

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BR1453
Datum uitspraak	13 juli 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 september 2009, kenmerk PDN/2009-140, heeft de minister het gebied Groote Peel 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 29 oktober 1986, kenmerk J.4755, tot aanwijzing van het gebied Groote Peel 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

200908107/1/R2.

Datum uitspraak: 13 juli 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Asten,
2. Afdeling Asten van de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie en anderen (hierna in enkelvoud: ZLTO), gevestigd te Asten,
3. [appellanten sub 3], wonend te Asten,
4. [appellante sub 4], gevestigd te Someren,
5. [appellante sub 5], gevestigd te Neerkant, gemeente Deurne,
6. [appellante sub 6], gevestigd te Meijel, gemeente Peel en Maas,

en

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

1. Procesverloop

Bij besluit van 10 september 2009, kenmerk PDN/2009-140, heeft de minister het gebied Groote Peel 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 29 oktober 1986, kenmerk J.4755, tot aanwijzing van het gebied Groote Peel 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 [appellante sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 oktober 2009, ZLTO bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 21 oktober 2009, [appellant sub 3] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 21 oktober 2009, [appellante sub 4] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 oktober 2009, [appellante sub 5] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 oktober 2009, en [appellante sub 6] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 oktober 2009, beroep ingesteld. [appellante sub 1] heeft haar beroep aangevuld bij brief van 19 april 2011.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

De minister heeft zijn zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 mei 2011, waar ZLTO, vertegenwoordigd door mr. M.J.C. Mol, werkzaam bij ZLTO, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. drs. W. van Dijk en drs. E.R. Osieck, beiden werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

Ontvankelijkheid

2.1. De minister stelt zich op het standpunt dat het beroep van [appellante sub 6], voor zover dat is gericht tegen de aanwijzing van een voormalige vuilstortplaats die tegenover zijn agrarische bedrijf ligt, niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, omdat dit onderdeel van het aanwijzingsbesluit door [appellante sub 6] niet is bestreden in zijn zienswijze.

2.1.1. Ingevolge artikel 11, eerste en tweede lid, van de Nbw 1998, gelezen in samenhang met de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), wordt het ontwerp van het te nemen besluit ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen over het ontwerp naar voren worden gebracht.

Ingevolge artikel 39, eerste lid, van de Nbw 1998, gelezen in samenhang met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende slechts beroep worden ingesteld tegen een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied, voor zover dit beroep onderdelen van een aanwijzingsbesluit betreft die de belanghebbende in een tegen het ontwerp-aanwijzingsbesluit naar voren gebrachte zienswijze heeft bestreden.

Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij ter zake geen zienswijze naar voren heeft gebracht.

2.1.2. Het beroep van [appellante sub 6], voor zover dat is gericht tegen de aanwijzing van de desbetreffende voormalige vuilstortplaats, steunt niet op een bij de minister naar voren gebrachte zienswijze.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 maart 2011 in zaak nr. 200902378/1/R2) kan een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied, voor zover het gaat om de toepassing van artikel 6:13 van de Awb, zelfstandige besluitonderdelen bevatten. De Afdeling is van oordeel dat gebiedsdelen van een aangewezen gebied die in geografisch opzicht in voldoende mate van elkaar zijn te onderscheiden dienen te worden aangemerkt als zelfstandige besluitonderdelen.

Nu de desbetreffende voormalige vuilstortplaats zich in geografisch opzicht in voldoende mate onderscheidt van andere omliggende aangewezen gebiedsdelen, moet dit gebiedsdeel worden aangemerkt als een zelfstandig besluitonderdeel. Niet in geschil is dat de aanwijzing van de bewuste voormalige vuilstortplaats als Natura 2000-gebied niet is gewijzigd ten opzichte van het ontwerp-aanwijzingsbesluit. Artikel 6:13 van de Awb staat dan ook in de weg aan de ontvankelijkheid van het beroep voor zover daarin voor het eerst dit besluitonderdeel wordt bestreden. Voorts heeft [appellante sub 6] geen omstandigheden aangevoerd waarom hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij ter zake geen zienswijze naar voren heeft gebracht.

Het beroep van [appellante sub 6], voor zover dat is gericht tegen de aanwijzing als Natura 2000-gebied van de voormalige vuilstortplaats tegenover zijn agrarische bedrijf, is niet-ontvankelijk.

