

## De Gemeentestem, De Flora- en faunawet en de gevolgen voor de bestemmingsplanpraktijk

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Vindplaats:</b>	Gst. 2002-7175, 1	<b>Bijgewerkt tot:</b>	29-11-2002
<b>Auteur:</b>	Mr W.R. van der Velde, mr J. van der Velde <sup>[*]</sup>		

### De Flora- en faunawet en de gevolgen voor de bestemmingsplanpraktijk

Op 1 april 2002 is de Flora- en faunawet (FF-wet) in werking getreden [\[1\]](#). De FF-wet biedt het juridische kader voor de bescherming van dier- en plantensoorten in Nederland en vervangt een aantal verouderde wetten op dit gebied, waaronder de Vogelwet 1936 en belangrijke delen van de Natuurbeschermingswet 1967 (verder: Nb-wet) [\[2\]](#). De FF-wet bevat de implementatie van de soortenbeschermingsbepalingen van de Vogel [\[3\]](#) - en Habitatrichtlijn [\[4\]](#). Voorheen waren deze Europeesrechtelijke soortenbeschermingsbepalingen in de Nederlandse rechtsorde geïmplementeerd in de wetten, die thans door de FF-wet zijn vervangen.

#### 1 Inleiding

In dit artikel zullen wij bezien wat de gevolgen zijn van de FF-wet voor de bestemmingsplanpraktijk. Op het eerste gezicht lijken die gevolgen afwezig. De FF-wet kent slechts bevoegdheden toe aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (verder: de Minister) en aan de Colleges van Gedeputeerde Staten. Het gemeentebestuur lijkt in de FF-wet geen rol te spelen. Bij nadere bestudering van de FF-wet en de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: AbRS) over de oude soortenbeschermingsbepalingen van de Nb-wet blijkt echter dat gemeenten, met name bij de vaststelling van bestemmingsplannen, rekening zullen moeten houden met de soortenbeschermingsbepalingen van de FF-wet.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat over de achtergrond en systematiek van de FF-wet. Gelet op het onderwerp van dit artikel blijven de bepalingen over de jacht, de bestrijding van schade en de bescherming van uitheemse dier- en plantensoorten buiten beschouwing [\[5\]](#). In hoofdstuk 3 gaan wij na wat de juridische relatie is tussen enerzijds de soortenbeschermingsbepalingen van de FF-wet en anderzijds het ruimtelijke-ordeningstraject. In hoofdstuk 4 tenslotte zullen wij ingaan op de vraag op welke concrete wijze het gemeentebestuur in de (bestemmingsplan)praktijk met de FF-wet rekening kan houden.

#### 2 Achtergrond en systematiek van de FF-wet

##### Gebieds- en soortenbescherming

In het omgevingsrecht wordt van oudsher onderscheid gemaakt tussen gebieds- en soortenbescherming. Maatregelen op het terrein van de gebiedsbescherming beogen grote(re) gebieden te beschermen, bijvoorbeeld vanwege het voorkomen van bijzondere ecosystemen of omdat het gaat om bijzondere leefgebieden (habitats) voor bepaalde dier- of plantensoorten. De maatregelen op het gebied van de soortenbescherming hebben steeds het oog op de bescherming van één specifieke dier- of plantensoort, los van de vraag waar die dier- of plantensoort voorkomt.

In de literatuur en jurisprudentie gaat de meeste aandacht uit naar gebiedsbeschermende maatregelen [\[6\]](#). Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat het de Nederlandse overheid na tientallen jaren nog steeds niet is gelukt om de gebiedsbeschermende bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn op juiste wijze in de Nederlandse rechtsorde te implementeren [\[7\]](#). Daardoor bestaat veel onduidelijkheid over de strekking en

(rechtstreekse) werking van de gebiedsbeschermende bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, hetgeen uiteraard voor de nodige jurisprudentie zorgt [\[8\]](#). Hopelijk komt aan deze onduidelijkheid een einde wanneer de nieuwe Natuurbeschermingswet 1998 [\[9\]](#) in werking treedt. Dan zullen zowel de gebiedsbeschermingsbepalingen als de soortenbeschermingsbepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland correct en overzichtelijk zijn geïmplementeerd: de gebiedsbescherming wordt geregeld in de Natuurbeschermingswet 1998, de soortenbescherming in de FF-wet.

Met betrekking tot de soortenbeschermingsbepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt algemeen aangenomen dat deze, anders dan de gebiedsbescherming, wel correct in Nederland zijn geïmplementeerd; voorheen in de Nb-wet, de Vogelwet en de Jachtwet en thans in de FF-wet. Ten aanzien van de soortenbeschermingsbepalingen hebben de Vogel- en Habitatrichtlijn dus geen directe werking meer [\[10\]](#), tenzij onverhoopt zou blijken dat de FF-wet toch geen juiste implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn zou zijn. Die kans lijkt niet groot, omdat bijvoorbeeld de ontheffingscriteria van de FF-wet vrijwel letterlijk uit de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn overgenomen.

Bij de soortenbescherming kan dus in beginsel worden volstaan met het raadplegen van de Nederlandse wetgeving, dat wil zeggen de FF-wet. De soortenbeschermingsbepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn zullen hooguit dienst doen bij de interpretatie van begrippen uit de FF-wet.

### Het systeem van de FF-wet in het kort

In en krachtens de artikelen 3 t/m 6 van de FF-wet is een groot aantal inheemse beschermde dier- en plantensoorten aangewezen.

De artikelen 8 t/m 18 van de FF-wet bevatten algemene en meer specifieke verboden ten aanzien van beschermde dier- en plantensoorten. Het komt er op neer dat nagenoeg ieder handeling die beschermde dier- en plantensoorten kan verontrusten of beschadigen verboden is.

In de artikelen 60 t/m 75 FF-wet, en daarop gebaseerde besluiten, wordt vermeld onder welke voorwaarden en met het oog op welke belangen ontheffing kan worden verkregen van de hiervoor genoemde verboden.

Tot slot is voor het onderwerp van dit artikel van belang om te wijzen op de beschermde leefomgeving (artikelen 19 t/m 28 FF-wet). De door g.s. aan te wijzen beschermde leefomgeving houdt het midden tussen gebieds- en soortenbescherming en is eigenlijk een vreemde eend in de bijt van de FF-wet.

Wij zullen deze systematiek hierna nader toelichten.

### Aanwijzing van beschermde soorten

De systematiek van aanwijzing van beschermde dier- en plantensoorten in de FF-wet verschilt wezenlijk van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De krachtens deze richtlijnen te beschermen dier- en plantensoorten zijn met naam opgenomen in bij de richtlijnen behorende bijlagen [\[11\]](#). Datzelfde systeem werd voorheen gehanteerd voor de aanwijzing van beschermde dier- en plantensoorten krachtens de Nb-wet [\[12\]](#). Onder de FF-wet is de aanwijzing van beschermde soorten aanzienlijk ingewikkelder geregeld; deels in de wet zelf en deels in het Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet (verder: Aanwijzingsbesluit) [\[13\]](#). Dit besluit wijst overigens niet alleen dier- en plantensoorten aan, maar zondert tevens een aantal soorten uit. De titel van het Aanwijzingsbesluit dekt dus niet helemaal de inhoud.

