

## Verslag gesprek met Wouter van Heusden – Dienst Landelijk Gebied (DLG)

- 25 februari 2010, kantoor DLG, Utrecht -

Onderwerp: procedurele en inhoudelijke aspecten wat betreft de bescherming van de Steenuil in de FF-wet.

Aanleiding: zie notitie **STONE en de Flora & Faunawet** d.d. 230210

Samengevat in de belangrijkste vragen:

1. Recente en komende wijzigingen in procedures rond aanvragen en verlenen van ontheffingen c.q. vergunningen bij ruimtelijke plannen en rond bezwaarprocedures.
2. Mogelijkheden voor functionele bescherming van de SU d.m.v. mitigerende en compenserende maatregelen.

### Ad 1. Procedurele aspecten

#### Vooraf:

*Bij ruimtelijke ontwikkelingen als de aanleg van een nieuwe woonwijk hoeft geen ontheffing voor mogelijke overtreding van art. 11 van de FF-wet meer te worden aangevraagd (belang is niet genoemd in de Vogelrichtlijn; Nederland heeft deze te ruim geïnterpreteerd bij het opstellen van de FF-wet). Is er wel een in de VR genoemd belang (bv. veiligheid bij uiterwaardprojecten) → wel ontheffing ex art 75 van de FF-wet nodig. Vallen daarmee aan initiatiefnemers van ruimtelijke meer vrijheden, c.q. verantwoordelijkheden toe? Dat lijkt wel zo: voorheen werd door LNV alleen dan een ontheffing verleend als er een deugdelijk compensatieplan lag. Nu er geen ontheffingsaanvraag hoeft te komen, is er ook geen noodzaak meer tot zo'n deugdelijk compensatieplan. Initiatiefnemer blijft echter wel gehouden te werken in de geest van het gestelde in de FF-wet, dus rekening te houden met de aanwezigheid van beschermde soorten.*

- In de huidige situatie hebben de regiokantoren van DLG, al dan niet samen met Dienst Regelingen (DR) namens LNV vooroverleg met initiatiefnemers. Deze worden onverminderd geacht eventuele of dreigende schade aan beschermde natuurwaarden, i.c. nestlocatie en leefgebied van de Steenuil te voorkomen door een combi van mitigerende en compenserende maatregelen. Die moeten ze dan wel geïnventariseerd hebben. Aanvrager kan LNV in een volgend stadium vragen of de opgenomen maatregelen voldoende zijn. Indien dat het geval is krijgt hij een zgn. 'positieve afwijzing'; hij is dan nl. niet in overtreding. Als aanvrager/initiatiefnemer aldus het spel goed speelt verkleint hij de risico's op handhaving in een latere fase van het project. Meer en meer verantwoordelijkheid voor een goede gang van zaken komt bij de aanvrager terecht.

**NB.** *De natuurbescherming heeft er belang bij dat het overleg tussen LNV en initiatiefnemer soepel verloopt omdat het zo de aanvrager mogelijk wordt gemaakt zijn verantwoordelijkheid te nemen. De kans wordt zo kleiner dat een project als gevolg van bv. een 'onverwacht' aanwezige Steenuil moet worden stilgelegd, met alle commotie in de media en/of een negatieve pers voor de natuurbescherming van dien.*

Behalve een huidige is er ook een nabij-toekomstige situatie. Vanaf 1 juli a.s. zullen initiatiefnemers nl. een zgn. 'Omgevingsvergunning' moeten aanvragen bij de gemeente waar de voorgenomen activiteit gaat plaats vinden. Dat geldt zowel voor bv. bewoners van het platteland die een schuur op hun erf willen aanpassen of slopen als voor projectontwikkelaars of gemeenten die een nieuwe woonwijk tot ontwikkeling willen brengen. Deze beleidswijziging (één loket voor benodigde vergunningen en aanvragen) is een uitvloeisel van de Evaluatie Natuurwetgeving uit 2008; daarin werden vereenvoudiging van procedures en decentralisatie van bevoegdheden voorgesteld. Dat geldt dus ook de bevoegdheden inzake de FF-wet. De veranderingen vinden vorm in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO). De gemeente is de spil in deze nieuwe procedure. De initiatiefnemer doet een aanvraag bij diens gemeente. De Gemeente op haar beurt is verplicht bij LNV te vragen om een Verklaring van geen Bedenkingen (Vvgb). Daarbij dienen de volgende stappen te worden doorlopen (zie ook: <http://www.Vvgb-lnv.nl> )

