

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BP7767
Datum uitspraak	16 maart 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 februari 2009, kenmerk DRZO/2008-002, heeft de minister het gebied Duinen en Lage Land Texel aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van 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: de Habitatrichtlijn), en het besluit van 7 april 2005, kenmerk DRR&R/2005/1065 II, tot aanwijzing van het gebied Duinen Texel als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van 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), gewijzigd.

Volledige tekst

200902443/1/R2.

Datum uitspraak: 16 maart 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (hierna: de Vogelbescherming), gevestigd te Zeist,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Texel,
 3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats], gemeente Texel,
 4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats], gemeente Texel,
 5. [appellant sub 5], wonend te [woonplaats], gemeente Texel,
 6. [appellant sub 6a] en de vennootschap onder firma [appellant sub 6b] (hierna in enkelvoud: [appellant sub 6]), gevestigd te [plaats], gemeente Texel, waarvan de vennoten zijn [vennoot 1] en [vennoot 2], beiden wonend te [woonplaats], gemeente Texel,
- appellanten,

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans: de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie),
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 februari 2009, kenmerk DRZO/2008-002, heeft de minister het gebied Duinen en Lage Land Texel aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van 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: de Habitatrichtlijn), en het besluit van 7 april 2005, kenmerk DRR&R/2005/1065 II, tot aanwijzing van het gebied Duinen Texel als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van 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), gewijzigd.

Tegen dit besluit hebben het college bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 8 april 2009, [appellant sub 3] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 8 april 2009, [appellant sub 5] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 9 april 2009, de Vogelbescherming bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 9 april 2009, [appellant sub 4] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 8 april 2009, en [appellant sub 6] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 9 april 2009, beroep ingesteld. De Vogelbescherming heeft haar beroep aangevuld bij brief van 8 mei 2009.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 3] en [appellant sub 4] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, gevoegd met de zaken 200902378/1/R2, 200902380/1/R2, 200902381/1/R2, 200902398/1/R2, 200902464/1/R2 en 200902466/1/R2, ter zitting behandeld op 30 november 2010 en 1 december 2010, waar [appellant sub 5], en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. ing. H.D. Strookman, werkzaam bij het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting de vereniging Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee (hierna: de Waddenvereniging) en It Fryske Gea, vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

2. Overwegingen

Wettelijk kader

2.1. Ingevolge artikel 10a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) wijst de minister gebieden aan ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Ingevolge het tweede lid van dit artikel bevat een besluit als bedoeld in het eerste lid de instandhoudingsdoelstelling voor het gebied. Tot de instandhoudingsdoelstelling behoren in ieder geval: a. de doelstellingen ten aanzien van de instandhouding van de leefgebieden, voor zover vereist ingevolge de Vogelrichtlijn of b. de doelstellingen ten aanzien van de instandhouding van de natuurlijke habitats of populaties in het wild levende dier- en plantensoorten voor zover vereist ingevolge de Habitatrichtlijn. Ingevolge het derde lid van dit artikel kan de instandhoudingsdoelstelling, bedoeld in het tweede lid, mede betrekking hebben op doelstellingen ten aanzien van het behoud, het herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied, anders dan vereist ingevolge de richtlijnen, bedoeld in het tweede lid. Ingevolge het vierde lid van dit 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.

Ingevolge artikel 19a, eerste lid, eerste volzin, van de Nbw 1998, voor zover thans van belang, stellen gedeputeerde staten na overleg met de eigenaar, gebruiker en andere belanghebbenden, voor het op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied een beheerplan vast waarin met inachtneming van de instandhoudingsdoelstelling 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.

Ingevolge het derde lid van dit artikel behoren tot de inhoud van een beheerplan ten minste:

- a. een beschrijving van de beoogde resultaten met het oog op het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding in het aangewezen gebied mede in samenhang met het bestaande gebruik in dat gebied en, voor zover relevant voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling, daarbuiten;
- b. een overzicht op hoofdlijnen van de in de door het plan bestreken periode noodzakelijke maatregelen met het oog op de onder a. bedoelde resultaten.

