deze constatering slaat ook terug op knelpunt 3.

In de consultatieronden voor het wetsvoorstel natuurbescherming is het vaststellen van cumulatie van kleine maatregelen als knelpunt naar voren gebracht. Ook constateert men hier dat de beoordeling van significante effecten de achilleshiel voor de praktijk is, omdat het teveel subjectieve aspecten bevat. Bovendien meent men dat, hoewel aanvragen begeleid moeten worden door een onafhankelijk rapport, onafhankelijkheid te koop is. Men gaf aan dat handleidingen continu moeten worden aangepast aan jurisprudentie.

Arnouts en Kistenkas stellen dit ook vast in de praktijk: Ondernemers worden bijvoorbeeld geconfronteerd met een overheid die zelf niet zeker weet wat wel en niet mag en voor de zekerheid uitgaat van het meest strenge scenario. Hiermee voorkomen ambtenaren dat een afgegeven vergunning later nietig verklaard wordt door bijvoorbeeld de Raad van State. Het gevolg is echter dat meer activiteiten verboden worden dan volgens de Nbw noodzakelijk zou zijn. Vervolgens geven overheden vanwege hun gebrek aan ervaring soms pas laat aan ondernemers door dat een vergunning voor de Nbw nodig is. Daardoor ontstaat dan het beeld dat natuur de spelbreker is, aldus een betrokkene. Ook worden er nog steeds fouten gemaakt met de vergunning-procedures, waardoor vergunningen nietig verklaard worden.

### **Casus 2: Aanleg skibaan en watervogels**

Bij strand Horst wil men een outdoorcentrum met tele-waterskibaan aanleggen. Een tele-waterskibaan is een elektrisch aangedreven soort sleeplift waaraan een waterskiër met 30 kilometer per uur door een sleepkabel wordt voortgetrokken. Het voordeel is dat meerdere mensen tegelijkertijd kunnen waterskiën zonder dat het geluidsoverlast geeft. De waterskibaan maakt deel uit van een koepelvergunning voor een integraal inrichtingsplan (IIVR) in de Veluwerandmeren.

Voor het ontwikkelen van de skibaan is een ecologisch onderzoek door een adviesbureau uitgevoerd. De NB-wet vergunning werd echter niet verleend omdat er bij provincie de vrees bestond dat de vijf masten van de baan en de bedrading bij mist mogelijk vogelaanvaringen zouden kunnen veroorzaken. De initiatiefnemer moest eerst aantonen dat de skibaan geen effect had op vliegende vogels zoals kleine zwanen en nonnetjes. Dit kan de initiatiefnemer niet bewijzen. De skibaan wordt uiteindelijk elders gerealiseerd terwijl in de koepelvergunning de komst van de waterskibaan al was opgenomen; de onderzoekskosten ten spijt.

### **Casus 3: Woningbouw en de das**

In Noord-Limburg is sprake van een woningbouwproject. Er zijn mogelijk effecten op de das, maar hiervoor zijn mitigerende maatregelen mogelijk. Deze maatregelen (aanleg dassentunnels) worden opgenomen in het bestek en de begroting voor de woningbouw. Een Ffw-ontheffing wordt aangevraagd. De ontheffing wordt echter niet verleend: door cumulatie met andere projecten in het gebied blijkt sprake van dusdanige afbreuk aan de staat van instandhouding van de das, dat compensatie nodig is. De aanvrager ervaart dat hij wordt opgezadeld met het compenseren van effecten die ook door andere projecten in het verleden zijn veroorzaakt. Bovendien kan binnen het plangebied van de woningbouw niet gecompenseerd worden. Hierdoor komt het proces stil te liggen, terwijl ook het terrein door de gemeente is bestemd voor woningbouw en het geld voor de dassentunnels op de plank blijft liggen.

## **5. Specialistische kennis ecologie bij toepassing wetgeving vereist**

Beide sectoren zijn van mening dat voor een normaal mens de natuurwetgeving inhoudelijk niet meer te volgen is. Toelichtingen die vanuit de overheid beschikbaar zijn bevatten veel vaktaal. Bovendien is er veel te veel informatie beschikbaar waar een ondernemer in verdwaald, zie ook knelpunt 3. Hierdoor is een ondernemer veroordeeld tot het inhuren van een adviseur. Er is specifieke expertise nodig, die alleen door (grote) ecologische adviesbureaus kan worden geleverd. Men acht alleen hen in staat de effecten van ingewikkelde projecten beoordelen. Tegelijkertijd betekent het laten uitvoeren van onderzoeken door specialisten (ecologen) nog niet dat het onderzoek altijd direct of goed te vertalen is naar concrete adviezen of maatregelen die een initiatiefnemer moet uitvoeren, zo is de ervaring van de bouwsector. Deze vertaalslag, van onderzoek naar advies, moet dan extra gemaakt worden. Al met al wordt de initiatiefnemer hierdoor 'gedwongen' hoge kosten te maken, zie ook knelpunt 6.

### *Kansen en knelpunten deskresearch*

De Adviescommissie VVBI merkt op dat ondernemers veelal beperkte (auteurs: ecologische en/of juridische) kennis en/of financiële middelen hebben om een vergunningaanvraag goed te volbrengen. *Individuele ondernemers worden 'opgezadeld' met hoge onderzoekslasten, omdat de afweging van belangen en het nemen van maatregelen op projectniveau wordt geregeld.* Deze constatering hangt nauw samen met punt 6.

In de consultatierondes Wetsvoorstel Natuur wordt geconstateerd dat de huidige regelgeving Ffw niet inzichtelijk is, door vooral de gelaagdheid. Regels zijn niet in één oogopslag duidelijk, maar vergen studie: de huidige wet is ook voor juristen niet altijd eenvoudig te doorgronden.

Ook Arnouts en Kistenkas merken op dat specialistische kennis tot knelpunten leidt bij vergunningverlening Nbw. *Zo is het ... niet mogelijk om met absolute zekerheid uit te sluiten dat een activiteit een negatieve invloed heeft* (zie ook punt 4). Er is bij de betrokkenen überhaupt nog niet voldoende ecologische kennis voorhanden om de mechanismen waar de Nbw naar verwijst te doorgronden. Het is moeilijk om vooral de wat complexere ecologische systemen te begrijpen en te bepalen hoe met deze systemen omgegaan moet worden.

Het is overigens de vraag of men mét goede ecologische kennis deze absolute zekerheid wél kan geven. Broekmeyer et al. (2008) menen dat de kwaliteit van vergunningverlening Nbw toe kan nemen als men onzekerheden bij het vaststellen van significante effecten benoemt en aangeeft hoe men hiermee omgaat, in plaats van te pogen deze onzekerheden door meer onderzoek te verkleinen. In hun rapport geven zij een aantal strategieën om met dergelijke onzekerheden om te gaan.

## **6. Kosten onderzoek**

Initiatiefnemers in de recreatiesector en de bouwsector ervaren de onderzoekskosten als hoog, mede omdat er soms sprake lijkt van niet onderbouwde en daarom als onredelijk ervaren onderzoeksvereisten, zie casus 3 en 4. Een effectstudie van 10.000 euro is voor de meeste initiatiefnemers veel geld; geld waarvan de geïnterviewde ondernemers aangeven het liever ten goede te laten komen aan maatregelen die de natuur verbeteren of beschermen. Het leidt ook tot een gevoeld inefficiënt gebruik van geld. In de bouwsector wordt het geld liever besteed aan maatregelen voor natuur dan aan stapels rapporten.

### *Kansen en knelpunten deskresearch*

Uit de rapportage Regeldruk Wet Natuur (SIRA, 2011) blijkt dat de kosten die ondernemers maken bij voortoetsen afhangen van de eisen die het bevoegd gezag stelt aan de kwaliteit en diepgang hiervan. Zij stellen dat ondernemers soms in dit vergunningstraject Nbw afhaken door de kosten die zij moeten maken om een vergunningaanvraag te onderbouwen. Binnen dit ecologisch onderzoek onderscheid SIRA drie soorten onderzoek met daarbij de kosten en het aandeel in het totaal aantal aanvragen: klein onderzoek - gemiddeld 1500 euro (30%), middelgroot onderzoek – gemiddeld 6000 euro (60%) en grootschalig onderzoek - gemiddelde kosten 20000 euro (10%).

Voor de Ffw onderscheid SIRA dat een quick-scan gemiddeld 2000 euro kost en het hierop volgend ecologisch onderzoek 10.000 euro.

In de consultatierondes voor het wetsvoorstel natuurbescherming is naar voren gebracht dat de kosten van een onafhankelijk onderzoek hoog zijn (10.000-15.000 euro).

Arnouts en Kistenkas concluderen dat de punten genoemd onder 4 (richtlijnen onderzoek) en 5 (specialistische kennis nodig) er vaak toe leiden dat de eisen die aan een natuurtoets worden gesteld hoog zijn en dus ook tot hoge kosten leiden, waar ondernemers vaak niet de financiële middelen voor hebben. *Het komt voor dat het onderzoek dat door externe adviesbureaus is gedaan, door het bevoegd gezag afgekeurd wordt. Bovendien draait de ondernemer zelf op voor de kosten die hiermee gemoeid zijn. Het valt op dat niet alleen ondernemers, maar ook natuurbeschermers met dit probleem worstelen en duur extern onderzoek moeten laten uitvoeren.*

#### **Casus 4: Hiswa te water en vaarbewegingen**

Het evenement HISWA te water gaat verhuizen van de haven in IJmuiden naar een nieuwe jachthaven gebouwd op het industriegebied (NDSM terrein) van Amsterdam Noord op 7,5 km afstand van het Markermeer-IJmeer. De haven biedt plaats aan 350 boten en kan mogelijk uitgroeien tot 600 ligplaatsen. Men laat onderzoek doen naar de externe werking van de vaarbewegingen op het Markermeer-IJmeer. Voor de vaste ligplaatsen wordt wel een vergunning verleend, maar de organisatie van evenementen was uitgesloten. Het argument van de provincie luidt: als het evenement een succes is, komen er misschien wel veel meer boten op af. De initiatiefnemer stelt dat bij een succes in IJmuiden niemand hier een probleem in zag, terwijl de vaarbewegingen van de boten identiek zijn. Het is misschien een nieuw project in Amsterdam, maar de effecten zijn wat betreft locatie en impact identiek met die in IJmuiden. Uit eerder gesprekken met de provincie Flevoland bleek dat het evenement vergunningsvrij in Lelystad kon worden georganiseerd, terwijl men hier direct aan het IJsselmeer-Markermeer zit. Uiteindelijk duurt het ruim twee jaar en 30 tot 35.000 euro aan onderzoekskosten om de vergunning te regelen. Het nieuwe onderzoek toont overigens aan dat de effecten van extra vaarbewegingen slechts een marginaal effect hebben op het Natura 2000-gebied.

#### **7. Kwaliteit inventarisatie soortgegevens**

De juridische houdbaarheid van inventarisatiegegevens over soorten is beperkt, ca. drie jaar, zo blijkt uit de praktijk. Planprocessen duren vaak veel langer, waardoor aan begin en eind opnieuw veldonderzoek nodig is. Bij het maken van plannen is bovendien niet bij voorbaat alles gelijk duidelijk, dat komt gaande weg. Als de initiatiefnemer niet alles precies weet, dan is de kans groot dat hij geen ontheffing krijgt door te weinig gegevens geleverd. Vult hij echter (lang) van te voren iets in, dan is de kans groot dat de ontheffing later moet worden aangepast.

Door de lange looptijd van plannen en de korte houdbaarheid van ecologisch onderzoek is het belangrijk zo laat mogelijk in het planproces (vlak voor de uitvoering) ecologisch onderzoek te doen en ontheffing aan te vragen. De plannen zijn dan echter ook al vergevorderd waardoor, aanpassing veel moeilijker is geworden. Wel realiseert men zich dat ook toetsing vroeg in het planproces geen garantie biedt voor uitvoering: soorten kunnen zich nieuw vestigen of jurisprudentie dan wel onderzoek leidt tot nieuwe inzichten.

Bovendien ervaren initiatiefnemers in de bouwsector dat het moeilijk is om volledig te zijn en dus zekerheid te geven of soorten daadwerkelijk afwezig zijn. De initiatiefnemers stellen zelf vast dat vanwege concurrentie op prijs er te weinig tijd is om een goed veldonderzoek te doen waardoor mogelijk soorten gemist worden. Pas als je de soort aantreft, dan weet je dat de soort er zit. Als je de soort niet aantreft dan weet je niet zeker of ze er niet zitten, zelfs niet als je meer tijd krijgt voor onderzoek. De prijs/kwaliteit verhouding ecologisch onderzoek wordt tevens als knelpunt genoemd (zie knelpunt 6).

##### *Kansen en knelpunten deskresearch*

Ook de Adviescommissie VVBI constateert dat het gebrek aan geautoriseerde, recente natuurgegevens leidt tot grote onderzoekslasten en vertraagde besluitvorming. *De Gegevensautoriteit Natuur (GaN) is onder andere in het leven geroepen om als loket geautoriseerde gegevens beschikbaar te maken, die door derden zijn verzameld. De informatie is daarmee niet perse volledig en/of voldoende actueel.* Dezelfde constatering doen Van Veen et al. (2011) als zij stellen dat het completeren en gebruik van de Nationale Databank Flora en Fauna (initiatiefnemers) behulpzaam is, maar het geen uitsluitsel geeft of een soort wel of niet voorkomt. Bovendien geeft het aantreffen van een soort geen informatie over hoe de soort het gebied gebruikt. De oplossing/kans zit in het aannemen op basis van waarschijnlijkheid (op grond van omgevingskenmerken) dat de soort er zit en daar passende maatregelen op baseren. Kansencarten kunnen hierbij helpen.

In de bijeenkomsten van Regelink/Orange logic constateert men dat een goede beschrijving van inventarisatiemethoden vaak mist in rapporten/quick-scans, terwijl de meeste PGO's en de GAN veldwerkprotocollen hebben voor soortinventarisaties. Uit de bijeenkomst van VNG, I&M en EZ blijkt dat gemeenten het ontbreken van openbaar beschikbare gegevens over de verspreiding van soorten in het kader van aanhaken natuur bij de omgevingsvergunning als een probleem zien. Er zijn overigens ook gemeenten die hierin zelf voorzien, zoals bijvoorbeeld de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Zwolle.

In zijn algemeenheid is een oplossing om in een vroeg stadium onderzoek te doen naar de aanwezigheid van beschermde soorten, opdat er nog ruimte is om -waar mogelijk- de planning aan te passen zodat problemen voor beschermde soorten voorkomen worden (natuur inclusief plannen; zie ook punt 8. Vroegtijdig vooroverleg met bevoegd gezag helpt het 'timen' van de aanvraag. Voor dat overleg is het uiteraard wel nodig vast een beeld te hebben van voorkomende soorten. Bij langlopende planprocessen is de houdbaarheid van inventarisatiegegevens voor bepaalde soorten wel een aandachtspunt (voor mobiele soorten meer dan planten), maar de houdbaarheid wordt sterk beïnvloed door het al of niet veranderen van het plangebied.

### **8. Discrepancie toetsing strategisch planniveau en uitvoeringsniveau**

De meeste derogaties worden aangevraagd vlak voor dat de daadwerkelijke uitvoering van activiteiten of maatregelen plaats vindt. Het gaat dan om zaken waar op strategisch planniveau vaak al goedkeuring aan is verleend, via een bestemmingsplan, structuurvisie of koepelvergunning, zie casus 5. Initiatiefnemers ervaren het als wonderlijk om dan bij de uitvoering nog eens een nut en noodzaak discussie te starten.

Van de zijde van EZ is aangegeven dat geen discussie behoeft te worden overgedaan. De initiatiefnemer kan hiervoor in het activiteitenplan bij de nut en noodzaak studie schriftelijk verwijzen naar de vastgestelde plannen op grond waarvan de uitvoering plaatsvindt.

#### **Casus 5: Koepelvergunning en uitvoeringsniveau**

Het IIVR project is een integraal inrichtingsplan met daarin 36 samenhangende maatregelen voor het behoud en het versterken van het evenwicht tussen recreatie, natuur en economie. Het gaat daarbij o.a. om natuurontwikkeling, het uitdiepen van vaargeulen, de aanleg van fietspaden en de herinrichting van Strand Horst. Het is een strategisch plan, waarbij maatregelen (projecten) in het hele gebied in samenhang beschreven en op natuureffecten geanalyseerd zijn. De provincie Flevoland heeft aan Rijkswaterstaat een koepelvergunning Nbw afgegeven voor het uitvoeren van het IIVR in de Veluwerandmeren. Voor het uitvoeren van de aparte maatregelen, dient dan nog een NBw vergunning te worden aangevraagd. Opname van de maatregelen in de koepelvergunning moet dit echter vergemakkelijken, daar deze als passende beoordeling geldt.

Een koepelvergunning is echter ook kwetsbaar. Als de Raad van State de koepelvergunning verwerpt dan zijn alle deelvergunningen tegelijkertijd ook vervallen. De Raad van State heeft duidelijk gemaakt dat één Nbw-vergunning met een passende beoordeling voor meerdere projecten wél mogelijk is, maar dat binnen deze passende beoordeling per project een beoordeling moet worden gegeven van de gevolgen waarbij mitigerende maatregelen kunnen worden betrokken. (RvS 20110147/1/A4).

### *Kansen en knelpunten deskresearch*

In de consultatierondes Wetsvoorstel Natuur wordt opgemerkt dat natuur vaak achteraf in lopende procedures aan de orde komt, hetgeen leidt tot irritatie over de toepassing van de huidige Nbw.

De Adviescommissie VWB stelt vast dat *Als bovendien niet vroegtijdig rekening wordt gehouden met de beoordelingssystematiek uit de natuurbescherming(swetgeving), manifesteren problemen of blokkades zich pas aan het eind van het besluitvormingsproces. De weg naar alternatieven is dan vaak (deels) al afgesloten of vergt grote wijzigingen met vertraging en hoge kosten als gevolg.* Dit uit zich ook in punt 2 en 6. Ook constateren zij *Als op lokaal niveau onvoldoende rekening wordt gehouden of kan worden gehouden (geen alternatieven) met de vereisten vanuit de natuurbescherming, leidt dit tot complexe besluitvorming op lokaal niveau. Zo zijn er in ('agrarische') gemeenten veelal bestemmingsplannen buitengebied vastgesteld met veel ruimte voor uitbreiding van agrarische activiteiten, waarvan op voorhand vrijwel vast staat dat daar geen Natuurbeschermingswet (Nbw)-vergunning voor kan worden verkregen bij de provincie. Zo komt de verantwoordelijkheid weer terug bij een ander bestuursorgaan (provincie) en zijn de individuele ondernemer en de natuur de dupe.* Een eindconclusie van de adviescommissie luidt dat *de schijnbare ontkenning (c.q. onderschatting) van overheden (zowel nationaal, provinciaal als lokaal) dat natuur een onderdeel is van de besluitvorming waarmee vanaf het begin van de besluitvorming rekening moet worden gehouden.*





## 4 Advies

### 4.1 Inleiding

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat er behoefte is aan een duidelijkere en snellere procedure vergunningverlening Nbw en ontheffingverlening Ffw. De toekomstige ontwikkelingen in de natuurwetgeving en het omgevingsrecht leiden tot het verplicht aanhaken van de natuurtoets (zie kader 4) binnen de omgevingsvergunning. Dit betekent dat het gemeentelijk loket vergunningverlening een belangrijke informerende en adviserende rol gaat spelen voor initiatiefnemers (kader 5).

