



Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden: een effectief instrument voor natuurbescherming?

Sander Kole

VMR Verdiepings sessie

18 november 2014

Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden: een effectief instrument voor natuurbescherming?

Mr. dr. S.D.P. Kole

Utrecht, 18 november 2014

Open Universiteit
www.ou.nl



Serie Staat en Recht | deel 17



Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden

Een onderzoek naar de effectiviteit
van het beheerplan, mede in relatie tot
andere planfiguren in het omgevingsrecht

Mr. drs. S.D.P. Kole

SteR * Onderzoekcentrum
voor Staat en Recht

Radboud Universiteit Nijmegen



Open Universiteit
www.ou.nl



Programma

1. Presentatie promotieonderzoek naar ‘Beheerplannen voor Natura 2000-gebieden’ (op hoofdlijnen)
2. Actualiteit
 - beheerplannen;
 - jurisprudentie
 - wetsvoorstellen Wet natuurbescherming en Omgevingswet

Pauze

3. Vragen/discussie



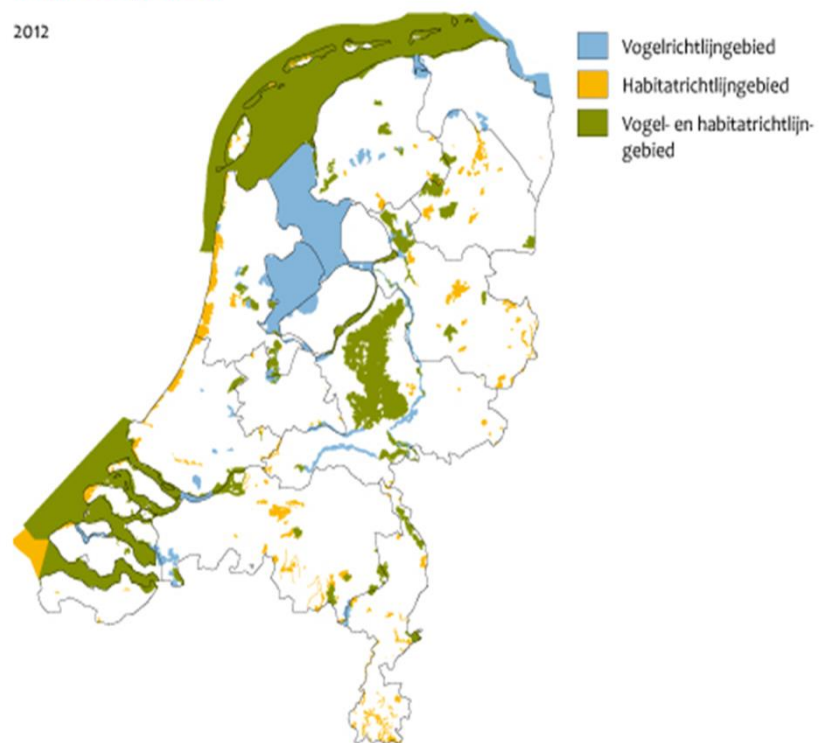
Inleiding: aanleiding voor het onderzoek

- EU Vogel- en Habitatrictlijn
- Soort- en gebiedsbescherming
- Aanwijzing en bescherming Natura 2000-gebieden
- Beheerplan centraal instrument → onderzoek naar effectiviteit



Natura 2000-gebieden

2012



Bron: EL&I.

WUR/okt12/1308
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl



Probleemstelling

Wat is de juridische status van het beheerplan voor Natura 2000-gebieden, en

is het beheerplan een effectief instrument voor de bescherming van dergelijke gebieden,

mede gezien in het perspectief van artikel 6 Hrl?



