Bijlage 2 behorende bij brief PDN2009-1360

Beheerplan: juridische status, doorwerking en houdbaarheid

§1. Inleiding

Onderwerp en status notitie

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn verplichten ertoe om voor de natuurlijke habitats en de habitats van soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden worden aangewezen een gunstige staat van instandhouding te realiseren, overeenkomstig de daartoe per gebied geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen. Daarvoor staat een samenstel van maatregelen en instrumenten ter beschikking. Behalve om feitelijke beheermaatregelen, gaat het ook om juridisch afdwingbare sturingsinstrumenten.

In de praktijk blijkt er bij de partijen die betrokken zijn bij de opstelling van de beheerplan behoefte te bestaan aan verduidelijking van het juridisch kader, waar het gaat om de juridische status, doorwerking en houdbaarheid van beheerplannen. Deze notitie strekt ertoe die duidelijkheid te geven. De notitie is als handreiking voor de bevoegde gezagen door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) vastgesteld.

Onderstaand zal eerst worden ingegaan op de verschillende wettelijke instrumenten voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied en vervolgens op de functie van de beheerplannen daarbij, hun juridische status en de juridische houdbaarheid van de beheerplannen. De notitie heeft en algemeen karakter en gaat niet in op de specifieke vragen die in het kader van de pilot van het beheerplan voor de Peelvenen aan de orde zijn ten aanzien van de stikstofparagraaf in de beheerplannen. Daarop wordt in een afzonderlijke notitie ingegaan.

§2. Juridische instrumenten

Instrumenten Natuurbeschermingswet 1998

Bij de juridische instrumenten voor de realisatie van de doelstellingen voor de individuele Natura 2000-gebieden gaat het natuurlijk allereerst om de specifieke gebiedsgerichte instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: wet) zelf:

1. De wet verbiedt om zonder vergunning van het bevoegd gezag (provincie, soms de Minister van LNV) handelingen te verrichten of projecten te realiseren die – kort gezegd – potentieel schadelijk zijn voor een Natura 2000-gebied (artikel 19d van de wet).[1] Dit verbod kan via het strafrecht

èn door toepassing van bestuursdwang/dwangsom worden gehandhaafd.[2]

2. Voor projecten met potentieel significant negatieve gevolgen – kort gezegd: projecten die de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied in gevaar dreigen te brengen – geldt daarbij dat daarvoor alleen een vergunning mag worden verleend als een passende beoordeling is uitgevoerd en als uit die passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast (artikelen 19f en 19g van de wet).
3. Het bevoegde gezag (provincie, soms de Minister van LNV) kan de toegang tot een Natura 2000-gebied beperken als dit noodzakelijk is voor de bescherming van natuurwaarden (artikel 20 van de wet). Handelen in strijd met deze beperkingen is verboden. Dit verbod kan via het strafrecht èn door toepassing van bestuursdwang/dwangsom worden gehandhaafd.
4. Ingeval van een zich feitelijk voordoende verslechtering van de kwaliteit van de habitats of significante verstoring van soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen, kan het bevoegd gezag (provincie, soms de beheersverantwoordelijke minister) herstel- of behoudmaatregelen treffen, die de eigenaren en gebruikers van het gebied moeten gedogen (artikel 21 van de wet).
5. De wet bevat – als vangnet – een algemene zorgplichtbepaling (artikel 19l van de wet): eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten – kort gezegd – nadelige gevolgen voor het gebied kunnen worden veroorzaakt, is verplicht deze handelingen achterwege te laten of, als dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd, maatregelen te treffen om deze nadelige gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Handhandhaving van deze bepaling geschiedt via het strafrecht.

Instrumenten van andere wetten

Voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen zijn niet alleen de specifieke gebiedsgerichte instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998 van belang, maar ook de instrumenten van andere wetten, binnen de kaders en doelstellingen van die wetten.

Te denken valt aan de soortenbeschermingsbepalingen van de Flora- en Faunawet en de specifieke bepalingen inzake de herplantplicht voor houtopstanden van de Boswet. Ook de planologische bescherming in het kader van de Wet ruimtelijke ordening, via bestemmingsplannen van de gemeenten en zo nodig inpassingsplannen van provincies of rijk, kan de gebiedsbescherming

verder ondersteunen.[3]

Verder zij gewezen op de bescherming die uitgaat van de generieke milieuwetten (o.a. de Wet milieubeheer en de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Waterwet, de Meststoffenwet, de Wet gewasbescherming en biociden en de Wet bodembescherming).

