



Plan MER

Datum: 12 oktober 2010

Auteurs: Steunpunt Natura 2000 en JAN!

Disclaimer

Dit document is een intern werkdokument van het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het opstellen van beheerplannen Natura 2000 en vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Het is een levend document dat regelmatig een update zal kennen. Er kunnen geen enkele rechten aan de inhoud van dit document worden ontleend.

Steunpunt Natura 2000
P/a Anne-Marie de Wee-Barnas
Bezoekadres: Catharijnesingel 64, Utrecht
Postadres: Postbus 5045, 3502 JA Utrecht
tel. 030 - 239 8877
a.m.p.de.wee@natura2000.nl

Notitie

Onderwerp: Natura 2000-beheerplannen, passende beoordeling en de plan-MER

Opgesteld door: Directie JZ LNV (Menno Nagel en Maurice Weststeijn)

Datum: 11 augustus 2010

Bij opstellers van beheerplannen zijn de volgende vragen naar voren gekomen:

- 1: Moet een beheerplan passend beoordeeld worden?
- 2: Is er een verplichting tot het opstellen van een plan-MER bij het opstellen van een beheerplan?

Toepasselijke regelgeving

De Habitatrictlijn, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet milieubeheer.

1. Moet een beheerplan passend beoordeeld worden?

Plicht tot passende beoordeling

Naast een mogelijke plicht tot het uitvoeren van een passende beoordeling voor concrete projecten op grond van artikel 19f, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbwet), bevat deze wet in artikel 19j een equivalent daarvan voor plannen. Dit ter uitvoering van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.

Het tweede lid van artikel 19j bepaalt dat het bestuursorgaan, alvorens een plan vast te stellen dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende gebied, een passende beoordeling maakt van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

Voor een plan moet een passende beoordeling worden gemaakt wanneer niet op voorhand op grond van objectieve gegevens, met inachtneming van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied, kan worden uitgesloten dat het plan afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied. In een passende beoordeling moet vervolgens op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake worden beoordeeld of het plan op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied in gevaar kunnen brengen.

Het bestuursorgaan kan - behalve als alternatieven ontbreken, sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en in adequate natuurcompensatie is voorzien (ADC) - het plan alleen vaststellen wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.¹ In zijn beoordeling van het plan of project kan het bevoegd gezag betrekken dat mitigerende maatregelen worden voorzien. Het feit dat mitigerende maatregelen worden voorzien doet niet af aan de noodzaak van de passende beoordeling.²

Beheerplannen waarin geen projecten zijn opgenomen

Het beheerplan Natura 2000 is een plan dat verband houdt met en nodig is voor het beheer van een Natura 2000 gebied. Het tweede lid van artikel 19j van de Nbwet brengt dan ook met zich dat voor vaststelling van het beheerplan als zodanig geen passende beoordeling hoeft plaats te vinden. Dit laat evenwel onverlet dat - ingeval in het beheerplan ook projecten worden opgenomen die los staan van het beheer van het Natura 2000-gebied - er een verplichting kan bestaan voor het uitvoeren van een passende beoordeling voor deze projecten (zie hierna).

¹ Zie het Kokkelvisserijarrest, HvJEG 7 september 2004, zaak C-127/02.

² Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State van 7 mei 2008, 200604924, Zuiderklip.

Beheerplan waarin projecten zijn opgenomen

In het beheerplan kunnen handelingen en ontwikkelingen binnen en buiten het Natura 2000-gebied worden beschreven die de instandhoudingsdoelen niet in gevaar brengen, mede gelet op de instandhoudingsmaatregelen die worden getroffen (artikel 19a, eerste lid, van de Nbwet). Dit geldt ook voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen.³ Projecten of andere handelingen die worden uitgevoerd overeenkomstig het beheerplan, zijn ingevolge artikel 19d, tweede lid, van de Nbwet vrijgesteld van de vergunningplicht, neergelegd in het eerste lid van dat artikel.

Voorwaarde voor opname van een project met mogelijk significant negatieve gevolgen in het beheerplan is, dat het project eerst aan een passende beoordeling is onderworpen en dat daaruit op voorhand zekerheid is verkregen – eventueel na toepassing van mitigerende maatregelen – dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. De voorwaarde van een passende beoordeling blijkt uit de Leidraad van de Europese Commissie, die expliciet aangeeft dat niet op natuurbehoud gerichte componenten van een plan in voorkomende gevallen beoordeeld moeten worden.⁴ Ook de Raad van State acht het denkbaar dat in een beheerplan projecten met potentieel significant negatieve effecten in het beheerplan worden opgenomen, mits voorafgaande aan de vaststelling van het beheerplan voor de daarin op te nemen projecten een passende beoordeling is uitgevoerd, waaruit zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.⁵ Overeenkomstig het advies van de Raad van State is dit met de Crisis – en herstelwet expliciet in een nieuw tiende lid van artikel 19a van de Nbwet bepaald.