Wettelijk kader

2.2. Ingevolge artikel 10a, eerste lid, van de 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.

2.3. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning van het college van gedeputeerde staten projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling 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.

2.4. 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.

2.5. 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 ZLTO

Habitattype 'Droge Europese heide' (H4030)

2.6. ZLTO betoogt dat onvoldoende is gemotiveerd waarom in afwijking van het ontwerp-aanwijzingsbesluit de Groote Peel alsnog is aangewezen voor het habitattype 'droge heiden' (H4030). Hiertoe voert ZLTO aan dat de oppervlakte van dit habitattype binnen het aangewezen gebied minder dan 2% van het landelijke doel beslaat. Daarnaast komt volgens ZLTO het toevoegen van een instandhoudingsdoelstelling voor dit habitattype in conflict met het realiseren van de instandhoudingsdoelstelling voor het habitattype 'herstellende hoogvenen' (H7120), omdat volgens ZLTO beide habitattypen verschillende grondwaterstanden vereisen.

2.6.1. De minister stelt zich op het standpunt dat de Groote Peel - in afwijking van het

ontwerp-aanwijzingsbesluit - alsnog is aangewezen voor het habitatype 'droge heiden' (H4030), omdat delen van het aangewezen gebied niet geschikt zijn voor hoogveenherstel, waardoor deze niet tot het habitatype 'herstellende hoogvenen' (H7120) kunnen worden gerekend. Het betreft gronden in het oosten en het zuiden van de Groote Peel - op zandruggen in het veenlandschap - waar het habitatype 'droge heiden' (H4030) onder andere over een totale oppervlakte van 150 hectare voorkomt. Dat de relatieve bijdrage van de Groote Peel aan de landelijke doelstelling voor dit habitatype minder dan 2% bedraagt, is volgens de minister geen reden om van de aanwijzing af te zien. In het geval dat een habitatype in dusdanig geringe mate voorkomt - over een oppervlakte van minder dan 100 m² - waardoor sprake is van een verwaarloosbare bijdrage aan de landelijke doelstelling wordt volgens de minister van aanwijzing afgezien. Ook is in het aanwijzingsbesluit voor beide habitattypen rekening gehouden met de verschillende eisen die deze habitattypen stellen aan de grondwaterstand, aldus de minister.

2.6.2. In het aanwijzingsbesluit is als instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype 'droge heiden' (H4030) behoud van de oppervlakte en de kwaliteit van dit habitatype opgenomen. Blijkens het Natura 2000 Doelendocument verkeert dit habitatype momenteel in een zeer ongunstige staat van instandhouding en is op landelijk niveau hiervoor een verbeteropgave geformuleerd.

Door ZLTO wordt niet bestreden dat het habitatype 'droge heiden' voorkomt in de Groote Peel over een totale oppervlakte van 150 hectare. Dat de relatieve bijdrage van de Groote Peel aan de landelijke doelstelling minder dan 2% bedraagt is naar het oordeel van de Afdeling op zichzelf geen reden om niet tot aanwijzing voor dit habitatype over te gaan, aangezien de oppervlakte meer dan de door de minister aangehouden minimumoppervlakte van 100 m² bedraagt en het de Afdeling niet onredelijk voorkomt dat daarom in dit geval geen sprake is van een verwaarloosbare bijdrage. Dit geldt temeer gezien de landelijke ongunstige staat van instandhouding van 'droge heiden' en ook gezien het feit dat dit habitatype van belang is als leefgebied voor de roodborsttapuit, een van de kwalificerende soorten waarvoor de Groote Peel is aangewezen.

Verder is gezien de toelichting op de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitattypen 'droge heiden' en 'herstellende hoogvenen' onderkend dat 'droge heiden' voornamelijk voorkomt op zandruggen in de Groote Peel en 'herstellende hoogvenen' in de gebiedsdelen waar zich veengronden bevinden. Gelet op de verschillen in ligging van beide habitattypen en gezien de verschillen in waterabsorberend vermogen van zand- en veengronden, heeft ZLTO niet aannemelijk gemaakt dat het feit dat beide habitattypen een afwijkend grondwaterpeil vereisen een belemmering zal vormen voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstelling van het habitatype 'droge heiden'.

Gelet op het voorgaande bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid tot aanwijzing van de Groote Peel voor het habitatype 'droge heiden' (H4030) heeft kunnen besluiten.