Blijkens de parlementaire geschiedenis is er veel gesproken over de aanwijzing van beschermde diersoorten. Daarbij ging het merkwaardigerwijs niet zozeer om de vraag welke soorten bescherming behoeven, maar veeleer om de vraag hoe de aanwijzingen wetstechnisch geregeld moest worden. Zo werd er wel voor gepleit om veel meer aangewezen soorten in de wet zelf op te nemen, of in een bijlage. Dit deed de Minister in de Memorie van Antwoord verzuchten dat hij het weinig zinvol achtte om bijvoorbeeld bromvliegen uit kracht van wet aan te wijzen als beschermde inheemse diersoort [\[14\]](#).

De volgende dier- en plantensoorten zijn in of krachtens de FF-wet aangewezen als inheemse beschermde soort:

- Alle van nature in Nederland voorkomende zoogdieren, met uitzondering van de zwarte rat, de bruine rat, de huismuis [\[15\]](#) en, voor zover zij gedomesticeerd zijn, de bunzing, het konijn en het varken [\[16\]](#) .
- Alle van nature op het Europese grondgebied van de Lid-Staten van de Europese Unie voorkomende vogels [\[17\]](#) , met uitzondering van de grauwe gans, de Europese kanarie, de rotsduif en de wilde eend, voor zover deze gedomesticeerd zijn [\[18\]](#) .
- Alle van nature in Nederland voorkomende soorten amfibieën en reptielen [\[19\]](#) .
- Alle van nature in Nederland voorkomende soorten vissen, met uitzondering van de soorten waarop de Visserijwet 1963 van toepassing is [\[20\]](#) .
- De kreeftachtigen, kevers, dagvlinders, mieren en slakken die zijn vermeld in Bijlage 2 bij het Aanwijzingsbesluit [\[21\]](#) .
- De bij ministeriële regeling aangewezen diersoorten [\[22\]](#) .
- De plantensoorten [\[23\]](#) die zijn vermeld in Bijlage 1 bij het Aanwijzingsbesluit [\[24\]](#) .
- De bij ministeriële regeling aangewezen plantensoorten [\[25\]](#) .

Om de gebruiker van de wet tegemoet te komen, bepaalt artikel 4 lid 4 FF-wet dat de Minister in de Staatscourant bekend maakt welke soorten vallen onder de in artikel 4 lid 1 FF-wet genoemde categorieën [\[26\]](#) . Dit zijn de soorten die categoriaal zijn aangewezen en dus niet de soorten die met name op een andere lijst zijn vermeld, bijvoorbeeld op een bijlage bij het Aanwijzingsbesluit. Deze bekendmakingslijst bevat een indrukwekkende opsomming van de kennelijk in Nederland voorkomende fauna. De bekendmakingslijst is overigens zuiver informatief van aard en dus niet bindend [\[27\]](#) . Indien een diersoort per abuis niet is vermeld op de bekendmakingslijst, maar wel valt in een van de categorieën van artikel 4 lid 1 FF-wet, dan geldt die soort als inheemse beschermde diersoort.

Het is van belang te realiseren dat de Nederlands wetgever veel meer diersoorten tot beschermde diersoort heeft verklaard, dan uit hoofde van Habitatrictlijn noodzakelijk is. Voor een overzicht van de beschermde dier- en plantensoorten kan dus niet worden volstaan met kennisneming van de desbetreffende bijlagen bij de Habitatrictlijn. Bovendien krijgen veel zoogdieren met de FF-wet voor het eerst een beschermde status, die zij voorheen krachtens de Nb- wet niet hadden. Zo zijn veel voorkomende soorten als de mol en het - in het wild levende - konijn sinds 1 april 2002 in Nederland een beschermde diersoort terwijl zij niet beschermd waren onder het regime van de Nb-wet waren en niet voorkomen in Bijlage IV van de Habitatrictlijn.

Tot slot moet worden gewezen op artikel 7 van de FF-wet. Dit artikel biedt de basis voor het opstellen van de zogenoemde Rode Lijsten. Deze lijsten bevatten opsommingen van met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende soorten. De Rode Lijsten werden en worden in de praktijk veelvuldig geraadpleegd, maar hadden tot 1 april 2002 geen duidelijke wettelijke basis [\[28\]](#) . Met betrekking tot Rode-lijstsoorten bestaat volgens de Minister behoefte aan actieve bescherming naast, of zelfs onafhankelijk van, passieve bescherming. In de meeste gevallen zullen Rode-lijstsoorten ook worden aangewezen als beschermde inheemse soort. Voor vogels en zoogdieren volgt dit reeds uit artikel 4 lid 1 van de FF-wet [\[29\]](#) .

Alles overziend moet worden geconcludeerd dat vrijwel de gehele Nederlandse fauna (inclusief vogels) en een groot deel van de flora sinds 1 april 2002 een beschermde status heeft.

### **De verbodsbepalingen**

In de artikelen 8 t/m 18 van de FF-wet worden vrijwel alle handelingen die schadelijk kunnen zijn voor beschermde inheemse dier- en plantensoorten verboden. Zo is het bijvoorbeeld verboden om beschermde inheemse planten te plukken (artikel 8), beschermde inheemse dieren te doden of te verwonden (artikel 9), hun nesten, holen of rustplaatsen weg te nemen of te verstoren (artikel 11) en ook het rapen van eieren van

beschermde diersoorten is niet toegestaan (artikel 12). Het meest algemene en verstrekkende verbod is opgenomen in artikel 10 van de FF-wet. Op grond van dit artikel is het verboden om beschermde inheemse dieren opzettelijk te verontrusten.

Volgens de memorie van toelichting zijn deze verbodsbepalingen ontleend aan de bestaande wetgeving en aan internationale verplichtingen met betrekking tot de bescherming van soorten [\[30\]](#). Wij moeten echter constateren dat met name het zeer ruim geformuleerde artikel 10 - dat iedere opzettelijke verontrusting verbiedt - verder lijkt te gaan dan de Vogel- en Habitatrichtlijn voorschrijven. Artikel 5 van de Vogelrichtlijn verplicht de Lid-Staten wat dit specifieke verbod betreft namelijk 'slechts' tot het opnemen van een verbodsbepaling om beschermde vogels 'met name gedurende de broedperiode opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is'. En krachtens artikel 12 van de Habitatrichtlijn zijn de Lid-Staten gehouden om ten aanzien van de in Bijlage IV genoemde soorten een verbod in te stellen op 'het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek'.

