

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:2894
Datum uitspraak	25 oktober 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 juni 2016 heeft het college op grond van artikel 19a van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) het beheerplan "Engbertsdijksvenen" vastgesteld voor het deel waarvoor het college het bevoegd gezag is. Bij besluit van 24 juni 2016 heeft de staatssecretaris op grond van artikel 19b van de Nbw 1998 het beheerplan "Engbertsdijksvenen" vastgesteld.

Volledige tekst

201605926/1/R2.

Datum uitspraak: 25 oktober 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats],
3. [appellante sub 3], gevestigd te [plaats],
4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], beiden wonend te [woonplaats],
5. [appellante sub 5], gevestigd te [plaats],
6. [appellante sub 6], gevestigd te [plaats],

en

de staatssecretaris van Economische Zaken en het college van gedeputeerde staten van Overijssel,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 14 juni 2016 heeft het college op grond van artikel 19a van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) het beheerplan "Engbertsdijksvenen" vastgesteld voor het deel waarvoor het college het bevoegd gezag is. Bij besluit van 24 juni 2016 heeft de staatssecretaris op grond van artikel 19b van de Nbw 1998 het beheerplan "Engbertsdijksvenen" vastgesteld.

Tegen het beheerplan hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2] [appellante sub 3], [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellante sub 5] en [appellante sub 6] beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 juli 2017, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. H. Zeilmaker, advocaat te Nijmegen, en dr. M.W. ter Steege, [appellante sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. L. Boerema, [appellante sub 3], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. L. Boerema, voornoemd, [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], bij monde van [appellant sub 4A], bijgestaan door [gemachtigde], [appellante sub 6], vertegenwoordigd door [gemachtigde], de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. H.D. Strookman en ir. S.L.M. den Held, en het college, vertegenwoordigd door mr. H. Hams en J. Huffmeijer, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) het onderzoek heropend teneinde partijen in staat te stellen alsnog kennis te kunnen nemen van een stuk dat de staatssecretaris op verzoek van de Afdeling heeft ingediend.

[appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellante sub 3] en de staatssecretaris hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak nogmaals ter zitting behandeld op 5 oktober 2017, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. J.W.M. Hagelaars, advocaat te Nijmegen, en door dr. R.L.J. Nieuwkamer, [appellante sub 2], bij monde van [gemachtigde] en bijgestaan door mr. J.W.M. Hagelaars, voornoemd, en dr. R.L.J. Nieuwkamer, voornoemd, de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. H.D. Strookman, en het college, vertegenwoordigd door T. de Meij en H. Hams, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking getreden en is de Nbw 1998 ingetrokken. Omdat het bestreden besluit is genomen voor 1 januari 2017 volgt uit artikel 9.10 van de Wnb dat dit geschil moet worden beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht.

2. Het door de staatssecretaris en het college (hierna tezamen: verweerders) op grond van de artikelen 19a en 19b van de Nbw 1998 vastgestelde beheerplan "Engbertsdijksvenen" heeft betrekking op het gelijknamige Natura 2000-gebied. Het gebied is zowel krachtens de Vogel- als de Habitatrichtlijn aangewezen als Natura 2000-gebied. In het beheerplan is opgenomen welke maatregelen het bevoegd gezag wil treffen om de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied te bereiken.

3. Appellanten hebben bezwaren tegen het beheerplan. Appellanten verrichten verschillende activiteiten op gronden in en rond het gebied waarop het beheerplan betrekking heeft. [appellant sub 1] is eigenaar van een landgoed, waarop onder meer agrarische en recreatieve activiteiten plaatsvinden. [appellante sub 2] en [appellante sub 3] exploiteren agrarische bedrijven. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] jagen in het gebied. [appellante sub 5] en [appellante sub 6] exploiteren agrarische bedrijven in de omgeving van het gebied.

4. In de door partijen ingediende stukken en ter zitting is uitgebreid gesproken over de wijze waarop het beheerplan is vormgegeven. Ook zijn standpunten uitgewisseld over de vraag in hoeverre beroep kan worden ingesteld tegen het beheerplan. De wet kent in artikel 39, tweede lid, van de Nbw 1998 een beperking van de mogelijkheid beroep in te stellen tegen een beheerplan. Een beroep tegen de vaststelling van een beheerplan kan uitsluitend betrekking hebben op de beschrijvingen van handelingen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling(en) voor een gegeven Natura 2000-gebied niet in gevaar brengen, en de daarbij aangegeven voorwaarden en beperkingen, als daarvan sprake is. De Afdeling is niet bevoegd kennis te nemen van beroepen of beroepsgronden die gericht zijn tegen andere onderdelen van het beheerplan.

De Afdeling ziet gelet op het voorgaande aanleiding te beginnen met enkele overwegingen over de inhoud van het beheerplan en over de vraag tegen welke onderdelen van het beheerplan appellanten wel en niet in beroep kunnen opkomen. Daarna zal de Afdeling aandacht besteden aan de ontvankelijkheid van de beroepen en ingaan op specifiekere onderdelen van het beheerplan. De Afdeling zal de beroepen zoveel mogelijk per onderwerp gezamenlijk bespreken.

Wettelijk kader

5. Artikel 19a, eerste lid, van de Nbw 1998 luidt:

"Gedeputeerde staten stellen, na overleg met de eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden, voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een op grond van artikel 12, derde lid, voorlopig aangewezen gebied een beheerplan vast waarin met inachtneming van de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden en op welke wijze. Tevens kan het beheerplan beschrijven welke handelingen en ontwikkelingen in het gebied en daarbuiten, in voorkomend geval onder nader in het beheerplan aangegeven voorwaarden en beperkingen, het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen, mede gelet op de instandhoudingsmaatregelen die worden getroffen. Het beheerplan kan zulks ook doen ten aanzien van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën projecten en andere handelingen van nationaal belang in het gebied en daarbuiten."

Artikel 19b, eerste lid, luidt:

"In afwijking van het bepaalde in artikel 19a wordt een beheerplan als bedoeld in dat artikel, voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied dat voorlopig is aangewezen als bedoeld in artikel 12, derde lid, dat geheel of ten dele wordt beheerd door of onder verantwoordelijkheid valt van Onze Minister of één van Onze andere Ministers, voor

het geheel onderscheidenlijk het betreffende gedeelte vastgesteld door Onze Minister of door Onze andere Minister in overeenstemming met Onze Minister, en voor zover nodig na overleg met betrokken eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden."

Artikel 19d, eerste lid, luidt:

"Het is verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten of, ten aanzien van projecten of andere handelingen als bedoeld in het vijfde lid, van Onze Minister, projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten."

Het tweede lid luidt:

"Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op het realiseren van projecten of het verrichten van andere handelingen, waaronder bestaand gebruik, alsmede de wijzigingen daarvan, overeenkomstig een beheerplan als bedoeld in de artikelen 19a of 19b."

Het derde lid luidt:

"Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op bestaand gebruik, behoudens indien dat gebruik een project is dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied."

Artikel 39, tweede lid, luidt:

"Een beroep tegen de vaststelling van een beheerplan als bedoeld in artikel 19a heeft uitsluitend betrekking op de beschrijvingen van handelingen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen, en de daarbij in voorkomend geval aangegeven voorwaarden en beperkingen."

Het beheerplan - aanleiding en systematiek

6. Om duidelijk te maken wat het beheerplan beoogt te regelen en tegen welke delen van het beheerplan beroep kan worden ingesteld, zal de Afdeling eerst in algemene zin de aanleiding, inhoud en systematiek van het beheerplan toelichten.

6.1. Het gebied "Engbertsdijkswenen" is één van de Natura 2000-gebieden in Europa. Natura 2000-gebieden zijn gebieden die op grond van de Europese Habitatrichtlijn en/of Vogelrichtlijn moeten worden beschermd. In Nederland wordt een aanwijzingsbesluit genomen, waarmee de gebieden als Natura 2000-gebied worden aangewezen. Bij de aanwijzing van een Natura 2000-gebied worden doelstellingen geformuleerd voor de beschermenswaardige habitattypen en (vogel)soorten die in het gebied aanwezig zijn. Zo kan als doelstelling worden

geformuleerd dat een bepaald habitattype moet uitbreiden of dat de kwaliteit daarvan moet worden verbeterd, of dat de populatie van een vogelsoort moet worden behouden. Projecten en andere handelingen die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, zijn op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 verboden, tenzij daarvoor een vergunning wordt verleend. Op deze hoofdregel bestaan voor zover hier relevant twee uitzonderingen: activiteiten die zijn beschreven in een beheerplan en/of kunnen worden aangemerkt als bestaand gebruik zijn op grond van respectievelijk artikel 19d, tweede lid, of artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998 van de vergunningplicht uitgezonderd.

6.2. Na de aanwijzing van een gebied moeten maatregelen worden getroffen om de gestelde doelstellingen te bereiken. In een beheerplan worden die maatregelen beschreven. Het beheerplan kan echter meer elementen bevatten dan een beschrijving van de maatregelen die moeten gaan leiden tot het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied. Artikel 19a van de Nbw 1998 biedt de mogelijkheid projecten en andere handelingen in een beheerplan te beschrijven en die daarmee uit te zonderen van de vergunningplicht uit artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998. Alleen tegen de keuze bepaalde projecten of andere handelingen wel of niet in het beheerplan te beschrijven en daarmee al dan niet vrij te stellen van de vergunningplicht staat beroep open, bepaalt artikel 39, tweede lid, van de Nbw 1998. In de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 39, tweede lid, van de Nbw 1998 (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, blz. 75-76) wordt die bepaling als volgt toegelicht:

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

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

6.3. Het voorgaande betekent dat appellanten geen beroep kunnen instellen tegen de maatregelen die in het beheerplan zijn opgenomen om de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied "Engbertsdijkerven" te bereiken. Dergelijke maatregelen zijn voor het gebied "Engbertsdijkerven" onder meer het inrichten van een hydrologische bufferzone en het aanwijzen van foerageergebieden voor kraanvogels. Voor zover appellanten in algemene zin bezwaren hebben geuit tegen deze maatregelen, kan en mag de Afdeling daarover geen oordeel geven, gelet op het bepaalde in artikel 39, tweede lid, van de Nbw 1998. Wel kunnen appellanten beroep instellen tegen de beschrijving van projecten of andere handelingen die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht, of tegen het ontbreken van een dergelijke

beschrijving van een project of andere handeling die volgens appellanten wel van de vergunningplicht had moeten worden vrijgesteld.

