

## Beheermaatregelen maken natuur vergunning- én vogelvrij



Jan-Eelco Dijk

Eigenaren van Natura 2000-gebieden verrichten tal van werkzaamheden in het kader van het beheer en het onderhoud van hun natuurgebieden. Die werkzaamheden kunnen allerlei effecten op de natuurwaarden van deze terreinen hebben. In een uitspraak van 14 mei 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: de Afdeling) duidelijkheid geboden wanneer voor dergelijke activiteiten een natuurvergunning noodzakelijk is.

### Vernatting

De procedure die in hoger beroep speelde ging over vernattingsmaatregelen in het Natura 2000-gebied de Oostvaardersplassen. De beheerder van het gebied wilde de grondwaterstand verhogen en poelen aanleggen ten gunste van een groot aantal vogelsoorten waarvoor het gebied als Natura 2000-gebied is aangewezen. Een tweetal non-gouvernementele organisaties (ngo's) achtte deze maatregelen ongewenst, omdat ze tot effect hebben dat de instandhouding van weer andere vogelsoorten waarvoor het gebied ook was aangewezen nu juist zou worden aangetast.

Centrale vraag in deze procedure is of er voor dit project een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) nodig is, of dat de vernatting zonder natuurvergunning mag worden uitgevoerd. Artikel 2.7, tweede lid Wnb bepaalt dat het verboden is zonder zo'n vergunning een project uit te voeren dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Omdat door de vernatting de instandhoudingsdoelstelling van vogelsoorten zoals de grauwe gans in gevaar kan komen, kunnen significante effecten niet op voorhand worden uitgesloten. Echter; in artikel 2.7, tweede lid Wnb is ook bepaald dat een vergunningplicht alleen geldt voor projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het Natura 2000-gebied.

Gedeputeerde Staten (GS) meenden in deze procedure dat de vernattingsmaatregelen werden verricht in het kader van het beheer, en dat er daarom geen natuurvergunning nodig was. Het waren volgens GS dus beheermaatregelen waarop de uitzondering van toepassing is. Tegen de 'positieve weigering' (i.e. een besluit inhoudende een weigering om de vergunning te verlenen, omdat er geen vergunning nodig is) kwamen de ngo's eerst in beroep bij de rechtbank Midden-Nederland, die hun beroep in de uitspraak van 24 juni 2022 ongegrond verklaarde ([ECLI:NL:RBMNE:2022:2436](#)">[ECLI:NL:RBMNE:2022:2436](#)). Tegen die uitspraak kwamen de ngo's in hoger beroep bij de Afdeling.

### Algemene lijn

De zaak ging dus over de vraag of door GS terecht een beroep was gedaan op de uitzondering voor beheermaatregelen. De Afdelingsuitspraak is van belang, omdat zij niet alleen duidelijkheid biedt over de vernattingsmaatregelen in de Oostvaardersplassen, maar ook in het algemeen een lijn uitzet over hoe de uitzondering voor beheermaatregelen in artikel 2.7 Wnb moet worden toegepast. Hoewel de Wnb inmiddels is opgevolgd door de Omgevingswet, blijft die lijn ook voor

de toekomst relevant: de uitzondering voor beheermaatregelen is teruggekeerd in de Omgevingswet. In artikel 5.1, eerste lid, onder e Omgevingswet wordt het verboden zonder omgevingsvergunning een 'Natura 2000-activiteit' te verrichten. Die activiteit wordt in artikel 1.1 jo. de bijlage bij de Omgevingswet gedefinieerd als: 'het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.'

Het moge duidelijk zijn dat het Europese recht in deze zaak cruciaal is: de uitzondering voor beheermaatregelen is direct afkomstig uit artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn. De Afdelingsuitspraak van 14 mei 2025 gaat dus in de kern over de vraag hoe deze bepaling uit het Europese recht moet worden uitgelegd.

