

Uitvoering motie lichthinder

Regelmatig maken functies en activiteiten gebruik van kunstmatige verlichting om de fysieke leefomgeving te verlichten, zoals straten, parken en sportvelden. Maar ook assimilatiebelichting bij kassen en reclame-uitingen met verlichting hebben effect op de fysieke leefomgeving. Verlichting is vaak nodig om gewenste activiteiten te kunnen uitvoeren. Verlichting leidt tot sociale veiligheid en verkeersveiligheid, maakt een voetbaltraining in de avond mogelijk en -in het geval van kassen- bevordert plantengroei.

Het benodigde kunstlicht kan echter ook negatieve effecten hebben voor omwonenden en voor de natuur. Kunstmatig licht kan het welzijn van de mens beïnvloeden. Ook beïnvloedt kunstlicht het gedrag van veel diersoorten. Het kan bijvoorbeeld de biologische klok verstoren en de oriëntatie beïnvloeden. Effecten van kunstmatig licht zijn gevonden voor vogels en vleermuizen, diersoorten die direct Europees- en internationaalrechtelijk beschermd zijn. Maar ook andere kleine zoogdieren en insecten, zoals nachtvlinders, worden beïnvloed door kunstmatig licht. De gedragsveranderingen kunnen effect hebben op de populaties van deze en andere soorten, als het bijvoorbeeld insecten betreft die een belangrijke voedselbron vormen voor vleermuizen. Natuurkwaliteit en biodiversiteit kunnen hierdoor verder onder druk komen te staan.

Overheden maken, afhankelijk van de locatie en gewenste activiteiten, een belangenafweging bij het toestaan van kunstlicht. Deze belangenafweging gaat over het bereiken van een balans tussen beschermen van natuur, milieu en gezondheid aan de ene kant, en het benutten van de fysieke leefomgeving voor activiteiten aan de andere kant.

Leeswijzer

Overheden kunnen deze leidraad gebruiken bij het maken van beleid en het nemen van besluiten met betrekking tot lichthinder onder de Omgevingswet. Hierna wordt eerst ingegaan op de wijze waarop lichthinder in het huidige omgevingsrecht en in de Omgevingswet wordt gereguleerd. Daarna wordt per instrument van de Omgevingswet toegelicht hoe deze gebruikt kan worden voor beleids- en besluitvorming op het gebied van lichthinder. De leidraad sluit af met diverse verwijzingen naar meer informatie en handige voorbeelden.

Lichthinder in wet- en regelgeving

Onder de Omgevingswet zijn, net als onder het huidige omgevingsrecht, met name de gemeenten en provincies aan zet om lichthinder te reguleren. Op rijksniveau bevatten het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Invoeringsbesluit regels over verlichting en lichthinder.

In het Bbl staan onder andere regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken. Het Bbl bevat bijvoorbeeld een zorgplicht met betrekking tot het voorkomen van lichthinder bij het mobiel breken van bouw- en sloopafval in paragraaf 7.2.1.

Lichthinder valt onder de oogmerken van het Bal in artikel 2.2. Voor assimilatiebelichting in kassen zijn, net als nu onder het Activiteitenbesluit milieubeheer, regels opgenomen. Het gaat bijvoorbeeld om een meldingsplicht en maatregelen die bij het gebruik van assimilatiebelichting getroffen moeten worden. Verder is de specifieke zorgplicht uit het Bal van toepassing op de activiteiten die in het Bal worden geregeld. Bij al deze milieubelastende activiteiten moet men 'zorg' besteden aan het voorkomen of beperken van lichthinder. Het bevoegd gezag kan, net als nu, maatwerkvoorschriften stellen, lokaal algemeen verbindende voorschriften stellen en kan eventueel ook direct handhavend optreden als er onmiskenbaar strijd is met de zorgplicht. Overheden kunnen hierbij de "Richtlijn lichthinder" van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde (NSVV) als uitgangspunt hanteren. Concreet kan bijvoorbeeld gedacht worden aan kwantitatieve of kwalitatieve normen, aan het opleggen van een bepaalde afstelling of aan armaturen met afschermkapjes. Dit kan ook voor vormen van lichthinder die niet door het Bal zelf geregeld worden.

In de bruidsschat in het Invoeringsbesluit staan regels over lichthinder bij sportvelden: dit zijn regels die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch onderdeel worden van het omgevingsplan.

De mogelijkheden van instrumenten van de Omgevingswet worden hierna verder uiteengezet.

Kader: beleidscyclus

De Omgevingswet gaat voor het bereiken van een balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving uit van een beleidscyclus. De instrumenten in de beleidscyclus zijn geschikt om het aspect lichthinder in mee te nemen. Het kan bij gebruik van de instrumenten behulpzaam zijn om een onderscheid te maken in de volgende vormen van lichthinder:

- Donkerte of hemelhelderheid
- Horizontale lichtuitstraling, landschapsvervuiling of horizonvervuiling
- Directe lichthinder voor mens en dier

In de tabel na de afbeelding wordt ingegaan op de diverse mogelijkheden die de instrumenten bieden voor gemeenten en provincies. Na de tabel wordt ingegaan op diverse inspirerende voorbeelden.