## Stappen in de aanvraag om een Vvgb

Voordat een Vvgb door LNV wordt afgegeven, moeten er meerdere fasen zijn doorlopen. Elke fase heeft een werkwijze en een termijn.

- 1) Vooroverleg
- 2) Verzoek Vvgb
- 3) Beoordeling en besluitvorming
- 4) Beroep tegen de omgevingsvergunning
- 5) Handhaving

Deze werkwijze moet garantie gaan bieden dat het spel goed wordt gespeeld. Heeft een aanvrager/initiatiefnemer eenmaal een Vvgb dan kan hij deze bij controle aan derden tonen.

Er zijn, zoals uit het stappenschema blijkt, mogelijkheden voor Beroep & Handhaving:

### **Beroep en Handhaving**

*Als er een beroep wordt ingesteld tegen de omgevingsvergunning, is de gemeente het bevoegde gezag om het beroep te behandelen. Dit geldt ook voor de onderdelen van de omgevingsvergunning waarvoor een Vvgb is afgegeven. Als opsteller van de Vvgb is LNV bereid om de gemeente te adviseren bij een beroepszaak. Een verzoek tot advisering biedt de gemeente samen met de betreffende stukken aan via het Omgevingsloket online.*

*De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving dat het project conform de omgevingsvergunning inclusief Vvgb wordt uitgevoerd. Bij overtreding van de omgevingsvergunning is de gemeente de eerst aangewezen om handhavend op te treden.*

*LNV kan een handhavingverzoek indienen bij de gemeente. LNV zal dit bijvoorbeeld doen wanneer zij constateert dat op het grondgebied van de gemeente activiteiten worden uitgevoerd die in strijd zijn met de omgevingsvergunning waarbij beschermde planten- of diersoorten in het kader van de Flora – en faunawet ernstig worden geschaad.*

Uit het voorgaande blijkt m.i. dat LNV ondanks de centrale positie van gemeenten in deze nieuwe procedure een cruciale rol zal blijven spelen, of dat zal willen doen. Het is afwachten wat er in de praktijk van terecht komt. Zullen overheden elkaar adequaat aan de regels houden? Is het zo dat een gemeente straks haar eigen projecten tegen het licht moet houden (het voorbeeld van de keurslager die zijn eigen vlees keurt)? Heeft een gemiddelde gemeente voldoende kennis en capaciteit in huis? De rol van LNV/DLG tendeert meer naar die van adviseur.

Op dit moment wordt op verscheidene plekken nagedacht hoe ieders (nieuwe) verantwoordelijkheid het beste kan worden ingevuld.

Zo ook bij LNV/DLG.

In gesprek met Wouter kwamen m.b.t. tot 'omgaan met de SU' bij grote en kleinere ingrepen de volgende zaken aan de orde:

- In lijn met onze eigen opvatting maakt DLG een onderscheid tussen kleinere ingrepen op de schaal van een erf en grotere ingrepen op landschapsschaal; bij de laatste zijn doorgaans meer SU-territoria betrokken. De grens wordt gelegd bij initiatiefnemers met en zonder een nummer bij de Kamer van Koophandel.
- Voor de 1<sup>e</sup> categorie (ingrepen bij particulieren) is LNV bezig met de ontwikkeling van een 'risicowijzer'. Deze is in concept klaar. Afgesproken is dat de Maatregelencatalogus en ook de nog te publiceren Erfwijzer aan deze risicowijzer zullen worden gehangen teneinde initiatiefnemers te voeden met ideeën voor SU-positieve maatregelen. Dit sluit m.i. naadloos aan bij onze opvatting hoe door direct contact van (locale) SU-beschermers met de particuliere initiatiefnemer met behulp van genoemde hulpmiddelen gezocht kan worden naar bij de situatie passende oplossingsmaatregelen.