In dit hoofdstuk worden de adviezen besproken. Per advies is aangegeven aan welke punten uit hoofdstuk 3 het advies tegemoet komt, wie het advies op kan pakken en of het advies relatief snel en gemakkelijk is uit te voeren. De adviezen hebben tot doel de uitvoering van de natuurwetgeving te verduidelijken en te vereenvoudigen. Daarbij zijn de adviezen opgebouwd rondom de natuurtoets binnen de omgevingsvergunning:

- Hoofdadvis 1 luidt: **'Versterk front-office omgevingsvergunning/gemeentelijk loket.** Het advies is specifiek gericht op taak gemeenten binnen de omgevingsvergunning, waardoor zij initiatiefnemers beter van dienst kunnen zijn. Met versterking van deze functie kan de gemeente beoordelen of een natuurtoets nodig is en de initiatiefnemer aangeven welke informatie dan aangeleverd moet worden.
- Hoofdadvis 2 luidt: **'Ontsluit natuurinformatie!'**. Dit advies is specifiek gericht op het ondersteunen van initiatiefnemers bij het aanhaken van natuur binnen de omgevingsvergunning. Hiervoor worden inventarisatiegegevens en ecologische informatie centraal ontsloten. Deze informatie is nodig bij het opstellen van een effectstudie en effectbeoordeling door de initiatiefnemer, meestal uitgevoerd door ecologische adviesbureaus. Deze informatie is overigens ook nuttig voor gemeenten in hun rol als front-office bij het bepalen of natuur moet aanhaken.
- Hoofdadvis 3 luidt: **Bevorder eenduidige natuurtoets back-office (provincies en EZ)!**. Dit advies is specifiek gericht op het bevoegd gezag vvgb. Het bevoegd gezag voert de natuurtoets uit. Als duidelijk is op grond van welke kennis en normen zij toetsen, is dit ook nuttige informatie voor gemeenten en initiatiefnemers. Helderheid over de toetsingsvoorwaarden geeft ook zicht op de vereisten voor natuuronderzoek bij het aanhaken van natuur aan de omgevingsvergunning.
- Hoofdadvis 4 luidt: **'Kies voor natuurinclusieve plannen!'**, en is gericht op het voorkómen van aantastingen van natuurwaarden en daarmee van een natuurtoets/vvgb. Het advies richt zich op overheden en ondernemers/sectoren maar ook particuliere initiatiefnemers. Het geeft maatregelen waarbij negatieve effecten op natuur worden gesaldeerd of voorkomen omdat leefgebieden van soorten of habitats op orde worden gebracht, bijvoorbeeld ook via gemeentelijk natuurbeleid resp. eigen bedrijfsnatuurbeleid.

#### Kader 4. Natuurtoets

Het woord natuurtoets kent verschillende definities die tot begripsverwarring kunnen leiden.

Ecologische adviesbureaus en initiatiefnemers spreken van een natuurtoets, waarmee zij het onderbouwend onderzoek en bijbehorend rapport bedoelen, waarbinnen de effecten van de activiteit zijn onderzocht en beoordeeld op significantie (Nbw) of gevolgen voor staat van instandhouding soorten (Ffw). Dit rapport kan de voortoets betreffen of de passende beoordeling (Nbw) ofwel de quick-scan of het activiteitenplan (Ffw).

Juristen spreken van een natuurtoets bij de toestemming die het bevoegd gezag moet geven of een vergunning Nbw of ontheffing Ffw kan worden verleend. De natuurtoets is dan de toetsing (of beoordeling) of de aangeleverde rapporten (zoals de passende beoordeling) de conclusie kunnen dragen dat een activiteit vergunbaar is.

In dit hoofdstuk gebruiken wij het begrip natuurtoets volgens de laatste definitie. Voor de natuurtoets als onderbouwend onderzoek, opgesteld in opdracht van de initiatiefnemer, gebruiken wij de term natuurrapport.

### **Kader 5. De waarde van kennis over de natuurwetgeving**

De auteurs nemen de gelegenheid te baat om enkele opmerkingen te maken. Kennis hebben van natuur en natuurwetgeving is één ding, maar kennis moet ook toegepast *kunnen* worden en men moet bereid zijn de kennis te *willen* toepassen. Om kennis te kunnen toepassen zijn bepaalde vaardigheden nodig, om kennis te willen toepassen een (ambtelijke en bestuurlijke) bereidheid. Kennis, vaardigheden en houding bepalen samen het weten, kunnen en willen en dus ook gezamenlijk het resultaat. Alleen kennis aanleveren om problemen in de uitvoeringspraktijk natuurbescherming op te lossen, is dus niet voldoende. Er zal ook aandacht moeten zijn voor vaardigheden en houding van diegenen die de kennis moeten toepassen. Zie ook de resultaten van Schmidt en Kersten (2012), die wijzen op het belang van een dialoog tussen gemeente en initiatiefnemer vooraf aan de vergunningaanvraag. Zij constateren dat de basisgedachte om regelgeving te vereenvoudigen via het digitale omgevingsloket wringt met de praktijk van de natuurtoets. De digitale procedure is een reden om de vwb-procedure natuur juist niet in te gaan: de initiatiefnemer komt er al snel achter dat het weglaten van gegevens leidt tot een kortere aanvraag. Het verdient aanbeveling, zo schrijven zij, om gemeenten te ondersteunen in de pratende aanpak voor de natuurtoets binnen de omgevingsvergunning.

Ten tweede moeten alle partijen zich realiseren dat ook voldoende kennis binnen de natuurwetgeving zelden leidt tot 100% zekerheid over het al dan niet uitblijven van significantie of aantasting van de gunstige staat van instandhouding. Initiatiefnemers en bevoegde gezagen moeten leren omgaan met structurele onzekerheden. Het expliciet benoemen van deze onzekerheden is daarbij stap één, het toepassen van strategieën bij het omgaan met structurele onzekerheden stap 2. Het bestaan van structurele onzekerheden wordt meer en meer onderkend, getuige bijvoorbeeld het hand-aan-de-kraan principe bij vergunningverlening Nbw. Het vereist in bepaalde gevallen een omslag in het denken over en omgaan met ruimtelijke ontwikkelen en natuur. Wij verwijzen hiervoor naar bijvoorbeeld Broekmeyer, Opdam en Kistenkas (2008).

## **4.2 Adviezen**

### **4.2.1 Hoofdadvis 1: Versterk front-office omgevingsvergunning/gemeentelijk loket**

Als overeenkomstig het wetsvoorstel natuurbescherming de natuurtoets verplicht aanhaakt aan de omgevingsvergunning, krijgen gemeenten een nog belangrijkere rol bij de natuurtoets. De provincie is weliswaar bevoegd gezag voor de natuurtoets, maar de gemeente moet beoordelen of natuurwaarden in het geding kunnen zijn en zo ja of de aanvraag compleet is. Ook nu al moet bij aanhaken de gemeente aan initiatiefnemers duidelijk maken of er een natuurtoets/vvbg nodig is en waaraan de initiatiefnemer dan moet voldoen cq wat initiatiefnemer aan moet leveren. Om deze taak goed te kunnen vervullen, dient de (basale) kennis over natuurbeleid en natuurbescherming en de dienstverlening omgevingsvergunning op niveau te zijn. Met deze adviezen wordt de functie van het gemeentelijk loket versterkt.

Het versterken van deze functie leidt tot oplossing van punt 1 (duidelijkheid derogatieplicht gewenst) en punt 2 (termijnen vergunningverlening verkorten). Het advies is op te pakken door het ministerie van EZ, I&M in

samenwerking met provincies en gemeenten. Het opstellen van handreikingen en bijvoorbeeld organiseren van cursussen of voorlichtingsbijeenkomsten voor gemeenteambtenaren is relatief snel te realiseren. Centraal beheer en onderhoud van natuurwijzer, routeplanner en OLO-formulier is noodzakelijk om inhoudelijke kennis en proceskennis up-to-date te houden.

### **I. Versterken natuurkennis gemeenten bij aanvragen omgevingsvergunning**

Het advies is om een handreiking voor gemeenten op te stellen ten aanzien van hun taken en bevoegdheden bij het aanhaken van natuur aan de omgevingsvergunning. Geadviseerd wordt een 'Natuurwijzer omgevingsvergunning' op te stellen. Een natuurwijzer kan vergezeld gaan van voorbeelden/best practices die gericht kunnen zijn op activiteiten met gevolgen voor beschermde soorten en/of Natura 2000-gebieden. Een dergelijke natuurwijzer kan uitgebreid worden met een 'effectenindicator omgevingsvergunning natuur' waaruit generiek afgeleid kan worden bij welke activiteiten er een kans is op mogelijke gevolgen voor beschermde soorten, in analogie met de al bestaande Effectenindicator Natura 2000-gebieden<sup>6</sup>.

De natuurloketfunctie van gemeenten kan verder versterkt worden door kennis te genereren over de kans van voorkomen van beschermde soorten (zie ook advies IV), waardoor men een reële inschatting kan maken van de kans of men een natuurrapport moet (laten) opstellen (dus vvgb bij de omgevingsvergunning).

Behalve dergelijke handreikingen (natuurwijzer; effectenindicator; kanskaart) kan men de natuurkennis van gemeenten versterken door bijeenkomsten o.i.d. te organiseren waarop gemeenten worden voorbereid/verder geholpen bij hun rol op het vlak van natuurtoetsen. Daarbij kan men eventueel ook kennis betrekken uit hoofdadvis 2.

### **II. Verbeteren dienstverlening gemeenten**

Het volgende advies betreft het opstellen van een algemene routeplanner of stappenplan natuur in de omgevingsvergunning zodat gemeenten deze kennis kunnen delen met de initiatiefnemer. Zo kan de gemeente duidelijk maken wat een initiatiefnemer moet doen en welke procedure hij daartoe gaat doorlopen. Daarmee kan de initiatiefnemer een inschatting maken van het tijdpad en vervolgens een kostenprognose.

Naast deze algemene routeplanner, zou er een ambtenaar bij de gemeente kunnen worden aangewezen die als een soort bedrijvenloids het bedrijf helpt door de omgevingsvergunning van de gemeente en het aanhaken bij andere instanties (waterschap, provincies etc.). Uit eerder onderzoek (Schmidt en Kersten, 2012) is gebleken dat vooroverleg of intakegesprek in de vorm van direct, persoonlijk contact, met het bevoegde gezag voor ondernemers belangrijk is.

### **III. Aanpassen digitaal OLO-formulier met natuurinformatie**

De digitale aanvraag binnen het OLO-formulier geeft nauwelijks/geen informatie over het aanhaken van natuur. Het advies is om dit digitaal OLO-formulier hierop aan te passen. Een belangrijk punt hierbij lijkt om al vooraan in het formulier aanvragers attent te maken op mogelijk effecten op beschermde natuurwaarden. Men wordt bij kans op effecten idealiter doorverwezen naar de gemeente voor direct advies.

## **4.2.2 Hoofdadvis 2: Ontsluit natuurinformatie**

Uit hoofdstuk 3 blijkt een duidelijke behoefte aan ecologische informatie die nodig is bij het opstellen van een natuurrapport: inventarisatiegegevens, de effectstudie en de mogelijkheden voor mitigerend of compenserende maatregelen. Wanneer (bestaande) inventarisatiegegevens en ecologische informatie op de juiste manier samen worden samengebracht en ontsloten zijn, dan kan dat veel onduidelijkheden wegnemen en

---

<sup>6</sup> <http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/effectenindicator.aspx?subj=effectenmatrix>

zo een oplossing bieden voor punt 3 (helderheid natuurwetgeving), punt 4 (eenduidige richtlijnen effectstudie) en punt 7 (kwaliteit inventarisatiegegevens soorten). Als resultaat kan hierdoor ook punt 6 (kosten natuuronderzoek) aangepakt worden. Drie instrumenten kunnen bijdragen aan de benodigde beschikbaarheid van ecologische informatie:

- Advies IV: Verspreidingsgegevens van soorten kan door het ministerie van EZ, eventueel in samenwerking met de GAN, worden opgepakt. Hier lopen al veel projecten en initiatieven. Met gerichte aansturing kan mogelijk snel resultaat worden behaald, al zal de discussie zich toespitsen op de vraag of gegevens wel of niet gratis ter beschikking moeten worden gesteld.
- Advies V: Maatregelenstandaards voor mitigatie en compensatie kan door EZ worden opgepakt in samenwerking met PGO's etc. Voor soortenstandaards Ffw loopt al een project bij DLG. Hier is op korte termijn resultaat te behalen.
- Advies VI: Effectboekhouding voor cumulatietoetsen moet door de bevoegde gezagen natuurtoets worden opgepakt. Dit kan apart per bevoegd gezag gebeuren, al zal voor sommige gebieden en soorten provinciegrensoverschrijdende samenwerking nodig zijn. Hier lopen nog nauwelijks initiatieven en op korte termijn zijn niet direct resultaten te verwachten.

#### **IV. Beschikbaar stellen verspreidingsgegevens en maken van kanskaarten**

Wanneer van elk ecologisch onderzoek de (inventarisatie)gegevens worden verzameld en beschikbaar gesteld, wordt de waarde daarvan voor latere projecten op die locatie groter. Om de gaten in soortverspreidingsgegevens te vullen en de bruikbaarheid van verouderde gegevens (ouder dan drie jaar) te verbeteren (zie punt 7) kan er gebruik worden gemaakt van kanskaarten. Deze kanskaarten zouden vlakdekkend moeten zijn, met een resolutie van één kilometer tot 250 m en zouden tot stand kunnen komen door abiotische voorspellers van leefgebieden te combineren tot een kanskaart (een kans op voorkomen van de soort) en deze te toetsen aan soortverspreidingsgegevens. Met de kanskaarten kan aannemelijk worden gemaakt dat een soort wel of niet kan worden aangetroffen en er dus in beginsel geen nader onderzoek nodig is. Ontheffing kan worden aangevraagd gebaseerd op deze kanskaarten, gekoppeld aan gestandaardiseerde maatregelen (advies V). Deze kaarten geven van te voren meer duidelijkheid aan initiatiefnemers maar ook aan gemeente bij de beoordeling of de natuureffecten terecht niet zijn aangevinkt in een aanvraag van de omgevingsvergunning.

De meeste inventarisatiegegevens zitten momenteel in de NDFF. Onderzocht zou moeten worden of de gegevens uit de NDFF gebruikt kunnen worden voor het opstellen van kanskaarten en deze kaarten beschikbaar kunnen worden gesteld aan initiatiefnemers en bevoegd gezag.

#### **V. Promoot toepassing van maatregelenstandaarden**

Initiatiefnemers willen best geld investeren in natuur(mitigatie)maatregelen, maar liever niet in natuuronderzoek (punt 6) als maar duidelijk is wat ze moeten doen. Dat laatste is echter lastig omdat elke situatie weer anders is en dus de benodigde mitigerende of compenserende maatregelen ook weer anders moeten zijn. Groenbureaus pleiten daarom voor maatwerk. Maatwerk is echter moeilijker te controleren/handhaven en ook voor een initiatiefnemer is het slecht voorspelbaar waar hij aan toe is (punt 4). Waar mogelijk kunnen maatregelen worden gestandaardiseerd waarbij steeds kan worden opgemerkt dat er als de situatie daarom vraagt (gemotiveerd) kan worden afgeweken<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Als voorbeeld de maatregel 'niet werken in de kwetsbare periode'. Hierbij wordt aangegeven in welke perioden geen werkzaamheden mogen worden gedaan. Zo weet de initiatiefnemer waar hij aan toe is, maar toch wordt maatwerk niet wordt uitgesloten. In de voorwaarden van de ontheffing of in de maatregelenstandaard wordt dat als volgt verwoord: *Bij de planning van de werkzaamheden dient rekening gehouden te worden met de seizoenactiviteiten van de soort, om verstoring in de meest kwetsbare perioden te voorkomen. De periode lopen globaal van half augustus tot en met half oktober, respectievelijk half oktober tot en met eind maart. Afhankelijk van het seizoen en de weeromstandigheden kunnen deze perioden langer dan wel korter zijn. De geschiktheid van de periode voor het uitvoeren van de werkzaamheden moet worden bepaald door een deskundige op het gebied van de soort.*

Voor een aantal soorten van de Ffw worden nu soortenstandaards opgesteld. Hierin staan maatregelen vermeld waarmee negatieve effecten gemitigeerd kunnen worden. Voor het draagvlak van vooral dure maatregelen maar ook voor de ecologische effectiviteit is het zeer belangrijk dat de effectiviteit vastgesteld wordt middels monitoring en dat de monitoringgegevens beschikbaar komen om de maatregelen zo nodig te verbeteren. Ook voor Natura 2000-gebieden zouden gebiedenstandaards kunnen worden opgesteld, met de aandacht voor specifieke mogelijkheden voor mitigerende maatregelen in het gebied.

## **VI. Opzetten effectboekhouding**

Om beter effectstudies te kunnen uitvoeren en de kwaliteit van derogatieverlening te verbeteren, wordt geadviseerd een effectboekhouding op te zetten. In een effectboekhouding wordt bijgehouden welk type activiteiten met welke storende factoren en effecten op natuur vergund worden, en onder welke voorwaarden. Zo kunnen ook passende beoordelingen Nbw of activiteitenplannen Ffw ontsloten worden. Hierdoor is duidelijk welke (aanvaardbare) negatieve effecten resteren. Een effectboekhouding is ook noodzakelijk om een goede cumulatietoets te verrichten (zie punt 4). Bij de Nbw is dit vereist, maar vaak onderbelicht in passende beoordeling; bij de Ffw is het formeel niet vereist, maar ecologisch wel noodzakelijk om te kunnen beoordelen of meerdere activiteiten samen geen afbreuk doen aan de gunstige staat van instandhouding van een lokale populatie. Een effectboekhouding is dus zowel per Natura 2000-gebied gewenst, als voor de strikt beschermde soorten van HR bijlage IV. Deze boekhouding wordt (administratief en ecologisch-inhoudelijk) bijgehouden door het bevoegde gezag. Dit vergemakkelijkt het ecologisch onderzoek, de beoordeling van de vergunningaanvragen door het bevoegd gezag en dus de procedure voor initiatiefnemers. Er is direct inzicht welke activiteit met welk effect eerder onder welke voorwaarden is vergund en er is daarom ook beter zicht op cumulatie.