Bij de Wet milieubeheer zij ter voorkoming van misverstanden opgemerkt, dat de milieuvergunning, gelet op het exclusieve karakter van de vergunning van de Natuurbeschermingswet 1998, niet langer het instrument is voor de beoordeling en beperking van schadelijke activiteiten in relatie tot de *specifieke vereisten* van het betrokken Natura 2000-gebied, als dit gebied eenmaal is aangewezen als Vogelrichtlijngebied of – ingeval van Habitatrichtlijngebieden – door de Europese Commissie is geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.[4] De in een milieuvergunning gestelde eisen met het oog op de algemene milieukwaliteit, los van de specifieke vereisten van het betrokken Natura 2000-gebied, kunnen uiteraard de facto ook positief uitwerken voor het Natura 2000-gebied, maar staan daar rechtens los van. Overigens zal – na invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht – bij locatiegebonden activiteiten voor de verlening van de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 worden 'aangehaakt' bij de zogenoemde omgevingsvergunning. Dat betekent dat de omgevingsvergunning ingeval sprake is van potentieel schadelijke effecten voor Natura 2000-gebieden tevens zal gelden als vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998; de omgevingsvergunning wordt – waar het de Natura 2000-aspecten betreft – verleend als het bevoegde gezag voor de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 tegenover het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning heeft verklaard geen bedenkingen te hebben. Daarbij kan het bevoegde gezag voor de vergunningverlening onder de Natuurbeschermingswet 1998 stipuleren dat in de omgevingsvergunning nadere voorwaarden en beperkingen worden opgenomen.

De Wet milieubeheer bevat buiten de milieuvergunning ook andere instrumenten, zoals het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij, waar het gaat om generieke eisen aan stalsystemen, de amvb inzake de algemene milieukwaliteitseisen, die ter voldoening aan de Kaderrichtlijn water worden gesteld, en provinciale milieuverordeningen, ter bescherming van bijvoorbeeld grondwaterintrekgebieden. Deze instrumenten kunnen vanwege hun algemene betekenis voor de milieucondities bijdragen aan de realisatie van de

doelen voor Natura 2000-gebieden.

Ook stimulerende maatregelen zullen voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen vaak niet kunnen worden gemist. Te denken valt aan subsidies voor beheer (denk aan het Programma Beheer), voor grondverwerving en inrichting en voor bedrijfsbeëindiging of -verplaatsing. Daarvoor zijn in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied budgetten als onderdeel van het Investeringsbudget landelijk gebied aan de provincies ter beschikking gesteld.[5] Subsidies kunnen alleen worden verleend voor bovenwettelijke verplichtingen, wat ook één van de redenen is geweest destijds om de normen van het beheerplan geen wettelijke status te verlenen.[6]

Waar behoefte bestaat aan fysieke herinrichting van het gebied – binnen bestaande of aangepaste planologische kaders – kan deze op dwingende wijze worden gerealiseerd met toepassing van de reconstructie-instrumenten van de Reconstructiewet concentratiegebieden en het vereenvoudigde landinrichtingsinstrumentarium van de Wet inrichting landelijk gebied. Het gaat dan met name om het instrument van herverkaveling. Het bevoegd gezag is hier de provincie.

Als ultimum remedium kan het instrument van onteigening op grond van de onteigeningswet worden ingezet, als het gaat om functies die uit het gebieden moeten verdwijnen. Minnelijke verwerving staat echter voorop.

Functie beheerplan

In het geheel van bovenstaande instrumenten hebben de beheerplannen (artikel 19a van de wet) een centrale, sturende en verbindende rol, gericht op het operationaliseren en realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Onderstaand wordt verder ingegaan op de juridische status en de juridische houdbaarheid van beheerplannen.

§3. Beheerplannen

Inhoud beheerplan

Een beheerplan wordt voor ten hoogste zes jaar vastgesteld, en bevat een uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura-2000-gebied in omvang, ruimte en tijd. Uitgangspunt daarbij zijn de instandhoudingsdoelstellingen als vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied (artikel 10a van de wet). Deze zijn geformuleerd in termen van behoud of verbetering van bepaalde habitats en soorten. De in het aanwijzingsbesluit neergelegde instandhoudingsdoelstellingen zijn de

vertaling van de bijdrage die dat gebied levert aan het op landelijk niveau realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken natuurlijke habitats en habitats van soorten. Voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden bevat de Habitatrichtlijn geen termijn. Maar de gemeenschapstrouw (artikel 10 EG-Verdrag) brengt met zich dat op dit punt een reële inspanning moet worden geleverd. Een gefaseerde aanpak die meerdere beheerplanperioden bestrijkt, waarbij behalve met het ecologisch potentieel van het gebied ook rekening wordt gehouden met de sociaal-economische aspecten, culturele aspecten en bijzondere kenmerken van het gebied, past daar goed binnen.

