



AANBIEDINGSFORMULIER PROJECTLEIDERSOVERLEG NATURA 2000 d.d. 13 sept. 2011

Onderwerp Beoordeling beheerplannen

Naam trekker [naam]

Doel van deze notitie Ter bespreking

Korte inhoud

Met deze notitie wordt een aanzet gemaakt voor een gezamenlijk gedeelde (rijks)lijn op werkvloerniveau over de vraag *hoe met het huidige gebruik in Natura 2000-gebieden om te gaan bij het opstellen van de beheerplannen*. De notitie vindt zijn oorsprong in aanstaande verandering op juridisch terrein (CHW2).

De notitie is opgesteld door de ministeries van I&M en EL&I,
Door deze notitie in te brengen in het PLO wordt onderzocht of de andere bevoegde gezagen zich in deze algemene lijn kunnen vinden.

Werkwijze:

De volgende werkwijze voor behandeling van de notitie in het PLO wordt voorgesteld:

- Op 13 september een 1^e ronde waarbij alle bevoegde gezagen in de gelegenheid worden gesteld commentaar in te brengen.
- Op 8 november kan de herziene notitie dan in het PLO worden afgerond, zodat na discussie de notitie kan worden vastgesteld als gezamenlijk gedeelde lijn over dit onderwerp.

Beslispunten

1. Kan het PLO instemmen met de gedachte achter de notitie?
2. Kan het PLO instemmen met de voorgestelde werkwijze?

Bestaand gebruik / huidige activiteiten in het beheerplan

Lijn voor de beheerplannen waar een rijkspartij het voortouw heeft

Datum	: 30 augustus 2011
Opstellers	: [naam] (RWS), [naam] (RWS), [naam] (EL&I-JZ), [naam] (EL&I-PDN).
Status	: Te bespreken in Steunpuntoverleg N2000 d.d. 6 september 2011 Vast te stellen in het MT van PDN d.d. 20 september 2011 Te bespreken in het Projectleidersoverleg Beheerplannen o.l.v. het RB in najaar 2011

1. Doel

Met deze notitie wordt een aanzet gemaakt voor een gezamenlijk gedeelde rijkslijn op werkvloerniveau over de vraag *hoe met het huidige gebruik in Natura 2000-gebieden om te gaan bij het opstellen van de beheerplannen*. Dit n.a.v. een aantal veranderingen op het juridisch terrein. Deze notitie dient als 'kapstok' voor de nader uit te werken werkinstructie voor de EL&I-beheerplannen, waarin uitgewerkt wordt hoe concreet te werk te gaan in de EL&I-beheerplannen. RWS heeft in lijn met deze notitie reeds een schrijfinstructie voor haar voortouwbeheerplannen opgesteld. **NB:DEF doet mee in onze werkinstructie gezien opstellen BP door DLG??**

In paragraaf 6 zijn concrete vraagpunten opgenomen ter bespreking in het Steunpunt.

2. Aanleiding/Inleiding

Sinds de start van de Natura 2000-beheerplanprocessen in 2007 is er op juridisch gebied het een en ander veranderd. Zo is met de inwerkingtreding van de Crisis- en Herstelwet (CHW) op 31 maart 2010 de vergunningplicht voor *bestaand gebruik*¹ niet zijnde projecten, in zijn geheel komen te vervallen. Deze vergunningplicht herleefde eerder nog, indien het bestaand gebruik niet via het beheerplan werd gereguleerd. Dit heeft als gevolg dat de oorspronkelijke werkwijze om breed ál het bestaande gebruik te inventariseren en te beoordelen in het kader van de beheerplannen – om dit bestaand gebruik juridisch veilig te stellen – niet langer nodig is.

Verder is in het schrijfproces van de beheerplannen gebleken dat lang niet altijd duidelijk is welke activiteiten onder de wettelijke definitie van bestaand gebruik vallen en welke niet (*andere handelingen* en *projecten*). Dit komt o.a. doordat de wet data noemt die inmiddels wat verder in het verleden liggen. Hierdoor kost het veel tijd en moeite om uit te zoeken of zaken die nu plaatsvinden ook al op de in de wet genoemde data plaatsvonden. Daarnaast lopen de beheerplanprocessen in een groot aantal gevallen ook al een paar jaar en is de verzamelde informatie niet altijd up to date. Met de juridische wijzigingen is dit nog meer op gaan spelen.