### **4.2.3 Hoofdadvis 3: Bevorder eenduidige natuurtoets in back-office (provincies, EZ)!**

Voor het uitvoeren van de natuurtoets moet duidelijk zijn wanneer sprake is van afbreuk aan de gunstige staat van instandhouding (Ffw) of afbreuk aan het behalen van de instandhoudingsdoelen (Nbw). De ecologische onderzoeken die aan de natuurtoets ten grondslag liggen (passende beoordeling Nbw en activiteitenplan Ffw) zijn echter vormvrij, al geven de bevoegde gezagen wel vaak aan welke informatie moet worden aangeleverd en is dit vastgelegd in de MOR. Desondanks treden er in de praktijk problemen op zoals punt 3 (definities en normen), punt 4 (richtlijnen ecologisch onderzoek) en punt 5 (specialistische kennis ecologie bij toepassing wetgeving nodig). Dit is kennis die eigenlijk op alle niveaus benodigd is: niet alleen bij het bevoegd gezag die de natuurtoets uitvoert, om te beoordelen of een vvgb kan worden afgegeven, maar ook bij de gemeente om beter kunnen inschatten of een natuurtoets nodig is bij de omgevingsvergunning en uiteraard ook voor de initiatiefnemer als ecologisch onderzoek moet worden uitgevoerd. In die zin komt dit advies ook ten goede aan punt 1 (verduidelijken derogatieplicht) en punt 6 (kosten onderzoek). Om aan deze punten tegemoet te komen is één advies geformuleerd: Advies VII: Opstellen eenduidige handreikingen is door EZ of IPO op te pakken in samenwerking met provincies, al dan niet in het kader van de nieuwe natuurwet. Het opschonen, aanpassen en samenvatten eigen EZ-handreikingen is snel uit te voeren; dergelijke handreikingen samen opstellen met provincies kost meer overleg en is daarom lastiger. Eenmaal geaccordeerd door alle partijen zal het wel de procedure vergemakkelijken. Als een dergelijke eenduidigheid uitblijft zijn er opties om dit op andere manieren op te pakken, zie discussie in kader 6.

## **VII. Opstellen handreiking uitvoeren natuurrapport**

Het advies is om in overleg met alle huidige bevoegde gezagen, een eenduidige en breed gedragen handreiking derogatieplicht (apart voor Nbw en Ffw) op te stellen, inclusief praktijkvoorbeelden, een uniforme begrippenlijst, vereisten aan ecologisch onderzoek etc. Deze handreiking is bedoeld voor bevoegde gezagen, waarmee zij op hun beurt de dienstverlening aan ondernemers kunnen verbeteren, waardoor deze een goed natuurrapport kunnen opstellen. Dit 'gestandaardiseerde' kennisniveau dient door bevoegde gezagen

samengesteld en gepubliceerd te worden, omdat het van groot belang is dat begrippen eenduidig geïnterpreteerd worden. Hierbij kan gedacht worden aan het vast stellen van categorieën projecten/activiteiten die een significante effecten op Natura 2000-gebieden of op de staat van instandhouding soorten; protocollen vast te stellen om hoe significantie of afbreuk aan de gunstige staat van instandhouding te bepalen (modellen, methodieken). Hierdoor wordt ook de gevoelde willekeur in beoordelingen van derogaties aangepakt (punt 3 en punt 4). Niet alleen is een breed geaccepteerde interpretatie van de wetgeving daarbij nodig maar óók een goede communicatie over deze toepassing.

#### **Kader 6. Discussiepunt omgaan met interpretatieverschillen in de uitvoeringspraktijk**

Voorals de recreatieondernemers gaven aan last te hebben van voor hen onaanvaardbare verschillen in interpretatie van de benodigde eisen aan onderzoek en maatregelen (bron: interviews recreatiesector). Zij ervaren deze verschillen als willekeur van het bevoegd gezag. Bij de Nbw zijn de onaanvaardbare verschillen in interpretatie een groter probleem dan bij de Ffw omdat er simpelweg meer bevoegde gezagen Nbw zijn. Bij verdere decentralisatie en nog meer bevoegde gezagen wordt de kans groter dat het probleem van interpretatieverschillen zich vaker voordoet.

Aan de ene kant betekent decentralisatie van het bevoegde gezag meer mogelijkheden voor maatwerk en regionale differentiatie. Aan de andere kant kunnen er niet te motiveren verschillen in interpretatie ontstaan. Door het kennisniveau van het bevoegd gezag te verbeteren (advies VII), worden ook de niet te motiveren verschillen in de uitleg wet bij de beoordelingen van derogaties aangepakt (zie punt 3) en ook de verschillende eisen aan een effectonderzoek en mitigerende maatregelen (zie punt 4). Hiervoor is eenduidige interpretatie wetgeving nodig én goede communicatie over deze toepassing. Een eenduidige interpretatie van begrippen is echter niet eenvoudig omdat elke situatie maatwerk vereist.

Wanneer de initiatiefnemer de eisen onaanvaardbaar vindt, heeft hij twee mogelijkheden: er een rechtszaak van maken of afzien van het initiatief. In twee van de drie cases (de aanlegsteiger en de skibaan) zagen de initiatiefnemers af van het plan. Een rechtszaak kost erg veel tijd en geld.

Wanneer blijkt dat zelfs na het verbeteren van het kennisniveau van het bevoegd gezag het aantal initiatiefnemers dat afhaakt of een rechtszaak begint toeneemt, dan zou het instellen van een Natuurautoriteit een oplossing kunnen zijn (zie Kistenkas en Schmidt, 2006). Een Natuurautoriteit is een onafhankelijke arbitragecommissie voor uitleg van de wetgeving, adviseert bij eisen aan de uitvoering, eisen aan het onderzoek en beslechting van geschillen. Hierdoor kan de gang naar de rechter worden voorkomen (en onuitvoerbare jurisprudentie), worden frustraties van initiatiefnemers weggenomen (zie casus Hiswa te water en vaarbewegingen en casus aanleg skibaan en watervogels) én hoeven initiatieven niet in eindeloze (rechtelijke) procedures te blijven hangen. Om vast te stellen of het aantal initiatiefnemers dat afhaakt toeneemt, zou het proces moeten worden gemonitord of zou er een meldpunt moeten zijn waar initiatiefnemers hun verhaal kwijt kunnen.

#### **4.2.4 Hoofdadvis 4: Kies voor natuurinclusieve plannen!**

Door op planvormingsniveau bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening te houden met (beschermde) natuur kunnen bevoegde gezagen (provincie/gemeente) voorsorteren op natuurwetgeving. Formeel zijn zij hiertoe ook verplicht omdat men op grond van het uitvoerbaarheidsbeginsel uit het ruimtelijk ordeningsrecht in redelijkheid rekening moet houden met het natuurbeschermingsrecht. Door op een dergelijk niveau eigen, aanvullend natuurbeleid te formuleren kan men anticiperen op mogelijke negatieve effecten van ruimtelijke activiteiten door deze te salderen met extra natuurmaatregelen of mitigerende maatregelen. Afhankelijk van het detail van planvorming en de datum van het plan, kan men zo in bepaalde gevallen voorkomen dat voor lokale ruimtelijke

ingrepen een natuurtoets nodig is. Men stuurt dus aan op een robuuste staat van instandhouding van beschermde natuurwaarden die door lokale ingrepen niet wordt aangetast. De onderbouwing in het plan van het (behouden van) de gunstige staat van instandhouding van soorten en/of instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden zal juridisch hard moeten zijn. Betrokkenheid van vele actoren bij een dergelijk plan en een goede communicatie kan voor groot draagvlak zorgen, waardoor een gang naar de rechter wordt voorkomen. Gebaseerd op deze gedachten achter natuurinclusieve planvorming kunnen drie instrumenten bijdragen aan betere dienstverlening natuur:

- Advies VIII: Opstellen plannen beschermingsmaatregelen. Op te pakken door (samenwerkingsverband van) overheden en sectoren. Op dit vlak lopen al diverse projecten en initiatieven. Verder te stimuleren door overheden, op korte termijn per gebied of soort resultaat te behalen.
- Advies IX: verruimen mogelijkheden vrijstellingen en generieke ontheffingen of vergunningen. Op te pakken door bevoegd gezagen onder leiding van EZ en I&M . Op korte termijn uit te proberen met hulp van instrumenten onder VIII en IX genoemd. Vooral de juridische aspecten moeten goed onderzocht worden.
- Advies X: gemeentelijke natuurvisies. Op te pakken door gemeenten, met stimulans vanuit I&M, EZ en VNG. Er zijn goede voorbeelden beschikbaar. Per gemeente op relatief korte termijn resultaat te behalen.

Dit drieliuk van instrumenten hangt nauw samen. Zij bieden oplossingen voor punt 1 (duidelijkheid derogatieplicht) en punt 6 (kosten onderzoek) omdat de derogatieplicht en dus natuurtoets worden voorkomen. Het biedt ook een oplossing voor punt 8 (afstemming strategisch planniveau en uitvoeringsniveau).

### **VIII. Het opstellen van beheer- en beschermingsplannen natuur**

Per beschermde soort en per beschermd natuurgebied kan een plan voor bescherming, beheer en ontwikkeling van soort/gebied worden opgesteld.

Voor Natura 2000-gebieden vindt dit al plaats in de vorm van beheerplannen Natura 2000. In deze plannen wordt al omschreven welk bestaand gebruik mogelijk is en welke maatregelen worden getroffen om de doelen te behalen. Voor soorten kan de provincie Flevoland met het managementplan voor de rugstreeppad als voorbeeld genomen worden. In dit plan worden voor een groot gebied diverse maatregelen voor het in stand houden en verbeteren van het leefgebied van een soort op (regionaal) schaalniveau genoemd. Een nadeel van soortmanagementplannen is (logischerwijs) dat ze soortspecifiek zijn en dat als de activiteit overige beschermde soorten treft, er toch weer een ontheffing/vwgb nodig is.

Gedragscodes Flora- en faunawet beschrijven wel meer soortgroepen. Gedragscodes zijn gericht op bepaalde sectoren of gemeenten. Recent heeft bijvoorbeeld de Vereniging Stadswerk Nederland een gedragscode ruimtelijke ontwikkeling en inrichting opgesteld, welke als basis kan dienen voor gemeenten. Door te handelen volgens een gedragscode, dat wil zeggen het treffen van bepaalde (mitigerende) maatregelen, kan voor bepaalde werkzaamheden een vrijstelling worden verkregen van de verbodsbepalingen Ffw. Er hoeft dan geen ontheffing te worden aangevraagd. Aanleiding voor het instrument gedragscodes is een zorgvuldige werkwijze van werkzaamheden stimuleren en een vermindering van de administratieve lastendruk tot stand brengen.

Met dergelijke plannen kan ook worden aangegeven welke toekomstige ontwikkelingen gewenst zijn en of hier ontwikkelruimte voor is, in analogie met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Door diverse mitigerende maatregelen te benoemen (beheer, verbeteren kwaliteit abiotiek, ruimtelijke samenhang etc) kan men diverse (categorieën van) activiteiten met verwaarloosbare/kleine effecten mogelijk maken. Het aantal activiteiten wordt bepaald door het instandhoudingsdoel van soort/gebied en de huidige staat van instandhouding cq de vraag of deze doelen al (ruim) bereikt zijn. Een dergelijk plafond wordt gevormd door een vast te stellen ontwikkelruimte, vergelijkbaar dus met stikstof en PAS in de Natura 2000-beheerplannen. Met een visie op de ontwikkelruimte is er geen concurrentie bij het verdelen van de quota's.

## **IX. Het regelen van generieke vrijstelling en ontheffing**

Via bovengenoemde plannen wordt niet alleen ingezet op actief beheer en verbetering van beschermde soorten en gebieden, maar zij kunnen ook dienen als onderbouwing voor een vrijstelling van de vergunningplicht Nbw of een generieke ontheffing Ffw. Dit kan omdat via het vastgelegde plan per saldo wordt voldaan aan de gunstige staat van instandhouding van soorten of het behalen van de instandhoudingdoelen van Natura 2000-gebieden.

Met een generieke ontheffing wordt bijvoorbeeld voorkomen dat bij vele (kleine) activiteiten een derogatie met alle belasting van onderzoek moet worden uitgevoerd. Vooral veel particulieren met kleine verbouwingen aan hun huis die nu onbewust geen rekening houden met beschermde soorten zoals de dwergvleermuis en de huismus, krijgen dan niet met de relatief zware eisen van de wetgeving te maken. De ontwikkelruimte binnen de plannen van advies VIII kan vooraf ecologisch getoetst worden door de bevoegde gezagen waardoor binnen de omgevingsvergunning niet aangehaakt hoeft te worden voor natuur. Als de hele ontwikkelruimte wordt getoetst, kan er ook beter rekening gehouden worden met cumulatieve effecten (zie ook advies VI). Nu moet elke ondernemer bij elk project uitzoeken wat de cumulatieve effecten zijn. Als je met elkaar contouren afspreekt waarbinnen ontwikkelings- en uitbreidingsmogelijkheden zijn getoetst en vastgelegd, dan hoeft een ondernemer niet bij elk project steeds opnieuw onderzoek te doen voor een derogatie. De bevoegde gezagen stellen deze contouren vast.

Voorwaarden aan activiteit en uitvoering moeten dan wel juridisch goed onderbouwd worden in een strategisch plan, dat in zijn geheel vergund wordt, waarbij per project versus soort/habitatype gesaldeerd wordt. Monitoring van mitigerende maatregelen en de trend van soorten/instandhoudingsdoelen is noodzakelijk om aan te tonen dat de plannen met vrijstelling uitwerken zoals bedoeld.

## **X. Opstellen natuurvisie per gemeente**

Het advies is (samenwerkende) gemeenten een natuurvisie op te laten stellen. Met een natuurvisie kan een gemeente duidelijk maken waarom het beschermen van natuur belangrijk is. Voor een goede communicatie met de burger en draagvlak voor natuurwetgeving (waarom moet deze soort beschermd worden?) is dit nuttig. Aan de natuurvisie kan ook ruimtelijke informatie over voorkomende natuurwaarden (een natuurwaardenkaart) gekoppeld worden evenals informatie over potentiële leefgebieden: de natuurkansenkaart uit advies IV. Een natuurkansenkaart kan niet alleen gebruikt worden om in te schatten of een soort ergens voorkomt, maar ook om aan te geven waar potenties voor natuur liggen. In deze visie zijn de locaties van de beschermde soorten op kaart gezet en zijn generieke mitigerende en compenserende maatregelen (uit V) om de lokale staat van Instandhouding van die soorten te verbeteren benoemd. Door natuurbeleid te ontwikkelen gebaseerd op natuurwaardenkaarten en natuurkansenkaarten, kan een gemeente onderbouwen hoe zij bepaalde soorten in stand kan houden. Informatie uit gedragscodes, soortmanagementplannen en beheerplannen kan hieraan bijdragen. Op deze manier komt een integrale natuurvisie tot stand, in plaats van een maatregelenplan per soort (zie VIII), gebaseerd op het duurzaam in stand houden van beschermde soorten en gebieden. Hierdoor ondervinden op andere locaties in het plangebied, ruimtelijke projecten geen of veel minder hinder van de wetgeving. Bij een goede lokale staat van instandhouding kunnen initiatiefnemers makkelijker een vergunning/ontheffing krijgen en eventueel zelfs worden vrijgesteld (zie IX).

Een dergelijke natuurvisie kan gestalte krijgen binnen een structuurvisie of een bestemmingsplan. Zie bijvoorbeeld het structuurplan 2015 van de gemeente Lelystad.



# Literatuur

- Adviescommissie WVBI, 2012. Samenloop natuurbescherming, infrastructuur, gebiedsontwikkeling en agrarische sector. Referentie: A-WVBI-2012\_072.
- Arnouts, R.C.M. en F.H. Kistenkas, 2011. Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld. Bijlage bij WOt-paper 7 - De deur klemt.
- Broekmeyer, M.E.A., P.F.M. Opdam en F.H. Kistenkas, 2008. Het bepalen van significante effecten: omgaan met onzekerheden. Wageningen: Alterra-rapport 1664.
- Kistenkas, F. en A. Schmidt, 2006. Een Nationale Natuurautoriteit? In: Openbaar bestuur, november 2006: 38-40.
- LNV, 2005. Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet.
- Schmidt, A.M. en P.H. Kersten, 2012. Natuurwetgeving binnen het omgevingsrecht. Alterra-rapport 2302. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- SIRA consulting, 2010. Lasten van de natuurwetgeving. Eindrapportage februari 2010.
- SIRA consulting, 2011. Regeldruk Wet natuur. Eindrapportage 13 oktober 2011.
- Steunpunt Natura 2000, 2009. Leidraad bepaling significantie.
- Veen, M.P. van, M.E. Sanders en M.E.A. Broekmeyer, 2011. Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving. PBL rapport 555084002. PBL/Alterra Wageningen UR, Den Haag.

## Aanbevolen literatuur

- Zeeuw, F. de en F. Hobma, 2012. Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten. Case-onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, TU-Delft.
- Dotinga, H.M., 2013. De Wet natuurbescherming en de Omgevingswet: eenvoudig beter? In: Teesings, N. (red.): De toekomst van het milieurecht: eenvoudig beter? VMR 2012-3, Boom Juridische Uitgevers.
- Freriks, A.A., 2013. Is de Wet natuurbescherming werkbaar? In: Teesings, N. (red.): De toekomst van het milieurecht: eenvoudig beter? VMR 2012-3, Boom Juridische Uitgevers.
- Adviesgroep Natuur, 2011. Borging, beweging en betrokkenheid. Uitgangspunten en instrumentatie nieuwe Omgevingswet. Advies onder leiding van Prof Dr. P.C.E. van Wijmen.

## Sites met informatie over derogatieprocedures

Ontheffing Flora en faunawet vanuit de Rijksoverheid:

<http://www.hetInVloket.nl/onderwerpen/vergunning-en-ontheffing/dossiers/dossier/flora-en-faunawet-ruimtelijke-ingrepen>

Met onder andere:

- Brochure 'Ondernemen en de Flora- en faunawet'
- Brochure 'Buiten aan het werk? Houdt tijdig rekening met beschermden dieren en planten!'
- Uitleg 'Aangepaste beoordeling ontheffing ruimtelijke ingrepen Flora- en faunawet'

Vergunning Natuurbeschermingswet informatie vanuit de Rijksoverheid:

<http://www.natura2000.nl/pages/homepage.aspx>.

