



Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Natuurwetgeving en het omgevingsrecht

Achtergronddocument bij Balans van de Leefomgeving, 2014

| WOt-technical report 65

M.E.A. Broekmeyer & M.E. Sanders



WAGENINGEN UR
For quality of life

Natuurwetgeving en het omgevingsrecht

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De reeks 'Wot-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken (EZ).

Natuurwetgeving en het omgevingsrecht

Achtergronddocument bij Balans van de Leefomgeving, 2014

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

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, mei 2016

WOt-technical report 65

ISSN 2352-2739

<http://dx.doi.org/10.18174/382565>

Referaat

Broekmeyer, M.E.A. & M.E. Sanders (2016). *Natuurwetgeving en het omgevingsrecht; Achtergronddocument bij Balans van de Leefomgeving, 2014*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOt-technical report 65. 48 blz.; 2 fig.; 5 ref; 8 Bijlagen.

De natuurwetgeving en het omgevingsrecht groeien steeds meer naar elkaar toe. Dit komt tot uiting in het vrijwillig aanhaken van natuurvergunningen in de omgevingsvergunning onder de huidige Flora- en faunawet. In het wetsvoorstel Natuurbescherming is sprake van een verplichting tot aanhaken. Wanneer voor een locatiegebonden activiteit een omgevingsvergunning nodig is, moeten de natuurtoetsen onderdeel uitmaken van die omgevingsvergunning. Een separate Flora- en fauna-ontheffing (of Natura 2000-vergunning) is dan niet mogelijk. Het is de taak van de gemeente, het bevoegd gezag inzake een omgevingsvergunning, om te controleren of de initiatiefnemer bij een aanvraag omgevingsvergunning rekening heeft gehouden met mogelijke gevolgen van de handeling voor beschermde gebieden of soorten. Gemeenten spelen daarmee een actieve rol bij natuurbescherming. Het onderzoek natuurwetgeving en omgevingsrecht richt zich op de vragen of de voorgestelde integratie van soortbescherming in het ruimtelijk ordeningspoot via het wetsvoorstel Natuurbescherming tot minder regeldruk leidt en of gemeenten voldoende zijn uitgerust voor hun nieuwe taak.

Trefwoorden: natuurwetgeving, omgevingsrecht, natuurvergunning, omgevingsvergunning, natuurbescherming, soortbescherming, Flora-en faunawet, Natura 2000, Wabo

Abstract

Broekmeyer, M.E.A. & M.E. Sanders (2016). *Nature legislation and environmental and planning law. Background document to the Assessment of the Human Environment, 2014*. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment (WOT Natuur & Milieu). WOt-technical report 65. 48 p.; 2 Figs; 5 Refs; 6 Annexes.

Dutch nature legislation is becoming increasingly integrated with environmental and planning law. One example of this is the voluntary coupling of permits issued under the current Flora and Fauna Act with the new all-in-one environmental permit. The Nature Conservation Bill contains a provision making this coupling compulsory. This means that when an environmental permit is needed for a site-specific activity, the application process will have to include the assessment of ecological impacts. A separate permit from the Flora and Fauna Act (or Natura 2000 permit) will not be possible. As the responsible authorities for issuing environmental permits, the municipal councils must check that applicants for an environmental permit consider all the possible consequences of the proposed activities for protected species, which gives them an active role in nature conservation. This study of nature legislation and environmental and planning law focused on two key questions: will the integration of species protection into the environmental permitting system as proposed in the Nature Conservation Bill reduce the regulatory burden, and are the municipal councils properly equipped to carry out their new task?

Keywords: nature legislation, environmental and planning law, nature permit, environmental permit, nature conservation, species protection, Flora and Fauna Act, Natura 2000, Environmental Licensing (General Provisions) Act

© 2016 **Alterra Wageningen UR**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: info.terra@wur.nl

De reeks WOt-technical reports is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit report is verkrijgbaar bij het secretariaat. De publicatie is ook te downloaden via www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

In opdracht van de WOT Natuur & Milieu (WOT N&M) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn voor de Balans van de Leefomgeving 2014 een aantal indicatoren en onderwerpen in relatie tot de voortgang en nieuwe ontwikkelingen rond het natuur- en landschapsbeleid verder uitgewerkt. Daarbij is verslag gedaan van de veranderingen in de natuurwetgeving in verband met het wetsvoorstel Natuurbescherming in relatie tot soortbescherming en in relatie tot de omgevingsvergunning onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De resultaten van deze twee onderwerpen zijn samengevat in een [webpagina in de digitale Balans 2014](#).

In eerste instantie is over deze veranderingen in de natuurwetgeving verslag gedaan via een interne publicatie van de WOT N&M (WOT-interne notitie 83, 2014). Omdat er behoefte was om naar de teksten in relatie tot de omgevingsvergunning onder de Wabo te kunnen verwijzen, is de betreffende paragraaf 3.2 'Natuurwetgeving en omgevingsrecht' uit WOT-interne notitie 83 apart uitgebracht. Dit heeft geleid tot voorliggend WOT-technical report 65. Daarbij wordt opgemerkt dat de gegevensverzameling van het werk voor de Balans van de Leefomgeving in 2013 en 2014 heeft plaatsgevonden. De conclusies en de wetteksten zijn dus gebaseerd op de situatie medio 2014.

Dit WOT-technical report is inhoudelijk beoordeeld door Fred Kistenkas, senior onderzoeker bij Alterra Wageningen UR, waarvoor dank.

Wageningen, februari 2016

Mirjam Broekmeyer en Marlies Sanders

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
Summary	11
1 Inleiding	13
2 Regeldruk – aantallen ontheffingen, vvgb's en omgevingsvergunningen	15
3 Activiteiten omgevingsvergunning met kans op schadelijke effecten voor beschermde soorten	17
4 Kennis gemeenten bij uitvoering natuurwetgeving binnen de omgevingsvergunning	19
4.1 Taak gemeente bij uitvoering natuurwetgeving	19
4.2 Natuurkennis gemeenten	19
4.3 Rol RUD's	21
5 Conclusie	23
Literatuur	25
Verantwoording	27
Bijlage 1 Aantallen ingediende aanvragen en meldingen Omgevingsloket online	29
Bijlage 2 Aantallen toegekende en afgewezen aanvragen artikel 75C Flora en faunawet	31
Bijlage 3 Top 15 van de meest aangevraagde werkzaamheden omgevingsvergunning binnen de Wabo	33
Bijlage 4 Top tien van meest genoemde activiteiten in de ontheffingen van artikel 75C 2009 en 2010.	35
Bijlage 5 Activiteiten omgevingsvergunning	37
Bijlage 6 Overzicht activiteiten omgevingsvergunning met vrijstellingen en kans op effecten op beschermde soorten	41
Bijlage 7 Gegevens en analyse aantallen vvgb's 2012 en 2013	43
Bijlage 8 Instrumenten natuurwetgeving	45

Samenvatting

Natuurwetgeving en het omgevingsrecht groeien steeds meer naar elkaar toe. Dit komt voort uit een wens van de rijksoverheid om meer in te zetten op integrale planvorming en toetsing. Belangrijk argument hiervoor zijn a) het terugdringen van administratieve rompslomp en b) het bieden van meer ruimte voor economische ontwikkelingen.

In het wetsvoorstel Wet Natuurwetgeving 2012 haken natuurvergunningen zoals de huidige ontheffing Flora- en faunawet verplicht aan bij de omgevingsvergunning. Dat betekent dat bij locatiegebonden projecten en andere handelingen niet meer gekozen kan worden voor een aparte vergunning voor de natuuraspecten, maar dat natuuraspecten te allen tijde deel uitmaken van de omgevingsvergunning.

Het onderzoek natuurwetgeving en omgevingsrecht richt zich op de vragen of deze voorgestelde integratie van soortbescherming in het ruimtelijk ordeningsspoor tot minder regeldruk leidt en of gemeenten voldoende zijn uitgerust voor hun nieuwe taak. Door het verplicht aanhaken bij ruimtelijke activiteiten van natuurwetvergunningen aan de omgevingsvergunning, zou de regeldruk voor initiatiefnemers moeten verminderen. De regeldruk bij soortbescherming verschuift van het bevoegde gezag Rijk (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, RVO.nl) naar de gemeente, wat betreft de frontoffice-functie (met de vraag of een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) nodig is), en van Rijk naar provincie, wat betreft de backoffice-functie (de inhoudelijke afhandeling of een vvgb verleend kan worden).

Als we puur kijken naar de aantallen omgevingsvergunning met een vvgb, lijkt de regeldruk sterk af te nemen. Immers, deze aantallen bedragen een fractie van de huidige separate FFW-ontheffingen. Omdat momenteel aanhaken niet verplicht is, is niet goed te achterhalen in welke mate de aantallen vvgb bij verplicht aanhaken zullen toenemen. Wel blijkt dat veel activiteiten die vallen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), via onderliggende besluiten worden vrijgesteld van een omgevingsvergunning. Dat betekent dat wanneer die activiteiten wel een effect hebben op beschermde soorten, toch weer het separate spoor van een ontheffing moet worden gevolgd. De vraag is dan ook of het aandeel vvgb's voor soortbescherming gaat toenemen met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Natuurbescherming.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat bij de start van het wetsvoorstel Wet Natuurbescherming, de werkdruk voor de nieuwe bevoegde gezagen gemeenten en provincie zal toenemen, omdat zij zich moeten inwerken op hun nieuwe taken. Daarbij kan op termijn het voordeel spelen, dat vooroverleg tussen initiatiefnemer en gemeente of provincie beter mogelijk lijkt dan met RVO, waardoor mogelijk via de 'pratende weg' oplossingen worden gevonden in plaats van via de procedure van aanvraag ontheffing/vvgb.

Door het huidige gebrek aan kennis bij gemeenten over mogelijke effecten op beschermde soorten en het ontbreken van vooroverleg, lijkt de kans groot dat een deel van de aanvragen omgevingsvergunning ten onrechte geen rekening houdt met gevolgen voor beschermde soorten. Het gering aantal aanvragen vvgb Flora- en faunawet in combinatie met het hoge aandeel omgevingsvergunningen bevestigt dit beeld. Dit kan ten koste gaan van beschermde soorten. Regionale uitvoeringsdiensten of omgevingsdiensten zouden hierin een belangrijke rol kunnen spelen, omdat zij als laag tussen provincie en gemeente wel de juiste grootte hebben om ecologische expertise in huis te halen. Als de provincie bevoegd gezag soortbescherming wordt, kunnen regionale uitvoeringsdiensten ook een belangrijke rol gaan spelen in het vooroverleg.

Summary

Dutch nature legislation is becoming increasingly integrated with environmental and planning law, reflecting the national government's desire for a more integrated system of planning and environmental assessment. Important arguments for this are reducing the regulatory burden and allowing more room for economic development.

The Nature Conservation Bill (2012) makes it compulsory to include all nature permits, such as the current permit from the Flora and Fauna Act, within the procedure for issuing environmental permits. This means that it will no longer be possible to issue separate permits for the nature conservation aspects of site-specific projects and activities. These aspects will always be covered by the all-in-one environmental permit.