- Voor beide categorieën denkt DLG aan de ontwikkeling van factsheets voor de prioritaire soorten, zoals de SU. Hoe komt men aan gegevens (Gegevens Autoriteit Natuur); wat zijn cruciale do's en dont's in het streven naar bescherming c.q. ontwikkeling van goed SU-leefgebied? Ook hierbij zijn ideeën cf. Maatregelencatalogus en Erfwijzer van nut; bij de ingrepen die de schaal van het particuliere erf te boven gaan moeten de aanbevolen individuele maatregelen (op het vlak van nestgelegenheid, voedsel resp. veiligheid) echter in een goede onderlinge samenhang in een ruimtelijke context worden gezien.
- Ook denkt LNV/DLG aan de ontwikkeling van een SU-protocol (een documentje van ca. 4 pagina's) naar het voorbeeld van het Vleermuisprotocol. Laatste is door het Netwerk van Groene Bureaus (<http://www.netwerkgroenebureaus.nl/>) omarmd als kwaliteitsnorm voor de aanpak en invulling van hun onderzoek ten behoeve van FF-wetgevallen. Het SU-protocol zou moeten dienen als basis voor advisering, zowel intern bij DLG als richting aanvragers; zou na enige tijd moeten worden geëvalueerd op nut/buikbaarheid in de praktijk.
- Het is de bedoeling dat de AID gaat controleren of de maatregelen die zijn overeengekomen in de Vvvgb ook worden uitgevoerd; DLG kan projecten aanbieden waar handhaving wellicht nodig is als uitvoering niet cf. de afspraken geschiedt. Dat geldt zowel voor de kleine particuliere projecten op de schaal van het erf als voor de ruimtelijke projecten op de schaal van het landschap.
- SU is een van de 'tussen de wal en het schip-soorten'. Wel met een ferme individuele beschermingsstatus in het kader van de FF-wet, maar niet speciaal beschermd in Natura-2000 verband of EHS-gebieden, evenmin in Programma Beheer (of hooguit uiterst impliciet in bepaalde landschapspakketten), DUS grotendeels afhankelijk van de ontwikkelingen in het ('witte') landelijke gebied voor het voortbestaan van vitale populaties. De oude pakketten Programma Beheer krijgen weliswaar kwaliteitsklassen, maar de SU heeft daarmee nog geen 'positie' in het PB.
- 🚧 **Al met al:** Bij particuliere aanvragen zou voorlichting op basis van Maatregelencatalogus en Erfwijzer moeten volstaan; het bovengenoemde stappenplan kan als leidraad op de achtergrond dienen. Bij grotere ruimtelijke ingrepen zou een zwaardere procedure cf. het zelfde stappenplan het uitgangspunt moeten zijn, met daarin controle op gemaakte afspraken.

***NB.** Mij is nog niet duidelijk geworden of de nieuwe procedures voldoende aanknopingspunten bieden voor inbreng van individuele beschermers of groepen. Het lijkt er op dat LNV vooral via voorlichting en advisering tracht te bewerkstelligen dat de verplichtingen ex FF-wet door initiatiefnemers worden nageleefd. Het is aan de initiatiefnemer wat hij in de praktijk wel/niet doet. Misschien moeten we daar niet al te zenuwachtig over zijn: hem wacht het risico van handhaving/stil leggen van het project mocht hij in gebreke blijven. Binnen zekere grenzen zal de AID daar een taak in hebben (steekproeven, verdachte zaken aangereikt door DLG?). Voor het overige zal LNV reageren op signalen uit de samenleving ('piepen en reageren') en op verzoeken om bestuurrechtelijke handhaving. LNV zal een en ander dan moeten voorleggen bij de betrokken gemeente.*