Van beperkingen die de bepalingen uit de richtlijnen kenmerken, is in het algemene verstoringsverbod van artikel 10 FF-wet niets terug te vinden. Het lijkt erop dat de wetgever iets te enthousiast te werk is gegaan. Door de combinatie van enerzijds het grote aantal beschermde diersoorten en anderzijds het ongeclausuleerd geformuleerde verbod van artikel 10 FF-wet levert een onschuldige zondagmiddagwandeling in het bos naar de letter van de wet al snel een economisch delict op met een maximum geldboete van vele duizenden euro's of zes maanden hechtenis [\[31\]](#). In de nota naar aanleiding van het eindverslag geeft de Minister aan dat het zijns inziens de voorkeur verdient om het aan de praktijk over te laten in hoeverre zal worden opgetreden tegen overtredingen van de wettelijke bepalingen. Het strafrechtelijke opportunitiebeginsel biedt die mogelijkheid. De Minister verwacht niet dat incidentele verstoringen van nesten en holen als gevolg van bijvoorbeeld landbouwwerkzaamheden in de praktijk tot vervolging zullen leiden [\[32\]](#). Veel (rechts)zekerheid brengt een dergelijke benadering natuurlijk niet. Bovendien is de uitvoeringspraktijk niet alleen strafrechtelijk, maar natuurlijk vooral bestuursrechtelijk van aard. In die praktijk zal zich onder de FF-wet vaak de vraag voordoen of voor iedere opzettelijke verstoring van een beschermde diersoort, ook bijvoorbeeld een mol, konijn, merel of huismus, een ontheffing (zie hierna) moet worden gevraagd. Dat zal naar onze mening in zijn algemeenheid niet het geval kunnen zijn. Tot slot kan men zich afvragen wat de zin is van een wettelijke norm die zo ruim is, dat hij in de praktijk nauwelijks handhaafbaar zal zijn.

## Ontheffingen

De FF-wet kent een aantal min of meer specifieke mogelijkheden om ontheffing te verlenen van een of meer van de in de wet genoemde verboden. Zo is bijvoorbeeld ontheffing mogelijk voor het rapen van kievietseieren (artikel 60) en voor de jacht in het belang van de volksgezondheid of ter voorkoming van (landbouw)schade (artikel 68). Daarnaast kent het Besluit vrijstelling beschermde dieren- en plantensoorten [\[33\]](#) (verder: Vrijstellingsbesluit) een aantal bijzondere vrijstellingen.

Artikel 75 lid 3 FF-wet geeft een algemene ontheffingsbevoegdheid: de Minister kan ontheffing verlenen van de belangrijkste verboden in de FF-wet, indien niet een andere, meer specifieke, ontheffingsmogelijkheid bestaat [\[34\]](#). Dit is van belang indien bijvoorbeeld in een plangebied van een uitbreidingslocatie of een wegtracé beschermde dier- of plantensoorten voorkomen, dan wel nesten, holen e.d. van beschermde diersoorten. In dat geval zal in verband met de verstoring daarvan ontheffing van de Minister moeten worden verkregen.

## Het oorspronkelijke ontheffingenregime

Voor het verlenen van een ontheffing ex artikel 75 lid 3 FF-wet stelde het oorspronkelijke vierde lid drie cumulatieve voorwaarden [\[35\]](#):

- Er bestaat geen andere bevredigende oplossing;
- Er wordt geen afbreuk gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort;
- Ontheffing wordt verleend ten behoeve van een van de belangen die zijn genoemd in artikel 75 lid 4 FF-

wet (bijvoorbeeld onderwijs en repopulatie) of in artikel 2 van het Vrijstellingsbesluit. De voor de RO-praktijk belangrijkste ontheffingsgrond zal waarschijnlijk zijn: 'dwingende redenen van groot openbaar belang'<sup>[36]</sup>, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten, met dien verstande dat vanwege dit belang geen ontheffing of vrijstelling kan worden verleend ten aanzien van beschermde vogels'<sup>[37]</sup>.

In haar uitspraak van 27 april 2000<sup>[38]</sup> over de wilde hamster op het terrein van het grensoverschrijdend bedrijventerrein in Limburg heeft de AbRS een principiële en verstrekkende standpunt ingenomen over het criterium 'geen andere bevredigende oplossing'. Daarbij gaat het volgens de AbRS niet om de vraag of de gekozen locatie voor een bepaald project de meest geschikte is, maar om de vraag of er geen andere oplossing bestaat voor het project. Zo had de Minister in die zaak volgens de Afdeling moeten bezien of er een andere bevredigende oplossing zou zijn voor het voorzien in uitbreiding van de werkgelegenheid in de regio Heerlen-Aken, waarbij rekening zou worden gehouden met het doel van de Nb-wet.

Mede door deze uitspraak is de wetgever, al vóór de inwerkingtreding van de FF-wet, tot het inzicht gekomen dat wel een zeer zwaar toetsingskader is gecreëerd voor vele alledaagse dier- en plantensoorten. Immers, waar deze criteria krachtens de Habitatrichtlijn alleen gelden voor Bijlage IV soorten, zouden zij krachtens de FF-wet in Nederland van toepassing zijn op alle beschermde diersoorten, zoals bijvoorbeeld ook de veldmuis en de mol.

### Het ontheffingenregime sinds 1 juli 2002

Om die reden is artikel 75 van de FF-wet vrijwel onmiddellijk na de inwerkingtreding gewijzigd<sup>[39]</sup>. In de huidige regeling wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds soorten van Bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, beschermde vogelsoorten (ex artikel 4 lid 1 sub b FF-wet) en eventueel bij AMvB aan te wijzen soorten en anderzijds alle andere beschermde dier- en plantensoorten. Voor de eerstgenoemde categorieën gelden nog steeds de drie hiervoor genoemde ontheffingscriteria (artikel 75 lid 5 FF-wet). Voor deze soorten geldt dus een streng beschermingsregime, dat overeenkomt met de voorwaarden uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Voor alle andere beschermde soorten geldt slechts het criterium dat geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige instandhouding van de soort (artikel 75 lid 4 FF-wet). Een onderzoek naar andere bevredigende oplossingen kan bij het verlenen van ontheffing voor deze soorten dus achterwege blijven en bovendien is het verlenen van ontheffing voor deze soorten niet meer gebonden aan een van de in de wet of het Vrijstellingsbesluit genoemde belangen. Onder de gewijzigde FF-wet zijn dus alle dieren beschermd, maar sommige zijn meer beschermd dan anderen. Hierdoor is overigens een regeling ontstaan op grond waarvan voor talloze soorten in geval van 'verstoring' een ontheffing is vereist, die in de praktijk altijd zal moeten worden verleend. Bij het verstoren van één of meer konijnen, mollen of andere veel voorkomende soorten zal immers niet snel de gunstige staat van instandhouding van de soort in gevaar komen.

### Beperkte ontheffingsmogelijkheden voor vogels

Tot slot noemen wij in dit verband het in de praktijk al veelvuldig gesignaleerde probleem dat met toepassing van artikel 75 géén ontheffing kan worden verleend voor het verstoren van vogels op grond van de ontheffingsgrond 'dwingende redenen van groot openbaar belang.'<sup>[40]</sup> De FF-wet kent deze mogelijkheid niet om de eenvoudige reden dat ook de Vogelrichtlijn niet toelaat dat op deze grond ontheffing wordt verleend voor het verstoren van vogels. Dit zal in de praktijk tot onwerkbare situaties leiden. Bij vrijwel ieder (infrastructureel) werk van enige omvang zullen immers al snel vogels worden verontrust, zodat naar de letter wordt gehandeld in strijd met artikel 10 FF-wet. Een oplossing van dit probleem kan naar onze mening worden gevonden in een soort 'richtlijnconforme interpretatie' van artikel 10 FF-wet. Hiervoor hebben wij namelijk al gesignaleerd dat de verbodsbepaling van artikel 10 FF-wet veel ruimer is dan uit hoofde van artikel 5 van de Vogelrichtlijn (en artikel 12 van de Habitatrichtlijn) nodig zou zijn. Artikel 5 van de Vogelrichtlijn verplicht de LidStaten om verbodsbepalingen op te nemen om beschermde vogels 'met name gedurende de broedperiode opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is.'