Externe werking

2.7. ZLTO voert aan dat ten onrechte het hele gebied is aangewezen voor het habitatype 'herstellende hoogvenen', omdat dit habitatype slechts op enkele plaatsen voorkomt. Bij het bepalen van de externe werking zou volgens ZLTO moeten worden uitgegaan van de exacte locaties waar dit habitatype voorkomt en niet van de rand van het aangewezen gebied.

2.7.1. De minister stelt zich op het standpunt dat bij het bepalen van de externe werking van de aanwijzing als Natura 2000-gebied reeds wordt uitgegaan van de plaatsen waar het te

beschermen habitatype daadwerkelijk voorkomt en daarbij niet wordt uitgegaan van de grenzen van het aangewezen gebied.

2.7.2. Met betrekking tot de omvang van de externe werking van een aanwijzingsbesluit heeft de Afdeling eerder overwogen (uitspraak van 5 november 2008 in zaak nr. 200802545/1; www.raadvanstate.nl) dat niet op voorhand in algemene zin kan worden vastgesteld vanaf welke afstand tot het betrokken gebied zich geen gevolgen van betekenis zullen kunnen voordoen en dat terecht is afgezien van kwantificering van de externe werking. Met betrekking tot de omvang van de externe werking van de aanwijzing van de Groote Peel stelt de minister zich dan ook terecht op het standpunt dat de externe werking dient te worden bepaald aan de hand van het feitelijk voorkomen van een kwalificerend habitatype binnen een Natura 2000-gebied. Anders dan ZLTO veronderstelt, geldt voor het bepalen van de mate van externe werking niet als uitgangspunt dat dient te worden uitgegaan van de grens van het aangewezen gebied.

Habitatype 'herstellende hoogvenen' (H7120)

2.8. Voorts betoogt ZLTO dat de toename van het aantal ganzen in het gebied voor een dusdanige vermesting leidt dat dit een negatieve invloed heeft op het herstel van het hoogveen, waardoor volgens ZLTO de instandhoudingsdoelstellingen voor 'herstellende hoogvenen' en de diverse ganzensoorten met elkaar in strijd zijn.

2.8.1. Ten aanzien van de mogelijke vermesting van het gebied door toename van het aantal ganzen stelt de minister zich op het standpunt dat deze problematiek voornamelijk ziet op eutrofiëring van sommige plassen in het gebied die door de ganzen als slaapplek worden gebruikt, maar dat de hoogveengebieden zich elders bevinden. Bovendien vindt afstroming plaats vanuit de hoogveengebieden naar die plassen en niet omgekeerd, zo stelt de minister.

2.8.2. Wat betreft de gestelde toename van de vermesting van de Groote Peel door de toename van het aantal ganzen in het gebied, heeft ZLTO niet aannemelijk gemaakt dat de aanwijzing van het gebied voor de taigarietgans, toendrarietgans en kolgans een belemmering vormt voor verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype 'herstellende hoogvenen' (H7120) in de Groote Peel.

Gevolgen bestaande agrarische bedrijven

2.9. ZLTO betoogt dat het bestaande agrarische gebruik van de gronden rondom het aangewezen gebied in gevaar komt door de aanwijzing van de Groote Peel. Hiertoe voert ZLTO aan dat het (grond)waterpeil zal moeten worden verhoogd om de instandhoudingsdoelstellingen van het aanwijzingsbesluit te kunnen verwezenlijken en dat deze maatregel een negatieve invloed zal hebben op de landbouw in de omgeving. Daarnaast verwacht ZLTO dat het aanwijzingsbesluit - mede gelet op de huidige ammoniakdepositie - ertoe zal leiden dat veel bedrijfsactiviteiten vergunningplichtig zullen worden op grond van de Nbw 1998 en dat dit zal zorgen voor een beperking van de ontwikkeling van deze agrarische bedrijven en hun toekomstperspectief zal schaden. Volgens ZLTO zijn de economische gevolgen van de aanwijzing onvoldoende inzichtelijk gemaakt in het besluit en had naast de ecologische afweging ook een economische paragraaf in het aanwijzingsbesluit moeten worden opgenomen.