This study of nature legislation and environmental and planning law focused on two key questions: will this proposed integration of species protection into the land use planning system reduce the regulatory burden, and are the municipal councils properly equipped to carry out their new tasks? The compulsory coupling of nature permits for new developments and land use activities into the environmental permit should indeed reduce the regulatory burden on applicants. For species protection, the responsibility for the front office side of the regulatory procedures (including the question of whether a declaration of no objection is needed or not) will shift from the national government (the Netherlands Enterprise Agency, RVO.nl) to the municipal councils; the back office responsibilities (assessing whether a declaration of no objection can be issued or not) will shift from national government to the provincial councils.

If we look at the numbers of environmental permits with a declaration of no objection, there does seem to be a considerable reduction in the regulatory burden, as these numbers are just a fraction of the current separate permits under the Flora and Fauna Act. As the coupling of these permits is not yet compulsory it is not possible to accurately estimate the expected increase in the number of declarations of no objection. However, many activities that fall under the Environmental Licensing (General Provisions) Act are exempted from the need for an environmental permit by various orders made under the Act, which means that when these activities do have an impact on protected species a separate derogation procedure will still have to be followed. The question then is whether the number of declarations of no objection relating to species protection will increase when the Nature Conservation Bill comes into force.

A justifiable conclusion is that at first the workload on the municipal and provincial councils will increase because they will have to learn how to perform their new tasks. In time, however, there may well be advantages as applicants find it easier to hold preliminary consultations with the municipal or provincial council than with the Netherlands Enterprise Agency, opening up the possibility of negotiating acceptable solutions and avoiding the need to go through the application procedures for a declaration of no objection.

As most of the municipal councils currently have little in-house knowledge of the possible impacts on protected species, and in the absence of preliminary consultations, it is very likely that some of the applications for environmental permits will not take due account of the consequences for protected species. The limited number of applications for declarations of no objection under the Flora and Fauna Act combined with the high proportion of environmental permits supports this supposition, and this situation *may* adversely affect protected species. Regional implementing agencies or environmental agencies could have an important role to play here, because as an intermediate tier between the municipalities and the provinces they would be of a sufficient size to acquire and maintain the necessary expertise. If the provinces become the competent authorities for protected species, regional implementing agencies could have an important part to play during the preliminary consultations.

1 Inleiding

Natuurwetgeving en het omgevingsrecht groeien steeds meer naar elkaar toe. Dit komt voort uit een wens van de rijksoverheid om meer in te zetten op integrale planvorming en toetsing. Belangrijk argument hiervoor zijn a) het terugdringen van administratieve rompslomp en b) het bieden van meer ruimte voor economische ontwikkelingen.

Een eerste stap tot integratie werd gezet met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) uit 2010, waarbij in hoofdstuk 2 Omgevingsvergunning eisen worden gesteld aan vergunningsplichtige activiteiten (art 2.1 e.v. bijlage 14), voorschriften bij aanvragen van een omgevingsvergunning (art 2.22) en het instrument van een verklaring van geen bedenkingen ofwel vvgb (art. 2.27). Omgevingsvergunningen worden door gemeenten verleend.

In de huidige natuurwetgeving is het instrument van de vvgb bij een omgevingsvergunning opgenomen in artikel 75b e.v. Flora- en faunawet (FFW) wat betreft beschermde soorten en artikel 46 en 47 Natuurbeschermingswet (Nbw) wat betreft beschermde natuurmonumenten resp. Natura 2000-gebieden. Op deze wijze is geregeld dat bij locatiegebonden activiteiten natuurvergunningen aanhaken bij de omgevingsvergunning. In de huidige praktijk kan een initiatiefnemer die een omgevingsvergunning aanvraagt en waarbij effecten op beschermde soorten of gebieden mogelijk zijn, een natuurvergunning zowel verkrijgen in de vorm van een vvgb bij de omgevingsvergunning, óf via de Natuurbeschermingswet of de Flora- en faunawet voorafgaand aan de omgevingsvergunning een vergunning/ontheffing aanvragen.

Het nieuwe wetsvoorstel Wet natuurwetgeving 2012 stelt dat bij locatiegebonden projecten en andere handelingen niet meer gekozen kan worden voor een aparte vergunning voor de natuuraspecten, maar dat natuuraspecten te allen tijde deel uitmaken van de omgevingsvergunning. Natuurvergunningen haken dan verplicht aan bij de omgevingsvergunning. De gemeente dient als bevoegd gezag omgevingsvergunning de aanvraag omgevingsvergunning te toetsten op volledigheid, ook voor natuuraspecten. Dit komt er volgens toelichting van het ministerie van Economische Zaken (EZ) op neer dat de gemeente 'redelijkerwijs' moet achterhalen of er uit de activiteit waarop de aanvraag omgevingsvergunning betrekking heeft, handelingen voortvloeien die gevolgen hebben voor beschermde plant- en diersoorten en/of beschermde natuurgebieden. Als voorbeeld van het 'redelijkerwijs' weten noemt de Memorie van Toelichting Wabo dat gemeenten zelf ecologen in dienst hebben of toegang hebben tot de Nationale Databank Flora en Fauna. De Memorie van Toelichting (MvT) stelt dat op deze manier de gemeente als bevoegd gezag met voorlichting en met een toets op volledigheid van de aanvraag omgevingsvergunning, een actieve rol speelt bij de effectieve bescherming van soorten door natuurwetgeving.

Deze gemeentelijke taak is bevestigd door jurisprudentie:

- Raad van State (RvS) 26 juni 2013 (201210035/1/A1): De gemeente heeft een onderzoeksplicht voor beschermde soorten. De gemeente moet bij een besluit omgevingsvergunning bezien of zij terecht van mening is dat de realisering van een omgevingsvergunning geen handelingen als bedoeld in artikel 75 b Flora- en faunawet omvat.
- RvS 18 september 2013 (201212081/1/A1): De gemeente moet zelfstandig beoordelen of een vvgb Flora- en faunawet noodzakelijk is. Het bevoegd gezag Wabo dient nader te onderzoeken en motiveren of en waarom geen handelingen als bedoeld in artikel 75b, eerste lid, van de Ffwet zullen worden verricht.

Bezien deze ontwikkelingen, stellen wij ons de volgende vragen:

1. Leidt de voorgestelde integratie van natuur in het Ruimtelijk Ordening-spoor tot minder regeldruk?
2. Zijn gemeenten voldoende uitgerust voor hun taak?

Daarbij hebben we gebruik gemaakt van de bronnen die vermeld zijn in de bijlage 1 tot en met 8.

2 Regeldruk – aantallen ontheffingen, vvgb's en omgevingsvergunningen

Om inzicht te krijgen in de regeldruk bij natuurvergunningen en wabo-vergunningen, hebben we ons gericht op de Flora- en faunawet, omdat hiervan a) via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) getallen over verleende ontheffingen en vvgb's FFW beschikbaar zijn en b) via het Omgevingsloket Online (OLO) informatie over type activiteiten beschikbaar is.

Het Omgevingsloket kende in 2010 gemiddeld 9830 aanvragen en meldingen Omgevingswet per maand, in 2011 gemiddeld 10878 en in 2012 gemiddeld 7771 (bijlage 1). We gaan ervan uit dat de helft hiervan aanvragen betreft en de andere helft meldingen zijn. Het aantal aanvragen ontheffing FFW is over de periode 2007-2013 gemiddeld 497 per jaar (bijlage 2), gemakshalve stellen we dit op 500 per maand.

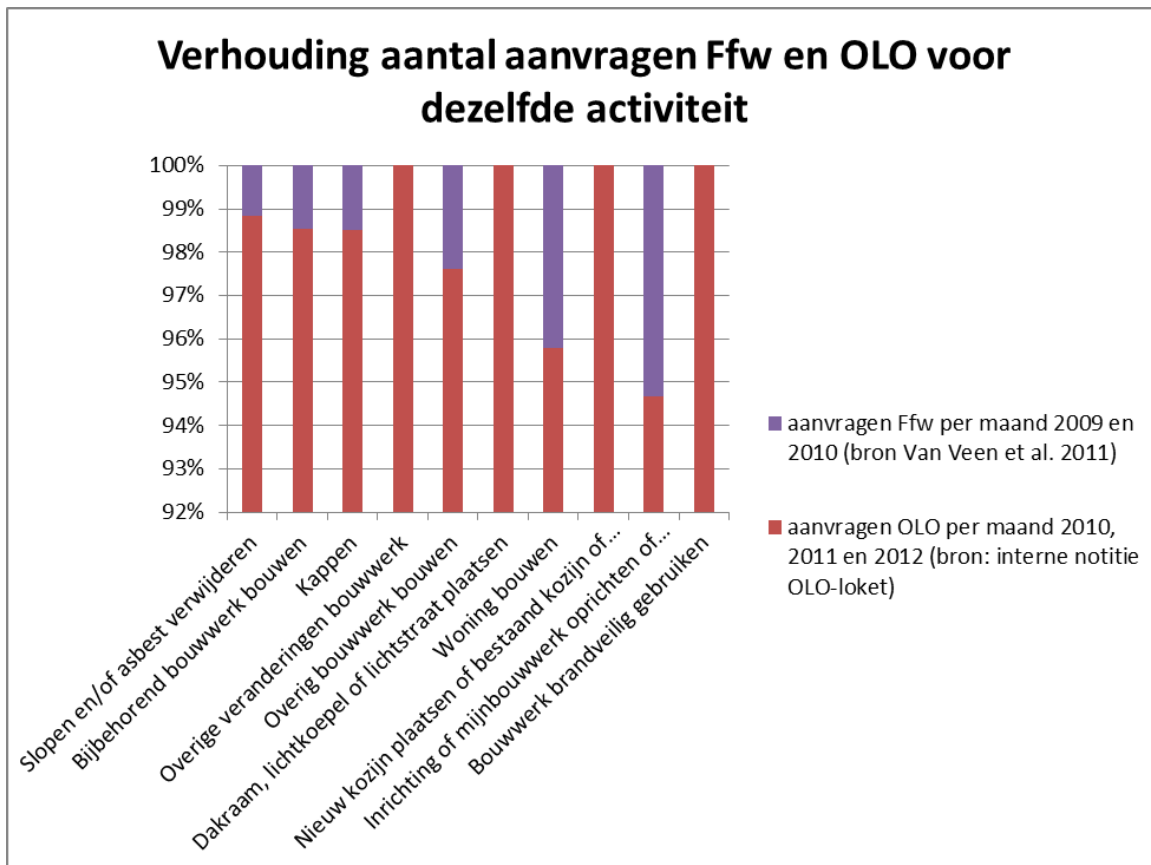
Het voormalige ministerie van LNV (thans EZ) verwachtte bij de start van de Wabo dat er via het aanhaken van natuurwetgeving bij de omgevingsvergunning, meer FFW-ontheffingen in de vorm van een vvgb zouden worden aangevraagd. Tot oktober 2010 ontving het ministerie van LNV vooral aanvragen van bedrijven 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 zou plaatsvinden (www.omgevingsvergunning.nl/nieuws/1046/).

Via het Omgevingsloket Online (OLO-loket) is bekend wat de meest aangevraagde werkzaamheden zijn (bijlage 3). Het meeste komen de volgende activiteiten voor: slopen en/of asbest verwijderen, bijbehorend bouwwerk bouwen en kappen. Activiteiten als slopen, kappen en bouwen vormen ook het gros van FFW-ontheffingen (zie bijlage 4). Het lijkt er dus op, dat via het OLO-loket vooral vergunningen worden aangevraagd voor activiteiten die ook een (negatief) effect kunnen hebben op beschermde soorten.