Met andere woorden: de Vogelrichtlijn beoogt niet iedere opzettelijke verstoring te verbieden, hetgeen artikel 10 FF-wet naar de letter wel doet. Wij zouden artikel 10 FF-wet dan ook zodanig willen interpreteren, dat het verbod om vogels te verontrusten met name ziet op de broedperiode en dat een verstoring die niet van wezenlijke invloed is, niet onder het verbod valt. Daarmee wordt voorkomen dat voor iedere verontruste vogel een ontheffing ex artikel 75 FF-wet moet worden aangevraagd, die vervolgens niet kan worden verleend. Voor een dergelijke benadering kan aansluiting worden gezocht bij de parlementaire geschiedenis, waar op verschillende plaatsen is opgemerkt dat de verbodsbepalingen zijn ontleend aan internationale verplichtingen, waarmee voor vogels wordt gedoeld op de Vogelrichtlijn [\[41\]](#). Nergens blijkt dat de wetgever bewust heeft willen kiezen voor een strenger c.q. ruimer beschermingsregime dan dat van de Vogelrichtlijn. Het is derhalve niet vergezocht om voor de interpretatie van artikel 10 FF-wet te rade te gaan bij de Vogelrichtlijn, teneinde een al te rigide toepassing van de FF-wet te voorkomen.

### **Beschermde leefomgeving**

Artikel 19 FF-wet geeft g.s. de bevoegdheid om een plaats die van wezenlijke betekenis is als leefomgeving voor een beschermde dier- of plantensoort, aan te wijzen als beschermde leefomgeving. Dat besluit vermeldt de handelingen die de plaats kunnen aantasten en die daarom in beginsel verboden zijn [\[42\]](#). Degene die deze handelingen wil verrichten, dient dat te melden bij g.s., waarna g.s. daarvoor, zo nodig onder het stellen van voorwaarden, verklaring van geen bezwaar verlenen [\[43\]](#). Het instrument van de beschermde leefomgeving is volgens de Minister vooral bedoeld voor het bieden van concrete oplossingen op kleinere, duidelijk bepaalde plaatsen die van primair belang zijn voor een bepaalde soort [\[44\]](#). Ook bewoonde gebouwen kunnen in de visie van de Minister worden aangewezen als beschermde leefomgeving [\[45\]](#). In de memorie van toelichting worden als voorbeelden genoemd: houtwallen, houtsingels, een solitaire boom of een groep van bomen, poelen, groeven en ruines [\[46\]](#).

Om een opeenstapeling van beschermingsniveaus te voorkomen, bepaalt artikel 19 lid 2 dat binnen op grond van de Nb-wet aangewezen natuurmonumenten geen gebieden of objecten als beschermde leefomgeving kunnen worden aangewezen [\[47\]](#).

### **3 De Flora- en faunawet en de ruimtelijke ordening**

Langs twee wegen kunnen de bepalingen van de FF-wet gevolgen hebben voor de bestemmingsplanpraktijk: in de eerste plaats doordat bepaalde gebieden door g.s. zijn aangewezen als beschermde leefomgeving en in de tweede plaats doordat beschermde dier- en plantensoorten voorkomen in of nabij het plangebied van een in voorbereiding zijnd bestemmingsplan.

#### **De aanwezigheid van een beschermde leefomgeving**

Blijkens de FF-wet en de parlementaire geschiedenis is er geen dwingende juridische relatie tussen enerzijds de beschermde leefomgeving en anderzijds het bestemmingsplan. In de parlementaire geschiedenis wordt slechts vermeld dat een aanwijzing van een plaats als beschermde leefomgeving mede ondersteund kan worden door gemeentelijke bestemmingsplannen [\[48\]](#). Het bestemmingsplan kan een beschermende regeling, voor zover ruimtelijk relevant, bieden voor beschermde leefomgevingen. g.s. kunnen op grond van hun bevoegdheid tot goedkeuring invloed uitoefenen op de totstandkoming van bestemmingsplannen en aldus een coördinerende rol vervullen. Het is uiteraard ook mogelijk om beschermde leefomgevingen, mits van enige omvang, op te nemen in provinciale streekplannen.

Dat de wetgever geen rechtstreekse band heeft willen leggen tussen de beschermde leefomgeving en het bestemmingsplan ligt ook wel voor de hand. Het instrument van de beschermde leefomgeving is immers met name bedoeld voor ruimtelijk gezien zeer kleine elementen zoals houtwallen, een poel of een solitaire boom. Het zou te ver voeren indien dergelijke elementen altijd in een bestemmingsplan een dienovereenkomstige bestemming zouden moeten krijgen. Voorts moet worden bedacht dat g.s. bij het besluit waarbij de beschermde

leefomgeving wordt aangewezen verboden handelingen kunnen aanwijzen die niet (goed) langs de weg van het bestemmingsplan te reguleren zijn, zoals bijvoorbeeld bepaalde gebruiksvormen.

### **De aanwezigheid van beschermde dier- en plantensoorten**

De relatie tussen enerzijds het natuurbeschermingsrecht (bestaande uit gebiedsbescherming en soortenbescherming) en anderzijds de Wet op de Ruimtelijke Ordening kenmerkt zich door tweesporigheid. De AbRS verlangt niet van de bestemmingsplanwetgever dat deze in de bestemmingsplanprocedure een eendoordeel geeft over belangen die betrekking hebben op gebieds- en soortenbescherming. Een goed voorbeeld is de uitspraak van de AbRS over het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Eemsmond [\[49\]](#), waarin onder meer ter discussie stond of exploratieboringen aan de rand van de Waddenzee strijdig zouden zijn met de bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet. Naar het oordeel van de Afdeling dient de finale afweging van waarden die worden beschermd in de Nb-wet en de Vogelrichtlijn plaats te vinden in het Nb-vergunningstraject. G.s. dienen in beginsel bij de (planologische) beoordeling van het plan dienaangaande slechts te betrekken of zij op voorhand in redelijkheid kunnen verwachten dat geen vergunning op grond van de Nb-wet kan worden verkregen. Daarvan was in het geval van het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Eemsmond geen sprake. Gereede twijfel omtrent het verkrijgen van een Nb-vergunning was er wel in de Afdelingsuitspraak van 21 november 2001 [\[50\]](#). Om die reden hadden GS het desbetreffende bestemmingsplan niet mogen goedkeuren.

