

Besluit van gedeputeerde staten van de provincie Zeeland tot vaststelling van beleidsregels aanwijzing beheermaatregelen Natura 2000-activiteit en afkadering beheer en onderhoud (beleidsregels aanwijzing beheermaatregelen Natura 2000-activiteit en afkadering beheer en onderhoud)

Besluit van gedeputeerde staten van de provincie Zeeland van 9 juni 2026, kenmerk 820955 houdende de vaststelling Beleidsregels aanwijzing beheermaatregelen Natura 2000-activiteit en afkadering beheer en onderhoud;

overwegende dat,

- wij beoordelingsruimte hebben bij de invulling van het criterium 'direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied' volgend uit de definitie van een Natura 2000-activiteit;
- wij de onverplichte verduurzaming van gebouwen en realisatie van emissiearme technieken voor stikstof, onder voorwaarden, willen aanmerken als beheermaatregel;
- wij beheer en onderhoud nader willen afbakenen in beleidsregels;
- gelet op de artikelen 4:81, eerste lid, 4:83 en 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

besluit vast te stellen de volgende beleidsregel:

beleidsregels aanwijzing beheermaatregelen Natura 2000-activiteit van de provincie Zeeland en afkadering beheer en onderhoud.

Artikel 1. Begripsbepaling

- a) *Beheer en onderhoud:*
activiteiten die erop zijn gericht om de functie van een project en/of projectonderdelen en het prestatieniveau dat daaraan wordt gesteld, zoals ontworpen en aangelegd, tijdens de levensduur te behouden.
- b) *Beheermaatregel:*
maatregel die direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn;
- c) *Levensduur:*
De levensduur van een project en/of projectonderdeel. Met andere woorden, de tijdens het ontwerp vastgestelde tijdsduur dat het project en/of projectonderdeel op een veilige manier zijn functie kan uitoefenen. Om deze levensduur te behouden, is er beheer en onderhoud nodig.
- d) *Project:*
project als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn;
- e) *Verduurzaming van gebouwen:*
verduurzaming die leidt tot een reductie van stikstofemissies in de gebruiksfase, ofwel via een verbouwing, met al dan niet uitbreiding van het bestaande oppervlakte of inhoud, van bestaande gebouwen, ofwel via sloop en gehele vervanging van het gebouw (al dan niet met uitbreiding van het bestaande oppervlakte) op dezelfde locatie;

Artikel 2. Beheermaatregelen

1. Maatregelen die uitgezonderd zijn van vergunningplicht op grond van artikel 5.1 lid 1 onder e van de Omgevingswet, omdat ze direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn zijn in ieder geval:
 - a. De onverplichte verduurzaming van gebouwen, mits wordt voldaan aan onderstaande voorwaarden:
 - i. het gebruik van het gebouw blijft hetzelfde;
 - ii. de verkeersaantrekkende werking van het gebouw wijzigt als gevolg van de verduurzaming niet;
 - iii. de verduurzaming van het gebouw leidt, naast tijdelijke stikstofdepositie in de bouw/aanlegfase, niet tot mogelijke negatieve effecten op het/de Natura 2000-gebied(en), zoals habitatverlies, versnippering van habitat, verdroging, verstoring door geluid/trilling;
 - iv. de verduurzaming van het gebouw vindt niet plaats binnen de grenzen van een Natura 2000-gebied.

- b. De toepassing van emissiearme technieken voor stikstof in de veehouderij, zonder de veehouderij uit te breiden of te wijzigen (bijvoorbeeld door meer dieren en/of andere diercategorieën te gaan houden).

Artikel 3. Beheer en onderhoud

Beheer en onderhoud, zonder een wijziging van de functie of capaciteit van het project, zijn een inherent onderdeel van het natuur-/milieuvergunde project.

Artikel 4. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze beleidsregels treden de dag na publicatie in werking.
2. Deze beleidsregels worden aangehaald als: beleidsregels aanwijzing beheermaatregelen Natura 2000-activiteit van de provincie Zeeland.

Aldus vastgesteld door gedeputeerde staten de provincie Zeeland in de vergadering van 9 juni 2026.

H.M. de Jonge, voorzitter

Drs. M.C.J. Franken, secretaris

Toelichting

Algemene toelichting

Een bestuursorgaan kan over onder meer de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van dat bestuursorgaan beleidsregels opstellen. Gedeputeerde Staten zijn (op enkele uitzonderingen na) bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Zie artikel 4.6 lid 1 aanhef en onder e van het Omgevingsbesluit. Een Natura 2000-activiteit is in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet gedefinieerd als:

“activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.”