In een beheerplan wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen, in het licht van de voor dat gebied geldende instandhoudingsdoelstellingen, worden getroffen en op welke wijze (artikel 19a, eerste lid, eerste volzin, van de wet). Deze moeten ook tussentijdse verslechtering van de kwaliteit van habitats en significante verstoring van soorten waarvoor gebieden zijn aangewezen voorkomen, ook al kan in het licht van onder meer sociaal-economische belangen soms een tijdelijke verslechtering worden toegestaan als de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen op termijn maar niet in gevaar komt.

Bovendien kan in een beheerplan worden beschreven welke handelingen en ontwikkelingen, in het gebied èn daarbuiten, het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen – met inachtneming van eventueel daarbij beschreven voorwaarden en beperkingen (artikel 19a, eerste lid, tweede volzin, van de wet).[7] Handelingen die overeenkomstig het beheerplan worden uitgevoerd zijn niet vergunningplichtig (artikel 19d, tweede lid, van de wet).

Voor activiteiten en ontwikkelingen die zijn opgenomen in het beheerplan, moet op grond van objectieve wetenschappelijke gegevens op voorhand zijn uitgesloten dat zij de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengen.

Passende beoordeling

Ook projecten die mogelijk significant negatieve gevolgen hebben voor het Natura-2000-gebied – projecten in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en 19j van de wet – kunnen worden opgenomen in een beheerplan, in voorkomend geval onder nader in het beheerplan aangegeven voorwaarden en beperkingen. Het beheerplan kan deze projecten echter alleen toelaten als eerst een passende beoordeling[8] heeft plaatsgevonden en dat daaruit op voorhand ten aanzien van de individuele projecten zekerheid is

verkregen dat het in het beheerplan op te nemen project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Daarbij maakt het niet uit of het om een nieuwe activiteit gaat, of om bestaand gebruik, zij het dat de nieuwe activiteit uiteraard voldoende moet zijn uitgewerkt en geconcretiseerd om deze passend te kunnen beoordelen.

Er kan niet op voorhand onder verwijzing naar mitigerende effecten worden afgezien van een passende beoordeling. Het project moet los van de eventuele mitigerende maatregelen in ogenschouw worden genomen. Alleen als op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens – zonder medeweging van de mitigerende maatregelen – op voorhand met zekerheid kan worden gezegd dat een project geen significante gevolgen heeft, kan van een passende beoordeling worden afgezien.[9] Uiteraard wordt in de passende beoordeling zelf wel rekening gehouden met mitigerende effecten; deze kunnen leiden tot het oordeel dat er zekerheid is dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast.

De uit de passende beoordeling te verkrijgen zekerheid dat als gevolg van het project geen aantasting zal plaatsvinden van de natuurlijke kenmerken van het gebied moet bestaan op het moment van vaststelling van het beheerplan. Dat laatste betekent dat geen rekening kan worden gehouden met mitigerende effecten van toekomstige ontwikkelingen of maatregelen waarvan niet met zekerheid vaststaat dàt deze zich daadwerkelijk, op het juiste moment en in de juiste omvang zullen voordoen.

Bij aantasting van de natuurlijke kenmerken gaat het om de aantasting van de coherentie van de ecologische structuur en functies van een gebied, ten aanzien van de habitats, systemen van habitats en/of populaties van de soorten ter bescherming waarvan het gebied werd of wordt aangewezen. Het gaat ook om aantasting van het herstellend vermogen van het betrokken ecosysteem.[10]

Verslechteringstoets

Er is meer ruimte als een handeling of project zeker geen significant negatieve gevolgen heeft, maar hooguit zou kunnen leiden tot een (beperkte) verslechtering van de kwaliteit van de habitat waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. Op dergelijke handelingen en projecten is niet artikel 6, derde lid, maar artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing. Dergelijke activiteiten kunnen worden toegelaten, bijvoorbeeld vanwege sociale en economische argumenten (artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn), als maar voldoende aannemelijk is dat de verslechtering van de kwaliteit van

tijdelijke aard is en er niet aan in de weg staat dat de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied binnen een redelijke termijn worden gerealiseerd. Daarbij kan rekening worden gehouden met gunstige toekomstige ontwikkelingen.

§4. Juridische status en doorwerking beheerplannen

Aan een beheerplan zijn verschillende juridische consequenties verbonden.