Als we de aanvragen bezien, blijkt dat het aantal aanvragen ontheffingen FFW slechts enkele procenten bedraagt ten opzichte van het aantal aanvragen omgevingsvergunningen per activiteit (zie Figuur 1). Dit stemt overeen met resultaten van Schmidt & Kersten (2011) die constateerden dat slechts bij een zeer klein percentage (< 0,1%) van de omgevingsvergunningen sprake is van het aanvinken van handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten. In 2011 was Wabo echter net van start gegaan. Mogelijk is het beeld van Schmidt & Kersten hierdoor nog niet representatief.

Sinds 2012 houdt RVO (voorheen Dienst Regelingen) zelf bij hoeveel aanvragen vvgb er bij hen binnenkomen. Dat zijn er 73 in 2012 resp. 74 in 2013 (zie bijlage 7). Ook dit is een fractie van het aantal separate ontheffingen art. 75C FFW en onderschrijft de uitkomsten van Schmidt & Kersten. De indertijd door LNV verwachtte groei is dus niet opgetreden (zie ook Figuur 1). Het huidige ministerie van EZ vermoedt zelf 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>).

Tussenconclusie 1: Binnen de de omgevingsvergunning is sprake van activiteiten die ook veelgenoemd zijn bij de aanvragen FFW. Toch is er sprake van een zeer klein percentage aangehaakte omgevingsvergunningen.



Figuur 1. Top 10 activiteiten OLO-loket (bijlage 1) vergeleken met aandeel FFW-ontheffingen voor een vergelijkbare activiteit (bijlage 2). Let op de schaal van de y-as. Voor sommige activiteiten OLO kan geen FFW-activiteit worden onderscheiden, zoals bij overige veranderingen bouwwerk of nieuw kozijn plaatsen.

Dit geringe percentage aangehaakte omgevingsvergunning/ontheffingen FFW kan twee dingen betekenen:

- Dat natuur niet altijd in het geding is, dat wil zeggen geen negatief effect ondervindt;
- Dat natuur wel in het geding is maar niet (goed) wordt meegenomen in de aanvraag omgevingsvergunning.

Om hierop een antwoord te kunnen geven onderzoeken we verder:

- Welke activiteiten van de omgevingsvergunning kans hebben op een negatief effect voor beschermde soorten;
- Welke kennis gemeenten hebben bij uitvoering natuurwetgeving binnen de omgevingsvergunning.

3 Activiteiten omgevingsvergunning met kans op schadelijke effecten voor beschermde soorten

Binnen de Omgevingsvergunning Wabo is sprake van 43 verschillende activiteiten (bron: vergunningencheck OLO-loket, zie bijlage 5). Deze 43 activiteiten zijn gegroepeerd in vier categorieën:

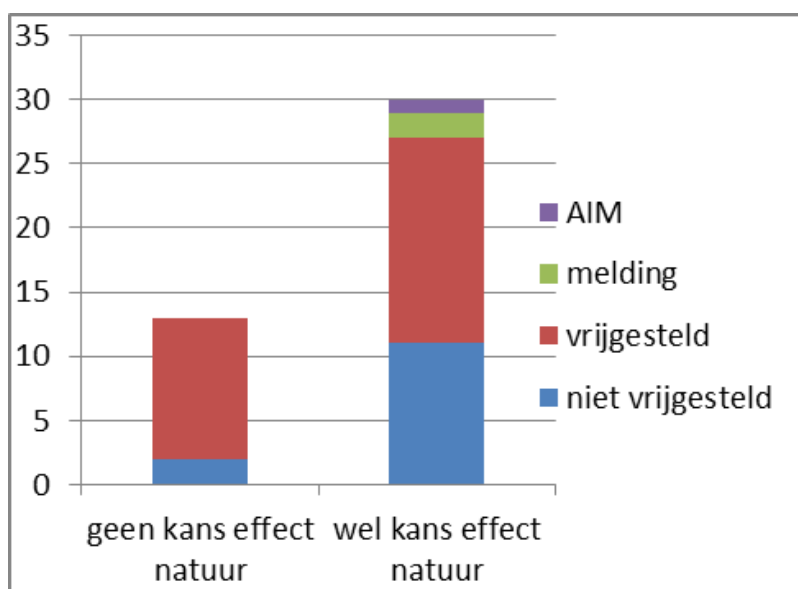
1. Bouwen en verbouwen
2. Terrein inrichten of veranderen
3. Werkzaamheden met betrekking tot brandveilig gebruik
4. Specialistische werkzaamheden

Categorie 4 kan alleen aangevraagd worden door bedrijven, de rest door particulieren en bedrijven.

Voor al deze activiteiten is (in het kader van het Actieplan Implementatie Natuurwetgeving) nagegaan welke activiteiten, door hun kleinschaligheid in combinatie met de locatie in meestal bebouwd gebied, zeer waarschijnlijk niet tot schadelijke effecten op beschermde soorten leiden (Broekmeyer *et al.*, 2013a). Hieruit blijkt dat 13 activiteiten vrijwel nooit tot schadelijke effecten zullen leiden. Bij 30 activiteiten is er, afhankelijk van de exacte locatie en aard (schaalgrootte etc.) van de activiteit, kans op een negatief effect.

Een deel van de activiteiten uit de omgevingsvergunning is via onderliggende besluiten weer vrijgesteld van vergunningverlening. Via het Besluit Omgevingsrecht (Bor) zijn 27 van de 43 activiteiten onder voorwaarden vrijgesteld van vergunningplicht. Bovendien is de activiteit slopen sinds 1-1-2012 (via een wijziging in het Bouwbesluit) nog slechts meldingsplichtig. Dit terwijl uit de gegevens hierboven blijkt dat deze handeling het grootste aandeel van de omgevingsvergunningen betreft, en ook hoog scoort op de lijst van activiteiten waarvoor een FFW-ontheffing werd aangevraagd. Ten slotte is via het Activiteitenbesluit de activiteit 'Inrichting of mijnbouwwerk oprichten of veranderen' alleen onder bepaalde voorwaarden vergunningplichtig.

Als we deze gegevens (activiteit met kans op schadelijk effect versus activiteit vrijgesteld vergunningverlening) combineren, blijkt dat meer dan de helft van de activiteiten met kans op een effect voor de natuur, via diverse besluiten is vrijgesteld van een omgevingsvergunning (Figuur 2).



Figuur 2. Indeling activiteiten omgevingsvergunning naar kans met effect op beschermde soorten en wijze van vergunningplicht, melding of vrijstelling. Zie bijlage 6 voor de data.

Indien een activiteit vergunningplichtig is, moet de gemeente nagaan of al dan niet terecht het onderdeel 'Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten' bij de aanvraag omgevingsvergunning is aangevinkt. Als de handeling vergunningsvrij is en dus niet via een omgevingsvergunning loopt, is er mogelijk sprake van een aparte procedure FFW-ontheffing. Op deze manier wordt de gewenste integratie van wetgeving via de omgevingsvergunning, uitgehold door onderliggende besluiten.

Tussenconclusie 2: Bij een groot aantal activiteiten uit de omgevingsvergunning is er kans op een negatief effect voor beschermde soorten. Een deel van deze activiteiten kan aanhaken bij de omgevingsvergunning, maar het overgrote deel is via onderliggende besluiten vergunningsvrij en zal via een separate aanvraag artikel 75C FFW gereguleerd moeten worden. Ofwel: de gewenste integratie van wetgeving via de Wabo wordt via onderliggende besluiten weer uitgehold.

4 Kennis gemeenten bij uitvoering natuurwetgeving binnen de omgevingsvergunning

4.1 Taak gemeente bij uitvoering natuurwetgeving

Wanneer een initiatiefnemer onvoldoende rekening houdt met beschermde planten- en diersoorten, moet de omgevingsvergunning worden geweigerd. Omdat gemeenten bevoegd gezag omgevingsvergunning zijn, moeten zij in staat zijn om de aanvraag te controleren op natuurinformatie. Ook zijn zij verantwoordelijk voor controle en handhaving van de werkzaamheden. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Natuurbescherming staat: "Al behoeven gemeenten overeenkomstig het voorstel niet zelf een natuurtoets uit te voeren – dat blijft de verantwoordelijkheid van de provincies en in sommige gevallen van het Rijk – zij moeten wel kunnen onderkennen dat een natuurtoets aan de orde is en bij de handhaving kunnen constateren of er sprake is van strijdigheid met voorwaarden die uit een oogpunt van natuurbescherming aan de omgevingsvergunning zijn verbonden. Het kabinet vindt het dan ook van groot belang om – overigens ook los van het onderhavige wetsvoorstel – in de kennis en kunde van gemeenten te investeren. Dat gebeurt via het eerder in deze paragraaf genoemde 'traject implementatie natuurwetgeving' en via de regionale uitvoeringsdiensten."

De gemeente kan daarvoor hulp krijgen van regionale uitvoeringsdiensten (RUD, ook wel omgevingsdienst genoemd) of van de provincie. Veel beschermde soorten, zoals de huismus, de gierzwaluw en de dwergvleermuis, zitten overal in de bebouwde kom en bij werkzaamheden aan huizen of bij het kappen van bomen is er dus kans op negatieve effecten en zal natuur moeten aanhaken in de omgevingsvergunning.

Eerst gaan we in op de benodigde natuurkennis van gemeenten, op grond van vier recente (korte) onderzoeken. Daarbij kijken we ook naar de rol van RUD's.

4.2 Natuurkennis gemeenten

Schmidt & Kersten (2011) hebben vooral naar het proces van aanhaken gekeken en de vraag of gemeenten hierbij gebruik maakten van natuurgegevens van de voormalige Gegevensautoriteit Natuur (GAN), de huidige Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) voor beschermde soorten. Hieruit bleek dat gemeenten in meerderheid (87%) wel zeggen rekening te houden met natuurwetgeving, en voor het grootste deel (74%) ook controleren of de initiatiefnemers de aanvraag naar behoren hebben ingevuld voor de gevolgen voor beschermde soorten. Veel gemeenten doen dit echter alleen als de initiatiefnemer de handelingen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten heeft aangevinkt. Er is maar een klein aantal gevallen waarbij gemeenten constateren dat de initiatiefnemer ten onrechte niets heeft ingevuld terwijl er sprake is van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten. Veel gemeenten controleren dit echter niet, omdat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de initiatiefnemer ligt.

Gemeenten geven hierbij aan gebrek aan kennis, capaciteit en gegevens te hebben. Toch was de meerderheid van de gemeenten (69%) ontevreden over de manier waarop de verantwoordelijkheden voor natuur in de Wabo geregeld en uitvoerbaar zijn. Zij geven daarbij aan dat de verantwoordelijkheid voor aanhaken bij de initiatiefnemer ligt, maar deze heeft vaak weinig kennis van beschermde soorten. Ook kleine en middelgrote gemeenten hebben te weinig kennis in huis. Sommige gemeenten sturen verdachte aanvragen voor omgevingsvergunning door naar Dienst Regelingen (nu RVO) maar krijgen dan geen terugkoppeling. Dit beeld wordt overigens bevestigd door het hoge aantal niet in behandeling genomen aanvragen vvgb over 2012 en 2013 door RVO (bijlage 7).