2.2. Ingevolge artikel 19f, eerste lid, voor zover hier van belang, maakt de initiatiefnemer voor projecten waarover gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, nemen, en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling voor dat gebied.

2.3. Ingevolge artikel 31, eerste lid, voor zover hier van belang, kent, voor zover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van een besluit, genomen krachtens hoofdstuk III van de Nbw 1998, schade lijdt of zal lijden, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, het orgaan dat dat besluit heeft genomen of geacht wordt te hebben genomen, hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

2.4. Ingevolge artikel 1, aanhef en onderdeel i, van de Habitatrichtlijn wordt de staat van instandhouding van een soort als "gunstig" beschouwd wanneer uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

2.5. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, voor zover van belang, wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk 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.

Het beroep van de Vogelbescherming

2.6. Voor zover de Vogelbescherming zich in het beroepschrift richt tegen de algemene systematiek die door de minister is gehanteerd bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen, verwijst de Afdeling korthedshalve naar hetgeen is overwogen onder 2.10. en verder van de uitspraak van heden in zaak nr. 200902380/1/R2.

Uit die uitspraak volgt dat de minister bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied de landelijke staat van instandhouding van een habitatype of soort als uitgangspunt mag nemen en dat niet zonder meer geldt dat indien een soort of habitatype landelijk in een ongunstige staat van instandhouding verkeert voor ieder gebied dat voor deze soort of dit habitatype is aangewezen een verbeteropgave dient te worden geformuleerd.

Voorts is in die uitspraak geoordeeld dat het streven naar een gunstige staat van instandhouding niet de verplichting met zich brengt om de te formuleren instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied te baseren op het handhaven van populaties van soorten in een omvang zoals die bestonden op het moment waarop uitvoering had moeten zijn gegeven aan de op grond van de Vogelrichtlijn geldende verplichtingen.

Tevens is in die uitspraak geoordeeld dat de wijze waarop de minister bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau het begrip 'haalbaar en betaalbaar' hanteert niet in strijd is met de Vogel- en Habitatrichtlijn.

2.7. Wat betreft het betoog van de Vogelbescherming dat ten onrechte geen termijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstelling is opgenomen in het aanwijzingsbesluit voor de blauwe kiekendief, de velduil en de tapuit, waarvan de populaties sterk afnemen, verwijst de Afdeling naar het overwogene onder 2.14.2., eveneens in de uitspraak van heden in zaak nr. 200902380/1/R2. Hieruit volgt dat de minister heeft kunnen afzien van het verbinden van termijnen aan de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen.

Het beroep van het college

2.8. Het college betoogt dat het duinterrein van ongeveer 6,2 hectare rondom de vuurtoren van Texel bij dit besluit ten onrechte alsnog is aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Hiertoe voert het college aan dat het duinterrein een afgebakende eenheid vormt binnen het overige duingebied. Langs het terrein bevindt zich een weg met aan weerszijden parkeerplaatsen. Voorts is het relatief druk op dit duinterrein. Veel mensen bezoeken het aangrenzende strand, het ter plaatse aanwezige paviljoen of de vuurtoren. Tevens loopt een voetpad dwars door het terrein en staat een aantal woningen op het terrein. Het duinterrein is aangewezen als Habitatrichtlijngebied vanwege het habitatype 'grijze duinen', maar door Staatsbosbeheer is bevestigd dat op het duinterrein geen beschermde vogelsoorten aanwezig zijn, aldus het college. Het bewuste duinterrein alsnog aanwijzen als Vogelrichtlijngebied lijkt dan ook uitsluitend te zijn ingegeven door de wens om de grenzen van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden zoveel mogelijk gelijk te trekken, aldus het college.

