

Advies juridisch kader initiatiefvoorstel 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen'

Prof. mr. A.A. Freriks

14 juni 2017

Samenvatting

Gedeputeerde Staten hebben verzocht om inzichtelijk te maken welke juridische kaders relevant zijn bij de formulering van beleid voor het beheer van de Oostvaardersplassen. De adviesaanvraag vloeit voort uit het initiatiefvoorstel, waarin het volgende is opgenomen: 'De richtinggevende uitspraken voor het beleidskader worden door Gedeputeerde Staten, *voor zover het Europees en Nationaal beleid en regelgeving hiervoor ruimte bieden*, gehanteerd bij de uitvoering van haar taken én bij de uitoefening van haar bevoegdheden.' Het advies is opgesteld door prof. mr. A.A. Freriks, en voor collegiale toetsing voorgelegd aan prof. dr. Ch.W. Backes. Zijn reactie is in het advies verwerkt. De belangrijkste bevindingen uit het advies luiden als volgt:

Europese verplichtingen zijn leidend

- De Oostvaardersplassen zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Het realiseren van de voor het gebied vastgestelde instandhoudingsdoelen is een Europese (resultaats)verplichting. Gedeputeerde Staten zijn primair belast met de uitvoering van deze verplichting. Als meerdere typen maatregelen tot het realiseren van de instandhoudingsdoelen kunnen leiden, is er beleidsvrijheid voor Gedeputeerde Staten om af te wegen met welke maatregelen de doelen worden gerealiseerd. Indien bepaalde maatregelen met het oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelen noodzakelijk zijn, zullen deze in beginsel ook moeten worden genomen. In het Natura 2000-beheerplan voor de Oostvaardersplassen is beschreven met welke maatregelen de instandhoudingsdoelen voor het gebied bereikt moeten worden. Uitgangspunt in het beheerplan is dat het beheer van het gebied zich niet alleen richt op zorg voor de natuur, maar de beschermende functie waar mogelijk ook combineert met andere functies en recreatief medegebruik van het gebied.
- Projecten (fysieke ingrepen) en andere handelingen (activiteiten zonder fysieke ingreep, zoals de openstelling van een gebied) die zijn opgenomen in het Natura 2000-beheerplan en overeenkomstig het beheerplan worden uitgevoerd, zijn niet vergunningplichtig. Voor niet in het beheerplan geregelde projecten en handelingen met mogelijk nadelige effecten op de Natura 2000-doelen geldt op grond van de Wet natuurbescherming in beginsel een vergunningplicht. Deze vergunningplicht kan van belang zijn voor economische activiteiten, de inrichting van het gebied voor meer recreatie, en eventuele aanpassing van het beheer van de populaties grote grazers indien en voor zover deze nadelige effecten hebben op de voor de Oostvaardersplassen geldende instandhoudingsdoelen. Gedeputeerde Staten zijn het bevoegd gezag voor de vergunningverlening. Provinciale Staten kunnen in een verordening categorieën projecten en handelingen aanwijzen die, onder bepaalde in de verordening vast te leggen omstandigheden, geen vergunning behoeven omdat op voorhand kan worden uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied worden aangetast. De Wet natuurbescherming regelt (vanwege het dwingende karakter van de Europese richtlijnen) uitputtend de toetsingskaders voor deze vrijstellingen en ontheffingen.

- Indien andere gebiedsbeschermingsregimes overlappen met het Natura 2000-regime (zoals Natuurnetwerk Nederland en Nationaal Park) zijn de verplichtingen uit het Natura 2000-regime leidend, omdat deze laatste voortkomen uit Europese regelgeving.
- Naast de realisering van de Natura 2000-instandhoudingsdoelen is ook de uitvoering van het beschermingsregime voor dier- en plantensoorten - voor zover het gaat om soorten die op grond van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (en internationale verdragen) moeten worden beschermd - een Europese verplichting. Maatregelen en activiteiten die inbreuk maken op beschermde soorten en in strijd komen met de verbodsbepalingen uit dit beschermingsregime, kunnen worden toegestaan indien wordt voldaan aan limitatief in de Wet natuurbescherming omschreven uitzonderingsgronden (zie de bijlage bij dit advies). Maatregelen en activiteiten kunnen – indien is voldaan aan het strikte toetsingskader - door Provinciale Staten bij provinciale verordening worden toegestaan in een generieke vrijstelling of door Gedeputeerde Staten in individuele ontheffingen.

De afwegingsruimte voor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten binnen het Natura 2000-regime en Europese soortenbeschermingsregime wordt ingekaderd door de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.

Ruimte in nationale kaders

- Als geen afbreuk wordt gedaan aan de Europese verplichtingen, kan nader invulling worden gegeven aan nationale regelgeving en beleidskaders. Voor zover van belang voor de Oostvaardersplassen verschillen deze kaders in de mate waarin deze afwegingsruimte inkaderen of juist afwegingsruimte laten.
 - De Wet natuurbescherming bevat naast de uitvoering van Europese regelgeving ook een nationale component. Deze nationale component wordt – voor zover hier van belang - gevormd door het beschermingsregime voor nationaal beschermde soorten en de zorgplicht. Het beschermingsregime voor nationaal beschermde soorten (in de Wet natuurbescherming ‘andere soorten’ genoemd) is van toepassing op een groot aantal soorten, waaronder het edelhert. Evenals het beschermingsregime voor Europese soorten verbiedt de Wet natuurbescherming een aantal handelingen met deze nationaal beschermde soorten. De Wet natuurbescherming kent ook voor handelingen die een inbreuk maken op de bescherming van deze soorten (het kan gaan om economische activiteiten, maar ook om bijvoorbeeld populatiebeheer) limitatief omschreven uitzonderingsgronden, maar de afwegingsruimte is aanzienlijk groter dan bij de Europeesrechtelijk beschermde soorten. Er zijn bij de nationaal beschermde soorten dus meer mogelijkheden voor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten om vrijstelling respectievelijk ontheffing te verlenen. Daarnaast geldt op grond van de Wet natuurbescherming ten aanzien van alle in het wild levende dieren en planten een zorgplicht. Deze zorgplicht is dus ook voor de grote grazers van belang. Op grond van de zorgplichtbepaling moeten handelingen die schadelijk zijn voor in het wild levende dieren en planten in beginsel achterwege worden gelaten dan wel moeten maatregelen worden genomen om schadelijke gevolgen (zoveel mogelijk) te voorkomen. Deze zorgplicht richt zich tot een ieder. Dat betekent dat Staatsbosbeheer – als eigenaar en beheerder van het gebied - gehouden is de zorgplicht na te leven bij het feitelijke beheer. Ook voor bezoekers

van het gebied geldt de zorgplicht. Deze zorgplicht creëert geen specifieke bevoegdheden voor bestuursorganen (voor zover hier van belang Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten), maar verplicht ertoe om gevolgen voor in het wild levende dieren en planten mee te nemen in de afwegingen bij de uitoefening van bevoegdheden, bijvoorbeeld door Provinciale Staten in het kader van het algemene natuurbeleid, en Gedeputeerde Staten bij bijvoorbeeld het formuleren van beleid ten aanzien van het beheer van Natura 2000, het beheer van de grote grazers, etc. Zo nodig worden geëigende maatregelen getroffen om schadelijke effecten op wilde dieren en planten te voorkomen, beperken of ongedaan te maken.

- Voor het Natuurnetwerk Nederland zijn de doelstellingen en het toetsingskader vastgelegd bij provinciale verordening. Gedeputeerde Staten (maar veelal gemeenten bij de vaststelling van ruimtelijke plannen) hebben afwegingsruimte binnen de door Provinciale Staten gestelde kaders.
- Het formuleren van het beleid ten aanzien van het beheer van de grote grazers is als gevolg van de overeenkomst met het rijk bij Gedeputeerde Staten belegd. De beleidsruimte van Gedeputeerde Staten is, gelet op de inhoud van de overeenkomst met het rijk, op dit moment beperkt. Gedeputeerde Staten hebben zich verbonden om de aanbevelingen ten aanzien van het beleid aangaande de grote grazers van de Beheeradviescommissie Oostvaardersplassen in acht te nemen en rekening te houden met het tot nu toe gevoerde beleid voor het beheer van de grote grazers (in uitvoering van ICM02) bij het toezien op de uitvoering van het beheer. Door de formulering 'in acht nemen' zijn Gedeputeerde Staten gebonden aan de aanbevelingen van de Beheeradviescommissie. Voor zover de aanbevelingen van de beheeradviescommissie dat toelaten, kan er nog beleidsruimte zijn, waarbij wel rekening moet worden gehouden met het tot nu toe gevoerde beleid voor het beheer van de grote grazers in het gebied Oostvaardersplassen. Gedeputeerde Staten dienen op grond van de overeenkomst in overleg met Staatsbosbeheer periodiek een onafhankelijke review te laten uitvoeren van het beleid ten aanzien van het dierenwelzijn van de grote grazers, de daarmee behaalde resultaten en de systemen die bij de uitvoering worden gebruikt. De uitkomsten van de review kunnen aanleiding zijn om het vigerende beleid aan te scherpen of aan te passen, waarbij de toepasselijke regelgeving (m.n. Wet dieren en Wet natuurbescherming) in acht moet worden genomen evenals de instandhoudingsdoelstellingen zoals opgenomen in het aanwijzingsbesluit van Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen, alsook het voor dat gebied vastgestelde Natura 2000-beheerplan. De overeenkomst met het rijk is aangegaan voor onbepaalde tijd, en kent beperkte mogelijkheden om de gemaakte afspraken te wijzigen of te beëindigen.
- Voor het beheer van de grote grazers is verder van belang dat noch de Wet dieren, noch andere wetgeving, Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten ten aanzien van het dierenwelzijn specifieke bevoegdheden toekennen. Dat Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn voor het formuleren van het beleid ten aanzien van het beheer van de grote grazers vloeit voort uit de overeenkomst met het rijk en niet uit de Wet dieren. Behalve door de inhoud van de overeenkomst wordt de beleidsruimte van Gedeputeerde Staten ook ingekaderd door de hiervoor besproken Europese en nationale kaders. Omdat de overeenkomst de formulering van het beleid expliciet bij

Gedeputeerde Staten heeft neergelegd, hebben Provinciale Staten op grond van de overeenkomst geen rol bij het formuleren van dit beleid en het toezicht op de uitvoering daarvan.

- o Andere nationale kaders, zoals die voor het Nationaal Park, zijn minder omlijnd dan de hiervoor besproken kaders. De maatregelen die ten behoeve van een Nationaal Park worden genomen zullen ook binnen de Europese kaders en de hiervoor geschetste nationale kaders moeten passen. Voorts zijn ook de afspraken in de overeenkomst tussen rijk en provincie inzake het beheer van de grote grazers mede bepalend voor de ruimte om invulling te geven aan de ambities voor het Nationaal Park.

Voor de voornoemde nationale kaders geldt dat de bevoegdheden hoofdzakelijk bij Gedeputeerde Staten zijn belegd. Uitzonderingen daarop zijn de vrijstellingsmogelijkheden in het soortenbeschermingsregime, de regelgeving ten aanzien van het Natuurnetwerk Nederland en de mogelijkheden om in een provinciale verordening regels te stellen voor, of het tot stand brengen van een provinciaal ruimtelijk plan voor het Nationaal Park. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten mogen over en weer niet treden in elkaars bevoegdheden.