Toetsingskader

In de eerste plaats fungeert het beheerplan als een kader voor het te voeren natuurbeleid in het gebied, en daarmee als toetsingskader voor de toepassing van de wet.[11]

– bij vergunningverlening

Wanneer handelingen met mogelijk verslechterende of significant verstorende gevolgen, niet in het beheerplan zijn opgenomen of niet worden verricht overeenkomstig de in het beheerplan opgenomen voorwaarden en beperkingen, is een vergunning vereist op grond van artikel 19d, eerste lid, van de wet. Bij het verlenen van een vergunning houdt het bevoegd gezag (provincie, soms het Rijk) rekening met het beheerplan (artikelen 19e en 19i van de wet). Het beheerplan geeft houvast aan vergunningaanvragers – burgers, ondernemers en medeoverheden – en aan het bevoegd gezag bij de toetsing van deze activiteiten.
Zo worden de eventuele schadelijke effecten van deze activiteiten beoordeeld aan de hand van de instandhoudingsdoelstellingen, zoals die in het beheerplan verder zijn uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd.

– bij de afweging over de inzet van andere maatregelen

Ook fungeert het beheerplan als toetsingskader voor het bevoegd gezag bij de besluitvorming over de vraag of maatregelen ter bescherming van het desbetreffende Natura 2000-gebied moeten worden getroffen:

- op grond van artikel 20 van de wet (toegangsbeperkingen), en/of
- op grond van artikel 21 van de wet (behoud- en herstelmaatregelen die moeten worden gedoogd door eigenaar en gebruiker) en/of
- op grond van andere wetten.

– bij de invulling van de zorgplicht

Het beheerplan geeft voorts houvast bij de invulling van de zorgplicht van artikel 19l van de wet. Als in strijd wordt gehandeld met de inhoud van het beheerplan, kan dat een aanwijzing zijn dat de zorgplicht niet is nageleefd. Dat geldt in het bijzonder wanneer het gaat om personen of instanties die betrokken zijn geweest bij het opstellen van het beheerplan. Van hen mag

eerder bekend worden verondersteld wat de eventuele nadelige gevolgen kunnen zijn van hun handelen of nalaten in afwijking van het beheerplan.

Quasi vrijstelling

Voor projecten en andere handelingen die zijn opgenomen in het beheerplan, en die overeenkomstig het beheerplan worden gerealiseerd of verricht, is geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 vereist (artikel 19d, tweede lid, van de wet). Als wordt afgeweken van de voorwaarden en beperking die voor de handeling in het beheerplan zijn omschreven, geldt de vrijstelling niet en geldt de vergunningplicht; het verrichten van de handeling zonder vergunning is een strafbaar feit, zoals in het voorgaande is aangegeven. In zoverre is het beheerplan te vergelijken met een vrijstelling. Daarbij is niet relevant of het bevoegde gezag dat het beheerplan vaststelt (provincie, soms Rijk) tevens het bevoegde gezag is voor de vergunningverlening (provincie, soms Minister van LNV): de provincie kan als bevoegd gezag voor het beheerplan ook “vrijstelling” verlenen van de verplichting tot het aanvragen van vergunningen waarvoor normaliter de Minister van LNV bevoegd is. De minister kan overigens op grond van artikel 45 van de wet aanwijzingen geven ter zake van het beheerplan.

Voortbouwend op de quasi vrijstelling: het is bijvoorbeeld denkbaar dat in een beheerplan een nadere invulling wordt opgenomen van het waterpeilbeheer. Zolang het waterpeilbeheer overeenkomstig het beheerplan plaatsvindt, is het niet vergunningplichtig. Ook zou in een beheerplan kunnen worden opgenomen dat veehouderijen nabij Natura 2000-gebied die voldoen aan bepaalde voorwaarden (zoals bijvoorbeeld een maximale ammoniakemissie, een bepaalde afstand tot het Natura 2000-gebied en toepassing van bepaalde technieken om de ammoniakemissie te reduceren die verder gaan dan het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij vereist of – bij uitbreiding – toepassing van bepaalde vormen van saldering, bijvoorbeeld via een provinciale salderingsbank) kunnen worden geëxploiteerd zonder vergunning op grond van artikel 19d van de wet. Uiteraard moet – voor zover sprake is van een project met potentieel significant negatieve gevolgen – een passende beoordeling dan op voorhand zekerheid hebben gegeven dat onder deze voorwaarden geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. In beide gevallen geldt, dat als niet (langer) wordt gehandeld overeenkomstig de voorwaarden en beperkingen die zijn neergelegd in het beheerplan, het verbod van artikel 19d, eerste lid, volledig van toepassing is: is sprake van een handeling met mogelijk verslechterende of significant verstorende effecten dan zal een vergunning moeten worden aangevraagd en dan zal via de voorwaarden en beperkingen verbonden aan de vergunning

worden zeker gesteld dat de betrokken handeling in lijn komt met de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken Natura 2000-gebied.