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ‘de Afdeling’) heeft geoordeeld (ECLI:NL:RVS:2025:2198) dat Gedeputeerde Staten beoordelingsruimte hebben bij de invulling van het criterium ‘direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied’, dat onderdeel is van de definitie van een Natura 2000-activiteit, en daarmee ook van betekenis is bij de beantwoording van de vraag of een maatregel die gedeputeerde staten kwalificeren als beheermaatregel daadwerkelijk verband houdt met de instandhoudingsdoelen. Dat oordeel kan de bestuursrechter toetsen. Gedeputeerde Staten zijn ook bevoegd om passende maatregelen te treffen. Zie artikel 3.59 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Gedeputeerde Staten hebben ook beoordelingsruimte bij de treffen passende maatregelen. Zie ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7.1 (*Logtsebaan*).

Het voorgaande betekent dat in beleidsregels kan worden vastgelegd op welke wijze Gedeputeerde Staten omgaan met passende maatregelen en beheermaatregelen en wat Gedeputeerde Staten hieronder verstaan. Dat betekent ook dat in beleidsregels kan worden vastgelegd in welke gevallen Gedeputeerde Staten ervan uitgaan dat er geen natuurvergunningplicht op grond van artikel 5.1 lid 1 aanhef en onder e van de Omgevingswet (hierna: ‘Ow’) geldt, omdat sprake is van beheermaatregelen. Gedeputeerde Staten merken in deze beleidsregels een aantal maatregelen aan die zij (in ieder geval) beschouwen als beheermaatregelen. Uiteraard geldt voor deze activiteiten dat eventuele andere toestemmingstrajecten op het gebied van bouw, milieu, ruimtelijke ordening et cetera wel moeten worden doorlopen.

1. Beheermaatregelen in verband met noodzakelijke reductie van stikstofemissies

Beheermaatregelen zijn maatregelen die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Dit staat in artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl) en volgt ook uit de definitie van een Natura 2000-activiteit (zie hiervoor). Het begrip ‘beheer’ verwijst (in ieder geval) naar het instandhoudingsbeheer van een Natura 2000-gebied. Maatregelen die beogen de instandhoudings- en hersteldoelstellingen te verwezenlijken zijn maatregelen die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied. Zie daarvoor onder meer HvJ EU 4 maart 2010, ECLI:EU:C:2010:114, r.o. 44-56 (Commissie/Frankrijk).

Wanneer sprake is van een maatregel die direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied (dus de beheermaatregel), is er géén sprake van een Natura 2000-activiteit (zie hiervoor). Er geldt dan géén natuurvergunningplicht.

Noodzaak beheermaatregelen

De noodzaak voor het treffen van beheermaatregelen volgt uit de natuurdoelanalyses (hierna: 'nda's') voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Uit deze nda's volgt dat voor een groot aantal gebieden verslechtering van de natuurkwaliteit niet kan worden uitgesloten. Voor één of meer van de stikstofgevoelige habitats/leefgebieden in deze Natura 2000-gebieden is een zogenaamd 'nee, tenzij-oordeel' afgegeven. Dat betekent dat verslechtering door stikstofdepositie niet is uitgesloten.

Voor alle Natura 2000-gebieden in de provincie Zeeland, behalve Yerseke & Kapelse Moer, geldt dat voor één of meer van de stikstofgevoelige habitats/leefgebieden een 'nee, tenzij-oordeel' is gegeven in de nda's, of volgt dit oordeel uit het advies van de Ecologische Autoriteit bij de nda. Dit geldt ook voor de aan Zeeland grenzende (of deels in Zeeland liggende) Natura 2000-gebieden Brabantse Wal, Markiezaat en Voordelta.

Om de volgende redenen dienen maatregelen te worden getroffen om de instandhoudingsdoelstellingen van de beschermde natuurwaarden in deze Natura 2000-gebieden te halen:

- Nederland als lidstaat, en de provincies als gedecentraliseerd bevoegd gezag, zijn verplicht om de Natura 2000-gebieden in een gunstige staat van instandhouding (te houden en) te brengen.
- Gelet op de Afdelingsrechtspraak op basis van artikel 6 lid 3 van de Hrl mag mitigatie bij toestemmingverlening alleen plaatsvinden als wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste;
- Uit de Hrl volgt tevens een verslechteringsverbod;
- Nederland als lidstaat, en de provincies als gedecentraliseerd bevoegd gezag, zijn verantwoordelijk voor het voorkomen van die verslechtering;

Het Rijk en de provincies zijn dus verantwoordelijk voor het behalen van de Europese natuurdoelen in Nederland. Het op termijn halen van die natuurdoelen is ook nodig om sociaaleconomische (en andere) projecten te kunnen toestaan die potentieel een effect hebben op die natuurdoelen.