1. Aanleiding adviesaanvraag

Op 12 maart 2015 heeft de Staatssecretaris van EZ de Tweede Kamer geïnformeerd over het eindadvies van de Beheeradviescommissie Oostvaardersplassen over het gevoerde beheer ten aanzien van de grote grazers en de toekomst van het Oostvaardersplassengebied. Dit advies is op 24 september 2015 behandeld in de Tweede Kamer. Bij de behandeling hiervan door de Tweede Kamer is een motie ingediend en aangenomen om de beleidsverantwoordelijkheid op het gebied van welzijn voor de grote grazers over te dragen aan de Provincie. Ter uitvoering van deze motie is op 7 december 2016 tussen de minister en Gedeputeerde Staten de overeenkomst 'Dierenwelzijn in de Oostvaardersplassen' gesloten.

Op 8 februari 2017 hebben Provinciale Staten ingestemd met het door de SGP/VVD ingediende initiatiefvoorstel 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen'. Provinciale Staten hebben Gedeputeerde Staten verzocht voor 1 juli 2017 met een voorstel te komen inzake de uitwerking van dit initiatiefvoorstel.

Gedeputeerde Staten hebben in de adviesaanvraag verzocht om inzichtelijk te maken welke juridische kaders relevant zijn bij de formulering van beleid voor het beheer van de Oostvaardersplassen. De adviesaanvraag vloeit voort uit het initiatiefvoorstel, waar in het volgende is opgenomen: 'De richtinggevende uitspraken voor het beleidskader worden door Gedeputeerde Staten, voor zover het Europees en Nationaal beleid en regelgeving hiervoor ruimte bieden, gehanteerd bij de uitvoering van haar taken én bij de uitoefening van haar bevoegdheden.'

2. Adviesvragen

Gedeputeerde Staten hebben drie adviesvragen voorgelegd, die na overleg als volgt zijn omschreven:

- A.** Welke juridische kaders zijn relevant bij de vormgeving van het beleid voor de Oostvaardersplassen?

- B. Is het schema met de beschrijving van de rollen van betrokken partijen en de relevante wet/regelgeving in de uitvraag volledig?
- C. Kunnen Gedeputeerde Staten – rekening houdend met de rol die verschillende partijen bij de Oostvaardersplassen vervullen en de relevante wet/regelgeving - uitvoering geven aan de door Provinciale Staten op 8 februari 2017 vastgestelde 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen', en zo ja, welk instrumentarium is daarvoor beschikbaar en welke afwegingsruimte is er?

Het advies is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt in paragraaf 3 ingegaan op de status (gehouden/niet-gehouden) van de grote grazers (edelherten, heckrunderen, konikpaarden) in de Oostvaardersplassen. Deze status is mede van belang is voor beantwoording van de vraag welke wettelijke kaders relevant zijn voor het beheer in de Oostvaardersplassen. In paragraaf 4 wordt vervolgens ingegaan op de relevante kaders voor het beheer van het gebied de Oostvaardersplassen. Bij de beschrijving van de wettelijke kaders komt aan de orde wie verantwoordelijk/bevoegd is voor de uitvoering van de betreffende wet- en regelgeving, en op basis van welke criteria afwegingen kunnen worden gemaakt. In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de afwegingsruimte van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten binnen deze wettelijke kaders. Deze beide paragrafen bevatten de beantwoording van adviesvraag A. Paragraaf 6 bevat de schematische weergave van de rollen/verantwoordelijken en relevante kaders en daarin wordt adviesvraag B. beantwoord. In paragraaf 7 wordt specifiek ingegaan op adviesvraag C., of en in hoeverre Gedeputeerde Staten uitvoering kunnen geven aan de richtinggevende uitspraken in het initiatiefvoorstel. De beantwoording van adviesvraag A dient als basis voor de beantwoording van deze laatste vraag.

Het conceptadvies is voor collegiale toetsing voorgelegd aan prof. dr. Ch.W. Backes, hoogleraar Omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht. Zijn opmerkingen zijn in het advies verwerkt.

3. Status grote grazers in de Oostvaardersplassen

De discussie over de status van de grote grazers in de Oostvaardersplassen (edelherten, heckrunderen, konikpaarden) betreft de vraag of deze dieren als 'gehouden' dan wel als 'niet gehouden' dieren moeten worden gekwalificeerd. In het arrest van 11 april 2017¹ heeft het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden daarover – in lijn met eerdere jurisprudentie – als volgt geoordeeld. Het Hof overweegt dat 'volledige beschikkingsmacht van de mens' over het dier het doorslaggevende criterium is of er sprake is van een gehouden dier. Daarvan is naar het oordeel van het Hof bij de grote grazers geen sprake. De beschikkingsmacht van de mens (in casu: Staatsbosbeheer) is slechts in beperkte mate aanwezig, van volledige beschikkingsmacht is geen sprake. Het Hof verwijst in dit verband naar de parlementaire geschiedenis van de Wet dieren en de Leidraad Grote grazers uit 2000. Volgens de Leidraad behoren de Oostvaardersplassen tot een type natuurgebied ('grote eenheden natuurgebied') waarin het handelen van de mens een ondergeschikte rol speelt, waar natuurlijke processen een belangrijke rol spelen en waarin de populatieontwikkeling van de grote grazers een onlosmakelijk onderdeel van het ecosysteem vormt. Het Hof tekent daarbij aan dat het uitzetten van grote grazers, zoals hier in het verleden het geval is geweest, moet worden beschouwd als menselijke interventie waardoor de grote grazers niet geheel kunnen worden gelijkgesteld met wilde dieren. Het in zijn algemeenheid ten aanzien van dieren in de natuur

¹ Zaaknummer 200.195.797, ECLI:NL:GHARL:2017:3122.

geldende 'handen af principe' is om die reden ten opzichte van de grote grazers naar de mening van het Hof niet gewenst.

Het Hof beoordeelt in de uitspraak of Staatsbosbeheer aan zijn zorgplicht ten aanzien van de grote grazers heeft voldaan. Daartoe overweegt het Hof allereerst dat het aan Staatsbosbeheer is om te bepalen op welke manier hij aan zijn zorgplicht wenst te voldoen, mits hij aan deze wettelijke plicht voldoet. Naar aanleiding van aanbevelingen van een (eerste) groep internationale deskundigen uit 2006 (Reconciling Nature and Human Interests, Advice of the International Committee on the Management of large herbivores in the Oostvaardersplassen, hierna: ICMO 1) voert Staatsbosbeheer zogenaamd vroeg reactief beheer. Dit houdt in dat dieren in een vroeger stadium worden afgeschoten om onnodig en langdurig lijden te voorkomen. Het Hof is van oordeel dat Staatsbosbeheer met dit beleid van vroeg reactief beheer zijn zorgplicht niet heeft geschonden.

Hetzelfde geldt naar het oordeel van het Hof voor het beleid dat Staatsbosbeheer hanteert ten aanzien van het bijvoeren. Staatsbosbeheer heeft met zijn beleid de adviezen van ICMO 1 en 2 opgevolgd. Ook de Beheeradviescommissie Oostvaardersplassen geeft het advies om de grote grazers in de winter niet bij te voeren.

Staatsbosbeheer heeft in de procedure aangegeven dat de aanbevelingen van ICMO 2 met betrekking tot de beschutting niet volledig zijn uitgevoerd, maar dat er al wel een forse uitbreiding van de beschuttingsmogelijkheden heeft plaatsgevonden en aan verdere uitbreiding wordt gewerkt. Het Hof acht door eiseres in de procedure (Stichting Welzijn Dieren Oostvaardersplassen) onvoldoende aannemelijk gemaakt dat deze maatregelen ontoereikend zouden zijn.

Tenslotte is in de procedure aan orde geweest of het aantal in de Oostvaardersplassen aanwezige grote grazers al dan niet in evenwicht is met de draagkracht van het gebied. Het Hof heeft geoordeeld dat Staatsbosbeheer op dit moment in redelijkheid niet tot afschot van aantallen grote grazers (anders dan in het kader van het vroeg reactief beheer) behoeft over te gaan omdat het aantal in de Oostvaardersplassen aanwezige grote grazers niet in evenwicht zou zijn met de draagkracht van het terrein.

Samengevat acht het Hof het door Staatsbosbeheer gevoerde beheer niet in strijd met de wettelijke zorgplichten (zie over deze zorgplichten verderop in dit advies).

In onderhavig advies wordt dit oordeel van het Hof over de status van de grote grazers als uitgangspunt genomen bij de bespreking van de wettelijke kaders die van belang zijn bij de besluitvorming inzake het beheer in de Oostvaardersplassen (waarbij het beheer van de Oostvaardersplassen in breder perspectief wordt behandeld en het beheer van de grote grazers een van de te bespreken onderwerpen vormt).

4. Relevante wettelijke kaders

4.1 Wet natuurbescherming

4.1.1 Natura 2000-gebied

Allereerst is van belang dat de Oostvaardersplassen zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Met dit aanwijzingsbesluit wordt uitvoering gegeven aan de Europese Vogelrichtlijn. Voor een groot aantal broedvogelsoorten en niet-broedvogelsoorten zijn in het aanwijzingsbesluit instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd. Uit het Europees recht vloeit voort dat de lidstaten verplicht zijn de door Europese richtlijnen beoogde resultaten te behalen. Voor de Oostvaardersplassen betekent dit dat de vogelsoorten waarvoor instandhoudingsdoelen zijn geformuleerd (landelijk) in een gunstige staat van instandhouding moeten worden gebracht en/of behouden.² Het aanwijzingsbesluit vertaalt de bijdrage van het gebied de Oostvaardersplassen aan deze landelijke gunstige staat van instandhouding in doelen voor de te behouden of realiseren draagkracht van het gebied voor de betrokken soorten.³ Het aanwijzingsbesluit voor de Oostvaardersplassen omvat geen instandhoudingsdoelen voor de grote grazers. De begrenzing van het Natura 2000-gebied en de instandhoudingsdoelen die onderdeel uitmaken van het aanwijzingsbesluit voor het gebied, staan dan in beginsel ook los van het beleid rond de grote grazers. Dat laat onverlet dat de grote grazers worden gezien als een belangrijk onderdeel van het natuurlijke systeem in de Oostvaardersplassen.⁴ In de nota van antwoord op het beheerplan heeft de staatssecretaris geëxpliciteerd dat de (inter)nationale waarde van de Oostvaardersplassen is gebaseerd op de aanwijzing als Vogelrichtlijngebied en daarmee als Natura 2000-gebied, en dat het beheer van de grote grazers hieraan ondergeschikt is. De aanwezigheid van de grote grazers is naar de mening van de staatssecretaris wel belangrijk als bijdrage aan de realisering van de instandhoudingsdoelstellingen. Naar het oordeel van de staatssecretaris is er geen strijdigheid tussen de aanwezigheid van grote grazers in het gebied en het behalen van de instandhoudingsdoelen voor de 31 Natura 2000-soorten.⁵ Daar waar de grote grazers aan de realisering van de doelstellingen in de weg zouden staan, zouden maatregelen ten aanzien van de populaties grote grazers onderdeel van het beheer kunnen zijn.

Voor het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen is een beheerplan vastgesteld (besluit van de staatssecretaris van EZ d.d. 14 oktober 2015⁶). In het Natura 2000-beheerplan voor de Oostvaardersplassen is beschreven met welke maatregelen de instandhoudingsdoelen voor het gebied bereikt moeten worden. Uitgangspunt in het beheerplan is dat het beheer van het gebied zich niet alleen richt op zorg voor de natuur, maar de beschermende functie waar mogelijk ook combineert met andere functies en recreatief medegebruik van het gebied. Het beheer en dierenwelzijn van de grote grazers zijn geen onderdeel van het Natura 2000-beheerplan, maar vallen

² Voor elk Natura 2000-gebied zijn instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld, waarbij (in casu) per (vogel)soort is uitgegaan van landelijke doelen en de bijdrage die een gebied redelijkerwijs kan leveren aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau.