2.8.1. De minister stelt zich op het standpunt dat het duinterrein rondom de vuurtoren een integraal onderdeel vormt van het duingebied van Texel. In dit geval is sprake van een ecologische eenheid en op grond hiervan is tot aanwijzing van dit duinterrein overgegaan. De minister stelt zich voorts op het standpunt dat de beleidslijn om de begrenzingen van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden zoveel mogelijk gelijk te trekken, niet in strijd is met het recht en hij verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afdeling van 5 november 2008 in zaak nr.

20082545/1. De omstandigheid dat het druk is in de omgeving van het duinterrein doet daar volgens de minister niet aan af, omdat slechts ecologische criteria een rol mogen spelen bij de aanwijzing en begrenzing van een gebied.

2.8.2. Niet in geschil is dat op het duinterrein rondom de vuurtoren bij De Cocksdorp het kwalificerende habitattype 'vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie' (grijze duinen, H2130) voorkomt. Dat dit duinterrein om deze reden in aanmerking komt voor aanwijzing als Habitatrichtlijngebied wordt door het college niet bestreden.

In het aanwijzingsbesluit is vermeld dat bij aanwijzing van de Habitatrichtlijngebieden de overlappende Vogel- en Habitatrichtlijngebieden worden gecombineerd tot één Natura 2000-gebied. Daarbij wordt ernaar gestreefd de begrenzing van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden zo goed als mogelijk op elkaar af te stemmen. Niet in geschil is dat het onderhavige aanwijzingsbesluit in overeenstemming is met deze beleidslijn.

2.8.3. De Afdeling overweegt dat, gelet op artikel 4 van de Vogelrichtlijn, bij de selectie van gebieden die mogelijk in aanmerking komen voor aanwijzing op grond van de Vogelrichtlijn slechts ornithologische criteria mogen worden gehanteerd. Hierbij verwijst de Afdeling naar de arresten van het Hof in de Lappel Bank-zaak van 11 juli 1996 (C-44/95) en de Santoña-zaak van 2 augustus 1993 (C-355/90) (www.curia.europa.eu).

2.8.4. Voor zover de minister zich op het standpunt stelt dat de Afdeling in de uitspraak over het aanwijzingsbesluit van de Voordelta van 5 november 2008 in zaak nr. 200802545/1 de beleidslijn inzake het zoveel mogelijk gelijktrekken van de begrenzing van Habitat- en Vogelrichtlijngebieden niet onredelijk heeft geacht, overweegt de Afdeling dat dit oordeel niet valt te lezen in overweging 2.4.2 van die uitspraak. In die uitspraak is door de Afdeling slechts beoordeeld of bij de aanwijzing van het Habitatrichtlijngebied Voordelta aan het samenvallen van de zeewaartse begrenzing met het gelijknamige Vogelrichtlijngebied een ecologisch criterium ten grondslag was gelegd door de minister.

Met betrekking tot de beleidslijn inzake het zoveel mogelijk gelijktrekken van de begrenzing van Habitat- en Vogelrichtlijngebieden overweegt de Afdeling dat deze beleidslijn, die uitsluitend is gebaseerd op het enkele feit dat een gebied eveneens is aangewezen als Vogel- of Habitatrichtlijngebied, niet verenigbaar is met het uitgangspunt dat aan de begrenzing van een Natura 2000-gebied uitsluitend ornithologische en ecologische criteria ten grondslag mogen worden gelegd.

Gelet op het voorgaande heeft de minister de uitbreiding van het aangewezen Vogelrichtlijngebied met het duinterrein rondom de vuurtoren niet in redelijkheid kunnen baseren op deze beleidslijn.

2.8.5. Ten aanzien van het standpunt van de minister dat de Afdeling in eerdergenoemde zaak 200802545/1 de begrenzingencriteria die de minister heeft toegepast bij de aanwijzing van gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn heeft aanvaard, neemt niet weg dat de minister in onderhavige zaak onvoldoende heeft gemotiveerd dat aan deze begrenzingencriteria is voldaan.