7. Het uitgangspunt van verweerders bij het vaststellen van het beheerplan was dat aan grondgebruikers in en rond het gebied "Engbertsdijksvenen" zoveel mogelijk zekerheid moet worden geboden wanneer het gaat om de vraag voor welke projecten en andere handelingen wel en niet een Nbw-vergunning nodig is. Omdat het praktisch niet mogelijk is alle potentiële activiteiten die grondgebruikers zouden kunnen verrichten, voor het opstellen van een beheerplan te beoordelen, hebben verweerders ervoor gekozen om de activiteiten die al in en rond het gebied plaatsvinden en die knelpunten zouden vormen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied "Engbertsdijksvenen", te inventariseren. Verweerders noemen deze activiteiten de bestaande activiteiten of handelingen. Zij benaderen dit feitelijk en doelen met de term "bestaande activiteiten" niet zonder meer op de uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik uit artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998. Een overzicht van activiteiten die verweerders als bestaand zien, is opgenomen in de tabel in bijlage VIII bij het beheerplan.

8. De bestaande activiteiten als hiervoor bedoeld zijn door verweerders in verschillende categorieën ingedeeld. In de tabel in bijlage VIII is gebruik gemaakt van verschillende kleuren om de onderscheiden categorieën mee aan te duiden. Er is daarnaast een categorie activiteiten die niet in het beheerplan en tabel VIII is beschreven, maar wel vergunningplichtig dan wel vergunningvrij is op grond van de Nbw 1998.

Er is een categorie handelingen die in het beheerplan is beschreven en in bijlage VIII met de kleur groen is aangeduid. Van deze handelingen staat vast dat zij in de huidige vorm en intensiteit geen noemenswaardige negatieve effecten kunnen hebben. Deze zijn vrijgesteld van de vergunningplicht.

Er is een categorie handelingen die in het beheerplan is beschreven en in bijlage VIII met de kleur geel is aangeduid. Deze handelingen zijn in beginsel van de vergunningplicht vrijgesteld, mits aan daaraan verbonden voorwaarden wordt voldaan.

Er is een categorie handelingen die in het beheerplan is beschreven en in bijlage VIII met de kleur rood is aangeduid. Deze handelingen zijn niet van de vergunningplicht vrijgesteld.

Tot slot is er een categorie handelingen die in het beheerplan is beschreven en met een beige kleur is aangeduid (door sommige partijen ook wel roze genoemd). Van deze categorie handelingen is het nog onduidelijk wat de precieze effecten kunnen zijn. Vooralsnog mogen deze activiteiten volgens het beheerplan zonder vergunning worden voortgezet. Dat kan echter veranderen als uit nader onderzoek blijkt dat deze handelingen toch significant negatieve effecten kunnen hebben op het gebied "Engbertsdijksvenen" en de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen, staat in het beheerplan. Met het beheerplan is beoogd deze handelingen vrij te stellen van de vergunningplicht zodat die voorlopig kunnen worden voortgezet, tenzij uit nader onderzoek blijkt van significant negatieve effecten.

De beroepen

Ontvankelijkheid

9. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een plan door een belanghebbende die over het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

[appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] hebben gezamenlijk beroep ingesteld. Alleen [appellant sub 4A] heeft een zienswijze op het ontwerpbeheerplan ingediend. Weliswaar wordt [appellant sub 4B] in de zienswijze genoemd, maar [appellant sub 4B] heeft de zienswijze niet mede ondertekend. Niet is gebleken van een omstandigheid waarom [appellant sub 4B] geen zienswijze kon indienen op het ontwerpbeheerplan.

Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] niet-ontvankelijk voor zover het is ingediend door [appellant sub 4B]. Het beroep wordt in het vervolg van deze uitspraak aangeduid als het beroep van [appellant sub 4].

De beroepsgronden

Gebruik PAS-gebiedsanalyses

10. [appellant sub 1] betoogt dat het beheerplan moet worden vernietigd omdat hierin deels wordt verwezen naar het Programma Aanpak Stikstof (hierna: het PAS) en de gebiedsanalyse van het gebied "Engbertsdijkerven" die ten behoeve van het PAS is gemaakt. Hij meent dat het vanwege de onzekerheid over de toekomst van het PAS onzorgvuldig is in het beheerplan activiteiten niet vrij te stellen van de vergunningplicht vanwege de mogelijke negatieve effecten van die activiteiten, gebaseerd op de PAS-gebiedsanalyse. Het is volgens hem onzorgvuldig om beheermaatregelen voor het gebied één op één over te nemen uit de gebiedsanalyse in het kader van het PAS. In het bijzonder gaat het hem om de hydrologische bufferzone. Als het PAS niet in stand zou blijven, ontvalt daarmee de basis onder de keuze voor de bufferzone in het beheerplan, meent [appellant sub 1].

Deze betogen van [appellant sub 1] richten zich op de beheermaatregelen in algemene zin. Zoals hiervoor onder 6.3 is overwogen, is de Afdeling gelet op het bepaalde in artikel 39 van de Nbw 1998 niet bevoegd daarover te oordelen.

Indeling activiteiten en kwalificatie bestaand gebruik

11. [appellant sub 1] betoogt dat bestaande activiteiten in het beheerplan niet correct zijn opgenomen en dat het beheerplan voor grondgebruikers op dit punt niet duidelijk genoeg is. Hiertoe voert hij aan dat bestaand gebruik op grond van artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998 vergunningvrij is, tenzij dergelijk gebruik significant negatieve gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Ook zijn nieuwe activiteiten vergunningvrij als deze geen significant negatieve effecten kunnen hebben op het Natura 2000-gebied. Het beheerplan heeft volgens [appellant sub 1] onvoldoende oog voor het onderscheid tussen deze categorieën, omdat het beheerplan lijkt uit te gaan van de

veronderstelling dat aan bestaand gebruik voorwaarden kunnen worden verbonden. [appellant sub 1] doelt daarmee op de gebruiksvormen die in de in Bijlage VIII bij het beheerplan opgenomen tabel als "gele" en "beige" activiteiten zijn aangemerkt. In de tabel staat dat de gele activiteiten zonder vergunning mogen worden voortgezet, mits het maatregelenpakket uit het beheerplan wordt uitgevoerd. Beige activiteiten mogen voorlopig worden voortgezet, in ieder geval totdat uit nader onderzoek blijkt dat diensengevolge significant negatieve effecten kunnen optreden voor het Natura 2000-gebied. Die gebruiksvormen hadden als bestaand gebruik dat zonder meer mag worden voortgezet moeten worden gekwalificeerd, aldus [appellant sub 1].

11.1. Voor nieuwe activiteiten die geen significant negatieve effecten op het Natura 2000-gebied kunnen hebben, geldt dat deze activiteiten reeds gelet op artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 niet vergunningplichtig zijn. Artikel 19a van de Nbw 1998 bevat geen verplichting deze activiteiten te beschrijven in een beheerplan. Met het beheerplan is ook niet beoogd enige regeling te treffen voor dergelijke nieuwe activiteiten. Zoals hiervoor onder 7 is overwogen, hebben verweerders met de tabel in bijlage VIII slechts beoogd duidelijkheid te bieden over activiteiten die al plaatsvinden rond het gebied "Engbertsdijkerven" en hebben zij geen uitputtend overzicht willen bieden van alle activiteiten die daar mogelijk in de toekomst nog worden ontplooid.

Gelet op het voorgaande volgt de Afdeling [appellant sub 1] niet in zijn betoog dat in het beheerplan onvoldoende rekening is gehouden met nieuwe activiteiten die rond het gebied "Engbertsdijkerven" zouden kunnen worden ontplooid en vergunningvrij zouden kunnen zijn omdat zij geen significant negatieve effecten kunnen hebben. Het beheerplan is niet reeds daarom rechtsonzeker of anderszins onjuist.

De betogen falen.

11.2. Het betoog van [appellant sub 1] richt zich verder in het bijzonder op die bestaande activiteiten die in de tabel in Bijlage VIII bij het beheerplan als "gele" of "beige" gebruiksvormen zijn aangemerkt. Het beheerplan stelt ten aanzien van de gele gebruiksvormen dat deze slechts onder bepaalde voorwaarden van de vergunningplicht zijn vrijgesteld. Ten aanzien van de beige gebruiksvormen staat daarin dat deze voorlopig van de vergunningplicht zijn vrijgesteld, tenzij uit nader onderzoek blijkt dat deze activiteiten zodanig negatieve effecten kunnen hebben dat het onverantwoord zou zijn deze activiteiten zonder Nbw-vergunning toe te staan. Volgens [appellant sub 1] wordt daarmee miskend dat bestaande activiteiten in beginsel vergunningvrij zijn, gelet op de uitzondering op de vergunningplicht die in artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998 is opgenomen.

11.3. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 20 juli 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2041](#), overweegt de Afdeling het volgende.