De uitspraak van de AbRS over de goedkeuring van het bestemmingsplan voor het grensoverschrijdend bedrijventerrein in Limburg [\[51\]](#) had specifiek betrekking op het al dan niet kunnen verkrijgen van een ontheffing in het kader van de soortenbescherming, namelijk een ontheffing ex artikel 25 Nb-wet voor het verstoren van hamsters. De Afdeling stelt ook in deze zaak voorop dat de vraag of die ontheffing verleend kan worden uiteindelijk aan de orde komt in de Nb-procedure. Dat betekent echter niet dat g.s. daaraan in het goedkeuringsbesluit geen aandacht behoeven te besteden. G.s. mogen namelijk geen goedkeuring verlenen aan het plan, indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat geen ontheffing zou kunnen worden verleend. Omdat g.s. dit criterium onvoldoende bij hun besluitvorming hadden betrokken, vernietigde de Afdeling het goedkeuringsbesluit wegens strijd met artikel 3:2 Awb.

Dezelfde benadering zien we in de Afdelingsuitspraak over de streekplanherziening ten behoeve van de woningbouwlocatie Kernhem bij Ede [\[52\]](#). Tegenstanders van het plan stelden dat Provinciale Staten woningbouw op deze locatie niet konden toestaan vanwege de aanwezigheid van een aantal beschermde vleermuisensoorten. De Afdeling overweegt 'dat verweerders niet tot vaststelling van de streekplanherziening hadden mogen besluiten, indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat voor het in de streekplanherziening voorziene gebruik geen ontheffing zou kunnen worden verleend op grond van de Natuurbeschermingswet'.

Het valt enigszins buiten het bestek van dit artikel, maar het is goed om te signaleren dat deze twee-sporen-jurisprudentie niet op zichzelf staat. De Afdeling lijkt zelfs een nog scherper twee sporen beleid te voeren waar het gaat om de relatie tussen het natuurbeschermingsrecht en de Wet milieubeheer. Zo overwoog de Afdeling dat strijd met de Natuurbeschermingswet geen weigeringsgrond is voor een milieuvergunning [\[53\]](#). Datzelfde standpunt nam de Afdeling in met betrekking tot de Vogelwet [\[54\]](#).

Uit de jurisprudentie kan dus worden afgeleid dat de AbRS niet van de bestemmingsplanwetgever verwacht dat hij zelfstandig beoordeelt of een ontheffing op grond van de FF-wet kan worden verleend. Anderzijds mag de planwetgever de soortenbeschermingsbepalingen van de FF-wet [\[55\]](#) ook niet helemaal negeren. Hoe dient de planwetgever in de praktijk tussen deze twee uitersten te laveren?

## **4 De Flora- en faunawet in de bestemmingsplanpraktijk**

Gelet op het vorenstaande, moet bij het maken en bij het vaststellen van bestemmingsplannen rekening worden

gehouden met de FF-wet. Hierbij kunnen twee situaties onderscheiden worden: het voorkomen van een beschermde leefomgeving en de aanwezigheid van beschermde soorten.

Voorafgaand aan de bespreking van de mogelijkheden, verdient het aanbeveling op te merken dat de WRO en dus het bestemmingsplan andere achtergronden en doelen hebben dan de FF-wet. In beginsel staat het instrumentarium van de FF-wet los van het bestemmingsplan. Beide wetten hebben een eigen afwegingskader en kennen eigen procedures. De WRO heeft niet tot doel enkel de belangen van de FF-wet te dienen en de FF-wet niet die van de WRO. Hoewel beide regelingen dus los van elkaar staan, hebben zij wel een duidelijke overlap. Beide zien op onze leefomgeving. De belangen van de FF-wet vallen ook onder het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' van de WRO [\[56\]](#).

Bovendien komen initiatiefnemers in aanraking met beide regelingen. Dit is natuurlijk geen nieuw verschijnsel. Zo staan bijvoorbeeld ook de milieuvergunning, de kapvergunning en de inritvergunning naast het bestemmingsplan. Dit is inherent aan ons bestuursrechtstelsel en aan het ontbreken van een integrale gebruiksvergunning. Zo kan het voorkomen dat voor het kappen van een boom een aanlegvergunning, een kapvergunning en een ontheffing ingevolge de FF-wet nodig is of voor het slopen van een gebouw een aanlegvergunning, een sloopvergunning en mogelijk zelfs ook een ontheffing van de FF-wet. Zolang dit niet is veranderd en wetten onderling geen inhoudelijke afstemming regelen, blijven de verschillende instrumenten uit de afzonderlijke wetten naast elkaar bestaan en worden initiatiefnemers geconfronteerd met verschillende vergunningen, vrijstellingen, ontheffingen en soms ook met verschillende bestuursorganen.

Ondanks het feit dat beide systemen naast elkaar staan, kan en moet bij het maken van een bestemmingsplan en derhalve bij het redigeren van planvoorschriften wel rekening worden gehouden met de belangen van aanpalende wetgeving. De ogen kunnen en mogen hiervoor niet worden gesloten. Zou dit wel worden gedaan, dan zou niet tot een goede ruimtelijke ordening worden gekomen en zouden er regels ontstaan die niet uitvoerbaar zijn. In de voorstellen voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening wordt het integrale karakter nog eens versterkt door te stellen dat het bestemmingsplan een ruimere functie moet krijgen dan de ruimtelijke ordening sec en een bijdrage leveren aan een duurzame leefomgeving in de ruime zin van het woord [\[57\]](#).

Het gescheiden stelsel van wettelijke regeling betekent wel dat de bestemmingsplanpraktijk niet alle vraagstukken van de FF-wet en andere wetten op zijn bordje kan krijgen. Er dient weloverwogen rekening mee te worden gehouden, doch tot een uitputtende regeling in het bestemmingsplan hoeft niet te worden gekomen.

### **Beschermde leefomgeving**

De door gedeputeerde staten aangewezen plaatsen kunnen in het bestemmingsplan een toegesneden beschermende bestemming krijgen. Deze bestemming en de hierbij behorende voorschriften moeten ervoor zorgdragen dat de betreffende leefomgeving wordt beschermd en dat de activiteiten die deze omgeving kunnen bedreigen worden verboden. Het aanwijzingsbesluit van gedeputeerde staten zal de benodigde informatie bevatten voor de bestemmingsregeling en voor de achterliggende motivatie. In de voorschriften kan gewerkt worden met specifieke gebruiksverboden, of - indien bepaalde activiteiten slechts kunnen worden toegestaan met een nadere toets - met een aanlegvergunningstelsel. De criteria hiervan dienen nauw aan te sluiten bij de te beschermen waarden.

Een tweede optie is dat de betreffende leefomgeving als een aanduiding binnen een grotere, gebiedsgerichte bestemming op de plankaart wordt aangeduid. Deze aanduiding dient in de planvoorschriften terug te komen en ten opzichte van de rest van de bestemming extra bescherming te bieden. Deze werkwijze kan bijvoorbeeld worden gekozen als het gaat om solitaire bomen of kleine poelen, waarvoor het opnemen van een afzonderlijke bestemming niet nodig wordt geacht.

De verwachting is dat het opnemen van de aangewezen beschermde leefomgevingen in bestemmingsplannen weinig problemen met zich meebrengt. Bekend is immers wat, waarvoor en waarom iets beschermd moet worden. Met het maken van bestemmingsplannen kan hiermee rekening worden gehouden.