Doorslaggevend voor de daadwerkelijke mogelijkheid tot opname van een dergelijk project in het beheerplan is of het ook in de praktijk mogelijk is om een project zodanig nauwkeurig te beschrijven, inclusief eventuele nadere voorwaarden en beperkingen, dat - rekening houdend met eventuele cumulatieve effecten - op basis van een passende beoordeling sluitende conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de effecten voor de instandhoudingsdoelen, en dat een adequate en sluitende wijze van vastlegging in het beheerplan kan plaatsvinden. Bij meer complexe projecten zal dit wellicht moeilijk blijken te zijn. Voor verder in de toekomst gelegen projecten lijkt dit nog moeilijker; om te kunnen beoordelen wat de gevolgen zijn moet immers al goed uitgekristalliseerd zijn wat precies de omvang, locatie en andere bijzonderheden van het project zijn.

Is een project met mogelijk significant negatieve gevolgen niet opgenomen in een beheerplan, geldt de vergunningplicht van artikel 19d Nbwet onverkort. Dat is ook het geval als het project niet volgens de in het beheerplan opgenomen voorwaarden en beperkingen wordt uitgevoerd.

Conclusie en aanbeveling

Een beheerplan als zodanig hoeft niet passend beoordeeld te worden. Dat is anders voor in het beheerplan opgenomen individuele projecten met mogelijk significant negatieve effecten. Daarvoor geldt - ingevolge artikel 19a, tiende lid, van de Nbwet - de verplichting tot het opstellen van een passende beoordeling onverkort.

Het voorgaande laat onverlet dat het voor de juridische houdbaarheid van het beheerplan van belang is om een integrale ecologische toets van het totale beheerplan, inclusief de daarin opgenomen projecten en andere handelingen uit te voeren, om de gecumuleerde positieve en negatieve effecten van de beheersmaatregelen en projecten en andere handelingen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen inzichtelijk te maken en te onderbouwen dat de instandhoudingsdoelen voor het gebied worden gehaald. Een dergelijke ecologische toets is te onderscheiden van de passende beoordeling in de strikte betekenis van het woord. Voor zover deze ecologische toets tevens heeft te gelden als een passende beoordeling voor in het beheerplan opgenomen projecten, is het verstandig om in de inleiding van de integrale

³ Het begrip 'project' heeft daarbij primair betrekking op nieuwe activiteiten, maar kan ook betrekking hebben op een wijziging van bestaand gebruik of op herhaald gebruik dat steeds als afzonderlijke ingreep moet worden beschouwd. Zie ook: arrest HvJ van 14 januari 2010 in zaak C-226/08 (Stadt Papenburg).

⁴ Zie paragraaf 4.3 van de in 2000 uitgebrachte Leidraad van de Europese Commissie 'Beheer van « Natura 2000 »-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG).

⁵ Advies Raad van State d.d. 7 september 2009, W01.19.0253/1, bijlage 1, pag. 17.

ecologische toets te verduidelijken voor welke projecten deze toets tevens is aan te merken als passende beoordeling.

2. Is er een verplichting tot het opstellen van een plan-MER bij het opstellen van een beheerplan?

Per 1 juli 2010 is een wijziging van hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (hierna Wm) in werking getreden.⁶ Op grond daarvan is artikel 7.2a Wm als volgt komen te luiden.

1. *Een milieueffectrapport wordt gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.*
2. *Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën van gevallen worden aangewezen, waarin sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen die geen aanzienlijke milieueffecten hebben, waarop de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport, als bedoeld in het eerste lid, niet van toepassing is.*
3. *Tot een activiteit als bedoeld in het eerste lid behoort een activiteit als bedoeld in dat lid die plaatsvindt in de exclusieve economische zone.*

Zoals aangegeven onder 1, hoeft op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Nbwet geen passende beoordeling gemaakt te worden voor een beheerplan. Alleen voor de daarin op te nemen individuele projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen moet een passende beoordeling worden gemaakt. Deze verplichting vloeit echter niet voort uit artikel 19j, tweede lid, maar uit artikel 19a, tiende lid, van de Nbwet en heeft alleen betrekking op in het beheerplan op te nemen projecten en niet het beheerplan als zodanig. Op grond van het gewijzigde artikel 7.2a, eerste lid, van de Wm hoeft voor een beheerplan dus geen plan-MER te worden gemaakt. Het - conform de aanbeveling bij vraag 1 - uitvoeren van een integrale ecologische toets van het beheerplan, leidt evenmin tot een plan-MER plicht: het gaat hier niet om een verplichting op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Nbwet; voor zover de toets voor individuele projecten mede het karakter van een passende beoordeling heeft, vloeit deze voort uit artikel 19a, tiende lid, van de Nbwet.

Het voorgaande laat onverlet dat het op grond van artikel 7.2, eerste lid, sub b, van de Wm aangewezen kan zijn voor individuele in het beheerplan opgenomen projecten een project-MER op te stellen. Dat is echter nadrukkelijk iets anders dan een plan-MER. Er is dan bovendien geen wettelijke verplichting om de passende beoordeling van het project met de project-MER te integreren.

Conclusie

Op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wm is er geen plicht om een plan-MER te maken voor een beheerplan, aangezien deze verplichting is gekoppeld aan artikel 19j, tweede lid, van de Nbwet. Op grond van dat laatste artikellid behoeft geen passende beoordeling voor een beheerplan te worden uitgevoerd. De eventuele plicht tot het opstellen van een passende beoordeling geldt hooguit voor individuele projecten, maar vloeit dan voort uit artikel 19a, tiende lid, en niet uit artikel 19j, tweede lid, van de Nbwet. Voor deze projecten kan een project-MER verplicht zijn.

⁶ Wet van 17 december 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving (Stb. 2010, 20).