## **Ad 2. Inhoudelijke aspecten**

- 🚧 Er zijn vele aan de werking van de FF-wet onderhevige ruimtelijke projecten waar leefgebied van de SU (soms verscheidene territoria) gedoemd is te verdwijnen. Wat het gezamenlijke, gecumuleerde effect is voor de Nederlandse of regionale SU-populatie(s) als geheel is onduidelijk. DLG-west houdt op nog eenvoudige wijze in GIS bij welke ontwikkelingen waar spelen. Zo komt het aantal bedreigde SU-territoria in beeld; deze aanpak zou wellicht kunnen worden opgeschaald naar landelijk niveau. Te verwachten valt dat met enkele jaren zal moeten worden geëvalueerd wat de FF-wet heeft betekend voor de bescherming van prioritaire soorten, waaronder de Steenuil.

- ✚ Over monitoring van effecten van compenserende maatregelen bestaan vage wensen, geen concrete ideeën.
- ✚ Bij de FF-wet gaat het er om dat de 'gunstige staat van instandhouding' van de SU wordt gewaarborgd. Dit begrip wordt uitgelegd als stabiele regionale populaties, die tegen een stootje of incidentele gebeurtenis (sneeuwrijke winter bv.) bestand zijn. Een welgekozen pakket van mitigerende en compenserende maatregelen zou een bepaalde teruggang in het aantal broedparen in een gebied, ontstaan als gevolg van een ruimtelijke ingreep, moeten kunnen opvangen door na een dip als gevolg van de uitgevoerde ruimtelijke plannen na een aantal jaren weer op het oude peil uit te komen. De beïnvloede populatie dient haar veerkracht om zo te zeggen te behouden. Tot zover het uitgangspunt.
- ✚ Voor wat betreft de inhoudelijke invulling van het vorige punt denkt DLG aan het verbeteren van de kwaliteit van naastliggende gebieden. Een soort leefgebiedenbenadering voor de Steenuil, waar ook andere aan kleinschalig (agrarisch) landschap gebonden soorten bij kunnen meeliften. Als dat lukt wordt op Brussels niveau ws. voldoende gedaan aan instandhoudingsdoelen. Het mooiste zou zij als de inrichting van het vervangende leefgebied vanwege de benodigde ontwikkeltijd 'pro-actief' (d.w.z. vóór de ruimtelijke ingreep waarvoor het nieuwe gebied ter compensatie wordt ingericht) zou kunnen gebeuren in een actie van enkele gemeenten te zamen of onder regie van de provincie. Er lijkt voldoende kennis aanwezig van de ecologie van de Steenuil (territorium trouw, actieradius/territoriumgrootte, fouragegedrag, dispersieafstand jonge vogels etc.) om zo'n vervangend gebied in te richten met de juiste configuratie van maatregelen. Als nieuwe gebieden direct aansluiten op het plangebied kunnen nieuwe geschikte plekken relatief gemakkelijk door individuen afkomstig uit dat plangebied worden bevolkt. Belangrijkste knelpunten lijken beschikbare fysieke ruimte, ontwikkelingsduur en organisatie van het beheer. Of de werkelijk optredende effecten sporen met de verwachtingen zal moeten worden onderzocht.

### **Tot slot**

De procedures mogen veranderen, de inhoudelijke vragen over hoe de bescherming van prioritaire soorten het best kan worden ingevuld blijven hetzelfde. Voor kleine activiteiten kan direct worden geput uit de in dit verslag genoemde hulpmiddelen. In het geval van grootschaliger ruimtelijke plannen lijkt voor een soort als de Steenuil compensatie van verloren broedgelegenheid en leefgebied in principe het best op gebiedsniveau te kunnen worden vormgegeven, ondersteund door heldere procedures. De gemeente, als spil in het circus van de omgevingsvergunning van aanvraagloket tot uitvoerder, LNV als adviseur en de aanvrager/initiatiefnemer hebben een heldere rol. Afgewacht moet worden hoe zij die waarmaken. In afhankelijkheid daarvan is er nog steeds ook een rol voor de beschermer.

Utrecht, 260210

jvdl