

ANNOTATIE

Marieke Kaajan

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 28-05-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1939 (OGR-2014-0134)

1. Uitspraken over beheerplannen die op grond van de Nbw worden vastgesteld, zijn schaars. Alleen al om die reden is deze uitspraak het vermelden waard. Het biedt ook een goede gelegenheid om de systematiek van beheerplannen en de (beperkte) mogelijkheden om deze plannen in beroep bij de ABRvS ter discussie te stellen, te beschrijven. Deze uitspraak is de eerste uitspraak waarin artikel 39 lid 2 Nbw wordt toegepast en nader wordt uitgelegd. Dit artikel – waarin een beperking van de beroepsmogelijkheden tegen een beheerplan is opgenomen – geldt sinds 31 maart 2010 (met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet).
2. Op grond van artikel 19a respectievelijk 19b Nbw stellen GS c.q. de verantwoordelijke minister(s) voor ieder natuurgebied dat (formeel) is aangewezen als Natura 2000-gebied, binnen drie jaar na deze aanwijzing een beheerplan vast. Voor lang niet alle Natura 2000-gebieden wordt deze termijn gehaald. In het beheerplan worden – logischerwijs – de noodzakelijke maatregelen beschreven waarmee een gunstige bijdrage aan de instandhoudingsdoelstelling van het Natura 2000-gebied wordt geleverd, in combinatie met het resultaat dat gedurende de beheerplanperiode (die maximaal zes jaar is) zou moeten worden behaald. Het beheerplan heeft zo primair de functie om kwaliteit van het Natura 2000-gebied waarop het plan betrekking heeft, te verbeteren. Het beheerplan kan daarnaast ook handelingen en projecten beschrijven waarvan op voorhand vaststaat dat deze het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling van een Natura 2000-gebied niet in gevaar brengen (artikel 19a lid 1 Nbw). Desgewenst kan het beheerplan dan ook de voorwaarden en beperkingen waaronder deze handelingen en projecten kunnen worden verricht, beschrijven. Als het projecten betreft die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, kunnen deze projecten

alleen in het beheerplan worden opgenomen als een passende beoordeling is verricht (artikel 19a lid 10 Nbw). Los van het feit dat uitvoering van een beheerplan zal moeten leiden tot een verbetering van de kwaliteit van een Natura 2000-gebied, kan een beheerplan zo ook een functie hebben bij de vraag of voor een bepaald project of andere handeling een vergunning op grond van artikel 19d lid 1 Nbw vereist is. Vergunningvrij zijn immers die handelingen en projecten die overeenkomstig een beheerplan worden verricht (artikel 19d lid 2 Nbw).

3. Het beheerplan kan op die manier invulling geven aan twee verplichtingen uit de Habitatrictlijn. Ten eerste de verplichting uit artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn om alle passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen, voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben. Ten tweede kan het beheerplan invulling geven aan de verplichting uit artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrictlijn om voorafgaand aan de toestemmingverlening voor projecten (en plannen) met mogelijk significant negatieve gevolgen een passende beoordeling te verrichten. De eerste verplichting betreft in eerste instantie een meer beleidsmatige verplichting van lidstaten, de tweede verplichting ziet op een rechtstreekse werkende verdragsbepaling. Gelet op dit verschil in karakter van beide verplichtingen, is het ook niet zo opmerkelijk dat er een verschil in de beroepsmogelijkheden tegen de diverse onderdelen van een beheerplan bestaat. Op grond van artikel 39 lid 2 Nbw kan slechts beroep worden ingesteld tegen dat onderdeel van het beheerplan dat de 'beschrijvingen van handelingen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen, en de daarbij in voorkomend geval aangegeven voorwaarden en beperkingen' omvat. Kort gezegd: de projecten en andere handelingen die niet kunnen worden aangemerkt als beheermaatregelen, en waarvoor het beheerplan als het ware de vergunningplicht van artikel 19d lid 1 Nbw vervangt. Onderdelen van het beheerplan die de beschrijving bevatten van het beleid ten aanzien van het beheer van een Natura 2000-gebied en de daarbij horende maatregelen, zijn niet voor beroep vatbaar.

4. Dat is ook in lijn met de interpretatie van het karakter van de verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn door de rechter. Ik verwijs in dit verband naar de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 5 juni 2013 (ECLI:NL:RBDHA:2013:CA2166), waarin de rechtbank – onder andere – overweegt dat het de Staat vrijstaat om te bepalen welke maatregelen hij kiest ter uitvoering van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn. Deze lijn doortrekkend verbaast het niet – en is het mijns inziens ook verdedigbaar – dat in de Nbw is bepaald dat tegen de keuze en beschrijving van de beheermaatregelen in een beheerplan geen beroep kan worden ingesteld. Dat er, los van de inhoud van een beheerplan, een verplichting voor de Staat bestaat om een gunstige staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden te bereiken, betekent mijns

inziens niet automatisch dat tegen alle onderdelen van een beheerplan beroep zou moeten openstaan, juist vanwege de genoemde keuzevrijheid van de Staat. Als gevaar ontstaat voor de gunstige staat van instandhouding, kan de Staat verplicht worden aanvullende maatregelen te treffen, zoals ook de Rechtbank Den Haag in de uitspraak van 5 juni 2013 overwoog. Die verplichting staat los van de inhoud van het beheerplan (immers, ook buiten het beheerplan om kunnen maatregelen ter bescherming van Natura 2000-gebieden worden getroffen), zodat ook hierin geen reden is gelegen om beroep tegen het beheerplan op dit punt open te stellen.

5. De beperking van de beroepsmogelijkheden tegen het beheerplan leidt er in deze procedure toe dat het beroep van appellante niet slaagt. Dit beroep was gericht tegen het gedeelte van het beheerplan waarin was beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden ten behoeve van een specifiek habitatype. Gelet op de beperking van de beroepsmogelijkheden in artikel 39 lid 2 Nbw, concludeert de ABRvS terecht dat geen beroep kan worden ingesteld tegen het deel van het beheerplan waarin de instandhoudingsmaatregelen zijn beschreven. De consequentie hiervan is dat de ABRvS onbevoegd is om van het beroep kennis te nemen. Voor appellante resteert dan slechts nog de gang naar de civiele rechter, waarbij de kansen op succes zullen worden bepaald door de grenzen die, onder andere, door de Rechtbank Den Haag in de uitspraak van 3 juni 2013 zijn gegeven.