

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BZ7572
Datum uitspraak	3 april 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 december 2010 heeft de staatssecretaris het besluit van 24 maart 2000, gewijzigd bij besluit van 25 april 2003, tot aanwijzing van het gebied Leekstermeer 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), zoals vervangen door Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU L 20) (hierna: de Vogelrichtlijn), gewijzigd.

Volledige tekst

201103126/1/A4.

Datum uitspraak: 3 april 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, afdeling Roden, gevestigd te Roden, gemeente Noordenveld, en anderen (hierna tezamen en enkelvoud: IVN),
 2. de stichting Stichting Het Groninger Landschap, gevestigd te Groningen, en de stichting Stichting Natuurbelang De Onlanden van Leekstermeer, Peizer- en Eelderdiep, gevestigd te Noordenveld (hierna tezamen en in enkelvoud: Het Groninger Landschap),
 3. de stichting Stichting Reptielen Amfibieën en Vissen Onderzoek Nederland (RAVON), gevestigd te Nijmegen,
- appellanten,

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 30 december 2010 heeft de staatssecretaris het besluit van 24 maart 2000, gewijzigd bij besluit van 25 april 2003, tot aanwijzing van het gebied Leekstermeer 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), zoals vervangen door Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU L 20) (hierna: de Vogelrichtlijn), gewijzigd.

Tegen dit besluit hebben IVN, Het Groninger Landschap en RAVON beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

IVN heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 augustus 2012, waar IVN, vertegenwoordigd door M.J. Schetsberg en G. Miedema-van der Wouden, Het Groninger Landschap, vertegenwoordigd door M.J. Glastra, RAVON, vertegenwoordigd door R. Zollinger, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. A.E. de Groot-Valenteijn en drs. E.R. Osieck, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend. Zij heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de Stab) benoemd tot deskundige voor het instellen van een onderzoek.

De Stab heeft een deskundigenbericht uitgebracht.

IVN, Het Groninger Landschap en de staatssecretaris hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak verder behandeld ter zitting van 5 maart 2013, waar IVN, vertegenwoordigd door T. Miedema en dr. S.M. van Netten, RAVON, vertegenwoordigd door drs. R. Zollinger, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. C.J.M. Daniëls, ir. D. Bal en mr. A.E. de Groot-Valenteijn, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 10a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) wijst de minister gebieden aan ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

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 (van) 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 het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied, anders dan vereist ingevolge de richtlijnen, bedoeld in het tweede lid.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, kan de minister bij besluit een aanwijzing als bedoeld in artikel 10a geheel of gedeeltelijk intrekken of wijzigen. Het besluit gaat vergezeld van een toelichting alsmede in geval van gedeeltelijke intrekking of wijziging van een kaart waarop het gedeelte van het natuurmonument, waarop de intrekking of de wijziging betrekking heeft, is

aangegeven.

2. IVN en Het Groninger Landschap voeren aan dat in het bestreden aanwijzingsbesluit ten onrechte niet langer een complementaire doelstelling voor het habitatype 'vochtige alluviale bossen, beekbegeleidende bossen' (H91E0C) is opgenomen. Zij bestrijden het standpunt van de staatssecretaris dat dit habitatype niet in het Leekstermeergebied voorkomt.

2.1. Het Leekstermeergebied is aangewezen als Vogelrichtlijngebied, met een complementaire doelstelling voor de zeggekorfslak (H1016). In de toelichting op het aanwijzingsbesluit is vermeld dat in afwijking van het ontwerpbesluit geen complementaire doelstelling voor het habitatype 'vochtige alluviale bossen, beekbegeleidende bossen' is opgenomen, omdat dit habitatype volgens de huidige gegevens niet in het gebied aanwezig blijkt te zijn.

In het verweerschrift heeft de staatssecretaris met verwijzing naar de "Interpretation Manual of European Union Habitats" van de Europese Commissie en het Natura 2000 profielendocument van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans van Economische Zaken) van 1 september 2008 (hierna: het profielendocument) uiteengezet wat onder het habitatype 'vochtige alluviale bossen' moet worden verstaan. Uit deze documenten volgt dat een bos aan drie criteria moet voldoen om tot dit habitatype te kunnen worden gerekend. Het moet een bepaalde vegetatie hebben, het moet zijn gelegen op een alluviale bodem en het moet beïnvloed worden door een beek of rivier. Anders dan IVN en het Groninger Landschap stellen, zijn de in het gebied voorkomende bossen Groot Waal en Lettelberter Petten volgens de staatssecretaris niet op een alluviale bodem gelegen en staan deze bossen niet onder invloed van een beek of rivier. Deze conclusie baseert de staatssecretaris op de kaart Fysisch-geografische Regio's (hierna: de FGR-kaart), die leidend is voor de huidige kartering van habitattypen en die aangeeft dat beide bossen behoren tot de fysisch-geografische regio laagveengebied. Zij worden daarom niet tot het habitatype 'vochtige alluviale bossen' gerekend.

2.2. Niet in geschil is dat de bossen Groot Waal en Lettelberter Petten op een veenbodem zijn gelegen, met daaronder een van oorsprong alluviale zandbodem. Evenmin is in geschil dat de bossen volgens de FGR-kaart behoren tot het laagveengebied. De staatssecretaris heeft ter zitting toegelicht dat indien de ligging van een grens tussen verschillende regio's wordt betwist, nader onderzoek naar de bodem ter plaatse wordt verricht. De staatssecretaris heeft voorts opgemerkt dat de aanwezigheid van veen in de bodem niet zonder meer betekent dat de desbetreffende locatie wordt gerekend tot het laagveengebied. Ook in andere regio's kunnen veenbodems voorkomen. Voor beantwoording van de vraag of een veenbodem alluviaal is, acht de staatssecretaris indien zich boven de alluviale afzetting een nieuwe bodemlaag heeft gevormd, het karakter van de omgeving van die bodem doorslaggevend. Bestaat die omgeving uit zand of klei, dan merkt de staatssecretaris de lokale veenbodem als een alluviale bodem aan. De veenbodem van het Groot Waal en de Lettelberter Petten komt echter overeen met het karakter van de omgeving van die bossen, een laagveengebied. Die bodem is daarom volgens de staatssecretaris niet een alluviale bodem, maar een veenbodem.