Voor de begrenzing van Vogelrichtlijngebieden hanteert de minister als beleid, voor zover hier van belang, dat de grenzen van een Vogelrichtlijngebied worden vastgesteld op basis van het gebruik dat de aanwezige Bijlage I-soorten, trekkende watervogels en/of overige trekkende vogels van het desbetreffende gebied maken, waarbij wordt uitgegaan van landschapsecologische eenheden en de biotoopeisen van de desbetreffende vogelsoorten. Bij de begrenzing wordt voorts ook rekening gehouden met het voorkomen van niet-

kwalificerende maar wel in behoorlijke aantallen voorkomende andere Bijlage I-soorten, trekkende watervogels en overige trekvogels. In de uitspraak van 19 maart 2003 in zaak nr. 200201933/1 zag de Afdeling geen aanleiding om deze methode van begrenzing onredelijk of anderszins onjuist te achten.

In onderhavige zaak heeft de minister in het aanwijzingsbesluit noch in het verweerschrift onderbouwd dat het duinterrein rondom de vuurtoren voldoet aan de biotoopeisen van kwalificerende dan wel niet-kwalificerende vogelsoorten als bedoeld in de Vogelrichtlijn. Dit klemmt temeer nu het college stelt dat kwalificerende vogelsoorten in dit duinterrein niet voorkomen. Derhalve is niet inzichtelijk gemaakt door de minister dat de uitbreiding van de begrenzing van het aangewezen Vogelrichtlijngebied met het duinterrein rondom de vuurtoren voldoet aan de hierboven genoemde begrenzingscriteria dan wel anderszins een ornithologisch criterium ten grondslag is gelegd aan deze aanwijzing. Dat het duinterrein een landschapsecologische eenheid vormt met het overige duingebied van Texel is hiertoe onvoldoende, nu dit wat betreft het habitatype 'grijze duinen' (H2130) niet in geschil is en ten aanzien van de ornithologische geschiktheid van het duinterrein voor vogelsoorten niet inzichtelijk is gemaakt.

Gelet op het voorgaande berust het bestreden besluit in zoverre niet op een deugdelijke motivering.

Het beroep van [appellant sub 5]

2.9. [appellant sub 5] betoogt dat zijn percelen gelegen nabij de [locatie sub 5] ten onrechte zijn aangewezen als Habitatrictlijngebied. Hiertoe voert hij aan dat deze aanwijzing wellicht zal leiden tot beperking van de bouwmogelijkheden op zijn percelen.

2.9.1. De minister stelt zich op het standpunt dat bij de vaststelling van de begrenzing slechts ecologische criteria een rol mogen spelen en dat bouwmogelijkheden daar niet onder vallen.

2.9.2. Niet in geschil is dat de percelen van [appellant sub 5] zijn aangewezen ter uitvoering van de Habitatrictlijn. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (thans: Europese Unie) kunnen bij een aanwijzingsbesluit als het onderhavige uitsluitend overwegingen van ecologische aard betrokken worden bij de begrenzing van het gebied. Hierbij mag geen rekening worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden zoals vermeld in artikel 2, derde lid, van de Habitatrictlijn (arrest van het Hof van 7 november 2000, C-371/98, First Corporate Shipping, punten 16 en 25 (www.curia.europa.eu)).

Nu bij de begrenzing van een gebied uitsluitend rekening gehouden dient te worden met ecologische criteria, heeft de minister derhalve terecht eventuele negatieve gevolgen voor de bouwmogelijkheden op de percelen van [appellant sub 5] niet betrokken bij de vaststelling van de begrenzing van het gebied Duinen en Lage Land Texel.

Nu [appellant sub 5] geen redenen van ecologische aard heeft aangevoerd ter onderbouwing van zijn betoog, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de begrenzing van het gebied ter hoogte van zijn percelen onjuist is vastgesteld en dat zijn percelen ten onrechte zijn aanwezen.

