

Natura 2000-beheerplannen: afstemming met plan-MER en passende beoordeling

In opdracht van LNV, in het kader van BO-EHS

project 5235470-01

Natura 2000-beheerplannen: afstemming met plan-MER en passende beoordeling

M.E.A. Broekmeyer
D.A. Kamphorst
M.J. Epe

Alterra-intern werkdocument

Alterra, Wageningen, 2008

REFERAAT

Broekmeyer, M.E.A., D.A. Kamphorst & M.J. Epe, 2008. *Natura 2000-beheerplannen: afstemming met plan-MER en passende beoordeling*. Wageningen, Alterra, Alterra-intern werkdocument. 37 blz.; 2 fig.; 1 tab.

Wanneer in een Natura 2000-beheerplan gebruik wordt gereguleerd dat een kans heeft op significante gevolgen op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, is een passende beoordeling van het beheerplan nodig. De uitvoering van de passende beoordeling betekent ook een plan-MER plicht. De verschillende afstemmingsmogelijkheden op inhoud, actoren en in de tijd woren in dit rapport besproken. De plan-MER en passende beoordeling worden gelijktijdig uitgevoerd en leveren nadat ze zijn afgerond input in het beheerplan. Dat kan betekenen het aanpassen van de maatregelen, beheer of gebruik aan de milieueffecten, mitigerende maatregelen, compensatie of alternatieven die het plan-MER en de passende beoordeling voorschrijven, of het verwijderen van het gebruik uit het beheerplan. Het lijkt waarschijnlijk dat gebruik al, zodra het voor de ADC-toets in aanmerking komt, uit het beheerplantraject wordt gehaald en in de vergunningverlening wordt afgehandeld. Hierdoor, en vanwege het streven van de bevoegde gezagen om in de orientatiefase van het beheerplan al door middel van mitigatie en beheermaatregelen de kans op significante gevolgen te vermijden, zullen de passende beoordeling en daarmee plan-MER plicht waarschijnlijk weinig voor gaan komen en weinig inhoudelijke invloed hebben op de beheerplannen.

Trefwoorden: bestaand gebruik, effectanalyses, inspraakprocedures, Natura 2000-beheerplan, passende beoordeling, plan-MER

ISSN 1566-7197

Dit rapport is digitaal beschikbaar via www.alterra.wur.nl. Een gedrukte versie van dit rapport, evenals van alle andere Alterra-rapporten, kunt u verkrijgen bij Uitgeverij Cereales te Wageningen (0317 46 66 66). Voor informatie over voorwaarden, prijzen en snelste bestelwijze zie www.boomblad.nl/rapportenservice

© 2008 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 480700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
1.1 Doel van dit project	11
1.2 Leeswijzer	11
1.3 Aanpak project	11
2 Natura 2000-beheerplan en Habitattoets	12
3 Afstemming Natura 2000-beheerplan, plan-MER en passende beoordeling	19
3.1 Fase 1 – oriëntatiefase beheerplan	19
3.2 Fase 2 – uitvoeren passende beoordeling en plan-m.e.r.	20
3.3 Fase 3 – bijstellen Beheerplan Natura 2000	24
3.4 Fase 4 – ter inzage legging plannen en inspraak	24
3.5 Fase 5 – verwerken zienswijze en inspraak	25
4 Adviezen en conclusies	27
Literatuur	29
Bijlage 1 – Natura 2000-beheerplan, plan-MER en passende beoordeling	30

Woord vooraf

Deze rapportage is het resultaat van een helpdeskvraag gesteld vanuit het BO-onderzoek, cluster Ecologische Hoofdstructuur. De na een eerste overleg met de opdrachtgever heldere vraag, bleek gedurende de uitvoering toch te resulteren in een aantal onverwachte, uitgebreide discussies. Vaak ging het om semantiek-gerelateerde aspecten die van wezenlijk belang (kunnen) zijn bij de juridische interpretatie van plannen: wanneer is er sprake van mitigatie, wanneer bevindt men zich in de oriëntatiefase, etc.

De reacties van Bas Roels namens opdrachtgever LNV hebben op een constructieve bijgedragen aan deze discussies en ervoor gezorgd dat de tekst van het eindproduct op essentiële punten verbeterd is.

Ook Martine Graafland (RWS/Steunpunt Natura 2000), Tjeerd van den Heuvel (RWS) en Steven Pieters en Bart Beerlage (Commissie m.e.r.), hebben in een overleg met de auteurs belangrijke aandachts- en discussiepunten ter sprake gebracht. Samen met de verwerking van hun reacties op het voorlaatste concept heeft dit geleid tot waardevolle aanvullingen op het rapport.

Ten slotte hebben Alterra-collega's Fred Kistenkas en Rob van Apeldoorn het proces gevoed met hun visie, nieuwe informatie en de duiding ervan.

De auteurs

Samenvatting

Het Natura 2000-beheerplan heeft, naast de uitwerking van de instandhoudingsmaatregelen, de functie om duidelijk te maken welk gebruik en welke activiteiten toelaatbaar zijn in Natura 2000-gebieden. Wanneer in een beheerplan gebruik wordt gereguleerd waarbij significante gevolgen op de instandhoudingsdoelstelling van het gebied niet zijn uit te sluiten, is een passende beoordeling van die activiteiten nodig. De noodzaak tot het uitvoeren van de passende beoordeling, als onderdeel van de Habitattoets, betekent dat het plan-MER-plicht geldt. In dit rapport wordt beschreven op welke wijze het proces van op- en vaststellen van Natura 2000-beheerplannen kan worden gestroomlijnd met het uitvoeren van een plan-m.e.r. procedure en passende beoordeling. Er worden vijf fasen onderscheiden in het proces van het opstellen van een beheerplan Natura 2000; per fase is de afstemming beschreven.

Fase 1. Oriëntatiefase

In de oriëntatiefase van het Natura 2000-beheerplan wordt een eerste effectanalyse uitgevoerd van het bestaand gebruik om de kans te bepalen op een (significant) gevolg van de afzonderlijke of cumulatieve activiteiten. De ambitie van LNV en het Steunpunt Natura 2000 is dat in de Natura 2000-beheerplannen in principe alleen bestaand gebruik zonder significante gevolgen kan worden opgenomen. Daarom zal in de oriëntatiefase van het Natura 2000-beheerplan ingezet moeten worden op aanpassing van gebruik en het maken van combinaties met beheermaatregelen, waardoor het gebruik met de instandhoudingsdoelstellingen in overeenstemming komt. In dit geval zal de kans dat het (cumulatieve) bestaande gebruik significante gevolgen heeft zoveel mogelijk worden weggenomen in de oriëntatiefase. Er hoeft dan geen plan-m.e.r. en passende beoordeling te worden doorlopen. Alleen in het geval dat er blijvend een kans is op significante gevolgen van activiteiten die men wel in het beheerplan wil reguleren, is een passende beoordeling en het uitvoeren van een plan-m.e.r. verplicht.

Fase 2. Uitvoeren passende beoordeling en plan-m.e.r.

Met het oog op stroomlijning van de procedures voor plan-m.e.r. en passende beoordeling is het streven om het plan-MER en passende beoordeling gelijktijdig uit te voeren. De passende beoordeling kan deel uit maken van het plan-MER. Afstemming heeft de meeste meerwaarde op inhoud en op het proces/tijd.

Inhoudelijke afstemming: De passende beoordeling is een onderzoek naar de effecten van bestaand gebruik op de natuur (gerelateerd aan de instandhoudingsdoelstellingen). De meerwaarde van een plan-MER is dat ook een beschrijving van de effecten van bestaand gebruik op mens en milieu worden onderzocht. Een MER kan gebruikt worden om een visie op het actief behalen van de instandhoudingsdoelstellingen neer te zetten, in samenhang met activiteiten en autonome ontwikkeling in aanpalende gebieden en de ecologische functie van het Natura 2000-gebied binnen het Natura 2000-netwerk.

Proces/tijd. Mocht uit de passende beoordeling blijken dat nog steeds kans op significante gevolgen bestaat, dan moet de ADC-toets worden doorlopen. Waarschijnlijk zal dit in het vergunningenspoor worden uitgevoerd. Wordt dit toch in het beheerplanproces opgenomen, dan kunnen bij het opstellen van het plan-MER en de passende beoordeling tegelijkertijd de volgende stappen worden uitgevoerd:

- beschrijving nadelige natuur- en milieueffecten van het conceptbeheerplan;
- onderzoek naar alternatieven om de knelpunten op te lossen: alternatieven in het kader van de m.e.r., evenals alternatieven in het kader van de ADC-toets;
- onderzoek naar mitigerende of compenserende maatregelen.

Op procedures zijn er in deze fasen geen vastgestelde termijnen.

Fase 3 Bijstellen beheerplan

Het bevoegd gezag en/of het onderzoeksbureau dat de plan-m.e.r. heeft uitgevoerd, vertaalt de conclusies van plan-MER en passende beoordeling naar het beheerplan. Dat betekent het aanpassen van de maatregelen, beheer of gebruik aan de milieueffecten, mitigerende maatregelen, compensatie of alternatieven die het plan-MER en de passende beoordeling voorschrijven. Dit is niet het geval wanneer de ADC-criteria in het vergunningenspoor worden doorlopen; in geval er dan een vergunning wordt verkregen kan dat gebruik in een volgend beheerplan worden opgenomen.

