

WIJZIGING NATUURBESCHERMINGSWET 1998

BETERE BESCHERMING 'BESTAAND GEBRUIK'?

De natuurbeschermingswetgeving is complex en leidt regelmatig tot maatschappelijke onrust. Het gaat dan vaak om de strikt beschermde Natura 2000-gebieden. Wie een nieuwe activiteit in een dergelijk gebied wil ontplooiën, krijgt een hoop huiswerk. Maar hoe zit het eigenlijk met 'bestaand gebruik' in diezelfde gebieden? Daarover is een wetsvoorstel ingediend om de Natuurbeschermingswet 1998 op onderdelen aan te passen. De vraag is echter of 'bestaande gebruikers' nu rustig kunnen ademen.

Marcel Soppe

Al enkele jaren wordt geworsteld met de vraag hoe moet worden omgegaan met vaak al decennia bestaande gebruiksvormen in of nabij gebieden uit de Europese Vogelrichtlijn¹ en de Habitatrictlijn²; de Natura 2000-gebieden, zoals ze verder in dit artikel worden aangeduid. In de (nog niet allemaal afgeronde) aanwijzingen van deze Natura 2000-gebieden is het vooral deze vraag die keer op keer voor maatschappelijk onrust zorgt.

Indien bestaand gebruik niet meer ongewijzigd kan worden voortgezet, vrezende onder meer land- en tuinbouworganisaties en de visserijsector dat een deel van hun achterban het loodje zal leggen. Mede naar aanleiding van deze in de pers frequent verwoorde gevoelens, alsmede vanwege jurisprudentie van de Raad van State (bijvoorbeeld over de kokkelvisserij in de Waddenzee en de Oosterschelde), heeft de regering een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Hiermee wordt de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) gewijzigd om te komen tot een adequate regulering van het bestaande gebruik. Het doel hiervan is de maatschappelijke onrust te temperen. Dit

suggereert dat het bestaande gebruik onder vigeur van de te wijzigen Nbw 1998 kan worden voortgezet.

In dit artikel wordt niet alleen bezien of deze suggestie juist is, maar wordt – mede aan de hand van de huidige Nbw 1998 – ook een beschrijving gegeven van hoe in het verleden en thans tegen het bestaande gebruik in relatie tot het Europese natuurbeschermingsrecht werd en wordt aangekeken.

Bescherming huidige Nbw

De op 1 oktober 2005 in werking getreden Nbw 1998 beoogt het gebiedsbeschermingsrecht voor de Natura 2000-gebieden te implementeren. Artikel 10a Nbw 1998 voorziet in de mogelijkheid zogeheten speciale beschermingszones in en rond Natura 2000-gebieden aan te wijzen. Tevens bevat de Nbw 1998 het beschermingsregime voor eenmaal aangewezen Natura 2000-gebieden. Dat regime dient in het bijzonder ter implementatie van het inmiddels in brede zin bekende (wellicht beruchte?) artikel 6 Habitatrictlijn (zie kader 'Het beschermingsregime volgens artikel 6 Habitatrictlijn').

1 Vogelrichtlijn: Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

2 Habitatrictlijn: Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde Flora en Fauna (PbEG L 206).

DE AUTEUR

Marcel Soppe (053-4804200, m.a.a.soppe@kienhuishoving.nl) is werkzaam als advocaat bij KienhuisHoving Advocaten te Enschede. Soppe is tevens redacteur van Toets.



Foto: www.flickr.com/hielkeoud

HET BESCHERMINGSREGIME VOLGENS ARTIKEL 6 HABITATRICHTLIJN

Artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn schrijft voor dat de lidstaten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden niet verslechtert en er geen storende factoren met mogelijkere wijs significante effecten optreden voor de soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Indien plannen of projecten, eventueel in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, dient op basis van artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn een 'passende beoordeling' te worden gemaakt van 'de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied'. De uitkomsten van de passende beoordeling zijn van essentieel belang, aangezien er in beginsel uitsluitend bestuurlijke medewerking mag worden verleend aan de realisatie van een project of plan indien vaststaat dat daarmee de natuurlijke kenmerken van het aangaande Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. Op deze hoofdregel maakt het vierde lid van artikel 6 Habitatrictlijn een belangrijke uitzondering. Als er geen alternatieve oplossingen zijn en er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, waaronder begrepen redenen van sociale of economische aard, dan mag een plan of project worden gerealiseerd, ook al impliceert dat een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het habitatgebied. Wel dienen in dat geval alle nodige compenserende maatregelen te worden getroffen om te verzekeren dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Artikel 6 lid 4 Habitatrictlijn kent een enigszins verscherpt regime ten aanzien van prioritaire habitatgebieden.

