

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB1777
Datum uitspraak	15 augustus 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 september 2005 (Stcr. 3 oktober 2005, nr. 191) heeft verweerder het op de bij dat besluit behorende kaart aangewezen gebied, bekend onder de naam Polder Zeevang, aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103; hierna: de Vogelrichtlijn).

Volledige tekst

200605732/1.

Datum uitspraak: 15 augustus 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

het college van burgemeester en wethouders van Edam-Volendam, gevestigd te Volendam, appellant,

en

de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2005 (Stcr. 3 oktober 2005, nr. 191) heeft verweerder het op de bij dat besluit behorende kaart aangewezen gebied, bekend onder de naam Polder Zeevang, aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103; hierna: de Vogelrichtlijn).

Bij besluit van 5 juli 2006, verzonden op 10 juli 2006, heeft verweerder het door appellant hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 18 augustus 2006, bij de Raad van State ingekomen op 21 augustus 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 9 november 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellant. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 juni 2007, waar appellant, vertegenwoordigd door A.E.D. Kaagman, ambtenaar van de gemeente Edam-Volendam, bijgestaan door C. Wals, adviseur en R. de Beer, werkzaam bij ecologisch onderzoeks- en adviesbureau Van der Goes en Groot, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. ing. H.D. Strookman, ambtenaar van het ministerie, bijgestaan door drs. E.R. Osieck, zijn verschenen.

Overwegingen

Toetsingskader

2.1. Ingevolge artikel 1 van de Vogelrichtlijn heeft deze richtlijn betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Vogelrichtlijn dienen de Lidstaten alle benodigde maatregelen te nemen om voor alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de Lidstaten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Vogelrichtlijn dienen de Lidstaten voor de leefgebieden van de in bijlage I van de richtlijn genoemde vogelsoorten speciale beschermingsmaatregelen te treffen, met name door het aanwijzen van de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszone (hierna: SBZ).

Ingevolge artikel 4, tweede lid, dienen de Lidstaten soortgelijke maatregelen te nemen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop dienen de Lidstaten zelf bijzondere aandacht te besteden aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan watergebieden van internationale betekenis.

In artikel 4, vierde lid, eerste volzin, is bepaald dat de Lidstaten passende maatregelen nemen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de in het eerste en tweede lid bedoelde beschermingszones te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden verstoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn.

2.1.1. In artikel 3, eerste lid, van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206; hierna: Habitatrichtlijn) is bepaald dat een coherent Europees ecologisch netwerk wordt gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I van deze richtlijn vermelde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen. Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de Lidstaten overeenkomstig de Vogelrichtlijn

aangewezen speciale beschermingszones.

In artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn is bepaald dat de Lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.

In artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn is bepaald dat voor plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. De bevoegde instanties mogen slechts toestemming voor het plan of project geven, nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

In artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn is onder meer bepaald dat indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, de Lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

Ingevolge artikel 7, van de Habitatrichtlijn komen de uit artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, vierde lid, eerste zin, van de Vogelrichtlijn, voor wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een Lidstaat overeenkomstig de Vogelrichtlijn, indien deze datum later valt.

2.1.2. Ingevolge artikel 27, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998), zoals dat gold voor de wetwijziging van 1 oktober 2005 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen, wijst de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gebieden aan ter uitvoering van verdragen of andere internationale verplichtingen met betrekking tot natuur- en landschapsbehoud, voor zover die verdragen of verplichtingen zulks met zich brengen. Ingevolge het tweede lid van dat artikel gaat een besluit als bedoeld in het eerste lid vergezeld van een kaart, waarop de begrenzing van het gebied nauwkeurig wordt aangegeven alsmede van een toelichting.

Het standpunt van appellant

2.2. Appellant betoogt dat sprake is van een gebrekkige en onzorgvuldige voorbereiding van het bestreden besluit, nu geen vooroverleg heeft plaatsgevonden, de zienswijzen ten onrechte niet zijn betrokken bij het besluit en daarop te laat is gereageerd en appellant te laat is gehoord. Voorts is het besluit in strijd met artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), omdat uit het besluit niet blijkt dat verweerder de gegevens van SOVON Vogelonderzoek Nederland (hierna: Sovon) waarop het besluit is gebaseerd, heeft getoetst en beoordeeld.

Voorts heeft appellant algemene bezwaren aangevoerd tegen het aanwijzingsbesluit voor zover het betreft de bij dit besluit gehanteerde selectie- en begrenzingscriteria en het

ontbreken van nadeelcompensatie.