2.9.1. De minister stelt zich op het standpunt dat slechts de aanwijzing van het gebied aan de orde is en dat de nadere uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen in tijd, ruimte en omvang pas bij het beheerplan wordt vastgesteld en dit derhalve nu niet ter discussie kan staan. Tevens stelt de minister zich op het standpunt dat bij de aanwijzing van Natura 2000-

gebieden slechts rekening mag worden gehouden met ecologische criteria en dat het besluit derhalve niet onrechtmatig kan zijn omdat geen rekening is gehouden met de economische gevolgen hiervan. Daarom hoeft volgens de minister geen financiële paragraaf aan het besluit te worden toegevoegd.

2.9.2. De Groote Peel is reeds als Vogelrichtlijngebied aangewezen en wordt bij dit besluit tevens aangewezen als Habitatrichtlijngebied.

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 van Justitie van de Europese Gemeenschappen (thans: Europese Unie) 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).

Daarnaast kunnen volgens vaste jurisprudentie van het Hof bij een aanwijzingsbesluit voor een Habitatrichtlijngebied 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 Habitatrichtlijn (arrest van het Hof van 7 november 2000, C-371/98, *First Corporate Shipping*, punten 16 en 25 (www.curia.europa.eu)).

Anders dan ZLTO betoogt, mag bij de selectie en begrenzing van een Natura 2000-gebied derhalve geen rekening worden gehouden met de eventuele gevolgen voor het bestaande gebruik van de omliggende gronden door agrarische bedrijven en hun toekomstperspectief. Mogelijke nadelige gevolgen voor de bedrijfsvoering van omliggende agrarische bedrijven mogen geen reden zijn om van aanwijzing van de Groote Peel af te zien.

Nu economische vereisten geen rol mogen spelen bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat aan het aanwijzingsbesluit een economische dan wel financiële paragraaf had moeten worden toegevoegd.

2.9.3. Wat betreft de mogelijkheden tot voortzetting van het bestaande agrarische gebruik van de gronden rondom de Groote Peel, heeft de minister zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat dit nader zal worden uitgewerkt in het beheerplan, aangezien eerst in het beheerplan een nauwkeuriger vaststelling van de gevolgen van de aanwijzing voor het bestaande gebruik kan plaatsvinden.

2.9.4. Voor zover ZLTO betoogt dat het bestreden besluit leidt tot een vergunningplicht, overweegt de Afdeling dat artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 met zich brengt dat een vergunning op grond van die wet nodig is, indien sprake is van een project dat of andere handeling die, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, 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. Of dat het geval is, en of in voorkomend geval vergunning al dan niet kan worden verleend, kan niet op voorhand in een aanwijzingsbesluit in algemene zin worden vastgesteld, maar zal van geval tot geval dienen te worden bepaald.

Voor zover ZLTO betoogt dat als gevolg van het aanwijzingsbesluit bij de vergunningverlening in het kader van de Nbw 1998 een bufferzone van 2 kilometer zal moeten worden aangehouden, overweegt de Afdeling dat het voorliggende aanwijzingsbesluit niet voorziet in een bufferzone. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraken van 5 november 2008 in zaak nr. 200802546/1 en van 16 maart 2011 in zaak nr. 200902378/1/R2) met betrekking

tot eventuele bufferzones, is een begrenzing waarbij een vaste afstand tot inritten, wegen of bebouwing - in dit geval agrarische bedrijfsbebouwing - wordt aangehouden onverenigbaar met het uitgangspunt dat bij de vaststelling van de begrenzing uitsluitend rekening mag worden gehouden met ecologische en ornithologische criteria, omdat niet in algemene zin ten behoeve van de in het gebied gelegen inritten, wegen of bebouwing kan worden vastgesteld in hoeverre de binnen die afstand gelegen gronden naar ecologische maatstaven al dan niet tot het aan te wijzen gebied moeten worden gerekend.

De beroepen van [appellante sub 4], [appellante sub 5], [appellante sub 6], [appellant sub 3] en [appellante sub 1]

Begrenzing aangewezen gebied

2.10. [appellante sub 4], [appellante sub 5], [appellante sub 6] en [appellant sub 3] betogen dat alle gronden die momenteel in gebruik zijn voor landbouwdoeleinden buiten de begrenzing van het aangewezen gebied dienen te vallen, omdat deze gronden benodigd zijn voor de extensivering van de intensieve veehouderij.

2.10.1. De minister stelt zich op het standpunt dat agrarische terreinen alleen buiten de aanwijzing kunnen worden gehouden als zij geen betekenis hebben voor de natuurwaarden waarvoor een Natura 2000-gebied wordt aangewezen.