Een kernbepaling in de huidige Nbw 1998 is artikel 19d lid 1: projecten en handelingen die de kwaliteit van een Natura 2000-gebied, gelet op daarvoor geformuleerde instandhoudingsdoelstelling, kunnen verslechteren of waarvan een verstorend effect uitgaat op de kwalificerende soorten (de soorten ten behoeve waarvan het gebied tot Natura 2000-gebied is aangewezen), mogen niet worden uitgevoerd zonder een vergunning. Is er sprake van *nieuwe* projecten of handelingen die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, dan moet eerst een passende beoordeling worden gemaakt alvorens er een besluit kan worden genomen over een vergunningaanvraag (artikel 19f Nbw 1998). Is de uitkomst van de passende beoordeling dat de aan de orde zijnde activiteit de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied (daarbij lettend op de instandhoudingsdoelstelling) niet zal aantasten, dan volgt uit artikel 19g lid 1 Nbw 1998 dat de vergunning kan worden verleend. Als uit de passende beoordeling blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied kunnen worden aangetast, dan zal het toetsingskader van artikel 19g leden 2 e.v. en artikel 19h Nbw 1998 in acht moeten worden genomen. Dit toetsingskader, dat in hoge mate letterlijk is te herleiden tot artikel 6 leden 3 en 4 Habitatrictlijn (zie kader 'Het beschermingsregime volgens artikel 6 Habitatrictlijn'), bevat de bekende ADC-criteria (alternatieven, dwingende redenen van groot openbaar belang en compensatie). Uitsluitend indien wordt voldaan aan de ADC-criteria kan een vergunning worden verleend.

Behalve het 'verbod zonder vergunning'-stelsel, voorziet de Nbw 1998 (in artikel 19j) in een goedkeuringsvereiste voor plannen die de kwaliteit van een Natura 2000-gebied, gelet op de daarvoor geformuleerde instandhoudingsdoelstelling, kunnen verslechteren of waarvan een verstorend effect uitgaat op de kwalificerende soorten. Bij deze plannen gaat het onder meer om bestemmingsplannen. De goedkeuring dient in de regel te worden ver-



leend door het college van gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied is gelegen, dan wel door de minister van LNV indien er sprake is van plannen van de provincie. Ook voor het goedkeuringsregime geldt dat wanneer het plan *nieuwe* projecten of handelingen mogelijk maakt die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, er geen goedkeuring kan worden verleend voordat uit een passende beoordeling is gebleken dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast dan wel dat wordt voldaan aan de ADC-criteria.

'Bestaand gebruik' conform huidige Nbw 1998

Bij het opstellen van de Nbw 1998 ging de Nederlandse wetgever ervan uit dat 'bestaand gebruik' in of nabij de Natura 2000-gebieden in beginsel zonder meer kon worden voorgezet. Dat werd primair ingegeven door de gedachte dat het bestaande gebruik er niet aan in de weg heeft gestaan dat de betreffende gebieden zich hebben gekwalificeerd als Natura 2000-gebied en er derhalve geen aanleiding is te veronderstellen dat de ecologische kwaliteit van zo'n gebied in de toekomst door dat gebruik zal worden aangetast. Bij het bestaande gebruik kan, gezien de aard van de Natura 2000-gebieden, met name gedacht worden aan activiteiten betreffende recreatie, landbouw en visserij.