Ook de Afdeling heeft de noodzaak tot het treffen van een maatregelenpakket om verslechtering te voorkomen, benadrukt. Deze noodzaak is groter geworden na de Rendac-uitspraak van 18 december 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:4923). Uit deze uitspraak volgt dat intern salderen vergunningplichtig is en dat het volledige beoogde project daarbij moet voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Initiatieven om bestaande gebouwen te verduurzamen of te vervangen door gebouwen met een veel lagere stikstofdepositie zijn momenteel niet zonder meer mogelijk gelet op de Rendac-uitspraak.

Aanwijzing beheermaatregelen

Het is wenselijk dat initiatieven die kunnen bijdragen aan het voorkomen van verslechtering, of zelfs zorgen voor verbetering, kunnen doorgaan zonder dat daarvoor een natuurvergunningprocedure moet worden doorlopen. Daarnaast kunnen deze initiatieven ook bijdragen aan andere belangrijke opgaven, zoals de energietransitie en de woningbouwopgave. Voorbeelden van veelal wenselijke maatregelen waarvoor dat geldt, zijn:

- De onverplichte verduurzaming van bestaande gebouwen in verband met de reductie van stikstofemissies.
- De toepassing van emissiearme technieken voor stikstof in veehouderijen.

In deze beleidsregels kwalificeren Gedeputeerde Staten voornoemde maatregelen (binnen een project) als beheermaatregelen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook andere maatregelen, die niet expliciet benoemd worden, aangemerkt kunnen worden als beheermaatregel door GS. Wanneer deze niet expliciet benoemd zijn worden deze per geval beoordeeld.

2. Beheer en onderhoud

Het Ministerie van LNV heeft in 2021, in afstemming met vertegenwoordigers van IenW, BZK, EZK, Defensie, IPO, Unie van Waterschappen en de VNG, een Handreiking Beheer en onderhoud (hierna: de handreiking) opgesteld die landelijk wordt gebruikt. Deze handreiking leidt echter op veel punten tot interpretatieverschillen. Het is daarom wenselijk dat Gedeputeerde Staten beleidsregels opstellen waarmee duidelijk wordt onder welke voorwaarden Gedeputeerde Staten een bepaalde activiteit als beheer en onderhoud kwalificeren. Gedeputeerde Staten hebben daarom ook de mogelijkheden voor een beleidskader rondom beheer en onderhoud binnen een bestaand vergund project onderzocht.

Gelet op de Afdelingsrechtspraak (zie hierna) zien Gedeputeerde Staten ruimte om beheer en onderhoud als inherent onderdeel van het natuur-/milieuvergunde project te beschouwen. In deze beleidsregels is beheer en onderhoud daarom aangemerkt als inherent onderdeel van het vergunde project (onder vergunde project worden tevens projecten verstaan die een toestemming hebben in de zin van lid ddd van bijlage 1 van de beleidsregels natuurbescherming Zeeland 2022); dit geldt dus ook voor de stikstofemissies van beheer en onderhoud. Hieronder wordt dit verder uitgewerkt.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 2. Beheermaatregelen

Lid 1

In lid 1 van artikel 2 worden de activiteiten zoals genoemd in lid a en lid b aangemerkt als beheermaatregelen. Dat betekent dat voor deze activiteiten geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig is, mits voldaan aan de voorwaarden zoals gesteld in lid a en b.

Lid 1 sub a.

Maatregelen waarbij onverplicht bestaande gebouwen worden verduurzaamd, kwalificeren als beheermaatregel als de verduurzaming tot gevolg heeft dat stikstofemissies worden gereduceerd. Het moet gaan om maatregelen waarbij gebouwen onverplicht worden verduurzaamd, ofwel via een verbouwing ofwel via sloop en gehele vervanging van het gebouw op dezelfde locatie. In beide gevallen mag de bestaande oppervlakte of inhoud van het gebouw worden uitgebreid. Dit geeft een tijdelijke stikstofemissie (en depositie) in de bouwfase. De tijdelijke toename van stikstofemissie tijdens de aanlegfase wordt relatief snel gecompenseerd door de permanente reductie in de gebruiksfase. Bij de aanlegfase dient echter de stikstofemissie zoveel mogelijk beperkt te worden. Dit volgt uit de specifieke zorgplicht volgend uit artikel 11.6 Besluit activiteiten leefomgeving.

Om te kunnen kwalificeren als beheermaatregel worden voorwaarden gesteld in artikel 2 van deze beleidsregels. Aan deze voorwaarden zullen Gedeputeerde Staten toetsen bij de vraag of het initiatief kwalificeert als beheermaatregel. Dit geldt ook voor de vraag of handhaving aan de orde is.

Een belangrijke voorwaarde is dat het feitelijke gebruik van de woning of het gebouw (of nieuwe woning of gebouw) gelijk blijft. De verkeersaantrekkende werking mag niet worden vergroot. Dit zorgt immers voor meer/andere stikstofemissies in de gebruiksfase. Er kan bijvoorbeeld geen sprake zijn van het ombouwen van een woning naar een bed & breakfast. Dit levert immers meer verkeersbewegingen op. Wel mag de verkeersaantrekkende werking in positieve zin (dus minder verkeersbewegingen) veranderen.