### **Soortenbescherming**



Dit ligt anders met de soortenbescherming van de FF-wet. Bij het opstellen van een bestemmingsplan is immers niet altijd volledig bekend welke soorten er in het plangebied voorkomen en wat de gevolgen voor deze soorten zijn van mogelijke regelingen in het bestemmingsplan. Voor kleine en projectgerichte bestemmingsplannen is een daartoe gericht soortenonderzoek nog mogelijk, doch voor grotere gebiedsgerichte bestemmingsplannen als bijvoorbeeld een bestemmingsplan buitengebied is dit nagenoeg niet te doen. De praktijk van het maken van bestemmingsplannen zou hierdoor op een onevenredige wijze worden verzwaard.

Mede gelet op het hiervoor genoemde standpunt dat het bestemmingsplan niet voor de volle honderd procent de belangen en afwegingen van de FF-wet hoeft te bevatten, is het verrichten van daadwerkelijk veldonderzoek voor alle mogelijke in bestemmingsplannen op te nemen bouw-, aanleg- en gebruiksmogelijkheden in het algemeen dan ook niet nodig. Wel is nodig dat zeer serieus met de onderhavige materie wordt omgegaan en dat bij het opstellen van ieder bestemmingsplan zorgvuldig wordt bezien welke inventarisatiegegevens voorhanden zijn, hoe de betreffende gronden en gebouwen de afgelopen jaren zijn gebruikt en of er een reële kans is dat er bepaalde soorten voorkomen of kunnen voorkomen [\[58\]](#).

Wanneer er op basis van deze bestaande informatie en normaal logisch en zorgvuldig (ecologisch) denken geen aanleiding is te veronderstellen dat een beschermde dier- of plantensoort in een gebied wordt bedreigd, dan kan een met name genoemde ontwikkeling in een bestemmingsplan via een bouwrecht of een gebruiksrecht mogelijk worden gemaakt. Dit kan via de doeleindenomschrijving in combinatie met de bebouwingsvoorschriften en/of de gebruiksbepalingen.

Indien er een bepaalde mate van twijfel is of een initiatief wel of geen doorgang kan vinden met het oog op de bescherming van een bepaalde soort, kan dit initiatief in de voorschriften worden opgenomen via een vrijstellingsbepaling ex artikel 15 WRO of een wijzigingsbevoegdheid ex artikel 11 WRO. De criteria van deze flexibiliteitinstrumenten dienen dan afgestemd te worden op het kunnen verkrijgen van een ontheffing op grond van de FF-wet. Ook de aanlegvergunning kan hier een beschermende rol vervullen. Het houden van een daadwerkelijk veldonderzoek is natuurlijk ook een optie.

Met andere woorden: als het van te voren duidelijk is dat een bouw-, gebruiks- of aanlegactiviteit een groei-, voortplantings-, rust- of verblijfplaats van een bepaalde dier- of plantensoort aantast en dat daarvoor geen ontheffing op basis van de FF-wet kan worden gekregen, dan kan en mag deze activiteit niet in een bestemmingsplan worden opgenomen. Het bestemmingsplan is dan immers niet uitvoerbaar.

De regeling kan mogelijk wel worden opgenomen als de gevolgen van de voorgenomen activiteit worden gecompenseerd. Dit dient dan helder en duidelijk in de toelichting van het bestemmingsplan vermeld en beargumenteerd te worden. Deze compensatie moet planologisch geregeld en economisch uitvoerbaar zijn en afgedwongen kunnen worden. De gemeente kan zelf voor de compensatie zorgen of een en ander dwingend regelen in een overeenkomst met een initiatiefnemer.

De mogelijkheid van compensatie wordt niet in de FF-wet geregeld, maar moet op basis van een zorgvuldige afweging van alle relevante aspecten mogelijk worden geacht.

Voordeel van de hiervoor gekozen werkwijze is dat het praktisch mogelijk blijft bestemmingsplannen te maken zonder alle mogelijke soorten van tevoren daadwerkelijk te hoeven inventariseren en zonder elke bestemmingsregeling tot in detail in beschouwing te hoeven nemen. Voor een gemeente scheelt dit veel tijd en geld. Gevolg is wel dat er na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan concrete situaties kunnen ontstaan waarbij het bestemmingsplan het initiatief toestaat, doch dat het initiatief op basis van de FF-wet op problemen stuit. Het bestemmingsplan zal dit duidelijk moeten maken. Dit kan bijvoorbeeld via een afstemmingsinstructie in de in een bestemmingsplan op te nemen beschrijving in hoofdlijnen. Ook de plantoelichting kan natuurlijk een en ander verduidelijken [\[59\]](#).

Het is ook duidelijk dat van een gemeente als bestemmingsplanmaker en vaststeller meer zorgvuldigheid kan en mag worden verwacht in het bestemmingsplanproces naarmate de verwachting er is of kan zijn dat in een bepaald gebied soorten voorkomen die bescherming nodig hebben. De resultaten van de verrichte inventarisatie en de gemaakte afwegingen dienen in de toelichting van het bestemmingsplan expliciet te worden

verwoord [\[60\]](#) .

In dit kader kan ook worden opgemerkt dat de aandacht die aan de FF-wet wordt besteed waarschijnlijk groter zal zijn, als er sprake is van een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan. Bij conserverende bestemmingsplannen kan, gelet op de bestaande functies, de verantwoording wat korter zijn. Hierbij moet overigens wel bedacht worden dat de FF-wet ook invloed kan hebben op bouw- en gebruiksregelingen voor de bestaande bestemmingsplannen. Het kan immers voorkomen dat bestaande bebouwings- of gebruiksmogelijkheden inbreuk maken op de FF-wet. Het nieuw te maken bestemmingsplan zal dan - met inachtneming van het uitgangspunt van het positief bestemmen van bestaande situaties - mogelijk beperkingen ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan bevatten. Onder omstandigheden zal dit kunnen leiden tot vergoeding van planschade ex artikel 49 WRO.

De vraag rijst of het thans gebruikelijke overgangsrecht volstaat of dat dit moet worden aangepast in die zin dat het gebruik van gronden en gebouwen dat in strijd is met het bestemmingsplan niet mag worden voortgezet als hierdoor strijd ontstaat met de FF-wet. Wellicht kan de wetgever aan deze problematiek aandacht besteden in het kader van de Herziening van de WRO en het Bro [\[61\]](#) .

### **Informatie**

Een probleem is dat het bij veel gemeenten op dit moment ontbreekt aan voldoende informatie om de hiervoor bedoelde basisafweging te maken. Veel informatie is echter wel elders voorhanden. Het verdient derhalve aanbeveling dat gemeenten op basis van bestaand materiaal van zichzelf en van derden (bijvoorbeeld provincie, rijk, vogelgroeperingen, natuurgroepen etc.) een overzicht maken van de (mogelijk) in de gemeente voorkomende dier- en plantensoorten. Dit overzicht kan op een kaart worden gezet of in een GIS-bestand worden opgenomen en kan dienen als basis voor elk nieuw te maken bestemmingsplan [\[62\]](#) . Uit het overzicht kan blijken dat het in een aantal gebieden gewenst of vereist is nader onderzoek te verrichten. De kaart kan ook aangeven dat er in bepaalde gebieden niets aan de hand is en dat het opnemen van bouwmogelijkheden in het bestemmingsplan geen probleem is. Een aanzet voor een dergelijke kaart kan gevonden worden op [www.natuurloket.nl](http://www.natuurloket.nl) [\[63\]](#) . Via deze website kan inzicht worden gekregen in de binnen een plangebied voorkomende soorten.

