

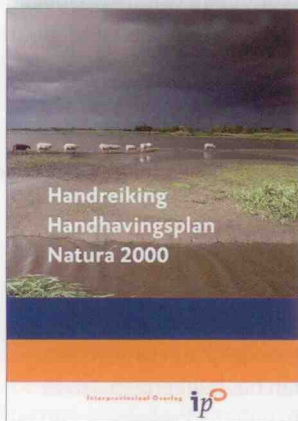
# Gebiedsgericht toezicht (deel 2)

## Handreiking Handhavingsplan Natura 2000 en ander groen/grijs

Tijdens de werkconferentie 'Natuur in de gemeentelijke en provinciale uitvoeringspraktijk' op 25 april 2013 is de 'Handreiking Handhavingsplan Natura 2000' aangeboden aan staatssecretaris Sharon Dijksma van EZ. De Handreiking biedt de provincies, de handhavers en toezichthouders handvatten bij het opstellen van een handhavingsplan voor de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden.

De provinciale regisseurs van de groene handhaving hebben binnen IPO-verband opdracht gegeven tot het opstellen ervan, omdat bleek dat er nog weinig gehandhaafd werd in die juist door hun natuurwaarden waardevolle gebieden. Aangezien deze handhaving een gebiedsgerichte aanpak vergt is het van belang om met alle voor het betreffende gebied bevoegde gezagen tot een gezamenlijk plan te komen. Los van het feit dat bij één Natura 2000-gebied al verschillende gemeenten, provincies en natuurbeherende organisaties betrokken kunnen zijn, kan er ook sprake zijn van meerdere wetten (groen én grijs) die overtreden kunnen worden. Tot slot is het ook wenselijk dat de groene handhaving voldoet aan de kenmerken van het 'programma-

tisch handhaven'. Een uitdaging dus om een dergelijk handhavingsplan op te stellen. Om een en ander zo goed mogelijk te illustreren, is er gebruik gemaakt van voorbeelden uit de praktijk. Daarnaast bevat de Handreiking tips voor toepassing in de praktijk en aandachtspunten.



Handreiking Handhavingsplan Natura 2000.

### Wat zijn Natura 2000-gebieden?

In Nederland zijn ruim 160 gebieden aangewezen die het etiket 'Natura 2000' hebben gekregen. Deze aanwijzing gebeurt op grond van de Europese Habitat- en/of Vogelrichtlijn, die voor het gebiedsdeel zijn geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998. De aanwijzing is gebaseerd op het feit dat er zich binnen de gebieden waardevolle



landschaps- en vegetatiekenmerken ('habitat-typen'), plant- of diersoorten bevinden of op enig moment hebben bevonden en op de plicht om die te behouden of te herstellen (de zgn. instandhoudingsdoelstellingen). De Vogelrichtlijn heeft betrekking op vogelsoorten; de Habitatrichtlijn op alle andere natuurwaarden. Deze natuurwaarden zijn op Europees niveau waardevol, omdat ze uniek zijn en een belangrijk deel van die waarden in rap tempo dreigt te verdwijnen. Als hieraan geen halt wordt toegeroepen, is een deel van deze waarden op afzienbare termijn geheel verdwenen. In de Natura 2000-gebieden gaat in principe natuur vóór economie. Het is een netwerk van natuurgebieden dat zich uitstrekt over alle lidstaten van de EU. De gebieden variëren in omvang en uiterlijk. In Nederland bestaat 2/3 van het Natura 2000-oppervlak uit water, waaronder de grote wateren in beheer van RWS (Waddenzee, IJsselmeergebied, de Zeeuwse Deltawateren en enkele gebieden in de Noordzee). 1/3 bestaat uit landgebieden met de Veluwe als grootste gebied (91.200 ha). Zie verder de website van (voorheen) het Regiebureau Natura 2000, die nog steeds wordt bijgehouden: <http://www.natura2000.nl/pages/kaartpagina.aspx>

### Beheerplan

Voor ieder (definitief) aangewezen Natura 2000-gebied dient een beheerplan te worden opgesteld, waarbij alle bevoegde gezagen, natuurbeherende organisaties en gebruikers van het gebied betrokken moeten worden. Het 'voortouw' voor het opstellen van een dergelijk plan ligt bij het bevoegd gezag dat het meest betrokken is bij het gebied. Dat is meestal de provincie (indien het gebied binnen meerdere

*In Nederland zijn ruim 160 gebieden aangewezen die het etiket 'Natura 2000' hebben.*



provincies ligt, de provincie waar het grootste deel van het gebied is gelegen) en voor de grote rijkswateren de minister van I&M met RWS als uitvoerende organisatie (de zgn. 'voortouwnemer').