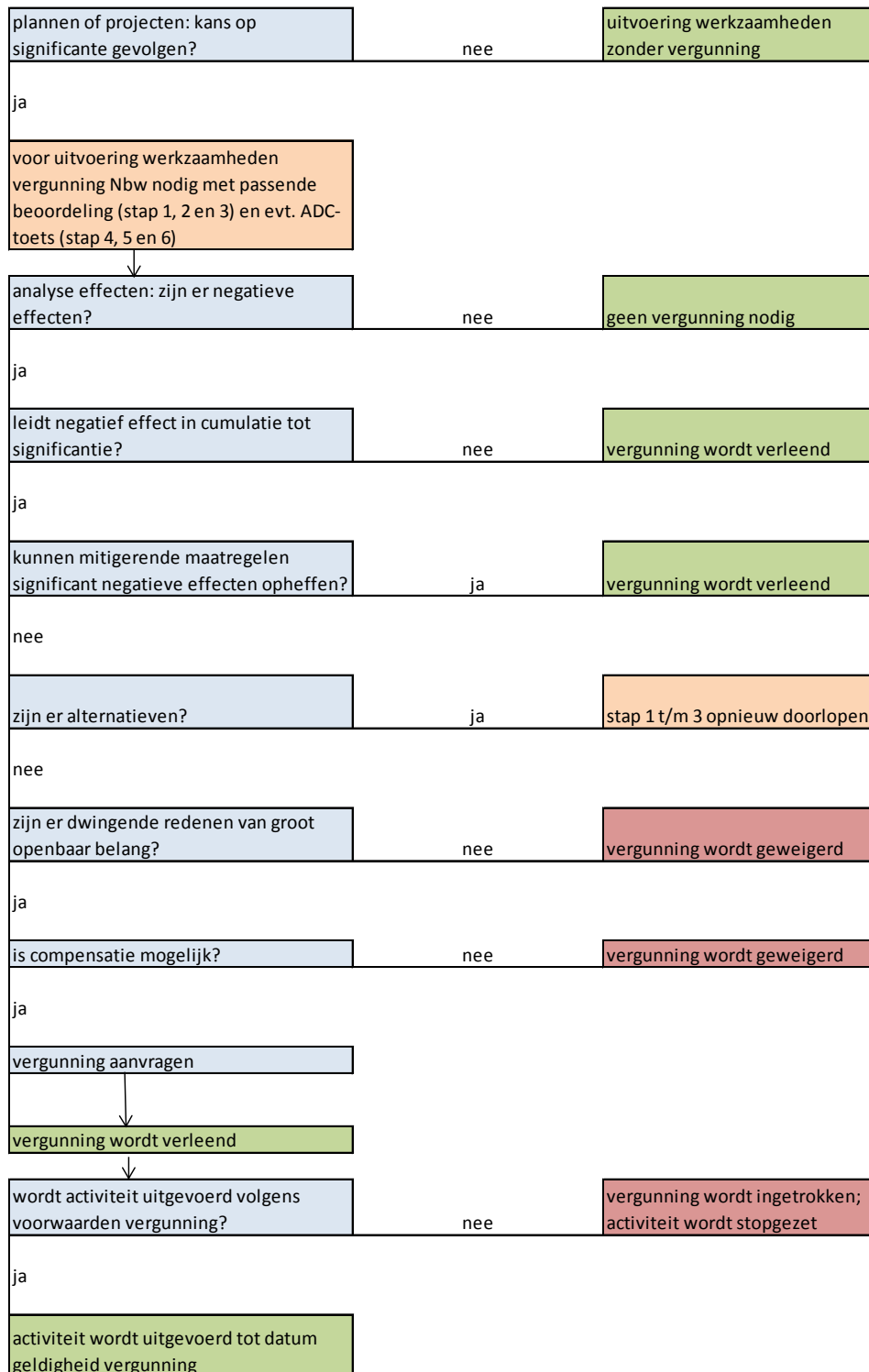
Met onder andere:

- Uitwerking 'Effectenanalyse', 14 november 2007
- Leidraad bepaling significantie, 7 juli 2009
- Verrekenen van effecten, 15 juni 2010

Vergunningen Natuurbeschermingswet informatie vanuit provincies bijvoorbeeld:

- Stappenplan vergunningaanvraag, provincie Gelderland,  
[http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Landelijk\\_Gebied/Landschap/stappenplan\\_vergunningaanvraag.pdf](http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Landelijk_Gebied/Landschap/stappenplan_vergunningaanvraag.pdf)
- Handreiking vergunningen werkzaamheden, activiteiten of project, provincie Overijssel  
<http://www.overijssel.nl/thema's/natuur/natuurbeschermingswet/vergunningverlening/tweehandreikingen/handreiking-0/>

# Bijlage 1 Stroomschema Nbw





## Bijlage 2 Stroomschema Ffw

0. plannen: mogelijk effect te verwachten?	nee	uitvoering werkzaamheden
ja		
1. soortinventarisatie: soorten aanwezig?	nee	uitvoering werkzaamheden
ja		
2. effectstudie: schadelijke effecten verwacht?	nee	uitvoering werkzaamheden
ja	<i>tabel 1 of 2 soorten</i>	uitvoering werkzaamheden, met gedragscode of vrijstelling
	<i>tabel 3 (2) soorten</i>	
3 maatregelenstudie: mitigerende maatregelen mogelijk?	ja	uitvoering werkzaamheden, met mitigerende maatregelen in protocol
nee (misschien)	<i>Gunstige SvI achteruit</i>	aanpassing of stopzetten plannen
	<i>Gunstige SvI gewaarborgd</i>	
4 Nut en Noodzaakstudie: Zijn er geen alternatieven? Is er een maatschappelijk belang?	nee	aanpassing of stopzetten plannen
ja		
5. Aanvragen ontheffing	afwijzing	aanpassing of stopzetten plannen
ontheffing, positieve afwijzing		
6. uitvoering werkzaamheden, volgens plan?	nee	aanpassing of stopzetten werkzaamheden
ja		
uitvoering werkzaamheden, met mitigerende maatregelen in protocol		



# Bijlage 3 Aanvraagformulier Nbw

## Voorbeeld onderdelen Algemene gegevens, De activiteit en Specifieke gegevens uit aanvraagformulier provincie Utrecht:

[https://admin.sduconnect.nl/linked\\_forms/1258126789Aanvraagformulier\\_Natuurbeschermingswet\\_juli\\_2009.pdf](https://admin.sduconnect.nl/linked_forms/1258126789Aanvraagformulier_Natuurbeschermingswet_juli_2009.pdf)

### 1. Algemene gegevens

#### 1.1 Aanvrager

Naam:

Adres:

Postcode/plaats:

Telefoonnummer: Faxnummer:

E mailadres: Belang van aanvrager:

#### 1.2 Vergunninggebruiker (indien aanvrager niet de gebruiker is van de vergunning)

Contactpersoon:

Adres:

Postcode/plaats:

Telefoonnummer:

Faxnummer:

E mailadres:

#### 1.3 Locatie van het door u voorgenomen plan of project:

Wie is/zijn terreineigenaars:

Naam:

Adres:

Postcode/plaats:

Meest recente kadastrale gegevens: Gemeente:

Sectie:

Nummer(s):

#### 1.4 Naam van beschermd natuurmonument(en) (BN gebieden) en/of Natura 2000-gebied(en) (VR en/of HR gebieden - Vogel- en/of Habitatrictlijngebieden) waarop aanvraag betrekking heeft: (de gebieden zijn te vinden op: [www.provincie-utrecht.nl](http://www.provincie-utrecht.nl) onder Thema's > Natuur en landschap > Groene Regelgeving Natura 2000).

#### 1.5 Korte omschrijving van het project of handeling op hoofdlijnen.

#### 1.6 Kruis aan wat voor soort vergunning wordt aangevraagd

- Vergunning nieuw project, waarvoor niet eerder vergunning is verleend.
- Vergunning bestaand project, waarvoor eerder een vergunning is verleend, nl
- Uitbreiding van een project
- Wijziging van een project
- Verlenging van een project

- 1.7 Geef voor een bestaand project aan wat er verandert.
- 1.8 Indien de activiteiten waarvoor vergunning wordt aangevraagd tijdelijk van aard zijn, vermeld dan de periode waarvoor vergunning wordt gevraagd.
- 1.9 Geef de samenhang aan van de activiteiten, waarvoor vergunning wordt gevraagd, met andere vergunningen zoals bijvoorbeeld:
- Bouwvergunning
  - Aanlegvergunning
  - Milieuvergunning
  - Vergunning ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)
  - Ontheffing Flora- en faunawet
  - Ontgrondingsvergunning
  - Anders, nl.
- 1.10 Vermeld de datum van de aanvraag, de soort aanvraag en de betreffende overheidsinstantie waarbij de vergunning is aangevraagd.
- 1.11 Wie is/zijn de terreineigenaar(s) volgens het kadaster? Voeg kadastraal uittreksel toe.
- 1.12 Wie is/zijn de dagelijkse beheerder(s).
- 1.13 Is/zijn de terreineigenaar(s) en/of beheerder(s) volledig akkoord met het voorgenomen project en de daarbij behorende werkzaamheden?  
Een akkoordverklaring van de beheerder(s) wordt alleen geaccepteerd als deze beheerder door de terreineigenaar gemachtigd is de aanvraag goed te keuren. (Als terreineigenaar akkoord is, dient u bij dit formulier een akkoordverklaring bij te voegen. Zonder een akkoordverklaring wordt de aanvraag niet in behandeling genomen).

#### **4. De activiteit (Natura 2000)**

- 4.1 Gedetailleerde beschrijving aangevraagde activiteit
- 4.2 Geef de mogelijke effecten van het voorgenomen project of activiteit en geef aan welke specifieke soorten en of habitattypen het voorgenomen project of activiteit mogelijke een significant effect heeft op het Natura 2000-gebied (VR- en HR-gebieden).
- 4.3 Geef aan of er sprake is van stapeling van effecten door de uitvoering van andere projecten of handelingen op de relevante soorten en/of habitat typen.
- 4.4 Welke mitigerende maatregelen zijn er te nemen (welke maatregelen kunt u zelf ondernemen binnen uw uitvoering om de eventuele schade en/of verstoring te beperken).



## 5 Specifieke gegevens (Natura 2000)

LET OP: onderstaande vraag alleen invullen als er sprake is van mogelijke significante effecten op relevante soorten en/of habitattypen (VR en HR gebieden) en na overleg met het bevoegd gezag.

- 5.1 Indien u vaststelt dat er sprake is dat er een of meerdere (mogelijke) significante effecten kunnen optreden (VR en HR gebieden), kan dit ondervangen worden door (een deel van) het plan of project uit te voeren:
- op een andere locatie
  - op een alternatieve wijze
  - op een alternatieve omvang
  - (Voeg een rapportage van alternatieven toe. Als een of meerdere van bovenstaande punten voor uw project of plan aan de orde zou kunnen zijn, dient u dit gemotiveerd uiteen te zetten.)
- 5.2 Indien u van oordeel bent dat niet is uit te sluiten dat er als gevolg van uw voorgenomen plan of project significante effecten kunnen optreden, geeft u dan een uitgebreide analyse van deze (mogelijke) significante effecten op elk van de relevante soorten en/of habitattypen en een uiteindelijke beoordeling van de (mogelijke) significantie van elk van de geïdentificeerde effecten. Voeg een passende beoordeling toe (objectieve en wetenschappelijke onderbouwing).
- 5.3 Voeg een motivatie toe indien het project doorgang moet vinden in het kader van groot openbaar belang.



# Bijlage 4

## Aanvraagformulier Ffw inclusief activiteitenplan

### Aanvraagformulier Ontheffing artikel 75 Flora- en faunawet

Formulier 08 november 2012

<http://www.hetInVloket.nl/xmlpages/page/Invloket/actueel/document/fileitem/37182>

#### 1. Uw gegevens

- 1.1 BSN of KvK-nummer
- 1.2 Naam organisatie
- 1.3 Naam
- 1.4 Adres
- 1.5 Postcode en plaats
- 1.6 Telefoonnummers
- 1.7 Emailadres

#### 2. Gegevens contactpersoon

- 2.1 Zijn de gegevens van de contactpersoon hetzelfde als die van de aanvrager?

#### 3. Uw activiteiten

- 3.1 Wat is de naam van uw project
- 3.2 In welke gemeente(n) en provincie(s) gaat u de werkzaamheden of activiteiten uitvoeren?
- 3.3 Voor welke periode vraagt u de ontheffing aan?
- 3.4 Voor welke soort activiteit vraagt u de ontheffing aan?
  - Ruimtelijke ingrepen > Ga naar vraag 4
  - *Beheer en schade bestrijding* > Ga naar vraag 5
  - *Onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie* > Ga naar vraag 6
  - *Gebruik van biologische bestrijders* > Ga naar vraag 7

#### 4. Ruimtelijke ingrepen

- 4.1 Waarom vraagt u ontheffing aan?
  - Bescherming van flora en fauna (belang b).
  - Veiligheid van luchtverkeer (belang c).
  - Volksgezondheid of openbare veiligheid (belang d).
  - Dwingende reden van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten (belang e).
  - Bestendig beheer en onderhoud in de land- en bosbouw (belang h).
  - Bestendig gebruik (belang i).
  - Ruimtelijke ontwikkeling (belang j).
- 4.2 Voor welke soorten en welke verbodsbepalingen vraagt u ontheffing aan?
  - Specifieke soorten: Nederlandse naam, Wetenschappelijke naam
  - Beschermingsregime: vogels, soort uit tabel 2, soort uit tabel 3
  - Verbodsbepalingen
    - o Artikel 8 (planten) plukken, verzamelen, afsnijden, uitsteken, vernielen, beschadigen, ontwortelen of op een andere wijze van de groeiplaats verwijderen.
    - o Artikel 9 (dieren): doden, verwonden, vangen, bemachtigen of met het oog daarop opsporen.

- Artikel 10 (dieren): opzettelijk verontrusten.
- Artikel 11 (voortplantings- of vaste rust- en verblijfplaatsen) : beschadigen, vernielen, uithalen, wegnemen of verstoren.
- Artikel 12 (eieren): zoeken, rapen, uit het nest nemen, beschadigen of vernielen.
- Artikel 13 (alleen met het oog op verplaatsen): Vervoer en onder zich hebben.

## 8. Activiteitenplan (verplichte bijlage)

Verplichte onderdeel (A t/m J). Bladzijde en Paragraaf van:

- A Adres, postcode, gemeente en provincie van de locatie(s) waar de activiteiten worden uitgevoerd.
- B Omschrijving activiteiten en werkzaamheden.
- C Ingetekende topografische kaart.
- D Manier waarop u de activiteiten wilt uitvoeren.
- E Doel en belang van uw activiteiten.
- F Planning en onderbouwing van de activiteiten.
- G Deskundige die betrokken is bij uw activiteiten en zijn/haar kwalificaties.
- H Korte termijn effecten op de beschermde soort(en) per fase/activiteit.
- I Lange termijn effecten op de staat van instandhouding van de soort(en) per fase/activiteit.
- J Verantwoording van uw effectenstudie.

Niet verplicht, Bladzijde en Paragraaf van:

- K Overheidsinstantie die eventueel al toestemming heeft verleend voor uw activiteiten vanuit andere wet- en regelgeving.

Verplicht onderdeel bij ruimtelijke ingrepen, Bladzijde en Paragraaf van:

- L Beschrijving huidige situatie van het gebied.
- M Positie van de uitvoeringslocatie ten opzichte van natuurgebieden.
- N Verspreiding van beschermde soorten op en nabij de uitvoeringslocatie.
- O Verantwoording verspreidingsinformatie.
- P Maatregelen om schade aan de soort te voorkomen of te beperken (mitigerende maatregelen).
- Q Maatregelen om onvermijdelijke schade aan de soort te herstellen (compenserende maatregelen).
- R Tijdstip en locatie mitigerende en compenserende maatregelen.

Verplicht onderdeel bij ruimtelijke ingrepen (vogels, bijlage IV HR, bijlage 1 besluit vrijstelling...) Bladzijde en Paragraaf van:

- S Beschrijving alternatieven en reden waarom u die alternatieven niet gebruikt.
- T Beschrijving zorgvuldig handelen.
- U Omschrijving dwingende reden van groot openbaar belang.

## 9. Checklist bijlagen

Verplichte bijlagen

- Activiteitenplan in tweevoud
- Topografische kaarten

(kopieën eerdere vergunningen, kopie legitimatiebewijs, uittreksel KvK, machtigingsformulier)

## 10. Betalen

Betaalwijze (factuur of machtiging)

## 11. Ondertekening

Naam, datum, handtekening

### **Activiteitenplan: vereist bij ontheffingsaanvraag**

Het activiteitenplan is een verplichte bijlage bij de aanvraag tot ontheffing van artikel 75 van de flora- en faunawet. In de aanvraag zelf moeten verschillende onderdelen genoemd in de onderstaande opsomming (bullets) met bladzijde en paragraafnummer worden ingevuld. In de opsomming zijn de verschillende stappen terug te vinden. De resultaten van deze stappen zijn tevens onderdeel van het activiteitenplan.

Soorten inventarisatie: komen beschermde dieren of planten in plangebied voor? (stap 1)

- Verspreiding van beschermde soorten op en nabij de uitvoeringslocatie.
- Verantwoording verspreidingsinformatie.

Effectstudie: worden de verbodsbepalingen vertreden? Hebben activiteiten schadelijk effect op beschermde soorten? (stap 2)

- Omschrijving activiteiten en werkzaamheden.
- Manier waarop de activiteiten worden uitgevoerd.
- Doel en belang van de activiteiten .
- Planning en onderbouwing van de activiteiten.
- Deskundige die betrokken is en zijn/haar kwalificaties.
  - Korte termijn effecten op de beschermde soort(en) per fase/activiteit (individuele exemplaren) (en functionaliteit voortplantings-, rust of verblijfplaatsen).
- Lange termijn effecten op de gunstige staat van instandhouding van de soort(en) per fase/activiteit. (populatie in een gebied). Afhankelijk van de soort (zie soortenstandaards).
- Verantwoording van effectenstudie (hoe gegevens verzameld).
- Beschrijving huidige situatie van het gebied.
- Positie van de uitvoeringslocatie ten opzichte van natuurgebieden.

De gunstige Staat van Instandhouding van de aanwezige soorten mag niet in gevaar komen en moet voor Bijlage IV van de Habitatrictlijn worden beoordeeld op plaatselijk en regionaal populatieniveau en voor andere beschermde soorten op landelijk populatieniveau. Aantonen door:

1. Uit gegevens blijkt dat de soort zich op de locatie ook voor de langere termijn kan handhaven.
2. Het natuurlijk verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt
3. Er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

Maatregelenstudie (onderdeel van het activiteitenplan): zijn voldoende mitigerende maatregelen mogelijk om voortplantings-, rust of verblijfplaatsen te garanderen en gunstige staat van instandhouding te waarborgen? (stap 4).

- Maatregelen om schade aan de soort te voorkomen of te beperken (mitigerende maatregelen).
- Maatregelen om onvermijdelijke schade aan de soort te herstellen (compenserende maatregelen).
- Tijdstip en locatie mitigerende en compenserende maatregelen.

Nut en noodzaakstudie (onderdeel van het activiteitenplan): wat is het belang van de werkzaamheden en zijn er alternatieven? (stap 5).

Bij soorten genoemd in bijlage 1 van Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten of bijlage IV van de Habitatrictlijn en vogels gelden bovendien de volgende eisen:

- Beschrijving alternatieven en reden waarom u die alternatieven niet gebruikt (andere locaties, werkwijze).
- Omschrijving maatschappelijk soorten genoemd in bijlage 1 (belang j meest relevant), bijlage IV (belang b, d, e ) en vogels: (belang b, c, d )
  - o Bescherming van flora en fauna (belang b).
  - o Veiligheid van het luchtverkeer (belang c).
  - o Volksgezondheid of openbare veiligheid (belang d).

- Dwingende reden van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten (belang e) bijv. aanleg rijksweg, grensoverschrijdende bedrijventerrein.
- Bestendig beheer en onderhoud in de land- en bosbouw (belang h).
- Bestendig gebruik (belang i).
- Ruimtelijke inrichting of ontwikkeling (belang j) bijv. aanleg van een weg.
- Beschrijving zorgvuldig handelen in geval belang h, i en j.

# **Bijlage 5**

## **OLO informatie handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden**

## Handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden

### Gegevens Handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden

Voor handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden moet u indien van toepassing de volgende gegevens toevoegen:

- Effectbeschrijving, indien een mogelijk negatief effect niet uit te sluiten is, maar dit effect zeker niet significant is
- Passende beoordeling, indien deze niet eerder is opgesteld of een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren
- ADC-toets, indien het project ondanks eventuele mitigerende maatregelen tot een mogelijk significante aantasting van één of meerdere instandhoudingsdoelstellingen leidt
- Kaart met de locatie van het project in relatie tot het Natura 2000-gebied, indien het project in of nabij één of meerdere Natura 2000-gebieden plaatsvindt
- Kaart met de locatie van het project in relatie tot het beschermde natuurmonument, indien het project in of nabij één of meerdere beschermde natuurmonumenten plaatsvindt

#### *Effectbeschrijving*

De effectbeschrijving moet de volgende gegevens bevatten:

- Kwantificatie van de mogelijke gevolgen van uw project
- Onderzoek of er een reële kans bestaat dat het project een negatief gevolg heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied
- Beschrijving op welke specifieke natuurlijke kenmerken de activiteit een mogelijk negatief of positief effect heeft en op welke specifieke natuurlijke kenmerken de activiteit geen effect heeft

Meer informatie staat op de [website van het regiebureau Natura 2000](http://www.natura2000.nl/pages/checklist-vergunningverlening.aspx) (<http://www.natura2000.nl/pages/checklist-vergunningverlening.aspx>).