In lijn met de hiervoor verwoorde gedachtegang, werd aanvankelijk door de wetgever aangenomen dat het verbod zonder vergunning als bedoeld in artikel 19d lid 1 Nbw 1998 slechts in uitzonderingssituaties van toepassing

is op het bestaande gebruik. Het artikel diende voor wat betreft dat gebruik '(...) behalve als toetsingsinstrument voor nieuwe activiteiten – (...) als vangnet voor die gevallen waarin bleek dat het gebruik schadelijk was en niet op andere wijze voldaan kon worden aan de verplichting van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn om maatregelen te nemen om te voorkomen dat een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten of storende factoren kunnen optreden, voor zover die factoren een significant effect kunnen hebben'.³ Dit citaat maakt duidelijk dat er naar het oordeel van de toenmalige wetgever alleen bij *gebleken* schade een vergunningplicht zou gelden, en dan ook nog uitsluitend als de schade niet anderszins zou kunnen worden voorkomen. Vastgesteld kan worden dat deze uitleg op generlei wijze is te herleiden tot de redactie van artikel 19d lid 1 Nbw 1998. Verder valt op dat voor bestaand gebruik op grond van de Nbw 1998 nimmer een passende beoordeling behoeft te worden gemaakt en in het verlengde daarvan de ADC-criteria daarop niet van toepassing zijn.

Veranderende kijk

De regering onderkent inmiddels dat de tekst van het huidige artikel 19d Nbw 1998 zodanig is geformuleerd dat de vergunningplicht ook betrekking heeft op bestaand gebruik (bestaande handelingen) dat de kwaliteit van een Natura 2000-gebied kan verslechteren of een verstoring effect kan hebben op de kwalificerende soorten.⁴ Dit impliceert dat er op de beoefenaar van bestaand gebruik een (actieve) verplichting rust om aan te tonen dat het betreffende gebruik niet leidt tot een verslechtering of verstoring.⁵ Als dat

3 TK 2006-2007, 31 038, nr. 3, p. 3.

4 Zie o.a. TK 2006-2007, 31 038, nr. 3, p. 2.

5 Zie TK 2006-2007, 31 038, nr. 3, p. 3.

WETSVOORSTEL

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe definitie van bestaand gebruik. Daaronder worden de handelingen begrepen die voor 1 oktober 2005 werden verricht en sindsdien niet of niet in betekende mate zijn gewijzigd. Ook handelingen die na 1 oktober 2005 zijn aangevangen maar voor het moment van aanwijzing van een Natura 2000-gebied dan wel voor het moment waarop een Habitatrichtlijn Natura 2000-gebied is aangemeld bij de Europese Commissie (die aanmelding gaat vooraf aan de aanwijzing) en die sindsdien niet of niet in betekende mate zijn gewijzigd, vallen binnen de reikwijdte van deze definitie. Opvallend is dat de definitie met zich brengt dat ook 'niet in betekende mate wijzigingen' tot het bestaande gebruik worden gerekend.

niet kan worden aangetoond, zal er een vergunning benodigd zijn, waarvan – vooral als de ADC-criteria van toepassing zijn – het niet zonder meer zeker is dat die kan worden verkregen. Alleen dat gegeven maakt dat de in de inleiding aangehaalde maatschappelijke onrust niet ongefundeerd is.

De tekst van artikel 19j Nbw 1998 sluit evenmin uit dat het goedkeuringsvereiste bijvoorbeeld ook betrekking kan hebben op conserverende bestemmingsplannen, voor zover het bestaande gebruik negatieve effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Behalve dat de redactie van de zojuist genoemde artikelen niet strookt met de intentie die de wetgever voor ogen stond, blijkt die intentie voorts niet overeen te stemmen met artikel 6 Habitatrichtlijn. Zoveel is duidelijk geworden uit het door het Europese Hof van Justitie gewezen Kokkelvisserij-arrest⁶. Dit arrest dateert overigens al van voor het moment waarop de Nbw 1998 in werking is getreden.