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

Deze twee zelfstandige uitzonderingen op de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, bestaan naast elkaar en dienen van elkaar te worden onderscheiden. Dit betekent onder meer dat de omstandigheid dat bepaalde activiteiten in en rond het gebied "Engbertsdijkswenen" kunnen worden aangemerkt als bestaand gebruik, niet tot gevolg heeft dat deze in het beheerplan moeten worden opgenomen als handelingen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen zonder meer niet in gevaar brengen. Weliswaar is dit mogelijk, maar artikel 19a van de Nbw 1998 bevat daartoe geen verplichting. Reeds hierom kan dit betoog geen doel treffen.

Hierbij hecht de Afdeling eraan op te merken dat het voorgaande eveneens inhoudt dat als een bepaalde activiteit in het beheerplan niet op grond van het tweede lid van artikel 19d is uitgezonderd van de vergunningplicht, niet zonder meer de conclusie kan worden getrokken dat die activiteit in beginsel vergunningplichtig is en evenmin dat de uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik in het derde lid van artikel 19d niet van toepassing kan zijn. De vragen of bepaalde activiteiten in beginsel vergunningplichtig zijn ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 en of die vervolgens kunnen worden aangemerkt als bestaand gebruik, kunnen echter in deze procedure over het beheerplan niet aan de orde worden gesteld. Gelet op het voorgaande kon er in het beheerplan voor worden gekozen bepaalde bestaande activiteiten slechts vrij te stellen van de vergunningplicht als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, ook als die activiteiten mogelijk als bestaand gebruik als bedoeld in artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998 kunnen worden aangemerkt.

11.4. De Afdeling ziet echter wel aanleiding nader in te gaan op de activiteiten die zijn ingedeeld in de "beige" categorie. In het beheerplan staat dat deze voorlopig mogen worden voortgezet, in ieder geval totdat uit nader onderzoek blijkt dat dientengevolge significant negatieve gevolgen kunnen optreden voor het Natura 2000-gebied. Naar aanleiding van de betogen van [appellant sub 1] en van andere appellanten ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of deze regeling passend is voor de activiteiten die in het beheerplan in deze categorie zijn ingedeeld, gelet op de belangen van grondgebruikers en -eigenaren in en rond het gebied "Engbertsdijkswenen".

Op dit moment staat indeling van projecten of andere handelingen in de beige categorie niet aan voortzetting daarvan in de weg. Verweerders hebben uiteengezet hiervoor te hebben gekozen om grondgebruikers niet onnodig te belemmeren bij die activiteiten waarover nog een bepaalde mate van onzekerheid bestaat. Volgens het beheerplan en volgens de toelichting van verweerders ter zitting kan het in de toekomst echter zo zijn dat deze activiteiten "van kleur verschieten" naar "rode" activiteiten, die niet zijn vrijgesteld van de vergunningplicht. Ook zou op dat moment - volgens verweerders - gebruik kunnen worden gemaakt van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid. De Afdeling acht deze regeling voor grondgebruikers rechtsonzeker, nu zij hierdoor gedurende de looptijd van het beheerplan zouden kunnen worden geconfronteerd met een veranderende regeling voor activiteiten die zij op hun gronden uitvoeren of willen uitvoeren. Hiermee wordt de grondgebruikers, waaronder appellanten, niet de met het beheerplan beoogde duidelijkheid geboden. Naar het oordeel van de Afdeling verhoudt een tussenvorm tussen vergunningvrij en vergunningplichtig als de beige categorie zich niet goed tot de regeling uit de Nbw 1998, die inhoudt dat activiteiten in een beheerplan wel of niet van de vergunningplicht kunnen worden ontheven.

Het betoog slaagt.

Beschrijvingen handelingen voor instandhoudingsmaatregelen

12. Alle appellanten hebben beroepsgronden naar voren gebracht die in algemene zin betrekking hebben op de in het beheerplan opgenomen beheermaatregelen. Zoals hiervoor onder 6.3 is overwogen, is de Afdeling gelet op het bepaalde in artikel 39 van de Nbw 1998 niet bevoegd daarover te oordelen.

Ter zitting hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] uiteengezet dat hun beroepen zo moeten worden opgevat dat die niet alleen zijn gericht tegen de beheermaatregelen in algemene zin, maar ook tegen de wijze waarop handelingen van het bevoegd gezag in het beheerplan zijn opgenomen. Hiertoe hebben zij aangevoerd dat zij weliswaar geen beroep kunnen instellen tegen de instandhoudingsmaatregelen die in het beheerplan worden genoemd, waaronder de hydrologische bufferzone en de maatregelen voor kraanvogels, maar wel tegen de wijze waarop handelingen ter uitvoering van die maatregelen in het beheerplan zijn opgenomen, bijvoorbeeld handelingen als het dempen van sloten en greppels en het rooien van bos. Zij menen dat het niet zo zou mogen zijn dat die handelingen ter uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen in het beheerplan worden beschreven en daarmee van de vergunningplicht worden uitgezonderd. In dit verband hebben zij erop gewezen dat niet vaststaat dat de instandhoudingsmaatregelen en activiteiten ter uitvoering daarvan daadwerkelijk een positief effect hebben op het gebied "Engbertsdijksvenen" en mogelijk zelfs een negatief effect kunnen hebben. Zeker in dat laatste geval mogen die activiteiten niet op voorhand van de vergunningplicht worden uitgezonderd door ze in het beheerplan te beschrijven, aldus [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3].

12.1. Verweerders hebben het standpunt ingenomen dat het in geen geval mogelijk is in deze procedure beroep in te stellen tegen de beheermaatregelen voor het gebied, ook niet door beroepsgronden aan te voeren tegen de beschrijving van handelingen ter uitvoering van de beheermaatregelen. Blijkens hun toelichtingen ter zitting verschillen de staatssecretaris en het college onderling echter van inzicht over de reden waarom dat zo is. De staatssecretaris heeft gesteld dat de Afdeling ook niet bevoegd is te oordelen over de beheermaatregelen, als beroepsgronden worden aangevoerd over het al dan niet in het beheerplan vrijstellen van de vergunningplicht van handelingen ter uitvoering van die maatregelen. Het college heeft daarentegen uiteengezet dat in zijn optiek in deze procedure in beginsel wel vrijstellingen van de vergunningplicht voor activiteiten ter uitvoering van de beheermaatregelen op grond van artikel 19d, tweede lid, van de Nbw 1998 ter discussie zouden kunnen staan. Beschrijvingen van dergelijke handelingen zijn echter niet in het beheerplan opgenomen, aldus het college, zodat de Afdeling daar ook geen oordeel over kan geven.

12.2. Alvorens te kunnen beoordelen of zij bevoegd is kennis te nemen van beroepsgronden tegen de beschrijving van handelingen ter uitvoering van de beheermaatregelen, gezien artikel 39, tweede lid, van de Nbw 1998, ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of dergelijke beschrijvingen wel in het beheerplan zijn opgenomen. Het college betwist dat. [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] hebben gewezen op bijlage X bij het beheerplan, waarin volgens hen handelingen zijn beschreven ter uitvoering van de beheermaatregelen die daarmee zijn vrijgesteld van de vergunningplicht.

Vast staat dat de activiteiten die het bevoegd gezag zal verrichten ter uitvoering van de beheermaatregelen, nieuwe activiteiten zijn. Zij vinden immers nu nog niet plaats in het gebied en hebben daar in het verleden ook niet plaatsgevonden. Daarom zijn deze activiteiten niet in bijlage VIII bij het beheerplan opgenomen, waarin bestaande activiteiten in en rond het gebied in kaart zijn gebracht. Wel zijn allerhande activiteiten ter uitvoering van de beheermaatregelen genoemd in bijlage X bij het beheerplan. In bijlage X staan activiteiten als het dempen van randsloten, peilverhogingen en onderzoeksopdrachten. Bij elk van deze activiteiten is vermeld welke organisatie daarvoor verantwoordelijk is.

Naar het oordeel van de Afdeling kunnen [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] niet worden gevolgd in hun betogen dat deze handelingen daarmee zijn beschreven in de zin van artikel 19d, tweede lid, van de Nbw 1998. Weliswaar is in de tabel in bijlage X een lijst van handelingen opgenomen, maar blijkens de titel en inhoud van deze tabel is het doel daarvan slechts te verduidelijken welke organisatie voor de uitvoering daarvan verantwoordelijk is. Uit het beheerplan blijkt niet dat met deze tabel is beoogd deze handelingen uit te zonderen van de vergunningplicht met toepassing van artikel 19d, tweede lid, van de Nbw 1998. Ook uit andere delen van het beheerplan kan niet worden opgemaakt dat dat is beoogd. Nu de betogen van [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] ertoe strekken dat de handelingen ter uitvoering van de beheermaatregelen niet in het beheerplan hadden mogen worden beschreven en daarmee van de vergunningplicht hadden mogen worden vrijgesteld, kunnen deze betogen niet slagen, omdat deze feitelijke grondslag missen. De Afdeling merkt op dat het voorgaande niet uitsluit dat bepaalde handelingen ter uitvoering van de beheermaatregelen vergunningplichtig zouden kunnen zijn op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998, of juist vergunningvrij omdat deze geen verslechterende of significant verstorende effecten op het Natura 2000-gebied hebben. De vragen of voor dergelijke handelingen een Nbw-vergunning (thans: een vergunning op grond van de Wnb) nodig is en of die kan worden verleend, kunnen in deze procedure echter niet aan de orde komen.

Hydrologische bufferzone en handelingen van grondgebruikers

13. Het beheerplan voorziet onder meer in het inrichten van een buiten het Natura 2000-gebied gelegen hydrologische bufferzone met een oppervlakte van honderden hectaren. Het primaire doel van de hydrologische bufferzone is het grondwaterpeil in het Natura 2000-gebied te verhogen. In het beheerplan staat dat deze verhoging van het grondwaterpeil het in het Natura 2000-gebied aanwezige hoogveen ten goede zal komen. De benodigde vernatting van het gebied moet worden bereikt door het uitvoeren van in het beheerplan opgenomen maatregelenpakketten, waarin onder andere staat dat sloten en waterlopen moeten worden gedempt en bemesting van gronden binnen de bufferzone moet worden gestopt om eutrofiëring van het hoogveen te voorkomen.

[appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] kunnen zich niet met het beheerplan verenigen voor zover dat voorziet in deze hydrologische bufferzone. Zij verwachten ernstig in het gebruik van hun gronden te worden beperkt, omdat de bufferzone aanleiding was diverse handelingen niet van de vergunningplicht vrij te stellen, zoals bepaalde drainagewerkzaamheden, onttrekking van grondwater voor beregening, bemesting en het drenken van vee. Zij voeren aan dat het nut van het inrichten van de bufferzone niet is aangetoond en zelfs ten koste kan gaan van de reeds aanwezige natuurwaarden. Daarnaast is de bufferzone te groot, zoals volgens hen ook blijkt uit het feit dat de bufferzone

gedurende de voorbereiding van het beheerplan al eens eerder sterk is verkleind. Voorts voeren zij aan dat ook perceelsontwatering die buiten de bufferzone, maar binnen de in het beheerplan genoemde effectafstand van 1.000 meter plaatsvindt, in het beheerplan ten onrechte niet van de vergunningplicht is vrijgesteld. Zij bestrijden dat een bufferzone en een effectafstand van deze omvang noodzakelijk zijn.

13.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de Afdeling niet bevoegd is over deze beroepsgronden van [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] te oordelen, nu artikel 39, tweede lid, van de Nbw 1998 bepaalt dat beroepen tegen een beheerplan geen betrekking kunnen hebben op de instandhoudingsmaatregelen waarin het beheerplan voorziet. Verder stellen verweerders dat de precieze omvang van de bufferzone tijdens de eerste beheerplanperiode nog zal worden gezien aan de hand van de meest recente inzichten. Op dit moment is gekozen voor het aanwijzen van een bufferzone die overeenstemt met het advies van de commissie van deskundigen, dat mede aan het beheerplan ten grondslag is gelegd.

13.2. Van betogen over de wenselijkheid en effectiviteit van de bufferzone als beheermaatregel voor het Natura 2000-gebied mag de Afdeling geen kennis nemen, gelet op het bepaalde in artikel 39, tweede lid, van de Nbw 1998. Wel acht de Afdeling zich bevoegd kennis te nemen van betogen over de begrenzing van de bufferzone en over de effectafstand van 1.000 meter. De reden daarvoor is dat de begrenzing van de bufferzone en de effectafstand direct bepalend is voor de vraag welke activiteiten op een bepaalde locatie van de vergunningplicht zijn vrijgesteld.

[appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] hebben over de begrenzing van de hydrologische bufferzone aangevoerd dat die ook kleiner zou kunnen zijn dan de huidige omvang. Hiertoe hebben zij erop gewezen dat ook bij verweerders nog onzekerheid bestaat over de omvang van de bufferzone. Zij hebben gelijk als zij stellen dat in dit stadium nog enige onzekerheden bestaan rond de precieze omvang van de bufferzone. Dat wordt ook erkend door verweerders. [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] hebben naar het oordeel van de Afdeling echter niet aannemelijk gemaakt dat de onderbouwing van deze begrenzing te beperkt is om het oordeel te rechtvaardigen dat verweerders er niet in redelijkheid voor hebben kunnen kiezen deze begrenzing van de bufferzone aan te houden, ondersteund door het rapport van de commissie van deskundigen. De betogen gericht tegen de begrenzing van de bufferzone falen dan ook.

13.3. Met betrekking tot de effectafstand van 1.000 meter overweegt de Afdeling het volgende. Rond het gebied "Engbertsdijksvenen" moet volgens het beheerplan ook rekening worden gehouden met een effectafstand van perceelsontwatering van 1.000 meter. Binnen deze effectafstand zijn bepaalde activiteiten niet van de vergunningplicht vrijgesteld. De effectafstand is ingegeven door de noodzaak verdroging van het hoogveen in het gebied "Engbertsdijksvenen" te voorkomen. [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] hebben aangevoerd dat deze effectafstand onvoldoende is onderbouwd.

Verweerders hebben voor de onderbouwing van deze effectafstand verwezen naar het onderzoeksrapport "Invloedsafstand perceelsontwatering" van de provincie Overijssel van december 2014. In dit onderzoeksrapport is aan de hand van verschillende gebiedsspecifieke kenmerken een invloedsafstand berekend voor het gebied "Engbertsdijksvenen". Deze bedraagt volgens het onderzoeksrapport 1.000 meter.

13.4. De Afdeling heeft het onderzoek heropend om kennis te kunnen nemen van het onderzoeksrapport, dat abusievelijk niet was overgelegd voorafgaand aan de behandeling van de zaak op de eerste zitting.

[appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] hebben in reactie op het rapport inhoudelijke kritiek naar voren gebracht. Zij menen ten eerste dat de deskundige die het onderzoeksrapport heeft opgesteld, niet onafhankelijk is, omdat deze voor de provincie Overijssel werkt. Voorts betogen zij dat de formule die ten grondslag ligt aan het onderzoeksrapport, niet geschikt is voor toepassing in en rond het gebied "Engbertsdijksvenen". De formule is volgens hen afgeleid voor gebieden die daar sterk van verschillen. De conclusie van het onderzoeksrapport is daarom onbetrouwbaar, aldus [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellante sub 3].

Over de stelling dat het onderzoeksrapport onbetrouwbaar is omdat de opsteller daarvan in dienst is bij de provincie Overijssel, overweegt de Afdeling dat dit laatste niet wil zeggen dat het onderzoeksrapport daarom bij voorbaat onbetrouwbaar is. Weliswaar werkt de opsteller voor de provincie, maar daarmee is niet gezegd dat de opsteller geen deskundigheid heeft op het in deze zaak relevante terrein. Door [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] is ook niet gesteld dat het de opsteller aan deskundigheid zou ontbreken, hoewel zij het oneens zijn met zijn conclusies. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding het onderzoeksrapport reeds hierom buiten beschouwing te laten.

Met betrekking tot de inhoudelijke kritiek die [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] op het onderzoeksrapport hebben geleverd, overweegt de Afdeling het volgende. Aan het onderzoeksrapport ligt een berekening ten grondslag met de zogenoemde formule van Mazure. Toepassing van deze formule kan in een bepaalde categorie gevallen meer inzicht geven in de effecten van perceelsontwatering op een gebied. Volgens appellanten is de situatie in en rond de Engbertsdijksvenen niet zo'n geval. Toepassing van de formule leidt hier niet tot betrouwbare resultaten, menen zij, omdat de gebiedskenmerken van de Engbertsdijksvenen beduidend anders zijn dan die van gebieden waarvan de formule is afgeleid. Zij hebben erop gewezen dat onderzoeksmethoden beschikbaar zijn die betrouwbaarder resultaten genereren, zoals een grondwatermodel, en daarmee wel geschikt zijn om precies te bepalen hoe groot de effectafstand is. Toepassing van een andere onderzoeksmethode zou er volgens appellanten toe kunnen leiden dat de effectafstand kleiner blijkt te zijn, maar het zou ook tot resultaat kunnen hebben dat de effectafstand groter wordt.

Ter zitting hebben verweerders toegelicht dat zij op dit moment bezig zijn met uitgebreider geohydrologisch onderzoek naar het gebied "Engbertsdijksvenen" en de omgeving daarvan. Zij stellen dat dat onderzoek nauwkeuriger resultaten kan opleveren, die meer zijn toegesneden op de specifieke kenmerken van de bodem in en rond de Engbertsdijksvenen. Zij verwachten dat naar aanleiding daarvan de effectafstand zal worden bijgesteld. Nu verweerders zelf erkennen dat de effectafstand van 1.000 meter die in het beheerplan wordt gehanteerd, met onzekerheden is omgeven en nader onderzoek noodzakelijk is, is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en in zoverre in strijd is met artikel 3:2 van de Awb, mede gelet op de grote gevolgen die de effectafstand kan hebben voor de gebruikers van gronden binnen de effectafstand.

14. Meer in het bijzonder gaat het [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] erom dat sommige activiteiten volgens hen ten onrechte niet zijn uitgezonderd van de vergunningplicht om de hydrologische bufferzone te realiseren of afhankelijk zijn gesteld van de aanwezigheid van een bufferzone. [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] wijzen in dit verband op het beheer van en onderhoud aan sloten, greppels en buisdrainage. Dergelijk beheer en onderhoud is alleen vergunningvrij als het drainerend vermogen niet wordt vergroot. Ook zijn dergelijk beheer en onderhoud alleen van de vergunningplicht vrijgesteld als voorwaarden of aanvullende maatregelen worden uitgevoerd, die zijn beschreven in het maatregelenpakket in hoofdstuk 5 van het beheerplan. Daarnaast wijzen zij op de bemesting van de bufferzones en op de mogelijkheid grondwater te onttrekken voor beregening en het drenken van vee. In deze activiteiten worden zij volgens hen te zeer beperkt.

De Afdeling acht zich bevoegd kennis te nemen van deze delen van de beroepen van [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3].

14.1. Met betrekking tot bemesting hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] aangevoerd dat dit ten onrechte is verboden binnen de bufferzone. Uit de als bijlage VIII bij het beheerplan opgenomen tabel blijkt echter dat bestaande bemesting buiten het Natura 2000-gebied als groene activiteit is aangemerkt, dus als een gebruiksvorm waarvan vaststaat dat deze geen noemenswaardige negatieve effecten heeft op de Natura 2000-doelen. De bestaande bemesting is daarmee van de vergunningplicht vrijgesteld. De betogen van [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] missen derhalve in zoverre feitelijke grondslag.