Het is van belang om de juridische wijzigingen goed te verwerken in de beheerplannen. Immers het beheerplan moet duidelijkheid bieden aan gebruikers en dus juridisch kloppen. Bovendien moet het beheerplan idealiter toekomstbestendig zijn. Met een aantal nieuwe juridische wijzigingen in het vooruitzicht i.h.k.v. de CHW (2), is het relevant deze wijzigingen mee te nemen en een heldere werkwijze te formuleren hoe hier in de beheerplannen mee om te gaan. Dit ter voorkoming van de situatie dat de beheerplannen in 2012 bij de inwerkingtreding van CHW (2) gewijzigd moeten worden.

¹ Wettelijke definitie: Iedere handeling die op 1 oktober 2005 werd verricht en sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd.

Vandaar dat de rijkspartijen het initiatief hebben genomen om te komen tot een gezamenlijke lijn. Hiertoe zijn de werkwijze zoals deze in 2010 is opgesteld voor de EL&I-beheerplannen n.a.v. de CHW² en de schrijfinstructie van RWS tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot voorliggende notitie. Zoals hierboven aangegeven, wordt voor de EL&I-beheerplannen de werkwijze uit 2010 nog omgeschreven en geactualiseerd naar een concrete werkinstructie.

3. Betekenis van de wijzigingen

Alvorens in te gaan op de daadwerkelijke betekenis van de juridische wijzigingen, volgt hier eerst een korte opsomming van de reeds doorgevoerde dan wel op stapel staande wijzigingen.

- Vervallen van de vergunningplicht voor bestaand gebruik: zowel wanneer het gaat om mogelijke verslechtering als om significante verstoring. In plaats van de vergunningplicht voor bestaand gebruik, heeft het bevoegd gezag een aanschrijvingsbevoegdheid gekregen met de mogelijkheid om passende maatregelen te laten treffen.
 - ⇒ Grondslag in CHW (1) die 31 maart 2010 in werking is getreden.
- Het oprekken van de definitie van bestaand gebruik naar: 'gebruik dat op 31 maart 2010 bekend is, of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn bij het bevoegd gezag'.
 - ⇒ Grondslag in amendement op CHW (1)³. Verwachte inwerkingtreding: eind 2011?
- Vervallen van de vergunningplicht voor andere handelingen; zowel wanneer het gaat om mogelijke verslechtering als om significante verstoring. In plaats van de vergunningplicht voor de andere handelingen krijgt het bevoegd gezag een aanschrijvingsbevoegdheid met de mogelijkheid om passende maatregelen te laten treffen. Dat betekent dat er straks alleen nog een vergunningplicht geldt voor projecten die significant negatieve gevolgen kunnen hebben voor de natuurwaarden.
 - ⇒ Grondslag in CHW (2) die ergens in 2012 in werking zal treden.
- Vervallen van de wettelijke definitie voor bestaand gebruik, aangezien deze categorie zijn functie verliest met het vervallen van de vergunningplicht voor andere handelingen. Hierdoor zijn er zo dadelijk nog maar 2 categorieën te onderscheiden: 1. projecten en 2. alle andere handelingen. In die laatste categorie zit dan ook het huidige bestaande gebruik (zoals wettelijk gedefinieerd) niet zijnde projecten.
 - ⇒ Grondslag in CHW (2) die ergens in 2012 in werking zal treden.

De CHW zorgt met haar wijzigingen dat het beheerplan verschilt in rechtskracht naar gelang het soort activiteiten die in de beheerplannen worden gereguleerd. Dat geldt ook voor de eventuele opgenomen voorwaarden waaronder deze activiteiten mogen worden uitgevoerd. Voor activiteiten waar het beheerplan de Nb-wetvergunning vervangt (dus met name projecten in de zin van de Nb-wet), hebben de eventueel daaraan verbonden voorwaarden dezelfde rechtskracht als vergunningvoorwaarden: ze kunnen rechtstreeks bestuursrechtelijk en strafrechtelijk gehandhaafd worden. Voor bestaand gebruik dat geen project is (en dus op grond van de wet al niet vergunningplichtig meer is), is dat niet langer het geval. De mitigerende voorwaarden die eventueel nodig zijn om negatieve effecten van het gebruik teniet te doen om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken, hangen in het luchtledige en kunnen niet meteen worden gehandhaafd. Tenzij hier in het beheerplan of in een bijbehorend handhavingsplan iets anders voor wordt geregeld [*zie vraag 2 in par 6*]. Dat geldt straks met de inwerkingtreding van de CHW (2) voor de hele categorie andere handelingen.