Uit het Kokkelvisserijarrest blijkt dat artikel 6 Habitatrichtlijn ook ziet op bestaand gebruik. Het arrest stelt buiten twijfel dat de leden 3 en 4 van artikel 6 Habitatrichtlijn (die zien op de passende beoordeling en de ADC-criteria) eveneens betrekking hebben op reeds vele jaren bestaande activiteiten voor het uitvoeren waarvan van tijd tot tijd nieuwe vergunningbesluiten vereist zijn (dat kan ook een bestemmingsplanherziening betreffen). Derhalve is het zeker niet vanzelfsprekend dat bestaand gebruik steeds mag worden voortgezet. Dit laatste blijkt inmiddels ook uit jurisprudentie van de Raad van State. Naar aanleiding van het Kokkelvisserijarrest interpreteert de Afdeling de Nbw 1998 artikel 6 Habitatrichtlijnconform. Zo wordt

het vissen naar kokkels in het Natura 2000-gebied Oosterschelde, iets wat al decennia plaatsvindt en aldus geldt als bestaand gebruik, door de Afdeling gezien als een project. Hiervoor geldt niet alleen het vergunningvereiste ex artikel 19d Nbw 1998, maar gelden ook de Nbw 1998-artikelen over het verrichten van een passende beoordeling en het eventueel toepassen van de ADC-criteria⁷.

Wetsvoorstel

De regering acht de onbedoelde reikwijdte van artikel 19d Nbw 1998 'te zwaar in de huidige omstandigheden'⁸ en heeft daarom het voornemen de Nbw 1998, binnen de kaders van het Europees recht, aan te passen. Daartoe is ruim een jaar geleden (14 mei 2007) het wetsvoorstel 'Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1988 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken' bij de Tweede Kamer ingediend⁹ (zie kader 'Wetsvoorstel').

Uitbreiding reikwijdte beheerplan

Het wetsvoorstel voorziet in aanpassing van artikel 19a lid 1 Nbw 1998. In dit artikel is thans bepaald dat voor ieder Natura 2000-gebied een beheerplan moet worden opgesteld. Daarin moet worden beschreven welke instandhoudingsmaatregelen dienen te worden getroffen teneinde de kwaliteit van het Natura 2000-gebied te behouden of te herstellen. Voor het uitvoeren van deze maatregelen geldt geen vergunningplicht (artikel 19d lid 2 Nbw 1998). Bestaande gebruiksactiviteiten zoals landbouw, recreatie en visserij zullen niet kunnen worden aangemerkt als instandhoudingsmaatregelen (daarbij lettend op het instandhoudingsdoel), zodat die geen onderdeel kunnen uitmaken van de beheerplannen. Het wetsvoorstel breidt de werking van artikel 19a Nbw 1998 uit door te bepalen dat in het beheerplan ook handelingen en ontwikkelingen in en in de nabijheid van het Natura 2000-gebied kunnen worden opgesomd die het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen. Daarbij mag mede worden gelet op de in het beheerplan aan te duiden instandhoudingsmaatregelen. In de toekomstige beheerplannen kunnen en zullen derhalve bestaande gebruiksactiviteiten worden opgesomd waarvoor ingevolge het materieel ongewijzigd blijvende artikel 19d lid 2 Nbw 1998 geen vergunningplicht (meer) geldt. Die activiteiten kunnen dus worden voorgezet, al kunnen er ten aanzien daarvan wel beperkende voorwaarden worden opgenomen in het beheerplan. Die beperkingen kunnen fors zijn.

Het is van belang om op te merken dat bestaand gebruik niet zonder meer van de vergunningplicht mag worden uitgezonderd. Artikel 6 Habitatrichtlijn is immers op dat bestaande gebruik van toepassing. Dat brengt met zich mee dat voor al het bestaande gebruik dat wordt opgenomen in het beheerplan, veelal aan de hand van een passende beoordeling, moet worden aangetoond dat daarvan geen significant storende effecten uitgaan op de kwa-

6 HvJ EG 7 september 2004 (zaak C-127/02).

7 Zie bijvoorbeeld AbRvS 24 oktober 2007, nr. 200700603/1 (te raadplegen via www.raadvanstate.nl).

8 TK 2006-2007, 31 038, nr. 3, p. 3.

9 TK 2006-2007, 31 038, nrs. 1-2.



'JURIDISCH GEDOE EN GETOUWTREK'