2.3. Er is geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris bij de beoordeling of een bos tot het habitatype 'vochtige alluviale bossen' behoort, niet de onder 2.1 vermelde, uit het Interpretation Manual en het profielendocument afgeleide criteria heeft mogen hanteren.

Het begrip 'alluviale bodem' is in nationale, noch Europese regelgeving gedefinieerd. Met dit begrip wordt in algemene zin bedoeld op een bodem bestaande uit losse rivier- of

beekafzettingen. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de hierboven onder 2.2 weergegeven uitleg die de staatssecretaris aan dit begrip geeft indien zich boven dergelijke afzettingen veen heeft gevormd, in strijd met het recht is. Dit betekent dat een alluviale zandbodem waarboven zich een veenlaag heeft gevormd, in het kader van de toetsing aan de hierboven bedoelde criteria, niet meer als een alluviale bodem wordt beschouwd, wanneer de omgeving gekarakteriseerd moet worden als een laagveengebied. Bij dit laatste mag naar het oordeel van de Afdeling in beginsel worden uitgegaan van de FGR-kaart.

Blijkens de FGR-kaart zijn het Groot Waal en de Lettelberter Petten gelegen nabij hogere zandgronden, maar worden zij niet door hogere zandgronden omsloten. Het laagveengebied waarin deze bossen zijn gelegen, strekt zich uit over een aantal kilometers. Gelet hierop heeft de staatssecretaris zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze bossen niet zijn gelegen op een alluviale bodem. Zij behoren reeds daarom niet tot het habitattypen 'vochtige alluviale bossen'.

Het betoog slaagt derhalve niet.

3. RAVON voert aan dat in het aanwijzingsbesluit ten onrechte geen complementaire doelstelling voor de grote modderkruiper (H1145) is opgenomen. Een complementaire doelstelling voor deze soort mag volgens RAVON niet ontbreken, nu de soort in het Natura 2000-gebied Leekstermeergebied voorkomt. Zij heeft in dat verband melding gemaakt van waarnemingen in 2005, 2009 en 2011.

3.1. In het bestreden aanwijzingsbesluit is vermeld dat geen complementaire doelstelling voor de grote modderkruiper is opgenomen, omdat ten tijde van de aanmelding geen gedocumenteerde waarnemingen van deze soort in het Leekstermeergebied bekend waren. In verweer heeft de staatssecretaris er voorts op gewezen dat in 20 Natura 2000-gebieden instandhoudingsdoelstellingen voor de grote modderkruiper gelden. Dit zijn twee gebieden meer dan destijds bij de Europese Commissie zijn aangemeld, terwijl de Europese Commissie de aanmelding voor deze soort reeds als voldoende heeft beoordeeld. De staatssecretaris ziet met het oog op de landelijke doelstelling dan ook geen reden om voor deze soort in het Leekstermeergebied een complementaire doelstelling op te nemen.

3.2. Aan het aanwijzingsbesluit is het Natura 2000 doelendocument van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans van Economische Zaken) (hierna: het doelendocument) ten grondslag gelegd. In het doelendocument en het aanwijzingsbesluit staat de systematiek beschreven die de staatssecretaris hanteert bij het vaststellen van de Natura 2000 doelen.

In het doelendocument is ten aanzien van een beperkt aantal habitattypen en soorten gekozen voor de formulering van doelen op basis van artikel 10a, derde lid, van de Nbw 1998. Het betreft met name habitattypen en soorten waarvoor Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid heeft vanwege het relatieve belang van Nederland voor die habitattypen of soorten in Europa en de mate waarin die habitattypen en soorten onder druk staan. Voor soorten met een zeer ongunstige staat van instandhouding en soorten met een lage landelijke dekking en/of onvoldoende geografische spreiding kent het doelendocument Habitatrictlijn doelen toe aan Vogelrichtlijngebieden. Tot de soorten waarvoor complementaire doelen zijn geformuleerd behoort onder meer de grote modderkruiper. Blijkens het doelendocument en het aanwijzingsbesluit wordt met de complementaire doelen beoogd binnen het netwerk van Natura 2000 een bijdrage te leveren aan de realisering van de landelijke doelen voor de desbetreffende habitattypen of soorten. Geconcludeerd wordt dat met behulp van de complementaire doelen de realisering van de landelijke doelen in voldoende mate is gewaarborgd.

3.3. In het doelendocument is geen rekening gehouden met het voorkomen van de grote modderkruiper in het Leekstermeergebied. Het doelendocument gaat er dan ook niet vanuit dat het besluit tot aanwijzing van dat gebied een complementaire doelstelling voor de grote modderkruiper moet bevatten om de landelijke doelstelling voor die soort te kunnen realiseren. Gelet hierop en nu de grote modderkruiper reeds in 20 Natura 2000-gebieden bescherming geniet, heeft de staatssecretaris er in redelijkheid van kunnen afzien een doelstelling voor die soort in het aanwijzingsbesluit op te nemen. Het betoog slaagt derhalve niet.

4. De beroepen zijn ongegrond.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. N.S.J. Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, ambtenaar van staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 3 april 2013

148.