Het beroep van [appellant sub 4] en [appellant sub 3]

2.10. [appellant sub 4] en [appellant sub 3] betogen dat bij dit aanwijzingsbesluit de begrenzing van het aangewezen Vogelrichtlijngebied ten onrechte is uitgebreid met het perceel met het kadastrale nummer [...], dat grenst aan de zuidzijde van de Hanenplas.

Tevens betogen zij dat dit perceel ten onrechte is aangewezen als Habitatrichtlijngebied. Hiertoe voeren zij aan dat perceel [...] reeds jarenlang in gebruik is als landbouwgrond en dat dit perceel geen bijzondere natuurwaarden bezit, waardoor dit perceel geen bijdrage kan leveren aan de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

Voorts betoogt [appellant sub 3] dat aanpassing van de begrenzing mogelijk zal leiden tot beperkingen ten aanzien van het agrarische gebruik van zijn percelen die aan de nieuwe begrenzing van het gebied komen te liggen.

2.10.1. De minister stelt zich op het standpunt dat het perceel [...] grenst aan de zuidzijde van het beschermd natuurmonument 'Hanenplas' en dat dit perceel is aangewezen om de instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype 'grijze duinen' (H2130) te realiseren. Voorts leidt de aanwijzing van dit perceel volgens de minister tot een verbetering van de samenhang van het gebied.

2.10.2. Zoals hiervoor onder 2.8.3. is overwogen, mogen bij de begrenzing van een Vogelrichtlijngebied slechts ornithologische criteria worden gehanteerd en gelet op het hiervoor overwogene onder 2.9.2., dient bij de begrenzing van een Habitatrichtlijngebied uitsluitend rekening gehouden te worden met ecologische criteria. De minister heeft derhalve bij de vaststelling van de begrenzing terecht eventuele negatieve gevolgen voor de bedrijfsvoering van [appellant sub 3] niet betrokken bij de aanwijzing van het Natura 2000-gebied.

2.10.3. De Afdeling ziet op basis van de overgelegde stukken geen aanleiding om te twijfelen aan de stelling van [appellant sub 4] en [appellant sub 3] dat perceel nr. [...] reeds jarenlang in gebruik is voor landbouwdoeleinden en dat als gevolg hiervan dit perceel in de bestaande situatie geen noemenswaardige natuurwaarden bezit. Ten aanzien van de aanwijzing van perceel [...] als Natura 2000-gebied, overweegt de Afdeling als volgt.

Wat betreft de uitbreiding van het aangewezen Vogelrichtlijngebied met perceel [...], overweegt de Afdeling dat de minister niet heeft gemotiveerd welk ornithologisch criterium hieraan ten grondslag is gelegd. Voor zover dit uitsluitend is ingegeven vanuit het streven om de begrenzing van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden zo goed als mogelijk op elkaar af te stemmen, verwijst de Afdeling naar hetgeen hiervoor onder 2.8.4. is overwogen.

Wat betreft de aanwijzing als Habitatrichtlijngebied, volgt de Afdeling de minister niet in zijn standpunt dat aanwijzing van perceel [...] noodzakelijk is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype 'grijze duinen' (H2130). Weliswaar is in het aanwijzingsbesluit als instandhoudingsdoelstelling geformuleerd dat wordt gestreefd naar een uitbreiding van de oppervlakte en verbetering van de kwaliteit van dit habitatype, maar in de toelichting bij deze instandhoudingsdoelstelling is geen nadere invulling gegeven aan deze instandhoudingsdoelstelling door een concrete oppervlakte aan hectares te vermelden. Bovendien is in het aanwijzingsbesluit reeds voorzien in uitbreiding van dit habitatype, onder andere op gronden die in eigendom zijn bij Staatsbosbeheer. Dat de aanwijzing van perceel [...] - dat een relatief kleine oppervlakte heeft - noodzakelijk is voor realisering van de instandhoudingsdoelstelling is ook niet zonder meer begrijpelijk vanwege het feit dat in het ontwerp-aanwijzingsbesluit nog is vermeld dat voor het habitatype 'grijze duinen' (H2130) zal worden gestreefd naar een uitbreiding van 58 hectare en dat in het bestreden besluit is vermeld dat de uitbreiding van het aangewezen gebied voor dit habitatype is beperkt tot 17 hectare.