Fase 4 Ter inzage legging in inspraak verwerking zienswijzen en inspraak

Het ontwerpbeheerplan en het plan-MER inclusief de passende beoordeling worden gelijktijdig ter inzage gelegd ten behoeve van inspraak. Hiervoor gelden de wettelijke verplichtingen vanuit de openbare voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 Awb. Stukken liggen 6 weken ter inzage; dit is inclusief de termijn voor het indienen van zienswijzen. De inhoudelijke toetsing van de Commissie m.e.r. op essentiële informatie in de passende beoordeling en plan-MER is onderdeel van de fase van zienswijzen. Wanneer het bevoegd gezag wil dat de inspraakreacties ook door de Commissie m.e.r. worden meegenomen dan moet 6 weken extra tijd op worden genomen.

Fase 5 Verwerking zienswijzen en inspraak

Wanneer geen zienswijzen worden ingediend, kan het besluit direct daarna worden vastgesteld. Indien wel zienswijzen zijn ingediend, geldt voor de verwerking en het vaststellen van het besluit daarna de ‘redelijke termijn’.

Voor de vaststelling van het definitieve beheerplan is het initiërend bevoegd gezag verplicht om te motiveren hoe het is omgegaan met: de resultaten van het plan-MER, de resultaten van de inspraak, de eventuele zienswijzen van buurlanden en het advies van de Commissie m.e.r.

1 Inleiding

1.1 Doel van dit project

In dit project wordt gekeken op welke wijze het proces van op- en vaststellen van Natura 2000-beheerplannen kan worden gestroomlijnd met de voor deze planvorm eventueel vereiste uit te voeren plan-m.e.r.¹ procedure en passende beoordeling. Hoewel de verwachting is dat er in de praktijk bijna geen Natura 2000-beheerplannen zullen zijn met een plan-m.e.r. plicht, wordt de procedurele stroomlijning en eventuele knelpunten toch vast in kaart gebracht.

Het doel van dit project is de mogelijkheden uiteen te zetten voor het afstemmen van de procedures van Natura 2000-beheerplannen, de plan-m.e.r. procedure en de passende beoordeling. Afstemming kan worden gevonden op de volgende aspecten:

- inhoudelijke afstemming;
- procedures/proces en tijdpad van opstellen van het plan;
- procedures/termijnen van vaststellen van het plan;
- actoren.

1.2 Leeswijzer

In deze rapportage is aangegeven hoe het Natura 2000-beheerplan, de passende beoordeling en plan-m.e.r. inhoudelijk en procedureel met elkaar kunnen worden afgestemd. Daarvoor zijn eerst apart de procedures voor het opstellen en vaststellen van een beheerplan, een passende beoordeling en een plan-m.e.r. beschreven (zie hiervoor ook Bijlage 1). Op basis hiervan is een aantal fasen onderscheiden; per fase worden adviezen gegeven voor het afstemmen en stroomlijnen van de procedures, alsmede de inhoud de documenten. Daarbij is onder andere gebruik gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan bij het Natura 2000-beheerplan en het plan-MER Voordelta.

1.3 Aanpak project

Dit project is uitgevoerd door Alterra, op basis van documentenanalyse en enkele gesprekken. In eerste instantie zijn de vereisten en procedures van Natura 2000-beheerplannen, plan-MER en passende beoordeling bestudeerd en vervolgens tegen elkaar afgezet. Op basis van een eerste conceptrapportage, is terugkoppeling gezocht met de opdrachtgever en zijn enkele praktijkexperts benaderd om aanvullende vragen mee te bediscussiëren. Dit waren medewerkers van de Commissie m.e.r., LNV en V&W: Steven Pieters (Commissie m.e.r.), Martine Graafland (RWS/ Steunpunt Natura 2000) en Tjeerd van den Heuvel (RWS).

¹ Als in dit rapport wordt gesproken van plan-m.e.r. wordt de procedure bedoeld; als wordt gesproken van plan-MER wordt het rapport bedoeld.

2 Natura 2000-beheerplan en Habitattoets

Het Natura 2000-beheerplan heeft, naast de hoofdfunctie van uitwerking van de instandhoudingmaatregelen, de functie om duidelijk te maken welk gebruik en welke activiteiten toelaatbaar zijn in Natura 2000-gebieden. De ambitie van de gezamenlijke bevoegde gezagen is om het bestaand gebruik zoveel mogelijk te reguleren in het beheerplan (Steunpunt Natura 2000, 2008a). Tegelijk is de huidige mening van LNV en Steunpunt Natura 2000 dat in de Natura 2000-beheerplannen in principe alleen bestaand gebruik zonder significante gevolgen kan worden opgenomen (Steunpunt Natura 2000, 2008a). Beheerplannen dienen immers de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen in het Natura 2000-gebied te waarborgen en kunnen aldus geen gebruik met significante gevolgen legaliseren.

Wanneer in een beheerplan toch gebruik wordt gereguleerd waarbij significante gevolgen op de instandhoudingsdoelstelling van het gebied niet zijn uit te sluiten, dan is een passende beoordeling van het beheerplan nodig. De gezamenlijke bevoegde gezagen hebben er bij het ontwerpen van het beheerplanproces echter naar gestreefd dat dit zo min mogelijk voor zal komen. De bedoeling is dat de beheerplannen op het moment dat zij getoetst moeten worden aan de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) geen significante gevolgen meer voor Natura 2000 herbergen (Steunpunt Natura 2000, 2008a).

De noodzaak tot het uitvoeren van de passende beoordeling, als onderdeel van de Habitattoets, betekent tevens dat het plan-MER-plicht geldt. Ingevolge de Nbw (artikel 19f, tweede lid) kan de passende beoordeling deel uit maken van het plan-MER (Steunpunt Natura 2000, 2008a).

Het besluit om een plan-m.e.r. inclusief passende beoordeling te doorlopen, wordt voorafgegaan door een oriëntatiefase met een effectanalyse van het beheerplan en de mogelijke gevolgen van het beheerplan op de instandhoudingsdoelstelling van het Natura 2000-gebied. Deze analyse heeft drie mogelijke uitkomsten die leiden tot verschillende sporen in het te doorlopen traject (zie Figuur 1 op pagina 17 met te volgen sporen):

- 1 geen negatief gevolg;
- 2 kans op negatief gevolg maar niet significant;
- 3 kans op significant negatief gevolg.

Het is belangrijk om hierbij op cumulatie te letten. Het kan zo zijn dat het individueel bestaand gebruik geen (significante) gevolgen heeft, maar dat alle gebruiken samen (in cumulatie) wel significant zijn. Het Natura 2000-beheerplan als geheel mag immers (in principe) geen significante gevolgen hebben (Steunpunt Natura 2000, 2008b).

Als uit de effectanalyse een kans blijkt op een significant negatief gevolg kan het bevoegde gezag uit twee oplossingsrichtingen kiezen:

- Het beheerplan zo laten en passend beoordelen, eventueel gevolgd door ADC-toets. De Wet milieubeheer (Wm) stelt dat voor alle plannen waarvoor een passende beoordeling moet worden doorlopen een plan-m.e.r.-procedure moet worden doorlopen (spoor 3.1);
- Bestaand gebruik met significante gevolgen buiten beheerplan laten en reguleren via vergunningstelsel (spoor 3.2).

Als het bevoegd gezag kiest voor het uitvoeren van een passende beoordeling, zijn twee uitkomsten mogelijk:

- Beheerplan heeft geen significant negatieve gevolgen; het bestaand gebruik kan opgenomen worden in het beheerplan (spoor 3.1.a);
- Beheerplan heeft (blijvend) kans op significant gevolg; er moet een ADC-toets worden doorlopen (spoor 3.1.b).

Wanneer een plan-m.e.r. en passende beoordeling?

LNV en het Steunpunt Natura 2000 hebben een visie ontwikkeld op het omgaan met bestaand gebruik in het beheerplan proces, dat erop is gericht (de kans op significant negatieve effecten van bestaand gebruik uit te sluiten (Steunpunt Natura 2000, 2008a) . Dat betekent dat “het bestaand gebruik bij aanwezigheid van mogelijk significante effecten zodanig dient te worden gemitigeerd dat er geen sprake meer is van significante effecten” (Steunpunt Natura 2000, 2008a). Het beheerplanproces bevat, wanneer na een eerste effectanalyse blijkt dat er kans op een significant effect is, een nadere effectanalyse, waarin door middel van mitigatie en combinatie met natuurbeheermaatregelen wordt geprobeerd de significante gevolgen weg te nemen (Steunpunt Natura 2000, 2007). Voor een beheerplan dat als geheel na dit iteratief proces geen kans heeft op significant negatieve effecten, hoeft geen passende beoordeling (en daarmee plan-MER) te worden uitgevoerd.