³ Bijv. voor een niet-broedvogelsoort als het Nonnetje is de doelstelling 'Behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van gemiddeld 280 vogels (seizoensmaximum)'. Voor broedvogelsoorten gaat het om de draagkracht voor in het aanwijzingsbesluit genoemde aantallen broedparen.

⁴ P. 23 Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen.

⁵ Nota van antwoord bij Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen, p. 22/23.

⁶ De bevoegdheid ten aanzien van het beheerplan is per 1 januari 2017 overgegaan naar Gedeputeerde Staten.

onder het Managementplan Oostvaardersplassen 2011-2015 (tot op heden steeds verlengd) van Staatsbosbeheer, dat is opgesteld op basis van het advies van ICMO2 en in nauwe samenwerking met de Beheeradviescommissie (BAC). Anders dan het Natura 2000-beheerplan heeft het Managementplan geen wettelijke grondslag, en is de opstelling daarvan ook geen wettelijke verplichting. In het Managementplan heeft Staatsbosbeheer beschreven op welke wijze het beheer in de Oostvaardersplassen zal plaatsvinden. De twee plannen (Natura 2000-beheerplan en Managementplan) zijn naar de mening van de staatssecretaris nevensgeschikt aan elkaar.⁷ Daarmee wordt bedoeld dat de grote grazers niet uitsluitend 'middelen' zijn om bepaalde Natura 2000-doelen te bereiken. Conform het Managementplan is het in stand houden en verder laten ontwikkelen van een natuurlijk moerasesysteem met voortplantings- en verblijfgebied van vrij levende grote grazers onderdeel van de hoofddoelstelling van het beheer van het gebied.⁸ Het is echter wel van belang om op te merken dat de verplichtingen tot beheer en instandhouding van de Natura 2000-waarden een Europeesrechtelijke verplichting zijn. Het beheerplan Natura 2000 is dan ook leidend. Het beheer van de grote grazers en het daarop betrekking hebbende Managementplan kan dan ook alleen nevensgeschikt zijn, indien en voor zover het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen geen specifieke beheermaatregelen ten aanzien van grote grazers vergt. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het Oostvaardersplassengebied meer omvat dan alleen het gebied dat is aangewezen als Natura 2000-gebied. Voor de zogenaamde randgebieden gelden de strikte voorwaarden uit het Natura 2000-regime niet, tenzij maatregelen in deze gebieden noodzakelijk zijn om de doelen binnen het Natura 2000-gebied te behalen.

Voor projecten en handelingen met mogelijk nadelige effecten op de Natura 2000-waarden geldt op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) in beginsel een vergunningplicht. Indien activiteiten de instandhoudingsdoelstellingen mogelijk significant negatief beïnvloeden, dan zal de zogenaamde ADC-toets met succes moeten worden doorlopen. Dat betekent dat zal moeten worden onderzocht of er minder schadelijke alternatieven zijn, en of de gewenste activiteit kwalificeert als dwingende reden van groot openbaar belang. Schadelijke effecten van de activiteit zullen moeten worden gecompenseerd. Deze toets wordt – bij concrete activiteiten - verricht in het kader van vergunningverlening op grond van de Wnb door Gedeputeerde Staten. Er is geen vergunning nodig voor bestaand gebruik (peildatum 31 maart 2010) of gebruik overeenkomstig een vastgesteld beheerplan.⁹

Provinciale Staten kunnen in een verordening categorieën projecten en handelingen aanwijzen die, onder bepaalde, in de verordening vast te leggen, omstandigheden geen vergunning behoeven omdat op voorhand kan worden uitgesloten dat zich, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen en projecten, significante gevolgen kunnen voordoen. Het gaat dan om het vastleggen van de wijze van realisatie van projecten, de ligging ten opzichte van Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld bepaalde afstandscriteria, de aard van de te verrichten onderzoeken of (mitigerende) maatregelen. Ook kan in de verordening een meldingsplicht voor dergelijke projecten worden opgenomen.

⁷ P. 23/24 Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen.

⁸ P. 104 Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen.

⁹ Mits is vastgesteld dat dit gebruik de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

4.1.2 Soortenscherminingsregime Wnb

De Wnb onderscheidt drie categorieën beschermde soorten, namelijk 1) vogels, 2) soorten die ingevolge de Habitatrichtlijn en deels de verdragen van Bonn en Bern moeten worden beschermd, en 3) andere soorten opgenomen in de Bijlage bij de wet (zie par. 4.1.3). Alle verdere soorten worden alleen beschermd door de zorgplicht (zie par. 4.1.4). Voor onderhavig advies is van belang dat het edelhert in de Wnb wordt beschermd als 'andere soort'. Voor heckrunderen en konikpaarden geldt geen specifiek beschermingsregime. Deze soorten vallen dan ook uitsluitend onder de zorgplicht.

De Wnb voorziet – conform de bepalingen van de beide Europese richtlijnen – in een aantal bepalingen waarin specifieke handelingen met beschermde soorten worden verboden (zoals opzettelijk doden, opzettelijk verstoren etc.). Er is voorzien in specifiek omschreven mogelijkheden om een uitzondering te maken op de verboden, die verschillen per categorie. Ook hier geldt dat voor de onder 1) en 2) genoemde soorten aansluiting is gezocht bij het regime uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Dat betekent dat, om een uitzondering te maken op de voor deze soorten geldende verbodsbepalingen door middel van een vrijstelling of ontheffing, aan drie randvoorwaarden moet zijn voldaan. Allereerst moet komen vast te staan dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat dan een inbreuk op de verbodsbepalingen. Daarnaast mag de staat van instandhouding van een soort niet verslechteren. Ten slotte mag een uitzondering alleen worden toegestaan vanwege een of meer van de limitatief omschreven gronden die rechtstreeks aan de Europese richtlijnen zijn ontleend. Het gaat daarbij om zwaarwegende maatschappelijke belangen (zie de bijlage bij dit advies). Voor andere soorten geeft de wet ruimer geformuleerde gronden om toestemming te verlenen voor inbreuken op de verbodsbepalingen (zie par. 4.1.3). Bij het verlenen van vrijstelling of ontheffing zal moeten worden onderbouwd dat aan de drie voornoemde randvoorwaarden is voldaan, en dat er derhalve voldaan is aan een of meer van de in de Wnb erkende gronden om vrijstelling of ontheffing te verlenen. Aandacht verdient ook nog de aparte figuur van de opdracht (art. 3.18 Wnb). Gedeputeerde Staten kunnen opdracht verlenen om de omvang van de stand van een populatie van beschermde soorten (die onder een specifiek beschermingsregime vallen als hiervoor onder 1), 2) of 3)) te beperken. Ook bij een opdracht moet worden getoetst of er geen andere bevredigende oplossing bestaat en moet worden aangegeven wat de invloed is op de staat van instandhouding van de betrokken soort. De belangen met het oog waarop een opdracht ten behoeve van het populatiebeheer kan worden gegeven, komen overeen met de gronden genoemd in de bijlage bij dit advies, voor zover deze in het kader van populatiebeheer relevant zijn. De gronden worden genoemd in artikel 3.18 Wnb en zijn in de bijlage aangeduid met (*). Het beleid van Gedeputeerde Staten ten aanzien van ontheffingverlening en populatiebeheer in de provincie Flevoland is nader uitgewerkt in de Beleidsregels Uitvoering Wet natuurbescherming Flevoland 2016 (zie ook hierna par. 4.1.3).¹⁰ Deze beleidsregels geven invulling aan de toepassing van een deel van de uitzonderingsgronden uit de Wnb.

De genoemde verbodsbepalingen zijn niet van toepassing op handelingen ter uitvoering van een instandhoudingsmaatregel of een passende maatregel die met het oog op de bescherming van Natura 2000-gebieden worden genomen.¹¹ Ook handelingen die zijn beschreven in en worden

¹⁰ Beleidsregels van Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland houdende regels omtrent uitvoering van de Wet natuurbescherming (Beleidsregels Uitvoering Wet natuurbescherming Flevoland 2016).

¹¹ Voor instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen is een toets aan de uitzonderingsgronden uit het soortenbeschermingsregime dus op grond van de Wnb niet vereist. Het is de vraag of een dergelijke

verricht overeenkomstig een Natura 2000-beheerplan zijn niet verboden, maar deze moeten wel aan de uitzonderingsgronden uit het soortenbeschermingsregime zijn getoetst. De verbodsbepalingen en uitzonderingsmogelijkheden gelden dus voor alle activiteiten die in de Oostvaardersplassen worden verricht, tenzij deze ter uitvoering van de Natura 2000-doelstellingen worden verricht. Dat betekent dat bijvoorbeeld verdergaande recreatieve ontwikkeling, maar ook de uitvoering van maatregelen in het kader van bijvoorbeeld de ontwikkeling van een Nationaal Park, aan de verbodsbepalingen en uitzonderingsmogelijkheden moeten worden getoetst.

4.1.3 Beschermingsregime edelherten

In het hiervoor besproken soortenbeschermingsregime is het edelhert een zogenaamde 'andere soort' in de Wnb (categorie 3, zie par. 4.1.2). Dat betekent dat deze soort niet op grond van Europees recht moet worden beschermd, maar dat de nationale wetgever, aanvullend op het Europese regime, heeft gekozen voor bescherming van het edelhert. Deze bescherming houdt in dat (zie art. 3.10 Wnb) het verboden is om het edelhert opzettelijk te doden of te vangen. Ook worden vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van deze dieren beschermd tegen opzettelijk beschadigen of vernielen. Van deze verbodsbepalingen kan door Gedeputeerde Staten ontheffing of door Provinciale Staten vrijstelling worden verleend. De gronden waarop een uitzondering op de verbodsbepalingen kan worden toegestaan zijn ruimer dan voor de soorten die Europeesrechtelijke bescherming genieten, maar zijn in de Wnb limitatief omschreven (zie de bijlage bij dit advies). Een uitzondering kan onder andere worden toegestaan met het oog op populatiebeheer, of ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren. Daarbij dient het bevoegd gezag een afweging te maken tussen het belang van de bescherming van het edelhert en het belang waarvoor een ontheffing wordt aangevraagd/vrijstelling wordt verleend, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het geval. Het bevoegd gezag dient daarbij te beoordelen of er (i) alternatieven denkbaar zijn; en (ii) of de gunstige staat van instandhouding van het edelhert niet in gevaar komt. In de ontheffing of vrijstelling moeten middelen worden aangewezen die voor het vangen en doden mogen worden gebruikt. De Wnb geeft niet aan van welke middelen gebruik kan worden gemaakt voor de 'andere soorten'. Het bevoegd gezag kan daarover derhalve zelf een besluit nemen. Daarbij speelt artikel 2.1 Wet dieren (verbod op dierenmishandeling) een rol (zie over de Wet dieren par. 4.2 van dit advies).

Het populatiebeheer van onder andere het edelhert in de provincie Flevoland is door Gedeputeerde Staten nader uitgewerkt in de hiervoor reeds genoemde beleidsregels. Uit artikel 7 en de daarop betrekking hebbende toelichting volgt dat Gedeputeerde Staten voor het edelhert voor de korte termijn geen ruimere verspreiding nastreven dan het huidige leefgebied Oostvaardersplassen met de aanliggende bossen. Gedeputeerde Staten hebben jachtopzichters in dienst van de Stichting Faunabeheer Flevoland en/of jachtaktehouder aangewezen om deze populaties zo nodig te beheren, mits op basis van een faunabeheerplan kan worden gemotiveerd dat beheer van deze populaties nodig is. Voorts volgt uit de beleidsregels dat Gedeputeerde Staten op grond van artikel 3.10 Wnb ontheffing verlenen voor het doden van edelherten die zich op of direct langs de openbare weg bevinden en een gevaar voor de verkeersveiligheid vormen.

generieke uitzondering in overeenstemming is met de Europese richtlijnen. Zie hierover: Ch. Backes, L. Boerema, A. Freriks, M. Kaajan, Natuurbeschermingsrecht, te verschijnen bij Sdu 2017, p. 228.