In het beheerplan staat een beschrijving van de natuurwaarden waarvoor het gebied is aange-wezen, de instandhoudingsdoelen (blijkend uit de aanwijzingsbesluiten), de stand van zaken ten tijde van het opstellen van het beheerplan en wat er moet gebeuren om de doelen te verwezenlijken en wanneer. Voorts vermeldt het beheerplan welke economische activiteiten zonder aantasting van de natuurwaarden in het gebied plaats kunnen vinden, al dan niet onder het stellen van (beperkende) voorwaarden. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen bestaande activiteiten en nieuwe activiteiten. De Europese richtlijnen kennen geen deadline voor het bereiken van de doelen, maar het is duidelijk dat hoe langer er gewacht wordt met het nemen van maatregelen, hoe moeilijker het wordt om de doelen te bereiken. Het beheerplan is dus een goed instrument om een gebied als 'samenhangend geheel' in beeld te brengen. Hierdoor is het ook mogelijk om vast te stellen of, en zo ja in hoeverre of onder welke voorwaarden er nog 'ontwikkelingsruimte' binnen het gebied aanwezig is. Het beheerplan is een beleidsdocument met uitzondering van de voorwaarden op grond waarvan bepaalde activiteiten zijn vrijgesteld van vergunningplicht in de zin van de Natuurbeschermingswet (art. 19d lid 2 Nbwet). Deze voorwaarden binden degenen die die activiteiten uitvoeren direct en overtreding ervan kan gehandhaafd worden op basis van artikel 19d lid 1 Nbwet, omdat het niet voldoen aan de vrijstel-tingsvoorwaarden betekent dat de activiteit vergun-ningsplichtig is (de hoofdregel 'herleeft').

Aan het beheerplan gaan – vaak uitgebreide - ecologische onderzoeken vooraf. De hele gang van zaken van aanwijzing en het opstellen van een beheerplan kan jaren duren. De natuur daarentegen is dyna-misch en de economische ontwikkelingen staan ook niet stil. De natuurwaarden die wellicht enige jaren terug nog volop aanwezig waren in een gebied zijn er mogelijk niet meer of niet in die mate. Bepaalde (vogel-)soorten zoeken nu om diverse redenen (die ook buiten het gebied en zelfs buiten Nederland of Europa kunnen liggen) andere gebieden op om te overwinteren, broeden of foerageren. De Europese Commissie stelt zich evenwel streng op tegen iedere lidstaat die tracht onder haar Europese verplich-tingen uit te komen, omdat ze bang is dat daarmee het gehele netwerk van natuurgebieden niet of onvoldoende gerealiseerd zal worden. Voor een totaaloverzicht van alle gebieden binnen Europa, uitgesplitst per land en per richtlijn: zie <http://www.natura2000.nl/pages/barometer.aspx>

In Nederland zijn er ook grote uitdagingen bij het

*Bepaalde (vogel-)soorten zoeken nu om diverse redenen andere gebieden op om te overwinteren, broeden of foerageren.*

#### Schema indeling handhavingsplan (hoofdstuk 4)

- 1 Stel doelgroep handhavingsplan vast
- 2 Bepaal status en looptijd van het handhavingplan
- 3 Kom tot een gezamenlijke visie en doelen
- 4 Hoe ziet de organisatie van de samenwerking eruit?
- 5 Reikwijdte van het handhavingsplan
- 6 Beschrijf het gebied en de natuurwaarden (= instandhoudingsdoelen)
- 7 Analyseer de doelgroepen  
Stap 1: beschrijf per doelgroep de activiteiten en hun risico's  
Stap 2: beschrijf per doelgroep het risico op niet naleving  
Stap 3: prioriteer op basis van stappen 1 en 2
- 8 Stel een nalevingstrategie op, bestaande uit:
  - toezichtstrategie (waaronder pro-actie en preventie)
  - sanctiestrategie
  - gedoogstrategie
- 9 Welke maatregelen en middelen zijn nodig om het handhavingsplan uit te voeren?
- 10 Worden de handhavingsdoelen bereikt? Monitoring en evaluatie.
- 11 Stel het handhavingsplan (bestuurlijk) vast.

Hoe pakken we het dit jaar aan?  
Stel een handhavingsuitvoeringsprogramma op en sluit een of meerdere convenanten/overeenkomsten met de handhavingspartners over uitvoering van het programma, informatie-uitwisseling, het gebruik van elkaars bijzondere opsporingsambtenaren en mogelijke andere onderwerpen.

opstellen van beheerplannen en dat komt voor een groot deel door de te grote ammoniakdepositie door (onder andere) agrarische bedrijven binnen of in de buurt van Natura 2000-gebieden. Ammoniak is erg schadelijk voor bepaalde habitattypen. Het daarvoor ontwikkelde programma, de zgn. PAS (Programmatische Aanpak Stikstof), moet nog in de Natuurbeschermingswet verankerd worden. Daartoe is halverwege 2013 een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer (nr. 33 669). Het was de bedoeling dat PAS per 1 januari 2014 in werking zou treden, maar dat is niet gelukt. Met de inhoud van PAS wordt in het kader van vergunningverlening - met wisselend succes - al wel geëxperimenteerd bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

#### Handhavingsplan en HUP, ook voor (andere) buitengebieden

Afgezien van de hiervoor genoemde 'vrijstel-tingsvoorwaarden' is het beheerplan niet juridisch bindend. Het is dus niet mogelijk om overtreders rechtstreeks op grond van het beheerplan aan te