De bemesting is als beige activiteit aangemerkt binnen de 500 meter-contour rond kraanvogelfoerageergebieden vanwege de mogelijke verstoring die landbouwwerktuigen voor de kraanvogels teweeg kunnen brengen. Ten aanzien van het aanmerken van deze activiteit als beige activiteit verwijst de Afdeling naar hetgeen zij daarover onder 11.4 heeft overwogen. De Afdeling zal later in deze uitspraak onder 16 en verder aandacht besteden aan de foerageergebieden en verstoringcontouren voor kraanvogels.

14.2. In bijlage VIII bij het beheerplan staat het volgende over perceelsontwatering.

Het aanleggen, intensiveren of verdiepen van drainagemiddelen (buisdrainage, greppels, sloten) buiten Natura 2000-gebied is binnen 1.000 meter van dat gebied, een gebied dat groter is dan de hydrologische bufferzone, aangemerkt als een rode gebruiksvorm. Daarmee is dit niet van de vergunningplicht vrijgesteld.

Beheer, onderhoud en vervangen van drainagemiddelen waarbij het ontwaterend vermogen gelijk blijft of afneemt buiten het Natura 2000-gebied is als groene activiteit aangemerkt. Daarmee is dit van de vergunningplicht vrijgesteld.

Beheer, onderhoud en vervangen van drainagemiddelen, waarbij het ontwaterend vermogen toeneemt, is tot een afstand van 1.000 meter van het Natura 2000-gebied als rode activiteit aangemerkt en daarmee niet van de vergunningplicht vrijgesteld.

Beheer en onderhoud van sloten, greppels en buisdrainage binnen het Natura 2000-gebied

en de bufferzones is in Bijlage VIII aangemerkt als een gele gebruiksvorm. Deze gebruiksvorm kan volgens het beheerplan leiden tot negatieve effecten, waarvoor voorwaarden of aanvullende maatregelen nodig zijn. In de tabel wordt specifiek voor deze categorie verwezen naar het maatregelenpakket dat is opgenomen in hoofdstuk 5 van het beheerplan.

Bijlage VIII maakt verder onderscheid tussen op grond van de Waterwet vergunningplichtige grondwateronttrekkingen en meldingsplichtige onttrekkingen voor beregening, bevoeiing of veedrenking. Beide soorten grondwateronttrekkingen zijn in bijlage VIII aangemerkt als "beige" activiteiten. Bestaande activiteiten in de "beige" categorie kunnen voorlopig worden voortgezet, mits ongewijzigd. Als uit nader onderzoek blijkt dat deze grondwateronttrekkingen significant negatieve effecten kunnen hebben, dan zijn deze volgens bijlage VIII niet langer van de vergunningplicht vrijgesteld of kan van de aanschrijvingsbevoegdheid uit de Nbw 1998 gebruik worden gemaakt. Voor de vergunningplichtige onttrekkingen geldt het voorgaande tot 10.000 meter van het Natura 2000-gebied. Voor de meldingsplichtige onttrekkingen geldt het voorgaande tot 300 meter van het Natura 2000-gebied.

14.3. Volgens [appellant sub 1] en [appellante sub 2] had het beheerplan werkzaamheden aan voorzieningen voor perceelsontwatering van de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 moeten uitzonderen. Dit geldt volgens hen zowel voor de werkzaamheden aan drainagemiddelen in de bufferzone, als voor onderhoud en beheer van drainagemiddelen daarbuiten.

Zoals hiervoor is overwogen, kan de Afdeling gelet op het bepaalde in artikel 39, tweede lid, van de Nbw 1998 niet treden in de beoordeling van de hydrologische bufferzone als instandhoudingsmaatregel. Wel kan de Afdeling de vraag beantwoorden of verweerders er in redelijkheid voor hebben kunnen kiezen beheer en onderhoud van sloten, greppels en buisdrainage binnen de bufferzone en binnen een effectafstand van 1.000 meter tot het Natura 2000-gebied slechts gedeeltelijk van de vergunningplicht vrij te stellen en bepaalde werkzaamheden daarvan niet vrij te stellen.

14.4. Dat er gelet op de hydrologische bufferzone voor is gekozen intensivering van bestaande drainage of nieuwe drainagevoorzieningen niet vrij te stellen van de vergunningplicht op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998, acht de Afdeling op zichzelf niet onredelijk. Aanvullende drainage zou immers afbreuk kunnen doen aan de maatregelen waarmee wordt geprobeerd de kwaliteit van de natuur in het Natura 2000-gebied te verbeteren.

Ten aanzien van bestaande drainagemiddelen overweegt de Afdeling het volgende. Enerzijds staat in de tabel in bijlage VIII dat beheer, onderhoud en vervanging van drainagemiddelen bij een gelijkblijvend of afnemend ontwaterend vermogen buiten het Natura 2000-gebied een groene activiteit is, die van de vergunningplicht is vrijgesteld. Anderzijds staat in de tabel dat beheer en onderhoud van sloten, greppels en buisdrainage in de buiten het Natura 2000-gebied gelegen bufferzone een gele activiteit is, die alleen zonder vergunning kan worden uitgeoefend als wordt voldaan aan het maatregelenpakket uit hoofdstuk 5 van het beheerplan. Onderdeel van dat maatregelenpakket voor hydrologisch herstel is dat alle ontwatering (sloten, greppels en buisdrainage) binnen en langs de begrenzing van de Engbertsdijkerven moet worden verwijderd.

Het uitgangspunt van verweerders bij het vaststellen van het beheerplan was dat aan grondgebruikers in en rond het gebied "Engbertsdijksvenen" zoveel mogelijk zekerheid moet worden geboden wanneer het gaat om de vraag voor welke handelingen wel en niet een Nbw-vergunning nodig is. Zeker in het licht van dat uitgangspunt is het de Afdeling met [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] niet duidelijk hoe de voorgaande onderdelen van de tabel in bijlage VIII zich onderling en tot de hoofdtekst van het beheerplan verhouden. De Afdeling acht het beheerplan daarom in zoverre niet voldoende rechtszeker voor grondgebruikers.

De betogen slagen.

14.5. Verder hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] aangevoerd dat grondwateronttrekkingen voor beregening en voor veedrenking in het beheerplan van de vergunningplicht hadden moeten worden vrijgesteld. In het beheerplan staat over grondwateronttrekkingen meer specifiek dat uit onderzoek van Arcadis blijkt dat significant negatieve effecten van onttrekkingen ten behoeve van beregening, bevoeiing of veedrenking buiten een straal van 300 meter zijn uit te sluiten. Daarom zijn dergelijke grondwateronttrekkingen in het beheerplan aangemerkt als "beige" activiteiten tot een afstand van 300 meter van het Natura 2000-gebied.

Uit het beheerplan en de toelichting van verweerders ter zitting blijkt dat grondwateronttrekkingen mogelijk negatieve gevolgen voor de beschermde hoogvenen zouden kunnen hebben, doordat deze grondwateronttrekkingen de bodem verdrogen en zo de hydrologische bufferzone negatief kunnen beïnvloeden. Vooropgesteld moet worden dat het beheerplan vooralsnog niet in de weg staat aan het voortzetten van bestaande grondwateronttrekkingen. Voor zover verweerders met het beheerplan hebben beoogd dat het in de toekomst zo kan zijn dat deze activiteiten "van kleur verschieten" naar "rode" activiteiten, die niet zijn vrijgesteld van de vergunningplicht, of van de aanschrijvingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt, verwijst de Afdeling naar hetgeen zij hiervoor onder 11.4 heeft overwogen over de beige categorie. De Afdeling acht deze regeling voor grondgebruikers gelet daarop ook te rechtsonzeker voor zover die betrekking heeft op grondwateronttrekkingen.

Eigendom gronden en uitvoering beheermaatregelen

15. Door de appellanten die agrarische activiteiten ontplooiën rond het gebied "Engbertsdijksvenen" en daar eigenaar zijn van gronden is er nog op gewezen dat zij als eigenaren van die gronden medewerking aan het realiseren van de hydrologische bufferzone kunnen weigeren, voor zover daarvoor op hun gronden beheermaatregelen moeten worden getroffen. Zo is onderdeel van de voorgestelde maatregelenpakketten dat bestaande sloten worden gedempt. Als die zich op gronden bevinden die in eigendom zijn bij particuliere grondeigenaren, kan dat niet worden afgedwongen. Appellanten menen dat het beheerplan onzorgvuldig is, omdat verweerders zich hiervan geen rekenschap hebben gegeven.

15.1. De Afdeling overweegt dat uit het beheerplan en uit de toelichting van verweerders ter zitting blijkt dat verweerders zich ervan bewust zijn dat eigenaren van gronden niet zonder meer gedwongen kunnen worden mee te werken aan beheermaatregelen als het dempen van sloten. In het algemeen willen verweerders echter wel onder meer sloten dempen en drainagemiddelen verwijderen op die gronden waarvoor het bevoegd gezag dat kan

beïnvloeden, hetzij omdat het bevoegd gezag zelf eigenaar is, hetzij in overleg met de eigenaar. Daarom overwegen verweerders verwerving van gronden die nodig zijn voor het nemen van maatregelen of die zodanig door maatregelen zullen worden beïnvloed dat landbouwkundig gebruik niet langer mogelijk is. Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het beheerplan niet onzorgvuldig omdat verweerders zich onvoldoende rekenschap hebben gegeven van de bestaande rechten van grondeigenaren.

De betogen falen.