Ten slotte heeft appellant bezwaren aangevoerd die specifiek het gebied Polder Zeevang betreffen. Hij stelt dat verweerder ten onrechte niet heeft onderzocht of de SBZ niet kleiner kan worden vastgesteld zonder dat de ornithologische belangen worden geschaad. Volgens appellant bestaat deze mogelijkheid nu in het telgebied NH 4530 minder vogels geregeld voorkomen dan de vereiste 1 % dan wel 0,1 %. Voorts is bedoeld telgebied niet het meest geschikt voor aanwijzing, gelet op de ligging in de directe nabijheid van een industrieterrein en de aanwezigheid van voldoende voedselgebieden in de omliggende gebieden. Tevens is onduidelijk waarom de provinciale weg N247 niet buiten de aanwijzing is gebleven, omdat in andere aanwijzingsbesluiten bestaande bebouwing en verhardingen geen deel uitmaken van de SBZ. Een aanpassing van de begrenzing heeft volgens appellant als belangrijk voordeel dat de ontwikkelingen op het bestaande industriegebied, alsmede de uitbreidingsplannen daarvoor, niet worden gehinderd.

Het standpunt van verweerder

2.3. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het telgebied NH 4530 op juiste gronden bij de aanwijzing is betrokken. Hij betoogt daartoe dat de procedure op een zorgvuldige manier heeft plaatsgevonden. Voorts betoogt hij dat dit gebied behoort tot de biotoop van kwalificerende en met name andere van belang zijnde vogels, zoals de kleine zwaan, de kolgans en de brandgans, en met de rest van de aangewezen gronden een landschapsecologische eenheid vormt. Een zone van 100 meter rondom bestaande bebouwingen en verhardingen, die reeds buiten de SBZ vallen, acht verweerder niet nodig.

Verweerder stelt dat de berekeningen die appellant heeft uitgevoerd door het combineren van tabel 1 en tabel 3 van het informatierapport 2005/11 van Sovon niet op die manier kunnen worden uitgevoerd, nu deze tabellen onvergelijkbare grootheden bevatten. Tabel 1 geeft namelijk het gemiddelde van de seizoensmaxima weer (verweerders uitgangspunt voor begrenzing en selectie), terwijl de percentages van tabel 3 zijn gebaseerd op de seizoenstotalen en dus geen seizoensmaximum maar een gemiddelde voor een heel seizoen weergeven.

Vaststelling van de feiten

2.4. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.4.1. Het gebied Polder Zeevang ligt in de provincie Noord-Holland en behoort tot het grondgebied van de gemeenten Edam-Volendam en Zeevang. Het gebied bestaat uit natte graslanden en zoete wateren en beslaat een oppervlakte van ongeveer 1.862 hectare. Een belangrijk deel van het gebied is in eigendom en beheer bij Staatsbosbeheer.

2.4.2. In het Sovon-informatierapport 2005/11 betreffende de Vogelkundige waarden van Polder Zeevang 1998-2004 in het kader van de EG-Vogelrichtlijn is vermeld, dat de smient de 1 %-drempel voor aanwijzing van een gebied als SBZ overschrijdt en dat deze drempel sinds het seizoen 1997/1998 jaarlijks in toenemende mate wordt overschreden. Het gemiddelde seizoensmaximum betreffende de smient bedraagt 2,34 maal bedoelde drempel. Alle andere beschouwde watervogelsoorten, waaronder de soorten kleine zwaan, kolgans en brandgans, overschrijden de 0,1 %-drempel voor begrenziingssoorten.

Op de kaarten betreffende de concentraties van de verschillende vogelsoorten in het gebied, behorende bij voornoemd rapport, is weergegeven dat in het telgebied NH 4530 de begrenziingssoorten kleine zwaan, kolgans en brandgans voorkomen.

Het oordeel van de Afdeling

2.5. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is niet gebleken dat sprake is van een gebrekkige en onzorgvuldige voorbereiding van het bestreden besluit. Daartoe overweegt de Afdeling dat verweerder op grond van de Nbw 1998 niet is gehouden tot vooroverleg met appelland. Voorts heeft verweerder appelland in de gelegenheid gesteld om een reactie in te dienen op het voornemen om Polder Zeevang aan te wijzen als SBZ, van welke gelegenheid appelland door middel van het indienen van een zienswijze gebruik heeft gemaakt.

Verweerder heeft hiermee voldaan aan de plicht als bedoeld in artikel 28 van de Nbw 1998 om appelland alvorens over te gaan tot een aanwijzing als bedoeld in artikel 27, eerste lid, van de Nbw 1998 te horen. Blijkens de stukken heeft verweerder de zienswijze van appelland bij de besluitvorming betrokken. Anders dan appelland veronderstelt, heeft de hoorzitting van 11 januari 2005 plaatsgevonden in het kader van het onder meer door hem ingediende bezwaar tegen de aanwijzing van de Polder Zeevang als SBZ. Niet is gebleken dat deze hoorzitting in het kader van de bezwaarprocedure niet tijdig heeft plaatsgevonden.