Broekmeyer *et al.* (2013b) deden onderzoek naar beschikbare informatie bij gemeenten op internet over het aanhaken van de natuurwetgeving bij de omgevingsvergunning. Immers, voor het faciliteren van een succesvolle implementatie van de nieuwe wet Natuurbescherming 2012 wil het rijk zicht krijgen op bruikbare internetbronnen. Hieruit blijkt dat de gevonden informatie niet compleet, niet actueel of niet eenduidig is. Dit terwijl voorafgaand aan hun aanvraag particulieren juist informatie zoeken op de website van de gemeente en beroepsmatige aanvragers vaker het omgevingsloket gebruiken. Er zijn wel bouwstenen beschikbaar voor gemeenten om kennis te vergaren en delen, maar er is meer nodig om natuurwetvergunningen goed te laten aanhaken bij de omgevingsvergunning.

Als reactie hierop zijn in het kader van het 'actieplan implementatie natuurwetgeving' diverse instrumenten ontwikkeld om gemeenten te faciliteren bij hun bestaande en nieuwe taak, zoals de Routeplanner, de Maatregelenindicator soorten en de Effectenindicator soorten (Bijlage 8). Ook vindt via dit traject een pilot plaats over de Generieke Aanpak. Uit interviews met gemeenten in 2013 door de voormalige Dienst Landelijk Gebied (DLG) in het kader van de Routeplanner (ongepubliceerd) blijkt dat gemeenten steeds meer natuurtaken 'van zich af organiseren'. Hierdoor wordt vooroverleg tussen initiatiefnemer en gemeente steeds lastiger. Het lijkt erop dat gemeenten, in weerwil van de nieuwe taak bij het wetsvoorstel Natuurbescherming, natuurtaken steeds meer uitkleden. Dit komt mogelijk voort uit onvoldoende bekendheid met deze nieuwe taak.

Op het symposium Natuurwetgeving in de gemeente van 17 oktober 2013, is onder de aanwezige gemeenten een korte enquête uitgezet. Met de enquête wilden we achterhalen hoe gemeenten rekening houden met natuur bij het verlenen van een omgevingsvergunning, en of gemeenten gebruik zullen gaan maken van de op die dag gepresenteerde, nieuwe instrumenten: de Effectenindicator soorten, de Maatregelenindicator soorten en de Generieke aanpak soorten. Daarbij hebben 50 gemeenterespondenten de enquête ingevuld. Niet elke respondent had bij het invullen een goed beeld van de werkwijze van zijn/haar gemeente; ook waren invullingen afhankelijk van de grootte en locatie van de ingreep.

- Bij onderzoek naar aanwezigheid en effecten op beschermde soorten blijkt dat gemeenten op diverse manieren reageren. Een meerderheid wijst de initiatiefnemer op de mogelijke aanwezigheid van beschermde soorten en onderzoek naar eventuele effecten (43 respondenten). Een groot deel (28 respondenten) achterhaalt (tevens) zelf of er beschermde soorten voorkomen. Een minderheid laat altijd een ecoloog ter plekke kijken (11 respondenten) of alleen in het geval dat men beschermde soorten verwacht (20 respondenten). Respondenten konden overigens meerdere antwoorden geven.
- Bij de vergunningverlening neemt een meerderheid van de respondenten (37) zelf voorwaarden in de omgevingsvergunning op voor het rekening houden met natuur, zoals kappen buiten het broedseizoen. Er zijn 11 respondenten die aangeven vergunning te verlenen zonder de initiatiefnemer te wijzen op mogelijke effecten op natuur.
- Een meerderheid van de respondenten (30) geeft aan in het vervolg de Effectenindicator soorten en Maatregelenindicator soorten te raadplegen. Een minderheid (10 respondenten) geeft aan in de toekomst gebruik te willen maken van de generieke aanpak; een aantal respondenten zegt dit nog niet te weten. Sommigen geven aan alleen de generieke aanpak toe te passen als ze daar tijd en geld voor krijgen.

Op verzoek van het ministerie van EZ is voorjaar 2014 onderzoek uitgevoerd naar de kennis over natuurwetgeving bij gemeenten (Broekmeyer, 2014). Daarbij zijn 74 personen bij 63 gemeenten aangeschreven, waarbij 42 personen van 38 gemeenten gereageerd hebben. Overigens richtte deze enquête zich behalve beschermde soorten ook op beschermde natuurgebieden.

Driekwart van de gemeenten is op de hoogte van de huidige taken binnen de omgevingsvergunning en de voorstellen voor verplicht aanhaken binnen het nieuwe wetsvoorstel. De helft is op de hoogte van de voorstellen voor het overdragen van de ontheffing- vvgb verlening van RVO naar de provincies.

Gemeenten hebben de volgende kennis nodig om te beoordelen of de aanvraag omgevingsvergunning volledig is voor handelingen met gevolgen voor beschermde soorten:

- Kennis van soorten die wettelijk beschermd zijn;
- Kennis van aanwezigheid beschermde soorten in het plangebied;
- Kennis van de Flora- en faunawet;
- Kennis van kans op schadelijke effecten op beschermde soorten door de activiteit;
- Kennis van tijdspad bij aanhaken van natuur in de omgevingsvergunning;
- Kennis van organisatiestructuur bij aanhaken natuur in de omgevingsvergunning.

Deze kennis wordt in meerderheid nodig geacht, en in een aantal gevallen als uitermate belangrijk beschouwd.

Bij een deel van deze kennisonderdelen is er een (relatief) groot verschil in kennis die nodig en belangrijk wordt geacht, en de aanwezigheid van de kennis binnen de gemeenten:

- Kennis in aanwezigheid soorten plangebied (80% nodig; 46% aanwezig);
- Kennis in kans op schadelijk effect beschermde soorten door activiteit (83% nodig; 55% aanwezig);
- Kennis in tijdspad aanhaken natuurwetgeving (86% nodig; 57% aanwezig).

De meeste aanwezige kennis zit bij backoffice en niet bij frontoffice ofwel de gemeenteambtenaren die het directe contact hebben met de vergunningaanvrager.

Daarnaast komen uit de enquête de volgende kenniswensen en resultaten naar voren:

- Kennis gewenst over jurisprudentie;
- Kennis gewenst over mitigerende en compenserende maatregelen;
- Kennis gewenst over taken van uitvoeringsdiensten;
- Gemeenten lijken onderling weinig kennis te delen;
- Gemeenten doen voor kennisvergaring beroep op velerlei bronnen zoals provincies, cursussen, adviesbureaus en lokale milieu- en natuurwerkgroepen;
- Landelijk ontwikkelde instrumenten die digitaal ontsloten zijn, zijn bij nog niet alle gemeenten bekend.

4.3 Rol RUD's

Anno 2013 is Nederland opgedeeld in 28 regionale uitvoeringsdiensten of omgevingsdiensten (RUD), die moeten zorgen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van bouw- en milieutaken. Natuurwetgeving behoort niet tot het verplichte basistakenpakket van een RUD. Er zijn een aantal RUD's die deze natuurtaken wel uitvoeren (zoals Haaglanden, Zuid-Holland-Zuid, Brabant-Noord, Overijssel). Dat betekent dat de RUD de vergunningaanvragen Nbwet van de provincie afhandelt. In een aantal gevallen worden ook Wabo-vergunningen van de gemeenten afgehandeld. Uit de EZ-opdracht van 2014 blijkt dat gemeenten (nog) in minderheid een beroep doen op RUD's voor kennisvergaring: voor FFW-gerelateerde zaken is dit gemiddeld 20%, voor Nbwet gemiddeld 15%.

Er is discussie of elke gemeente alle benodigde kennis dient te bezitten of dat zij specialistische kennis van de natuur en natuurwetgeving elders kan opvragen, bijvoorbeeld via een Regionale Uitvoeringsdienst (bron: praktijkdagen 4 en 18 december 2012). Op dit moment is die kennis bij de provincies (Nbw) en het ministerie van EZ (RVO/DLG - kennis FFW, directie Regio en Ruimtelijke Economie - kennis Nbw) aanwezig.

Vanwege het delen van kennis en het verkrijgen van voldoende kritisch vermogen bij de gemeentelijke frontoffice, 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 backoffice) betreurd, omdat de ecologische kennis bij beleid zit en hierdoor de lijnen veel langer in plaats van korter worden.

Tussenconclusie 3: Niet alle gemeenten zijn op de hoogte van de veranderingen in hun takenpakket bij het wetsvoorstel Natuurbescherming 2012, noch zijn zij alle in staat hun huidige taak goed te vervullen omdat specifieke kennis ontbreekt. In een beperkt aantal gemeenten wordt gecontroleerd op effecten op aanwezige natuurwaarden. Uit interviews blijkt dat de gemeente bijna geen vragen over de natuurwetgeving krijgt. De informatie die de gemeente over natuur in de omgevingsvergunning verstrekt is niet altijd goed: uit een onderzoek naar beschikbare informatie bij gemeenten op internet over het aanhaken van de natuurwetgeving bij de omgevingsvergunning, blijkt dat de gevonden informatie niet compleet, niet actueel of niet eenduidig is (Broekmeyer *et al.*, 2013b). Dit terwijl voorafgaand aan hun aanvraag particulieren juist informatie zoeken op de website van de gemeente, en beroepsmatige aanvragers vaker het omgevingsloket en de telefoon gebruiken (enquête gemeente Ede).

5 Conclusie

Het onderzoek natuurwetgeving en omgevingsrecht richtte zich op de vragen of de voorgestelde integratie van soortbescherming in het RO-spoor tot minder regeldruk leidt en of gemeenten voldoende zijn uitgerust voor hun nieuwe taak.

Voor de bevoegde gezagen verschuift de regeldruk bij soortbescherming van het Rijk (RVO) naar zowel de gemeenten als de provincie. Gemeenten zullen bij verplicht aanhaken het eerste en directe contact met een aanvrager omgevingsvergunning hebben. Zij krijgen dus meer lastendruk in verband met deze front-officefunctie en moeten bepalen of bij een omgevingsvergunning een natuurvergunning moet aanhaken. Als dat het geval is, raken ambtenaren van de provincie betrokken. Immers, de provincie is degene die de inhoudelijke toetsing verricht en bepaalt of een vvgb kan worden verleend. Deze vvgb maakt vervolgens integraal onderdeel uit van de omgevingsvergunning.

Als we puur kijken naar de aantallen omgevingsvergunning met een vvgb, lijkt de regeldruk sterk af te nemen. Immers, deze aantallen bedragen een fractie van de huidige separate FFW-ontheffingen. Omdat momenteel aanhaken niet verplicht is, is echter niet goed te achterhalen in welke mate de aantallen vvgb bij verplicht aanhaken zullen toenemen.