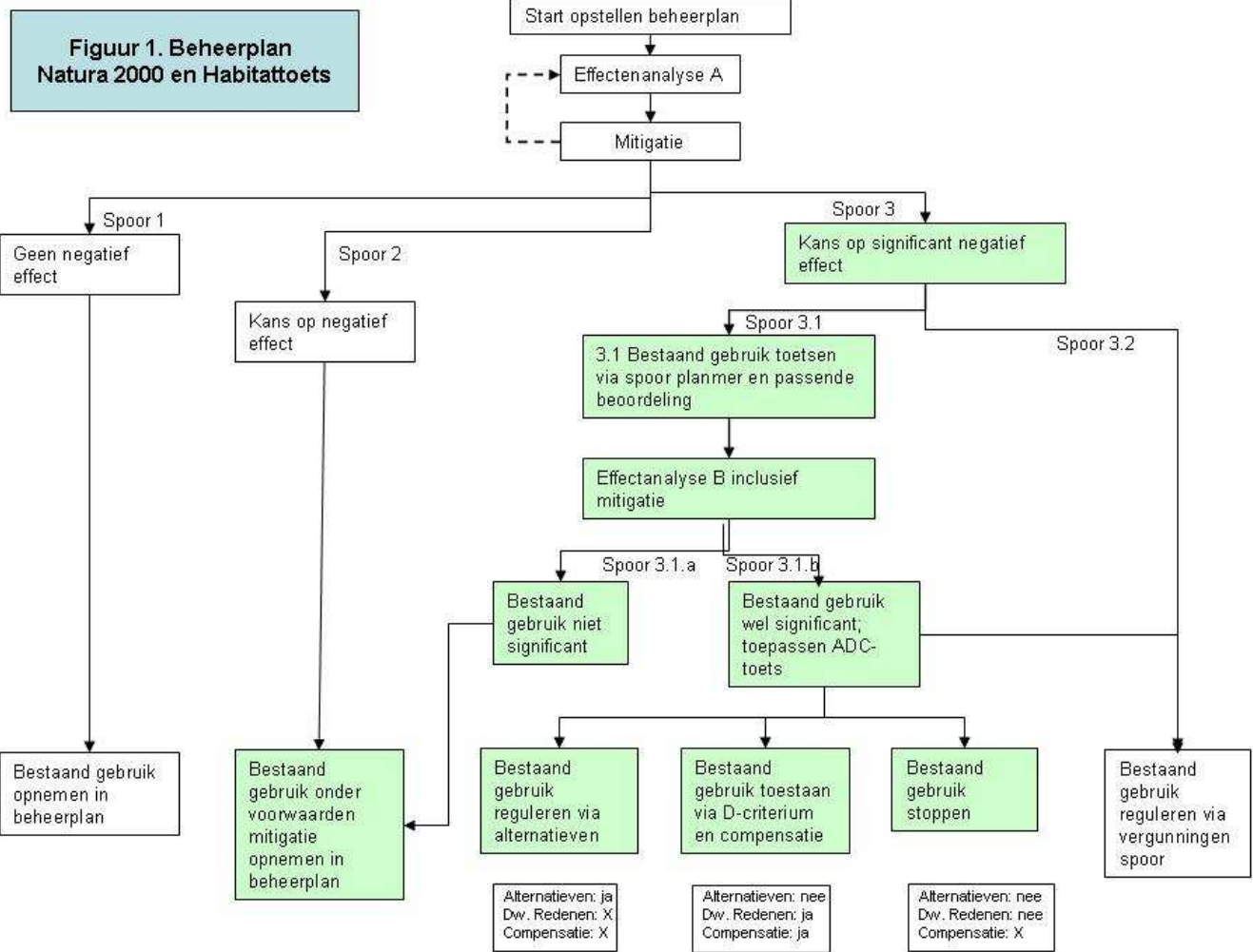
In de casus Zuiderklip (ABRvS zaaknr. 200604924/01: Toetsing bestemmingsplan met nieuwe activiteiten aan Nbw art. 19j) heeft de Raad van State een uitspraak gedaan over de vraag of bij de beoordeling of al dan niet sprake is van (mogelijke) significante gevolgen rekening mag worden gehouden met te nemen mitigerende maatregelen. Die luidt dat wanneer mitigerende maatregelen nodig zijn om de conclusie ‘geen significante gevolgen’ te kunnen trekken, er aldus geen zekerheid bestond omtrent de afwezigheid van significante gevolgen en derhalve een passende beoordeling nodig is, en dus een plan-MER.

Of deze uitspraak gevolgen heeft voor de mogelijkheid om in de oriëntatiefase te mitigeren, is nog niet bekend.

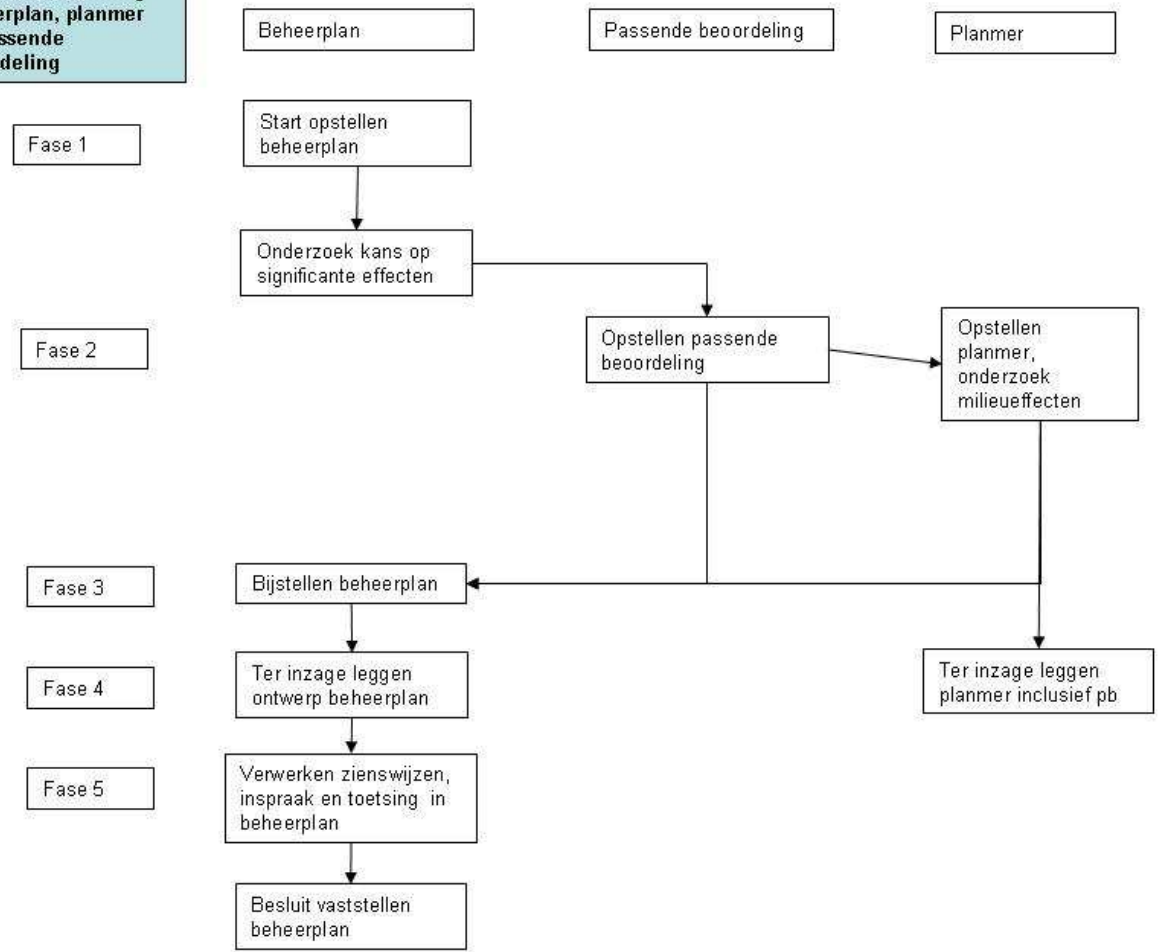
Tabel 1. Afstemming fasen opstellen beheerplan, plan-MER en passende beoordeling op inhoud, tijdpad en actoren.

fase	betrekking op	(gelijktijdige) activiteiten	trekker	actoren	inhoud	tijdpad/termijnen
1. oriëntatiefase Beheerplan Natura 2000	beheerplan	- opstellen 1 ^o onderdelen van het beheerplan - interactief proces	bevoegd gezag	eigenaren, beheerders, gebruikers en andere belanghebbenden	- beschrijving instandhoudingsdoelstellingen - uitwerking doelen in omvang, ruimte en tijd - beschrijving beheermaatregelen - inventarisatie bestaand gebruik - relatie met andere regel/wetgeving	geen formele termijn, tijdpad open
	beheerplan	- effectanalyse en proces van mitigatie, beheermaatregelen en aanpassing gebruik om significante effecten te vermijden	bevoegd gezag	ecologen, onderzoeksbureaus	- effectanalyse: confrontatie doelen en gebruik; in beeld brengen en verkleinen kennislacunes, onzekerheden en mogelijke negatieve gevolgen van maatregelen	Geen formele termijn Tijdpad open
	vrijwillige plan-MER	gelijktijdig met opstellen beheerplan kan een vrijwillige plan-MER worden gestart	bevoegd gezag/onderzoeksbureau	idem	plan-MER kan een gedegen analyse incl. alternatieven vast in deze fase ter beschikbaar stellen	voor verder beschrijving en afstemming zie vervolg van de tabel.
<i>Resultaat fase 1/2: concept ontwerp beheerplan en eerste effect analyse en besluit kans op significante effecten</i>						
2. opstellen plan-MER en passende beoordeling		- besluit opstellen plan-MER en passende beoordeling	bevoegd gezag			
		- openbare kennisgeving plan-MER	bevoegd gezag	conform Awb		eenmalig
		- raadplegen andere bestuursorganen	bevoegd gezag	gemeenten, provincies waterschappen en andere betrokken bestuursorganen		
		- opstellen plan-MER / - inhoudelijke input vanuit het eerste concept beheerplan	onderzoeksbureau	onderzoeksbureau bevoegd gezag	- beschrijving huidige situatie - beschrijving autonome ontwikkeling - beschrijving voorgenomen activiteiten - toets milieueffecten - beschrijving alternatieven - kennisleemten	niet vastgelegd