#### *Passende beoordeling*

De passende beoordeling moet de volgende gegevens bevatten:

- Gebiedsbeschrijving waarbij is aangegeven voor welke instandhoudingsdoelstellingen de betreffende gebieden zijn aangewezen
- Voor welke specifieke instandhoudingsdoelstellingen het project een mogelijk negatief of positief gevolg heeft en voor welke specifieke instandhoudingsdoelstellingen het project geen gevolg heeft
- Zo nauwkeurig mogelijke beschrijving van de gevolgen per instandhoudingsdoelstelling met daarbij per kwalificerende soort of habitat een effectenbeschrijving
- Beschrijving van de concrete maatregelen die genomen kunnen worden om de negatieve gevolgen te verzachten of te voorkomen (mitigerende maatregelen) of, en zo ja, in welke mate de gevolgen van het project op de instandhoudingsdoelstellingen de gevolgen van andere projecten of plannen op diezelfde instandhoudingsdoelstellingen versterken

Meer informatie staat op de [website van het regiebureau Natura 2000](http://www.natura2000.nl/pages/checklist-vergunningverlening.aspx) (<http://www.natura2000.nl/pages/checklist-vergunningverlening.aspx>).

#### *ADC-toets*

De ADC-toets moet de volgende gegevens bevatten:

- Alternatievenstudie: omschrijf alternatieve oplossingen voor uitvoering van het project. Maak voldoende aannemelijk waarom de voorgestelde uitvoering wordt gekozen. Ga hierbij uit van het natuurbelang
- Aan- of afwezigheid van dwingende redenen van groot openbaar belang: geef aan of de activiteit wordt uitgevoerd ten behoeve van een dwingende reden van groot openbaar belang en omschrijf waarom dat belang op het project van toepassing is
- Compenserende maatregelen: geef aan welke compenserende maatregelen genomen kunnen en zullen worden genomen om de aantasting van de natuurlijke kenmerken te neutraliseren

Meer informatie staat op de [website van het regiebureau Natura 2000](http://www.natura2000.nl/pages/checklist-vergunningverlening.aspx) (<http://www.natura2000.nl/pages/checklist-vergunningverlening.aspx>).

#### *Kaart met de locatie van het project in relatie tot het Natura 2000-gebied*

Gebruik eventueel de kaartbeelden van de [website van het ministerie van LNV](http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=gebnbwet) (<http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=gebnbwet>).



*Kaart met de locatie van het project in relatie tot het beschermde natuurmonument*

Gebruik eventueel de kaartbeelden van de website van het ministerie van LNV (<http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=gebnbwet>).



**Bijlage 6.**  
**OLO informatie handelingen met gevolgen voor  
beschermde plant- en diersoorten**

## Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten

### Gegevens Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten

Voor handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten moet u de volgende gegevens toevoegen:

- Topografische kaart
- Projectbeschrijving
- Ecologische gebiedsinventarisatie
- Effectstudie
- Onderbouwing belang
- Overzicht verbodsbepalingen

Indien van toepassing moet u ook onderstaande gegevens toevoegen:

- Beschrijving mitigerende maatregelen, indien u mitigerende maatregelen treft
- Beschrijving compenserende maatregelen, indien u compenserende maatregelen treft
- Beschrijving alternatieven, indien er alternatieven zijn voor uw project

#### *Topografische kaart*

De topografische kaart moet de volgende gegevens bevatten:

- Schaal
- Referentiepunt
- Locatie van de handelingen
- Contouren van het plangebied
- Contouren van de verspreiding van de daadwerkelijk aangetroffen plant- en diersoorten in het plangebied
- Contouren van de verspreiding van de verwachte plant- en diersoorten in het plangebied waarvoor u een vergunning aanvraagt

Indien van toepassing moet de topografische kaart ook de volgende gegevens bevatten:

- Contouren van de verspreiding van de verwachte plant- en diersoorten in het plangebied waarvoor u vergunning aanvraagt
- Locatie van de mitigerende maatregelen
- Locatie van de compenserende maatregelen

Meer informatie staat op de [website van het DR-loket](http://www.drloket.nl) (<http://www.drloket.nl>).

#### *Projectbeschrijving*

De projectbeschrijving moet de volgende gegevens bevatten:

- Doel van het project
- Start- en einddatum
- Te onderscheiden handelingen
- Wijze waarop de handelingen worden uitgevoerd
- Intensiteit van de handelingen

Meer informatie staat op de [website van het DR-loket](http://www.drloket.nl) (<http://www.drloket.nl>).

#### *Ecologische gebiedsinventarisatie*

De ecologische gebiedsinventarisatie moet de volgende gegevens bevatten:

- Een beschrijving van de aard van het gebied waarin de locatie van de handelingen is gelegen
- Aanwezigheid van de beschermde plant- en diersoorten in het plangebied waarvoor u een vergunning aanvraagt. Verwacht u de aanwezigheid van bepaalde plant- of diersoorten, maar kunt u de aanwezigheid van die soorten niet daadwerkelijk aantonen? Dan moet u motiveren waarom u deze soorten wel verwacht in het plangebied, als u toch een vergunning aanvraagt voor deze soorten
- Functie van het plangebied voor de verschillende plant- en diersoorten
- Kwetsbare periode van de relevante beschermde plant- en diersoorten
- Zo mogelijk de aan- of afwezigheid van een netwerk van populaties
- Zo mogelijk de regionale en landelijke trend van de relevante beschermde plant- en diersoorten. Het is niet voldoende om alleen te verwijzen naar bronnen met verspreidingsinformatie. De verspreidingsgegevens moeten daadwerkelijk in het rapport worden opgenomen
- Actualiteit van de verspreidingsgegevens
- De voor de soort juiste inventarisatiemethode en de in het juiste seizoen verzamelde verspreidingsgegevens
- Referenties van de verspreidingsgegevens, zodat de gegevens traceerbaar en verifieerbaar zijn
- Deskundigheid van de persoon die de verspreidingsgegevens heeft verzameld

- Mate van dekking van de verspreidingsgegevens voor die onderdelen van het gebied die worden beïnvloed door de handelingen
- Mate van detail van de verspreidingsgegevens
- Referenties van de gebruikte bronnen, zodat de verspreidingsgegevens traceerbaar en verifieerbaar zijn

Meer informatie staat op de [website van het DR-loket](http://www.drloket.nl) (<http://www.drloket.nl>).

#### *Effectstudie*

De effectstudie moet de volgende gegevens bevatten:

- Effecten van de voorgenomen handelingen op de functionaliteit van de groei-, voortplantings- of vaste rust- en verblijfplaats van de beschermde soorten
- Effecten van de voorgenomen handelingen op de gunstige staat van instandhouding van de beschermde soorten

Het is niet voldoende om alleen te verwijzen naar andere effectstudies. De resultaten van effectstudies moeten daadwerkelijk in het rapport worden opgenomen.

Besteed ook aandacht aan de verantwoording van de effectstudie. Geef de volgende zaken aan:

- Actualiteit van de effectstudie
- De voor de soort juiste onderzoeksmethodiek
- Referenties van de gebruikte bronnen, zodat de effectstudie traceerbaar en verifieerbaar is
- Deskundigheid van de persoon, die de effectstudie heeft uitgevoerd
- De mate van dekking van de effectstudie
- De mate van detailniveau van de effectstudie

Meer informatie staat op de [website van het DR-loket](http://www.drloket.nl) (<http://www.drloket.nl>).

#### *Onderbouwing belang*

In de onderbouwing van uw belang moet u aantonen dat het belang van uw project opweegt tegen de schadelijke effecten op beschermde plant- en diersoorten. Meer informatie staat op de [website van het DR-loket](http://www.drloket.nl) (<http://www.drloket.nl>).

Indien u hebt gekozen voor uitvoering van werkzaamheden in het kader van bestendig beheer en onderhoud in de landbouw en in de bosbouw, bestendig gebruik en/of uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling moet u bij het opstellen van de onderbouwing ook aantonen dat er geen economisch gewin plaatsvindt en dat er sprake is van zorgvuldig handelen.

#### *Overzicht verbodsbepalingen*

In het overzicht verbodsbepalingen moet u per beschermde plant- of diersoort aangeven voor welke verbodsbepaling(en) uit de Flora- en faunawet u de vergunning aanvraagt en welke handelingen tot overtreding van die verbodsbepaling(en) leiden. Meer informatie staat op de [website van het DR-loket](http://www.drloket.nl) (<http://www.drloket.nl>).

#### *Beschrijving mitigerende maatregelen*

De beschrijving mitigerende maatregelen moet de volgende gegevens bevatten:

- Aard van de mitigerende maatregelen
- Planning van de mitigerende maatregelen
- Locatie van de mitigerende maatregelen

Meer informatie staat op de [website van het DR-loket](http://www.drloket.nl) (<http://www.drloket.nl>).

#### *Beschrijving compenserende maatregelen*

De beschrijving compenserende maatregelen moet de volgende gegevens bevatten:

- Aard van de compenserende maatregelen
- Planning van de compenserende maatregelen
- Locatie van de compenserende maatregelen

Meer informatie staat op de [website van het DR-loket](http://www.drloket.nl) (<http://www.drloket.nl>).

#### *Beschrijving alternatieven*

Beschrijf de alternatieven (locatie, inrichting en uitvoering) voor uw project. Licht de alternatieven toe die geen of minder schadelijke effecten hebben op de beschermde plant- en diersoorten om hetzelfde of bijna hetzelfde doel te bereiken.

Geef vervolgens de reden waarom u geen gebruik maakt van deze alternatieven. Betrek de doelstelling van uw project bij de afweging van de alternatieven. Meer informatie staat op de [website van het DR-loket](http://www.drioket.nl) (<http://www.drioket.nl>).

# Bijlage 7

## Factsheets keten Natuurbeschermingswet

### Specifiek Natuurbeschermingswet

<b>Stap 1 Nbw</b>	<i>Analyse (mogelijk significante) effecten</i>
<b>Omschrijving stap</b>	De initiatiefnemer onderzoekt/laat onderzoeken welke mogelijke effecten er zijn van de activiteit op aanwezige natuurwaarden. Dit hoeft niet beperkt te zijn tot Nbw-waarden. N.B. deze stap wordt doorlopen in vooroverleg en opnieuw indien blijkt dat vergunning nodig is.
<b>Inhoudelijke vragen</b>	Is er kans op een (significant) negatief effect? (zijn er effecten?) - Welke natuurwaarden zijn aanwezig? - Welke effecten zijn er op natuur vanuit activiteit (positief en negatief).
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	Externe werking: bij welke activiteiten buiten het gebied nog onderzoek nodig, wanneer vergunningplicht, heldere uitleg begrippen,
<b>Betrokken partij</b>	Provincies, adviesbureaus
<b>Doorlooptijd</b>	Eén jaar (Hiswa te water), drie jaar (hele proces Compagnieshaven)
<b>Knelpunt praktijk</b>	<p>NEPROM: Bij Vogelenzang (zandwinplas) Rhenen en Almere haven is een voortoets gedaan. De voortoets is een quick scan. Dit onderzoek is makkelijker dan het onderzoek voor de FF-wet. Hoe ver zitten ze bij natuurgebied vandaan en wat zijn de effecten?.</p> <p>RECRON: complexe gang van zaken welke <b>effecten</b> bij wijziging inrichting moeten worden onderzocht (Compagnieshaven). Bij uitbreiding moeten niet alleen effecten uitbreiding maar hele haven in beeld worden gebracht.</p> <p>Onduidelijkheden over <b>vergunningplicht</b> (welke), vergunning mogelijkheden en doorlooptijd <b>procedure</b>. Gemeente weet daar te weinig van, verwijst verder.</p> <p><b>Kosten</b> onderzoek, voor veel bedrijven onoverkomelijk hoog (Compagnieshaven).</p> <p><b>Begrip significantie</b>: verschillende visies bij verschillende partijen, uit voorzorg (over) vraag bevoegd gezag. Geen kwantificering begrippen.</p> <p>Vinden goede experts, bijvoorbeeld <b>in kaart brengen effecten</b> vaarbeweging, waardoor voor 1 effectstudie toch meerder bureaus moeten worden ingeschakeld of: Alleen grote adviesbureaus kunnen de effecten van ingewikkelde projecten beoordelen (IIVR).</p> <p>Ecologische onderzoek is beperkt vanwege <b>budget</b>, daardoor oppervlakkig (en slecht bruikbaar) (IIVR).</p> <p>Je kunt niet bewijzen dat <b>iets geen effect</b> heeft (Strand Horst). Vereiste provincie om <b>onmogelijke effecten te onderzoeken</b> (IIVR).</p>

<p><b>Oplossing en advies</b></p>	<p>Heldere criteria: bijvoorbeeld externe werking in België maximaal tot 500 meter? CHECK. Natura 2000-beheerplan moet bestaand gebruik reguleren. In beheerplan ook aangeven wat de ontwikkelruimte voor een ondernemer is.</p> <p>NEPROM inspraak wetsvoorstel natuurbescherming: Wij beschouwen het als een verbetering dat voor een betere (maar (nog) geen totale) aansluiting voor de natuuraspecten in de omgevingsvergunning en de passende beoordeling in de milieueffectrapportage is gekozen. Ook de overige in art. 2.9 genoemde voorzieningen dragen volgens ons bij aan een betere praktische toepasbaarheid van de Habitatrichtlijn in de praktijk. Zij leiden er allemaal toe dat alle betrokken partijen in een eerder stadium duidelijkheid hebben over hoe met hun diverse belangen omgegaan wordt door de vergunningverlener.</p> <p>Recreatieondernemers: De gemeente moet ondernemer goed kunnen voorlichten waar hij aan moet voldoen en welke vergunningen (waterwet, NB-wet) hij nodig heeft. Een routeplanner of stappenplan kan inzichtelijk maken wat een ondernemer moet doen en doorheen moet.</p>
<p><b>Reactie Alterra</b></p>	<p>Mirjam: in feite speelt cumulatieproblematiek hier ook al een rol, omdat significantie in cumulatie moet worden onderzocht.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Knelpunt effecten: b.g. moet goed kunnen aangeven welke effecten onderzocht moeten worden, hierdoor verdwijnt ook willekeur van wat wel/niet onderzoeken. Vraag is weer wie bevoegd gezag controleert, behalve via een gang naar de rechter: een onafhankelijke arbitragecommissie? Natuurautoriteit? Effecten bestaand gebruik moeten allemaal in beheerplannen landen; in hoeverre gebeurt dit?</li> <li>- Knelpunt procedure vergunningplicht: ook taak bevoegd gezag, duidelijke uitleg wanneer men vergunningplichting is: activiteiten, mogelijke effecten. Wat zijn dan te ondernemen stappen?</li> <li>- Knelpunt kosten: ondernemers geven liever geld uit aan oplossing/mitigatie dan onderzoek. Door meer kennis te delen is mogelijk minder onderzoek nodig. Door effecten op strategisch planniveau al te beoordelen is eerder duidelijk wat mogelijk negatieve effecten zijn en hoe die in planvorming al gemitigeerd kunnen worden.</li> <li>- Knelpunt externe werking: discussie starten over generieke normen voor sommige activiteiten.</li> </ul>



<b>Stap 2 Nbw</b>	<i>Beschrijving van mitigerende maatregelen</i>
<b>Omschrijving stap</b>	Onderzoek of mitigerende maatregelen mogelijk zijn en zo ja of zij significantie kunnen voorkomen. N.B. deze stap maakt deel uit van de passende beoordeling.
<b>Inhoudelijke vragen</b>	Is mitigatie mogelijk? Welke maatregelen zijn haalbaar, betaalbaar en wat is gevolg voor IHD?
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	
<b>Betrokken partij</b>	
<b>Doorlooptijd</b>	
<b>Knelpunt praktijk</b>	<p>De <b>maatregelen</b> voor de FF-wet zijn meestal goed te behappen, maar voor NB-wet zijn het vaak forse ingrepen in grote gebieden <b>die veel geld kosten</b>. Het gaat over meer dan die ene ingreep.</p> <p>Mitigerende maatregelen zijn nodig om niet in ADC toets te komen, anders is planaanpassing nodig. Zijn minder woningen per definitie beter of moet er op een ander manier naar het plan gekeken worden.</p>
<b>Oplossing en advies</b>	Wens ondernemer: Zeg maar wat ik moet doen.
<b>Alterra</b>	<p>Knelpunt kosten maatregelen: onduidelijk of dit werkelijk zo is, of gevoel van ondernemers. Sluit aan bij het idee dat ondernemer liever geld in maatregelen dan in onderzoek stopt. Investerings moeten wel lonend zijn, dus ecologisch effectief, maar zijn dus vaak noodzakelijk om (ook dure!) ADC-toets te voorkomen.</p> <p>Mirjam: formeel-juridisch moet eerst worden gekeken of activiteit al dan niet in cumulatie tot significantie leidt, en vervolgens of mitigerende maatregelen significantie kunnen voorkomen.</p> <p>In de praktijk zien we bij en aantal provincies dat men eerst kijkt of projecteigen negatieve effecten gemitigeerd kunnen worden, en vervolgens of overblijvende effecten tot significantie leiden. Zowel NEPROM als EZ gaven aan dat formeel-juridische volgorde moet worden gehandhaafd.</p> <p>In de praktijk kan de omgekeerde volgorde echter tot beter samengaan ecologie en economie leiden, MITS mitigerende maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd EN op hun effectiviteit bekeken worden. Conform positieve afwijzing Ffw.</p> <p>De wet kan niet veranderen, ook hier zou (indien gewenst) overleg tussen juristen EZ en rechters gewenst zijn, om eenduidigheid te krijgen over gewenste toepassing (handelen naar de geest en niet de letter van de wet).</p>

<b>Stap 3 Nbw</b>	<i>Beschrijving van cumulatieve effecten</i>
<b>Omschrijving stap</b>	Onderzoek of in samenhang met andere plannen en projecten de activiteit kan leiden tot significantie. Onderdeel passende beoordeling.
<b>Inhoudelijke vragen</b>	Welke andere plannen en projecten zijn er? Wat zijn daarvan effecten op IHD? Hoe kunnen effecten cumuleren? Etc.
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	
<b>Betrokken partij</b>	
<b>Doorlooptijd</b>	
<b>Knelpunt praktijk</b>	RECRON: Verzoek bevoegd gezag om <b>cumulatie</b> in beeld te brengen. Is <b>ondoenlijk</b> voor ondernemer. Ontbreken beheerplan Natura 2000 is daarbij op dit moment ook lastig.  Via een <b>koepelvergunning</b> kan cumulatief effect bekeken worden, maar dan moet vergunning wel stand houden en er niet steeds deelvergunningen nodig zijn (IIVR) (zie ook stap 7).
<b>Oplossing en advies</b>	Beheerplan: opnemen ontwikkelruimte voor activiteiten. Deze ontwikkelruimte ecologisch toetsen waardoor beter rekening kan worden gehouden met cumulatieve effecten EN niet voor elk project binnen deze ruimte een Nbw vergunning nodig is.
<b>Alterra</b>	Zie analogie soortmanagementplan rugstreeppad. – Knelpunt in beeld brengen cumulatie: cumulatie bestaand gebruik zou/moet in beeld gebracht in beheerplan. Is basis voor effectboekhouding bij verdere vergunningverlening. Nieuw gebruik cumulatief onderzoeken mbv effectboekhouding bevoegd gezag. Hier is duidelijk grotere rol bevoegd gezag nodig, want is vereiste waar je initiatiefnemer in praktijk niet mee kan belasten. – Knelpunt cumulatie in koepelvergunning: op strategisch planniveau al alle effecten cumulatief bekijken met ook al anticiperen op mitigatie/compensatie  Het cumulatiaspect wordt bij bepaalde (homotypische) activiteiten al goed in beeld gebracht: stikstof vanuit veehouderijen en verstoring door mosselzaadvanginstallaties (mzi's). Hier zijn grootschalige monitoringsprogramma's aan verbonden, die informatie opleveren over mogelijke significantie en op die manier bijdragen aan het lerend vermogen voor een betere vergunningverlening.  De financiering van gegevensverzameling en analyse in monitoring verloopt bij beide zaken verschillend.

