

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY3089
Datum uitspraak	14 november 2012
Inhoudsindicatie	Bij op 18 maart 2011 bekendgemaakt besluit heeft de staatssecretaris krachtens artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) het gebied Vlake van de Raan aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206; hierna: habitatrichtlijn).

Volledige tekst

201104846/1/A4.

Datum uitspraak: 14 november 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting Stichting Greenpeace Nederland, gevestigd te Amsterdam (hierna: Greenpeace),
 2. de stichting Stichting de Noordzee, gevestigd te Utrecht,
- appellanten,

en

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

Procesverloop

Bij op 18 maart 2011 bekendgemaakt besluit heeft de staatssecretaris krachtens artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) het gebied Vlake van de Raan aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206; hierna: habitatrichtlijn).

Tegen dit besluit hebben Greenpeace bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 april 2011, en Stichting de Noordzee bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 april 2011, beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

Greenpeace en Stichting de Noordzee hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 oktober 2012, waar Greenpeace, vertegenwoordigd door mr. A.H. Jonkhoff, advocaat te Haarlem, Stichting de Noordzee, vertegenwoordigd door mr. A.H. Jonkhoff en T. Rammelt, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. G.W.P.A. van Schijndel, E.R. Osieck, F.C.J.M. Roozen en ir. V. van der Meij, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Greenpeace en Stichting de Noordzee hebben het beroep ingetrokken voor zover het de grijze zeehond betreft. Stichting de Noordzee heeft het beroep ingetrokken voor zover het het habitattype overstroomde zandbanken betreft.

2. Ingevolge artikel 10a, eerste lid, van de Nbw 1998 wijst de minister gebieden aan ter uitvoering van de habitatrichtlijn en richtlijn 97/409/EEG (hierna: de vogelrichtlijn).

Ingevolge het tweede lid bevat een besluit als bedoeld in het eerste lid de instandhoudingsdoelstelling voor het gebied. Tot de instandhoudingsdoelstellingen 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 kan de instandhoudingsdoelstelling, bedoeld in het tweede lid, mede betrekking hebben op doelstellingen ten aanzien van het behoud, het herstel en de ontwikkeling van natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied, anders dan vereist ingevolge de richtlijnen, bedoeld in het tweede lid.

3. Greenpeace en Stichting de Noordzee betogen dat bij het aanwijzingsbesluit ten onrechte een behouddoelstelling in plaats van een verbeterdoelstelling voor de bruinvis (H1351) is gesteld.

In het verweerschrift en ter zitting heeft de staatssecretaris te kennen gegeven dat ten onrechte een behouddoelstelling is gesteld. In verband daarmee bereidt hij een in zoverre gewijzigd aanwijzingsbesluit voor.

Gelet hierop is het bestreden besluit, voor zover daarbij een behouddoelstelling voor de bruinvis is gesteld, in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht niet met vereiste zorgvuldigheid genomen.

Deze beroepsgronden slagen.

4. Ten aanzien van de natuurlijke habitat overstroomde zandbanken (H1110-B) betoogt Greenpeace eveneens dat ten onrechte een behouddoelstelling is gesteld in plaats van een verbeterdoelstelling. In dat verband betoogt zij dat, gezien de habitatrichtlijn, het door de staatssecretaris gehanteerde criterium 'haalbaar en betaalbaar' niet mag worden toegepast bij het stellen van instandhoudingsdoelstellingen. Bovendien acht zij het uitgangspunt van de staatssecretaris dat een gunstige staat van instandhouding van habitats niet op

gebiedsniveau behoeft te worden bereikt, maar dat toereikend is dat deze op landelijk niveau wordt bereikt, in strijd met de habitatrichtlijn.

Verder wijst Greenpeace erop dat in het rapport van IMARES van 27 augustus 2009 "Instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebieden Noordzee, C 065/09" is voorgesteld een verbeterdoelstelling te stellen, en dat ook op de website www.NoordzeeNatura2000.nl is vermeld dat een verbeterdoelstelling wordt gesteld.

4.1. In haar uitspraak van 16 maart 2011 in zaak nr. 200902380/1/R2 (www.raadvanstate.nl) heeft de Afdeling geoordeeld dat de wijze waarop het begrip 'haalbaar en betaalbaar' door de staatssecretaris bij de aanwijzing van gebieden op grond van artikel 10a van de Nbw 1998 wordt gehanteerd, noch het uitgangspunt dat bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen de landelijke staat van instandhouding centraal staat, in strijd is met de habitatrichtlijn. De Afdeling ziet geen aanleiding om in de huidige procedure naar aanleiding van in essentie dezelfde beroepsgronden, tot een ander oordeel te komen.

4.2. Wat het door Greenpeace genoemde rapport van IMARES betreft overweegt de Afdeling allereerst dat de staatssecretaris bij de uitoefening van zijn bevoegdheid tot het krachtens artikel 10a van de Nbw 1998 vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen, niet verplicht is om de door een onderzoeksbureau gedane voorstellen te volgen.

Voorts heeft de staatssecretaris er ter zitting op gewezen dat het rapport niet een eenduidige conclusie bevat over de te stellen instandhoudingsdoelstelling voor de overstroomde zandbanken. Weliswaar is in hoofdstuk 7 ('Voorstel instandhoudingsdoelstellingen') voor de Vlake van de Raan een verbeterdoelstelling voorgesteld (blz. 152). Maar op blz. 40 is vermeld dat op basis van de beperkte informatie die beschikbaar is over de Vlake van de Raan, geen harde conclusies kunnen worden getrokken over de staat van instandhouding van de overstroomde zandbanken, dat voor het te stellen doel zou kunnen worden aangesloten bij het voor het gebied Voordelta gestelde behouddoel en dat bij het ontbreken van een wetenschappelijke onderbouwing de keuze een beleidsmatige is.

