

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:2041
Datum uitspraak	20 juli 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van onderscheidenlijk 24 juni 2014, 29 juni 2014 en 26 augustus 2014 hebben het college, de staatssecretaris en de minister op grond van de artikelen 19a en 19b van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) het beheerplan "Merengebied" vastgesteld.

Volledige tekst

201500483/1/R2.

Datum uitspraak: 20 juli 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer (hierna: NOJG), gevestigd te Wierden,
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Fryslân, de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Infrastructuur en Milieu,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluiten van onderscheidenlijk 24 juni 2014, 29 juni 2014 en 26 augustus 2014 hebben het college, de staatssecretaris en de minister op grond van de artikelen 19a en 19b van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) het beheerplan "Merengebied" vastgesteld.

Tegen deze besluiten heeft NOJG beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 april 2016, waar NOJG, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. P. Mendelts, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het vastgestelde beheerplan "Merengebied" heeft betrekking op de Natura 2000-gebieden

"Sneekermeergebied", "Witte en Zwarte Brekken" en "Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving". NOJG heeft zowel procedurele als inhoudelijke bezwaren tegen dit beheerplan.

2. Het college betoogt dat de Afdeling niet bevoegd is om kennis te nemen van het beroep van NOJG, gelet op het bepaalde in artikel 39, tweede lid, van de Nbw 1998. In haar beroepschrift richt NOJG zich volgens het college niet tegen onderdelen van het beheerplan waartegen beroep kan worden ingesteld.

2.1. In artikel 39, tweede lid, van de Nbw 1998 is bepaald dat een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een beheerplan uitsluitend betrekking kan hebben op de beschrijvingen van handelingen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen, en de daarbij in voorkomend geval aangegeven voorwaarden en beperkingen.

In de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 39, tweede lid, van de Nbw 1998 (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, blz. 75-76) wordt deze bepaling als volgt toegelicht:

"Tegen het besluit tot vaststelling van een beheerplan staat (...) beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bedacht moet evenwel worden dat slechts bepaalde onderdelen van een beheerplan als besluit in de zin van de Awb zijn aan te merken, en dus voor beroep vatbaar zijn. Onderdelen van het beheerplan die de beschrijving bevatten van het - op uitvoering gerichte - beleid dat het desbetreffende bevoegd gezag wenselijk acht, waaronder de fasering en prioritering, zijn dat niet.

De regering wil voorkomen dat er op dit punt misverstanden ontstaan. (...) De regering stelt daarom voor in de Nb-wet duidelijk te maken tegen welke onderdelen van het beheerplan beroep openstaat. Dit zijn de beschrijvingen in het beheerplan van handelingen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen, en de daarbij in voorkomend geval aangegeven voorwaarden en beperkingen. Dergelijke beschrijvingen zijn aan te merken als een besluit, omdat artikel 19d, tweede lid, van de Nb-wet regelt dat handelingen die overeenkomstig de beschrijving in het beheerplan worden uitgevoerd, niet vergunningplichtig zijn".

2.2. In het beroepschrift betoogt NOJG onder andere dat het beheerplan onvoldoende ruimte biedt aan actief faunabeheer. Mede gelet op de door NOJG ingediende zienswijze tegen het ontwerpbeheerplan, waar in het beroepschrift ook naar wordt verwezen, begrijpt de Afdeling dit betoog aldus dat volgens NOJG actief faunabeheer - dat populatiebeheer (ook wel: wildbeheer of faunabeheer), jacht en schadebestrijding omvat - in en rondom de drie Natura 2000-gebieden ten onrechte niet is uitgezonderd van de vergunningplicht in het beheerplan.

Gelet op hetgeen hiervoor onder 3.1 is overwogen is het beroep in zoverre gericht tegen de weigering om een handeling in het beheerplan op te nemen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt. Hiertegen kan beroep worden ingesteld. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding om zich onbevoegd te verklaren om van het beroep van NOJG kennis te nemen.

3. Ter zitting heeft NOJG deze beroepsgrond nader toegelicht. Volgens NOJG is actief faunabeheer als bestaand gebruik dat aantoonbaar geen enkel significant ongunstig effect met zich brengt, in en rondom de onderhavige drie Natura 2000-gebieden in het beheerplan ten onrechte aangemerkt als een activiteit die "(mogelijk) significant negatieve effecten" heeft, omdat voor die opvatting geen enkele onderbouwing is gegeven. Daardoor is actief faunabeheer binnen de drie Natura 2000-gebieden ten onrechte niet uitgezonderd van de vergunningplicht en worden daaraan onnodig beperkingen gesteld, aldus NOJG.

3.1. Anders dan NOJG stelt, is in het beheerplan onderbouwd waarom actief faunabeheer

mogelijk negatieve effecten heeft op de instandhoudingsdoelen van de drie betrokken Natura 2000-gebieden. In paragraaf 6.3.12 van het beheerplan is vermeld dat bij wildbeheer, schadebestrijding en jacht mogelijk sprake is van een significante verstoring van broed-, rust- en foerageergebieden voor de vogelsoorten waarvoor de drie Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. In zoverre mist het betoog van NOJG feitelijke grondslag.

3.2. In paragraaf 6.5 van het beheerplan zijn de verschillende activiteiten die in en rondom de drie Natura 2000-gebieden plaatsvinden of zullen gaan plaatsvinden ingedeeld in vijf hoofdcategorieën. Categorie 1 en 2 betreffen activiteiten die in beginsel vergunningplichtig zijn op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 en niet kunnen worden aangemerkt als 'bestaand gebruik' als bedoeld in artikel 1, onder m, van de Nbw 1998. Zowel voor de activiteiten in categorie 1 als in categorie 2 is in het beheerplan opgenomen dat die zijn uitgezonderd van de vergunningplicht, zij het dat aan de activiteiten categorie 2 in het beheerplan voorwaarden en beperkingen zijn gesteld. De grondslag voor deze uitzondering op de vergunningplicht is het tweede lid van artikel 19d.