Opzet en uitwerking proefschrift (1)

H1 Inleiding

Deel I Theoretische achtergrond

H2 (Inter)nationale grondslag van gebiedsbescherming in Nederland

Deel II Normstelling

H3 Wettelijke kader

H4 Functies van het beheerplan

Deel III Praktijkonderzoek

H5 Beheerplannen in de praktijk

Deel IV Beheerplannen in relatie tot andere sectorale wetgeving

H6 Subsidies en bescherming van N2000

H7 De Wro en de bescherming van N2000

H8 De Wilg en de bescherming van N2000



Opzet/ uitwerking proefschrift (2)

H9 De Kaderrichtlijn Water en de bescherming
van N2000

Deel V Rechtsvergelijking

H10 De bescherming van N2000-gebieden in Engeland

Deel VI Conclusies en aanbevelingen

H11 Conclusies en aanbevelingen

Samenvatting

Literatuur

Jurisprudentie

Trefwoordenlijst

C.V.



Beheerplan N2000-gebieden - 1

- Wettelijke vereisten vorm en inhoud beheerplan
- Functies beheerplan:
 - *Beleidskader en uitvoeringsprogramma (instandhoudingsmaatregelen);*
 - *Toetsingkader en beleidskader aanvraag art. 19d Nbw 1998-vergunning;*
 - *Uitzonderen bestaand gebruik van vergunningplicht art. 19d Nbw 1998;*
 - *Instrument voor realisering doelstellingen PAS*



Beheerplan N2000-gebieden - 2

- Juridische status beheerplan N2000-gebieden
- Instandhoudingsmaatregelen: afdwingbaar met slechts een beheerplan?
- Voldoet het beheerplan aan de vereisten van art. 6 Hrl?



Alternatieven voor het beheerplan (naar huidig recht)

- Natuursubsidies
- Inrichtingsplan
- Waterplannen
- Bestemmingsplan

Voor- en nadelen (i.h.b. in relatie tot artikel 6 Hrl) + verhouding tot beheerplan N2000-gebieden



Natuursubsidies

- Internationaal (LIFE+) en nationaal (SNL en Sknl)
- Instrument om passende IHM's te treffen
- Voor- en nadelen (i.h.b in relatie art. 6 Hrl) + verhouding tot beheerplan N2000-gebieden



Inrichtingsplan (Wilg)

- Centraal instrument voor realisering gebiedsgericht beleid
- Voor- en nadelen (i.h.b. in relatie tot art. 6 Hrl) + verhouding tot beheerplan N2000-gebied
- Decentralisatie inrichting landelijk gebied + natuurbescherming
→ gebiedsgericht beleid afgeschaft (*per 01-01-2014*)



Waterplannen (KrW en Waterwet)

- Instrument realisering doelstellingen KrW en Waterwet → nationale, regionale en (water)beheerplannen → stroomgebiedbeheersplan in nationale waterplan
- Voor- en nadelen (i.h.b. relatie tot art. 6 Hrl) → verhouding tot beheerplannen N2000-gebieden
- Wetsvoorstel Omgevingswet: integratie Waterwet in Omgevingswet



Bestemmingsplan (Wro) - 1

- Centraal instrument ruimtelijke ordening NL
- Bescherming N2000-gebieden → geen discretionaire bevoegdheid maar een verplichting (goede ruimtelijke ordening + art. 19j Nbw 1998-toets)
- Voor- en nadelen (i.h.b. in relatie tot art. 6 Hrl)
- Goed alternatief voor beheerplan