Wel blijkt dat veel activiteiten die vallen onder de Wabo, via onderliggende besluiten worden vrijgesteld van een omgevingsvergunning. Dat betekent dat wanneer die activiteiten wel een effect hebben op beschermde soorten, toch weer het separate spoor van een ontheffing moet worden gevolgd. De vraag is dan ook of het aandeel vvgb's voor soortbescherming gaat toenemen met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Natuurbescherming.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat bij de start van dit wetsvoorstel Wet natuurbescherming, de werkdruk voor de nieuwe bevoegde gezagen gemeenten en provincie zal toenemen, omdat zij zich moeten inwerken op hun nieuwe taken. Daarbij kan op termijn het voordeel spelen, dat vooroverleg tussen initiatiefnemer en gemeente of provincie beter mogelijk lijkt dan met RVO.nl, waardoor mogelijk via de 'pratende weg' oplossingen worden gevonden in plaats van via de procedure van aanvraag ontheffing/vvgb. Door het huidige gebrek aan kennis bij gemeenten over mogelijke effecten op beschermde soorten en het ontbreken van vooroverleg, lijkt de kans groot dat een deel van aanvragen ten onrechte geen rekening houdt met gevolgen voor beschermde soorten. Het gering aantal aanvragen vvgb FFW in combinatie met het hoge aandeel omgevingsvergunningen bevestigt dit beeld. Dit kan ten koste gaan van beschermde soorten. RUD's zouden hierin een belangrijke rol kunnen spelen, omdat zij als laag tussen provincie en gemeente wel de juiste grootte hebben om ecologische expertise in huis te halen. Als de provincie bevoegd gezag soortbescherming/FFW wordt, kunnen RUD's ook een belangrijke rol gaan spelen in het vooroverleg.

Literatuur

- Broekmeyer, M.E.A., M.E. Sanders, F.G.W.A. Ottburg, I. Woltjer en S.M. Hennekens (2013a). Effectenindicator soorten: Gebruikershandleiding en verantwoording gegevens. Wageningen, Alterra Wageningen UR, Alterra-rapport 2487
- Broekmeyer, M.E.A., J.G.M. van der Grefte-van Rossum en M.E. Sanders (2013b). De Natuurtoets in de Omgevingsvergunning: Inventarisatie van (internet)bronnen. Wageningen, Alterra Wageningen UR, Alterra-rapport 2428
- Broekmeyer, Mirjam [E.A.] m.m.v Marlies [E.] Sanders en Ruut [M.A.] Wegman (2014). Helpdeskvraag "Quicksan aanwezige kennis voor uitvoering natuurwetgeving bij gemeenten en provincies". Definitieve rapportage 31-3-2014. Interne notitie, Alterra Wageningen UR.
- Memorie van Toelichting regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming)
- Schmidt, A.M. & P. H. Kersten (2012). De Natuurwetgeving binnen het omgevingsrecht. Nieuwe ontwikkelingen en de huidige praktijk. Wageningen, Alterra Wageningen UR, Alterra-rapport 2302.
- Veen, M.P. van, M.E. Sanders & M.E.A. Broekmeyer (2011). Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving. PBL-rapport 55084002. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

Verantwoording

Dit onderzoek is uitgevoerd in 2014 voor de Balans van de Leefomgeving binnen het project "Rapportage Digitale Balans" WOT-04-010-022.03 onder projectleiding van Marlies Sanders (Alterra Wageningen UR) en onder begeleiding van Laurens Brandes (Planbureau voor de Leefomgeving) en Joep Dirkx (WOT N&M, Wageningen UR). De resultaten zijn indertijd voorgelegd aan Ilya de Boer van RVO.nl (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) en verschenen als WOT-interne notitie 83.

Dit WOt-technical report is verschenen in 2016 binnen het project 'Rapportage Digitale Balans' WOT-4-010-033.11 Daarbij is het rapport gereviewed door Fred Kistenkas (Alterra Wageningen UR) en heeft Joep Dirkx zijn akkoord gegeven voor publicatie.

Bijlage 1 Aantallen ingediende aanvragen en meldingen Omgevingsloket online

Bron: Document Inzichten in het gebruik van Omgevingsloket online 2 (Intern document I&M, 2013).

	2010	2011	2012	Totaal
Wabo (aanvragen en meldingen met enkel Wabo-component(en))	29 491	130 531	85 066	245 088
Water (aanvragen en meldingen met enkel waterwet-component(en))			1 093	1 093
Gecombineerd (aanvragen en meldingen met zowel een Wabo- als een Water-component)			691	691
Totaal	29 491	130 531	86 850	246 872

	2010	2011	2012
Gemiddeld aantal ingediende Wabo-aanvragen en meldingen per maand	9 830	10 878	11 342

Bijlage 2 Aantallen toegekende en afgewezen aanvragen artikel 75C Flora en faunawet

Bron: Derogatie rapporten Alterra op basis van gegevens Dienst Regelingen (Niet gepubliceerd)

Aantallen aanvragen, toegekend en afgewezen vvgb art 75C FFW

Bron: Informatie verkregen via RVO voorjaar 2014

Jaar	Totaal art 75C via aanvraag	Aanvragen art 75C FFW toegekend	Aanvragen art 75C FFW (positief) afgewezen	Aanvragen vvgb art 75 C FFW	Toegekend	Afgewezen
2002	88	65	24	nvt	nvt	nvt
2003	129	104	25	nvt	nvt	nvt
2004	701	673	28	nvt	nvt	nvt
2005	577	503	74	nvt	nvt	nvt
2006	404	358	46	nvt	nvt	nvt
2007	479	413	66	nvt	nvt	nvt
2008	735	678	57	nvt	nvt	nvt
2009	574	467	107	nvt	nvt	nvt
2010	491	284	207	nvt	nvt	nvt
2011		onbekend	onbekend	Minimaal 50 (digitaal)	onbekend	onbekend
2012	324	172	152	73	18	0
2013	384	354	30	74	4	1

Bijlage 3 Top 15 van de meest aangevraagde werkzaamheden omgevingsvergunning binnen de Wabo

Bron: Document Inzichten in het gebruik van Omgevingsloket online 2 (Intern document I&M, 2013)

Binnen de Wabo	Deel van totaal aantal aangevraagde Wabo- werkzaamheden
Slopen en/of asbest verwijderen*	15,7%
Bijbehorend bouwwerk bouwen	13,6%
Kappen	10,4%
Overige veranderingen	9,9%
Overig bouwwerk bouwen	8,3%
Dakkapel plaatsen	5,5%
Woning bouwen	4,6%
Nieuw kozijn plaatsen of bestaand kozijn of gevelpaneel veranderen	4,5%
Inrichting of mijnbouwwerk oprichten of veranderen (Milieu)	3,6%
Bouwwerk brandveilig gebruiken*	3,5%
Uitrit aanleggen of veranderen	3,2%
Reclame plaatsen	2,9%
Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening	2,9%
Erf- of perceelafscheiding plaatsen	1,9%
Monument onderhouden, restaureren, veranderen of slopen	1,7%

* Voor deze werkzaamheden gold in eerste versie van het loket een vergunningplicht. Sinds 1/1/2011 zijn dit werkzaamheden met een meldingplicht.

Bijlage 4 Top tien van meest genoemde activiteiten in de ontheffingen van artikel 75C 2009 en 2010.

Bron: Van Veen et al., 2011. *Ecologische effectiviteit natuurwetgeving. PBL-rapport 55084002*

Activiteit*	Totaal	2009	2010
Bouwrijp maken	243	154	89
Slopen gebouwen	222	112	110
Kappen bomen	189	70	119
Dempen watergangen	159	82	77
Aanleg kunstwerken	97	44	53
Graafwerkzaamheden	97	45	52
Veranderen watergangen	89	52	37
Natuurontwikkeling	77	38	39
Infrastructurele werken	73	40	33
Baggeren	67	36	31

* activiteiten sluiten elkaar niet uit

Discussiepunten aanhaken natuurwetgeving binnen de omgevingsvergunning

Bron: Broekmeyer en Sanders, 2013

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 & 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 frontoffice 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.

Bijlage 5 Activiteiten omgevingsvergunning

Bron: www.olo.nl

Nummer	Categorie	Activiteit	Toelichting activiteit
1	1.1	Alarminstallatie aanleggen	Een alarminstallatie aanleggen die een voor de omgeving opvallend licht en/of geluid kan produceren.
2	1.2	Bijbehorend bouwwerk bouwen	Hieronder vallen alle bouwwerken die niet genoemd worden in de overige categorieën en die bij of aan een woning of ander hoofdgebouw worden gebouwd. Denk hierbij aan bijvoorbeeld aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen. Ook kleine bouwwerken zoals een plantenkas, een hondenhok, volière of speelhuisje vallen onder deze categorie. Zelfstandige bouwwerken die niet bij een woning of ander hoofdgebouw worden geplaatst vallen onder 'Overige bouwwerken'.
3	1.3	Dakkapel plaatsen	Een dakkapel is een op een schuin dak te bouwen uitbouw. Een dakkapel heeft twee verticale zijkanten, een verticale voorkant en een eigen dak.
4	1.4	Dakraam, lichtkoepel of lichtstraat plaatsen	Hieronder valt de plaatsing van alle raamopeningen, dus ook 'daklichten' en 'dakserres', in een schuin of plat dak.
5	1.5	Monument onderhouden, restaureren, veranderen of slopen	Hieronder valt ook sloop van een deel van een monument, zoals een uitbouw of een interieur. Denk ook aan restauratiewerkzaamheden (zoals vervanging van voegwerk), verbouw of isolatie (zoals dubbel glas) of reconstructie. Onderhoud dat het monument wijzigt, zoals schilderen in een andere kleur of gevelreiniging, valt hier ook onder. Denk bij verstoren aan diepploegen of graven in een archeologisch monument. Ook het aanleggen of verleggen van een weg door een beschermde tuin of park is een wijziging.
6	1.6	Nieuw kozijn plaatsen of bestaand kozijn of gevelpaneel veranderen	Hieronder vallen alle veranderingen aan de raamindeling of het vergroten of verkleinen van openingen in de gevel van een gebouw. Ook het plaatsen van een nieuw kozijn valt hieronder.
7	1.7	Normaal onderhoud uitvoeren	Hieronder vallen alle werkzaamheden die erop gericht zijn het gebouw, of delen ervan, in stand te houden of te repareren. Onderhoud heeft dus geen invloed op de structuur of het uiterlijk van een bouwwerk.
8	1.8	Privacyscherm plaatsen	Een privacyscherm is een afscheiding tussen balkons of dakterrassen ten behoeve van de privacy. Gaat het om een hekwerk rondom een balkon of dakterras dat bedoeld is als valbeveiliging dan is het een balkonhek. Voor een dergelijk hekwerk is altijd een vergunning nodig.
9	1.9	(Schotel)antenne plaatsen	(Schotel)antennes zijn antennes voor de ontvangst van radio- of TV-signalen, sprietantennes, of bijvoorbeeld 27 MC zendinstallaties.
10	1.10	Slopen en/of asbest verwijderen	Een bouwwerk helemaal of voor een gedeelte slopen of van asbest ontdoen.
11	1.11	Slopen in beschermd stads- of dorpsgezicht	Hieronder valt alleen het zodanig slopen van een bouwwerk dat ligt binnen een door het Rijk, de provincie of de gemeente beschermd stads- of dorpsgezicht, dat er gaten in het stads- of dorpsgezicht ontstaan.