Categorie 3 betreft activiteiten waarvoor een Nbw-vergunning is verleend. Categorie 4 betreft activiteiten die als bestaand gebruik kunnen worden aangemerkt en waarvoor op grond van het derde lid van artikel 19d geen vergunningplicht geldt. In categorie 5 zijn activiteiten opgenomen die verboden zijn in de drie Natura 2000-gebieden.

De Afdeling constateert dat geen enkele vorm van actief faunabeheer is opgenomen in categorie 1 of 2 zoals NOJG wenst. Een aantal vormen van actief faunabeheer, te weten enkele vormen van schadebestrijding en ook jacht buiten Natura 2000-gebieden, is wel opgenomen in categorie 4.2, wat inhoudt dat volgens het beheerplan sprake is van bestaand gebruik, waaraan vervolgens voorwaarden en beperkingen zijn gesteld in het beheerplan. In categorie 5 is, als enige daar genoemde activiteit, jacht binnen Natura 2000-gebieden opgenomen en daardoor verboden binnen twee van de drie Natura 2000-gebieden, te weten de gebieden "Witte en Zwarte Brekken" en "Sneekermeergebied".

3.3. Wat betreft de stelling van NOJG dat actief faunabeheer in de drie betrokken Natura 2000-gebieden kan worden aangemerkt als bestaand gebruik en om die reden in het beheerplan had moeten worden aangemerkt als een handeling die het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt, overweegt de Afdeling als volgt.

Het beschrijven van handelingen in het beheerplan die het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen leidt ertoe dat die bewuste handelingen - in het voorliggende beheerplan betreft dat de categorieën 1 en 2 - zijn uitgezonderd van de vergunningplicht op grond van artikel 19d, tweede lid, van de Nbw 1998. De uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik berust op artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998. Het uitgezonderd zijn van de vergunningplicht van de in het beheerplan beschreven handelingen berust derhalve op een andere wettelijke grondslag dan de uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik.

Deze twee zelfstandige uitzonderingen op de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, bestaan naast elkaar en dienen van elkaar te worden onderscheiden. Dit betekent onder meer dat de omstandigheid dat actief faunabeheer kan worden aangemerkt als bestaand gebruik, daargelaten of die stelling juist is, niet tot gevolg heeft dat dit in het beheerplan moet worden opgenomen als een handeling die het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt. Weliswaar is dit mogelijk, maar artikel 19a van de Nbw 1998 bevat daartoe geen verplichting. Reeds hierom kan dit betoog geen doel treffen.

Hierbij hecht de Afdeling eraan op te merken dat het voorgaande eveneens inhoudt dat als een bepaalde activiteit - zoals actief faunabeheer - in het beheerplan niet op grond van het tweede lid van artikel 19d is uitgezonderd van de vergunningplicht, niet zonder meer de conclusie kan worden getrokken dat die activiteit in beginsel vergunningplichtig is en evenmin dat de uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik in het derde lid van artikel 19d niet van toepassing kan zijn. De vragen of het actieve faunabeheer in beginsel vergunningplichtig is ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 en of dat vervolgens kan worden aangemerkt als bestaand gebruik, kunnen echter in deze procedure over het beheerplan niet aan de orde worden gesteld.

3.4. NOJG heeft niet nader onderbouwd waarom zou moeten worden geoordeeld dat in het beheerplan ten onrechte ervan is uitgegaan dat actief faunabeheer mogelijk tot significante verstoring van vogels, met name in het broedseizoen, kan leiden en derhalve niet kan worden aangemerkt als een handeling die het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt. Evenmin heeft NOJG onderbouwd in welk opzicht de gestelde voorwaarden en beperkingen aan de verschillende vormen van actief faunabeheer - zoals de voorwaarde dat bij schieten een afstand van 500 meter dient te worden aangehouden tot de belangrijke watervogelrustgebieden - onredelijk zouden zijn.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders niet in redelijkheid hebben kunnen afzien van het uitzonderen van de vergunningplicht - zonder beperkingen of voorwaarden - van actief faunabeheer in het beheerplan. Dit betoog treft geen doel.

4. Voor zover NOJG aanvoert dat voorafgaand aan de vaststelling van het beheerplan ten onrechte geen mogelijkheid is geboden tot inspraak of tot het bieden van gelegenheid de door haar ingebrachte zienswijze toe te lichten, overweegt de Afdeling dat het bieden van inspraak in de procedure met betrekking tot het vaststellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden is geregeld in artikel 19a, vijfde lid, van de Nbw 1998. In die bepaling is voorgeschreven dat de vaststelling van een beheerplan wordt voorbereid met toepassing van de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geregelde procedure. Verweerders zijn op grond van de bepalingen van afdeling 3.4 van de Awb niet verplicht om de indiener van een zienswijze in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze nader mondeling toe te lichten. Voorts heeft NOJG geen omstandigheden aangevoerd voor het oordeel dat het college, de staatssecretaris dan wel de minister desondanks ingevolge artikel 3:2 van de Awb zouden zijn gehouden om in overleg te treden met NOJG voorafgaand aan het vaststellen van het beheerplan. Deze beroepsgrond faalt.

5. Het beroep van NOJG is ongegrond.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, griffier.

w.g. Helder w.g. Vreugdenhil
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 juli 2016

571.