		- opstellen passende beoordeling - inhoudelijke input vanuit het eerste concept beheerplan	onderzoeksbureau	onderzoeksbureau bevoegd gezag	- beschrijving natuurwaarden - beschrijving gebruiksfuncties - kwalitatieve effectanalyse - beschrijving mitigerende maatregelen - significantietoets > analyse cumulatie	niet vastgelegd
<i>Resultaat fase 3: resultaten passende beoordeling en plan-MER ten aanzien van significantie en milieueffecten</i>						
3. aanpassen beheerplan	plan-MER, passende beoordeling en beheerplan	vertalen conclusies plan-MER naar het Natura 2000-beheerplan	bevoegd gezag onderzoeksbureau	onderzoeksbureau bevoegd gezag	- aanpassen globale effectanalyse aan effectanalyse passende beoordeling en milieueffecten plan-MER - aanpassen maatregelen, beheer of gebruik aan mitigerende maatregelen of alternatieven plan-MER en passende beoordeling - aanpassen reguleren bestaand gebruik aan besluit significantie passende beoordeling of milieueffecten plan-MER	geen formele termijn, tijdspad open
<i>Resultaat fase 4: bijgesteld ontwerp beheerplan klaar voor inspraak</i>						
4.ter inzage legging ontwerpbeheerplan, plan-MER en passende beoordeling	beheerplan, plan-MER en passende beoordeling	- ter inzage legging - inspraak - eventueel raadplegen andere lidstaten - toetsing Commissie m.e.r.	bevoegd gezag	zienswijzen mogelijk van burgers, eigenaren, beheerders, gebruikers en andere belanghebbenden	-	4 weken ter inzage 6 weken voor zienswijzen
5. verwerking zienswijzen en inspraak	beheerplan		bevoegd gezag		motiveren hoe het is omgegaan met: - de resultaten van het plan-MER - de resultaten van de inspraak - de eventuele zienswijzen van buurlanden - het advies van de Commissie m.e.r.	
<i>Resultaat fase 5/6: besluit vaststellen beheerplan</i>						



Figuur 2 Afstemming Beheerplan, planmer en passende beoordeling



3 Afstemming Natura 2000-beheerplan, plan-MER en passende beoordeling

Het proces waarin het opstellen van het Natura 2000-beheerplan, de passende beoordeling en de plan-m.e.r.- procedure tegelijk opgaan, begint en eindigt met fasen in het beheerplanproces. Het plan-MER, (al dan niet) inclusief passende beoordeling, levert input voor het vervolg van het opstellen van het beheerplan. In Bijlage 1 worden beheerplan, passende beoordeling en plan-MER beschreven. In dit hoofdstuk komen de fasen van het beheerplanproces aan de orde en mogelijkheden voor afstemming met plan-m.e.r. en passende beoordeling (zie Figuur 2 en Tabel 1 op pagina 18, respectievelijk 15/16) ².

3.1 Fase 1 – oriëntatiefase beheerplan ³

De oriëntatiefase start met het besluit tot het opstellen van een Natura 2000-beheerplan. Het initiërend bevoegd gezag stelt in overleg met andere bevoegde instanties vast of voor het Natura 2000-gebied één beheerplan wordt opgesteld of dat beheerplannen voor delen van het gebied worden opgesteld ⁴. Het initiërend bevoegd gezag draagt er zorg voor dat een conceptbeheerplan wordt opgesteld na overleg met eigenaren, beheerders, gebruikers en andere belanghebbenden en met besturen van waterschappen, gemeenten en provincies (Nbw art. 19a, leden 1 en 5, art 19b, leden 1 en 3). Het overleg moet ten minste tot doel hebben draagvlak te creëren voor de inhoud van het beheerplan bij de betrokkenen in het gebied.

Inhoudelijk komen in deze eerste fase van het beheerplan aan de orde:

- beschrijving natuurwaarden;
- uitwerking instandhoudingsdoelstellingen in ruimte, tijd en omvang;
- beheermaatregelen die nodig zijn om instandhoudingsdoelstellingen te bereiken;
- een inventarisatie van bestaand gebruik en eventuele maatregelen;
- relatie met ander regel/wetgeving.

Het bevoegd gezag voert een effectanalyse van het bestaand gebruik uit, met het doel:

- de kans te bepalen op een (significant) gevolg van de afzonderlijke activiteiten of cumulatief;
- door middel van mitigatie van gebruik en door combinaties met beheermaatregelen, het gebruik met de instandhoudingsdoelstellingen in overeenstemming te brengen (zie Steunpunt Natura 2000, 2007 en 2008b).

² Figuur 2 geeft de relatie tussen de het proces van de plannen weer. Tabel 1 geeft de afstemming weer tussen beheerplan, plan-MER en passende beoordeling op inhoud, tijdpad en actoren.

³ Vooroverleg of oriëntatiefase: in de praktijk wordt dit onderdeel ook 'voortoets' genoemd. Het betreft een eerste toetsing van plannen en projecten op de kans op significante gevolgen.

⁴ Het is ook mogelijk voor meerdere Natura 2000-gebieden één beheerplan op te stellen, indien de ecologische samenhang van de gebieden of de bestuurlijke setting hierom vraagt.

Essentieel is de vraag of het beheerplan als geheel geen significant negatief gevolg heeft op alle instandhoudingsdoelstellingen.

Een gedegen oriëntatiefase (inclusief iteratieve stappen van aanpassing gebruik en mitigatie van effecten) is belangrijk om te voorkomen dat, wanneer men in eerste instantie concludeert dat er geen kansen zijn op een significant gevolg, de plantoetser of rechter als eindbeoordelaar van het plan concludeert dat er toch een kans is op significant gevolg. Dan is men alsnog verplicht tot het uitvoeren van een passende beoordeling en het opstellen van een plan-MER.

De oriëntatiefase kan dus al een proces zijn waarin door middel van mitigatie en/of door toepassing van natuurbeheermaatregelen geprobeerd wordt om de kans op significantie weg te nemen. Daarmee wordt immers voorkomen dat er veel werk (in tijd en geld) wordt verzet in het doorlopen van de eerste fase van een passende beoordeling (en plan-m.e.r.), waarbij men alsnog concludeert dat er geen significant negatief gevolgen zijn.

In een dergelijke oriëntatiefase, worden wel extra eisen gesteld aan de effectanalyse:

- berekenen van effecten van gebruik in combinatie met het toepassen van mitigatie en natuurbeheermaatregelen;
- diepgang en detailniveau van de oriëntatiefase voldoen om de ‘kans op significantie’ om te zetten in ‘zekerheid dat geen significantie optreedt’.

Deze fase eindigt met het besluit dat er wel of geen kans is op significante gevolgen. Alleen in het geval dat er blijvend een kans is op significante gevolgen van effecten van activiteiten die men wel in het beheerplan wil reguleren, is een passende beoordeling en het uitvoeren van een plan-m.e.r. verplicht.

Resultaat fase 1: eerste aanzet beheerplan, effectanalyse en besluit kans op significant negatieve gevolgen

3.2 Fase 2 – uitvoeren passende beoordeling en plan-m.e.r.

Wanneer er een kans blijft op significante gevolgen van de effecten van (één van) de activiteiten in het beheerplan - en men besluit deze niet in het vergunningetraject te gaan laten lopen - dan zijn een passende beoordeling en een plan-m.e.r. procedure verplicht.

Ook wanneer wordt overwogen om vrijwillig een plan m.e.r. te gaan doorlopen, is het zinvol overleg aan te gaan met de Commissie m.e.r. om af te stemmen: hoe zwaar is de problematiek, is een plan-m.e.r. zinvol?

Afstemming op proces/ tijd

Met het oog op stroomlijning van de procedures voor plan-m.e.r. en passende beoordeling en het voorkomen van dubbelingen is het streven om het plan-MER en passende beoordeling gelijktijdig uit te voeren. De plan-m.e.r. procedure verplicht tot een openbare kennisgeving en het raadplegen van bestuursorganen die met de uitvoering van het plan te maken kunnen krijgen, over de reikwijdte en het detailniveau van het plan-MER.

Meerwaarde plan-m.e.r. en verschil met passende beoordeling

Het beheerplan werkt de instandhoudingsdoelstellingen uit in ruimte en tijd en confronteert deze met het bestaand gebruik. Daarbij staan de effecten van het bestaand gebruik op de beschermde natuurwaarden centraal. De meerwaarde van een plan-MER is dat hierin ook een beschrijving van de effecten van bestaand gebruik op mens en milieu worden onderzocht. Een voordeel is dat activiteiten meegenomen kunnen worden die geen vergunning volgens de wet Milieubeheer hoeven. Deze activiteiten, die mogelijk significante gevolgen hebben voor de natuur, maar geen afwegingskader hebben, kunnen zo wel worden onderzocht. Vooral voor Natura 2000-gebieden op het land, zijn deze mogelijke gevolgen voor mens en leefbaarheid relevant. De plan-m.e.r. kan een breder blikveld bieden van oplossingen ten behoeve van politieke afwegingen.

Een MER kan dus gebruikt worden om een brede visie op het actief behalen van de instandhoudingsdoelstellingen neer te zetten, in samenhang met activiteiten en autonome ontwikkeling in aanpalende gebieden en de ecologische functie van het Natura 2000-gebied binnen het Natura 2000-netwerk. Voor zo'n strategische visie moet het plan-MER:

- een overzicht geven van de ecologische functie van het gebied binnen het Natura 2000-netwerk en de instandhoudingsdoelstellingen die daaruit voortkomen;
- een inventarisatie geven van het huidige gebruik en beheer en relevante autonome ontwikkelingen (van natuurlijke oorsprong en door menselijk ingrijpen) binnen en buiten het Natura 2000-gebied, die van invloed zijn op de abiotische en biotische systemen; de knelpunten bepalen die het behalen van de doelen in de weg kunnen staan;
- bepalen welke maatregelen mogelijk zijn om de knelpunten op te lossen, welke daarvan onvermijdelijk zijn en waar keuzemogelijkheden (alternatieven) bestaan;
- bespreken van de effecten van de maatregelen en de alternatieven.