4.1.4 Zorgplicht

In tegenstelling tot het edelhert, geldt voor heckrunderen en konikpaarden geen specifiek beschermingsregime onder de Wnb. Deze soorten vallen (evenals overigens het edelhert) wel onder de zorgplicht die in art. 1.11 Wnb is opgenomen, maar worden niet beschermd door specifieke verbodsbepalingen.

Het uitgangspunt van de zorgplicht is dat burgers, ondernemers en overheden alle handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor alle in het wild levende planten en dieren, hun directe leefomgeving of een Natura 2000-gebied achterwege laten.¹² Op grond van de zorgplichtbepaling moeten schadelijke handelingen in beginsel achterwege worden gelaten dan wel moeten maatregelen worden genomen om schadelijke gevolgen (zoveel mogelijk) te voorkomen. Onder 'zoveel mogelijk' moet niet alleen worden verstaan hetgeen qua resultaat mogelijk is, maar, aldus de memorie van toelichting hetgeen redelijkerwijs van degene die de schade veroorzaakt, kan worden gevergd.¹³

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wnb volgt dat toepassing van de zorgplicht – in situaties waarin er geen concreet voorschrift ter bescherming van de desbetreffende natuurwaarde van toepassing is – meebrengt mee dat de nadelige gevolgen van handelingen voor een individueel dier moeten worden bezien in het licht van de gevolgen voor de staat van instandhouding van de soort waartoe het dier behoort. Gaat het slecht met een soort, dan zal de zorgplicht veelal meebrengen dat betrokkene zijn handeling niet uitvoert of dat hij zodanige maatregelen treft dat de nadelige gevolgen uitblijven. Gaat het goed met een soort, dan is er veel meer handelingsruimte.¹⁴ De zorgplicht betekent voor bestuursorganen dat zij de natuuraspecten steeds meewegen in hun handelen en besluitvorming en dat zij zo nodig de geëigende maatregelen treffen om schadelijke effecten te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.¹⁵

De zorgplicht richt zich tot een ieder. Dat betekent dat Staatsbosbeheer – als eigenaar en beheerder van het gebied - gehouden is de zorgplicht na te leven bij het feitelijke beheer. Ook voor bezoekers van het gebied geldt de zorgplicht. Voor bestuursorganen betekent de zorgplicht dat natuuraspecten steeds moeten worden meegewogen in hun handelen en besluitvorming en dat zij zo nodig de geëigende maatregelen treffen om schadelijke effecten op wilde dieren en planten te voorkomen, beperken of ongedaan te maken. De zorgplicht creëert geen specifieke bevoegdheden voor bestuursorganen (voor zover hier van belang Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten), maar verplicht ertoe om gevolgen voor in het wild levende dieren en planten mee te nemen in de afwegingen bij de uitoefening van bevoegdheden

4.1.5 Verbod op bijvoeren

Op grond van artikel 3.32 Wnb is het verboden om (onder andere) in het wild levende edelherten bij te voeren. Bijvoeren in de zin van dit artikel is bijvoeren dat de stand van de populatie bevordert. Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van het verbod indien sprake is van:

¹² Kamerstukken II, 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 66/67.

¹³ Kamerstukken II, 2011/12, 33348, 3, p. 254.

¹⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33348, 9, p. 55. Zie hierover: Ch. Backes, L. Boerema. A. Freriks, M. Kaajan, Natuurbeschermingsrecht, te verschijnen bij Sdu 2017, p. 228.

¹⁵ Kamerstukken II, 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 23.

- a. bijzondere weersomstandigheden, of
- b. een tijdelijk natuurlijk voedseltekort en het welzijn van de dieren in het geding is.

De Wnb kent geen verbod op het bijvoeren van heckrunderen en konikpaarden. In het kader van ICMO 1 en 2 is aangegeven dat bijvoeren moet worden vermeden, hetgeen ook wordt opgevolgd door Staatsbosbeheer.

4.1.6 Actief beschermen

Art. 1.12 Wnb bevat een kernbepaling binnen het natuurbeschermingsstelsel onder de Wnb. Het bepaalt dat Gedeputeerde Staten de verantwoordelijkheid dragen voor zowel passieve als actieve natuurbescherming. De internationale en Europese verplichtingen vereisen dat Nederland actieve maatregelen treft om de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats te behouden en zo nodig te herstellen. Dit geldt niet alleen voor de soorten, genoemd in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, maar ook voor andere soorten, wanneer de staat van instandhouding van die soorten in het geding is en die daarom zijn opgenomen op een rode lijst. In de Bestuursafspraken 2011–2015 is afgesproken dat provincies in Nederland verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid inzake natuur. De provincie heeft een centrale rol bij de uitvoering van het natuurbeleid en de realisatie van gebiedsgericht beleid. Het zijn – aldus de staatssecretaris – ook bij uitstek de provincies die op gebiedsniveau de relevante afwegingen kunnen maken, rekening houdend met de specifieke kenmerken van het gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. In art. 1.12, eerste lid, Wnb zijn deze taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden in hoofdzaak bij de provincies neergelegd.

Om dier- en plantensoorten in een duurzaam goede staat van instandhouding te krijgen en te behouden, is actieve soortenbescherming nodig. Het gaat dan om maatregelen gericht op het sturen van essentiële condities en natuurlijke processen: het beschermen, herstellen en in stand houden van biotopen en leefgebieden voor soorten in voldoende gevarieerdheid en omvang, binnen en buiten de Natura 2000-gebieden.

4.1.7 Natuurnetwerk Nederland

Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming en de instandhouding van een samenhangend landelijk ecologisch netwerk, het Natuurnetwerk Nederland (art. 1.12, tweede lid, Wnb). De Wnb bevat verder geen regels over de aanwijzing of de rechtsgevolgen van een aanwijzing van onder het Natuurnetwerk Nederland vallende gebieden. Net als voorheen de ecologische hoofdstructuur (EHS) is de juridische bescherming van het Natuurnetwerk Nederland vormgegeven in het ruimtelijk spoor, respectievelijk ruimtelijk bestuursrecht. Aanwijzing van de gebieden dient ingevolge art. 2.10.2 Barro te gebeuren via een provinciale verordening. De provincies zijn vrij te bepalen welke gebieden zij aanwijzen, met uitzondering van defensieterrinen die door de ministers van defensie, infrastructuur en milieu en economische zaken gezamenlijk in een regeling zijn benoemd. Ingevolge de overgangsrechtelijke bepaling van art. 9.11 Wnb behoren de eerder op grond van het Barro als EHS-gebieden aangewezen gronden vanaf de inwerkingtreding van de Wnb tot het Natuurnetwerk Nederland. In de provinciale verordening zijn ook de regels opgenomen die voor gebieden behorende tot het Natuurnetwerk Nederland gelden. Verwarrend is dat art. 2.10.2 Barro bepaalt dat aanwijzing geschiedt ‘bij provinciale verordening’ terwijl art. 1.12 Wnb bepaalt dat Gedeputeerde Staten de gebieden aanwijzen die tot het Natuurnetwerk Nederland behoren. Het is dan ook niet helder uitgewerkt of Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten nu de gebieden

behorend bij het Natuurnetwerk Nederland moeten aanwijzen. Uit de wetsgeschiedenis van de Wnb blijkt niet dat de wetgever op dit punt een verandering heeft willen bewerkstelligen ten opzichte van het voor de Wnb geldende recht. Mogelijk is in art. 1.12 Wnb alleen een opdracht gegeven en zou art. 2.10.2 Barro moeten worden gevolgd dat bepaalt dat aanwijzing geschiedt 'bij provinciale verordening'. In Flevoland zijn de bepalingen over Natuurnetwerk Nederland opgenomen in de 'Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland'. Provinciale Staten hebben in de verordening de kaders vastgesteld en de gebieden aangewezen. De Oostvaardersplassen behoren tot het Natuurnetwerk Nederland.

Onderdeel van de verordening zijn de Spelregels EHS, waarin de voorwaarden voor economische ontwikkelingen zijn uitgewerkt. Deze voorwaarden zijn neergelegd in de nee, tenzij-toets. Ontwikkelingen die de wezenlijke waarden en kenmerken van een gebied significant aantasten, mogen niet worden toegestaan mag niet worden toegestaan, tenzij deze een groot openbaar belang dienen én er geen alternatieven zijn buiten de natuur. Als een ontwikkeling wordt toegestaan, is natuurcompensatie verplicht (op een andere plek moet dan nieuwe natuur komen). Gedeputeerde Staten zijn belast met de nadere uitwerking van de wezenlijke kenmerken en waarden voor deze gebieden. De regeling ten aanzien van het Natuurnetwerk Nederland werkt door tot op het gemeentelijk niveau. Gemeenten dienen bij vaststelling van bestemmingsplannen en het verlenen van omgevingsvergunningen voor het afwijken van een bestemmingsplan de regels met betrekking tot het Natuurnetwerk Nederland toe te passen, zoals deze voortvloeien uit de provinciale verordening.

4.1.8 Nationaal park¹⁶

Het Rijk is verantwoordelijk voor de aanwijzing en begrenzing van Nationale Parken. Budget en organisatie van de Nationale Parken is overgelaten aan de regio. Ingevolge art. 8.3, eerste lid, Wnb kan de minister van EZ op verzoek van Gedeputeerde Staten van een provincie of meerdere provincies een gebied van minstens 1.000 hectare aanwijzen als nationaal park. Anders dan, tenminste officieel, voorheen gaat het initiatief tot aanwijzing dus uit van de provincie(s).

Een gebied dat als nationaal park moet worden aangewezen moet goed te onderscheiden zijn van eerder aangewezen nationale parken en minstens een ecosysteem herbergen dat niet wezenlijk is aangetast door menselijk gebruik of dier- en plantensoorten, geomorfologische locaties of habitats herbergen die een bijzondere waarde of een natuurlijk landschap van grote schoonheid omvatten. Deze criteria bevatten de nodige ruimte. Een gebied wordt alleen maar aangewezen als het behoud van de wezenlijke kenmerken is verzekerd en het gebied is opengesteld voor bezoekers voor educatieve, culturele en recreatieve doeleinden. De regeling in de Wnb voorziet dus niet in bijkomende rechtsgevolgen van de aanwijzing van een nationaal park, maar gaat er integendeel van uit dat het behoud van het gebied al is verzekerd. De provincies dienen hiervoor te zorgen. Vaak zal dit behoud juridisch worden verzekerd door het instrumentarium van het ruimtelijke ordenings-

¹⁶ In deze paragraaf wordt de huidige stand van zaken op grond van de Wnb beschreven. Bij het ministerie van EZ loopt een programma 'Nationale Parken van wereldklasse', die een nieuwe beweging op gang brengt. Hier gaat Nationaal Park Nieuwland in mee; Binnen het ministerie worden momenteel nieuwe criteria ontwikkeld waaraan Nationale Parken 'Nieuwe stijl' zouden moeten voldoen. Die verschillen wezenlijk van de oude, die nu in de wet zijn opgenomen. Er wordt nog gedacht over de wijze waarop de nieuwe criteria verankerd kunnen worden.

recht.¹⁷ De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt in het bestemmingsplan of – ingeval van provinciale – of rijksbelangen – het inpassingsplan mogelijkheden om aan gebieden in allerlei varianten natuurbeschermende bestemmingen te geven en die bestemmingen in de bijbehorende voorschriften te vertalen in algemeen bindende regels. De Oostvaardersplassen maken onderdeel uit van het op te richten Nationaal Park Nieuw Land.

