

Factsheet *Natura 2000* en Bestemmingsplannen

Foto: Melchert Meijer zu Schlochtern



Natura 2000 is het Europese netwerk van natuurgebieden dat erop is gericht de achteruitgang van de biodiversiteit tegen te gaan. Gemeenten dienen in hun bestemmingsplannen rekening te houden met Natura 2000-gebieden.



De oever van de Dommel bij het Natura 2000-gebied Bossche Broek.

Natura 2000 en bestemmingsplannen

Sinds 1990 kent ons land een nationaal ecologisch netwerk: de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit netwerk bestaat uit gebieden met reeds aanwezige belangrijke natuurwaarden en te ontwikkelen natuurwaarden. Daarnaast is er sinds enkele jaren Natura 2000. Natura 2000 is een initiatief van de Europese Unie om kwetsbare plant- en diersoorten samen met hun leefgebieden te beschermen met als doel behoud en herstel van de biodiversiteit. Natura 2000-gebieden zijn geselecteerd op ecologische gronden en vallen geheel binnen de EHS.

Het Ministerie van EL&I is verantwoordelijk voor het aanwijzen van de Natura 2000-gebieden. In Nederland gaat het om ruim 160 gebieden. Voor elk gebied wordt een aanwijzingsbesluit opgesteld. Hierin staan de begrenzing van het gebied en de doelstellingen voor de te beschermen soorten en habitats. In het beheerplan voor een Natura 2000-gebied worden deze doelen verder uitgewerkt. In het beheerplan wordt ook opgenomen welke relaties het Natura 2000-gebied heeft met andere relevante plannen en regelgeving, waaronder gemeentelijke bestemmingsplannen. Daarnaast wordt in het beheerplan het bestaand gebruik van het gebied beschreven en getoetst aan de Natura 2000-doelen van het gebied, waaronder soms ook het gebruik dat in een bestemmingsplan is vastgelegd, maar dat mogelijk nog niet volledig ten uitvoer is gebracht. Het opstellen van een beheerplan is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag¹.

Rol van het bestemmingsplan in relatie tot het beschermen van natuur

Het bestemmingsplan is vanuit het oogpunt van de natuurwetgeving een belangrijk plan en vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening is het een belangrijk instrument voor de bescherming van gebieden die vallen onder de EHS en Natura 2000.

Gemeenten dienen in het kader van de planologische uitvoerbaarheid en het zorgvuldigheidsbeginsel in het bestemmingsplan op voorhand rekening te houden met de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Op grond van artikel 19j, lid 2 van de Natuurbeschermingswet 1998 (kortweg: NB-wet) moet een passende beoordeling worden gemaakt voor een plan dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied². Ook als een Natura 2000-gebied niet is gelegen binnen het gebied van het bestemmingsplan, zal bij de vaststelling van het bestemmingsplan de vraag naar eventuele gevolgen voor dat Natura 2000-gebied aan de orde moeten komen. Om te bezien wat de effecten zijn van het bestemmingsplan wordt een voortoets gedaan. Als uit deze voortoets blijkt dat het bestemmingsplan significante gevolgen kan hebben op het Natura 2000-gebied, dan moet een passende beoordeling worden gemaakt. De voortoets en eventueel de passende beoordeling worden als bijlage bij het bestemmingsplan gevoegd.

Niet alleen activiteiten in een Natura 2000-gebied kunnen invloed hebben op de staat van instandhouding van het gebied, ook activiteiten buiten het gebied kunnen de natuurwaarden in een gebied beïnvloeden. Dit wordt "externe werking" genoemd. Er bestaat geen ruimtelijke grens voor externe werking: bepalend zijn de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de soorten en habitattypen in het Natura 2000-gebied, ongeacht de afstand tot het beschermde gebied.

Gemeenten kunnen in hun bestemmingsplan invulling geven aan de bescherming van soorten en gebieden (EHS/Natura 2000) door een juiste begrenzing en bestemming en het stellen van passende voorschriften. Een bestemmingsplan kan op grond van de NB-wet alleen worden vastgesteld als de natuurlijke kenmerken van de desbetreffende Natura 2000-gebieden waarop het bestemmingsplan effect heeft, niet worden aangetast.

¹ Het bevoegd gezag is het Ministerie van EL&I, het Ministerie van I&M, het Ministerie van Defensie of één van de twaalf provincies.