Instrument	Toepassing
Rijksregels	Zoals ook hiervoor beschreven, heeft het Rijk regels gesteld over lichthinder. Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevat een zorgplicht met betrekking tot het voorkomen van lichthinder bij het mobiel breken van bouw- en sloopafval. Voor assimilatiebelichting in kassen stelt het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) regels. Het Bal bevat ook een zorgplicht met betrekking tot lichthinder door milieubelastende activiteiten. In de bruidsschat in het Invoeringsbesluit staan over lichthinder bij sportvelden regels die automatisch onderdeel worden van het omgevingsplan.
Omgevingsvisie	De omgevingsvisie is het beleidsinstrument voor de lange termijn. Hierin kan het voorkomen en toestaan van lichthinder worden verbonden met andere opgaven, en worden gewogen met andere belangen. In de omgevingsvisie kunnen bijvoorbeeld ambities staan met betrekking tot donkerbescherming of lichthinder voor omwonenden en de natuur. Dit kan door diverse gebieden te onderscheiden waarvoor ambitieniveaus worden bepaald. De Richtlijn lichthinder van de NSVV maakt een onderscheid in zones en kan behulpzaam zijn bij het opstellen van de omgevingsvisie.
Programma	Als een overheid ambities heeft om een bepaalde kwaliteit in de fysieke leefomgeving te bereiken, is een programma een mogelijk instrument om naar die kwaliteit toe te werken. Dat kan ook voor het beperken van

	<p>lichthinder. Een programma voor het aspect lichthinder bevat een uitwerking van het te voeren beleid en maatregelen om het gewenste niveau van lichthinder in een gebied te bereiken.</p> <p>Ook kan lichthinder aan de orde komen in een programma met een ander onderwerp, bijvoorbeeld een programma waarin de opgaven voor een specifiek gebied met elkaar in verband worden gebracht.</p>
Omgevingsverordening (provincie)	<p>De omgevingsverordening van de provincie kan regels voor burgers en bedrijven, omgevingswaarden en instructieregels over omgevingsplannen van gemeenten bevatten. Deze regels kunnen over lichthinder gaan. Van belang hierbij is wel dat de provincie alleen van de bevoegdheden gebruikmaakt als de rijksregels die ruimte laten, als er sprake is van een provinciaal belang en als dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeente kan worden behartigd (zie art. 2.3 van de Omgevingswet). Een omgevingswaarde bepaalt de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie door stoffen. Met een omgevingswaarde wordt de overheid gebonden aan het bereiken van de gewenste kwaliteit. Een omgevingswaarde kan bijvoorbeeld gaan over nachtdonkerte bij natuurgebieden.</p>
Omgevingsplan (gemeente)	<p>In het omgevingsplan van de gemeente komen regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving te staan. In het omgevingsplan kunnen de belangen van toestaan van kunstlicht met andere belangen worden gewogen, en kunnen regels worden opgenomen die burgers en bedrijven binden. Dat kan bij het toestaan van nieuwe functies twee kanten op:</p> <ul style="list-style-type: none"> - is de nieuwe functie met lichtbron passend bij de lichtgevoelige functies in het gebied, en in hoeverre zijn daar regels bij nodig? - is de nieuwe gevoelige functie passend bij een bestaande lichtbron, en in hoeverre zijn daar regels bij nodig? <p>Het omgevingsplan kan bijvoorbeeld ambities bevatten over lichthinder in de openbare ruimte, eventueel in de vorm van omgevingswaarden, maar ook een zorgplicht met betrekking tot lichthinder, beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen en bevoegdheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften over lichthinder.</p>
Omgevingsplan of omgevingsverordening: assimilatiebelichting en sportvelden	<p>De gemeente en provincie kunnen in het omgevingsplan en de omgevingsverordening de rijksregels m.b.t. assimilatiebelichting aanscherpen of versoepelen.</p> <p>Ook kan de gemeente in het omgevingsplan de bruidsschatregels over lichthinder door sportvelden aanpassen naar de lokale situatie. De regels kunnen per locatie verschillen.</p>
Omgevingsvergunning	<p>In de omgevingsvergunning kan met betrekking tot lichthinder getoetst worden of een activiteit toegestaan kan worden. De precieze toets is afhankelijk van de beoordelingsregels, die bijvoorbeeld in de omgevingsverordening en het omgevingsplan staan.</p>
Projectbesluit (provincie of Rijk)	<p>Voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan kan eventueel een projectbesluit worden vastgesteld, door het Rijk, de provincie of het waterschap. Hierin kan ook het aspect lichthinder meegenomen worden.</p>
Monitoring & Evaluatie	<p>Via monitoring en evaluatie kan worden nagegaan of de doelen worden behaald</p>