4.1.9 Natuurvisie

Op grond van artikel 1.7 Wnb stellen Provinciale Staten een provinciale natuurvisie vast. De natuurvisie moet de strategische hoofdlijnen van het natuurbeleid weerspiegelen. Deze natuurvisie bestaat uit een verplicht en een facultatief deel. Het verplichte onderdeel van de visie gaat ingevolge art. 1.12, eerste en tweede lid, Wnb om kerntaken van de provincie, zoals de verantwoordelijkheid voor actieve en passieve soortenbescherming, Natura 2000 en de realisering van het Natuurnetwerk Nederland. Het instrumentarium voor het realiseren van het provinciale beleid is deels voorzien in de Wnb, maar daarnaast zal het instrumentarium uit de Wro daarbij een belangrijke rol spelen met name wat betreft het Natuurnetwerk Nederland, provinciale natuurgebieden en provinciale landschappen. Een provinciale natuurvisie moet aandacht besteden aan de integratie van het provinciale beleid met het provinciale algemene economisch beleid, ruimtelijke beleid, milieubeleid, waterbeleid en cultuurbeleid, en aan de samenhang tussen het natuur en landschapsbeleid en het beleid en de verantwoordelijkheden van andere overheden op dat terrein. Onderdelen van het provinciale beleid kunnen worden opgenomen in een andere provinciale visie. Een provinciale natuurvisie kan, ingeval de provincie dat van belang acht, gaan over het te voeren provinciale beleid gericht op de uitvoering van de bevoegdheid om provinciale natuurgebieden of provinciale landschappen aan te wijzen en het daarvoor te voeren provinciale beleid gericht op het behoud, beheer en zo nodig herstel van waardevolle landschappen. Ook kan in de visie worden ingegaan op het te voeren provinciale beleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap. Een natuurvisie is niet juridisch bindend. De visie bindt het vaststellend bestuursorgaan zelf (in casu dus provinciale staten). Er is geen sprake van doorwerking in juridische zin, ook niet tussen bestuursorganen onderling. Het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel dwingen een bestuursorgaan wel om rekening te houden met de van toepassing zijnde visies die door het bestuursorgaan zelf of door andere bestuursorganen zijn opgesteld. De strategische natuurvisie kan door Provinciale Staten worden uitgewerkt door de inzet van verschillende wettelijke instrumenten voor zover deze tot de bevoegdheid van Provinciale Staten behoren en door het formuleren van beleid door Gedeputeerde Staten ten behoeve van de uitoefening van hun bevoegdheden.

4.2 Wet dieren

Op grond van artikel 1.2, eerste lid, Wet dieren is de wet van toepassing op gehouden dieren, voor zover niet anders is bepaald. Zoals beschreven in paragraaf 3 van dit advies worden de grote grazers in de Oostvaardersplassen niet aangemerkt als gehouden dieren. Op grond van artikel 2.1 zevende lid jo. het eerste tot en met zesde lid van die bepaling worden ook niet-gehouden dieren beschermd door het verbod op dierenmishandeling en de plicht om hulpbehoevende dieren zorg te verlenen. Bij

¹⁷ Alle bestaande nationale parken maken onderdeel uit van het Natuurnetwerk Nederland. Dus geldt daarvoor thans in ieder geval de bescherming ingevolge art. 2.10.4 Barro jo. de overeenkomstige bepalingen in de provinciale verordeningen voor de gedefinieerde wezenlijke kenmerken en waarden, zoals besproken in par. 4.1.7.

de uitvoering van deze wettelijke bepalingen speelt Staatsbosbeheer als eigenaar en beheerder van de Oostvaardersplassen een belangrijke rol. Verwezen wordt naar de in paragraaf 3 van dit advies besproken uitspraak van het Hof. Daarin heeft het Hof het door Staatsbosbeheer gevoerde beheer onder andere getoetst aan de Wet dieren en acht het Hof het door Staatsbosbeheer gevoerde beheer niet in strijd met de wettelijke zorgplichten.

De formulering van het beleid ten aanzien van het beheer is grond van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer (zie par. 4.3) neergelegd bij het Rijk. De beleidsverantwoordelijkheid is eind 2016, als gevolg van de overeenkomst met het rijk, bij Gedeputeerde Staten belegd. Gedeputeerde Staten zien ook toe op de uitvoering van het beheer van de grote grazers door Staatsbosbeheer. In de overeenkomst hebben Gedeputeerde Staten zich verbonden om de aanbevelingen ten aanzien van het beleid aangaande de grote grazers van de Beheeradviescommissie Oostvaardersplassen in acht te nemen en rekening te houden met het tot nu toe gevoerde beleid voor het beheer van de grote grazers in de Oostvaardersplassen aan de hand van het adviesrapport ICM02 bij het toezien op de uitvoering van het beheer. De overeenkomst gaat niet expliciet in op de mate van binding aan aanbevelingen van de Beheeradviescommissie en de inhoud van het adviesrapport ICM02. Er wordt echter wel een onderscheid gemaakt tussen *in acht nemen* en *rekening houden met*. Deze formuleringen komen naast elkaar ook voor in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zie art. 2.14 van die wet). De formulering in acht nemen gaat uit van een strikte binding, terwijl rekening houden met betekent dat met een deugdelijke motivering kan worden afgeweken. Aangenomen moet worden dat in de overeenkomst is beoogd te regelen dat Gedeputeerde Staten gebonden zijn aan de aanbevelingen van de Beheeradviescommissie. Deze aanbevelingen hebben betrekking op het gevoerde beheer en de organisatie. De conclusies uit het advies van de Beheeradviescommissie zijn samengevat weergegeven in een brief van de staatssecretaris van EZ d.d. 12 maart 2015 en luiden:

- Op basis van de behaalde resultaten met het vroeg-reactief beheer concludeert de commissie dat deze beheersvorm een werkbaar instrument is gebleken.
- Zorgen rond de ontwikkeling van beschutting voor de grote grazers maken een meer intensieve aanpak voor behoud van kwaliteit van de bosgebieden op de lange termijn noodzakelijk.
- Na het aflopen van de aanstellingsperiode van de BAC hoort de verantwoordelijkheid voor uitvoering, onderhoud en aanpassing van het managementplan volledig bij Staatsbosbeheer te liggen.
- De BAC adviseert in de toekomst één integraal managementplan door Staatsbosbeheer te laten onderhouden, waaraan alle voor beheer van het gebied relevante zaken ten grondslag liggen, zoals wet- en regelgeving, afspraken met beleidmakers en adviezen van deskundigen.
- De BAC adviseert om samen met provincie Flevoland en Staatsbosbeheer na te gaan in welke vorm en onder wiens verantwoordelijkheid het meest adequaat met de diverse aspecten van het gevoerde beheer en het ermee samenhangend maatschappelijk spanningsveld kan worden omgegaan. Een mogelijke aanpak is om door Staatsbosbeheer een maatschappelijke adviescommissie te laten instellen die de Staatsbosbeheerdirectie gevraagd en ongevraagd adviseert over de diverse met het beheer verbonden aspecten.

Voor zover de aanbevelingen van de beheeradviescommissie dat toelaten, kan er nog beleidsruimte zijn, waarbij wel rekening moet worden gehouden met het tot nu toe gevoerde beleid voor het beheer van de grote grazers in het gebied Oostvaardersplassen. De overeenkomst met het rijk is

aangegaan voor onbepaalde tijd, en kent beperkte mogelijkheden om de gemaakte afspraken te wijzigen of te beëindigen.

Gedeputeerde Staten dienen op grond van de overeenkomst in overleg met Staatsbosbeheer periodiek een onafhankelijke review te laten uitvoeren van het beleid ten aanzien van het dierenwelzijn van de grote grazers, de daarmee behaalde resultaten en de systemen die bij de uitvoering worden gebruikt. De uitkomsten van de review kunnen aanleiding zijn om het vigerende beleid aan te scherpen of aan te passen, waarbij de toepasselijke regelgeving (m.n. Wet dieren en Wet natuurbescherming) in acht moet worden genomen evenals de instandhoudingsdoelstellingen zoals opgenomen in het aanwijzingsbesluit van Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen, alsook het voor dat gebied vastgestelde Natura 2000-beheerplan.

Voor het beheer van de grote grazers is verder van belang dat noch de Wet dieren, noch andere wetgeving, Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten ten aanzien van het dierenwelzijn specifieke bevoegdheden toekennen. Dat Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn voor het formuleren van het beleid ten aanzien van het beheer van de grote grazers vloeit voort uit de overeenkomst met het rijk en niet uit de Wet dieren. Omdat de overeenkomst de formulering van het beleid expliciet bij Gedeputeerde Staten heeft neergelegd, hebben Provinciale Staten op grond van de overeenkomst geen rol bij het formuleren van dit beleid en het toezicht op de uitvoering daarvan.

4.3 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer

Voor het beheer van de grote grazers in de Oostvaardersplassen zijn ook de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer (Wvs) uit 1998 en het Convenant 'Staatsbosbeheer een maatschappelijke onderneming' uit 2014 van belang. Op grond van artikel 3 Wvs is Staatsbosbeheer belast met het beheer van de bij haar in eigendom zijnde gebieden. De in deze gebieden aanwezige waarden moeten in het algemeen belang duurzaam in stand worden gehouden. Dit moet gebeuren in overeenstemming met het ten aanzien van de instandhouding en ontwikkeling van de voornoemde waarden door de minister van EZ geformuleerde beleid. Ten behoeve van de uitvoering van zijn taken is Staatsbosbeheer bevoegd goederen te verkrijgen en te vervreemden, alsmede alle andere handelingen te verrichten die voor een goede vervulling van zijn taken noodzakelijk zijn. Uit de Wvs volgt dat Staatsbosbeheer gelieerd is aan de rijksoverheid. Ook de provincies zijn echter van belang omdat het gebiedenbeleid en de financiering daarvan in belangrijke mate bij de provincies zijn belegd. Van de provincies ontvangt Staatsbosbeheer bijvoorbeeld subsidie voor het beheer van de natuur binnen het Natuurnetwerk Nederland.

4.4 Subsidieverordening Natuur en Landschapsbeheer Flevoland

Op grond van de Subsidieverordening Natuur en Landschapsbeheer stellen Gedeputeerde Staten een natuurbeheerplan vast ter uitvoering waarvan zij subsidie kunnen verstrekken voor bij die verordening benoemde activiteiten. Het Natuurbeheerplan (NBP) is een beleidskader voor het provinciale natuurbeleid. In het NBP begrenzen en beschrijven provincies de gebieden waar beheerders subsidie kunnen krijgen voor het beheer en de ontwikkeling van natuur, agrarische natuur en landschapselementen. Staatsbosbeheer ontvangt subsidie voor het in stand houden van een natuurbeheertype.