Nummer	Categorie	Activiteit	Toelichting activiteit
12	1.12	Slopen op grond van ruimtelijke regels	Het gaat hierbij om het slopen van bouwwerken waarvoor in een bestemmingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit is bepaald dat voor het slopen van het bouwwerk een vergunning nodig is.
13	1.13	Woning bouwen	Het in zijn geheel nieuw plaatsen van een woning of een wijziging op een nog te bouwen nieuwe woning waarvoor al een vergunning is verleend.
14	1.14	Zonnepaneel of -collector plaatsen	Met een zonnepaneel of -collector kunt u zelf energie opwekken. Met een zonnepaneel wordt elektriciteit opgewekt uit daglicht. Met een zonnecollector wordt warmte opgewekt die kan worden gebruikt voor het verwarmen van water.
15	1.15	Zonwering, rolluik of rolhek bevestigen	Onder zonwering vallen alle soorten zonwering aan de buitenkant van het bouwwerk, bijvoorbeeld markiezen, screens en uitvalschermen. (Rol)luiken en rolhekken zijn voorzieningen die aan een gebouw worden geplaatst om bijvoorbeeld inbraak in winkels en woningen te voorkomen.
16	1.16	Overig bouwwerk bouwen	Hieronder vallen alle overige nieuw te bouwen gebouwen en bouwwerken die niet op de lijst staan, zoals een brug, een school, een bedrijfspand, een schuilstal op een weiland of een veldschuur op een heideveld.
17	1.17	Overige veranderingen	Hieronder vallen alle veranderingen van een bouwwerk anders dan de specifiek genoemde bouwwerken of werkzaamheden. Alle bouwwerken of werkzaamheden ten behoeve van aanpassing van een bouwwerk die niet in deze lijst voorkomen, zijn altijd vergunningplichtig.
18	2.1	Erf- of perceelafscheiding plaatsen	Erf- of perceelafscheidings zijn tuilmuren, schuttingen van beton of hout, vlechtschermen en andere kant-en-klare afscheidingen. Voor een erfafscheiding bestaande uit een rij coniferen of andere beplanting zonder ondersteuningsconstructie hebt u geen vergunning nodig.
19	2.2	Grondkering of damwand plaatsen	Een grondkering of damwand wordt ook wel keermuur, walmuur of kademuur genoemd. Het gaat om constructies die voorkomen dat grond kan gaan schuiven in verband met hoogteverschillen in het terrein.
20	2.3	Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening	Hieronder wordt verstaan dat gronden of bouwwerken anders gebruikt gaan worden dan het gebruik dat in de ruimtelijke regels is vastgelegd. In de meeste gevallen zijn deze ruimtelijke regels opgenomen in de bestemmingsregels van het gemeentelijke bestemmingsplan, een beheersverordening of een voorbereidingsbesluit.
21	2.4	Kappen	Eén of meerdere bomen of struiken veranderen of verwijderen.
22	2.5	Reclame plaatsen	Reclame plaatsen bij een bouwwerk of op een terrein.
23	2.6	Roerende zaken opslaan	Hieronder valt het opslaan van zaken die verplaatst kunnen worden, dus alles behalve onroerende zaken. Onroerend zijn zaken die vastzitten aan de grond of aan bouwwerken, bijvoorbeeld beplanting, in de grond verankerde schuttingen en dergelijke.
24	2.7	Sport- of speeltoestel plaatsen	Een sport- of speeltoestel is bestemd voor vermaak of ontspanning. Het toestel komt in beweging door de zwaartekracht of fysieke, menselijke kracht.
25	2.8	Tent, (sta)caravan, kampeerauto of trekkershut	Hieronder valt de plaatsing van tenten, (sta)caravans, tentwagens, kampeerauto's, trekkershutten, recreatiebungalows en andere

Nummer	Categorie	Activiteit	Toelichting activiteit
		plaatsen	verbleven die worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf.
26	2.9	Tuinmeubilair plaatsen	Hieronder valt de plaatsing van tuinmeubilair dat een vaste plaats krijgt op het erf en dat niet (makkelijk) verwijderbaar is, bijvoorbeeld pergola's, zonnepanelen en zitbanken. Voor tuinmeubilair dat wel eenvoudig te verplaatsen is, zoals tuinstoelen, hebt u geen vergunning nodig.
27	2.10	Uitrit aanleggen of veranderen	Een bestaande uitrit veranderen of een nieuwe uitrit aanleggen.
28	2.11	Vlaggenmast plaatsen	Een vlaggenmast is een mast, paal of stok die op zichzelf staat en die uitsluitend gebruikt wordt om een vlag aan te bevestigen.
29	2.12	Weg aanleggen of veranderen	Een bestaande weg veranderen of een nieuwe weg aanleggen.
30	2.13	Werk of werkzaamheden uitvoeren	Dit betreft werken of werkzaamheden waarvoor op grond van het bestemmingsplan, beheersverordening, inpassingsplan, voorbereidingsbesluit of een exploitatieplan een aanlegvergunning nodig kan zijn. Hieronder vallen werken of werkzaamheden geen bouwwerk zijnde, bijvoorbeeld ophogen of afgraven van gronden, dempen of aanleggen van watergangen, leggen van (buis)leidingen of drainage, aanbrengen van verhardingen of scheuren van grasland.
31	2.14	Zwembad, bubbelbad of soortgelijke voorziening of vijver plaatsen	Hieronder valt de aanleg van alle permanente zwembaden, bubbelbaden en vijvers die met of zonder overkapping op het terrein worden geplaatst.
32	3.1	Bouwwerk brandveilig gebruiken	Dit is van toepassing op een gebouw waarin bedrijfsmatig dagverblijf of onderdak wordt geboden aan personen anders dan in een woning of woongebouw.
33	3.2	Inrichting of mijnbouwwerk oprichten of veranderen (Milieu)	Hieronder valt onder andere het starten van een bedrijf, het wijzigen of uitbreiden van bedrijfsactiviteiten, bedrijfspand, terrein of het plaatsen van een gas- of olietank.
34	3.3	Buiten inrichtingen lozen in de bodem of de riolering	Dit omvat lozingen van afvalwater op de bodem of de riolering anders dan vanuit inrichtingen of landbouwbedrijven, zoals de lozing van grondwater bij een bronbemaling.
35	4.1	Antenne-installatie met opstelpunt voor de C2000 infrastructuur plaatsen	Antenne-installaties met opstelpunt voor de C2000 infrastructuur zijn antennes voor de communicatie tussen hulpdiensten, zoals politie, brandweer en ambulance.
36	4.2	Bouwkeet, bouwboard, steiger of andere hulpconstructie voor bouw-, sloop- of aanlegwerkzaamheden plaatsen	Hieronder valt de plaatsing van tijdelijke bouwwerken die worden gebruikt tijdens en ten behoeve van de bouw of sloop van een bouwwerk, bijvoorbeeld bouwboard, steiger, heistelling, hijskraan of damwand. Ook bouwwerken voor het uitvoeren van werkzaamheden in grond-, wegen- en waterbouw en bouwwerken voor tijdelijke werkzaamheden waarop het Besluit algemene regels milieu mijnbouw van toepassing is vallen hieronder.
37	4.3	Bouwwerk met agrarische functie bouwen	Hieronder valt de bouw van voeder-, mest- en sleufsilos, kuilvoer- en mestplaten en tanks voor opslag van bijvoorbeeld brandstof, speelwater of melk.
38	4.4.	Bouwwerk ten behoeve van het verkeer, de infrastructuur op openbare voorziening plaatsen	Hieronder valt de plaatsing van zowel gebouwen als bouwwerken, bijvoorbeeld verkeersborden en -lichten, wegbewijzing, elektriciteitskastjes, meetstations, nutsgebouwen en buis- en leidingstelsels.
39	4.5	Container voor inzamelen van huishoudelijk afval plaatsen	Hieronder valt de plaatsing van containers die bedoeld zijn voor huishoudelijk afval. Containers die bedoeld zijn voor ander afval dan huishoudelijk afval zijn altijd vergunningplichtig.

Nummer	Categorie	Activiteit	Toelichting activiteit
40	4.6	Electronische sirene met bevestigingsconstructie voor waarschuwen bevolking plaatsen	Deze sirenes worden gebruikt om de bevolking te waarschuwen bij rampen en grote calamiteiten.
41	4.7	GSM-antenne plaatsen	Een GSM-antenne is een antenne voor telecommunicatie, inclusief de daarvoor benodigde voorzieningen, zoals techniekkasten en hekwerken.
42	4.8	Magazijnstelling plaatsen	Hieronder vallen alle soorten magazijnstellingen, dus ook magazijnstellingen die voorzien zijn van een verdiepingsvloer.
43	4.9	Straatmeubilair plaatsen	Onder straatmeubilair vallen zitbanken, plantenbakken en dergelijke.

Bijlage 6 Overzicht activiteiten omgevingsvergunning met vrijstellingen en kans op effecten op beschermde soorten

Bron: ruwe data uit Broekmeyer et al., 2013a.

nummer	Categorie	Activiteit	omgevingsvergunning verplicht vanuit WABO art 2.1 (= landelijk verplicht)	omgevingsvergunning verplicht vanuit WABO art 2.2 (= alleen verplicht als bepaling is opgenomen in provinciale of gemeentelijke PVV)	Alterra geen effect (Broekmeyer et al., 2013)	omgevingsvergunning verplicht vanuit WABO art. 2.2 (= alleen verplicht als bepaling is opgenomen in provinciale of gemeentelijke PVV)	Bor-vrijstelling onder voorwaarden (artikel 2 en 3)	
5	1.5	Monument onderhouden, restaureren, veranderen of slopen	0	1	0	0	0	11 stuks, niet vrijgesteld en kans op effect
16	1.16	Overig bouwwerk bouwen	1	0	0	0	0	
19	2.2	Grondkering of damwand plaatsen	1	0	0	0	0	
20	2.3	Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening	1	0	0	0	0	
21	2.4	Kappen	0	1	0	0	0	
22	2.5	Reclame plaatsen	0	1	0	0	0	
23	2.6	Roerende zaken opslaan	0	1	0	0	0	
27	2.10	Uitrit aanleggen of veranderen	0	1	0	0	0	
29	2.12	Weg aanleggen of veranderen	0	1	0	0	0	
30	2.13	Werk of werkzaamheden uitvoeren	1	0	0	0	0	
34	3.3	Buiten inrichtingen lozen in de bodem of de riolering	1	0	0	0	0	
1	1.1	Alarminstallatie aanleggen	0	1	2	0	0	2 stuks, niet vrijgesteld maar geen kans op effect
32	3.1	Bouwwerk brandveilig gebruiken	1	0	2	0	0	
2	1.2	Bijbehorend bouwwerk bouwen	1	0	0	3	0	16 stuks, vrijstelling mogelijk, maar kans op effect
3	1.3	Dakkapel plaatsen	1	0	0	3	0	
4	1.4	Dakraam, lichtkoepel of lichtstraat plaatsen	1	0	0	3	0	
6	1.6	Nieuw kozijn plaatsen of bestaand kozijn of gevelpaneel veranderen	1	0	0	3	0	
7	1.7	Normaal onderhoud uitvoeren	1	0	0	3	0	
11	1.11	Slopen in beschermd stads- of dorpsgezicht	0	1	0	3	0	
13	1.13	Woning bouwen	1	0	0	3	0	
14	1.14	Zonnepaneel of -collector plaatsen	1	0	0	3	0	
17	1.17	Overige veranderingen bouwwerk	1	0	0	3	0	
18	2.1	Erf- of perceelafscheiding plaatsen	1	0	0	3	0	
24	2.7	Sport- of speeltoestel plaatsen	1	0	0	3	0	
25	2.8	Tent, (sta)caravan, kampeerauto of trekkershut plaatsen	1	0	0	3	0	
31	2.14	Zwembad, bubbelbad of soortgelijke voorziening of vijver plaatsen	1	0	0	3	0	
36	4.2	Bouwkeet, bouwbord, steiger of andere hulpconstructie voor bouw-, sl	1	0	0	3	0	
37	4.3	Bouwwerk met agrarische functie bouwen	1	0	0	3	0	
38	4.4	Bouwwerk ten behoeve van het verkeer, de infrastructuur op openbare	1	0	0	3	0	
33	3.2	Inrichting of mijnbouwwerk oprichten of veranderen (Milieu)	1	0	0	4	0	1 stuk vrijgesteld via AIM, maar kans op effect
8	1.8	Privacyscherm plaatsen	1	0	2	3	0	11 stuks, vrijgesteld en geen kans op effect
9	1.9	(Schotel)antenne plaatsen	1	0	2	3	0	
15	1.15	Zonwering, rolluik of rolhek bevestigen	1	0	2	3	0	
26	2.9	Tuinmeubilair plaatsen	1	0	2	3	0	
28	2.11	Vlaggenmast plaatsen	1	0	2	3	0	
35	4.1	Antenne-installatie met opstelpunt voor de C2000 infrastructuur plaatse	1	0	2	3	0	
39	4.5	Container voor inzamelen van huishoudelijk afval plaatsen	1	0	2	3	0	
40	4.6	Electronische sirene met bevestigingsconstructie voor waarschuwen be	1	0	2	3	0	
41	4.7	GSM-antenne plaatsen	1	0	2	3	0	
42	4.8	Magazijnstelling plaatsen	1	0	2	3	0	
43	4.9	Straatmeubilair plaatsen	1	0	2	3	0	
10	1.10	Slopen en/of asbest verwijderen	1	0	0	6	0	2 stuks, vrijgesteld via herziening Bouwbesluit, maar kans op effect
12	1.12	Slopen op grond van ruimtelijke regels	1	0	0	6	0	