### **Uitvoering en handhaving**

Van een gemeente kan en mag worden verwacht dat zij de eventueel in het bestemmingsplan opgenomen flexibiliteitsbepalingen op een goede wijze kan uitvoeren en ook daadwerkelijk uitvoert. Dat betekent dat voldoende kennis in huis moet zijn of moet worden ingehuurd en dat er van de gemeente ook een strikte handhaving wordt verwacht. In een aantal gevallen kan het raadzaam zijn om advies in te winnen bij een onafhankelijke en deskundige partij. Kortom, het leggen van een goed gefundeerde bestemming alleen is niet genoeg. Voor een goede soortenbescherming is een goede uitvoering en handhaving van het bestemmingsplan noodzakelijk [\[64\]](#) .

## **5 Tot slot**

In dit artikel hebben wij duidelijk willen maken dat de soortenbeschermingsbepalingen, die in Nederland sinds 1 april 2002 zijn gebundeld in de Flora- en faunawet, de bestemmingsplanpraktijk niet onberoerd laten. De makers en de vaststellers van bestemmingsplannen zullen daarmee terdege rekening moeten houden; ambtshalve, maar zeker indien derden wijzen op de aanwezigheid van beschermde en/of bedreigde dier- of plantensoorten. Dat zal uiteraard vaker gaan gebeuren, naarmate de FF-wet beter bekend raakt. Reeds nu blijkt al dat, wanneer de bewuste locatie in beeld komt als mogelijke bedrijfs- of woningbouwlocatie, veel op het oog weinig interessante locaties volgens rustminnende omwonenden vol bedreigde dier- en plantensoorten zitten.

Anderzijds moet de betekenis van de Flora- en faunawet voor de bestemmingsplan-praktijk enigszins worden gerelativeerd. Het is immers duidelijk dat uiteindelijk de Minister van LNV moet beslissen of voor een verstorend project ontheffing kan worden verleend. De planvaststeller behoeft dus in ieder geval niet de toetsing krachtens de

Flora- en faunawet volledig uit te voeren. Hoever in concrete gevallen de onderzoeksplicht van de gemeente exact reikt alsmede in hoeverre de gemeente zich zelfstandig een oordeel moet vormen over de (on)mogelijkheid om een ontheffing te verkrijgen, valt op basis van de thans beschikbare jurisprudentie nog moeilijk aan te geven.

---

## Voetnoten

### Voetnoten

- [\*] Mr. W.R. van der Velde is advocaat bij Plas en Bossinade Advocaten en Notarissen te Groningen; Mr. J. van der Velde is directeur van Stedebouwkundig Buro Vijn bv te Oenkerk
- [1] Wet van 25 mei 1998, houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten (Flora- en faunawet), Stb. 1998, 402. Inwerkingstredingsbesluit d.d. 12 december 2001, Stb. 2001, 656. Zie voor een voor de praktijk belangrijke wijziging de Wet van 24 april 2002, houdende wijziging van een aantal bepalingen van de Flora- en faunawet in verband met een verbod op de drijfjacht (Stb. 2002, 236).
- [2] Andere wetten die door de FF-wet worden vervangen en ingetrokken zijn: de Jachtwet (gedeeltelijk), de Nuttige Dierenwet, de Wet bedreigde uitheemse diersoorten en het op de In- en uitvoerwet gebaseerde In- en uitvoerbesluit bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten.
- [3] Richtlijn (EEG) nr. 79/409 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake behoud van de vogelstand (pb EG L 103). De soortenbeschermingsbepalingen van de Vogelrichtlijn zijn te vinden in de artikelen 5 t/m 11.
- [4] Richtlijn (EEG) nr. 92/43 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (pbEG L 206). De soortenbeschermingsbepalingen van de Habitatrichtlijn zijn te vinden in de artikelen 12 t/m 16.
- [5] Zie daarover bijvoorbeeld het aan de Flora- en faunawet gewijde themanummer van het Tijdschrift voor Agrarisch Recht, december 2001.
- [6] Zie voor een recent artikel over de huidige stand van zaken, overigens inclusief aandacht voor de FF-wet: H.E. Woldendorp en F. Neumann, Natuurbescherming: nieuwe taak voor gemeenten I en II, Gst. 7168 en 7169.
- [7] Brief van de Europese Commissie van 24 oktober 2000, nr. SG(2000)D/107 813 met als bijlage een ingebrekestelling m.b.t. de Habitatrichtlijn. Zie over gebiedsbescherming bijvoorbeeld J. Veltman, De Natuurbeschermingswet opnieuw op de helling, M&R 2002/4, blz. 100 e.v. en de in noot 4 van dat artikel genoemde literatuur.
- [8] Om in ieder geval aan een aantal onduidelijkheden een einde te maken heeft de AbRS in haar uitspraak van 27 maart 2002, (Gst. 2002, no. 7168, 3) een aantal belangrijke prejudiciële vragen gesteld over de toepassing en interpretatie van (een aantal bepalingen van) artikel 6 van de Habitatrichtlijn.
- [9] Wet van 25 mei 1998, houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap, Stb. 1998, 56, en het wetsvoorstel 'Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen' TK 2001-2002, 28 171, nrs. 1-2. Verwachte inwerkingtreding begin 2003.
- [10] President Rb. Dordrecht 19 oktober 2001, M&R januari 2002, nummer 1, nr. 12K.
- [11] Bijlage I bij de Vogelrichtlijn (+ niet in Bijlage I genoemde trekvogels; artikel 5 juncto artikel 4 lid 2 Vogelrichtlijn). Bijlage I kent 181 met name genoemde vogelsoorten. Bijlage IV bij de Habitatrichtlijn.
- [12] Zie het inmiddels ingetrokken Besluit beschermde inheemse dier- en plantensoorten; Besluit van 3 december 1997, Stb. 1998, 564.
- [13] Besluit van 28 november 2000, houdende aanwijzing van dier- en plantensoorten ingevolge de Flora- en faunawet, Stb. 2000, 523.
- [14] TK 1995-1996, 23 147, nr. 7, blz. 19.
- [15] Artikel 4 lid 1 sub a FF-wet
- [16] Artikel 3 Aanwijzingsbesluit
- [17] Artikel 4 lid 1 sub b FF-wet. Ten opzichte van de Vogelwet 1936 worden minder vogelsoorten beschermd, omdat de Vogelwet betrekking had op 'in Europa' in het wild levende soorten. Er is uiteraard een aantal