Een dergelijke plan-MER zou zo het fundament kunnen vormen voor de punten 3 tot en met 5 van het programma van eisen voor beheerplannen (zie Bijlage 1) (Commissie m.e.r., 2007).

Een voordeel om deze punten mee te nemen door middel van een gelijk oplopende plan-m.e.r., is dat de alternatieven en de maatregelen die in het plan-MER worden voorgesteld, meteen meegewogen kunnen worden in het iteratieve proces om uit te komen op een positieve effectbeoordeling. Met het weergeven van de alternatieven kunnen ook keuzes en afwegingen inzichtelijk worden gemaakt. Dit levert in het (politiek-strategische) proces transparantie voor de betrokkenen en is tevens een meerwaarde van het plan-MER ten opzichte van het beheerplan.

Een formeel verschil met de passende beoordeling is dat bij de plan-m.e.r. effecten onderzocht kunnen worden óf van de afzonderlijke activiteiten die de nadelige effecten veroorzaken óf van het integrale plan. Bij passende beoordeling moeten alle mogelijke effecten van plannen, handelingen etc. ook cumulatief worden getoetst. Alleen als er sprake is van een plan-m.e.r. zonder passende beoordeling heeft men de mogelijkheid om de cumulatieve effecten buiten beschouwing te laten.

Afstemming op actoren:

- In de praktijk worden zowel de passende beoordeling en het plan-MER als het beheerplan door het bevoegd gezag tot vaststelling van het beheerplan vastgesteld. Het bevoegd gezag zal in veel gevallen een onderzoeksbureau de opdracht geven om de passende beoordeling/ADC toets en plan-m.e.r. uit te voeren.
- De resultaten van het conceptbeheerplan kunnen als vertrekpunt gelden voor passende beoordeling en plan-m.e.r. Op hun beurt kan onderzoek in het kader van passende beoordeling en plan-MER weer aanvulling zijn op het (nu)

ontwerpbeheerplan. Tijdens de passende beoordeling vindt bijvoorbeeld in meer detail een effectbeoordeling en significantietoets plaats.

Afstemming op inhoud

Het doel van de plan-m.e.r. is om de milieubelangen volwaardig te laten meewegen in de besluitvorming over een beheerplan. Een plan-MER moet ingaan op (art. 7.10 Wm):

1. Inhoud en doelstellingen van het plan en de mogelijke relatie met andere plannen.
2. Bestaande toestand van het milieu en de te verwachten ontwikkelingen als het plan niet zou worden uitgevoerd.
3. Relevante beleidsdoelstellingen en de wijze waarop hiermee in het plan rekening is gehouden.
4. Beschrijving van de mogelijk belangrijke nadelige milieugevolgen van zowel het plan als van redelijke alternatieven voor het plan, inclusief een motivering van de wijze waarop deze gevolgen bepaald zijn.
5. Beschrijving van mogelijke gevolgen van het plan op gebieden die zijn aangewezen in het kader van de Europese Vogel- en/of Habitatrichtlijn.
6. Een beschrijving van maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden genomen om mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen, dan wel te beperken of ongedaan te maken.
7. Een overzicht van de leemten als het gevolg van het ontbreken van kennis of informatie.
8. De voorgenomen monitoringsmaatregelen.
9. Een voor een algemeen publiek op begrijpelijke wijze geformuleerde samenvatting.

Het beschrijven van de gevolgen van het plan voor Natura 2000-gebieden vindt plaats in de vorm van de passende beoordeling. Het verschil tussen passende beoordeling en plan-m.e.r. zit vooral in de beschrijving van milieugevolgen; terwijl de passende beoordeling alleen over natuureffecten gaat. Een plan-m.e.r. kan analyses in het kader van de effectanalyse van het beheerplanproces voor zijn rekening nemen (zie de punten 4, 5 en 6).

Vanuit de praktijk wordt opgemerkt dat een belangrijk aandachtspunt de inhoudelijke kwaliteit van de passende beoordeling en plan-m.e.r. betreft. De inhoudelijke vereisten stellen hoge eisen aan de juridische en ecologische kennis van adviesbureaus, omdat er bij het uitvoeren van de habitattoets omgegaan moet worden met allerlei onzekerheden (Broekmeyer *et al.*, 2008).

De ADC-toets

Het is mogelijk dat voor bestaand gebruik met significante gevolgen mitigatie geen uitkomst biedt en derhalve naar alternatieven moet worden gekeken of zelfs of er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang. Volgens bestuurlijke afspraak gaan dergelijke gevallen, waarvoor de ADC-criteria moeten worden doorlopen over naar het vergunningenspoor. Het is nog onduidelijk of regulering dan nog in een beheerplan kan. In de toelichting bij het lopende wetsvoorstel bestaand gebruik, wordt tot uitdrukking gebracht dat dit dan niet meer kan en het vergunningenspoor de aangewezen weg is. De wettekst zelf geeft er evenwel geen uitsluitel over.

In het geval dat geen enkel gebruik apart maar het bestaand gebruik cumulatief wél significante gevolgen heeft, is het een bestuurlijke afweging welke activiteit op alternatieven wordt onderzocht en/of uit het beheerplan wordt geschreven om in het vergunningenspoor te beoordelen.

In het geval dat het bestaand gebruik de ADC-toets doorkomt, kan het in een volgend beheerplan worden opgenomen.

Wanneer uit de passende beoordeling de zekerheid wordt verkregen dat er geen significante gevolgen plaatsvinden, hoeft geen ADC-toets te worden doorlopen. Wanneer blijkt dat er wel significantie is, dan moet de ADC-toets worden doorlopen. In deze fase zal de plan-m.e.r. vooral gericht zijn op aansluiten bij de ADC-criteria.

Afstemming bij ADC-toets⁵

De ADC toets is erop gericht om te onderzoeken of:

- er alternatieven zijn;
- de activiteit om dwingende redenen van openbaar belang moet worden uitgevoerd zoals bedoeld in ex . art. 19g Nbw;
- zo ja, of compensatie van verlies aan natuurwaarden mogelijk is.

Bij het opstellen van de plan-m.e.r. en de passende beoordeling kunnen tegelijkertijd de volgende stappen worden uitgevoerd:

- beschrijving nadelige natuur- en milieueffecten van het concept beheerplan;
- onderzoek naar alternatieven om de knelpunten op te lossen: alternatieven in het kader van de m.e.r., evenals alternatieven in het kader van de ADC-toets;
- onderzoek naar mitigerende of compenserende maatregelen.

De resultaten uit de passende beoordeling moeten bruikbaar zijn in de verdere procedure van het opstellen van het beheerplan.

Resultaat fase 2: milieueffectrapport, incl. schriftelijk verslag passende beoordeling

⁵ Er wordt in het volgende vanuit gegaan dat de ADC-toets in het kader van het beheerplan gelijktijdig met de plan-m.e.r. procedure wordt doorlopen. Wanneer het gebruik overgaat naar de vergunningverlening vinden deze onderdelen niet plaats in het kader van het beheerplanproces.

3.3 Fase 3 – bijstellen Beheerplan Natura 2000

Informatie uit de passende beoordeling en het plan-MER kan ertoe leiden dat:

- alternatieven voor negatieve gevolgen mogelijk zijn;
- negatieve gevolgen gemitigeerd kunnen worden (dit kan ook al blijken uit de effectanalyse in de oriëntatiefase van het beheerplan);
- negatieve gevolgen via ADC-toets gecompenseerd kunnen worden ;
- (delen van) het bestaand gebruik uit het beheerplan worden gehouden.
- bestaand gebruik moet stoppen.

Het resultaat van het uitvoeren van de passende beoordeling en plan-MER kán zijn dat het conceptbeheerplan wordt aangepast op óf maatregelen beheer, gebruik, mitigatie óf op reguleren (lees: weglaten) vormen van bestaand gebruik. Dit laatste wordt in notitie Stappenplan Cumulatietoets (Steunpunt Natura 2000, 2008b) als volgt verwoord: “De tweede fase gaat in als er na mitigatie en mogelijke generieke mitigatie gecumuleerd nog steeds significant negatieve gevolgen optreden. In deze tweede fase wordt bekeken wat nog gedaan kan worden om de significante gevolgen weg te nemen. Hier zal (deels) een bestuurlijk/politieke afweging, in samenspraak met de belanghebbenden, spelen. Het bestuur kan hiervoor richtinggevend advies vragen aan de opstellers van het beheerplan.” Dit betekent dat er dus overleg plaatsvindt welk bestaand gebruik moet wijken uit het beheerplan. Als één activiteit duidelijk verantwoordelijk is voor significantie is dat niet zo moeilijk; lastiger wordt het als alleen cumulatieve effecten tot significantie leiden.

Over de eventuele toetsing van beheerplannen aan de artikelen van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn nog geen bestuurlijke afspraken gemaakt. Formeel juridisch stelt LNV beheerplannen voor haar (delen van) gebieden zelf vast; de Ministeries van V&W en Defensie doen dat ook maar in overeenstemming met LNV. Provincies die zelfstandig beheerplannen (laten) opstellen kunnen dat ook in overleg met LNV doen maar zijn hiertoe niet verplicht. LNV verstaat onder toetsing het in overeenstemming met elkaar vaststellen van het ontwerp- beheerplan door rijkspartijen.