### Criteria en aandachtspunten

De Afdeling noemt in de uitspraak een paar duidelijke criteria om een project als (vergunningvrije) beheermaatregel te kunnen duiden. Het bevoegde bestuursorgaan moet in de eerste plaats vaststellen of het project daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Verder moet dat behalen van de instandhoudingsdoelstelling ook het hoofddoel zijn van het project. Dat laatste vereiste heeft de Afdeling (mede) ontleend aan een arrest uit 2018 over houtkap in een beschermd oerbos in een Pools Natura 2000-gebied ([ECLI:EU:C:2018:255](#)). De houtkap in dat bos had commerciële houtoogst als hoofddoel; het hield daarom geen direct verband met en was evenmin nodig voor het beheer van het Natura 2000-gebied. De Afdeling stelt dat beheermaatregelen ook andere doelen mogen dienen, zoals in het geval van de Oostvaardersplassen een recreatief doel. Dat mag, zolang het hoofddoel maar de instandhouding van het Natura 2000-gebied is.

Behalve deze twee criteria benoemt de Afdeling ook een aantal aandachtspunten voor het bepalen of sprake is van een vergunningvrije beheermaatregel.

Eén aandachtspunt gaat over het beheerplan. Dit plan moet op grond van artikel 2.3 Wnb worden vastgesteld voor Natura 2000-gebieden; in het beheerplan staan maatregelen die het bevoegde gezag nodig acht om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. In de Oostvaardersplassenzaak hadden de ngo's naar voren gebracht dat de vernatting niet als beheermaatregel kan worden aangemerkt, omdat de maatregel niet in het beheerplan voor de Oostvaardersplassen is opgenomen. Met die redenering gaat de Afdeling niet mee. Voor een vergunningvrije beheermaatregel is het niet noodzakelijk dat zij in het beheerplan is opgenomen.

Als tweede aandachtspunt noemt de Afdeling dat voor een vergunningvrije beheermaatregel niet de eis geldt dat alle instandhoudingsdoelstellingen ermee worden gediend. De Afdeling gaat zelfs nog een stap verder: een beheermaatregel kan ook onder de uitzondering van de vergunningplicht vallen als zij weliswaar bijdraagt aan specifieke instandhoudingsdoelstellingen, maar tegelijkertijd significante negatieve gevolgen kan hebben voor andere habitattypen of -soorten. Om bij het voorbeeld van de Oostvaardersplassen te blijven: de vernatting draagt bij aan de instandhouding van steltlopers als de lepelaar in het gebied, maar kan significant negatieve effecten hebben op de grauwe gans. Dat feit acht de Afdeling niet doorslaggevend voor beantwoording van de vraag of een project als beheermaatregel kan worden aangemerkt. Het gaat volgens de Afdeling om de aard van de maatregelen en de relatie ervan tot de instandhoudingsdoelen. Daarbij speelt geen rol of sprake is van significante effecten.

Ten slotte overweegt de Afdeling dat uitsluitend die onderdelen van een project die verband houden met het beheer zijn uitgezonderd van de vergunningplicht. Een project kan dus

uiteenvallen in een deel dat vergunningvrij is, en in een ander onderdeel waarvoor een vergunning en een passende beoordeling noodzakelijk is.

### Beoordelingsruimte

Geeft de mogelijkheid om maatregelen als beheermaatregelen aan te merken dan een carte blanche om het beheer naar eigen inzicht uit te voeren? Kan de beheerder van het gebied onder het mom van een vergunningvrije beheermaatregel als de spreekwoordelijke olifant door de Natura 2000-porseleinkast banjeren?

De Afdeling wijst erop dat het bestuursorgaan beoordelingsvrijheid heeft om een project als (vergunningvrije) beheermaatregel aan te merken. De beoordelingsvrijheid is echter volgens de Afdeling niet onbegrensd en absoluut. Het gaat erom wat het doel is van de maatregel, en of deze daadwerkelijk bijdraagt aan de instandhoudingsdoelstelling. Het feit dat het behalen van de instandhoudingsdoelstelling het hoofddoel moet zijn, biedt natuurlijk al een zekere waarborg tegen een al te ruime invulling van de beoordelingsruimte.