Een vrijstelling kan in het beheerplan tot een bepaalde periode worden beperkt, die korter kan zijn dan de geldigheidsduur van het beheerplan (maximaal 6 jaar). Vanuit het hand-aan-de-kraan principe is ook denkbaar dat in het beheerplan wordt opgenomen dat de vrijstelling geldt tòt het moment dat het bevoegde gezag voor de vergunningverlening een vergunning aanzegt.

Beleidsregel

Het beheerplan zou door het bevoegde gezag dat het beheerplan vaststelt ook kunnen worden gebruikt voor het neerleggen van het beleid voor het verlenen van vergunningen op grond van artikel 19d van de wet voor activiteiten in en rond het Natura 2000-gebied. In dat geval fungeert het beheerplan tevens als beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (AWB), waarover titel 4.3 van de AWB nadere regels bevat. Het beheerplan kan echter alleen (mede) als beleidsregel worden gebruikt als het bevoegde gezag voor het vaststellen van het beheerplan tevens bevoegd gezag is voor de verlening van de vergunningen: de Minister van LNV (of andere minister) kan als bevoegd gezag voor een bepaald beheerplan geen beleidsregels vaststellen voor de vergunningverlening door provincies, en het omgekeerde kan ook niet. In veel gevallen zijn de Minister van LNV en de provincie gezamenlijk bevoegd voor vaststelling van het beheerplan; dan is er dus geen bevoegdheidsprobleem.

Uiteraard kunnen de beleidsregels voor vergunningverlening desgewenst ook buiten het beheerplan, separaat door het bevoegde gezag voor de vergunningverlening worden vastgesteld. Om zeker te stellen dat het vergunningbeleid aansluit bij de in het beheerplan vastgelegde uitgangspunten en doelen, kunnen beide bevoegde gezagen op voorhand over de inhoud van die beleidsregels overeenstemming bereiken, bijvoorbeeld in een bestuursovereenkomst. In het beheerplan wordt dan volstaan met het voorgenomen beleid op hoofdlijnen te beschrijven, bijvoorbeeld in termen van gebruikmaking van een salderingssysteem en het toepassen van technieken met een verdergaande reductie dan is vereist op grond van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij.

Aangezien het beheerplan in beginsel voor zes jaar wordt vastgesteld, kan het met het oog op de flexibiliteit sowieso verstandiger zijn om de precieze beleidsregels in alle gevallen separaat vast te stellen, zodat het beleid tijdig kan worden bijgesteld als jurisprudentie of nieuwe ontwikkelingen daartoe no-

pen. Op een wijziging van het beheerplan is namelijk de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing; dat geldt niet voor een wijziging van de beleidsregel.

Hoe en waar de beleidsregels ook worden vastgelegd, het opstellen van beleidsregels over de gevallen waarin en de voorwaarden en beperkingen waaronder vergunningen voor belangrijke en op grotere schaal voorkomende activiteiten worden verleend – tegelijk met het opstellen van het beheerplan – is zonder meer wenselijk, om een goede operationalisering van de instandhoudingsdoelstellingen zoals deze in het beheerplan zijn uitgewerkt te verzekeren. Dat geldt bijvoorbeeld voor het aspect van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats bij uitbreiding of nieuwvestiging van veehouderijbedrijven. Als er een goede ecologische onderbouwing van de beleidsregel in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen is, dan behoeft vervolgens de individuele vergunningverlening – voor zover die overeenkomstig de beleidsregel geschiedt – geen uitvoerige onderbouwing meer: er kan goeddeels verwezen worden naar de beleidsregel. Dat scheelt aanzienlijke lasten voor vergunningaanvrager en –vergunningverlener.

Afwijking van de beleidsregel kan alleen in bijzondere gevallen: het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (artikel 4:84 AWB). Een dergelijke afwijking moet goed worden gemotiveerd.

Een beleidsregel waarin vast beleid voor de vergunningverlening is verankerd kan worden aangemerkt als een ‘plan’ waarvoor – ingeval van potentieel significant negatieve effecten – een passende beoordeling is vereist op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998. Als deze passende beoordeling voldoende is toegespitst op de gevolgen van individuele projecten die overeenkomstig de beleidsregel worden vergund, kan daarop bij de individuele vergunningverlening worden teruggegrepen.