Kraanvogels

16. Volgens [appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en [appellante sub 6] zijn bepaalde handelingen ten onrechte niet vrijgesteld van de vergunningplicht. Het gaat dan om activiteiten die mogelijk kraanvogels verstoren binnen de zeer grotendeels buiten het Natura 2000-gebied gelegen foerageergebieden en binnen bepaalde afstanden tot die foerageergebieden. Deze afstanden zijn op 500 meter dan wel op 1.000 meter van de foerageergebieden gesteld, afhankelijk van de ernst van de mogelijk verstorende effecten van de activiteit in kwestie.

Ter onderbouwing van hun betogen wijzen [appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en [appellante sub 6] erop dat in het aanwijzingsbesluit voor het gebied "Engbertsdijkerven" staat dat het gebied slechts als slaapplek gedurende de trekbewegingen van de kraanvogel wordt gebruikt en dus niet wordt benut voor foerageren. [appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en [appellante sub 6] betogen dat het beheerplan onvoldoende is gemotiveerd, voor zover daarin wordt aangenomen dat in de omgeving van het gebied honderden hectaren foerageergebied moeten worden gehandhaafd en ruime verstoringcontouren in acht moeten worden genomen. Bij het aanwijzen van de foerageergebieden en de bijbehorende verstoringcontouren in het beheerplan is volgens hen ten onrechte uitgegaan van sterk verouderde gegevens over de aanwezigheid van kraanvogels, die geen recht meer doen aan de situatie zoals die was ten tijde van het vaststellen van het beheerplan in 2016. De laatste jaren zijn in het gebied weinig kraanvogels meer aanwezig. Ook is hierbij onvoldoende rekening gehouden met veranderingen in het feitelijk gebruik van de foerageergebieden uit het beheerplan, menen zij. Zo zijn landerijen die in 1990 nog als foerageergebied konden dienen, inmiddels mogelijk in gebruik voor landbouwactiviteiten die foerageren door kraanvogels onmogelijk maken. Tegen deze achtergrond kan volgens [appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en [appellante sub 6] niet worden volgehouden dat activiteiten in en rond de foerageergebieden significant negatieve effecten hebben op de kraanvogels en daarom niet van de vergunningplicht kunnen worden uitgezonderd. Ter vergelijking wijzen zij op het beheerplan voor het volgens hen vergelijkbare Natura 2000-gebied "Strabrechtse Heide & Beuven". Ook dat gebied kan als rustplaats voor kraanvogels op hun trekbewegingen worden benut en is voor de kraanvogel aangewezen, maar daar is geen vergaande bescherming in het beheerplan opgenomen door foerageergebieden aan te wijzen. Tot slot betogen zij nog dat activiteiten in ieder geval van de vergunningplicht hadden kunnen vrijgesteld worden voor die momenten in het jaar waarop geen kraanvogeltrek plaatsvindt en dus geen kraanvogels in en rond het gebied "Engbertsdijkerven" aanwezig zijn.

16.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat in recentere jaren weliswaar niet veel kraanvogels pleisteren in het gebied "Engbertsdijkerven" en daaromheen foerageren, maar

wijzen er wel op dat dit gebied één van de weinige voor kraanvogels geschikte gebieden in Nederland is. In potentie zouden kraanvogels naar Nederland kunnen uitwijken en dan van dit gebied gebruik kunnen maken, bijvoorbeeld als zich in de onder kraanvogels populaire gebieden in Duitsland en Frankrijk calamiteiten zouden voordoen. Als alleen op de laatstgenoemde gebieden zou worden vertrouwd, zou dat de soort erg kwetsbaar maken. Daarom is het van groot belang dat de kraanvogel in het gebied "Engbertsdijksvenen" wordt beschermd, aldus verweerders. De gebiedsbescherming richt zich volgens verweerders uitsluitend op de trekkende kraanvogels, die in de maanden oktober tot en met december en in de maanden februari en maart in het gebied aanwezig kunnen zijn. Buiten die periodes bestaat voor de meeste activiteiten geen noodzaak voor een vergunningplicht, aldus verweerders.

16.2. Het gebied "Engbertsdijksvenen" is onder meer aangewezen als Natura 2000-gebied voor de kraanvogel. Voor de kraanvogel geldt de doelstelling dat de omvang en de kwaliteit van het leefgebied moeten worden behouden. Omdat de aantallen kraanvogels in de monitoringsgebieden niet significant afnemen, geldt geen herstelopgave voor de populatie.

In het beheerplan staat dat het gebied "Engbertsdijksvenen" voor de kraanvogel een geschikte pleisterplaats is om te overnachten en te foerageren op de akkers in de directe omgeving. In het beheerplan wordt over de kraanvogel opgemerkt dat de meeste kraanvogels slechts over Nederland vliegen op hun jaarlijkse trektocht van en naar overwinteringsgebieden. Sinds het ontstaan van grote kraanvogelpleisterplaatsen in Duitsland en Frankrijk komen in Nederland minder kraanvogels aan de grond. Het gebied "Engbertsdijksvenen" is één van de resterende pleisterplaatsen voor kraanvogels in Nederland. Uit waarnemingen blijkt dat kraanvogels vooral in perioden in het voor- en najaar het gebied aandoen.

Ook zijn gegevens opgenomen over de aantallen kraanvogels die zijn geteld in de periode tussen 1980 en 2009. Het huidige areaal maïsakkers biedt volgens het beheerplan een maximale draagkracht voor ongeveer 6500 kraanvogeldagen (de som van het aantal kraanvogels maal het aantal dagen dat de kraanvogels aanwezig zijn). Dat betekent dat ook in het piekjaar 2000 de maximale draagkracht van dat areaal net niet werd bereikt, staat in het beheerplan.

In Bijlage VIII bij het beheerplan is een breed scala aan activiteiten aangemerkt als "beige" activiteiten voor de kraanvogel. Het gaat dan onder meer om maaien en snoeien in het kader van bos- en natuurbeheer, grondbewerkingen, bemesten en bespuiten van landbouwgrond en om diverse vormen van recreatie. Ten aanzien van deze activiteiten wordt in de tabel in Bijlage VIII opgemerkt dat deze mogelijk een (significant) negatief effect kunnen hebben, maar dat onvoldoende informatie beschikbaar is voor een effectbeoordeling. Meer in het bijzonder wordt bij de individuele activiteiten gewezen op de mogelijkheid van verstoring van de kraanvogel en wordt verwezen naar de 500 meter- of 1.000 metercontour en de in het beheerplan opgenomen contourenkaart. Volgens het beheerplan geven de verstoringscontouren aan binnen welke zones activiteiten kunnen leiden tot verstoring van kraanvogels. Op dit moment is onvoldoende duidelijk of activiteiten binnen de contour significant negatieve effecten hebben op de kraanvogel, staat in het beheerplan. In deze beheerplanperiode wordt dit nader onderzocht. Deze onduidelijkheid leidt er voorts toe dat in dit beheerplan geen vrijstelling van de vergunningplicht wordt verleend voor gewijzigde of nieuwe activiteiten binnen de contour die een significant verstorend effect kunnen hebben

op de kraanvogel. Buiten genoemde contouren zijn deze activiteiten niet vergunningplichtig.

16.3. De betogen van [appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en [appellante sub 6] richten zich tegen het feit dat diverse activiteiten niet zijn vrijgesteld van de vergunningplicht, omdat die de kraanvogel zouden kunnen verstoren. Volgens hen is in het beheerplan onvoldoende gemotiveerd waarom dit noodzakelijk is, gelet op de geringe aantallen kraanvogels die van het gebied gebruik maken.

Het gebied "Engbertsdijksvenen" is onder meer aangewezen voor het behoud van de omvang en de kwaliteit van het leefgebied van de kraanvogel. De Afdeling kan in deze procedure niet treden in de beoordeling van de juistheid van de aanwijzing van het gebied "Engbertsdijksvenen" voor de kraanvogel. Zij moet die aanwijzing als uitgangspunt hanteren. De stelling van [appellant sub 1], [appellante sub 5] en [appellante sub 6] dat het gebied niet of nauwelijks meer door de kraanvogel wordt gebruikt, kan dan ook niet leiden tot het door hen gewenste oordeel dat bepaalde handelingen van de vergunningplicht hadden kunnen worden vrijgesteld. Aan de aanwijzing van het gebied voor de kraanvogel en de daaruit voortvloeiende verplichting de kraanvogel te beschermen doet dat immers niet af. Overigens hebben verweerders onweersproken gesteld dat de kraanvogel de laatste jaren weer vaker voorkomt in het gebied.

16.4. Zoals hiervoor is overwogen is in Bijlage VIII bij het beheerplan een breed scala aan activiteiten aangemerkt als "beige" activiteiten. Ten aanzien van deze activiteiten verwijst de Afdeling naar hetgeen zij hiervoor onder 11.4 in algemene zin heeft overwogen over deze categorie. Ook ten aanzien van de door appellanten genoemde activiteiten die voor de kraanvogel in de beige categorie zijn ingedeeld, is de Afdeling van oordeel dat deze regeling te rechtsonzeker is voor grondgebruikers. Ten behoeve van nieuwe besluitvorming door verweerders zal de Afdeling hieronder nog wel ingaan op enkele meer specifieke aspecten van de wijze waarop projecten en andere handelingen die de kraanvogel negatief zouden kunnen beïnvloeden, in het beheerplan zijn beschreven.