² Als voor een bestemmingsplan een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, dan is vervolgens ook artikel 7.2a van de Wet milieubeheer van toepassing. Dit artikel bepaalt dat een milieueffectrapport wordt gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

Inhoud bestemmingsplan ten aanzien van natuurbescherming

Het bestemmingsplan is een belangrijk instrument vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening en tevens het toetsingskader voor het afgeven van omgevingsvergunningen. Het opnemen van EHS/Natura 2000-gebieden in bestemmingsplannen is verplicht vanuit de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het geeft duidelijkheid aan initiatiefnemers over wat wel en niet mogelijk zal zijn en dit verkleint de kans op vergunningaanvragen die niet passen binnen de NB-wet. Het is van belang om in de toelichting bij het bestemmingsplan eventuele planvoorschriften uit te leggen en keuzen die zijn gemaakt, te motiveren. In de plantoelichting kunnen daartoe bijvoorbeeld inventarisatierapporten, onderzoeksrapporten naar effecten en alternatieven, of milieुरapporten worden opgenomen.

Bij het opstellen of herzien van een bestemmingsplan zijn er verschillende aspecten waar de gemeente aandacht aan dient te geven ten aanzien van natuurbescherming.

De volgende punten zijn van belang:

- ▶ inventariseren van beschermde soorten en gebieden (zo nodig via veldonderzoek);
- ▶ adequaat begrenzen en bestemmen van beschermde gebieden dan wel leefgebieden van beschermde soorten (neem de grenzen uit het aanwijzingsbesluit over en geef bestemming "Natuur" of eventueel "Bos");
- ▶ opstellen van adequate voorschriften (met daarin vermeld welke handelingen wel of niet toelaatbaar zijn);
- ▶ toelichting bij bestemmingsplan (voor uitleg van voorschriften en verantwoording van keuzen).

Rollen en wettelijke bevoegdheden van de gemeente

De gemeente zal op verschillende manieren en vanuit verschillende rollen rekening moeten houden met de bescherming van natuur:

- ▶ initiatiefnemer (bijvoorbeeld bij het opstellen van een bestemmingsplan);
- ▶ vergunningverlener (bijvoorbeeld de omgevingsvergunning);
- ▶ beheerder (beheer en onderhoud van de openbare ruimte);
- ▶ handhaver (houden van toezicht op voorschriften uit vergunningen, bestemmingsplannen en eventueel Natura 2000-beheerplannen).

Met betrekking tot de vergunningverlening is in de meeste gevallen in de NB-wet Gedeputeerde Staten aangemerkt als vergunningverlener; in enkele specifieke gevallen is dit de Minister van EL&I (zie hiervoor het Besluit Vergunningen Natuurbeschermingswet 1998).

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in werking getreden. De NB-wet haakt aan bij de Wabo en dat betekent dat vergunningverlening in het kader van de NB-wet via het Wabo-traject kan lopen (dit is dus niet verplicht). Op basis van de Wabo kan via het OmgevingsLoket Online (OLO) een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Een aanvraag komt dan meestal binnen bij de gemeente als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en die zal bij het bevoegd gezag voor de NB-wet moeten nagaan of een verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) voor de omgevingsvergunning kan worden verleend. Dit betekent dat het bevoegd gezag voor de NB-wet in plaats van een aparte vergunning een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) moet afgeven aan de gemeente, voordat de gemeente de omgevingsvergunning kan verlenen (art. 2.27 Wabo). Het NB-wet bevoegd gezag kan bij de vvgb voorschriften geven die het bevoegd gezag aan de omgevingsvergunning moet verbinden. Als het bevoegd gezag voor de NB-wet de vvgb weigert, kan de gemeente de gevraagde omgevingsvergunning niet verlenen (art. 2.20a Wabo). Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning draagt zorg voor de handhaving van de omgevingsvergunning.

In de NB-wet is bepaald dat voor alle Natura 2000-gebieden beheerplannen worden opgesteld. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt in de meeste gevallen bij Gedeputeerde Staten. In bepaalde gevallen ligt de verantwoordelijkheid bij de Minister van EL&I, de Minister van Defensie of de Minister van I&M. Een pdf met een overzicht van deze voortouwnemers per Natura 2000-gebied is te vinden via <http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/contactpersonenlijst.aspx>

Gemeenten worden betrokken bij het opstellen van de Natura 2000-beheerplannen.

In het beheerplan worden immers activiteiten gereguleerd van gemeenten en hun inwoners.