

ANNOTATIE

Het Europese Hof oordeelt: wanneer houdt een project direct verband met beheer Natura 2000?

mr. J.E. Dijk

*Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 07-12-2023,
ECLI:EU:C:2023:966 (OGR-2024-0004)*

Binnen Natura 2000-gebieden vinden tal van beheermaatregelen plaats, die lang niet altijd alleen maar gunstige effecten op de natuurwaarden hebben. Toch is er maar weinig jurisprudentie over de vraag of voor dergelijke activiteiten een natuurvergunning nodig is, en of de activiteiten passend moeten worden beoordeeld. Het Europese Hof van Justitie boog zich in 2018 al over die vraag naar aanleiding van kap van een groot aantal bomen in een Pools Natura 2000-gebied. De rechtbank Midden-Nederland deed in 2022 een uitspraak over vernattingsmaatregelen in de Oostvaardersplassen. Nu ligt er nog een arrest van het Europese Hof; dit naar aanleiding van ingrepen ten behoeve van de brandveiligheid in een Natura 2000-gebied in Letland.

Het wettelijke kader

In artikel 5.1, eerste lid, onder e van de Omgevingswet is bepaald dat het verboden is zonder vergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten. In de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet wordt de definitie van een Natura 2000-activiteit gegeven. Het betreft een activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid van de Habitatrictlijn, dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. De regeling in de Omgevingswet lijkt op de regeling die tot 1 januari 2024 in de Wet natuurbescherming (Wnb) was opgenomen.

Artikel 2.7, tweede lid van de Wnb bepaalde dat het verboden is zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar significante effecten kan hebben op een Natura 2000-gebied.

Schaarse jurisprudentie over beheermaatregelen

Er is inmiddels een zeer omvangrijke jurisprudentie ontstaan over de vraag of een project al dan niet significante effecten kan hebben op Natura 2000-gebieden. In die procedures gaat het altijd om projecten waarvan buiten kijf staat dat ze niet direct verband houden met het beheer van Natura 2000-gebieden.

Er vinden in Natura 2000-gebieden echter ook activiteiten plaats die betrekking hebben op het beheer van het gebied, maar die desondanks een negatief effect op de natuurwaarden kunnen hebben. Denk bijvoorbeeld aan de aanleg van brede paden in een Natura 2000-gebied met als doel zwaar materieel toegang tot het gebied te geven voor het schonen van watergangen. Deels zullen die activiteiten zijn vrijgesteld van de vergunningplicht en in beheerplannen zijn opgenomen, maar dat is niet altijd het geval. De vraag is dan of dergelijke maatregelen nog kunnen worden beschouwd als een project dat direct verband houdt of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied.

De jurisprudentie over die vraag is schaars.

Het Europese Hof van Justitie heeft in 2018 een arrest gewezen over de kap van bomen in een Poolse Natura 2000-gebied (ECLI:EU:C:2018:255). Onder de noemer ‘actief bosbeheer’ en ‘reinigingskap’ werden in het Poolse natuurgebied de houtproductie en de oogst daarvan flink opgeschroefd. Het Europese Hof maakte met die aanpak korte metten. Deze wijze van beheer kon niet worden aangemerkt als plan of project dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied. Er moest dus een passende beoordeling worden gemaakt.

In ons land heeft de rechtbank Midden-Nederland op 24 juni 2022 een uitspraak gedaan over vernattingsmaatregelen in de Oostvaardersplassen (ECLI:NL:RBMNE:2022:2436). De rechtbank oordeelde of de vernatting als een beheermaatregel kon worden aangemerkt en zonder vergunning mocht worden uitgevoerd. Gedeputeerde staten hebben volgens de rechtbank beoordelingsruimte bij de invulling van het criterium of een activiteit direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied. Die beoordelingsruimte is echter niet onbegrensd en biedt niet de mogelijkheid om maatregelen naar eigen inzicht al dan niet als beheermaatregelen aan te merken, overweegt de rechtbank met verwijzing naar het arrest van het Europese Hof over de bomenkap. Beheer wordt niet

rechtstreeks aan de instandhoudingsdoelen getoetst, maar bij het beoordelen van de vraag of iets een beheermaatregel is, is wel van belang of het doel van die maatregel ziet op het behalen of behouden van de instandhoudingsdoelen van het gebied. Gedeputeerde staten moesten hiermee dan ook rekening houden bij de invulling van hun beoordelingsruimte.