<b>Stap 4 Nbw</b>	<i>Onderzoek naar alternatieven</i>
<b>Omschrijving stap</b>	Als na stap 2 en 3 er sprake blijft van significantie, moet deze stap doorlopen worden. Bij alternatievenonderzoek moet gekeken worden naar alternatieve locaties, alternatieven vormen van uitvoering, beheer, inrichting etc.
<b>Inhoudelijke vragen</b>	Welke alternatieve locaties zijn er? Welke alternatieve doelstellingen zijn er? Welke alternatieve oplossingen zijn er?
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	
<b>Betrokken partij</b>	
<b>Doorlooptijd</b>	
<b>Knelpunt praktijk</b>	Er zijn geen alternatieven voor recreatie. Men recreëert juist in dat gebied.
<b>Oplossing en advies</b>	
<b>Alterra</b>	Ons inziens kunnen er wel alternatieven zijn, zeker voor nieuwe activiteiten of evenementen. 1) In voortoets kan besluit soms al zijn om uit te wijken naar alternatieve locatie. 2) Via zonering kan men uitwijken naar minder kwetsbare gebieden.  Zo kunnen bijvoorbeeld plekken voor vliegeren of modelvliegtuigjes gereguleerd worden.

<b>Stap 5 Nbw</b>	<i>Onderzoek naar dwingende redenen van groot openbaar belang</i>
<b>Omschrijving stap</b>	Motivering van belang om activiteit uit te voeren. Dit dient een belang te zijn dat cf. de Habitatrichtlijn genoemd wordt.
<b>Inhoudelijke vragen</b>	Welk belang dient de activiteit? Is dit een publiek belang? Weegt de realisering van dit belang (op lange termijn) zwaarder dan het behoud van het betreffende Natura 2000-gebied? Zijn er significante effecten op prioritaire soorten? (dan gelden beperktere belangen of moet de adviesaanvraag worden goedgekeurd door de EC).
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	
<b>Betrokken partij</b>	
<b>Doorlooptijd</b>	
<b>Knelpunt praktijk</b>	Recreatie zal nooit dwingende reden van groot openbaar belang zijn.
<b>Oplossing en advies</b>	

<b>Stap 6 Nbw</b>	<i>Opstellen compensatieplan</i>
<b>Omschrijving stap</b>	Beschrijving van de fysieke maatregelen die de negatieve gevolgen van de activiteit compenseren. Het gaat om oppervlakte- en/of kwaliteitsverlies. De compensatie kan in of buiten het Natura 2000-gebied worden gerealiseerd.
<b>Inhoudelijke vragen</b>	Voor welke habitattypen of soorten moet worden gecompenseerd? Is compensatiegrond beschikbaar? Heeft deze grond geschikte abiotische eigenschappen? Draagt compensatie bij aan het versterken van het Natura 2000-netwerk? Kan de compensatie op tijd (voor negatief effect) gerealiseerd worden?
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	
<b>Betrokken partij</b>	
<b>Doorlooptijd</b>	
<b>Knelpunt praktijk</b>	
<b>Oplossing en advies</b>	
<b>Alterra</b>	Beheerplannen zouden al in kunnen gaan op mogelijke compensatie-locaties en potenties voor ontwikkeling. In dit plan zou ookde ontwikkelruimte voor economische activiteiten kunnen worden aangegeven; een groen-voor-rood principe.

<b>Stap 7 Nbw</b>	<b>Aanvragen vergunning Nbw</b>
<b>Omschrijving stap</b>	De initiatiefnemer dient de aanvraag vergunning ex art. 19d in bij het bevoegde gezag met alle bijbehorend benodigde documenten.
<b>Inhoudelijke vragen</b>	<p>Is de aanvraag compleet?</p> <p>N.B. deze vraag kan meerder malen in overleg met bevoegd gezag al gesteld worden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tijdens vooroverleg: wat moet allemaal bij de aanvraag zitten.</li> <li>- Bij concept-aanvraag: dan is aanvulling mogelijk zonder dat formele termijn ingaan en/of bevoegd gezag moet besluiten dat aanvraag niet in behandeling kan worden genomen.</li> </ul>
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	
<b>Betrokken partij</b>	
<b>Doorlooptijd</b>	
<b>Knelpunt praktijk</b>	<p>RECRON:</p> <p><b>Proceduretijd:</b> Hele gang van zaken kostte drie jaar (Compagnieshaven).  Doorlooptijd omgevingsvergunning: vergunning moet binnen zes maanden worden afgegeven anders is men 50% legeskosten kwijt. Deze doorlooptijd is te kort om ook andere vergunningen rond te krijgen.  Idem: langdurig vooroverleg provincie (tien maanden HISWA). Proceduretijd aanvraag en kosten: twee jaar voor regelen vergunning en 30-35.000 euro (HISWA).</p> <p><b>Aanvraag</b> via omgevingsvergunning is zo <b>complex</b>, dat ondernemer volgende keer 'vergeet' kruisje te zetten bij effecten natuur.</p> <p>Gemeenten hebben <b>te weinig kennis van natuurwetgeving</b>, geen goede frontoffice voor Natura 2000-gebieden (en Ffw) (onkunde en angst bij gemeenten).</p> <p>Afgegeven koepelvergunning Nbw voor IIVR <b>juridisch niet houdbaar</b> gebleken.</p> <p>Ook als initiatiefnemer goed ecologisch bureau inhuurt accepteert provincie soms resultaat niet (IIVR). <b>Open normen</b> maken rapportages vatbaar voor <b>verschillende interpretaties bevoegd gezag</b> (IIVR).  Idem: Verschillend oordeel bevoegd gezag: wel vergunning bij NH, geen vergunning nodig in Flevoland (HISWA).</p> <p><b>Onduidelijkheid</b> welke activiteit in één <b>vergunning</b> kunnen worden meegenomen: reguliere exploitatie jachthaven versus evenementen (HISWA).</p> <p><b>Definitie bestaand gebruik:</b> evenement dat van locatie veranderd, is dat bestaand gebruik of nieuw project? (HISWA).</p> <p><b>Definitie project:</b> elk evenement dat groter is dan vorige keer? HISWA.</p> <p>Noodzaak vergunningaanvraag: als studie aantoon dat effecten verwaarloosbaar zijn, zou evenement <b>vergunningsvrij</b> moeten worden verklaard (HISWA).</p>

<p><b>Oplossing en advies</b></p>	<p>Goede koepelvergunning kan juist cumulatieve effecten meenemen. Koepelvergunning is overigens ook kwetsbaar: als deze wordt verworpen zijn alle deelvergunningen ook vervallen. Inschakelen idem adviesbureau als provincie.</p> <p>Gedragscodes met mitigerende maatregelen bij evenementen om vergunningsvrij te zijn. Bevoegd gezag (gemeente) moet ondernemer kunnen voorlichten over vergunningvereisten, via routeplanner, stappenplan of bedrijvenloods.</p> <p>Vertaalslag sector via opstellen eigen stappenplan is risicovol, omdat de wet complex is en versimpeling niet altijd werkt.</p> <p>In beheerplan ontwikkelruimte voor sectoren aangeven, waardoor beschikbare quota's verdeeld kunnen worden. Deze ontwikkelruimte vooraf toetsen, worden projecten binnen deze ruimte vrij vergund. Hierdoor wordt ook cumulatie-aspect getackeld.</p> <p>Zorg dat vergunningsambtenaren ook deelgenoot worden van beheerplan. Ook aanhaken handhavers. Verken in hoeverre RUD's deze taken integraal kunnen opnemen.</p> <p>Monitor maatregelen beheerplan zodat duidelijk wordt als situaties of aannamen veranderen.</p>
<p><b>Alterra</b></p>	<p>Knelpunt proceduretijd: oplossen door beter vooroverleg met bevoegd gezag en zo inzicht bij over te nemen stappen, tijd onderzoek en tijdpad procedure. Overigens lijken er (achtergrondinformatie Infomil) meer mogelijkheden voor verlenging te zijn.</p> <p>Knelpunt complexiteit aanvraag en onkunde gemeenten: oplossen door opschalen kennis bij frontoffice gemeenten, bijvoorbeeld via bedrijvenloods, oa via actieplan implementatie natuurwetgeving.</p> <p>Knelpunt juridische houdbaarheid vergunningen: bevoegde gezagen uniforme richtlijnen voor eisen vergunningverlening meegeven en bijhouden actuele jurisprudentie.</p> <p>Knelpunt open normen en verschillende interpretaties bevoegd gezag: zie oplossing vorig knelpunt. Open normen oplossen door te komen met best-practices of eventueel toch vrijstelling a la stikstof?</p> <p>Knelpunt onduidelijkheid te vergunning activiteiten: bestaand gebruik opnemen in beheerplan, alleen toetsen nieuwe activiteiten (nu dus in overgangsfase).</p> <p>Knelpunt definities begrippen: toelichting erop en communicatie met doelgroep hierover.</p> <p>Knelpunt noodzaak vergunningaanvragen: voorgestelde oplossing is risico, zie stikstofdossier: hier zijn alle verwaarloosbare effecten gezamenlijk zeer significant! Om ook verwaarloosbare effecten in beeld te krijgen kan gedacht worden aan meldplicht met een positieven afwijzing Nbw. Eventueel te koppelen aan ontwikkelruimte per gebied. <math>Risico = kans \times effect</math>. Dus ook verwaarloosbare effecten kunnen bij grote kans (bijvoorbeeld veel veehouderijen) een risico vormen.</p>

<b>Stap 8 Nbw</b>	<i>Uitvoeren vergunningvereisten</i>
<b>Omschrijving stap</b>	Voldoen aan alle voorwaarden die horen bij besluit vergunningverlening.
<b>Inhoudelijke vragen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verlopen de werkzaamheden volgens plan?</li> <li>- Hoe verloopt de monitoring?</li> <li>- Wat zijn effecten van ingreep, mitigatie en compensatie?</li> </ul>
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	
<b>Betrokken partij</b>	
<b>Doorlooptijd</b>	
<b>Knelpunt praktijk</b>	
<b>Oplossing en advies</b>	
<b>Alterra</b>	<p>Er is/lijkt geen enkel zicht op voorwaarden besluit Nbw-vergunning en uitvoeren van voorwaarden. Idem handhaving Nbw-vergunningen?</p> <p>In analogie met soortenstandaards Ffw zou per gebied/soort/habitatype kunnen worden opgeschreven welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn en effectief bewezen zijn. Scheelt in onderzoek.</p>





# Bijlage 8

## Factsheets keten Flora- en faunawet

<b>Stap 1 Ffw</b>	<i>Soorten inventarisatie (onderdeel van het activiteitenplan)</i>
<b>Omschrijving stap</b>	De initiatiefnemer onderzoekt/laat onderzoeken of er beschermde soorten in of nabij het plangebied voorkomen om te bepalen of een ontheffing noodzakelijk is.
<b>Inhoudelijke vragen</b>	Komen beschermde dieren of planten in plangebied voor? Wat is een optimaal ecologisch onderzoek?
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	NEPROM: Martijn vindt dat de groene bureaus een abonnement op de NDFF moeten nemen en niet het bouwfonds.
<b>Betrokken partij</b>	Netwerk groene bureaus, GAN, gemeente (verschillende petten). Soms een provincie zoals Flevoland met het plan voor de rugstreepad.
<b>Doorlooptijd</b>	Vrij snel behalve voor vleermuizen, vogels in broedseizoen. In totaal is de doorlooptijd anderhalf jaar (één jaar onderzoek als alles goed loopt en een half jaar ontheffingstermijn).
<b>Knelpunt praktijk</b>	<p>NEPROM:</p> <p>Planprocessen duren lang, soms wel 6/7 jaar. De houdbaarheid van het onderzoek is minder lang. Er is toch weer een nieuw onderzoek/veldonderzoek nodig na twee jaar. De inventarisatie moeten zo kort mogelijk voor het begin van de werkzaamheden gedaan worden maar dan zijn plannen al ver gevorderd.</p> <p>Het is ook heel moeilijk om volledig te zijn, met andere woorden: alle soorten op juiste moment inventariseren is heel moeilijk.</p> <p>Je kunt wel bronnen raadplegen maar dan heb je nog steeds geen zekerheid. Je kunt wel de gegevens van de GAN raadplegen, maar dan moet je toch ook nog onderzoek laten doen.</p> <p>RECRON: goede uitvoering inventarisatie/effectstudie Compagnieshaven.</p> <p>Pluspunt in het begin was: ondernemer is bereid rekening te houden met beschermde soorten, omdat zij bezoekers aantrekken.</p>
<b>Oplossing en advies</b>	<p>Er zijn soorten managementplannen, zoals die van de vleermuis in Amsterdam. Specifieke diersoorten zorgen voor te veel en te dikke documenten. De informatie zou beschikbaar moeten zijn voor de gebieden. Het maken van een gebiedsplan kost echter geld en niemand betaalt.</p> <p>Op gemeente niveau zou informatie beschikbaar over een gemeentelijk natuurvisie en info over soortverspreiding gewenst zijn.</p> <p>In kleine gemeenten zijn milieudiensten omgevingsdiensten geworden waar bodem, water en archeologie samen zijn ondergebracht, incl. inspectiediensten (RUD). Natuur zou daar ook deel vanuit moeten maken.</p>

<b>Stap 2 Ffw</b>	<i>Effectstudie (onderdeel van het activiteitenplan)</i>
<b>Omschrijving stap</b>	De initiatiefnemer onderzoekt/laat onderzoeken wat mogelijke effecten zijn van de activiteit op aanwezige soorten.
<b>Inhoudelijke vragen</b>	Hebben activiteiten effect op beschermde soorten?
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	In gedragscode is dit goed uitgewerkt voor tabel 2-soorten. De schadelijke effecten zijn vaak wel duidelijk. De effectstudie komt van adviesbureaus voor tabel 3-soorten. Sommige adviseurs stellen sobere maatregelen en andere strengere, dat is afhankelijk van de persoonlijke adviseur. Er is een voorkeur voor adviseur die de belangen van de initiatiefnemer mee neemt. In het algemeen is men tevreden over het onderzoek. Toch zijn er problemen omdat de projectontwikkelaar vaak geen besluit kan nemen op basis van het advies. Adviseur moet het onderzoeksresultaat kunnen omzetten naar iets positiefs. Investeren in waar het omgaat en het plan beter en mooier maken.
<b>Betrokken partij</b>	Adviesbureaus.
<b>Doorlooptijd</b>	Substantieel door vaak wijzigen en herzien van plannen.
<b>Knelpunt praktijk</b>	<p>NEPROM</p> <p>Gemeente of provincies hebben de plannen niet altijd helder. Soms is er geen overeenstemming. Zo is er een voorbeeld in de provincie Utrecht. De maatregelen voor woningbouw bij een zandwinplas in Rhenen zijn goed beschreven in de ontheffingsaanvraag, maar de ontheffing kan niet worden verleend omdat de provincie zelf de maatregelen voor natuur (ook onderdeel van het plangebied) nog niet voldoende heeft uitgewerkt.</p> <p>Plannen wijzigingen, effecten wijzigen, maatregelen wijzigen en dat leidt tot een hele stapel papier. Soms is het een heel duur en tijdrovend onderzoek voor alleen het ophangen van maar vier kastjes voor de vleermuizen. De projectontwikkelaars willen wel geld uitgeven aan natuur maar niet aan stapels rapporten.</p> <p>Vertaling van de resultaten naar bruikbaar advies voor ondernemers is vaak lastig terwijl het ecologisch onderzoek zelf wel goed is. Martijn maakt dan opleg notities met daarin wat de ontwikkelaars het beste wel of niet kunnen doen. Hij is daarover ook wel in gesprek met bureaus. Goede adviseurs hebben ook een sterke juridische en financiële ervaring, niet alleen soortenkennis.</p> <p>Cumulatie is soms een groot probleem. Allerlei projecten die het leefgebied aantasten kunnen doorgaan totdat er een project is wat in een keer niet door kan gaan vanwege de effecten van die doorgaande projecten. Zo zijn er in Noord Limburg, veel wegen aangelegd en kon er ineens geen ontheffing voor woningbouw verleend worden. Door cumulatie van alle ontwikkelingen in de buurt, waren er extra maatregelen nodig voor de das en moet er in eens veel meer gebeuren om het verlies te compenseren. Binnen plangebied kan een ontwikkelaar meestal niet compenseren, daarvoor moet dan weer ergens anders grond worden aangekocht. Als een projectontwikkelaar iets niet wil, is compenseren ver buiten zijn plangebied. Hij compenseert het liefst binnen het gebied om de ruimtelijke kwaliteit te kunnen verhogen.</p>
<b>Oplossing en advies</b>	Zie bijvoorbeeld Doorbreek de impasse. Friso de Zeeuw.

<b>Stap 3 Ffw</b>	<b>Maatregelenstudie (onderdeel van het activiteitenplan)</b>
<b>Omschrijving stap</b>	De initiatiefnemer onderzoekt/laat onderzoeken wat mogelijke effecten zijn van de activiteit op aanwezige soorten.
<b>Inhoudelijke vragen</b>	Zijn voldoende mitigerende maatregelen mogelijk om voortplantings-, rust of verblijfplaatsen te garanderen? - Zijn er maatregelen om schade aan de soort te voorkomen of te beperken (mitigerende maatregelen). - Zijn er maatregelen om onvermijdelijke schade aan de soort te herstellen (compenserende maatregelen). - Wat is het beste tijdstip en locatie voor mitigerende en compenserende maatregelen.
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	Adviseur, zij gebruiken maatregelen in soortenstandaarden, gedragscode.
<b>Betrokken partij</b>	Adviseurs, DLG.
<b>Doorlooptijd</b>	
<b>Knelpunt praktijk</b>	NEPROM Maatregelen blijven onveranderd maar aantonen dat de voorgestelde maatregelen voldoende zijn, is een groot knelpunt. Meestal zijn maatregelen prima te dragen door de ontwikkelaar. Maar is de aanleg van één ha boomgaard voor das voldoende, of moeten het er twee zijn?
<b>Oplossing en advies</b>	Een ontwikkelaar hoeft pas wat aan natuur te gaan doen als er schadelijke effecten zijn. Het is in het belang van de natuur dat er maatregelen getroffen worden.  Ook de benaderingswijze is een belangrijk aspect. Wanneer de overheid spreekt over 'aansprakelijkheden' zullen ontwikkelaars gaan 'afhouden. Als men praat over 'verantwoordelijkheden' voelen ontwikkelaars zich meer aangesproken.  Er wordt weinig gemonitord de effectiviteit van de genomen maatregelen is daardoor onbekend.