Beleidsplan/ uitvoerings-programma

Voor zover het beheerplan instandhoudingsmaatregelen beschrijft die los staan van de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en die evenmin als concretisering van de zorgplichtbepaling kunnen worden beschouwd, heeft het – buiten de functie van afwegingskader – geen onmiddellijke juridische doorwerking. Het is niet meer en niet minder dan de

weerslag van het – op uitvoering gerichte – beleid dat het bevoegd gezag dat het beheerplan heeft vastgesteld voor het betrokken gebied wenselijk acht en waaraan dat gezag zichzelf zal houden. In dat opzicht is het beheerplan enigszins vergelijkbaar met de structuurvisie van de Wet ruimtelijke ordening. Het in het beheerplan omschreven beleid / uitvoeringsprogramma moet via andere instrumenten worden gerealiseerd en kan niet zonder meer met een beroep op het beheerplan worden afgedwongen. Voor zover andere bevoegde gezagen bevoegd zijn ten aanzien van die instrumenten zal derhalve de medewerking van die gezagen moeten worden verkregen.

Verzekering doorwerking

Als andere bevoegde gezagen aan de lat staan voor het nemen van maatregelen die niet via het vergunningstelsel kunnen worden afgedwongen, geen uitvloeisel zijn van de zorgplichtbepaling en evenmin op grond van artikel 21 kunnen worden opgelegd (e.e.a. omdat geen sprake is van potentieel schadelijk handelen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen, het aangrijpingspunt van de Natuurbeschermingswet 1998), dan wil dat niet zeggen dat het gezag dat het beheerplan vaststelt (provincie, soms het Rijk) met lege handen staat.

- via overeenstemming en bestuursovereenkomst

Uitgangspunt is uiteraard dat alle bevoegde gezagen zodanig goed betrokken zijn bij het beheerplanproces en zich zodanig gecommitteerd voelen aan de inhoud daarvan, dat zij van harte meewerken aan de realisatie van het plan. Zonodig kan de overeenstemming die bestaat tussen partijen worden neergeslagen in een bestuursovereenkomst waarin de afspraken over de inzet van de verschillende partijen worden vastgelegd.

- via dwangmiddelen

Met name waar het gaat om de planologische bescherming hebben provincie en Rijk op grond van de Wet ruimtelijke ordening ook wettelijke interventiemogelijkheden. Van belang is in het bijzonder de mogelijkheid om in te grijpen in de gemeentelijke bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen, door vaststelling van een provinciaal of rijksinpassingsplan. Daarin kan nauwkeurig worden bepaald welke functies aan het gebied toekomen en waar bijvoorbeeld bepaalde bedrijvigheid in welke omvang (bouwblokken) is toegestaan.

De inzet van een inpassingsplan zou overigens ook met de betrokken gemeenten in en rond het Natura 2000-gebied kunnen worden afgesproken: het kan doelmatiger zijn om één inpassingsplan vast te stellen, waarmee in een later stadium de bestemmingsplannen in overeenstemming moeten worden gebracht, dan dat elke individuele gemeente zelf de bestemmingsplanproce-

dure in moet zetten.

Verder valt – waar provincies bevoegd gezag voor het beheerplan zijn of zich committeren aan de uitvoering daarvan – te denken aan de instrumenten van de landinrichting overeenkomstig de Wet inrichting landelijk gebied of reconstructie overeenkomstig de Reconstructiewet concentratiegebieden. Instrumenten als wettelijke herverkaveling – gekoppeld aan een inrichtings- of reconstructieplan – ondersteunen de gewenste inrichting van het gebied waar het gaat om gebruik voor natuur, recreatie, landbouw en andere doelstellingen. Daarbij kunnen bestaande eigendomssituaties worden doorbroken. Het bevoegd gezag voor landinrichting en reconstructie is de provincie. Handelingen die contrair zijn aan het inrichtingsplan of reconstructieplan zijn verboden. Reconstructieplannen werken ook door in bestemmingsplannen, als voorbereidingsbesluit.

Tot slot zijn er de generieke instrumenten van interbestuurlijk toezicht als neergelegd in de Provinciewet en de Gemeentewet.

Draagvlak

Uiteraard is het, ongeacht de juridische status van het beheerplan, van belang dat er voor de uitvoering van het beheer van de Natura-2000-gebieden draagvlak bestaat. Een beheerplan wordt daarom opgesteld in goed overleg met eigenaren en gebruikers en andere overheden (artikel 19a, eerste lid, van de wet). Met het oog op inspraak door andere belanghebbenden wordt bovendien bij de totstandkoming van een beheerplan de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde uniforme openbare voorbereidingsprocedure doorlopen (artikel 19a, vierde lid, van de wet).

Het proces dat wordt doorlopen moet ervoor zorgdragen dat er draagvlak bestaat voor de maatregelen uit het beheerplan. Het draagvlak wordt bovendien bevorderd door de inzet van de financiële middelen van het investeringsbudget landelijk gebied voor verwerving, inrichting en subsidiëring van beheer en andere financiële middelen voor flankerend beleid.