4.5 Provinciewet

Op grond van artikel 118 Provinciewet behouden Provinciale Staten de bevoegdheid tot het maken van provinciale verordeningen ten aanzien van een onderwerp waarin door wetten of algemene maatregelen van bestuur is voorzien, voor zover de verordeningen met die wetten en algemene maatregelen van bestuur niet in strijd zijn. Het is dus steeds van belang om eerst vast te stellen of een verordening voorziet in een onderwerp waarin een hogere regeling voorziet. Het gaat daarbij niet alleen om de vraag of een bepaald thema al is geregeld, maar ook het daaraan ten grondslag liggende motief is van belang. Is het motief verschillend, dan kan een verordening naast een hogere regeling bestaan. Wanneer er wel sprake is van regels over hetzelfde onderwerp dan blijft de provinciale verordenende bevoegdheid bestaan tenzij de regels in strijd komen met de hogere regeling. Er moet dan worden beoordeeld of de hogere regeling heeft beoogd om een thema uitputtend te regelen. Als dat zo is, is er geen bevoegdheid om op provinciaal niveau nadere regels te stellen over hetzelfde onderwerp. Soms bepaalt de hogere regeling dat deze uitputtend is bedoeld of juist mag worden aangevuld. In veel gevallen is dit echter niet op voorhand duidelijk. Dan kunnen aanwijzingen worden gehaald uit bijvoorbeeld de parlementaire geschiedenis van de hogere regeling. In het kader van dit advies zal de vraag naar de verordenende rol van Provinciale Staten in het licht van de Wet dieren en de Wnb relevant kunnen zijn.

Zowel wat betreft de Wet dieren als de Wnb blijkt uit de wetsgeschiedenis niet expliciet of Provinciale Staten al dan niet een autonome verordenende bevoegdheid toekomt. Ook is over deze vraag voor beide wettelijke kaders geen jurisprudentie voorhanden.

Voor wat betreft de Wet dieren kan naar mijn mening aansluiting worden gezocht bij de jurisprudentie over de voorganger van deze wet – de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd). Onder vigeur van deze wet heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 26 augustus 2009¹⁸ geoordeeld dat de Gwwd het onderwerp dierenwelzijn uitputtend regelt, en er – in dat geval voor de gemeente – geen regeling over dit onderwerp in de verordening kan plaatsvinden.¹⁹ De Afdeling bestuursrechtspraak heeft daarin meegewogen dat een veelheid aan onderwerpen met betrekking tot de zorg voor dierenwelzijn in de Gwwd zijn geregeld, de mate van gedetailleerdheid van deze bepalingen, alsmede het feit dat veel van die bepalingen in uitvoeringsvoorschriften (bij amvb) nog nader moeten worden uitgewerkt. Naar mijn mening is er geen reden om onder de Wet dieren tot een principiële andere conclusie te komen.

Wat betreft de Wnb ontbreken evenzeer specifieke aanknopingspunten over het bestaan of ontbreken van een autonome verordenende bevoegdheid. Naar mijn mening is van belang dat de wetgever op vele plaatsen in de Wnb de verordenende bevoegdheden van Provinciale Staten expliciet heeft omschreven. Voorts bevat de Wnb ten aanzien van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en de daarop betrekking hebbende rechtsgevolgen een uitgewerkt kader. Datzelfde geldt voor de op grond van de Wnb beschermde soorten en de limitatief omschreven redenen om een uitzondering te maken op het beschermingsregime. Op basis van deze door de wetgever gekozen aanpak is het aannemelijk dat een aanvullende autonome bevoegdheid voor provincies niet is beoogd. Dat betekent dat voor de onderwerpen die ressorteren onder de Wet dieren en de Wnb geen autonome aanvullende verordenende bevoegdheid kan worden aangenomen. Dat laat onverlet

¹⁸ 200808846/1/H3, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6075.

¹⁹ Tenzij dit direct was gerelateerd aan onderwerpen die juist bij gemeentelijke verordening worden geregeld, zoals openbare orde.

dat Provinciale Staten wel onderwerpen kunnen reguleren die niet in deze kaders zijn geregeld, zoals recreatie, nadere invulling Nationaal Park etc.

4.6 Provinciale ruimtelijke plannen

Op grond van de Wro kunnen Provinciale Staten met het oog op de goede ruimtelijke ordening een inpassingsplan vaststellen indien sprake is van provinciale belangen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in verschillende uitspraken bepaald dat voor de beantwoording van de vraag of bij een project sprake is van een provinciaal belang bepalend is dat het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan verbonden bovengemeentelijke belangen. Uit andere uitspraken blijkt dat het feit dat een project (in de uitspraken ging het daarbij om infrastructuur) meerdere gemeenten doorsnijdt tot de conclusie kan leiden dat sprake is van bovengemeentelijke belangen. Bij de beoordeling of sprake is van een provinciaal belang is tevens van belang of het onderwerp van het inpassingsplan tevens onderdeel is van provinciaal beleid, bijvoorbeeld in een Omgevingsplan, Gebiedsplan, Structuurvisie of Streekplan. Ruimtelijke plannen kunnen een rol spelen bij de uitvoering van de regelgeving inzake het Natuurnetwerk Nederland, of ruimtelijke inpassing van het Nationaal Park. Een inpassingsplan moet zich beperken tot de ruimtelijke aspecten en heeft geen betrekking op het beheer.

4.7 Gemeentelijke ruimtelijke plannen

Voor de Oostvaardersplassen heeft de gemeente Lelystad een beheersverordening vastgesteld. In de beheersverordening wordt het beheer van het gebied in overeenstemming met het feitelijk bestaande (toelaatbare) gebruik geregeld. Een beheersverordening is een eenvoudig bedoeld alternatief voor een bestemmingsplan voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen (van betekenis) zijn voorzien.

4.8 Waterwet

Naast rijk, provincie en gemeente speelt ook het waterschap een rol bij het beheer in de Oostvaardersplassen. Dit is onder meer het geval via de vaststelling van peilbesluiten. Het waterschap is voornemens een peilbesluit te nemen. Peilbeheer kan een factor van betekenis zijn voor de toegankelijkheid van het gebied of het behalen van Natura 2000-doelstellingen.²⁰ Conform art. 2.7 e.v. Wnb dient de vaststelling van een peilbesluit op grond van de Wnb te worden getoetst op effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen.

4.9 Schematische weergave verdeling bevoegdheden Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Voordat wordt ingegaan op de afwegingsruimte van Gedeputeerde Staten is in zijn algemeenheid van belang kort te schetsen hoe de verdeling van bevoegdheden tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten – voor zover van belang voor dit advies – is geregeld. Deze paragraaf bevat een schematische weergave van de in de voorgaande paragrafen geschetste bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. In zijn algemeenheid geldt dat Provinciale Staten beschikt over de verordenende bevoegdheden (natuur- en landschapsbeheer, Natuurnetwerk Nederland, uitvoering Wnb via vrijstellingen) en de bevoegdheid tot het opstellen van een natuurvisie. Daarnaast kunnen provinciale Staten in het ruimtelijk spoor een inpassingsplan

²⁰ Naar de mening van de minister van EZ is een peilbesluit met het oog op de instandhoudingsdoelen niet nodig. Zie: Nota van antwoord bij Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen, oktober 2015, p. 11.

vaststellen dat voor de uitvoering van activiteiten in het Oostvaardersplassengebied kaderstellend kan zijn.

De uitvoering van het beheer in het kader van Natura 2000, de besluiten tot vergunning- en ontheffingverlening op grond van de Wnb, het opstellen van natuurbeheerplannen en besluiten omtrent subsidieverlening zijn voorbehouden aan Gedeputeerde Staten. Daarnaast zijn Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van het dierenwelzijn van de grote grazers in de Oostvaardersplassen. Het feitelijke beheer van de Oostvaardersplassen wordt uitgevoerd door Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer is eigenaar van het gebied en is belast met de uitvoering van het beheer met inbegrip van de hiervoor genoemde zorgplichten in het kader van dierenwelzijn van de grote grazers.

Hieronder is kort weergegeven hoe de bevoegdheden zijn verdeeld tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en op basis van welke criteria afwegingen kunnen of moeten worden gemaakt. In de volgende paragraaf zal nader op de afwegingsruimte worden ingezoomd.

	Provinciale Staten	Gedeputeerde Staten
Overkoepelend natuur	Natuurvisie met strategische hoofdlijnen natuurbeleid; niet bindend	Actieve natuurbescherming
Natura 2000	Vrijstelling voor bepaalde categorieën projecten of handelingen mits is aangetoond dat deze geen significant negatieve effecten op instandhoudingsdoelen teweeg kunnen brengen c.q. voldoen aan ADC-criteria	<ul style="list-style-type: none"> - Instandhoudingsmaatregelen - Passende maatregelen - Overige uitvoeringsmaatregelen Natura 2000 (bijv. afsluiting) - Uitvoering beheerplan - Vergunningverlening binnen wettelijke criteria omschreven in Wnb
Soortenbescherming	Vrijstelling inbreuk beschermde soorten binnen limitatief omschreven gronden in Wnb	<ul style="list-style-type: none"> - Ontheffing inbreuk beschermde soorten binnen limitatief omschreven gronden in Wnb - Ontheffing/opdracht populatiebeheer binnen limitatief omschreven gronden in Wnb
Bijvoeren		Ontheffing verbod bijvoeren binnen limitatief omschreven gronden Wnb
Zorgplicht	Algemene opdracht om in besluitvorming rekening te houden met natuurbelangen	Algemene opdracht om in besluitvorming rekening te houden met natuurbelangen
Natuurnetwerk Nederland	Aanwijzen gebieden en regime bij verordening (implementatie via ruimtelijk spoor, hoofdzakelijk gemeente). Eventueel inpassingsplan Wro mits aanwezigheid provinciale belangen en in het kader van goede ruimtelijke ordening.	Uitwerken wezenlijke kenmerken en waarden

Nationaal Park	Eventueel inpassingsplan Wro mits aanwezigheid provinciale belangen en in het kader van goede ruimtelijke ordening. Eventueel autonome verordening	
Natuur- en landschapsbeheer	Verordening SNL	Natuurbeheerplan en subsidiëring
Dierenwelzijn		Beleid beheer grote grazers

5. Afwegingsruimte voor Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten

5.1 Visievorming

In zijn algemeenheid geldt dat Provinciale Staten binnen het kader van de Wnb zijn belast met het opstellen van een visie vanuit het natuurspoor. Deze visie kan deel uitmaken van de omgevingsvisie, en daarbij kunnen ook andere aspecten dan natuur worden beschreven (milieu, recreatie, economische ontwikkeling, etc.). Een natuurvisie is een strategisch document en is om die reden iets anders dan een beleidskader. Een natuurvisie heeft geen directe doorwerking in het beleid betreffende de concrete uitvoering van bevoegdheden. Voor onderhavig advies is van belang dat Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten hebben verzocht een beleidskader tot stand te brengen. De adviesvragen zijn er op gericht om in beeld te brengen ten aanzien van welke onderwerpen aan Gedeputeerde Staten afwegingsruimte toekomt en binnen welke kaders. Voorts is van belang welke rol Provinciale Staten vervullen bij de totstandkoming van dit beleid.

5.2 Sturende Europese kaders

Voor de totstandkoming van een beleidskader is allereerst van belang dat de Oostvaardersplassen zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. De instandhoudingsdoelen die voor het gebied in het aanwijzingsbesluit zijn vastgelegd vormen een dwingend kader voor de uitoefening van andere taken en bevoegdheden die niet volgen uit Europese regelgeving. Daarbij zijn twee zaken van belang:

1. Bij het realiseren van de instandhoudingsdoelen is er beleidsruimte als het gaat om de wijze waarop de doelen worden gerealiseerd. De Europese richtlijnen verplichten niet tot maatregel x of y, maar tot het behalen van een bepaald resultaat. Daar waar meerdere typen maatregelen tot het realiseren van het doel kunnen leiden, is er beleidsvrijheid om dit passend in te vullen.
2. Indien bepaalde maatregelen met het oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelen noodzakelijk zijn, zullen deze in beginsel ook moeten worden genomen.

Deze uitgangspunten gelden voor het beheer van de grote grazers, evenals voor andere beheermaatregelen in het gebied. Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor het Natura 2000-beheer.