Het schrappen van de goedkeuringsverplichting vloeit vooral voort uit de veranderde systematiek van de binnenkort in werking te treden nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Aangezien die wet eerder in werking treedt dan het wetsvoorstel tot wijziging van de Nbw 1998, achtte de wetgever het noodzakelijk om vooruitlopend op de inwerkingtreding van het in dit artikel besproken wetsvoorstel enkele wijzigingen door te voeren in de Nbw 1998, die gelijktijdig met de nieuwe Wro in werking zullen treden. De bedoelde wijzigingen in de Nbw 1998 zijn voorzien in artikel 5.3 van de Invoeringswet Wro (EK 2007-2008, 30938, A). Aan artikel 19j Nbw 1998 worden maar liefst zeven leden toegevoegd. Deze brengen met zich mee dat voor Wro-structuurvisies geen goedkeuring meer behoeft te worden verleend. Ook het huidige goedkeuringsvereiste voor bestemmingsplannen komt te vervallen, maar provincies kunnen door middel van het gewijzigde interventie-instrumentarium in de Wro (indienen zienswijzen en reactieve aanwijzingsbevoegdheid) wel voorkomen dat een bestemmingsplan van kracht wordt ten aanzien waarvan ten onrechte geen of een ondeugdelijke passende beoordeling is gemaakt. Voor een uitgebreide en boeiende beschouwing hieromtrent zij gewezen op het artikel van A.G.A. Nijmeijer, Gevolgen van de Invoeringswet Wro voor de Natuurbeschermingswet 1998, BR 2007, pp. 490 e.v.

lificerende soorten van het betreffende Natura 2000-gebied. Dat moet vanwege de ruime strekking van artikel 19d lid 1 Nbw 1998 nu ook al. Groot verschil is echter dat het eventueel te verrichten onderzoek thans door de beoefenaar van het bestaande gebruik moet worden (laten) uitgevoerd, terwijl het aan het beheerplan ten grondslag liggende onderzoek ten volle voor rekening van de overheid komt.

In het conform het wetsvoorstel te wijzigen artikel 19a lid 1 Nbw 1998 wordt de term 'bestaand gebruik' niet aangetroffen. Gesproken wordt over 'handelingen en ontwikkelingen'. Daarvoor is bewust gekozen. De regering wil de mogelijkheid open houden dat voorzienbare nieuwe activiteiten in het beheerplan kunnen worden opgenomen en aldus worden vrijgesteld van de vergunningplicht. Dit mag toch wel verrassend worden genoemd, al was het alleen al vanwege de titel van het wetsvoorstel, die uitsluitend spreekt over bestaand gebruik.

In de parlementaire stukken wordt, zoals aangegeven, benadrukt dat van de middels opname in het beheerplan van de vergunningplicht uit te zonderen gebruiksactiviteiten steeds vast moet staan dat ze geen significant storende effecten kunnen hebben voor het betreffende Natura 2000-gebied. Wat mij echter opvalt, is dat in het te wijzigen artikel 19a lid 1 Nbw 1998 uitdrukkelijk wordt gemeld dat bij het bepalen of het bestaande gebruik significante gevolgen kan hebben (c.q. het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengt) rekening mag worden gehouden met de te treffen instandhoudingsmaatregelen. Dat lijkt de deur open te zetten naar een saldobenadering: wanneer de eventuele negatieve effecten van de in het beheerplan op te nemen (bestaande) gebruiksactiviteiten maar zodanig worden gecompenseerd door de eveneens in het beheerplan op te

nemen instandhoudingsmaatregelen dat het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling per saldo niet in gevaar komt (c.q. er per saldo geen significante versturende effecten vallen te verwachten), voldoet het beheerplan aan de wettelijke vereisten. Of deze benadering verenigbaar is met de Habitatrichtlijn valt overigens te betwijfelen, aangezien de Habitatrichtlijn uitgaat van de gedachte dat ieder project afzonderlijk aan de habitattoets moet worden onderwerpen.