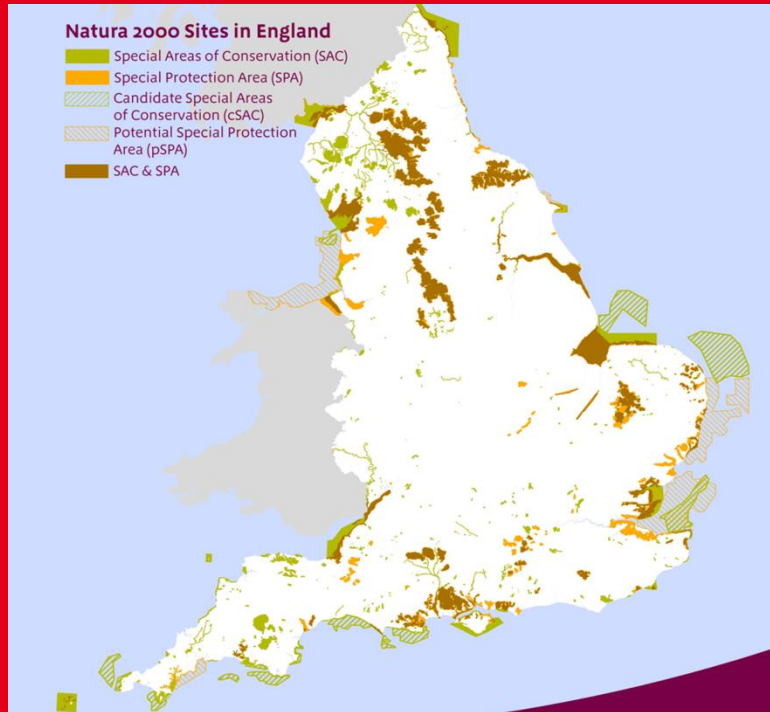


Bestemmingsplan (Wro) - 2

- Niet mogelijk → om N2000-gebieden alleen met bp te beschermen → aanvulling vergunningplicht 19d noodzakelijk
- Wetsvoorstel Omgevingswet → bp vervangen door omgevingsplan → mogelijkheden natuurbescherming vergelijkbaar?
- Art. 2.3, lid 5 Wet natuurbescherming → inhoud beheerplan op nemen in plan voor inrichting, beheer, gebruik N2000-gebied → toekomstige integratie in Omgevingswet



Rechtsvergelijking met Engeland - 1



Rechtsvergelijking met Engeland - 2

- Geen beheerplan
- Bestuursafspraken
- Instandhoudingsmaatregelen: niet afdwingbaar met slechts bestuursafspraken

Engeland  Nederland:

doelstelling gelijk, andere regels, dezelfde problemen



Conclusies en aanbevelingen (de belangrijkste)

- Het is niet mogelijk om instandhoudingsmaatregelen af te dwingen op basis van slechts het beheerplan.
- Schaf het beheerplan af.
- Bescherm Natura 2000-gebieden met behulp van het bestemmingsplan in combinatie met de vergunningplicht art. 19d Nbw 1998



Actualiteit

- Sluitingsdatum promotieonderzoek: 1 december 2013
- Promotieonderzoek op basis op geldend recht → met vooruitblik op (concept) wetsvoorstellen:

Wetsvoorstel Wet Natuurbescherming

Toetsversie Omgevingsrecht

- Ontwikkelingen nadien → gevolgen voor conclusies en aanbevelingen?



Actualiteit - Beheerplannen

- Ontwerp-beheerplannen vastgesteld voor: *Markiezaat; Nieuwkoopse plassen & De Haeck; Oostervaardersplassen*
- Beheerplannen definitief: *Lepelaarsplassen, Solleveld & Kapittelduinen, Westduinpark & Wapendal*
- Huidige stand van zaken: 8 Ontwerp-beheerplannen en 8 definitieve en onherroepelijke beheerplannen



Actualiteit - Jurisprudentie

ABRvS 28 mei 2014, *TBR* 2014/136 (Beheerplan Natura 2000-gebied Solleveld en Kapittelduinen)

ABRvS 24 september 2014, No. 201311492/1/R2 (Beheerplan Natura 2000-gebied Polder Zeevang)



Actualiteit – Wetsvoorstel Wet natuurbescherming - 1

- *Kamerstukken II*, 2011-2012, 33348, nrs. 1-3
- *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33348, nr. 5 (Nota van Wijziging)
- Verschuiving doelstelling en accent → oorspronkelijk en huidig wetsvoorstel
- Kerngedachte: *'te komen tot een sterke natuur in Nederland [...] dat natuur en economie van elkaar profiteren. Het gaat erom de natuur te versterken met de samenleving'*.