Resultaat fase 3: aangepast ontwerp Natura 2000-beheerplan

3.4 Fase 4 – ter inzage legging plannen en inspraak

Het ontwerpbeheerplan en het plan-MER inclusief de passende beoordeling worden gelijktijdig ter inzage gelegd ten behoeve van inspraak. Hiervoor gelden de wettelijke verplichtingen vanuit de openbare voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 Awb.

Art. 3.11-3.16 Wet openbare voorbereidingsprocedure (Awb):

- Voorafgaand aan de ter inzage legging geeft het bestuursorgaan in één of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud. In de kennisgeving wordt vermeld: a. waar en wanneer de stukken ter

- inzage zullen liggen; b. wie in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen; c. op welke wijze dit kan geschieden;
- Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen. De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen en het uitbrengen van adviezen als bedoeld in afdeling 3.3, bedraagt zes weken, tenzij bij wettelijk voorschrift een langere termijn is bepaald. De termijn vangt aan met ingang van de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd. Op schriftelijk naar voren gebrachte zienswijzen zijn de artikelen 6:9 en 6:10 van overeenkomstige toepassing.

Als een plan-MER aan de orde is, moeten volgens artikel 7.34a Wm (en volgende) buurlanden worden geïnformeerd bij (aanzienlijke) grensoverschrijdende milieueffecten.

Stukken liggen 6 weken ter inzage; inclusief de termijn voor het indienen van zienswijze.

In het geval een beheerplan een m.e.r. procedure doorloopt, vindt een inhoudelijk toetsing op essentiële informatie in de passende beoordeling en plan-MER plaats door de Commissie m.e.r. middels het uitbrengen van een toetsingsadvies. Daarnaast staat het de Commissie m.e.r. vrij om opmerkingen te maken over de inhoud van het beheerplan, hoewel dit niet tot haar taak behoort om dit plan te toetsen.

De toetsing van de Commissie m.e.r. is onderdeel van de fase van het indienen van zienswijzen. De inspraak loopt dus gelijk op met de toetsingsfase. Alleen als het bevoegd gezag wil dat de inspraakreacties ook door de Commissie m.e.r. worden meegenomen moet 6 weken extra tijd worden gerekend.

Wanneer er geen zienswijzen worden ingediend, kan het besluit direct daarna worden vastgesteld. Indien wel zienswijzen zijn ingediend, geldt voor de verwerking en het vaststellen van het besluit daarna de ‘redelijke termijn’.

3.5 Fase 5 – verwerken zienswijze en inspraak

Voor de vaststelling van het definitieve beheerplan is het initiërend bevoegd gezag verplicht om te motiveren hoe het is omgegaan met:

- de resultaten van het plan-MER;
- de resultaten van de inspraak;
- de eventuele zienswijzen van buurlanden;
- het advies van de Commissie m.e.r.

In het uiteindelijke ontwerpbeheerplan wordt van alle bestaand gebruik aangegeven of het wel of niet en onder welke voorwaarden toelaatbaar is:

- geen negatief cumulatieve gevolgen van bestaand gebruik: opnemen in beheerplan en dus vrijgesteld van vergunningplicht;

- wel negatieve gevolgen maar cumulatief niet significant: opnemen in beheerplan met mitigerende maatregelen en bij naleving vrijgesteld van vergunningplicht;
- wel cumulatief significant negatief gevolgen: niet opnemen in beheerplan.

Resultaat fase 5: vaststellen definitief beheerplan

Het aangepaste ontwerpbeheerplan wordt als definitief beheerplan vastgesteld. Tegen deze vaststelling is de procedure bezwaar en beroep mogelijk. Derden kunnen ook bewaar aantekenen vanuit het argument dat de plan-m.e.r. procedure niet goed is uitgevoerd. Het is dus van belang op de kwaliteit te letten; als mensen niks anders kunnen bedenken gaan ze daarop zitten met bezwaar.

4 Adviezen en conclusies

Hier volgens enkele adviezen ten aanzien van de afstemming van beheerplan, passende beoordeling en plan-MER.

Alle drie de plannen kennen hun eigen vereisten en dus verschillen ten aanzien van de inhoud. Afspraken op dit inhoudelijke procesniveau zijn vrijwillig maar aanbevelenswaard. Dit leidt tot meerwaarde van de plannen en efficiënt gebruik van tijd en onderzoeksgegevens.

Samenhang op hoofdlijnen

Hieronder de hoofdpunten die de onderlinge samenhang en relatie weergeven:

- Het opstellen van een beheerplan met daarin bestaand gebruik met mogelijke significante gevolgen verplicht tot het doorlopen van een passende beoordeling (Nbw);
- Het doorlopen van een passende beoordeling verplicht tot het opstellen van een plan-MER (Wm);
- De resultaten van een passende beoordeling moeten bruikbaar zijn in de procedure opstellen beheerplan (Nbw);
- Het doel van de plan-m.e.r. is om milieubelangen volwaardig te laten meewegen in de besluitvorming over een beheerplan (Wm);
- De passende beoordeling maakt deel uit van het plan-MER (Wm);
- Het bevoegd gezag opstellen beheerplan is verplicht om in ontwerpbeheerplan aan te geven hoe men met de resultaten van plan-MER inclusief passende beoordeling is omgegaan (Wm);
- Het plan-MER en het ontwerpbeheerplan worden gezamenlijk ter inzage gelegd (Wm en Awb).

Per beheerplan kan worden uitgezocht wat de beste werkwijze is (met betrekking tot het volgen van een plan-m.e.r. procedure en passende beoordeling). Daaraan vooraf kan worden geadviseerd om een versnelde inventarisatie te laten opstellen van de beheerplannen waarbij wordt verwacht dat men tegen een mogelijke significantie oploopt. Op deze wijze kan inzicht ontstaan in hoe groot het probleem eigenlijk is.

Afstemming op inhoud

- Afstemming kan zitten in het inhoudelijk gebruik maken van informatie, die voor het een is verzameld, in het andere traject;
- Een deel van de informatie die is verzameld in de eerste fase van het beheerplan kan direct worden benut in het plan-MER en de passende beoordeling. Resultaten van fase 1 zijn onveranderlijk. De resultaten van fase 2 vormen belangrijke input voor passende beoordeling en plan-MER;
- Aan de passende beoordeling zijn formeel de minste inhoudelijke eisen gesteld. Voor de beoordeling van significantie (de centrale vraag) is dit daarentegen wel het belangrijkste document;

- De resultaten van het plan-MER en passende beoordeling worden in het ontwerpbeheerplan verwerkt;
- Het plan-MER zit meer op milieu-mensproblematiek; de passende beoordeling is uitsluitend op natuur gericht. Het plan-MER biedt hierdoor een breder blikveld voor politieke afwegingen.

Afstemming op proces

- Voor het beheerplan staat als enige tijdslimiet een tijdsduur van 3 jaar na aanwijzing;
- De meeste van de te doorlopen fasen van opstellen van het beheerplan en de passende beoordeling/plan-MER zijn qua tijdsduur niet vastgelegd;
- Het proces van het vaststellen van de plannen kent veel meer formele termijnen (ter inzage legging, inspraak, bezwaar en beroep) die tegelijkertijd plaatsvinden en waarbij dus een optimale afstemming plaatsvindt;
- Het is niet te vermijden dat eerst begonnen wordt met het opstellen van een deel van het beheerplan en dat dat een tijdje zal liggen te wachten tot de plan-m.e.r. en passende beoordeling doorlopen zijn. De resultaten van plan-MER en passende beoordeling moeten worden verwerkt in het beheerplan.

Afstemming bij betrokken actoren

- Belangrijke actoren zijn het bevoegd gezag en het in te huren onderzoeksbureau voor de eerste effectanalyse en later het plan-MER en passende beoordeling.
- Bij het opstellen van het beheerplan betrokken actoren, bijv. wanneer voor een interactief proces wordt gekozen, kunnen eventueel ook uitkomsten/alternatieven van het plan-MER worden voorgelegd. Daarmee kan in het politieke besluitvormingsproces over de doorwerking van plan-MER in het beheerplan, ook zo veel mogelijk draagvlak verkregen worden.

Literatuur

Broekmeyer, M.E.A., P.F.M. Opdam en F.H. Kistenkas (2008). Het bepalen van significante effecten: omgaan met onzekerheden. Alterra-rapport 1664. Alterra Wageningen Universiteit en Research Centrum.

Commissie m.e.r. (2007) Beheerplan Voordelta Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop. 19 juli 2007 rapportnummer 1827 – 93.

Europese Commissie (2001) Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites.

Kistenkas, F. en A. Schmidt (2006). Een Nationale Natuurautoriteit? In: Openbaar bestuur, november 2006. pag. 38-40.

LNV (2005a). Handreiking Beheerplannen Natura 2000-gebieden.

LNV (2005b). Handreiking Natuurbeschermingswet 1998.

Steunpunt Natura 2000 (2007). Uitwerking effectenanalyse. Eindconcept effectenanalyse, 14 november 2007 Steunpunt Natura 2000.

Steunpunt Natura 2000 (2008a). Plan-Mer en Natura 2000, versie d.d. 21 mei 2008.

Steunpunt Natura 2000 (2008b). Stappenplan Cumulatietoets, versie d.d. 19 mei 2008.