2.10.2. Zoals hiervoor onder 2.9.2. is overwogen, mogen bij de begrenzing van een Natura 2000-gebied slechts ornithologische en ecologische criteria worden gehanteerd. Nu door [appellante sub 4], [appellante sub 5], [appellante sub 6] en [appellant sub 3] de ecologische noodzaak om delen van de agrarische gronden die aan de Groote Peel grenzen aan te wijzen niet wordt bestreden, heeft de minister bij de vaststelling van de begrenzing terecht de gronden die in gebruik zijn voor agrarische doeleinden niet uitgezonderd van het aangewezen gebied.

Gevolgen aanwijzingsbesluit onduidelijk

2.11. [appellante sub 4], [appellante sub 5], [appellante sub 6], [appellant sub 3] en [appellante sub 1] voeren aan dat de consequenties voor de omgeving van de aanwijzing van de Groote Peel als Natura 2000-gebied pas duidelijk worden bij de vaststelling van het beheerplan en dat de minister daarom ten onrechte het gebied reeds heeft aangewezen voordat het beheerplan voor de Groote Peel is vastgesteld, omdat dit leidt tot rechtsonzekerheid.

Tevens zal volgens [appellante sub 4], [appellante sub 5], [appellante sub 6] en [appellant sub 3] de aanwijzing van het gebied leiden tot een waardedaling van de omliggende bedrijven en daarom ontbreekt ten onrechte een financiële paragraaf in het aanwijzingsbesluit.

2.11.1. De minister stelt zich op het standpunt dat de systematiek waarbij het aanwijzingsbesluit wordt vastgesteld voorafgaand aan de vaststelling van het beheerplan niet onjuist is.

2.11.2. Zoals de Afdeling reeds heeft overwogen bij uitspraak van 5 november 2008 (zaak nr. [200802545/1](#)) volgt noch uit artikel 19a van de Nbw 1998 noch uit enige andere wettelijke bepaling dat het aanwijzingsbesluit en het beheerplan voor een gebied gelijktijdig moeten worden vastgesteld. Dat een nauwkeuriger vaststelling van de gevolgen van de aanwijzing eerst kan plaatsvinden na totstandkoming van het beheerplan vloeit daaruit voort dat, naar volgt uit de aangehaalde bepaling, eerst in het beheerplan de concreet te nemen instandhoudingsmaatregelen worden vastgelegd. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister in redelijkheid reeds voor de totstandkoming van het beheerplan kunnen overgaan

tot aanwijzing van het onderhavige gebied. Daarbij betreft de Afdeling dat, zoals de minister terecht heeft gesteld, uit artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn voor Nederland de verplichting voortvloeit om de gebieden die tot gebied van communautair belang zijn verklaard zo spoedig mogelijk als speciale beschermingszone aan te wijzen en de prioriteiten voor het betrokken gebied vast te stellen.

Ten aanzien van het ontbreken van een financiële paragraaf in het aanwijzingsbesluit verwijst de Afdeling naar hetgeen hiervoor onder 2.9.2. is overwogen.

Porseleinhoen

2.12. [appellante sub 4], [appellante sub 5], [appellante sub 6] en [appellant sub 3] betogen dat in het aanwijzingsbesluit ten onrechte een instandhoudingsdoelstelling voor het porseleinhoen is opgenomen, omdat het een onregelmatige broedvogel is in de Groote Peel. Volgens hen komt het in veel jaren voor dat geen broedparen van het porseleinhoen in het gebied aanwezig zijn.

2.12.1. De minister stelt zich op het standpunt dat het aantal broedparen van het porseleinhoen in de Groote Peel altijd sterk heeft gevarieerd. In goede jaren werden meer dan 5 broedparen vastgesteld, met een maximum van 9 broedparen in 1991, maar dat in veel jaren ook broedparen ontbreken in het gebied. Het porseleinhoen kan profiteren van de maatregelen die worden getroffen om het habitatype 'herstellende hoogvenen' (H7120) te verbeteren, aldus de minister.

2.12.2. In het aanwijzingsbesluit is als instandhoudingsdoelstelling voor het porseleinhoen uitbreiding van de omvang en/of verbetering van de kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht van ten minste 5 broedparen opgenomen. Uit het aanwijzingsbesluit blijkt dat het porseleinhoen de afgelopen jaren in de Groote Peel heeft gebroed, zij het in sterk wisselende aantallen omdat niet jaarlijks plas-dras kruidenvegetaties van voldoende omvang aanwezig zijn.