- soorten die wel in Europa voorkomt, maar niet binnen het grondgebied van de Lid-Staten van de Europese Unie.
- [18] Artikel 4 Aanwijzingsbesluit
- [19] Artikel 4 lid 1 sub c FF-wet
- [20] Artikel 4 lid 1 sub d FF-wet
- [21] Artikel 4 lid 2 FF-wet juncto artikel 5 Aanwijzingsbesluit
- [22] Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet krachtens (Stcrt. 13 maart 2002, nr. 51, p. 30) artikel 4 lid 3 FF-wet
- [23] Paddestoelen en korstmossen behoren tot het plantenrijk, TK 1992-1993, 23 147, nr. 3, blz. 66
- [24] Artikel 5 FF-wet juncto artikel 2 Aanwijzingsbesluit
- [25] Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet (Stcrt. 13 maart 2002, nr. 51, p. 30) krachtens artikel 5 lid 2 FF-wet.
- [26] Bekendmaking lijsten beschermde inheemse diersoorten d.d. 7 november 2001, Stcrt. 13 november 2001, nr. 220, blz. 10.
- [27] TK 1992-1993, 23 147, nr. 3, blz. 66.
- [28] Wel verplicht artikel 10 van de Vogelrichtlijn, gezien in samenhang met Bijlage V tot het opstellen van een dergelijke lijst voor vogels.
- [29] TK 1996-1997, 23 147, nr. 12, blz. 10.
- [30] TK 1992- 1993, 23 147, nr. 3, blz. 31 en 67. Zie ook TK 1995-1996, 23 147, nr. 7, blz. 45.
- [31] Artikel 10 juncto artikel 120 lid 5 FF-wet juncto artikel 1A onder 3 juncto artikel 6 WED juncto artikel 23 Sr.
- [32] TK 1996-1997, 23 147, nr. 12, blz. 44
- [33] Besluit van 28 november 2000 houdende regels voor het bezit en vervoer van en de handel in beschermde dier- en plantensoorten, Stb. 2000, 525.
- [34] Deze ontheffingsbevoegdheid is de opvolger van artikel 25 Nb-wet.
- [35] artikel 75 lid 4 FF-wet. Deze voorwaarden zijn ontleend aan artikel 9 lid 1 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 lid 1 van de Habitatrichtlijn.
- [36] Voor een toelichting op dit begrip verwijzen wij naar de toelichting van de Europese Commissie op artikel 6 Habitatrichtlijn, waarin (in lid 4) ditzelfde begrip als uitzonderingsgrond wordt genoemd. Zie Beheer van 'Natura 2000'- gebieden, de bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, Europese Commissie, DG Milieu, april 2000.
- [37] Anders dan de Habitatrichtlijn (artikel 16 lid 1 sub c) kent de Vogelrichtlijn deze ontheffingsgrond namelijk niet.
- [38] M&R juli/augustus 2000, nummer 7/8, nr. 74. Deze zaak had betrekking op een ontheffing ex artikel 25 Nb-wet.
- [39] Wet van 24 april 2002, houdende wijziging van een aantal bepalingen van de Flora- en faunawet in verband met een verbod op de drijfjacht (Stb. 2002, 236).
- [40] Artikel 2 lid 2 sub e Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten.
- [41] Zie noot 35.
- [42] Artikel 20 juncto artikel 26 lid 3 FF-wet.
- [43] Artikel 26 lid 4 FF-wet.
- [44] TK 1995-1996, 23 147, nr. 7, blz. 14. Zie blz. 15 voor het onderscheid tussen natuurmonumenten o.g.v. de Natuurbeschermingswet en de beschermde leefomgeving.
- [45] TK 1995-1996, 23 147, nr. 7, blz. 18.
- [46] TK 1992-1993, 23 147, nr. 3, blz. 26.
- [47] Onder de nog te wijzigen Natuurbeschermingswet 1998 geldt dit eveneens voor gebieden die o.g.v. artikel 10a Natuurbeschermingswet 1998 als speciale beschermingszone in de zin van de Vogel- of Habitatrichtlijn zijn aangewezen. TK 2001-2002, 28 171, nrs. 1-2, Artikel III, onderdeel A.
- [48] TK 1992-1993, 23 147, nr. 3, blz. 28 en TK 1995-1996, 23 147, nr. 7, blz. 16.
- [49] AbRS 14 november 2001, JM 2002, 11
- [50] Nieuwsbrief StAB 1/2001, nr. 01-133, gemeente Velsen

- [51] AbRS 26 oktober 1999, M&R juli/augustus 2000, nummer 7/8, nr. 73.
- [52] AbRS 18 december 2001, Gst. 7158, nr. 7.
- [53] AbRS 12 december 2001, M&R 2002/2, nr. 39K.
- [54] AbRS 29 augustus 2001, M&R 2001/12, nr. 233K.
- [55] En dat geldt natuurlijk evenzeer voor de gebiedsbescherming in de Nb-wet, de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.
- [56] Het begrip een goede ruimtelijke ordening is onder andere te vinden in artikel 10 WRO (inhoud bestemmingsplan) en artikel 28 WRO (goedkeuring bestemmingsplan).
- [57] Zie bijvoorbeeld bladzijde 42 van Hoofdstuk 2 van de Toelichting op het Voorontwerp voor een nieuwe WRO waarin wordt aangegeven dat het begrip 'goede ruimtelijke ordening' breed moet worden opgevat en wordt gesteld dat de ruimtelijke ordening dient bij te dragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. Op bladzijde 43 is voorts vermeld: 'De wens van de regering om kwaliteitseisen vanuit verschillende beleidsterreinen te kunnen vertalen naar concrete situaties, heeft er toe geleid dat in het wetsvoorstel duidelijk wordt aangegeven dat belangen van andere beleidsterreinen kunnen en dienen mee te wegen bij de vaststelling van het bestemmingsplan en dat dat in bepaalde bij AMvB aan te geven gevallen zelfs verplicht kan zijn.'
- [58] In haar uitspraak van 22 mei 2002, AB Kort 22 juni 2002, nr. 425, is de Afdeling de praktijk wat dit betreft enigszins tegemoet gekomen. Appellant in die zaak beriep zich op de beschermende werking van de Habitatrichtlijn met als motivering dat hij ter plaatse geregeld vleermuizen zag rondvliegen. Deze enkele stelling is volgens de Afdeling onvoldoende voor het aannemen van de aanwezigheid van beschermde diersoorten. De Afdeling overwoog dat appellant geen gegevens had overgelegd die daarvan het begin van bewijs konden leveren.
- [59] De rol van de plantoelichting kan na de wetswijziging toenemen door het mogelijk laten vervallen van de beschrijving in hoofdlijnen.
- [60] Overeenkomstig art. 9 en 12 Bro.
- [61] Ten behoeve van het nieuwe Bro wordt er onderzoek gedaan naar het overgangsrecht en de gebruiksbepalingen. Deze onderdelen van het bestemmingsplan worden mogelijk gestandaardiseerd en opgenomen in het Bro.
- [62] De trend is dat er bij het maken van het bestemmingsplannen steeds meer gebruik wordt gemaakt van GIS-bestanden. Hierbij kan worden gedacht aan: water(kansen)kaarten, archeologiekaarten, milieukaarten, veiligheidszones etc. Dit wordt ook door het ministerie van VROM gestimuleerd. Zie bijvoorbeeld het DURP-project en het VROM-rapport 'de toekomst begint vandaag', waarin wordt ingegaan op de rol van de ICT bij het maken van bestemmingsplannen.
- [63] Het Natuurloket is een initiatief van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van de Vereniging Onderzoek Flora en Fauna. (VOFF)
- [64] Gelet op de wijze waarop veel bestemmingsplannen buitengebied worden gehandhaafd, ligt er voor diverse gemeenten een grote taak en uitdaging.