Actualiteit – Wetsvoorstel Wet natuurbescherming - 2

- Beheerplan als planfiguur gehandhaafd → verplicht voor aangewezen N2000-gebieden
- Aanwijzingsprocedure in art. 2.1 Wetsvoorstel → blijft verantwoordelijkheid MinEZ → provincies verantwoordelijk voor bescherming kwalificerende natuurwaarden
- Belangrijkste wijziging aanwijzingsprocedure: art. 2.1, lid 7
- Verplichting om beheerplan vast te stellen
 - art. 2.3 door GS (hoofdregel);
 - art. 2.10 door Onze Minister of Ministers (afwijking hoofdregel)
- Art. 2.10 → regels indien N2000-gebied in meerdere provincies ligt



Actualiteit – Wetsvoorstel Wet natuurbescherming - 3

- Functie beheerplan: centrale, sturende en verbindende rol, operationaliseren IHD's N2000-gebieden
- Bespreking wettelijke vereisten:
 - Art. 2.3, lid 1 → afdeling 3.4 Awb, geen overlegplicht meer
 - Art. 2.3, lid 3 → 'zorgplicht' → juridisch beter afdwingbaar?
 - Art. 2.3, lid 5 → inhoud beheerplan (IHM's + beoogde resultaten) afzonderlijk onderdeel → plan of programma → inrichting, beheer of gebruik N2000-gebied
 - Art. 2.3, lid 6 → wijzigen tijdens looptijd mogelijk → afd. 3.4 Awb, tenzij wijzigingen van 'ondergeschikt belang'
- Rechtsbescherming → Art. 8.1, lid 2 (*alleen* projecten)



Actualiteit – Wetsvoorstel Wet natuurbescherming - 4

- Functies beheerplan
 - beleidskader en uitvoeringsprogramma;
 - mogelijkheid onttrekken activiteiten aan vergunningplicht art. 2.7, lid 2
→ wel voldoen aan eisen artt. 2.7 en 2.8;
 - toetsingskader vergunningverlening (NB. niet meer expliciet in de wet);
Waarschijnlijk geen rol → bij realiseren PAS → in apart programma
- Conclusie:
 - minder regels, twijfels over effectiviteit;
 - centrale sturende rol → wordt aangetast door wetsvoorstel



Actualiteit – Wetsvoorstel Omgevingswet - 1

- In de zomer 2014 bij TK ingediend: *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33962, nrs. 1-3
- Doelstellingen Omgevingswet

[..]

b) op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vulling van maatschappelijke functies

Fysieke leefomgeving (Art. 1.2, lid 2): o.m. natuur

- Gevolgen voor Wet natuurbescherming, zoja, welke?



Actualiteit – Wetsvoorstel Omgevingswet - 2

- Opzet en terminologie → afstemming tussen wetsvoorstel Wet Natuurbescherming en Omgevingswet
- Oorspronkelijk (in Toetsversie) → sommige gebiedsbeschermende instrumenten gaan over in toekomstige Omgevingswet → o.m. natuurvisie en beheerplan → gedeeltelijke integratie → rest van Wet natuurbescherming (o.m. natuurvergunning en habitattoets zou later volgen
- RvS → in advies kritiek geuit op dat voornemen → keuzes niet goed gemotiveerd → voor bescherming natuur → voor kortere (of langere) tijd → twee wettelijke regimes van toepassing → problematisch kijkend naar transparantie, rechtszekerheid.



Actualiteit – Wetsvoorstel Omgevingswet - 3

- Kabinet: in reactie op advies RvS wetsvoorstel aangepast → zodra Omgevingswet in werking treedt → volledige integratie Wet natuurbescherming in Omgevingswet
- Afgaande op de huidige voorstel → ‘knippen en plakken’ → dus geen inhoudelijke wijzigingen/ aanpassingen
- Mogelijk scenario:
 - 2015 inwerkingtreding Wet natuurbescherming;
 - 1 juli 2018 (of later???) inwerkingtreding Omgevingswet → integratie Wet natuurbescherming in die wet



Afsluiting

Vragen of opmerkingen?



Open Universiteit
www.ou.nl