Toch zullen er bij een beheerder vaak ook andere belangen spelen, die verweven zijn met het belang van het behalen van instandhoudingsdoelstellingen. Zo heeft een natuurbeheerder er ook belang bij om efficiënt te werken en de kosten van beheer laag te houden. In de praktijk betekent dat soms dat bijvoorbeeld zeer brede beheerpaden dwars door beschermde habitats in een Natura 2000-gebied worden aangelegd om zwaar materieel snel en efficiënt onderhoudswerkzaamheden te laten verrichten. Het bevoegde gezag zal zich in zo'n geval al snel beroepen op het feit dat het hier (vergunningvrije) beheermaatregelen betreft, en dat zij beoordelingsruimte heeft om dergelijke beheermaatregelen als zodanig aan te merken, ook al wordt schade toegebracht aan beschermde habitats.

Waar de Afdeling de grens van de beoordelingsvrijheid in concrete gevallen gaat neerleggen zal moeten blijken, maar uit de uitspraak inzake de Oostvaardersplassen blijkt dat de staatsraden terughoudend toetsen. De gevolgen voor alle instandhoudingsmaatregelen zijn weliswaar 'relevant', en de gevolgen voor alle soorten en habitats moeten van de Afdeling wel worden betrokken bij de beoordeling, maar in het geval van de Oostvaardersplassen mag het bevoegde gezag van de Afdeling zonder natuurvergunning een project uitvoeren dat wél tot significant negatieve effecten kan leiden voor aangewezen soorten.

De Afdeling geeft het bevoegde bestuursorgaan mijns inziens te veel ruimte. De kern van artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn is dat er voor projecten die een significant negatief effect kunnen hebben ten minste een passende beoordeling wordt uitgevoerd. Het ligt voor de hand dat er voor projecten die juist worden uitgevoerd om instandhoudingsdoelstellingen te behalen, normaal gesproken geen passende beoordeling nodig is. Als beheermaatregelen echter op een zodanige manier worden uitgevoerd dat ze wél significante effecten kunnen hebben, moet het bevoegd gezag zich niet te makkelijk kunnen verschuilen achter het feit dat het een beheermaatregel betreft waarvoor geen vergunning nodig is.

Het is ook maar de vraag of een dergelijke toets zich verdraagt met het Europese recht. In het arrest van het Europese Hof van Justitie van 7 december 2023 over bomenkap omwille van het voorkomen van bosbranden in een Lets Natura 2000-gebied ([ECLI:EU:C:2023:966](#)), waarnaar de Afdeling in de Oostvaardersplassen-uitspraak overigens uitvoerig verwijst, lijkt het Hof een minder terughoudende toets voor te staan. Het Hof overwoog daarin dat niet alle maatregelen ter bescherming van een speciale beschermingszone tegen de risico's van bosbranden rechtstreeks verband houden met of noodzakelijk zijn voor het beheer van het betrokken gebied. Deze maatregelen moeten ook noodzakelijk zijn om de beschermde habitats of soorten in een gunstige

staat van instandhouding te behouden of te herstellen, én ze moeten evenredig zijn aan die doelstellingen. Niet alleen het doel van de maatregelen is zo gezien relevant, maar ook evenredigheid van de maatregelen speelt een rol. Je zou deze overweging zo kunnen lezen, dat een maatregel die weliswaar bedoeld is voor het beheer van het Natura 2000-gebied, maar die verder gaat dan nodig is voor dat doel, onevenredig is en dus niet als beheermaatregel kan gelden.

De Afdeling toetst in de zaak over de Oostvaardersplassen niet of de vernatting van de Oostvaardersplassen evenredig is als zij wordt afgezet tegen de significante negatieve effecten die zij tot gevolg heeft. Wellicht ligt de grens van de beoordelingsvrijheid in de invulling van het evenredigheidsbeginsel, maar dat blijkt niet uit de uitspraak.

De strikte bescherming van Natura 2000-gebieden verlangt een indringende toetsing van de rechter. Dat geldt dus ook voor de vraag of een maatregel onder het mom van een beheermaatregel mag worden uitgevoerd. Daarin past het niet om te terughoudend te toetsen of een project nodig is voor of direct verband houdt met het beheer van een Natura 2000-gebied.