In het vorenstaande is niet ingegaan op de relatie tussen het beheerplan 'nieuwe stijl' en de verplichting om plannen goed te keuren als bedoeld in het huidige artikel 19j Nbw 1998. De verklaring daarvoor is dat het goedkeuringsvereiste in het wetsvoorstel wordt geschrapt. Dat betekent overigens niet dat er voor bijvoorbeeld bestemmingsplannen met mogelijke significante versturende effecten voor een Natura 2000-gebied geen passende beoordeling meer behoeft te worden verricht. De verplichting daartoe blijft bestaan, aldus volgt uit het te wijzigen artikel 19j Nbw 1998. Ik merk daarover op dat er geen voorziening in het wetsvoorstel is opgenomen waaruit expliciet blijkt dat zo'n passende beoordeling achterwege kan blijven, als er sprake is van een conserverend bestemmingsplan en het daarin voorziene bestaande gebruik is opgenomen in een beheerplan 'nieuwe stijl'. Impliciet lijkt dat echter voort te vloeien uit lid 5 van het te wijzigen artikel 19j Nbw 1998. Hierin is aangegeven dat een passende beoordeling achterwege kan blijven indien er reeds zo'n beoordeling is gemaakt. Opname van een bestaande gebruiksactiviteit in een beheerplan betekent dat daarvoor een passende beoordeling is gemaakt. Hierdoor hoeft een na het van kracht worden van het beheerplan vast te stellen conserverend bestemmingsplan niet meer aan een passende beoordeling te worden onderworpen.

Overgangperiode

De regering vindt het onredelijk bezwarend dat de beoefenaren van bestaand gebruik in afwachting van de totstandkoming van de beheerplannen nieuwe stijl zelf dienen aan te tonen (eventueel door middel van een passende beoordeling) dat dit gebruik geen significant versturende effecten kan hebben. Om die reden is voor deze periode in het wetsvoorstel voorzien in een aparte regeling. In een nieuw artikel 19c zal worden bepaald dat de minister van LNV in deze periode passende maatregelen zal nemen om te voorkomen dat bestaand gebruik de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden significant zal kunnen verstoren. Het is daarbij de bedoeling dat die passende maatregelen bestaan uit het inzetten van het instrumentarium van de landelijk geldende milieuwetgeving, zoals de Wet milieubeheer, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewater en de Bestrijdingsmiddelenwet. Deze wetgeving biedt het bevoegde gezag vaak middelen ter bescherming van de natuur. Ook wijst de regering op het inzetten van andere middelen, zoals subsidie en (vrijwillige) overeenkomsten¹⁰. Vanwege de Europeesrechtelijke kaders kan het echter toch noodzakelijk zijn op te treden tegen bestaand gebruik. De minister van LNV verkrijgt (bij uitsluiting van ieder ander bestuursorgaan) daartoe een zogeheten aanschrijvingsbevoegdheid. Die komt erop

neer dat de minister een beoefenaar van bestaand gebruik kan verplichten om binnen een nader aangeduide termijn informatie te verstrekken, de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen of het gebruik te staken of te beperken.

Tot slot

Uit dit artikel blijkt dat ook het bestaand gebruik in of in de nabijheid van een Natura 2000-gebied valt onder de reikwijdte van artikel 6 Habitatrichtlijn. Op zich is het daarmee in overeenstemming dat de reikwijdte van de vergunningplicht ex artikel 19d Nbw 1998 zodanig ruim is dat er op de beoefenaar van bestaand gebruik een (actieve) verplichting rust om aan te tonen dat het betreffende gebruik niet leidt tot (significant) storende effecten op het betreffende Natura 2000-gebied. Kan dat niet worden aangetoond, dan zal het gebruik niet zonder vergunning kunnen worden gecontinueerd. Mocht het wetsvoorstel kracht van wet verkrijgen, dan is het zeker niet zo dat al het bestaande gebruik een rustig lot is beschoren. Alleen het gebruik dat wordt opgenomen in een beheerplan voor een Natura 2000-gebied is vrijgesteld van de vergunningplicht. Maar ook dat is niet zonder meer zaligmakend voor de beoefenaren van het bestaande gebruik, aangezien het beheerplan (forse) beperkingen aan dat gebruik kan opleggen. Bestaand gebruik dat niet wordt opgenomen in een beheerplan, hetgeen reeds een belangrijke aanwijzing is dat dat gebruik (significante) gevolgen voor het betreffende Natura 2000-gebied kan hebben, kan alleen worden gecontinueerd als daarvoor een vergunning is verleend, zonodig onder toepassing van de ADC-criteria. Het is al met al zeker niet uitgesloten dat bepaalde bestaande gebruiksvormen uiteindelijk zullen moeten verdwijnen.¹¹ Dit kan ook al het geval zijn in de periode tussen het kracht van wet krijgen van het