2.6. Het bezwaar van appelland dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3:9 van de Awb slaagt niet, nu Sovon niet is aan te merken als adviseur in de zin van artikel 3:5 van de Awb, zodat artikel 3:9 van die wet niet van toepassing is.

2.7. Bij uitspraak van 19 maart 2003, no. 200201933/1, heeft de Afdeling beslist over het beroep van de KNJV en anderen en de Gors- en Ambachtsheerlijkheid van Zuid-Beijerland tegen de aanwijzing van het Haringvliet als SBZ in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn. Hierbij is de Afdeling ingegaan op diverse beroepsgronden tegen het aanwijzingsbesluit in het algemeen. Onder de in die procedure aangevoerde beroepsgronden zijn naar het oordeel van de Afdeling tevens de in de voorliggende procedure aangevoerde algemene bezwaren van appelland tegen het aanwijzingsbesluit te vatten. Daarom verwijst de Afdeling naar hetgeen zij in de genoemde uitspraak van 19 maart 2003 heeft overwogen onder het kopje 'Algemene bezwaren tegen de aanwijzing' (overwegingen 2.4. tot en met 2.8.2. in de uitspraak). In aanvulling daarop overweegt dat Afdeling dat appelland thans om schadevergoeding kan verzoeken op grond van artikel 31 van de Nbw 1998, omdat onderhavig besluit gelet op artikel V van de 'Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen' geldt als een besluit als bedoeld in artikel 10a van de Nbw 1998.

2.8. Zoals de Afdeling in voornoemde uitspraak van 19 maart 2003 heeft geoordeeld ziet zij geen aanleiding de methode van begrenzing onredelijk of anderszins onjuist te achten. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting ziet de Afdeling in hetgeen appelland heeft aangevoerd geen aanleiding om wat betreft het door appelland bedoelde deel van het telgebied NH 4530 thans tot een ander oordeel te komen. Slechts ornithologische en daarmee samenhangende landschapsecologische overwegingen mogen bij de begrenzing worden gehanteerd. De biotoopeisen van de desbetreffende vogelsoorten spelen hierbij een grote rol. Bestaande bebouwingen en verhardingen maken geen deel uit van de SBZ.

Blijkens de telgegevens van Sovon is het aantal smienten in de jaren 1998-2004, uitgedrukt als percentage van de biogeografische populatie, 2,34%. Gelet hierop kwalificeert het gebied Polder Zeevang zich voor de aanwijzing als SBZ op grond van de aanwezigheid van tenminste 1% van de biogeografische populatie van de soort smient. De Afdeling stelt voorts op grond van de stukken vast dat de soorten kleine zwaan, kolkans en brandgans in het onderhavige gebied voorkomen in een percentage van de biogeografische populatie van meer dan 0,1%. De biotopen van deze soorten hebben daarom terecht de begrenzing van de SBZ mede

bepaald. Hierbij is van belang dat de begrenzing van een SBZ niet alleen wordt bepaald door de kwalificerende soorten maar ook door de overige zogenoemde begrenzingsoorten. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat de begrenzing in dit geval zodanig beperkt had moeten worden dat een deel van het telgebied NH 4530 niet bij de SBZ zou worden betrokken. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat verweerder onweersproken heeft gesteld dat appellant in zijn berekeningen de telgegevens van Sovon op een onjuiste manier heeft gebruikt.

Voorts zijn de wensen van appellant om een deel van het telgebied NH 4530, gelet op het industrieterrein, niet te betrekken bij de SBZ en om een bufferzone op te nemen rond de provinciale weg de N247, kennelijk ingegeven door - niet-ornithologische - economische belangen. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 19 maart 2003 heeft overwogen, bestaat evenwel geen ruimte om deze belangen te betrekken in de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het bestreden besluit. De mogelijkheid van verdere ontwikkeling en uitbreiding van het bedrijventerrein in de toekomst komt eerst aan de orde bij de concrete toepassing van de voor die activiteiten geldende regelgeving.

2.9. Verweerder heeft met de aanwijzing van Polder Zeevang als SBZ op juiste gronden uitvoering gegeven aan de verplichting die voor Nederland voortvloeit uit artikel 4 van de Vogelrichtlijn. In hetgeen appellant heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is ongegrond.

Proceskostenveroordeling

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. M.G.J. Parkins-de Vin, Voorzitter, en mr. R.H. Lauwaars en mr. K.J.M. Mortelmans, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Vogel-Carprieaux, ambtenaar van Staat.

w.g. Parkins-de Vin w.g. Vogel-Carprieaux
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 augustus 2007

12-458.