VROM (z.j.). Handreiking milieueffectrapportage van plannen (plan-MER).

Bijlage 1 – Natura 2000-beheerplan, plan-MER en passende beoordeling

Beheerplan Natura 2000

Waarom een beheerplan?

Het opstellen van een Natura 2000-beheerplan komt voort uit de wettelijk verplichting cf. art 19a Natuurbeschermingswet (Nbw).

Wanneer een beheerplan?

Een beheerplan wordt uiterlijk drie jaar na het vaststellen van het definitief aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied vastgesteld. Recent is echter een bestuurlijke overeenkomst gesloten tussen LNV en provincies dat in het geval dat provincies het voortouw hebben bij het opstellen van een beheerplan, eerst het beheerplan wordt opgesteld en daarna pas het definitief aanwijzingsbesluit volgt.

Wie is verantwoordelijk voor het opstellen van het beheerplan?

Een beheerplan wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag. Het bevoegde gezag stelt ook het beheerplan vast. Het daadwerkelijk opstellen kan worden uitbesteed. Als bevoegd gezag is in de wet de provincie of het rijk (LNV, V&W, Defensie of Financiën) aangewezen. Omdat in één Natura 2000-gebied vaak sprake is van meerdere bevoegde gezagen is in een zogenaamde voortouwverdeling vastgesteld wie bevoegd gezag is voor welk gebied. De toedeling is bestuurlijk vastgelegd.

Doel en functie van het beheerplan

De functie is tweeledig:

1. uitwerken instandhoudingsdoelstellingen in ruimte en tijd en vaststellen concrete maatregelen voor beheer (wettelijk verplicht);
2. aangeven welke bestaande activiteiten niet schadelijk zijn in relatie tot realiseren instandhoudingsdoelstelling (ambitie bevoegd gezag).

Inhoud van het beheerplan

Een beheerplan kent specifieke inhoudelijke vereisten welke zijn vastgelegd in art 19a lid 3 Nbw. Dit zijn:

- a. Een beschrijving van de beoogde resultaten met het oog op het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding in het aangewezen gebied mede in samenhang met het bestaande gebruik in dat gebied;
- b. Een overzicht op hoofdlijnen van de in de door het plan bestreken periode noodzakelijke maatregelen met het oog op de onder a bedoelde resultaten.

De inhoudelijke vereisten zijn nader uitgewerkt in de Handreiking Beheerplannen Natura 2000-gebieden (LNV, 2005a).

Programma van eisen voor de inhoud

Inventarisatie

1. Het beheerplan geeft allereerst een beschrijving van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied (de actuele situatie en trends, Nbw art. 19a, lid 3 onderdeel a). Daarnaast geeft het beheerplan een beschrijving van relevante (bestaande) activiteiten in of in de omgeving van het Natura 2000-gebied, voor zover deze activiteiten van invloed kunnen zijn op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied.
2. Het beheerplan legt een relatie met andere plannen en andere wet- en regelgeving (Nbw art. 19b, lid 2).

Confrontatie en visie

3. Het beheerplan werkt de instandhoudingsdoelstellingen uit het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied in omvang, ruimte en tijd verder uit (Nbw art. 19a lid 3, onderdelen a en b). Deze uitwerking bevat de visie van het bevoegd gezag op hoe deze doelstellingen voor het gebied te realiseren in samenhang met het bestaande gebruik. Daarbij geeft het bevoegd gezag aan welke resultaten op welke termijn nagestreefd worden. Ook geeft deze uitwerking aan welke kwaliteit van water, bodem en lucht binnen en buiten het gebied en welke ruimtelijke samenhang nodig zijn om de doelstellingen te realiseren.
4. Het beheerplan beschrijft (op hoofdlijnen) de maatregelen voor de periode die het beheerplan bestrijkt en de ecologische vereisten die noodzakelijk zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken en/of te handhaven (Nbw artikel 19a lid 3, onder b).
5. Het beheerplan geeft, naast de bovenstaande wettelijke eisen ten aanzien van de inhoud, ten minste aan welke bestaande activiteiten niet schadelijk zijn in relatie tot het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en welke bestaande activiteiten vergunningplichtig zijn. Ook wordt aangegeven van welke activiteiten ten tijde van het vaststellen van het beheerplan nog niet bepaald kan worden of deze schadelijke gevolgen hebben. Het bevoegd gezag kan er in overleg met belanghebbenden voor kiezen in het beheerplan aan te geven welke voorgenomen activiteiten zich in het gebied wel en niet kunnen ontwikkelen met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen.

Uitvoering

6. Het beheerplan maakt expliciet welke van de bevoegde instanties voor de uitvoering van concrete instandhoudingsmaatregelen in (delen van) het Natura 2000-gebied de verantwoordelijkheid draagt. Ieder bevoegd gezag maakt afspraken met partijen in het gebied over de uitvoering van de maatregelen.
7. Het beheerplan geeft aan hoe de uitvoering van het beheerplan wordt gemonitord (wat, hoe en door wie), waarbij het uitgangspunt is aan te sluiten bij bestaande monitoringsprogramma's. De monitoring heeft als doel het bevoegd gezag de informatie te verschaffen om te kunnen beoordelen of de instandhoudingsmaatregelen effectief zijn en de instandhoudingsdoelstellingen worden bereikt.
8. Het beheerplan bevat een (globale) raming van de kosten voor de uitvoering van het beheerplan en geeft aan op welke wijze deze van dekking worden voorzien.

9. Ieder bevoegd gezag zorgt er binnen zijn invloedssfeer voor dat de inhoud van het beheerplan doorwerkt in andere relevante (beleids)plannen en de vergunningverlening.

Procedure voor opstellen beheerplan

Ten aanzien van het opstellen van een beheerplan zijn er geen wettelijke verplichtingen. In de Handreiking Beheerplannen worden de volgende stappen beschreven (LNV, 2005a):

1. Het initiërend bevoegd gezag draagt er zorg voor dat het beheerplan wordt opgesteld na overleg met eigenaren, beheerders, gebruikers en andere belanghebbenden en met besturen van waterschappen, gemeenten en provincies (Nbw art. 19a, leden 1 en 5, art 19b, leden 1 en 3). Het overleg moet ten minste tot doel hebben draagvlak te creëren voor de inhoud van het beheerplan bij de betrokkenen in het gebied.
2. Het bevoegd gezag van (delen van) een Natura 2000-gebied draagt er zorg voor dat voor het gebied waarvoor het verantwoordelijk is kennislacunes, onzekerheden en mogelijke negatieve gevolgen van maatregelen expliciet in beeld worden gebracht en waar redelijkerwijs mogelijk, worden verkleind.
3. Het bevoegd gezag draagt, voor zover op grond van wettelijke vereisten noodzakelijk, zorg voor de informatie die nodig zal zijn voor het toetsen van (onderdelen van) het beheerplan aan artikelen 19 e, f, g en h Nbw.

Procedure voor vaststellen beheerplan

Wettelijk is vastgelegd (Nbw art. 19a lid 4 en 5) dat voor het vaststellen van een beheerplan de openbare voorbereidingsprocedure conform de Algemene wet bestuursrecht wordt gevolgd (afdeling 3.4). Beheerplannen worden niet vastgesteld dan na overleg met de besturen van gemeenten en waterschappen op het grondgebied waarvan die beheerplannen betrekking hebben. Dus openbare kennisgeving, ter inzage legging, vaststellen na inspraak, na definitief besluit beroep mogelijk bij Raad van State.

Wat is het resultaat?

Een juridisch vastgesteld plan (in rapportvorm) met een geldigheidsduur van zes jaar. Het plan wordt steeds voor een periode van maximaal 6 jaar opnieuw vastgesteld (Nbw art. 19a, lid2), na evaluatie van de uitvoering. Deze evaluatie gaat ten minste in op de mate van realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied en de realisatie van de instandhoudingsmaatregelen. De evaluatie is de onderbouwing voor de volgende generatie beheerplannen.

Passende beoordeling

Waarom een passende beoordeling?

Het opstellen van een passende beoordeling komt voort uit de wettelijke verplichting in Nbw art. 19f lid 1. Daarin staat dat, indien er sprake is van mogelijk significante gevolgen, een besluit op een aanvraag voor een vergunning alleen dan door het bevoegde gezag kan worden genomen als de initiatiefnemer een passende beoordeling maakt voor de gevolgen voor het gebied.

Wanneer een passende beoordeling?

Een passende beoordeling is nodig zo snel als uit een vooroverleg blijkt dat er door het project of de handeling, alleen of in combinatie met andere projecten of handelingen, kans is op een significant negatief effect op de instandhoudingsdoelstellingen.

Wie is verantwoordelijk voor opstellen passende beoordeling?

Degene die het initiatief neemt tot het plan of de handeling (activiteit) is ook verantwoordelijk voor het (laten) opstellen van de passende beoordeling. Op grond van art. 4 lid 2 Awb is de initiatiefnemer verplicht de gegevens en bescheiden te verstrekken die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Doel en functie passende beoordeling

Een passende beoordeling is erop gericht om, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het project of een andere handeling – die op zichzelf of in combinatie met andere activiteiten of plannen – de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen, te inventariseren. De resultaten van de passende beoordeling moeten bruikbaar zijn in de procedure van de vergunningaanvraag of opstellen beheerplan.