15

TOETS 03 08



¹⁰ Zie hierover TK 2006-2007, 31 038, nr. 3, p. 6.

wetsvoorstel en het onherroepelijk worden van een beheerplan 'nieuwe stijl', zo volgt uit de besproken ministeriële aanschrijvingsbevoegdheid.

Het wetsvoorstel is nog in behandeling bij de Tweede Kamer. Het zal nog enige tijd duren voordat het wetsvoorstel (al dan niet in de huidige vorm) kracht van wet zal verkrijgen. De minister van LNV heeft laten weten dat tot die tijd van overheidswege in beginsel niet handhavend zal worden opgetreden tegen bestaand gebruik waarvan niet vaststaat of daarvan (significant) storende effecten vallen te verwachten voor een Natura 2000-gebied.¹² Beoefenaren van bestaand gebruik moeten echter beseffen dat bij een (periodiek) benodigd overheidsbesluit (hernieuwde vergunning) voor dat gebruik doorgaans een habitattoets is vereist. Daarnaast kunnen belanghebbenden (zoals milieuorganisaties) het ter zake van de vergunningverlening ex artikel 19j Nbv 1998 bevoegde gezag verzoeken om handhavend op te treden tegen bestaand gebruik.

Een recente uitspraak van de Raad van State met betrekking tot het racen met kite-buggy's op natuurstrand binnen het Natura 2000-gebied Voordelta maakt duidelijk dat een dergelijk verzoek niet snel kan worden afgewezen.¹³ Door het bevoegde gezag (de provincie Zeeland) werd in de betreffende casus gesteld dat het racen met kite-buggy's moet worden

aangemerkt als bestaand gebruik dat kan worden opgenomen in het beheerplan Voordelta, waardoor de vergunningplicht ex artikel 19d Nbv 1998 niet meer zou gelden. Om die reden was het verzoek om handhavend op te treden tegen de kite-buggy's afgewezen. Nog daargelaten dat het mijns inziens thans nog niet mogelijk is om andere dan instandhoudingsmaatregelen in een beheerplan op te nemen, acht de Raad van State de afwijzing van het handhavingsverzoek niet rechtmatig, aangezien er door de provincie Zeeland geen onderzoek was gedaan naar de gevolgen van het racen met kite-buggy's voor de natuurwaarden in de Voordelta. De enkele door de provincie uitgesproken verwachting dat uit de nog uit te voeren passende beoordeling zou blijken dat voornoemde activiteit de instandhoudingsdoelstellingen van het natuurgebied Voordelta niet in gevaar brengt, is voor de Raad van State onvoldoende om de afwijzing van het handhavingverzoek te accorderen. De Raad van State kent derhalve geen betekenis toe aan het door de minister van LNV uitgesproken beleid dat er in beginsel niet handhavend zal worden opgetreden tegen bestaand gebruik, ook al is nog niet bekend of daarvan (significant) storende effecten vallen te verwachten voor een Natura 2000-gebied. ■

11 Voor wat betreft de eventuele mogelijkheid om daarvoor financieel gecompenseerd te worden, verwijs ik naar TK 2007-2008, 31 038, nr. 6, pp. 8-9.

12 Zie TK 2007-2008, 31 038, nr. 6, p. 10.

13 AbRvS 14 mei 2008, nr. 200704100/1 (te raadplegen via www.raadvanstate.nl).