2 Deze werkwijze is besproken in het Projectleidersoverleg o.l.v. het Regiebureau in november 2010.

3 Betreft een ingediend amendement van dhr. Koopmans, dat op 14 juni 2011 door de Tweede Kamer is aangenomen. Behandeling in de Eerste Kamer moet nog plaatsvinden.

Naast dit verschil in rechtskracht zorgen deze wijzigingen er ook voor dat het oude onderscheid in data niet langer van waarde is. Immers bij de inwerkingtreding van het amendement Koopmans wordt bestaand gebruik opgerekt van 1 oktober 2005 naar 31 maart 2010. Vervolgens komt iets later het onderscheid tussen bestaand gebruik en andere handelingen (en de daaraan gekoppelde data) helemaal te vervallen met de inwerkingtreding van de CHW (2).

Uitgangspunt bij de gezamenlijke rijkslijn is dat een beheerplan juridische duidelijkheid moet bieden. Dit moet op een zodanige manier zijn dat:

- een gebruiker (relatief) gemakkelijk uit een beheerplan kan halen wat de rechtskracht van het beheerplan voor zijn activiteit is,
- handhavers het beheerplan gemakkelijk kunnen toepassen.

Dat betekent dat voorwaarden die rechtstreeks handhaafbaar zijn, voor een ieder als zodanig te herkennen moeten zijn. Voor het behalen van de instandhoudings-doelstellingen en het voorkomen van verslechtering is het daarnaast belangrijk dat (mitigerende) maatregelen / voorwaarden die wel nodig zijn maar niet rechtstreeks handhaafbaar, zo veel mogelijk handen en voeten krijgen in het beheerplan.

4. Pragmatische werkwijze voor de rijksbeheerplannen

Gezien het feit dat:

- het lastig is om in het beheerplan onderscheid te maken tussen bestaand gebruik en nieuwe andere handelingen,
 - er ontwikkelingen op stapel staan waarmee dit onderscheid niet langer relevant is
 - beheerplannen ook niet voor 2012 vastgesteld gaan worden,
- stellen de rijkspartijen voor een pragmatische lijn te hanteren voor de omgang met gebruik / activiteiten in het beheerplan. **Op hoofdlijnen komt deze pragmatische lijn neer op het behandelen van alle activiteiten als bestaand gebruik (niet zijnde projecten), tenzij overduidelijk is dat het om een vergunningplichtige (en dus nieuwe) andere handeling gaat.** Dit laatste geldt alleen voor de overgangperiode totdat CHW (2) in werking treedt: daarna vervalt ook de vergunningplicht voor andere handelingen [*zie vraag 3 in par 6*].

Werkwijze op hoofdlijnen:

- Voor beheerplannen die nog niet gestart dan wel niet vergevorderd zijn:
 - Nog meer focus aanbrengen in de inventarisatie en beoordeling van het gebruik: direct inzoomen op de knelpunten en sleutelfactoren voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en het gebruik dat daar een (negatieve) relatie mee heeft. Daardoor wordt ook direct naar de relatie tussen de verschillende activiteiten gekeken die samen één knelpunt vormen (voorbeeld verdroging: drinkwaterwinning, beregening, peilbeheer)
 - Voor de beheerplannen die reeds vergevorderd zijn en gestart zijn met groslijsten van gebruik, lijsten overeind houden en alleen CHW-proof maken. Dat betekent grofweg om te gaan werken met een andere categorie-indeling (zie verderop) met andersoortige conclusies: immers alleen projecten en tijdens de overgangperiode ook specifieke andere handelingen kunnen vergunningplichtig worden verklaard in het beheerplan.
- Voor activiteiten waaruit bij de beoordeling blijkt dat er géén dan wel een positief effect is, wordt dit uitdrukkelijk gemeld in het beheerplan. Dat betekent dat deze activiteiten (dus projecten en bij uitzondering specifieke andere handelingen) in het beheerplan worden vrijgesteld van de vergunningplicht dan wel gemeld wordt dat er géén effecten zijn en ook niet aangeschreven hoeft te worden (mits deze activiteiten volgens huidige werkwijze worden voortgezet). Volstaan kan worden met een beschrijving van deze activiteiten op hoofdlijnen.
- Voor activiteiten waaruit bij de beoordeling blijkt dat er een negatief effect (of anders gesteld een duidelijke (negatieve) relatie met de ecologische vereisten) is op het

realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen, gaan de opstellers van de beheerplannen niet actief op zoek naar het onderscheid tussen bestaand gebruik en andere handelingen. Dit betekent dat de hoofdregel is dat alle andere handelingen, die op het moment van toetsing plaatsvinden in een gebied en die niet al vergund zijn of zullen worden, worden behandeld als bestaand gebruik dat op grond van de wet al is vrijgesteld van de vergunningplicht⁴. Voor deze activiteiten worden voorwaarden/maatregelen in het beheerplan opgenomen (in gebiedsproces te bespreken) waarbij de aanschrijvingsbevoegdheid in werking treedt als men zich niet aan de voorwaarden houdt.

- Voor de overgangsperiode tot aan inwerkingtreding CHW (2) geldt **één uitzondering op deze hoofdregel**, namelijk in geval er in de categorie andere handelingen heel duidelijk een nieuwe andere handeling is te onderscheiden die een negatief effect heeft, zoals in veel gevallen kitesurfen. Deze sport heeft zich pas in de laatste jaren sterk ontwikkeld, m.a.w. na de peildatum voor bestaand gebruik. Een bevoegd gezag kan in dit soort concrete gevallen informatie aanleveren over deze andere handeling die (nu nog) vergunningplichtig is en zo behandeld moet worden in het beheerplan. In dit soort gevallen moet in het kader van het gebiedsproces de keuze worden gemaakt om de andere handeling vrij te stellen via het beheerplan of het vergunningplichtig te laten en er eventueel een Nb-wetvergunning voor te verlenen. Hierbij wordt door de opsteller van het beheerplan uitgegaan van de juistheid van de door het Nb-wet bevoegde gezag geleverde informatie. Met andere woorden; als het bevoegd gezag Nb-wet stelt dat een nieuwe andere handeling vergunningplichtig is, dan gaat de beheerplanopsteller daarvan uit en vice versa. Na de overgangsperiode zijn de andere handelingen allemaal vergunningvrij en geldt alleen een aanschrijvingsbevoegdheid [*zie vraag 3 in par 6*].
- Terminologie: in het beheerplan wordt de term bestaand gebruik niet meer gebruikt. Het relevante onderscheid is:
 1. dat tussen 'huidige activiteiten' en 'nieuwe activiteiten':

Huidige activiteiten: alle activiteiten ten tijde van de inventarisatie van (relevant⁵) gebruik en de beoordeling daarvan in het beheerplan. Dit kan dus bestaand gebruik, andere handelingen én projecten omvatten.

Nieuwe activiteiten: alles wat daarna aan activiteiten nieuw ontwikkeld is/wordt en niet is bekeken in het kader van het beheerplan. Afhankelijk van de juridische categorie waarin deze nieuwe activiteit hoort, geldt een vergunningprocedure (voor projecten en andere handelingen tot aan CHW (2)) dan wel een aanschrijvingsbevoegdheid (andere handelingen na inwerkingtreding CHW (2)).
 2. dat tussen activiteiten waarvoor het beheerplan de vergunning vervangt en activiteiten waarvoor dit niet het geval is.

Alle projecten en bij uitzondering specifieke andere handelingen zoals de in het voorbeeld genoemde kitesurfzone. Deze uitzondering geldt alleen voor de overgangsperiode tot aan inwerkingtreding CHW (2).
- Andere indeling / categorisering van de 'huidige activiteiten' in het beheerplan:

Categorie 1: Vrijgestelde vergunningplichtige activiteiten

Voor deze activiteiten vervangt het beheerplan de vergunningplicht. Twee subcategorieën zijn te onderscheiden. Namelijk:

- activiteiten vrijgesteld van vergunningplicht zonder specifieke voorwaarden
- activiteiten vrijgesteld van vergunningplicht met specifieke voorwaarden.

Deze activiteiten en de eventuele voorwaarden zijn rechtstreeks handhaafbaar. Hier vallen alle bestaande en nieuwe projecten onder en bij uitzondering specifieke andere

4 In het verleden is niet even zorgvuldig omgegaan met de categorie 'andere handelingen'. Hierdoor zijn bepaalde activiteiten gedoogd, terwijl er eigenlijk een vergunningplicht voor gold. Met het beheerplan proberen we hier nu een streep onder te trekken.