16.5. De Afdeling kan niet in de beoordeling treden van de keuze voor het aanwijzen van foerageergebieden als instandhoudingsmaatregel voor de kraanvogel, gelet op het bepaalde in artikel 39, tweede lid, van de Nbw 1998. Wel kan de Afdeling ingaan op de keuze voor de begrenzing van de verstoringcontouren, omdat die keuze rechtstreeks van invloed is op welke handelingen met en zonder vergunning kunnen worden verricht, afhankelijk van de locatie. Ter zitting hebben verweerders nader toegelicht hoe de keuze voor de foerageergebieden tot stand is gekomen. Het gebied "Engbertsdijksvenen" is aangewezen opdat kraanvogels daar kunnen overnachten op hun jaarlijkse trekbewegingen. Naast het overnachten moeten de kraanvogels ook eten. Hun voedsel bevindt zich buiten het gebied. Kraanvogels foerageren in een straal van enkele kilometers rond hun overnachtingsplaats. Verweerders hebben erop gewezen dat gelet op dit gedrag in theorie ook alle gronden binnen die straal van enkele kilometers als verstoringgevoelig foerageergebied hadden kunnen worden aangemerkt in het beheerplan. Dit is echter te belastend voor grondgebruikers, aldus verweerders. Daarom is gekeken naar historische gegevens, waaruit blijkt aan welke foerageerlocaties de kraanvogels in het verleden de voorkeur gaven. Die locaties zijn in het beheerplan als foerageergebied aangewezen. Rond die foerageergebieden gelden verstoringcontouren.

Rond de gebieden waar de kraanvogels foerageren moet volgens het beheerplan een

contour van 500 tot 1.000 meter worden aangehouden, afhankelijk van de ernst van de verstoring van kraanvogels die een bepaalde activiteit met zich kan brengen. Appellanten hebben bestreden dat dergelijke grote afstanden moeten worden aangehouden, omdat hen uit eigen ervaring is gebleken dat de kraanvogels niet zo verstoringgevoelig zijn dat zij pas vanaf 500, dan wel 1.000 meter geen verstoring meer van bepaalde activiteiten ondervinden. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling gebleken welke verstrekende gevolgen de genoemde contouren kunnen hebben voor grondgebruikers, die op grote delen van het gebied rond de "Engbertsdijksvenen" een vergunning moeten aanvragen voor potentieel verstoringgevoelige activiteiten. Verweerders hebben ter zitting erkend dat nauwelijks onderzoeksmateriaal beschikbaar is waarmee kan worden onderbouwd dat de kraanvogel zo verstoringgevoelig is dat verstoring slechts met contouren van 500 of 1.000 meter kan worden voorkomen. De afstand van 1.000 meter is voornamelijk gebaseerd op anekdotiek en incidentele waarnemingen van gedrag van kraanvogels. Naar het oordeel van de Afdeling is de keuze voor deze omvang en begrenzing van de contouren zeker in het licht van de genoemde verstrekende gevolgen niet zorgvuldig tot stand gekomen. De besluiten tot vaststelling van het beheerplan zijn in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

De betogen slagen.

Activiteiten binnen en buiten het trekseizoen

17. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellante sub 3] en [appellant sub 4] menen dat als de verstoring van kraanvogels als een significant effect moet worden aangemerkt, daarvan alleen sprake zou kunnen zijn gedurende de trekperiode van de kraanvogel. In het beheerplan hadden activiteiten als jacht en schadebestrijding, maar ook recreatie en verschillende agrarische activiteiten, alleen gedurende de trekperiode van de kraanvogel niet van de vergunningplicht kunnen worden vrijgesteld, betogen zij. Daarbuiten hadden deze activiteiten volgens hen van de vergunningplicht kunnen worden vrijgesteld zonder daarmee de kraanvogels in gevaar te brengen. Dat deze activiteiten jaarrond niet van de vergunningplicht zijn vrijgesteld is voor grondgebruikers te belastend, aldus [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellante sub 3] en [appellant sub 4].

17.1. Ter zitting hebben verweerders uiteengezet dat het beheerplan zo moet worden gelezen dat activiteiten die alleen verstoringseffecten kunnen hebben als zij tijdens de trekperiodes worden uitgevoerd, alleen gedurende die trekperiode vergunningplichtig blijven. Daarbuiten zijn zij van de vergunningplicht vrijgesteld, aldus verweerders.

17.2. Met het beheerplan is blijkens de toelichting van verweerders bedoeld om zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen aan grondgebruikers. Verweerders hebben uitleg gegeven over hun bedoeling met het beheerplan, maar de voorgaande uitleg en bedoeling van verweerders blijken naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende uit het beheerplan zelf. Daarin staat niet dat mogelijk verstoringseffecten buiten de trekperiodes van de vergunningplicht zijn vrijgesteld, terwijl dat klaarblijkelijk wel de bedoeling van verweerders was. Gelet hierop is het beheerplan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb onzorgvuldig voorbereid. Het betoog slaagt.

Jacht

18. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellante sub 3] en [appellant sub 4] betogen dat

jacht, beheer en schadebestrijding in het beheerplan ten onrechte niet van de vergunningplicht zijn vrijgesteld. Hiertoe voeren [appellant sub 1] en [appellant sub 4] aan dat deze activiteiten als bestaand gebruik kunnen worden gekwalificeerd en daarom van de vergunningplicht zijn vrijgesteld. In het beheerplan is dit volgens hen miskend. Verder betogen [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellante sub 3] en [appellant sub 4] dat ten onrechte niet is toegelicht dat de bestaande jachtactiviteiten zodanige negatieve effecten hebben dat van een negatief significant effect kan worden gesproken en daarom een vergunningplicht noodzakelijk is.

[appellante sub 2], [appellante sub 3] en [appellant sub 4] voegen aan het voorgaande toe dat de kraanvogel juist profiteert van de jacht en het beheer van de wildstand in en rond het gebied. Daartoe wijzen zij erop dat in het gebied onder meer veel overlast wordt ondervonden van wilde zwijnen en vossen, die schade berokkenen aan de gewassen waarvan de kraanvogels leven of de kraanvogels zelf in gevaar brengen.

18.1. In Bijlage VIII bij het beheerplan is jacht hoofdzakelijk opgenomen als "groene" activiteit, een gebruiksvorm waarvan vaststaat dat die geen noemenswaardig negatief effect heeft op de Natura 2000-doelen in de huidige vorm en intensiteit. Specifiek voor de kraanvogel is de jacht aangemerkt als "beige" activiteit, die mogelijk een (significant) negatief effect kan hebben. In het beheerplan zelf wordt hierover opgemerkt dat alleen ten aanzien van de kraanvogel geldt dat mogelijk een verstorend effect kan optreden. Jacht, beheer en schadeactiviteiten blijven vergunningplichtig binnen de kraanvogelcontouren die zijn opgenomen in figuur 4.2 van het beheerplan. Wanneer bij activiteiten sprake is van een grote mate van beïnvloeding (bijvoorbeeld door geluid of beweging) geldt de 1.000 meter-kraanvogelcontour. Buiten de genoemde contouren zijn jacht, beheer en schadeactiviteiten van de vergunningplicht vrijgesteld.

18.2. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen is de activiteit jacht binnen de kraanvogelcontouren volgens het beheerplan niet zonder meer van de vergunningplicht vrijgesteld. Dit geldt gedurende het gehele jaar. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of verweerders hiervoor in redelijkheid hebben kunnen kiezen.

[appellant sub 1] en [appellant sub 4] hebben ten eerste betoogd dat jacht een vorm van bestaand gebruik is, die reeds daarom is vrijgesteld van de vergunningplicht. In het beheerplan is dit volgens hen miskend, nu daarin wordt opgemerkt dat jacht een activiteit is die vergunningplichtig blijft. Ten aanzien van dit betoog verwijst de Afdeling naar hetgeen zij hiervoor onder 11.3 in algemene zin heeft overwogen. Hetgeen daar is overwogen geldt evenzeer voor de activiteit jacht. Dat jacht mogelijk als bestaand gebruik zou kunnen worden aangemerkt, wat daar ook van zij, wil niet noodzakelijkerwijs zeggen dat die activiteit ook in het beheerplan had moeten worden beschreven en daarin op grond van artikel 19d, tweede lid, van de vergunningplicht had moeten worden vrijgesteld.

De betogen falen.

18.3. Ten aanzien van de betogen dat jacht, beheer en schadebestrijding geheel van de vergunningplicht vrij hadden moeten worden gesteld omdat deze activiteiten niet verstorend of zelfs gunstig zijn voor de kraanvogels, overweegt de Afdeling het volgende.

[appellant sub 1] en [appellant sub 4] hebben aangevoerd dat niet is aangetoond dat

jachtactiviteiten zodanige negatieve effecten hebben op kraanvogels dat van een significant effect kan worden gesproken dat het niet vrijstellen van de vergunningplicht rechtvaardigt. In het beheerplan wordt voor de kraanvogel verwezen naar het Profielendocument Vogels. In het Profielendocument wordt onder verwijzing naar vakliteratuur over de kraanvogel opgemerkt dat deze soort extreem gevoelig is voor elke vorm van menselijke verstoring en rust op prijs stelt. Dat verweerders hierin aanleiding hebben gezien om de jacht, die onmiskenbaar tot verstoring van vogels kan leiden, in ieder geval in de trekperioden niet zonder meer van de vergunningplicht uit te zonderen, acht de Afdeling gelet hierop niet onredelijk.

De betogen falen. Dat doet echter niet af aan hetgeen hiervoor onder 17.2 is overwogen, inhoudende dat verweerders blijkens hun toelichting ter zitting hebben bedoeld de jacht buiten de trekperioden wel van de vergunningplicht vrij te stellen, maar dat dit uitgangspunt in het beheerplan zijn weerslag onvoldoende heeft gevonden.

Teeltwisseling

19. [appellante sub 2], [appellante sub 3], [appellante sub 5] en [appellante sub 6] betogen dat teeltwisseling in het beheerplan ten onrechte niet is uitgezonderd van de vergunningplicht om kraanvogels te beschermen. Dit is volgens hen een te vergaande beperking van het gebruik van hun gronden voor agrarische activiteiten. [appellante sub 2], [appellante sub 3], [appellante sub 5] en [appellante sub 6] exploiteren bedrijven die teeltwisseling toepassen, waarbij op een perceel na elkaar verschillende gewassen worden geteeld om bodemziekten te voorkomen. Deze wijze van bedrijfsvoering wordt ernstig beperkt door de verplichting bij elke teeltwisseling een vergunning aan te vragen, aldus [appellante sub 2], [appellante sub 3], [appellante sub 5] en [appellante sub 6]. Deze verplichting is volgens hen onredelijk bezwarend in het licht van het feit dat slechts de teelt van enkele plantensoorten de kraanvogels negatief kan beïnvloeden.