Verdere informatie over het meenemen van lichthinder in beleids- en besluitvorming is te vinden via de volgende bronnen:

Naam	Bron
Handboek Licht Donker IPO	https://www.infomil.nl/publish/pages/89896/handboek_licht_donker_ipo_januari_2010.pdf
Aan de Slag met de Omgevingswet, thema lichthinder	https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/licht/lichthinder/
Infomil – nadere informatie over licht en ruimtelijke planvorming	https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingsthema/licht/

Meer inhoudelijke informatie over de effecten van lichthinder:

Naam	Bron
Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde – Richtlijn lichthinder – versie 2020	https://www.nsvv.nl/publicaties/richtlijn-lichthinder-2020/
Project van het Nederlands Instituut voor Ecologie (NIOO-KNAW) met diverse onderzoeken naar de effecten van licht op natuur en landschap	https://nioo.knaw.nl/nl/het-licht-op-natuur-project-0
Informatie over nachtelijk licht door Atlas Leefomgeving	https://www.atlasleefomgeving.nl/meer-weten/nachtelijk-licht
CROW – publicatie over openbare verlichting	https://www.crow.nl/publicaties/licht-en-ruimte--openbare-verlichting-in-de-omge
Checklist Groen Bouwen van Vogelbescherming Nederland en de Zoogdierverseniging, met tips voor diervriendelijke straatverlichting	https://www.checklistgroenbouwen.nl/maatregelen/maatr-details/straatverlichting
Richtlijnen vanuit EU-ROBATS om de effecten van lichthinder op vleermuizen mee te nemen in projecten	https://www.eurobats.org/sites/default/files/documents/publications/publication_series/WEB_DIN_A4_EUROBATS_08_ENGL_NVK_28022019.pdf
Themanummer 'The biological impacts of artificial light at night: from molecules to communities' van Philosophical Transactions of the Royal Society B	http://rstb.royalsocietypublishing.org/content/370/1667.toc
Artikel over de effecten van kunstlicht op nachtvinders – augustus 2020	https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=26352

Voorbeelden die ter inspiratie kunnen dienen

Naam	Bron
Provincie Drenthe	<ul style="list-style-type: none">- Binnen de provincie zijn zes 'kernkwaliteiten' benoemd, waaronder de kernkwaliteit rust (stilte en duisternis). Zie https://www.provincie.drenthe.nl/kernkwaliteiten/beleid/beleid-per/rust/.- In de provinciale omgevingsvisie is opgenomen hoe met deze kernkwaliteiten omgegaan wordt, o.a. in paragraaf 4.2.6. Zie https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/bouwen-wonen/omgevingsvisie/- Meer informatie over licht in Drenthe:<ul style="list-style-type: none">o https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/natuur-milieu/milieu/licht/o https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/verkeer-vervoer/wegen/openbare-verlichting/
Visie op Licht van de gemeente Den Haag	https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/natuur-en-milieu/duurzaamheid/licht-plan-voor-de-stad-.htm

Beleid van de gemeente Marne	https://demarne.buro210.com/beleid/beleid-openbare-verlichting/
Beleid van de gemeente Veere	http://www.veere.nl/donkerbeleid https://www.veere.nl/beleid-donker-licht-0
Voorbeeldregels in opdracht van de provincie Zuid-Holland	Momenteel wordt in opdracht van de provincie Zuid-Holland gewerkt aan voorbeeldregels voor omgevingsplannen met betrekking tot ecologie en biodiversiteit in stedelijke context. Lichthinder is hierin een belangrijk aspect. De voorbeeldregels met betrekking tot lichthinder zijn locatiespecifiek, maar kunnen ook voor gemeenten buiten de provincie Zuid-Holland als inspiratie dienen. Naar verwachting zijn de regels binnenkort gereed.
Het project "dark sky" van het Programma naar een Rijke Waddenzee	https://rijkewaddenzee.nl/project/dark-sky-waddengebied/
Rijkswaterstaat	<ul style="list-style-type: none"> - Gestandaardiseerde verlichtingsoplossingen in het Uitvoeringskader Verlichting: http://publicaties.minienm.nl/download-bijlage/58078/uitvoeringskader-verlichting.pdf - Richtlijn Ontwerp Autosnelwegen Verlichting: http://publicaties.minienm.nl/download-bijlage/90174/roa-verlichting-vastgesteld-2015.pdf. - Voor voorbeelden van de wijze waarop Rijkswaterstaat lichthinder voor vleermuizen en vogels meeneemt in plannen, zie voor de Afsluitdijk https://deafsluitdijk.nl/wp-content/uploads/2014/05/RWS-3295749-v2-brochure_publicatiebrochure_aandacht_voor_de_natuur_ecologie.pdf, - Voor wegen: https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wegbeheer/natuur-en-milieu/verbinden-natuurgebieden/vleermuisvriendelijke-verlichting/index.aspx - Voor sluisen: https://habitus.nl/blogs/onderzoek-vleermuisvriendelijke-lamp-prinses-beatrixsluis.