5 Dit is afhankelijk van de mate waarin het beheerplan al gevorderd is. Immers tot aan medio 2010 werd gewerkt met groslijsten van gebruik.

handelingen die via het beheerplan vrijgesteld worden van de vergunningplicht. Let wel, hiertoe zal in het beheerplan een goede onderbouwing (lees PB) moeten staan

Categorie 2: Nb-wet vergunde activiteiten

Dit zijn activiteiten die reeds vergund zijn en blijven. Eventuele resteffecten komen in beeld via cumulatie en worden zo mogelijk ondervangen door instandhoudingsmaatregelen. Deze activiteiten zijn handhaafbaar via het vergunningspoor. Hierbij wordt uitgegaan van de informatie die door het Nb-wet bevoegd gezag wordt aangeleverd. Het benoemen van vergunde activiteiten in het beheerplan is met name relevant indien er sprake is van resteffecten waar wat mee moet gebeuren. Het is niet nodig een (uitputtend) overzicht te geven, indien dit niet relevant is voor de te nemen maatregelen in het beheerplan. Volstaan kan worden met het benoemen van een groepsindeling van vergunningen.

Categorie 3: Niet vergunningplichtige activiteiten met mogelijke effecten.

Deze categorie wordt gevuld met voorheen het 'bestaand gebruik' (niet zijnde projecten) en het overgrote merendeel van de andere handelingen. Deze categorie is t.a.v. bestaand gebruik op grond van de wet al vergunningvrij. Voor de andere handelingen volgt dit met inwerkingtreding CHW (2). Wel is er een aanschrijvingsbevoegdheid. Deze activiteiten zijn daardoor niet rechtstreeks handhaafbaar. In deze categorie zijn twee situaties te onderscheiden:

1. Geen of positieve effecten op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen: De betreffende activiteit hoeft dan slechts op hoofdlijnen beschreven te worden in het beheerplan, waarbij uitdrukkelijk gemeld wordt dat bij huidige voortzetting er geen effect is en niet aangeschreven hoeft te worden.
2. Negatieve effecten op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen
 - Negatieve effecten die rechtstreeks te koppelen zijn aan concrete activiteiten. Eventuele significante negatieve effecten dan wel verslechtering als gevolg van deze activiteiten kunnen door middel van mitigerende maatregelen / passende maatregelen door beheerders en bevoegde gezagen worden aangepakt. Hiervoor kan naast de mogelijkheid tot aanschrijving gedacht worden aan het instellen van bijvoorbeeld een zonering in het gebied of regulering via de APV.
 - Negatieve effecten die niet rechtstreeks te koppelen zijn aan concrete activiteiten.
In dit geval gaat het om cumulatie-effecten. Voor deze situatie wordt getracht de significante negatieve effecten dan wel verslechtering zoveel mogelijk met instandhoudingsmaatregelen te niet te doen.

T.a.v. het beheerplan als kader voor vergunningverlening. Hier gaan de bevoegde gezagen verschillend mee om. In ieder geval kan rondom toekomstige vergunningverlening die activiteiten die al passend beoordeeld zijn vrijgesteld worden in het beheerplan. Verder kunnen er aandachtspunten meegegeven worden als richtlijnen voor vergunningverlening in de toekomst. Hierbij moet wel duidelijk zijn dat deze niet compleet zijn, maar voortkomen uit het onderzoek dat is gedaan t.b.v. het beheerplan.

6. Tot slot

Zoals in de notitie is aangegeven, is het absoluut niet de bedoeling de reeds gevorderde beheerplannen op de schop te doen. Voor deze beheerplannen geldt dat ze alleen CHW-proof gemaakt moeten worden, wat inhoudt dat de aanpassing zich beperkt tot de nieuwe categorie-indeling en de juiste juridische conclusies die daaraan verbonden zijn (wel/niet vergunningplichting, wel/niet rechtstreeks handhaafbaar). Helder is dat niet elk beheerplan er hetzelfde uit hoeft te zien, zolang maar dezelfde categorisering wordt aangehouden. Ook voor de provinciale beheerplannen is het zaak om de juridische wijzigingen goed te verwerken in de beheerplannen. Vandaar dat deze notitie met pragmatische werkljn wordt

voorgelegd aan het Steunpunt Natura 2000. Vervolgstep is om de notitie aan te bieden aan het Projectleidersoverleg Beheerplannen o.l.v. het Regiebureau. Het is dan aan de provinciale bevoegde gezagen om te besluiten of zij mee willen gaan in deze werkljn.