Indien andere beschermingsregimes overlappen met het Natura 2000-regime (zoals Natuurnetwerk Nederland, Nationaal Park) is het Natura 2000-regime leidend. Maatregelen in het kader van de realisering van het Natuurnetwerk Nederland en het Nationaal Park zullen dus moeten worden getoetst op hun effecten op de Natura 2000-doelstellingen. Ook bij de beoordeling van activiteiten (zoals de in het initiatiefvoorstel genoemde luchthaven Lelystad en het inrichten van het gebied voor meer recreatie en het met het oog daarop beperken van de populaties grote grazers) zal moeten

worden gezien of en in hoeverre deze activiteiten passen binnen de Natura 2000-doelstellingen. Indien activiteiten de instandhoudingsdoelstellingen mogelijk significant negatief beïnvloeden, dan zal de zogenaamde ADC-toets met succes moeten worden doorlopen. Dat betekent dat zal moeten worden onderzocht of er minder schadelijke alternatieven zijn, en of de gewenste activiteit kwalificeert als dwingende reden van groot openbaar belang. Schadelijke effecten van de activiteit zullen moeten worden gecompenseerd.²¹ Deze toets wordt – bij concrete activiteiten - verricht in het kader van vergunningverlening op grond van de Wnb door Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten kunnen voor bepaalde categorieën activiteiten een generieke vrijstelling geven bij verordening. Ook dan zal de hiervoor geschetste toets met succes moeten worden doorlopen.

Bij de uitvoering van natuurmaatregelen (met uitzondering van maatregelen in het kader van de uitvoering van Natura 2000) en bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van overige activiteiten zal ook moeten worden gezien in hoeverre deze inbreuk maken op beschermde soorten. Deze verplichting geldt niet alleen voor de edelherten, maar ook ten aanzien van andere soorten die op grond van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Wnb zijn beschermd (anders dan in het kader van Natura 2000). Ook het beschermingsregime voor soorten die op grond van de Europese richtlijnen en de internationale verdragen moeten worden beschermd, behelst de uitvoering van Europese verplichtingen. De besluitvorming omtrent ontheffingen Gedeputeerde Staten of vrijstellingen door Gedeputeerde Staten moet plaatsvinden binnen de gestelde Europese kaders.

De afwegingsruimte voor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten binnen het Natura 2000-regime en Europese soortenbeschermingsregime wordt ingekaderd door (de strikte kaders van) de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.

5.3 Nationale kaders

Bij de besluitvorming binnen andere natuurbeschermingskaders dan Natura 2000, alsmede bij de beoordeling van activiteiten met een ander oogmerk dan natuurbescherming (economische activiteiten zoals bedrijvigheid, recreatie etc.) zal dus eerst moeten worden getoetst op verenigbaarheid met de voornoemde Europese kaders. Pas indien er ruimte is voor afwegingen zonder afbreuk te doen aan deze Europese kaders, kan nader invulling worden gegeven aan nationale beleidskaders. Voor zover van belang voor de Oostvaardersplassen verschillen deze kaders in de mate waarin deze afwegingsruimte inkaderen of juist afwegingsruimte laten.

De Wet natuurbescherming bevat naast de uitvoering van Europese regelgeving ook een nationale component. Deze nationale component wordt – voor zover hier van belang - gevormd door het beschermingsregime voor nationaal beschermde soorten en de zorgplicht. Het beschermingsregime voor nationaal beschermde soorten (in de Wet natuurbescherming ‘andere soorten’ genoemd) is van toepassing op een groot aantal soorten, waaronder het edelhert. Evenals het beschermingsregime voor Europese soorten verbiedt de Wet natuurbescherming een aantal handelingen met deze nationaal beschermde soorten. De Wet natuurbescherming kent ook voor handelingen die een inbreuk maken op de bescherming van deze soorten (het kan gaan om bijvoorbeeld economische

²¹ Zie over de beoordeling van de effecten van de uitbreiding van de luchthaven Lelystad: ABRvS 17 januari 2017, 201600993/1/R6, ECLI:NL:RVS:2017:129. De Afdeling concludeerde dat zij geen aanleiding ziet voor het oordeel dat de uitbreiding van de luchthaven leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Oostvaardersplassen.

activiteiten, maar ook om bijvoorbeeld populatiebeheer) limitatief omschreven uitzonderingsgronden, maar de afwegingsruimte is aanzienlijk groter dan bij de Europeesrechtelijk beschermde soorten. Er zijn bij de nationaal beschermde soorten dus meer mogelijkheden voor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten om vrijstelling respectievelijk ontheffing te verlenen. Daarnaast geldt op grond van de Wet natuurbescherming ten aanzien van alle in het wild levende dieren en planten een zorgplicht. Deze zorgplicht is dus ook voor de grote grazers van belang. Op grond van de zorgplichtbepaling moeten handelingen die schadelijk zijn voor in het wild levende dieren en planten in beginsel achterwege worden gelaten dan wel moeten maatregelen worden genomen om schadelijke gevolgen (zoveel mogelijk) te voorkomen. Deze zorgplicht richt zich tot een ieder. Dat betekent dat Staatsbosbeheer – als eigenaar en beheerder van het gebied - gehouden is de zorgplicht na te leven bij het feitelijke beheer. Ook voor bezoekers van het gebied geldt de zorgplicht. Deze zorgplicht creëert geen specifieke bevoegdheden voor bestuursorganen (voor zover hier van belang Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten), maar verplicht ertoe om gevolgen voor in het wild levende dieren en planten mee te nemen in de afwegingen bij de uitoefening van bevoegdheden, bijvoorbeeld door Provinciale Staten in het kader van het algemene natuurbeleid, en Gedeputeerde Staten bij bijvoorbeeld het formuleren van beleid ten aanzien van het beheer van Natura 2000, het beheer van de grote grazers, etc. Zo nodig worden geëigende maatregelen getroffen om schadelijke effecten op wilde dieren en planten te voorkomen, beperken of ongedaan te maken.

Voor het Natuurnetwerk Nederland zijn de doelstellingen en het toetsingskader vastgelegd bij provinciale verordening. Ook de subsidieerbaarheid van activiteiten in dit verband is gereguleerd. Gedeputeerde Staten hebben in dat geval afwegingsruimte binnen de door Provinciale Staten gestelde kaders. Deze bij verordening gestelde kaders zijn ook leidend voor de beleidsruimte van Gedeputeerde Staten.

Andere kaders, zoals die voor het Nationaal Park, zijn minder omljnd. De maatregelen die ten behoeve van een Nationaal Park worden genomen zullen echter naast de Europese kaders ook de hiervoor geschetste nationale kaders in aanmerking moeten nemen.

De verschillende beschermingskaders kunnen naast elkaar betrekking hebben op hetzelfde gebied, maar zullen conform hetgeen hiervoor is geschetst met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht. Voor de voornoemde nationale kaders geldt dat de bevoegdheden hoofdzakelijk bij Gedeputeerde Staten zijn belegd. Uitzonderingen daarop zijn de vrijstellingsmogelijkheden in het soortenbeschermingsregime, de regelgeving ten aanzien van het Natuurnetwerk Nederland en de mogelijkheden om in een provinciale verordening regels te stellen voor, of het tot stand brengen van een provinciaal ruimtelijk plan voor het Nationaal Park. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten mogen over en weer niet treden in elkaars bevoegdheden.

5.4 Beheer populaties grote grazers

In de hiervoor besproken regimes ten aanzien van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen, het Natuurnetwerk Nederland en het Nationaal Park en het soortenbeschermingsregime van de Wnb is ook het beheer van de grote grazers verweven. Omdat de overeenkomst de formulering van het beleid expliciet bij Gedeputeerde Staten heeft neergelegd, hebben Provinciale Staten op grond van de overeenkomst geen rol bij het formuleren van dit beleid en het toezicht op de uitvoering daarvan.

De beleidsruimte van Gedeputeerde Staten is, gelet op de inhoud van de overeenkomst met het rijk, op dit moment beperkt. Gedeputeerde Staten hebben zich verbonden om de aanbevelingen ten aanzien van het beleid aangaande de grote grazers van de Beheeradviescommissie Oostvaardersplassen in acht te nemen en rekening te houden met het tot nu toe gevoerde beleid voor het beheer van de grote grazers (in uitvoering van ICM02) bij het toezien op de uitvoering van het beheer. Zie daarover uitvoerig par. 4.2 van dit advies. Voor zover de aanbevelingen van de beheeradviescommissie dat toelaten, kan er nog beleidsruimte zijn, waarbij wel rekening moet worden gehouden met het tot nu toe gevoerde beleid voor het beheer van de grote grazers in het gebied Oostvaardersplassen. Behalve door de inhoud van de overeenkomst wordt de beleidsruimte van Gedeputeerde Staten ook ingekaderd door de hiervoor besproken Europese en nationale kaders.

6. Schematische weergave rollen/verantwoordelijkheden en relevante wet- en regelgeving

Partij	Rol	Wat betekent dit voor beheer Oostvaardersplassen
Staatsbosbeheer	Eigenaar van het gebied	SBB is gelet op artikel 3, eerste lid van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer belast met het beheer van de Oostvaardersplassen.
Provincie	<p>GS: Belast met uitvoering van het Natura 2000 beheerplan (zoals vastgesteld door de staatssecretaris van EZ) voor de Oostvaardersplassen (zorgplicht, passende maatregelen Wnb)</p> <p>GS: vergunningverlener voor realiseren projecten/verrichten handelingen in Natura 2000 gebied (Wnb)</p> <p>GS: ontheffingverlener (Wnb) verbod bijvoeren van o.a. in het wild levende edelherten</p> <p>GS: ontheffingverlener (Wnb) o.a. inbreuk beschermde soorten, beheer edelherten</p> <p>GS: vaststellen natuurbeheerplan ter uitvoering waarvan zij op grond van de <i>subsidieverordening Natuur en Landschapsbeheer Flevoland</i> subsidie kunnen verstrekken.</p> <p>GS: vaststellen beleidskader</p>	<p>In het Natura 2000 beheerplan is o.a. aangegeven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken.</p> <p>GS geven aan SBB subsidie voor het in stand houden van een natuurbeheertype. SBB dient te voldoen aan SNL subsidievoorwaarden (waaronder monitoring)</p>

	beheer grote grazers PS: vaststellen verordening Wnb PS: vaststellen subsidie-verordening Natuur en Landschapsbeheer Flevoland PS: vaststellen gebieden Natuurnetwerk Nederland (voorheen EHS) op grond van de Verordening voor de fysieke leefomgeving. PS: vaststellen provinciale natuurvisie (art. 1.7 Wnb) PS: eventueel vaststellen provinciaal inpassingsplan mits provinciaal belang aanwezig en in het belang van goede ruimtelijke ordening	SBB operationaliseert beleid in beheer
Faunabeheereenheid	Stelt faunabeheerplan vast. Goedkeuring door GS	
Gemeente Lelystad	Beheersverordening vastgesteld	
Waterschap	Waterbeheerder	Er is nog geen peilbesluit. Het waterschap hecht er aan dat er voor de Oostvaardersplassen een peilbesluit komt.

7. Beoordeling richtinggevende uitspraken

- I. De volgende richtinggevende uitspraken voor het beheer van Oostvaardersplassen (OVP) vast te stellen, waarbij als primaire hoofddoelstelling geldt dat de Oostvaardersplassen een vogelnatuurreservaat zijn.

In de 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen' wordt als uitgangspunt genomen dat als primaire hoofddoelstelling geldt dat de Oostvaardersplassen een vogelnatuurreservaat zijn en dat de te nemen beheermaatregelen allen ten dienste staan van deze hoofddoelstelling. Aangenomen wordt dat hier wordt bedoeld dat de Oostvaardersplassen zijn aangewezen als Natura 2000-gebied waarin instandhoudingsdoelen voor vogelsoorten zijn opgenomen. Hieronder volgt een beoordeling van de richtinggevende uitspraken.