Lid 1 sub b.

Een van de maatregelen die Gedeputeerde Staten beschouwen als beheermaatregel is de toepassing van emissiearme technieken in de veehouderij. Hierbij dient de initiatiefnemer van deze verduurzaming wel aan te tonen dat toepassing van deze techniek of stalsysteem met zekerheid leidt tot een stikstofreductie. Toepassing van deze technieken kwalificeert in ieder geval als beheermaatregel omdat er stikstofemissies mee worden gereduceerd. Hierbij mag de diercapaciteit niet worden vergroot of de diercategorieën worden gewijzigd.

Artikel 3. Beheer en onderhoud

Het is vaste Afdelingsrechtspraak dat de emissies van transportbewegingen die inherent zijn aan een vergunde situatie mogen worden betrokken in de referentiesituatie. Zie onder meer ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1957, r.o. 7.1. Met andere woorden, de emissies van transportbewegingen die inherent zijn aan de vergunde situatie zijn vergund ook al is dat niet expliciet in de vergunning vermeld. Diezelfde redeneerlijn wordt in deze beleidsregels gevolgd voor stikstofemissies die samenhangen met beheer en onderhoud. Het project op zichzelf blijft in die gevallen hetzelfde. Er worden alleen onderdelen vervangen, gerepareerd of vernieuwd, wat inherent is aan het vergunde project.

Gedeputeerde Staten sluiten voor de definitie van beheer en onderhoud aan bij de Handreiking Beheer en onderhoud. In de handreiking is beheer en onderhoud gedefinieerd als:

“de activiteiten die erop zijn gericht om de functie van objecten en het prestatieniveau dat daaraan wordt gesteld, zoals ontworpen en aangelegd, tijdens de levensduur te behouden.”

In deze beleidsregels wordt beheer en onderhoud niet gekoppeld aan objecten, maar aan projecten als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn. Dit geldt ook voor de definitie van levensduur.

Gedeputeerde Staten beschouwen het vervangen van onderdelen binnen een vergund project als inherent onderdeel van dat vergunde project. Dit geldt ook wanneer onderdelen primair worden vervangen vanuit duurzaamheidsoogpunt, en niet zozeer vanuit regulier beheer en onderhoud. Duurzaamheids-overwegingen spelen namelijk veelal een rol bij de afwegingen die worden gemaakt rondom beheer en onderhoud.

Hieronder is een (niet-limitatieve) lijst van voorbeelden opgenomen die Gedeputeerde Staten kwalificeren als beheer en onderhoud als bedoeld in deze beleidsregel:

- vervangen en herstellen van het wegdek, zonder daarbij de contour van de weg aan te passen;
- onderhoud, vervanging en herstel van wegen, paden en verhardingen, zonder daarbij de contour aan te passen;
- onderhoud, vervanging en herstel van spoorwegen, zonder daarbij de contour aan te passen;
- onderhoud en herstel op het airside gedeelte van een vliegveld, zonder daarbij de contour aan te passen;
- onderhoud aan tunnels en viaducten, inclusief het vervangen en herstellen van onderdelen;
- onderhoud aan wegbermen en openbaar groen (maaïen, snoeien etcetera);
- onderhoud aan waterkeringen, inclusief strekdammen, kribben en damwanden;
- onderhoud aan wateren, sloten, kanalen en/of overige vaarwegen zoals het (regulier) baggeren, maaïen en onderhoud van de rivierbedding, onder meer om de vaarweg op diepte te houden;
- onderhoud aan oevers en taluds
- onderhoud aan gebouwen;
- onderhoud aan industriële installaties;
- onderhoud, vervanging en herstel van sluizen en duikers;
- onderhoud, vervanging en herstel van straatmeubilair, verlichting, hekwerken etcetera;
- onderhoud, vervanging en herstel van riolering;
- onderhoud, vervanging en herstel van waterleiding;
- vervanging en herstel van ondergrondse kabels en leidingen;
- onderhoud aan windturbines.

Activiteiten die zijn gericht op het toevoegen van een nieuwe functie of het wijzigen van de huidige functie, zorgen voor een wijziging van de functie en vallen niet onder beheer en onderhoud. Dit geldt ook voor activiteiten waarbij de capaciteit wordt vergroot.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat voor het mogen uitvoeren van beheer en onderhoud mogelijk kerwijs nog andere toestemmingen benodigd zijn. Hierbij kan worden gedacht aan een omgevingsvergunning voor een flora- of fauna-activiteit of een gemeentelijke toestemming. Deze beleidsregel ziet uitsluitend toe op de omgevingsvergunningsplicht voor een Natura 2000-activiteit.