19.1. Met betrekking tot teeltwisseling wordt in het beheerplan het volgende opgemerkt. Ten aanzien van de kraanvogel vindt nader onderzoek plaats naar mogelijk versturende effecten. Teeltwisseling naar gewassen die niet bijdragen aan het foerageergebied van kraanvogels (zowel voedsel als rust in de trekperiode) blijft vergunningplichtig, staat in het beheerplan.

19.2. Ter zitting hebben verweerders toegelicht dat het hen vooral te doen is om teeltwisselingen naar plantensoorten die niet bijdragen aan het welzijn van de kraanvogels, hetzij omdat die soorten niet geschikt zijn als voedsel, hetzij omdat ten behoeve van die plantensoorten ook in de trekperioden van de vogels werkzaamheden plaats moeten vinden, met de versturende effecten van dien. Het is niet de bedoeling geweest agrariërs te verplichten een vergunning aan te vragen voor teeltwisselingen naar gewassen die evenzeer geschikt zijn voor kraanvogels en waarvoor gedurende de trekperioden geen (oogst)werkzaamheden nodig zijn, hebben verweerders ter zitting uiteengezet. Op beperkte schaal is de teelt van gewassen als lelies, die niet geschikt zijn als voedsel voor kraanvogels en tot laat in het jaar werkzaamheden met zich brengen, wel toegestaan, hebben verweerders toegelicht. Dit mag in de optiek van verweerders echter niet op al te veel percelen gaan plaatsvinden.

Met het beheerplan is blijkens de toelichting van verweerders bedoeld om zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen aan grondgebruikers. Verweerders hebben uitleg gegeven over

hun bedoeling met het beheerplan, maar de voorgaande uitleg en bedoeling is volgens de Afdeling op onvoldoende rechtszekere wijze in het beheerplan opgenomen. Het beheerplan geeft geen specificatie van de teeltwisselingen die negatieve effecten op de kraanvogels kunnen hebben, omschrijft niet in welke mate dergelijke teeltwisselingen al dan niet zijn toegestaan, en geeft de belangrijke nuances die verweerders blijkens hun toelichting ter zitting verder hebben willen aanbrengen, naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende weer. Gelet hierop slagen de betogen en zijn de besluiten het beheerplan vast te stellen in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Financiële consequenties beheerplan

20. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellante sub 3] en [appellant sub 4] hebben aandacht gevraagd voor de gevolgen van de in het beheerplan opgenomen beheermaatregelen voor hun (bedrijfs-)activiteiten en financiële positie. Zij hebben erop gewezen dat het mogelijk is dat hun gronden geheel of gedeeltelijk niet meer voor agrarische activiteiten kunnen worden gebruikt ten gevolge van de in het beheerplan opgenomen instandhoudingsmaatregelen. Dienaangaande hebben verweerders ter zitting toegelicht dat inderdaad niet is uitgesloten dat sommige gronden niet langer voor agrarische of andere activiteiten bruikbaar zullen zijn.

De Afdeling kan zich in deze procedure niet uitspreken over de vraag of appellanten schade zullen ondervinden, hoe omvangrijk die schade zal zijn, en of en hoe verweerders die schade zouden moeten vergoeden. Wel hebben verweerders ter zitting toegelicht dat zij onder meer grondruil overwegen om grondgebruikers tegemoet te komen. Ook hebben zij uiteengezet dat aankoop wordt overwogen van die gronden die niet langer voor agrarische activiteiten bruikbaar zijn, waarbij wordt gestreefd naar een volledige vergoeding van de waarde van die gronden.

Conclusie

21. De Afdeling verklaart zich onbevoegd kennis te nemen van de beroepen van appellanten, voor zover die zijn gericht op de keuze voor de hydrologische bufferzone en de foerageergebieden voor kraanvogels als zodanig. Wel acht de Afdeling zich bevoegd kennis te nemen van de beroepen van appellanten, voor zover die zijn gericht op de begrenzing van de bufferzone en van de verstoringscontouren ten behoeve van kraanvogels.

22. De beroepen, voor zover ontvankelijk, zijn gegrond, zodat de bestreden besluiten moeten worden vernietigd voor zover die betrekking hebben op het indelen van beschreven projecten en andere handelingen in de "beige" categorie, de effectafstand van 1.000 meter voor perceelsontwatering, de beschrijving van de activiteiten die dienen voor perceelsontwatering, de begrenzing van de verstoringscontouren rond de foerageergebieden van de kraanvogels, het niet vrijstellen van de vergunningplicht van mogelijk verstorende activiteiten buiten de trekperioden van de kraanvogels en voor zover die zien op het niet vrijstellen van de vergunningplicht en het niet preciezer omschrijven van die vormen van teeltwisseling die geen negatieve effecten kunnen hebben op de kraanvogels.

23. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb verweerders op te dragen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit of nieuwe besluiten te nemen en zal daartoe een termijn stellen. Dat nieuwe besluit moet of die nieuwe

besluiten moeten overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb worden voorbereid.

Proceskosten

24. Verweerders dienen op na te melden wijze in de proceskosten van [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellante sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en [appellante sub 6] te worden veroordeeld.

25. Ten aanzien van de proceskosten van [appellant sub 1] merkt de Afdeling nog het volgende op. [appellant sub 1] heeft gevraagd om vergoeding van de kosten die hij heeft gemaakt voor het laten opstellen van een deskundigenrapport over de effecten van de hydrologische bufferzone door Buro Bakker. Ter onderbouwing hiervan heeft [appellant sub 1] twee facturen overgelegd. Deze facturen dateren echter van 20 november 2015 en van 23 februari 2016, beide ruim voordat het beheerplan was vastgesteld en daartegen beroep kon worden ingesteld. De door [appellant sub 1] opgegeven kosten zijn derhalve niet gemaakt met het oog op de behandeling van een beroep dat ten tijde van het maken daarvan aanhangig was of waarvan toen al zeker was dat het zou worden ingesteld. Deze door [appellant sub 1] opgegeven kosten komen daarom niet voor vergoeding in aanmerking, gelet op het bepaalde in artikel 8:75, eerste lid, van de Awb.

Verder heeft [appellant sub 1] gevraagd om vergoeding van de kosten die hij heeft gemaakt voor het opstellen van een deskundigenrapport ten behoeve van de tweede zitting die in deze zaak heeft plaatsgevonden. Deze kosten komen wel voor vergoeding in aanmerking, zij het dat de Afdeling voor deze deskundige een forfaitaire vergoeding van € 75,00 per uur hanteert.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart zich onbevoegd om van de beroepen kennis te nemen, voor zover die betrekking hebben op de keuze voor de instandhoudingsmaatregelen de hydrologische bufferzone en de foerageergebieden voor kraanvogels als zodanig;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] niet-ontvankelijk voor zover dat is ingediend door [appellant sub 4B];

III. verklaart de beroepen, voor zover ontvankelijk, gegrond;

IV. vernietigt de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Overijssel van 14 juni 2016 en van de staatssecretaris van Economische Zaken van 24 juni 2016, waarbij het beheerplan "Engbertsdijksvenen" is vastgesteld, voor zover die betrekking hebben op:

a. het indelen van beschreven projecten en andere handelingen in de "beige" categorie;

b. de effectafstand van 1.000 meter voor perceelsontwatering;

c. de beschrijving van de activiteiten die dienen voor perceelsontwatering;

d. de begrenzing van de verstoringcontouren rond de foerageergebieden van de kraanvogels;

e. het niet vrijstellen van de vergunningplicht van mogelijk verstorende activiteiten buiten de trekperioden van de kraanvogels;

f. het niet vrijstellen van de vergunningplicht van die vormen van teeltwisseling die geen negatieve effecten kunnen hebben op de kraanvogels en het niet preciezer omschrijven van die vormen van teeltwisseling die geen negatieve effecten kunnen hebben op de kraanvogels;

V. draagt het college van gedeputeerde staten van Overijssel en de staatssecretaris van Economische Zaken op om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming daarvan een nieuw besluit of nieuwe besluiten te nemen;

VI. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Overijssel en de staatssecretaris van Economische Zaken tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

a. € 1890,01 (zegge: achttienhonderdnegentig euro en één cent) voor [appellant sub 1], waarvan een bedrag van € 1237,50 (zegge: twaalfhonderdzevenendertig euro en vijftig cent) is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. € 742,50 (zegge: zevenhonderdtweeënveertig euro en vijftig cent) voor [appellante sub 2], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

c. € 742,50 (zegge: zevenhonderdtweeënveertig euro en vijftig cent) voor [appellante sub 3], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

d. € 52,51 (zegge: tweeënvijftig euro en eenenvijftig cent) voor [appellant sub 4A];

e. € 495,00 (zegge: vierhonderdvijfennegentig euro) voor [appellante sub 5], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

f. € 495,00 (zegge: vierhonderdvijfennegentig euro) voor [appellante sub 6], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Overijssel en de staatssecretaris van Economische Zaken vergoeden:

a. aan [appellant sub 1] en [appellant sub 4A] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) ieder;

b. aan [appellante sub 2], [appellante sub 3], [appellante sub 5] en [appellante sub 6] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) ieder.

Aldus vastgesteld door mr. R.J.J.M. Pans, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. E.A.

Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. G. Klapwijk, griffier.

w.g. Pans w.g. Klapwijk
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 oktober 2017

726.