<b>Stap 4 Ffw</b>	<b><i>Nut en noodzaakstudie (onderdeel van het activiteitenplan)</i></b>
<b>Omschrijving stap</b>	Bij soorten genoemd in bijlage 1 van Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten of bijlage IV van de Habitatrichtlijn en vogels gelden bovendien de volgende eisen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is geen alternatief voor uw activiteit.</li> <li>- Uw activiteiten hebben betrekking op een maatschappelijk belang.</li> </ul>
<b>Inhoudelijke vragen</b>	Wat is het belang van de werkzaamheden, zijn er mogelijke alternatieven en waarom vallen die af?
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	Zeker moeite om het belang aan te tonen. Nu het slecht gaat met de economie en huizenbouw geen acuut probleem. Bij stijgende lijn weer veel problemen. Soms gebeurt er niets en dat is soms slechter voor de natuur dan ontwikkeling (in de EHS).
<b>Betrokken partij</b>	Gemeente, Dr/DLG.
<b>Doorlooptijd</b>	
<b>Knelpunt praktijk</b>	<p>Wie is DLG om te bepalen of iets van dwingend openbaar belang is? DLG zou alleen kunnen toetsen of er op gemeentelijk niveau een goede afweging is begaan bij bestemmingsplannen. Bestemmingen kun je ook niet zomaar verschuiven. DR/DLG kan niet op deze manier een belang afwegen, dat kan alleen de gemeente doen. Er wordt echter geen ontheffing aangevraagd voor het bestemmingsplan.</p> <p>Alternatievenstudies zijn lastig omdat er geen extra grond beschikbaar is of het plangebied en de voorwaarden al in het bestemmingsplan zijn vastgelegd.</p> <p>NEPROM: Het belang van ruimtelijke ontwikkeling aantonen is laatste jaren moeilijker geworden, door uitspraak RvS 13 mei 2009 en 11 juli 2011 en 15 feb 2012 waardoor resp. het belang van ruimtelijk ontwikkeling niet meer geldt voor vogels en HR-soorten en resp. een ontheffing in plaats van positieve afwijzing nodig is bij overtreden verbodsbepalingen waarbij effecten gemitigeerd kunnen worden.</p> <p>Mirjam: onduidelijk is hoe DR nu ontheffingen toetst en of beoordeling is aangescherpt na 15 februari 2012. Hiermee hangt samen probleem of Ffwet nu individuen wil beschermen of populaties. Door uitspraak RvS is nadruk op beschermen individuen komen te liggen (alleen mitigerende maatregelen die leiden tot niet overtreden verbodsbepalingen mogen betrokken worden bij positieve afwijzing) waar voorheen mitigerende maatregelen die bijdroegen aan behoud functionaliteit leefgebied, mochten worden betrokken bij positieve afwijzing.</p>
<b>Oplossing en advies</b>	Belangenafweging moet al in bestemmingsplannen of structuurvisies genomen worden. Gemeenteraad besluit genomen dat daar gebouwd mag worden, maar ontheffing wordt niet verleend, vanwege de dassen (zie voorbeeld Limburg). Dat had eerder meegewogen moeten worden toen er besloten werd tot woningbouw.

<b>Stap 5 Ffw</b>	Aanvragen ontheffing (bijlage Activiteitenplan en plankkaart).
<b>Omschrijving stap</b>	De initiatiefnemer dient aanvraag ontheffing art. 75 in bij het bevoegde gezag.
<b>Inhoudelijke vragen</b>	Is de aanvraag compleet?
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	
<b>Betrokken partij</b>	Adviseurs/groenbureaus.
<b>Doorlooptijd</b>	<p>De laatste ontheffingsaanvragen zijn allemaal binnen de termijn beoordeeld. Deze termijn duurt wel lang maar de aanvragen zijn ook complex. Daar is begrip voor. Echter als de aanvragen niet complex zijn maar lang duren vanwege een gebrek aan capaciteit, dan is daar geen begrip voor. Er is een voorbeeld dat al bij de ontvangstbevestiging van de provincie al een verlenging van 15 weken wordt aangekondigd. Als de termijn verlopen is vervalt de aanvraag. Ondernemers hebben geen drukmiddel voor DR, de aanvraag moet dan opnieuw worden ingediend.</p> <p>NEPROM: De besluitvorming wordt traag. De ontwikkelaar stelt iets voor en dat wordt bij de ontheffingsverlener afgewezen. Dan gebeurt er lang niets, terwijl er al geld is om bijvoorbeeld dassentunnels te leggen. De gemeente had het terrein al bestemd voor woningbouw. Eigenlijk zou bij bestemming al duidelijk moeten zijn wat er aan maatregelen voor natuur nodig is. De gemeente wil meestal iets voor mensen en niet voor natuur; de natuur moet meeliften met andere projecten.</p>
<b>Knelpunt praktijk</b>	<p>Alles wat in het activiteitenplan staat moet je in de aanvraag met kruisjes weer aangeven. Dit kan efficiënter, nu dus dubbelop.</p> <p>De regiodirecteuren Bouwfonds moeten een handtekening onder de aanvraag zetten, anders wordt deze niet ontvankelijk verklaard. Op het moment dat het mis gaat, krijgt de regiodirecteur de brief. Deze brief komt dan gelijk op de goede plek en deze wijze is heel goed voor bewustwording en verantwoordelijkheden binnen bouw- en ontwikkelsector.</p> <p>Knelpunt was toch ook dat als binnen de termijn aanvraag niet wordt goedgekeurd de aanvraag vervalt, en men opnieuw moet indienen?</p> <p>Het klopt dat een ontheffingsaanvraag niet automatisch verleend wordt als er niet tijdig is beslist. Op een ontheffingsaanvraag ex art. 75 Ff-wet hoort binnen zestien weken beslist te worden. Gebruikelijk is a) een rappel te sturen en b) desnoods in bezwaar te gaan tegen de fictieve weigering. Niet tijdig beslissen mag als een weigering beschouwd worden (Vrijwel alle procedures hebben in zich dat als de termijn van de vergunningaanvraag verlopen is de aanvraag 'van rechtswege' is goedgekeurd!). De manier waarop de ontheffingsaanvraag soms aanhaakt op de omgevingsvergunning, is ingewikkeld. Nicolette kan zich voorstellen dat het in het kader van de koppeling voorkomt dat je ter gelegenheid daarvan je stukken nog een keer moet dienen.</p> <p>Niet alle aanvragen zijn direct compleet genoeg en vraagt DR om aanvullende informatie; vooral bij complexe projecten. Niet altijd is die aanvullende informatie al bekend. Toch moet de ondernemer al heel concreet de werkzaamheden duiden. Als je iets nog niet zeker weet, kun je dat toch maar beter niet opschrijven, anders krijg je de aanvraag terug en duurt het allemaal nog langer. Concreet maken, en dan wel zien wat het wordt en vervolgens de afwijking melden.</p>
<b>Oplossing en advies</b>	<p>Het aanvraagformulier kan efficiënter: minder vragen en makkelijkere vragen.</p> <p>Lex silencio positivo toepassen op aanvraag (als bevoegd gezag niet binnen gestelde termijn reageert, wordt aanvraag automatisch toegekend in plaats van vervallen).</p>

<b>Stap 6 Ffw</b>	<i>Uitvoering met Ecologisch werkprotocol</i>
<b>Omschrijving stap</b>	Initiatiefnemer moet mitigerende maatregelen uit activiteitenplan en aanvullende voorwaarden verwerken in een ecologisch werkprotocol. Dit werkprotocol dient op locatie aanwezig te zijn en bij betrokken werknemers bekend te zijn. Werkzaamheden dienen conform dit protocol te worden uitgevoerd.
<b>Inhoudelijke vragen</b>	Gaan de werkzaamheden volgens plan ? Leidt monitoring tot aanpassing en verbetering werkzaamheden en/of mitigerende maatregelen?
<b>Informatiebehoefte bronnen</b>	
<b>Betrokken partij</b>	
<b>Doorlooptijd</b>	De uitvoering wordt nauwelijks gehinderd door de natuurkalender. Meestal zijn het kleinere gebieden met weinig soorten. Bij binnenstedelijke sloop moet men rekening houden met vleermuizen maar niet met vissen of bij bouwen in het buitengebied zijn er wel sloten met vissen, maar hoeven er geen gebouwen te worden gesloopt. Speelt wel bij ontwikkelingen in grote gebieden (DLG had wel gebieden waar ze maar twee weken hadden waarin alles activiteiten konden worden uitgevoerd). Een besluit om op een bepaalde datum te starten, zijn door allerlei aspecten ingegeven. De natuurkalender speelt wel een rol maar niet zo groot.
<b>Knelpunt praktijk</b>	Er wordt wel gemonitord of werkzaamheden volgens plan gaan. Als er eventuele schade optreedt is het lastig deze op de aannemer ter verhalen als deze niet heeft gewerkt volgens protocol.  Martijn blijft zich verbazen over de natuur. Zo moet de nieuwe groenstrook voor een das minimaal dertig meter breed zijn, terwijl in werkelijkheid de dassen nu op stroken van vier meter door wijk lopen. Men zou zich meer moeten richten op wat nu echt de grote belangen voor natuur zijn in Nederland, en daar zou meer belang aan gehecht mogen worden.
<b>Oplossing en advies</b>	Het zou goed zijn als de aannemer de ontheffing aanvraagt. De projectontwikkelaars willen daarvoor wel betalen. De beschikking is dan op naam van de aannemer zodat hij ook verantwoordelijk is.  Arnold Heertje - echte economie. Natuur moet op de juiste economische waarde worden geschat. Voor (echt) bedreigde diersoorten is de economische waarde heel hoog. Economie en ecologie kunnen meer in verbinding liggen.

# Bijlage 9

## Verslag consultatie recreatieondernemers

### Recreatieondernemers 4 oktober Utrecht

Ivo Gelsing (regiomanager Gelderland Recron, dossier natuur en wetgeving), Jelmer de Jong (DG natuur en regio), Mirjam Broekmeyer (Alterra Wageningen UR), Jan Moojen (directeur Compagnieshaven Enkhuizen, eerste keer in aanraking met natuurwetgeving), Marlies Sanders (Alterra Wageningen UR), Gerard Beltman (RGV beheert en exploiteert recreatiegebieden in Gelderland en Noord-Limburg), Geert Dijks (namens de HISWA Multimedia BV, tevens hoofd belangenbehartiging HISWA Vereniging). Menno Klein (hoofd havendienst Compagnieshaven Enkhuizen).

### Jelmer leidt de bijeenkomst in

Bij het ministerie was men geschrokken van de reacties uit de buitenwereld op de natuurwetgeving. Daarom vindt hij het belangrijk om te horen waar ondernemers tegen aan lopen, ongeacht hoe de nieuwe wet eruit gaat zien. Bij het ministerie had men al gehoord over problemen met de gegevensvoorziening, de gevoelens een 'speelbal' te zijn van ambtenaren en ecologische bureaus, te hoge investeringen en doorlooptijden. Inzet van het ministerie is de uitvoeringspraktijk te versoepelen. Nog voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet kunnen er mogelijk allerlei zaken alvast verbeterd worden.

### Casus Compagnieshaven in Enkhuizen (Jan Moojen)

Jan Moojen steekt van wal over zijn ervaringen met de natuurwetgeving bij werkzaamheden in de Compagnieshaven in Enkhuizen. In de haven moest een 40 jaar oude aanlegsteiger worden vervangen. De nieuwe steiger zou vijf meter worden verplaatst waardoor er zestien ligplaatsen voor boten bijkwamen. Normaal gesproken vraagt niemand in de branche een vergunning aan voor dit soort werkzaamheden, want dat is veel te ingewikkeld. In de rietkraag bij de steiger zat echter een kolonie van 120 futen. De heer van Moojen heeft zich laten vertellen dat de kolonie heel bijzonder was en omdat de kolonie ook bezoekers aantrekt, was hij bereid rekening te houden met deze vogels. Op eigen initiatief is hij naar de gemeente gegaan en heeft hij een bureau ecologisch onderzoek laten doen naar de effecten van de werkzaamheden op de kolonie. Het onderzoek was goed en snel uitgevoerd. Voor de futen was het bevoegd gezag akkoord.

Bij het aankruisen van natuureffecten bij de aanvraag van de omgevingsvergunning begonnen echter de problemen. De gemeente kon geen omgevingsvergunning afgeven omdat er geen NB-wet vergunning was afgegeven. Er is sprake van een wijziging in de inrichting omdat de te bouwen steiger vijf meter zou worden opgeschoven. Een wijziging in de inrichting betekent dat ook de effecten van deze wijziging op het naastgelegen (aan de oostkant van het Krabbersgat en niet gelegen binnen de grenzen van de Gemeente Enkhuizen) Natura 2000-gebied IJsselmeer, Markermeer moet worden onderzocht. Echter onderzoek naar de effecten van de uitbreiding in ligplaatsen alleen was niet voldoende; de effecten van het hele complex (600 ligplaatsen) moesten onderzocht worden omdat ook voor de hele haven nog geen NB-wetvergunning was verleend. De reden voor het ontbreken van een NB-wet vergunning voor de hele haven lag in het feit dat voor bestaand gebruik geen vergunning nodig is; de haven was er eerder dan de wet. Toen het verkrijgen van de Nb-vergunning problematisch en kostenintensief bleek, is er een vergunning aangevraagd voor een steiger op dezelfde plaats/locatie. Dan was er geen Nb-vergunning integraal nodig. We zijn nu wel drie jaar verder. De hele gang van zaken is zo complex dat de ondernemer de volgende keer vergeet een kruisje te zetten bij effecten op natuur.

### *Knelpunten*

Een ondernemer wil rekening houden met futen, maar komt er gaandeweg het proces achter dat ook de effecten van vaarbewegingen op het IJsselmeer moeten worden meegewogen. Hoe komt een ondernemer er achter dat hij vergunningsplichtig is? Welke vergunningen hij nodig heeft? En, zo ja, wat is vervolgens de proceduretijd? De proceduretijd voor omgevingsvergunning is jaren geworden. De omgevingsvergunning moet echter binnen een half jaar na aanvraag worden afgegeven anders is men 50% van de leges kwijt en dat kan oplopen tot duizenden euro's. Door alle lastige vergunningen buiten de procedure van de omgevingsvergunning te plaatsen is de gewenste beperking in tijd een farce. Voor de aanvraag moet alle andere vergunningen rond zijn anders is de doorlooptijd voor de omgevingsvergunning te kort. De bijkomende kosten zijn onoverkomelijk hoog voor veel bedrijven. Inmiddels is gebleken dat indien de Compagnieshaven kiest voor een verplaatsing van de steiger er volgens Oranjewoud nog een rapport moet worden gemaakt van een integrale toetsing met een geraamde prijs van € 5000 à € 7000 ex btw. Oranjewoud gaat dan wel eerst praten met de provincie Noord-Holland over de elementen die in de rapportage moeten worden meegenomen. Oranjewoud acht afgifte van de vergunning vervolgens goed mogelijk. Zij kunnen namelijk beschikken over gegevens van Rijkswaterstaat en het concept beheersplan. Als de Compagnieshaven de steiger daar realiseert hebben ze globaal € 15.000 aan advieskosten uitgegeven. Voor zestien ligplaatsen met een opbrengst van ca. € 1000 bruto per jaar per ligplaats is dat voor de Compagnieshaven een hoog bedrag.

De gemeente weet te weinig van de natuurwetgeving; vooral bij kleine gemeenten is onvoldoende deskundigheid aanwezig. De gemeente weet ook niet welke onderzoeken er nodig zijn, met welke natuurwaarden (bijv. futen) men rekening moet houden of welke gebieden de externe werking van toepassing is (bijvoorbeeld vogels van het IJsselmeer). De gemeenten hebben geen kaart van beschermde gebieden met daarop aangegeven wat de externe werking inhoud. Niemand weet waar de externe werking begint en waar die ophoudt. België hanteert een norm voor externe werking: bij een afstand van meer dan 500 meter van het Natura 2000-gebied zijn er geen effecten te verwachten. Dan is het tenminste duidelijk. Folders die beschikbaar zijn bevatten veel vaktaal en verder wordt een initiatiefnemer doorgestuurd. Er heerst onkunde en angst bij de gemeenten. De ondernemer mag het allemaal zelf regelen. Hij krijgt wel adressen van adviesbureaus en er wordt verwezen naar websites. Op de website van Natura 2000-gebied IJsselmeer staan meer dan 1570 bladzijden informatie en dat is geen goed toegankelijke informatie voor ondernemers.

De Compagnieshaven is gelegen 550 meter van de grens van het Natura 2000-gebied IJsselmeer. De tellingen van vaarbewegingen moeten worden uitgevoerd in de terroiren van drie vergunningverleners. Noord-Holland heeft aangegeven dat zij dit coördineren. Tijdens een eerder gesprek kon de vergunningverlener niet aangeven welk vaargebied moet worden onderzocht.

Een ondernemer is veroordeeld tot het inhuren van een adviseur. Inhoudelijk kun je de natuurwetgeving als normaal mens niet volgen. Niemand kan er zelf mee uit te voeten. Echter in dit geval was zelfs het inhuren van een ecologisch adviesbureau voor het in kaart brengen van de effecten niet voldoende. Er is specifieke expertise nodig om de vaarbewegingen van 16 + 600 ligplaatsen in kaart te brengen en daarom moet er nog een tweede adviesbureau worden ingehuurd. Vervolgens moet er gekeken worden of de vaarbewegingen die samenhangen met de ingreep significante gevolgen hebben op de natuurwaarden. Vogelbescherming, ecologische bureaus en de provincies kunnen op allerlei manieren tegen significantie aankijken en voor je het weet zit je als initiatiefnemer bij de rechter. Uit angst daarvoor wordt er door de provincie maar om extra informatie gevraagd. Niet alleen significantie en externe werking, ook de vraag naar passende maatregelen heeft een open einde. Wanneer is het genoeg? Begrippen kunnen niet gekwantificeerd worden.

Met terugwerkende kracht moest er een NB-wetvergunning worden aangevraagd voor het hele havencomplex. Het Natura 2000-beheerplan zou echter dit soort bestaand gebruik moeten reguleren. De beheerplannen zijn echter nog niet gereed.