De staatssecretaris heeft gezien de weergegeven onderdelen van het rapport op goede gronden geconcludeerd dat daaruit niet zonder voorbehoud volgt dat voor de Vlake van de Raan slechts een verbeterdoelstelling en geen behouddoelstelling kan worden gesteld.

4.3. De staatssecretaris is bij het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen evenmin gehouden aan te sluiten bij een, naar de staatssecretaris ter zitting heeft gesteld foutieve, mededeling op de website www.NoordzeeNatura2000.nl over de te stellen instandhoudingsdoelstelling.

4.4. De staatssecretaris heeft erop gewezen dat het habitatype overstroomde zandbanken voor het grootste deel is gelegen binnen het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone en dat voor dat gebied een verbeterdoelstelling is vastgesteld. Voor andere gebieden (Vlake van de Raan, Voordelta en Westerschelde & Saefthinge) is een behouddoelstelling vastgesteld. De staatssecretaris heeft er ter zitting op gewezen dat de Vlake van de Raan slechts een zeer gering deel van het habitatype overstroomde zandbanken bevat. Aldus wordt, zo is in het bestreden besluit vermeld, op een haalbare en betaalbare manier een landelijke gunstige staat van instandhouding nagestreefd.

Hetgeen in beroep is aangevoerd, geeft de Afdeling geen aanleiding te oordelen dat de staatssecretaris zich met deze motivering niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen.

De beroepsgronden falen.

5. Greenpeace en Stichting de Noordzee betogen tot slot dat ten onrechte geen zogenoemde complementaire doelstellingen zijn gesteld voor de vogelsoorten roodkeelduiker, kleine mantelmeeuw en grote stern.

5.1. De Vlake van de Raan is niet aangewezen als vogelrichtlijngebied waarvoor op grond van artikel 10a, tweede lid, van de Nbw 1998 instandhoudingsdoelstellingen voor vogelsoorten moeten worden gesteld. Niettemin biedt het derde lid van artikel 10a van de Nbw 1998 de bevoegdheid om dergelijke doelstellingen, ook als daartoe geen europeesrechtelijke verplichting bestaat, te stellen.

Het door de staatssecretaris ter zake gevoerde beleid is vastgelegd op blz. 35 en 36 van het zogenoemde Doelendocument. Dit beleid houdt, voor zover hier van belang, in dat voor soorten met een zeer ongunstige staat van instandhouding of met een lage landelijke dekking en/of onvoldoende geografische verspreiding, complementaire doelen kunnen worden gesteld. Daarbij is een overzicht gegeven van de vogelsoorten waarvoor mogelijk een complementair doel kan worden gesteld.

Er is geen grond voor het oordeel dat het beleid om complementaire doelen alleen te overwegen voor soorten met een zeer ongunstige staat van instandhouding of met een lage landelijke dekking en/of onvoldoende geografische verspreiding, onrechtmatig is. De staatssecretaris staat op het standpunt dat de door Greenpeace en Stichting de Noordzee genoemde vogelsoorten niet aan dit criterium voldoen, onder meer omdat het vogelsoorten zijn met een voldoende geografische verspreiding. Greenpeace en Stichting de Noordzee hebben niet aannemelijk gemaakt dat dit standpunt onjuist is. Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat deze vogelsoorten in het Doelendocument ten onrechte niet zijn genoemd bij de soorten waarvoor een complementaire doelstelling kan worden overwogen.

Reeds gezien het door hem gevoerde beleid heeft de staatssecretaris in redelijkheid kunnen afzien van het stellen van complementaire doelstellingen voor de roodkeelduiker, kleine mantelmeeuw en grote stern.

Deze beroepsgronden falen.

6. De beroepen zijn gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit moet gedeeltelijk worden vernietigd.

7. De staatssecretaris dient ten aanzien van Greenpeace en Stichting de Noordzee op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Gezien de door hun gemachtigde ingediende identieke beroepschriften, merkt de Afdeling de beroepen aan als samenhangende zaken in de zin van artikel 3, tweede lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht. De door beide appellanten gevraagde vergoeding van kosten voor het opstellen van een deskundigenrapport, komt niet voor toewijzing in aanmerking. Appellanten hebben verzuimd om het aantal uren dat is besteed aan het opstellen van dit rapport op het proceskostenformulier te specificeren. In de aan dit formulier gehechte toelichting is erop gewezen dat het formulier volledig moet worden ingevuld, en dat het nalaten daarvan ertoe kan leiden dat kostenposten reeds om die reden niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het op 18 maart 2011 bekendgemaakte besluit van de staatssecretaris van Economische Zaken tot aanwijzing van de Vlake van de Raan, voor zover het de daarbij gestelde instandhoudingsdoelstelling voor de bruinvis betreft;

III. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond;

IV. veroordeelt de staatssecretaris van Economische Zaken tot vergoeding van bij Stichting Greenpeace Nederland in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 437,00 (zegge: vierhonderdzevenendertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de staatssecretaris van Economische Zaken tot vergoeding van bij Stichting de Noordzee in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 461,32 (zegge: vierhonderdeenenzestig euro en tweeëndertig cent), waarvan € 437,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de staatssecretaris van Economische Zaken aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) voor Stichting Greenpeace Nederland en € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) voor Stichting de Noordzee vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van der Zijpp, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Van der Zijpp
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 14 november 2012

262.