Bijlage 7 Gegevens en analyse aantallen vvgb's 2012 en 2013

Bron: Data aangeleverd door RVO (pdf's van de besluiten en tabel met aanvragen en reactie RVO wel/niet besluit)

Beslissing	Totaal	Beslissing	Totaal
Afgewezen	1	Afgewezen	0
Ingetrokken	8	Ingetrokken	19
Niet in Behandeling	48	Niet in Behandeling	34
Toegewezen	4	Toegewezen	18
Vervallen	3	Vervallen	0
Lopende procedure	10	Lopende procedure	2
Eindtotaal 2013	74	Eindtotaal 2012	73

Aantallen vvgb Flora- en faunawet

RVO (voorheen DR) heeft getallen aangeleverd over het aantal aanvragen vvgb FFW dat in de jaren 2012 en 2013 bij hen is binnen is gekomen. Zie bovenstaande tabellen. Hieruit blijkt:

- Dat in 2012 over 25% en in 2013 over 8% van de aanvragen een besluit is genomen (= toegewezen of afgewezen).
- Het besluit in alle gevallen inhoudt dat de verklaring van geen bedenkingen is toegekend (minus 1 afwijzing in 2013).
- Dat de meerderheid van de aanvragen vvgb niet door RVO in behandeling wordt genomen.
- Dat een minderheid van de aanvragers de aanvraag weer intrekt (overigens zijn dit ongeveer dezelfde aantallen als de aanvragen waarover een besluit wordt genomen).

Als we kijken naar de besluiten vvgb FFW blijkt dat ruim de helft van de aanvragen niet in behandeling wordt genomen, een kwart wordt ingetrokken en alleen over het resterend kwart wordt door RVO een besluit genomen. Daarbij worden de meeste aanvragen toegekend. De meerderheid van het (al geringe) aantal vvgb's wordt dus niet in behandeling genomen door RVO. De belangrijkste argumenten hiertoe zijn:

1. Het onderdeel 'Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten' is niet ingevuld.
2. Bij het onderdeel 'Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten' zijn alle vragen met 'nee' beantwoord.
3. Het onderdeel 'Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten' is niet *juist* ingevuld.
4. De aanvraag is onvolledig.
5. Er ligt al een ontwerpbesluit omgevingsvergunning bij de gemeente ter inzage.

Een verklaring voor het hoge aantal niet in behandeling genomen aanvragen, ligt waarschijnlijk in het feit dat RVO alleen in uiterste gevallen, aan vooroverleg of advies doet. Mogelijk zenden gemeenten aangevinkte omgevingsvergunningen met overal 'nee' toch op omdat zij via RVO willen checken of deze 'nee's' terecht zijn. Uit de handelswijze van RVO blijkt dat zij alleen vvgb's in behandeling neemt, als minstens één vraag met 'ja' is ingevuld en als een onderliggend rapport aanwezig is. Daarbij redeneert RVO, volgens een door haar gegeven verklaring:

"Als u (lees: gemeente) redelijkerwijs kan weten dat de activiteit gevolgen heeft voor flora en/of fauna, dan moet u dit meenemen in uw volledigheidstoets op die aanvraag. Het "redelijkerwijs weten" is aan de orde als u als bevoegd gezag een indicatie heeft van de aanwezigheid van beschermde soorten. In dat geval kunt u de initiatiefnemer verzoeken om onderzoeksresultaten van de natuurwaarden in het projectgebied aan te leveren. Uit het natuurwaardenonderzoek moet dan blijken of een Verklaring van geen bedenkingen nodig is voor de uitvoering het project."

Volgens deze handelswijze moeten gemeenten dus niet alleen in staat zijn om zelf te controleren of het aanvinken van 'Handelingen etc.' terecht is, maar óók of de invulling van 'Handelingen etc.' juist is.

Overigens lijken er in de handelswijze van RVO inconsistenties te zitten: in één casus komen er geen beschermde soorten voor in het plangebied en worden dus geen verbodsbepalingen overtreden. Toch wordt een vvgb afgegeven. In een andere casus komen er wel beschermde soorten voor en worden de verbodsbepalingen overtreden. Door maatregelen wordt het ecologisch functioneren van de soort echter gewaarborgd waardoor het verzoek om een vvgb niet in behandeling wordt genomen.

Bijlage 8 Instrumenten natuurwetgeving

Bron: Teksten uit rapport Broekmeyer et al. (2013b). Instrumenten ontwikkeld in opdracht van het Ministerie van EZ in het kader van het Actieplan Implementatie Natuurwetgeving. Genoemde instrumenten zijn te benaderen via de website Beschermde natuur in Nederland, zie <http://minez.nederlandsesoorten.nl/soorten>

Het instrument Effectenindicator soorten is een nieuw hulpmiddel voor het 'redelijkerwijs weten' of beschermde soorten in het geding zijn. Vergunningverleners (frontoffice-medewerkers van het Wabololet) en toezichthouders kunnen dit instrument gebruiken bij het aanvragen, beoordelen of controleren van effecten op beschermde soorten door activiteiten binnen de omgevingsvergunning. Het hulpmiddel is ook bruikbaar voor initiatiefnemers (bedrijven, particulieren en overheden) om te achterhalen of activiteiten schadelijk kunnen zijn.

Het instrument Maatregelenindicator soorten geeft standaard maatregelen waarvan grotendeels vaststaat dat zij schadelijke effecten kunnen voorkomen of verminderen. De maatregelen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op de informatie zoals die staat opgetekend in de soortenstandaards of zoals deze is bepaald door soortexperts (veelal bij wijze van expert-inschattingen) in samenspraak met deskundigen werkzaam bij Dienst Landelijk Gebied. De indicator is afzonderlijk te benaderen maar ook via de Effectenindicator.

Het instrument Routeplanner is ontwikkeld om de gemeenten (en initiatiefnemers) de stappen en het tijdspad van het proces waarbij de natuurwetgeving aanhaakt binnen de omgevingsvergunning uit te leggen. In deze Routeplanner beschermde natuur binnen de Wabo-procedure wordt ook aangegeven wanneer beide indicatoren, Effectenindicator soorten en Maatregelenindicator soorten, kunnen worden gebruikt.

Het instrument Generieke aanpak soorten is nog in ontwikkeling. Het ministerie van EZ en de gemeenten werken samen aan een 'Generieke Aanpak Natuur', waarmee de natuureffecten van een aantal activiteiten uit de Omgevingsvergunning, binnen het grondgebied van een gemeente integraal en voor langere periode kan worden getoetst en vergund.

De Generieke Aanpak Natuur beoogt een investering op het gebied van soortenbescherming waarbij effecten bij voorbaat worden gecompenseerd. Door de Generieke Aanpak Natuur toe te passen, worden gebieden en hun functies voor de beschermde flora en fauna beschermd en worden kansrijke locaties en maatregelen zo veel mogelijk benut. Hierdoor wordt een populatie minder kwetsbaar voor ruimtelijke ontwikkelingen en is de gemeente flexibeler in het plannen en uitvoeren van ruimtelijke ontwikkelingen.

Een hulpmiddel voor het borgen van de soortenbescherming is een gebiedsplan waar de voorkomende (beschermde) flora en fauna in relatie gebracht worden met de voorziene ruimtelijke ontwikkelingen en waarin de uit te voeren maatregelen staan beschreven. Een dergelijk plan wordt een Soortenmanagementplan (SMP) genoemd. Doordat in een SMP wordt beschreven hoe beoogd wordt de gunstige staat van instandhouding van soorten in relatie tot de voorziene ruimtelijke ontwikkelingen voor een periode van 10 jaar te borgen of zelfs te verbeteren, kan het als basis dienen voor het aanvragen van een Generieke Ontheffing bij het bevoegd gezag. Een Generieke Ontheffing betekent dat er een ontheffing Flora- en faunawet is voor een periode van 10 jaar voor het uitvoeren van (de in het SMP voorziene) ruimtelijke ontwikkelingen. Onderzocht zal nog worden of een gemeente die in het bezit is van een dergelijke Generieke Ontheffing, bij de beoordeling en verlening van een omgevingsvergunningaanvraag geen verklaring van geen bedenkingen meer nodig heeft. De periode vanaf najaar 2013 tot zomer 2014 zal worden gebruikt om praktijkervaring op te doen met de Generieke Aanpak Natuur, inclusief de relatie met de Generieke Ontheffing in enkele gemeenten.

Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

WOT-technical reports zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; E info.wnm@wur.nl

WOT-technical reports zijn ook te downloaden via de website www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu

1	Arets, E.J.M.M., K.W. van der Hoek, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.-P. Lesschen (2013). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2013.</i>		<i>Metabolite formation in water and in sediment in the TOXSWA model. Theory and procedure for the upstream catchment of FOCUS streams.</i>
2	Kleunen, A. van, M. van Roomen, L. van den Bremer, A.J.J. Lemaire, J-W. Vergeer & E. van Winden (2014). <i>Ecologische gegevens van vogels voor Standaard Gegevensformulieren Vogelrichtlijngebieden.</i>	16	Groenestein, K., C. van Bruggen en H. Luesink (2014). <i>Harmonisatie diercategorieën</i>
3	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, B.J. de Haan, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2014). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2012. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA</i>	17	Kistenkas, F.H. (2014). <i>Juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid (Natura 2000)</i>
4	Verburg, R.W., T. Selnes & M.J. Bogaardt (2014). <i>Van denken naar doen; ecosysteemdiensten in de praktijk. Case studies uit Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk.</i>	18	Koeijer, T.J. de, H.H. Luesink & C.H.G. Daatselaar (2014). <i>Synthese monitoring mestmarkt 2006 – 2012.</i>
5	Velthof, G.L. & O. Oenema (2014). <i>Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze; versie 2014</i>	19	Schmidt, A.M., A. van Kleunen, L. Soldaat & R. Bink (2014). <i>Rapportages op grond van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Evaluatie rapportageperiode 2007-2012 en aanbevelingen voor de periode 2013-2018</i>
6	Berg, J. van den, V.J. Ingram, L.O. Judge & E.J.M.M. Arets (2014). <i>Integrating ecosystem services into tropical commodity chains- cocoa, soy and palm oil; Dutch policy options from an innovation system approach</i>	20	Fey F.E., N.M.A.J. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2013.</i>
7	Knegt de, B., T. van der Meij, S. Hennekens, J.A.M. Janssen & W. Wamelink (2014). <i>Status en trend van structuur- en functiekenmerken van Natura 2000- habitattypen op basis van het Landelijke Meetnet Flora (LMF) en de Landelijke Vegetatie Databank (LVD). Achtergronddocument voor de Artikel 17-rapportage.</i>	21	Hendriks, C.M.A., D.A. Kamphorst en R.A.M. Schrijver (2014). <i>Motieven van actoren voor verdere verduurzaming in de houtketen.</i>
8	Janssen, J.A.M., E.J. Weeda, P.C. Schipper, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G.H.P. Arts, C.M. Deerenberg, O.G. Bos & R.G. Jak (2014). <i>Habitattypen in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van oppervlakte representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDFs).</i>	22	Selnes, T.A. and D.A. Kamphorst (2014). <i>International governance of biodiversity; searching for renewal</i>
9	Ottburg, F.G.W.A., J.A.M. Janssen (2014). <i>Habitatrichtlijnsoorten in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van populatie, leefgebied en isolatie in de Standard Data Forms (SDFs)</i>	23	Dirkx, G.H.P, E. den Belder, I.M. Bouwma, A.L. Gerritsen, C.M.A. Hendriks, D.J. van der Hoek, M. van Oorschot & B.I. de Vos (2014). <i>Achtergrondrapport bij beleidsstudie Natuurlijk kapitaal: toestand, trends en perspectief; Verantwoording casestudies</i>
10	Arets, E.J.M.M. & F.R. Veeneklaas (2014). <i>Costs and benefits of a more sustainable production of tropical timber.</i>	24	Wamelink, G.W.W., M. Van Adrichem, R. Jochem & R.M.A. Wegman (2014). <i>Aanpassing van het Model for Nature Policy (MNP) aan de typologie van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL); Fase 1</i>
11	Vader, J. & M.J. Bogaardt (2014). <i>Natuurverkenning 2 jaar later; Over gebruik en doorwerking van Natuurverkenning 2010-2040.</i>	25	Vos, C.C., C.J. Grashof-Bokdam & P.F.M. Opdam (2014). <i>Biodiversity and ecosystem services: does species diversity enhance effectiveness and reliability? A systematic literature review.</i>
12	Smits, M.J.W. & C.M. van der Heide (2014). <i>Hoe en waarom bedrijven bijdragen aan behoud van ecosysteemdiensten; en hoe de overheid dergelijke bijdragen kan stimuleren.</i>	26	Arets, E.J.M.M., G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.W.H. van der Kolk (2014). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2014.</i>
13	Knegt, B. de (ed.) (2014). <i>Graadmeter Diensten van Natuur; Vraag, aanbod, gebruik en trend van goederen en diensten uit ecosystemen in Nederland.</i>	27	Roller, te J.A., F. van den Berg, P.I. Adriaanse, A. de Jong & W.H.J. Beltman (2014). <i>Surface WATER Scenario Help (SWASH) version 5.3. technical description</i>
14	Beltman, W.H.J., M.M.S. Ter Horst, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J. Deneer (2014). <i>FOCUS_TOXSWA manual 4.4.2; User's Guide version 4.</i>	28	Schuilings, C., A.M. Schmidt & M. Boss (2014). <i>Beschermde gebiedenregister; Technische documentatie</i>
15	Adriaanse, P.I., W.H.J. Beltman & F. Van den Berg (2014).	29	Goossen, C.M., M.A. Kiers (2015). <i>Mass mapping; State of the art en nieuwe ideeën om bezoekersaantallen in natuurgebieden te meten</i>
		30	Hennekens, S.M, M. Boss en A.M. Schmidt (2014). <i>Landelijke Vegetatie Databank; Technische documentatie</i>
		31	Bijlsma, R.J., A. van Kleunen & R. Pouwels (2014). <i>Structuur- en functiekenmerken van leefgebieden van Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijnsoorten; Een concept en bouwstenen om leefgebieden op landelijk niveau en gebiedsniveau te beoordelen</i>

32	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). <i>Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport.</i>	50	Hennekens, S.M., J.M. Hendriks, W.A. Ozinga, J.H.J. Schaminée & L. Santini (2015). <i>BioScore 2 – Plants & Mammals. Background and pre-processing of distribution data</i>
33	Bijlsma, R.J. & J.A.M. Janssen (2014). <i>Structuur en functie van habitattypen; Onderdeel van de documentatie van de Habitatrichtlijn artikel 17-rapportage 2013</i>	51	Koffijberg K., P. de Boer, F. Hustings, A. van Kleunen, K. Oosterbeek & J.S.M. Cremer (2015). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2011-2013.</i>
34	Fey F.E., N.M.J.A. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, J. Cuperus, B.E. van der Weide, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). <i>Ecologische ontwikkeling binnen een voor menselijke activiteiten gesloten gebied in de Nederlandse Waddenzee; Tussenrapportage achtste jaar na sluiting (najaar 2013).</i>	52	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2015). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background.</i>
35	Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). <i>Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact.</i>	54	Groenestein, K. & J. Mosquera (2015). <i>Evaluatie van methaanemissieberekeningen en -metingen in de veehouderij.</i>
36	Berg van den, F., W.H.J. Beltman, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J.A. te Roller (2015). <i>SWASH Manual 5.3. User's Guide version 5</i>	55	Schmidt, A.M. & A.S. Adams (2015). <i>Documentatie Habitatrichtlijn-rapportage artikel 17, 2007-2012</i>
37	Brouwer, F.M., A.B. Smit & R.W. Verburg (2015). <i>Economische prikkels voor vergroening in de landbouw</i>	56	Schippers, P., A.M. Schmidt, A.L. van Kleunen & L. van den Bremer (2015). <i>Standard Data Form Natura 2000; bepaling van de belangrijkste drukfactoren in Natura 2000-gebieden.</i>
38	Verburg, R.W., R. Michels, L.F. Puister (2015). <i>Aanpassing Instrumentarium Kosten Natuurbeleid (IKN) aan de typologie van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)</i>	57	Fey F.E., N.M.A.J. Dankers, A. Meijboom, C. Sonneveld, J.P. Verdaat, A.G. Bakker, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2015). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2014.</i>
39	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). <i>Actualisering methodiek en protocol om de fosfaattoestand van de bodem vast te stellen</i>	58	Blaeij, A.T. de, R. Michels, R.W. Verburg & W.H.G.J. Hennen (2015). <i>Recreatiemodule in Instrumentarium Kosten Natuurbeleid (IKN); Bepaling van de recreatiekosten</i>
40	Gies, T.J.A., J. van Os, R.A. Smidt, H.S.D. Naeff & E.C. Vos (2015). <i>Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (GIAB); Gebruikershandleiding 2010.</i>	59	Bakker, E. de, H. Dagevos, R.J. Fontein & H.J. Agricola (2015). <i>De potentie van co-creatie voor natuurbeleid. Een conceptuele en empirische verkenning.</i>
41	Kramer, H., J. Clement (2015). <i>Basiskaart Natuur 2013. Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland</i>	60	Bouwma, I.M., A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & F.H. Kistenkas (2015). <i>Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union; Past, present and future</i>
42	Kamphorst, D.A., T.A. Selnes, W. Nieuwenhuizen (2015). <i>Vermaatschappelijking van natuurbeleid. Een verkennend onderzoek bij drie provincies</i>	61	F. van den Berg, A. Tiktak, J.J.T.I. Boesten & A.M.A. van der Linden (2016). <i>PEARL model for pesticide behaviour and emissions in soil-plant systems; Description of processes</i>
43	Commissie Deskundige Meststoffenwet (2015). <i>Advies 'Mestverwerkingspercentages 2016'</i>	62	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2016). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2014/2015</i>
44	Meeuwssen, H.A.M. & R. Jochem (2015). <i>Openheid van het landschap; Berekeningen met het model ViewScope</i>	63	Smits, M.J.W., C.M. van der Heide, H. Dagevos, T. Selnes & C.M. Goossen (2016). <i>Natuurinclusief ondernemen: van koplopers naar mainstreaming?</i>
45	Groenestein, C.M., J. de Wit, C. van Bruggen & O. Oenema (2015). <i>Stikstof- en fosfaatexcretie van gangbaar en biologisch gehouden landbouwhuisdieren. Herziening excretieforfaits Meststoffenwet 2015</i>	64	Pouwels, P., M. van Eupen, M.H.C. van Adrichem, B. de Knecht & J.G.M. van der Grefte (2016). <i>MetaNatuurplanner v2.0. Status A</i>
46	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2015). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw, 1990-2013. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA.</i>	65	Broekmeyer, M.E.A. & M.E. Sanders (2016). <i>Natuurwetgeving en het omgevingsrecht; Achtergronddocument bij Balans van de Leefomgeving, 2014</i>
47	Boonstra, F.G. & A.L. Gerritsen (2015). <i>Systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid; Input voor agendavorming van de Balans van de Leefomgeving 2014</i>		
48	Overbeek, M.M.M., M-J. Bogaardt & J.C. Dagevos (2015). <i>Intermediairs die bijdragen van burgers en bedrijven aan natuur en landschap mobiliseren.</i>		
49	Os, J. van, R.A.M. Schrijver & M.E.A. Broekmeyer (2015). <i>Kan het Natuurbeleid tegen een stootje? Enkele botsproeven van de herijkte Ecologische Hoofdstructuur.</i>		



Thema Balans van de Leefomgeving

Wettelijke Onderzoekstaken

Natuur & Milieu

Postbus 47

6700 AA Wageningen

T (0317) 48 54 71

E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

www.wageningenUR.nl/

wotnatuurenmilieu



De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken te ondersteunen. De WOT Natuur & Milieu werkt aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving, zoals de Balans van de Leefomgeving en de Natuurverkenning. Verder brengen we voor het ministerie van Economische Zaken adviezen uit over (toelating van) meststoffen en bestrijdingsmiddelen, en zorgen we voor informatie voor Europese rapportageverplichtingen over biodiversiteit.

De WOT Natuur & Milieu 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 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.