Met betrekking tot het standpunt van de minister dat [appellant sub 4] onvoldoende heeft onderbouwd dat de instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype 'grijze duinen' (H2130)

ook kan worden verwezenlijkt zonder de aanwijzing van perceel [...], overweegt de Afdeling dat het in beginsel aan de minister is om de begrenzing van het aangewezen gebied op basis van een ecologisch criterium te motiveren.

Voor zover de minister heeft beoogd de aanwijzing van perceel [...] te motiveren met het ecologische criterium dat de aanwijzing leidt tot een verbetering van de samenhang van het gebied, overweegt de Afdeling dat dit niet draagkrachtig is gemotiveerd in het aanwijzingsbesluit. Hierbij is van belang dat niet inzichtelijk is gemaakt wat het aanwijzingsbesluit voor het bestaande agrarische gebruik betekent alsmede dat slechts twee zijden van perceel [...] aan andere in het aanwijzingsbesluit opgenomen gebiedsdelen grenzen en dit perceel geen verbinding vormt tussen overige gebiedsdelen van het aangewezen gebied.

Gelet op het voorgaande berust het bestreden besluit in zoverre niet op een deugdelijke motivering.

Het beroep van [appellant sub 6]

Onderzoeksgegevens

2.11. [appellant sub 6] betoogt dat het aanwijzingsbesluit is gebaseerd op verouderde gegevens, namelijk op onderzoeksgegevens van Alterra die grotendeels dateren van vóór 1990 en dat de gegevens waarop het besluit is gebaseerd niet ter inzage hebben gelegen.

2.11.1. De minister stelt zich op het standpunt dat gebruik is gemaakt van de meest recente gegevens, uit rapporten waarvan de belangrijkste uit 2006 stammen.

2.11.2. Blijkens het aanwijzingsbesluit is bij de vaststelling hiervan vooral gebruik gemaakt van het Natura 2000 Doelendocument uit juni 2006, dat mede is gebaseerd op het rapport 'Trends van vogels in het Nederlandse Natura 2000 netwerk' uit 2005, opgesteld door SOVON Vogelonderzoek Nederland en het Centraal Bureau voor de Statistiek, en het Natura 2000 Profielendocument van 1 september 2008. Het betoog dat het aanwijzingsbesluit in belangrijke mate zou zijn gebaseerd op achterhaalde gegevens van Alterra van vóór 1990, mist dan ook feitelijke grondslag en anders dan [appellant sub 6] betoogt hebben deze rapporten met het aanwijzingsbesluit ter inzage gelegen.

Aanwijzing De Zandkes

2.12. [appellant sub 6] betoogt dat het gebied De Zandkes bij het bestreden besluit ten onrechte alsnog is aangewezen als Vogelrichtlijngebied en tevens ten onrechte is aangewezen als Habitatrichtlijngebied. Gelet op de zogenoemde 'externe werking' als gevolg van deze aanwijzing, heeft dit mogelijk negatieve gevolgen voor zijn bedrijfsvoering. [appellant sub 6] stelt de minister dan ook aansprakelijk voor de eventuele bedrijfsschade die uit deze aanwijzing zal voortvloeien.

2.12.1. De Zandkes is bij dit besluit aangewezen als Vogel- en Habitatrichtlijngebied. In het aanwijzingsbesluit is vermeld dat De Zandkes is aangewezen omdat ter plaatse het habitattype 'schorren en zilte graslanden' (H1330B) voorkomt en vanwege het feit dat het een broedplaats is voor de bontbekplevier en de kluut.