Het feit dat als gevolg van natuurlijke fluctuaties in de ecologische omstandigheden in de Groote Peel het aantal broedparen van het porseleinhoen in dit gebied varieert, betekent niet dat enkel om die reden van aanwijzing van het gebied voor deze soort dient te worden afgezien. Hierbij is van belang dat het porseleinhoen op landelijk niveau in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert en dat niet aannemelijk is gemaakt dat de Groote Peel niet geschikt is of kan zijn als broedplaats voor deze soort. Voorts is de geformuleerde instandhoudingsdoelstelling in het aanwijzingsbesluit voor het porseleinhoen in overeenstemming met het uitgangspunt zoals dat voor deze soort in het Natura 2000 Doelendocument is vermeld, namelijk dat wordt gestreefd naar optimalisatie van de omstandigheden in de gebieden waar de soort voorkomt, zodat de maxima meer regel dan uitzondering worden en dat het doel wordt geformuleerd voor jaren dat de omstandigheden in het leefgebied gunstig zijn.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister in het aanwijzingsbesluit niet in redelijkheid een verbeterdoelstelling voor het porseleinhoen heeft kunnen opnemen.

2.13. [appellante sub 4], [appellante sub 5], [appellante sub 6] en [appellant sub 3] betogen dat het niet mogelijk is om de Groote Peel te vernatten en zodoende de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken, omdat de Groote Peel hoger ligt dan het omliggende gebied.

2.13.1. De minister stelt zich op het standpunt dat reeds herstel van het habitatype

'herstellende hoogvenen' (H7120) heeft plaatsgevonden als gevolg van eerder getroffen maatregelen en dat verdere kwaliteitsverbetering van dit habitatype mogelijk is omdat Staatsbosbeheer een deel van de gronden binnen het aangewezen gebied heeft verworven. 2.13.2. [appellante sub 4], [appellante sub 5], [appellante sub 6] en [appellant sub 3] hebben niet aannemelijk gemaakt dat verdere vernatting van delen van het aangewezen gebied ten behoeve van het habitatype 'herstellende hoogvenen' (H7120) niet mogelijk zal zijn. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid een instandhoudingsdoelstelling voor dit habitatype in het aanwijzingsbesluit heeft kunnen opnemen.

2.14. Voor zover [appellante sub 4], [appellante sub 5], [appellante sub 6] en [appellant sub 3] aanvoeren dat de minister onvoldoende invulling heeft gegeven aan het begrip 'significant', overweegt de Afdeling dat dit begrip bij besluiten tot aanwijzing van Natura 2000-gebieden geen rol speelt. Onder andere bij de vergunningverlening ingevolge artikel 19d van de Nbw 1998 is het begrip 'significant' wel van belang. Dat dit begrip onvoldoende concreet zou zijn, wat daarvan ook zij, kan derhalve niet aan de orde worden gesteld in deze procedure. Op de vraag of projecten - in dit geval eventuele uitbreidingen van veehouderijen - significante gevolgen kunnen hebben op de kwalificerende habitattypen dan wel soorten, kan niet in algemene zin een antwoord worden gegeven, maar dient van geval tot geval te worden gezien zoals hiervoor reeds onder 2.9.4. is overwogen.

Schade

2.15. Voor zover ZLTO, [appellante sub 4], [appellante sub 5], [appellante sub 6] en [appellant sub 3], betogen dat het aanwijzingsbesluit zal leiden tot bedrijfsschade voor de omliggende agrarische bedrijven, 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.

Conclusie

2.16. In hetgeen ZLTO, [appellante sub 4], [appellante sub 5], [appellante sub 6] voor het overige, [appellant sub 3] en [appellante sub 1] 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 voor het overige dan wel geheel ongegrond.

Proceskosten

2.17. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellante sub 6] niet-ontvankelijk voor zover dat is gericht tegen de aanwijzing als Natura 2000-gebied van de voormalige vuilstortplaats tegenover zijn agrarische bedrijf;

II. verklaart het beroep van [appellante sub 6] voor het overige en de beroepen van

[appellante sub 1], Afdeling Asten van de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie en anderen, [appellanten sub 3], [appellante sub 4] en [appellante sub 5] geheel ongegrond. Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Vreugdenhil
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 13 juli 2011

571.