Als het bestaand gebruik niet in beheerplan is opgenomen dan mag het doorgaan. Bovendien is de definitie van 'bestendig gebruik' veranderd in de Crisis en herstelwet. Werkzaamheden, zoals een uitbreiding van de haven, worden nu als 'project' gedefinieerd en niet als bestaand gebruik waarmee het tegengestelde is bereikt dan wat was beoogd. Het onderdeel jachthaven van het concept beheerplan was niet bekend bij de brancheorganisaties. Het beheerplan was nimmer besproken. Verder moet al lang bij de vergunningverleners bekend zijn dat het aantal vaarbewegingen op het IJsselmeer al meer dan 15% is gedaald de laatste vijf jaren. Zie ook de opmerkingen van Waterrecreatie Advies over de zorgvuldigheid waarmee het beheerplan is opgesteld. Deze 'autonome' daling van vaarbewegingen wordt niet meegenomen in het beheerplan. Bij de Compagnieshaven heeft men geprobeerd het beheerplan van het IJsselmeer in te zien. Dit onderwerp was niet vrijgegeven. Toevallig kreeg Menno het via een andere weg toegestuurd. Bij de Veluwe is het beheerplanproces tegenovergesteld verlopen en is iedereen juist van a-z betrokken geweest via de Taskforce Natura 2000 Veluwe. Voor meer informatie vraag naar Marianne van der Veen (Projectleider Natura 2000 Veluwe, provincie Gelderland) en zie Arrest kokkelvisserij.

### **Casus Strand Horst (RGV Holding B.V. Gerard Beltman)**

De provincie Flevoland heeft aan Rijkswaterstaat een koepelvergunning afgegeven voor het uitvoeren van het IIVR in de Veluwerandmeren. Het IIVR project (meer info: Jan van der Perk, IIVR / Natuur- en recreatieschap Veluwerandmeren) is een integraal inrichtingsplan met daarin 36 samenhangende maatregelen voor het behoud en het versterken van het evenwicht tussen recreatie, natuur en economie. Het gaat daarbij o.a. om natuurontwikkeling, het uitdiepen van vaargeulen, aanleg van fietspaden en de herinrichting van Strand Horst. Bij strand Horst wil men binnen dit IIVR-project een outdoorcentrum met tele-waterskibaan aanleggen. Een tele-waterskibaan is een elektrisch aangedreven soort sleeplift waaraan een waterskiër met 30 kilometer per uur door een sleepkabel wordt voortgetrokken. Het voordeel is dat meerdere mensen tegelijkertijd kunnen waterskiën zonder dat het geluidsoverlast geeft. De waterskibaan maakt dus deel uit van de koepelvergunning.

Voor het ontwikkelen van de skibaan is een ecologisch onderzoek door een adviesbureau uitgevoerd. Het adviesbureau deed het onderzoek vanwege beperkt budget en tijd echter zodanig dat de provincie met diverse aanvullende vragen over effecten kwam. Vanwege de mate van gedetailleerdheid heeft Gerard het zelf aangevuld. De bodem moest worden geëgaliseerd en zo worden ingericht dat de kranswieren later weer terug komen. Het is bijzonder dat de initiatiefnemer hier zelf verstand van heeft en het onderzoek kon aanvullen. Echter voor de provincie was dit niet voldoende. De NB-wet vergunning werd niet verleend omdat er bij provinciale vergunningverlener de vrees bestond dat de vijf masten van de baan en de bedrading bij mist mogelijk vogelaanvaringen zouden kunnen veroorzaken. Er moest eerst worden aangetoond dat de skibaan geen effect had op vliegende vogels zoals kleine zwanen en nonnetjes. Dit kun je echter niet bewijzen anders dan de baan te bouwen en het te laten zien. Vanwege dit ambtelijk alsmaar vragen blijven stellen zonder enige houding van mee willen werken is besloten niet nog meer geld uit te geven en de skibaan elders te realiseren. Dit terwijl in de koepelvergunning de komst van de waterskibaan al was opgenomen en dat alleen de wijze waarop nog vergund moest worden.

### *Knelpunten*

De koepelvergunning zou een afweging moeten zijn voor het hele project. Het cumulatief effect is juist goed bij de koepelvergunning bekeken. De deelvergunningen kunnen verwijzen naar ecologisch onderzoek van de koepelvergunning en hoeven dat niet opnieuw over te doen. Echter dit werkt alleen als je goede meewerkende ambtenaren hebt die niet angstig zijn. Zo heeft zelfs vogelbescherming bij een project eens gezegd dat er geen significant effect was op Zwarte specht, terwijl de Raad van State daarop de vergunning toch daarop afwijst omdat de provincie het project niet wilde. Het is de plicht van een initiatiefnemer om een goed bureau in te huren, maar toch accepteert de provincie resultaat niet. De open normen maken het lastig en vatbaar voor willekeur.

Om willekeur bij provincieambtenaren te voorkomen schakelen initiatiefnemers vooral die onderzoeksbureaus in die ook het beheerplan hebben geschreven. Dan is er een grotere kans dat de provincie het ecologisch onderzoek goed keurt. In Gelderland heeft Oranjewoud aan het beheerplan meegeschreven, voor de Oostelijke Vechtplassen was dat DHV. Alle ondernemers schakelen vervolgens die bureaus in. In totaal zijn er wel 40 bureaus aangesloten bij het Netwerk groene bureaus, maar in de praktijk is er een monopolie van maar drie tot vier grote bureaus. Alleen de grote bureaus kunnen de effecten van ingewikkelde projecten beoordelen.

Een koepelvergunning is ook kwetsbaar. Als Vogelbescherming bezwaar maakt tegen een koepelvergunning en de Raad van State verwerpt deze vergunning dan zijn alle deelvergunningen tegelijkertijd ook vervallen. Dat kan heel vervelend zijn omdat bepaalde onderdelen van de vergunning zoals baggeren noodzakelijk zijn om havens bereikbaar te houden.

### **Casus HISWA te water, evenement te Amsterdam (Geert Dijks)**

Mede voor het evenement de HISWA te water (in water boot show) is een nieuwe jachthaven gebouwd op het industriegebied (NDSM terrein) van Amsterdam Noord op 7,5 km afstand van het Markermeer-IJmeer. De haven biedt plaats aan 350 boten en kan mogelijk uitgroeien tot 600 ligplaatsen. De provincie Noord Holland was van mening dat voor de reguliere exploitatie van de jachthaven een nadere effect studie moest worden uitgevoerd. Oranjewoud heeft vervolgens onderzoek gedaan naar de vaarbewegingen in het kader van de externe werking op het Markermeer-IJmeer. Dit onderzoek heeft één jaar geduurd waarvan tien maanden opgingen aan vooroverleg met de provincie.

Na een jaar bleek dat de initiatiefnemer (de investeerder van de haven) wel een NB-wetvergunning kreeg voor de vaste ligplaatsen van boten, maar dat de organisatie van evenementen was uitgesloten. Argument van de provincie: een beurs in deze haven is een nieuw evenement en moet dus ook worden beoordeeld want er zijn rond de 300 nieuwe expositieboten die naar het evenement varen en weer terug als het evenement is afgelopen.

Het standpunt van HISWA Multimedia, de organisator van de beurs, was dat de Hiswa te water al sinds 17 jaar wordt georganiseerd in IJmuiden, een paar kilometer verderop en dat de vaarbewegingen naar en van de beurs van exposanten identiek is. Er is dus sprake van een bestaand project op een nieuwe locatie met reeds bestaande effecten. De provincie kent echter dit begrip niet en erkent alleen nieuw project of bestaand gebruikt.

De provincie stelde dat er wel sprake kan zijn van groei van het aantal vaarbewegingen als het evenement succesvoller is. Daarom heeft HISWA Multimedia bedongen dat alleen de mogelijke toename door groei en aanvullende kleine evenementen die in de pen zitten worden geanalyseerd en dat het huidige evenement als bestaand gebruikt wordt betiteld. Dat is gehonoreerd. Overigens met de kanttekening dat mogelijk een succesvolle groei in IJmuiden, waar de HISWA voorheen werd georganiseerd, niemand een probleem vinden terwijl de vaarbewegingen van de boten identiek zijn. Het is misschien een nieuw project in Amsterdam, maar de effecten zijn wat betreft locatie en impact identiek met die in IJmuiden.

Aansluitend is door HISWA een analyse gemaakt van de mogelijke groei van het aantal vaarbewegingen ten opzichte van de bestaande vaarbewegingen via zeven verschillende aanvoerroutes en verschillende tijdstippen voorafgaan en na afloop van de geplande evenementen. De uitkomst was in de ogen van HISWA dat de groei en spreiding van de vaarbewegingen (gemiddeld tien per dag verdeeld over 35 dagen in de periode april tot november) dermate verwaarloosbaar was dat de evenementen vergunning-vrij zouden moeten zijn.

Vanwege haar maatschappelijke rol (HISWA Multimedia is een BV van de brancheorganisatie HISWA Vereniging) en om precedentwerking te voorkomen richting bedrijven die ook wel eens een evenement organiseren, wilde

zij een uitspraak van de provincie dat voor dergelijke evenementen ver buiten het Natura 2000-gebied geen vergunning noodzakelijk was.

De provincie had sterke twijfels en maakte HISWA attent op de risico's. Als de HISWA geen risico wilde lopen dat het evenement werd aangevochten, konden ze beter een NB-wetvergunning aanvragen. De provincie stelde niet pro actief te zullen handhaven omdat het de eigen verantwoordelijkheid is van de initiatiefnemer maar er is een kans dat het project wordt stilgelegd door een belangenorganisatie. Dan kan het evenement in gevaar komen. De initiatiefnemer heeft Oranjewoud toch onderzoek laten doen naar de effecten van extra vaarbewegingen en de conclusie was dat er maar een marginaal effect was op het IJsselmeer / Markermeer. Boten die naar de HISWA gaan, varen allen in de hoofdvaargeulen en gaan niet aanmeren in het riet. Het heeft twee jaar geduurd om de vergunning te regelen en 30-35.000 euro gekost (exclusief eigen uren). De provincie ging na vele maanden discussie akkoord met het uitgangspunt dat de evenementen vergunningsvrij zijn mits er als mitigerende maatregel een gedragscode wordt ontwikkeld voor schippers van exposerende vaartuigen, geen activiteiten worden verricht vanuit het evenement naar het IJmeer / Markermeer zoals proefvaarten en niet wordt gestimuleerd via promotie dat particuliere bezoekers van het evenement zelf met een vaartuig de boot bezoeken.

#### *Knelpunten*

Ook bij dit project had de ondernemer last van angstige niet-meewerkende ambtenaren en willekeur. Uit gesprekken met de provincie Flevoland bleek dat het evenement vergunningsvrij in Lelystad kon worden georganiseerd. Dat is vreemd, want de haven aldaar (Bataviahaven) is direct gelegen aan het Markermeer en niet op 7,5 km afstand. Hieruit blijkt de verschillende inkleuring van provincies. Windmolens kunnen zo worden neergezet maar recreatie is nooit een groot maatschappelijk belang terwijl voor veel activiteiten geen alternatieve locatie mogelijk is.

En wanneer houdt het op? Zo wordt er feitelijk gesteld dat als er promotie wordt gemaakt om vooral per boot naar een evenement te komen dat kan worden gezien als een nieuw project met een aanzuigende werking. Ook voor promotie zou dan een vergunning moeten worden aangevraagd. Wanneer promotie vergunningplichtig is dan heeft de VVV een probleem en moeten ook provinciale promotiecampagnes- en projecten worden getoetst aan de NB wet.

Knelpunt is ook het verzoek van het bevoegd gezag om de cumulatie in beeld te brengen. Dat is ondoenlijk. Het is onbekend en niet te onderzoeken wie wanneer welke evenementen van plan is te organiseren en of daar sprake is van dezelfde externe werking die cumuleert. Tevens is het beheerplan van de grote wateren niet klaar en niet verkrijgbaar dus kan dit niet als referentie worden genomen.

#### **Aanbevelingen**

De gemeente moet ondernemer goed kunnen voorlichten waar hij aan moet voldoen en welke vergunningen (waterwet, NB-wet) hij nodig heeft. Een routeplanner of stappenplan kan inzichtelijk maken wat een ondernemer moet doen en doorheen moet. Daarmee kan hij een inschatting maken van het tijdpad en vervolgens een kostenprognose. De taak van deze loketfunctie ligt bij de gemeente. Er zou een ambtenaar bij de gemeente moeten zijn, een soort bedrijvenloods, die het bedrijf helpt door het vergunningenwoud van de gemeente en van andere instanties (waterschap, provincies etc.). Er is echter geen geld bij de gemeente om loketten te bevolken. Ze krijgen werk uit Den Haag maar geen geld om het uit te voeren.

Bij de NEPROM maakt men een vertaalslag van de natuurwet en een stappenplan in de taal van de ondernemers en de Gedragscode geeft redelijk goed weer wat een ondernemer moet doen in ondernemerstaal. De NBwet is echter complex en het gevaar van versimpeling is dat het achteraf toch niet goed is en er meer onderzoek/maatregelen nodig zijn.

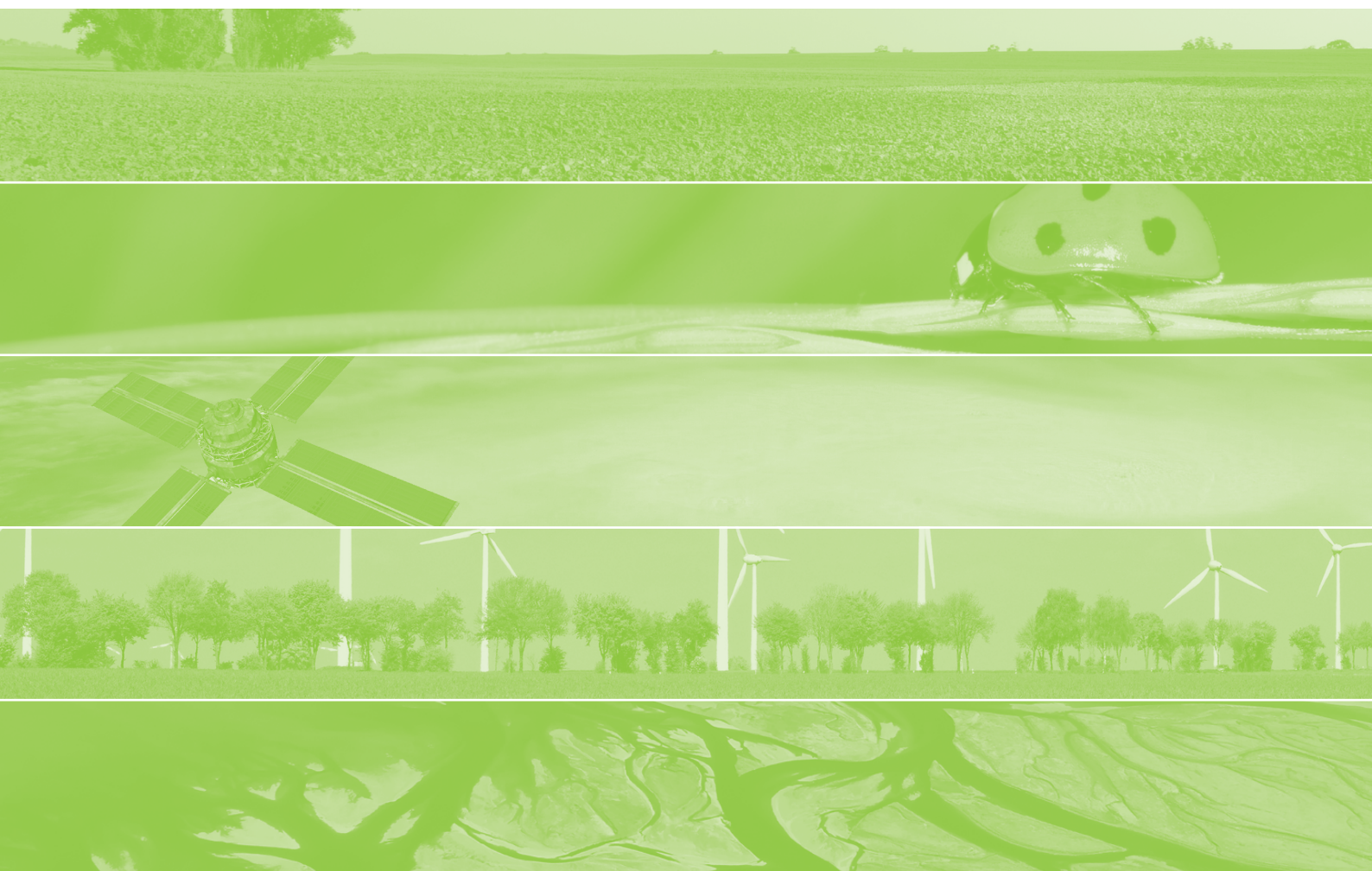
De provincie kan in het Natura 2000-beheerplan aangeven wat de 'ontwikkelruimte' voor ondernemer is. Daarvoor is het beheerplan toch bedoeld? Bijvoorbeeld voor de verdeling van 'restcapaciteit'. Als er nu ligplaatsen over zijn en de ene ondernemer gebruikt niet alle capaciteit dan kan de ander ondernemer niet uitbreiden. Met een visie op de ontwikkelruimte, hoeft er niet worden gevochten om de quota's. Zie ook de verdeling van ontwikkelruimte en onderzoek naar cumulatieve effecten bij stikstof. De Programmatische Aanpak Stikstof zal worden opgenomen in het beheerplan. Maar stikstof kan je meten of berekenen, terwijl je diensten en recreanten niet kan meten. Zo weet je nooit van te voren hoeveel mensen er met hun boot komen naar evenementen komen. Dat is o.a. afhankelijk van het weer, de wind, hoe de vakanties dit jaar vallen.

De ontwikkelruimte kan vooraf ecologisch getoetst worden door de provincie waardoor niet voor elk project binnen deze ruimte opnieuw een NB-wet vergunning moet worden aangevraagd. Als de hele ontwikkelruimte wordt getoetst, kan er ook beter rekening gehouden worden met cumulatieve effecten. Nu moet ook elke ondernemer bij elk project uitzoeken wat de cumulatieve effecten zijn en krijgt hij impertinente vragen als 'Weet u of er andere havens ook uitbreiden?' Dat kan een ondernemer natuurlijk niet gaan vragen aan zijn concurrenten. Als je met elkaar contouren afsprekt waarbinnen ontwikkelings- en uitbreidingsmogelijkheden zijn getoetst en vastgelegd, dan hoeft een ondernemer niet bij elk project steeds opnieuw onderzoek te doen voor een vergunning. De provincies stellen de contouren vast.

Het Natura 2000-beheerplan moet leidend zijn in de uitvoeringsorganisatie. Zorg dat vergunningsambtenaren ook deelgenoot worden van het beheerplan. Ook de handhavers zijn niet aangehaakt. Mogelijk kan dit integraal georganiseerd worden in de regionale uitvoeringsdiensten. Handhaven is niet verplicht. Meestal gaat de provincie alleen kijken als een handhavingsverzoek ligt. Echter de natuurdoelen moeten wel gehaald worden anders volgt er een in gebreke stelling uit Brussel.

Situatie en aannames kunnen veranderen. Dit moet uit monitoring van het beheerplan blijken. Het beheerplan geeft echter ook niet de ultieme duidelijkheid wat wel en niet kan. De habitatkaarten in het beheerplan zijn maatgevend voor vergunningverlening. Wat als er een milieuorganisatie daar bezwaar tegen maakt en laat zien dat de feitelijke situatie afwijkt van de habitatkaarten. De feitelijke situatie is dan doorslaggevend voor de rechter. Hij zal aangeven dat de staat van instandhouding van de habitattypen nergens mag verslechteren.





Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: [www.wageningenUR.nl/alterra](http://www.wageningenUR.nl/alterra)