De rechtbank benadrukt vervolgens dat de rechter wel kan beoordelen of een maatregel als beheermaatregel kan worden beschouwd, maar dat zij niet een oordeel kan geven over de wijze waarop een gebied wordt beheerd.

In het geval van de Oostvaardersplassen overwoog de rechtbank vervolgens dat de vernattingsmaatregelen nu juist met het oog op verbetering van het leefgebied van aangewezen vogelsoorten werden verricht. De maatregelen konden daarom als beheermaatregelen worden beschouwd.

Arrest Europese Hof van 7 december 2023: stapje verder?

En dan het arrest van 7 december 2023. In die zaak, die zich afspeelt in Letland, ging het om het kappen van bomen voor het onderhoud van natuurwegen in een Natura 2000-gebied. Dit was nodig om het gebied te beschermen tegen bosbranden. De maatregelen werden voorgeschreven op grond van nationale regelgeving over het voorkómen van bosbranden.

Allereerst overweegt het Europese Hof dat de maatregelen moeten worden aangemerkt als een project in de zin van artikel 6, derde lid van de Habitatrictlijn, als ze de materiële toestand van de betrokken plaats veranderen.

Het Europese Hof overweegt vervolgens dat niet alle maatregelen ter bescherming tegen de risico's van bosbranden in het gebied rechtstreeks verband houden met of noodzakelijk zijn voor het beheer van het betrokken gebied. De maatregelen houden alleen direct verband als ze noodzakelijk zijn om de beschermde habitats of soorten in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Ze moeten ook evenredig zijn aan die doelstellingen, wat veronderstelt dat zij geschikt zijn voor het betrokken gebied en geschikt zijn om die doelstellingen te verwezenlijken. Het enkele feit dat de maatregelen zijn bedoeld om bosbranden te voorkómen, betekent dus niet dat ze ook direct verband houden met of noodzakelijk zijn voor het beheer van het gebied.

Het Europese Hof is van oordeel dat moet worden nagegaan of de onderhoudswerkzaamheden gevolgen hebben voor bepaalde instandhoudingsdoelstellingen. Als dat het geval is, moet het bevoegde gezag beoordelen of het risico van toekomstige schade aan het betrokken gebied door bosbranden die werkzaamheden rechtvaardigt, gelet op alle kenmerken van die zone. Dat moet gebeuren in een passende beoordeling. Het feit dat de

maatregelen worden voorgeschreven in nationale wetgeving over preventie van bosbranden doet aan de verplichting tot het maken van een passende beoordeling niet af.

Het Europese Hof geeft een nadere invulling van de toets of en in hoeverre een project verband houdt met of nodig is voor het beheer. Dat geldt met name de overweging dat de maatregelen evenredig moeten zijn aan de doelstellingen, dat ze geschikt zijn voor het betrokken gebied en geschikt zijn om de doelstellingen te verwezenlijken. Die criteria waren nog niet expliciet genoemd in het arrest uit 2018, en overigens evenmin in de uitspraak over de Oostvaardersplassen. Het is wel de vraag of sprake is van een striktere toets, en of er strengere eisen aan maatregelen worden gesteld om als beheermaatregel te kunnen worden aangemerkt. Je zou kunnen stellen dat evenredigheid en geschiktheid al besloten liggen in het vereiste dat de maatregelen noodzakelijk moeten zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken.

Het arrest laat zien dat een bevoegd gezag activiteiten niet te snel mag vrijstellen van de vergunningplicht onder de noemer dat ze noodzakelijk zijn voor het beheer van het gebied. Dat geldt dus ook voor maatregelen die op het eerste gezicht de bescherming van natuurwaarden lijken te dienen, zoals de bescherming van Natura 2000-gebieden tegen bosbranden.