Inhoud passende beoordeling

Er zijn geen wettelijke vereisten ten aanzien van de inhoud van een passende beoordeling. De inhoud, vorm en kwaliteit zijn vormvrij. Handvatten bieden de Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998 (LNV, 2005b) en een publicatie van de Europese Commissie over het toepassen van de Habitattoets (EC, 2001). In de toelichting op de Natuurbeschermingswet staat: een passende beoordeling is een objectieve en toetsbare rapportage over gevolgen en effecten van projecten, plannen of handelingen voor het Natura 2000-gebied in directe relatie met de instandhoudingsdoelstelling voor het gebied.

In het Kokkelarrest wordt in uitspraak 54 ook een nadere toelichting gegeven op de inhoud van een passende beoordeling: Een dergelijke beoordeling houdt dus in dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten deze doelstellingen in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. Zoals uit de artikelen 3 en 4, en met name uit artikel 4, lid 4, van de Habitatrichtlijn blijkt, kunnen deze doelstellingen met name worden vastgesteld aan de hand van het belang van het gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of

herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I bij deze richtlijn of van een soort van bijlage II, alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor het gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.

Procedure voor opstellen passende beoordeling

Er zijn geen wettelijke vereisten waaraan het opstellen van een passende beoordeling moet voldoen. Een handvat voor het opstellen biedt de Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998 (hoofdstuk 5: vergunningverlening via een passende beoordeling) en de conceptnotities van LNV over Effectenanalyse (Steunpunt Natura 2000, 2007) en Stappenplan Cumulatietoets (Steunpunt Natura 2000, 2008b).
Samenvatting procedure passende beoordeling:

Het opstellen van een passende beoordeling maakt deel uit van het proces vergunningverlening of opstellen beheerplannen Nbw. Indien er sprake is van een kans op een significant negatief effect dient door de initiatiefnemer ook een passende beoordeling te worden opgesteld. Hierin dient de initiatiefnemer gedetailleerd in kaart te brengen wat de effecten (kunnen) zijn van de activiteit op de natuurwaarden in het gebied en welke verzachtende (mitigerende) maatregelen hij van plan is te nemen.

Een schriftelijk verslag van de beoordeling is vereist, waarbij de beoordeling met redenen moet worden omkleed. De passende beoordeling is verder vormvrij, zolang zij begrijpelijk is en controleerbaar voor derden blijft.

Procedure voor goedkeuren passende beoordeling/vaststellen besluit vergunning

Een passende beoordeling is nodig bij het aanvragen van een vergunning als er kans is op significant negatieve effecten. Om een besluit over het verlenen van een vergunning te nemen dient het bevoegd gezag daartoe alle kennis uit diverse bronnen te verzamelen. Indien nodig verzoekt de vergunningverlener de initiatiefnemer om aanvullende informatie op grond van art. 4 lid 5 Awb. Het Europese Hof van Justitie heeft gesteld dat het bevoegd gezag alleen dan toestemming mag geven voor een activiteit als er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn (Kokkel-arrest).

Het besluit vergunningverlening Natuurbeschermingswet zelf is onderworpen aan de openbare voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 Awb.

Wat is het resultaat?

Het eindproduct van de passende beoordeling is een onderbouwend onderzoek in rapportvorm bij een besluit vergunningaanvraag Nbw of besluit vaststellen beheerplan.

Plan-MER

Waarom een plan-MER?

Een plan-MER (voorheen SMB Strategische Milieubeoordeling) is wettelijk verplicht op basis van de Europese richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (Richtlijn 2001/42/EG). Deze richtlijn is in 2006 omgezet in de Nederlandse wet- en regelgeving, te weten in de wijziging Wet milieubeheer (Wm) met daaraan gekoppeld het Besluit m.e.r. 1994.

Wanneer een plan-MER?

Een plan-MER is nodig voor o.a. wettelijk of bestuursrechtelijk verplichte plannen waarvoor een passende beoordeling nodig is op grond van de Nbw. Zie art.7.2A Wm.

Wie is verantwoordelijk voor opstellen plan-MER?

Verantwoordelijk voor het opstellen van een plan-MER is dezelfde initiatiefnemer die ook verantwoordelijk is voor het opstellen van het beheerplan waarbij een passende beoordeling noodzakelijk is. Dit is dus het bevoegd gezag uit de voortouwverdeling.

Doel en functie plan-MER

Een plan-MER is een instrument voor zowel toetsing als planvorming. Het gaat om milieueffecten en alternatieven voor optimaliseren maatregelen beheerplan. Een plan-MER brengt belangrijke nadelige milieugevolgen van plannen in kaart. De achterliggende gedachte achter de koppeling plan-MER en passende beoordeling is dat een activiteit waarvoor een passende beoordeling noodzakelijk is per definitie ook belangrijke milieugevolgen heeft. Het doel van een plan-MER is om de milieubelangen volwaardig te laten meewegen in de besluitvorming over een beheerplan.

Inhoud plan-MER

- Een plan-MER kent specifieke inhoudelijk vereisten welke zijn vastgelegd in art. 7.10 Wm. Deze inhoudelijke vereisten bestaan uit:
- Inhoud en doelstellingen van het plan en de mogelijke relatie met andere plannen.
- Bestaande toestand van het milieu en de te verwachten ontwikkelingen als het plan niet zou worden uitgevoerd.
- Relevante beleidsdoelstellingen en de wijze waarop hiermee in het plan rekening is gehouden.
- Beschrijving van de mogelijk belangrijke nadelige milieugevolgen van zowel het plan als van redelijke alternatieven voor het plan, inclusief een motivering van de wijze waarop deze gevolgen bepaald zijn.
- Beschrijving van mogelijke gevolgen van het plan op gebieden die zijn aangewezen in het kader van de Europese Vogel- en/of Habitatrichtlijn.
- Een beschrijving van maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden genomen om mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen, dan wel te beperken of ongedaan te maken.

- Een overzicht van de leemten als het gevolg van het ontbreken van kennis of informatie.
- De voorgenomen monitoringsmaatregelen.
- Een voor een algemeen publiek op begrijpelijke wijze geformuleerde samenvatting.

Een toelichting op deze vereisten wordt gegeven in de Handreiking milieueffectrapportage van plannen (plan-MER) (VROM z.j.).

Procedure voor opstellen plan-MER

Plan-MER-plichtige plannen waarvoor een passende beoordeling nodig is, verplichten voor de te doorlopen procedure tot een onafhankelijke toetsing door de Commissie m.e.r. Deze verplichte toetsing heeft alleen betrekking op het aspect natuur in het plan-MER. Doel van de advisering is een juiste toepassing van de strenge beschermingsregimes en de volledigheid van de informatie die hierbij nodig is.

Procedure voor vaststellen plan-MER

- Een plan-MER staat niet op zichzelf maar is een hulpmiddel bij de besluitvorming van een bevoegd gezag over een plan (in dit geval een beheerplan). Het plan-MER procedure is daarom gekoppeld aan de planvoorbereiding en procedure beheerplan. Het plan-MER procedure bestaat uit 7 stappen cf. Wm:
 - Openbare kennisgeving (Wm artikel 7.11c). Hierin is onder ander. aangegeven welke stukken waar en wanneer ter inzage worden gelegd; wie op welke wijze en binnen welke termijn de gelegenheid wordt geboden om zienswijzen naar voren te brengen; of de Commissie m.e.r. of een andere instantie in gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen.
 - Raadplegen bestuursorganen die met de uitvoering van het plan te maken kunnen krijgen over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen milieueffectrapport (plan-MER, Wm artikel 7.11b). Deze stap mag gecombineerd worden met stap 1.
 - Opstellen milieueffectrapport (plan-MER; Wm artikel 7.11a).
 - Plan-MER en ontwerpplan:
 - a. ter inzage legging (Wm artikel 7.26a);
 - b. inspraak (Wm artikel 7.26a);
 - c. eventueel: raadplegen andere lidstaten (Wm artikel 7.38);
 - d. toetsing Commissie m.e.r. (Wm artikel 7.26b)
 - Het plan-MER en het ontwerpbeheerplan dienen gezamenlijk ter inzage te worden gelegd ten behoeve van inspraak. Raadplegen van buurlanden is nodig in het geval van grensoverschrijdende effecten. Beide plannen dienen dan opgestuurd te worden naar de betreffende autoriteiten voor het verkrijgen van zienswijzen. Een onafhankelijke toetsing van het plan-MER is bij passende beoordeling verplicht voor de natuuraspecten.
 - Motiveren van de gevolgen van het plan-MER en de inspraak in het definitieve ontwerpplan (Wm artikel 7.26d).

- Het initiërend bevoegd gezag is verplicht om in het ontwerpbeheerplan te motiveren hoe met de resultaten van het plan-MER, de inspraak en de eventuele zienswijze van één of meerdere buurlanden en met het advies van de Commissie m.e.r. is omgegaan.
- Bekendmaking en mededeling van het plan (Wm artikel 7.26e).
- Conform de betreffende planprocedure beheerplannen wordt het plan bekend gemaakt. De plan-m.e.r. procedure voegt hier niks aan toe.
- Evaluatie van de effecten na realisatie (Wm artikel 7.39).

Het is verplicht de daadwerkelijk optredende milieugevolgen van de uitvoering van het plan in kaart te brengen (monitoren) en te evalueren. In het plan-MER moet worden aangegeven welke aspecten van het plan voor evaluatie in aanmerking komen. De verantwoordelijkheid van de evaluatie ligt bij de overheidsinstantie die het plan heeft vastgesteld; in dit geval het initiërend bevoegd gezag.

Zie ook paragraaf 2.2. Handreiking plan-MER (pagina 20 en verder).

Wat is het resultaat?

Een door de Commissie m.e.r. goedgekeurd plan-MER.