2.12.2. Nu [appellant sub 6] geen redenen van ornithologische of ecologische aard heeft aangevoerd ter onderbouwing van zijn betoog, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat De Zandkes ten onrechte is aangewezen.

De Zandkes ligt op ruim 500 meter van het bedrijf van [appellant sub 6]. Voor zover [appellant

sub 6] betoogt dat de aanwijzing van het relatief nabijgelegen De Zandkes als Natura 2000-gebied mogelijk leidt tot bedrijfsschade, overweegt de Afdeling dat artikel 31, eerste lid, van de Nbw 1998, een regeling bevat voor vergoeding van door belanghebbenden geleden schade als gevolg van een besluit genomen krachtens hoofdstuk III van die wet. Artikel 10a maakt deel uit van dat hoofdstuk, zodat eventuele schade als gevolg van het bestreden besluit valt onder het bereik van de in artikel 31 opgenomen schadevergoedingsregeling. Vergoeding van schade kan in onderhavige procedure echter niet aan de orde worden gesteld.

Onterechte aanwijzing

2.13. Ten slotte is volgens [appellant sub 6] het gebied aangewezen voor meer habitattypen en soorten dan verplicht is op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

2.13.1. De minister stelt zich op het standpunt dat niet meer soorten en habitattypen zijn opgenomen in het aanwijzingsbesluit dan is voorgeschreven op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

2.13.2. De Afdeling ziet in het niet nader onderbouwde betoog van [appellant sub 6] geen aanleiding voor het oordeel dat in dit aanwijzingsbesluit meer habitattypen en habitatsoorten zijn aangewezen dan waartoe de Vogel- en Habitatrichtlijn verplichten.

Voor zover [appellant sub 6] betoogt dat Duinen en Lage Land Texel ten onrechte is aangewezen voor de habitattypen 'soortenrijke heischrale graslanden op arme bodems van berggebieden' (H6230) en 'duinblauwgrasland' (H6410) alsmede voor de gevlekte witsnuitlibel (H1042), stelt de Afdeling vast dat deze in het ontwerp-aanwijzingsbesluit waren opgenomen, maar dat deze voorgenomen aanwijzingen in het definitieve aanwijzingsbesluit zijn komen te vervallen. Derhalve mist het beroep in zoverre feitelijke grondslag.

Conclusie

2.14. Gelet op het overwogene onder 2.8.5. en 2.10.3. geeft hetgeen het college, [appellant sub 4] en [appellant sub 3] hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover daarbij het duinterrein rondom de vuurtoren alsnog als Vogelrichtlijngebied is aangewezen en perceel [...] als Vogel- en Habitatrichtlijngebied is aangewezen, wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht dient te worden vernietigd.

In hetgeen de Vogelbescherming, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is voorbereid of vastgesteld in strijd met het recht. De beroepen zijn ongegrond.

Proceskosten

2.15. Ten aanzien van de Vogelbescherming, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding. Ten aanzien van het college, [appellant sub 4] en [appellant sub 3] is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Texel, [appellant sub 3] en [appellant sub 4] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 26 februari 2009, kenmerk DRZO/2008-002, voor zover daarbij:

a. het duinterrein rondom de vuurtoren op Texel is aangewezen als Vogelrichtlijngebied zoals nader aangegeven op kaart A van bijlage A van het besluit; en

b. het perceel op Texel met het kadastrale nummer [...] is aangewezen als Vogel- en Habitatrichtlijngebied zoals nader aangegeven op kaart C van bijlage A van het besluit;

III. verklaart de beroepen van de vereniging Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, [appellant sub 5], en [appellant sub 6] en de vennootschap onder [appellant sub 6] ongegrond;

IV. gelast dat de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 297,00 (zegge: tweehonderdzevenennegentig euro) voor het college van burgemeester en wethouders van Texel, € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) voor [appellant sub 3] en € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) voor [appellant sub 4] vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. G.N. Roes, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, ambtenaar van staat.

w.g. Van Buuren w.g. Vreugdenhil
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 maart 2011

571.