§5. Juridische houdbaarheid

Onderbouwing

Met de beheerplannen wordt uitvoering gegeven aan de verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en artikel 19a van de wet. Voor de juridische houdbaarheid van de beheerplannen is in het bijzonder de onderbouwing van groot belang.

Waar het gaat om de verplichtingen van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn, is van belang dat goed wordt onderbouwd dat met het samenhangende pakket van maatregelen als beschreven in het beheerplan:

1. de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken Natura 2000-gebied worden gerealiseerd en
2. verslechtering van de kwaliteit van de betrokken natuurlijke habitats en habitats van soorten en significante verstoring van soorten waarvoor het gebied is aangewezen worden voorkomen.

De in het gebied te leveren inspanning zal qua omvang en tijdspanne – gezien de gemeenschapstrouw (artikel 10 EG) – reëel moeten zijn. Wat reëel is, wordt bepaald door het ecologisch potentieel van het betrokken gebied, dat zo goed mogelijk moet worden benut, maar ook door de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en door regionale en lokale bijzonderheden (artikel 2, derde lid, Habitatrichtlijn). Een belangrijk deel van de onderbouwing zal ecologisch van aard zijn.

Als in het beheerplan projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen worden opgenomen, is – zoals in het voorgaande is aangegeven – voor dat onderdeel van het beheerplan een passende beoordeling van de effecten op basis van de best beschikbare gegevens vereist (artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn). Ook hier gaat het vooral om een ecologische beoordeling. Voor de juridische houdbaarheid van het beheerplan op dit punt is essentieel, dat het project alleen wordt toegestaan als op basis van de passende beoordeling zonder redelijke wetenschappelijke twijfel kan worden geoordeeld dat geen sprake zal zijn van aantasting van de natuurlijke kenmerken.[12] Het verdient aanbeveling eenzelfde benadering te volgen voor in het beheerplan op te nemen bestaand gebruik met potentieel significant negatieve gevolgen.

De verwachting is dat de onderbouwing van het toestaan van bestaand gebruik gemakkelijker zal zijn te leveren dan voor toekomstige projecten, al is dat laatste niet onmogelijk. Het vereist dat de projecten en de omstandigheden waarin zij zullen worden uitgevoerd voldoende zijn geconcretiseerd om een adequate beoordeling van hun ecologische effecten te kunnen uitvoeren.

Overigens is duidelijk dat bij omvangrijke projecten in zeer gevoelige gebieden als de Waddenzee vereiste wetenschappelijk zekerheid moeilijker zal zijn te verkrijgen dan bij kleine projecten in minder kwetsbare gebieden.

Onzekerheden

De onderbouwing mag, ook al wordt bij de toepassing van de artikelen 6,

tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn uitgegaan van het voorzorgsbeginsel, tot op zekere hoogte wel onzekerheden kennen. Deze onzekerheid moet – zeker bij de passende beoordeling – wel zoveel mogelijk zijn gereduceerd. De resterende onzekerheid moet worden benoemd en gekwantificeerd en er moet een wetenschappelijke inschatting worden gemaakt hoe groot het risico van deze onzekerheid is, uitgaande van een worst case-scenario.

Illustratief voor de wijze waarop de Raad van State met het voorzorgsbeginsel omgaat is de uitspraak over het Waddengas[13]. In die kwestie had uitvoerig en herhaald onderzoek plaatsgevonden, waardoor de onzekerheden en risicomarges steeds verder waren verkleind, zodanig dat het bevoegde gezag zich op het standpunt kon stellen dat redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat de gaswinning geen schadelijke gevolgen heeft voor de Waddenzee. In die zaak was ook niet onbelangrijk dat was voorzien in continue monitoring en dat onmiddellijk (*en met onmiddellijk effect*) kon worden ingegrepen, indien er onverhoopt toch schadelijke gevolgen voor de kwalificerende natuurwaarden van de Waddenzee zouden *dreigen* te ontstaan (hand-aan-de-kraan principe).

Andere aspecten

Behalve de onderbouwing zijn uiteraard ook andere aspecten van belang voor de juridische houdbaarheid van beheerplannen en de daarin opgenomen maatregelen, zoals de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, het rechtsgelijkheidsbeginsel en andere algemene rechtsbeginselen. Het is belangrijk om in de motivering van gemaakte keuzen hieraan aandacht te besteden. Voorts mogen plannen en maatregelen (ook overigens) niet in strijd komen met nationale en Europese wetgeving en internationale verdragen.