- a) Het beheer moet de Natura 2000 doelstellingen tenminste positief ondersteunen c.q. bevorderen en in elk geval niet hinderen of teniet doen. Het centraal stellen van de Natura 2000 doelstellingen betekent dat de grote grazers daarbij mogelijk ondersteunend zijn en de omvang van de kudde daarvan geen doel op zich is. Een eventuele afname van het aantal grote grazers kan het gevolg zijn.

Reactie:

In zijn algemeenheid is juist dat de instandhoudingsdoelstellingen die voor het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen zijn geformuleerd, een belangrijk kader scheppen voor te nemen beheermaatregelen en mogelijkheden om binnen het gebied bepaalde activiteiten al dan niet toe te staan. Voor zover de omvang en leefwijze van de grote grazers de realisering van de Natura 2000-doelen niet negatief beïnvloedt, is het beheer van de populaties in evenwicht met de naleving van deze Europese verplichtingen. Indien zou blijken dat de instandhoudingdoelen in het gebied in gevaar komen betekent dit dat moet worden bezien welke maatregelen mogelijk en haalbaar zijn. Het sturen op de omvang van de populaties grote grazers kan daarvan een onderdeel zijn. In het vigerende beheerplan Natura 2000 is daarvan geen sprake. Een eventuele noodzaak zou uit een deugdelijke evaluatie van het beheerplan moeten volgen.

- b) Het beheer van het Oostvaardersplassen gebied moet zijn afgestemd op het beleid van het nieuw op te richten Nationale Park Nieuw Land.

- c) Het beheer moet leiden tot een toeristisch aantrekkelijk natuurgebied met een flora die behoort bij een polderlandschap, passend bij de natuurdoelenkaart en de doelstellingen van Natura 2000. Dit geldt niet alleen voor een klein gedeelte maar het hele gebied moet een etalagegebied zijn. Ook de fauna moet zo veel mogelijk in evenwicht zijn met de ecologische draagkracht van het gebied.

- d) Het gebied zal zoveel als mogelijk opengesteld moeten zijn. Het beheer is gericht op bezoekmogelijkheden gedurende praktisch het hele jaar door opengesteld gebied. Meer en betere wandel- en fietsroutes moeten tot stand komen. De ingangen die zijn voorgesteld moeten in verbinding staan met elkaar en dusdanig gepland dat de flora en fauna (o.a. de grote grazers) ook zijn/haar rustpunten hebben maar op niet al te grote afstanden zichtbaar moet zijn.

Reactie:

Voor de realisering van het Nationaal Park Nieuw Land zijn een aantal kaders van belang. Bij de beleidsformulering zullen Gedeputeerde Staten deze kaders in acht moeten nemen. Daarbij zijn in ieder geval de volgende kaders relevant.

De voor het gebied geformuleerde Natura 2000-doelstellingen en het beschermingsregime voor dieren en plantensoorten - voor zover het gaat om soorten die op grond van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (en internationale verdragen) moeten worden beschermd, zijn leidend voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de Oostvaardersplassen. De ambities voor de ontwikkeling van een Nationaal Park moeten dan ook allereerst in dat licht worden beoordeeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor

de beantwoording van de vraag of verdergaande openstelling van het gebied mogelijk is. Het in ruimere mate toegankelijk maken van het gebied mag de realisering van de instandhoudingsdoelen en de staat van instandhouding van beschermde soorten niet in gevaar brengen. Dat betekent niet alleen dat moet worden gewaakt voor bijvoorbeeld verstoring van te beschermen soorten en hun leef-/broedgebied, maar ook dat de functie van beheermaatregelen behouden kan blijven. Van belang is na te gaan welke overwegingen de beperkte toegankelijkheid tot op heden hebben bepaald. Voor zover die redenen samenhangen met de instandhoudingsdoelen voor het Natura 2000-gebied of het voldoen aan het soortenbeschermingsregime zal nauwkeurig moeten worden aangetoond dat deze redenen niet meer gelden voordat toegangsbeperkingen ongedaan worden gemaakt.

Daarnaast zijn ook voor Natuurnetwerk Nederland kaders gesteld in de provinciale verordening en de uitwerking van de wezenlijke kenmerken en waarden. De ambities voor het Nationaal Park zullen ook daaraan moeten worden getoetst.

Tenslotte moeten bij de formulering van het beleid de afspraken uit de overeenkomst met het rijk worden nagekomen (zie par. 4.2). De beleidsruimte voor Gedeputeerde Staten is voornamelijk beperkt door de in de overeenkomst opgenomen afspraken, en zou mogelijk kunnen wijzigen op basis van de resultaten van de review. Er zal moeten worden bezien of binnen de met het rijk gemaakte afspraken thans ruimte bestaat om het gebied verder open te stellen en wandel- en fietsroutes te realiseren.

Indien aan deze kaders kan worden voldaan is er voor Gedeputeerde Staten beleidsruimte om wensen ten aanzien van het Nationaal Park vorm te geven.

- | |
|---|
| <p>e) Het beheer dient rekening te houden met de huidige gebiedsgrootte. In 2006 en 2010 heeft de ICMO II commissie voorstellen gedaan om het dierenwelzijn in de Oostvaardersplassen te bevorderen. De voorgestelde forse gebiedsuitbreiding voor alle grazers is niet uitgevoerd en dit heeft consequenties voor het beheer. Dit dient in beeld te worden gebracht en zal leiden tot heroverweging van de ICMO-II-maatregelen die daaraan gekoppeld zijn.</p> |
|---|

Reactie:

Zoals hiervoor besproken is recentelijk nog in een arrest door het Hof de rechtmatigheid van het vigerende beheer bevestigd. Uit het arrest volgt niet dat de huidige gebiedsgrootte gevolgen moet hebben voor het beheer. Gedeputeerde Staten zijn belast met de formulering van het beleid ten aanzien van het beheer van de grote grazers. Een review van het gevoerde beheer kan aanleiding vormen voor aanpassing van het beleid ten aanzien van het beheer binnen de in het overeenkomst gestelde kaders. Bij eventuele aanpassing van het beleid wordt de toepasselijke regelgeving (m.n. Wet dieren en Wnb) in acht genomen evenals de instandhoudingsdoelstellingen als opgenomen in het aanwijzingsbesluit van Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen, alsook het voor dat gebied vastgestelde Natura 2000-beheerplan.

- | |
|---|
| <p>f) Bij het beheer wordt rekening gehouden met de gevolgen van de uitbreiding van de luchthaven Lelystad.</p> |
|---|

Reactie:

In zijn algemeenheid kunnen Gedeputeerde Staten niet voldoen aan het verzoek om bij het beheer zonder meer rekening te houden met de gevolgen van de uitbreiding van de Luchthaven Lelystad. Zoals opgemerkt zijn de Europese kaders, leidend voor de beoordeling van activiteiten zoals de uitbreiding van de luchthaven Lelystad. Dat betekent dat de vraag of en in hoeverre de Luchthaven Lelystad kan worden uitgebreid (o.a.) afhankelijk is van de gevolgen voor het Natura 2000 gebied Oostvaardersplassen. Indien de instandhoudingsdoelstellingen dat vereisen kan het noodzakelijk zijn bij een eventuele uitbreiding maatregelen te treffen die mogelijke gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling mitigeren. (Slechts) Voor zover de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000 gebied dit toelaten kan vervolgens bij het beheer van het gebied rekening worden gehouden met een eventuele uitbreiding van de luchthaven Lelystad.

II. De richtinggevende uitspraken voor het beleidskader worden door Gedeputeerde Staten, voor zover het Europees en Nationaal beleid en regelgeving hiervoor ruimte bieden, gehanteerd bij de uitvoering van haar taken én bij de uitoefening van haar bevoegdheden.

Reactie:

Op grond van de Wnb en de overeenkomst met het rijk is het formuleren van beleid belegd bij Gedeputeerde Staten.

III. Gedeputeerde Staten stellen een begeleidingscommissie in die de provincie in haar werkzaamheden begeleidt om te komen tot een nieuw beleidskader, o.a. om de in dit voorstel aangegeven richtinggevende uitspraken nader in te vullen en aan te scherpen opdat SBB kan komen tot een aangepast beheersplan dat door PS toetsbaar is aan het vast te stellen beleidskader. Met deze commissie wordt tevens invulling gegeven aan de zogenaamde "review", zoals bedoeld in de overdrachtsovereenkomst.

Reactie:

In de overeenkomst met het rijk zijn Gedeputeerde Staten belast met het formuleren van het beleid ten aanzien van het beheer van de grote grazers. Gedeputeerde Staten zien vanuit het vigerende beleid ook toe op de uitvoering van het beheer van de grote grazers door Staatsbosbeheer. Op grond van de overeenkomst kunnen de uitkomsten van een onafhankelijke review voor Gedeputeerde Staten aanleiding zijn het beleid te wijzingen.

Bijlage

Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de limitatieve uitzonderingsgronden zoals omschreven in de Wnb om ontheffing of vrijstelling van de verbodsbepalingen ten aanzien van beschermde soorten te kunnen toestaan. De gronden aangeduid met (*) zijn de redenen die ten grondslag kunnen worden gelegd aan een opdracht ten behoeve van het populatiebeheer.

Ontheffing en vrijstelling vogels mogelijk met het oog op:

- het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid (*);
- belang van de veiligheid van het luchtverkeer (*);
- voorkomen van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren (*),
- bescherming van flora en fauna (*);
- ten behoeve van doeleinden in verband met onderzoek en onderwijs, voor het uitzetten en herinvoeren van soorten en voor de met deze doeleinden samenhangende teelt;
- het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden.

Ontheffing en vrijstelling beschermde soorten Habitatrichtlijn en verdragen van Bonn en Bern mogelijk met het oog op:

- het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats (*);
- ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren of andere vormen van eigendom (*);
- het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten (*);
- voor onderzoek en onderwijs, repopulatie of herintroductie van deze soorten, of voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten, of om het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde dieren van de aangewezen soort te vangen of onder zich te hebben, onderscheidenlijk een beperkt bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde planten van de aangewezen soort te plukken of onder zich te hebben.

Ontheffing en vrijstelling 'andere soorten' mogelijk met het oog op :

- het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats (*);
- ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren of andere vormen van eigendom (*);
- het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten (*);
- voor onderzoek en onderwijs, repopulatie of herintroductie van deze soorten, of voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten, of om het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze

- en binnen bepaalde grenzen een beperkt, bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde dieren van de aangewezen soort te vangen of onder zich te hebben, onderscheidenlijk een beperkt bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde planten van de aangewezen soort te plukken of onder zich te hebben;
- in het kader van de ruimtelijke inrichting of ontwikkeling van gebieden, daaronder begrepen het daaropvolgende gebruik van het ingerichte of ontwikkelde gebied;
 - ter voorkoming van schade of overlast, met inbegrip van schade aan sportvelden, schietterreinen, industrieterreinen, kazernes of begraafplaatsen (*);
 - ter beperking van de omvang van de populatie van dieren, in verband met door deze dieren ter plaatse en in het omringende gebied veelvuldig veroorzaakte schade of in verband met de maximale draagkracht van het gebied waarin de dieren zich bevinden;
 - ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren (*);
 - in het kader van bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of bosbouw;
 - in het kader van bestendig beheer of onderhoud aan vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer;
 - in het kader van bestendig beheer of onderhoud van de landschappelijke kwaliteiten van een bepaald gebied; of
 - in het algemeen belang (*).