Beroep tegen beheerplan

Tegen een besluit tot vaststelling van een beheerplan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, althans voor zover het beheerplan besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht bevat die op rechtsgevolg zijn gericht. Het gaat dan in het bijzonder om de quasi vrijstelling van de vergunningplicht en daarbij aan de orde zijn voorwaarden en beperkingen. Is het beheerplan – na verloop van de beroepstermijn en afhandeling van de beroepsprocedures – onherroepelijk geworden, dan staan de in het beheerplan opgenomen quasi vrijstellingen van de vergunningplicht gedurende de beheerplanperiode in rechte vast.

Voor zover er geen beroep tegen het beheerplan bij de bestuursrechter mogelijk is, is onder omstandigheden – bij een vermeende onrechtmatige overheidsdaad – ook een beroep op de burgerlijke rechter denkbaar.

Noten

[1] Tòt de vaststelling van de beheerplannen is voor op 1 oktober 2005 bestaand gebruik, dat na die datum niet – althans niet in betekenende mate – is gewijzigd, de vergunningplicht opgeheven. Wel kan de Minister van LNV zonodig beperkingen aan dat gebruik opleggen, met gebruikmaking van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid, neergelegd in artikel 19c van de Natuurbeschermingswet 1998. De opheffing van de aanschrijvingsbevoegdheid geldt niet voor bestaand gebruik dat is aan te merken als project met potentieel significant negatieve gevolgen in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Een en ander is in de Natuurbeschermingswet 1998 geregeld met de op 1 februari 2009 in werking getreden wet, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken (Stb. 2009, 18; artikel I, onderdelen B, onder 3, V en W, onder 3 van de wijzigingswet). Het instrument van de aanschrijvingsbevoegdheid wordt verder in de notitie niet meer besproken, aangezien deze handelt over de wijze waarop de doorwerking van eenmaal vastgestelde beheerplannen is verzekerd; na vaststelling van de beheerplannen is de aanschrijvingsbevoegdheid niet meer relevant.

[2] Zie artikel 1a, onder 2°, van de Wet op de economische delicten, artikel 57 van de Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 122 van de Provinciewet.

[3] Hoewel vestiging of uitbreiding die potentieel schadelijk is voor een Natura 2000-gebied sowieso wordt gereguleerd via de vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998, kan door middel van bestemmingsplannen op voorhand al richting worden gegeven aan ruimtelijke ontwikkelingen. Volgens het bestemmingsplan ontoelaatbare functies zullen dan niet ter toetsing in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 behoeven te worden voorgelegd, omdat er geen bouwvergunning (straks omgevingsvergunning) zal worden verleend wegens strijdigheid met het bestemmingsplan. Dat geldt ook voor uitbreidingen ten opzichte van in het bestemmingsplan begrensde bouwblokken.

[4] Met de eerder aangehaalde wet, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken (Stb. 2009, 18) is voorzien in deze laatste aanvulling (artikel I, onderdeel B, onder 4, van de wijzigingswet, in samenhang met het opnemen van het begrip ‘Natura 2000-gebied’ in artikel 19d, eerste lid, ingevolge artikel I, onderdeel W, onder 2, van de wijzigingswet).

[5] In dit verband zijn tevens te noemen de belastingvrijstellingen voor natuurschoon op grond van de Natuurschoonwet, maar deze hebben een beperktere betekenis waar deze gekoppeld zijn aan bepaalde landgoederen.

[6] Zie Kamerstukken II 2002/03, 28 171, nr. 21.

[7] Met de eerder aangehaalde wet, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken, is voorzien in de explicitering, dat ook handelingen buiten het gebied en toekomstige ontwikkelingen in het beheerplan kunnen worden aangemerkt als handelingen en ontwikkelingen die de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen (artikel I, onderdeel T, onder 1, van de wijzgigingswet; artikel 19a, eerste lid *nieuw,* van de Natuurbeschermingswet 1998).

[8] Zie voor de vereisten aan de passende beoordeling de algemene handreiking Natuurbeschermingswet 1998, in het bijzonder paragraaf 6.3 (www.minlnv.nl). Zie ook de documentatie op: http://www.regiebureaunatura2000.nl.

[9] Zie het Kokkelvisserijarrest (arrest van 7-9-2004 in zaak C-127/02); zie ook de uitspraak van de Raad van State van 7-5-2008 in zaak nr. 200604924/1 (Zuiderklip) (www.raadvanstate.nl/uitspraken).

[10] Zie de leidraad van de Europese Commissie voor de interpretatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn van april 2000.

[11] Zoals ook is aangegeven in de brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 19 september 2003 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/04, 28 171, nr. 23, blz. 2).

[12] Zie het Kokkelvisserijarrest (arrest van 7-9-2004 in zaak C-127/02), r.o. 59 en 61.

[13] ABRS 13-11-2007 zaaknr. 200707820/1.

April 2009
Directie Juridische Zaken
Ministerie van de Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Trcjz/2009/375