

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:2375
Datum uitspraak	2 juli 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 april 2013, kenmerk PDN/2013-047, heeft de staatssecretaris het gebied "Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek" 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).

Volledige tekst

201305234/1/R2.

Datum uitspraak: 2 juli 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1 A], gevestigd te Agelo, gemeente Dinkelland, en [appellant sub 1 B] (hierna: [appellant sub 1]),
2. het college van burgemeester en wethouders van Dinkelland,
3. vereniging Land- en Tuinbouw Organisatie Noord, gevestigd te Zwolle,
4. [appellante sub 4], gevestigd te Agelo, gemeente Dinkelland,

en

de staatssecretaris van Economische Zaken,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 april 2013, kenmerk PDN/2013-047, heeft de staatssecretaris het gebied "Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek" 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).

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], het college, LTO en [appellante sub 4] beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

Het college en LTO hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 februari 2014, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. A.H. van der Wal, advocaat te Leeuwarden, het college, vertegenwoordigd door mr. H. Witbreuk, advocaat te Almelo, en vergezeld door ing. D. Kluin, werkzaam bij de gemeente, LTO, vertegenwoordigd door mr. J.T.A.M. van Mierlo, advocaat te Zwolle, en [appellante sub 4], vertegenwoordigd door mr. R.A.M. Verkoijen, en vergezeld door [personen], en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. H.D. Strookman, ir. D. Bal en drs. E.R. Osieck, allen werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. 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.

1.1. Ingevolge artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn wijst de betrokken lidstaat wanneer een gebied volgens de procedure van artikel 21 van die richtlijn tot een gebied van communautair belang is verklaard, het gebied zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan als Habitatrichtlijngebied en stelt hij tevens de prioriteiten vast gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande bedreiging van achteruitgang en vernietiging.

1.2. Ingevolge artikel 10a, eerste lid, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, wijst de minister gebieden aan ter uitvoering van de Habitatrichtlijn.

Ingevolge het tweede artikellid, voor zover hier van belang, bevat een besluit als bedoeld in het eerste lid de instandhoudingsdoelstelling voor het gebied. Tot de instandhoudingsdoelstelling behoren in ieder geval de doelstellingen ten aanzien van de instandhouding van de natuurlijke habitats of populaties van in het wild levende dier- en plantensoorten voorzover vereist ingevolge de Habitatrichtlijn.

Ingevolge het vierde artikellid 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.

Gebiedsbeschrijving

2. Het gebied "Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek" bestaat uit de twee deelgebieden Agelerbroek en Voltherbroek, gelegen aan beide zijden van het Kanaal Almelo - Nordhorn, en een derde deelgebied Achter de Voort dat op ongeveer 1,5 kilometer van die andere twee deelgebieden ligt. Agelerbroek en Voltherbroek zijn gebieden met elzenbroekbos (moerasbos) met daarin enkele graslandjes, moerassen, een voormalige eendenkooi en vochtige graslanden. Het deelgebied Achter de Voort is van betekenis vanwege goed ontwikkelde eiken-haagbeukenbossen. Het aangewezen gebied is tevens een

van de belangrijkste Twentse leefgebieden van de kamsalamander.

Aanwijzing

3. [appellant sub 1], het college, LTO en [appellante sub 4] betogen dat het deelgebied Achter de Voort ten onrechte is aangewezen.

Hiertoe voeren [appellant sub 1], het college en [appellante sub 4] aan dat dit deelgebied is aangewezen voor de habitattypen eiken-haagbeukenbossen, subtype A (H9160) en vochtige alluviale bossen, subtype C (H91EO), maar niet voor habitatsoorten. Tevens blijkt volgens [appellant sub 1] en [appellante sub 4] uit het aanwijzingsbesluit niet dat het habitatype vochtige alluviale bossen in dit deelgebied voorkomt en zijn er veel andere natuurgebieden waar dit habitatype wel aanwezig is.

Volgens [appellant sub 1], LTO en [appellante sub 4] heeft de staatssecretaris onvoldoende onderbouwd dat dit deelgebied ondanks de geringe ecologische waarde toch dient te worden aangewezen, aangezien de staatssecretaris aan de Europese Commissie heeft verzocht om dit deelgebied van de lijst van gebieden van communautair belang te verwijderen. [appellant sub 1], LTO en [appellante sub 4] stellen zich op het standpunt dat de staatssecretaris ter motivering van de aanwijzing van dit deelgebied ten onrechte heeft volstaan met een verwijzing naar de afwijzende beslissing van de Europese Commissie inzake het laten vervallen van de aanmelding van dit deelgebied. Voorts wijzen [appellant sub 1] en LTO erop dat de bijdrage van dit deelgebied aan de landelijke doelstelling voor het habitatype H9160A gering is, omdat blijkens het aanwijzingsbesluit er vijf andere gebieden zijn die een grotere relatieve bijdrage leveren aan de landelijke doelstelling.

Het college en [appellante sub 4] betogen dat het aanwijzen van deelgebied Achter de Voort niet noodzakelijk is voor het realiseren van de landelijke doelstellingen en dat dit deelgebied geen ecologische samenhang heeft met het overige deel van het aangewezen gebied.

3.1. De staatssecretaris merkt op dat de Europese Commissie in 2011 is verzocht om het gebied zoals dat is aangemeld en op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst, te verkleinen door het deelgebied Achter de Voort buiten de begrenzing te laten. De Europese Commissie heeft een afwijzende beslissing op dit verzoek genomen, omdat dit verzoek op onvoldoende ecologische criteria was gestoeld. De eiken-haagbeukenbossen, subtype A (H9160) in dit deelgebied komen in een zodanige omvang en kwaliteit voor dat dit deelgebied van belang is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van dit habitatype in Nederland en dit deelgebied is niet te vervangen door een ander gebied. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat gelet op het voorgaande is besloten om dit deelgebied aan te wijzen als onderdeel van het Natura 2000-gebied "Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek".

3.2. Vaststaat dat op 7 december 2004 de lijst van gebieden van communautair belang is vastgesteld met daarop dit natuurgebied onder de naam "Achter de Voort, Agelerbroek en Voltherbroek" met het nummer NL2003003. De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat het deelgebied Achter de Voort - als gevolg van de afwijzende beslissing van de Europese Commissie - nog steeds op de lijst van gebieden van communautair belang staat in deze procedure een vaststaand feit is.

Onder verwijzing naar de uitspraak van 14 november 2012 in zaak nr. [201104871/1/A4](#)) overweegt de Afdeling dat zolang een gebied nog voorkomt op de lijst van gebieden van communautair belang, zoals het deelgebied Achter de Voort, op grond van artikel 4, vierde lid, van de Habitatrictlijn de verplichting blijft gelden om het als Habitatrictlijngebied aan te

wijzen. In zoverre treffen de betogen van [appellant sub 1], het college, LTO en [appellante sub 4] geen doel.

3.3. Met betrekking tot de betogen van [appellant sub 1], het college, LTO en [appellante sub 4] dat de bijdrage van het deelgebied Achter de Voort aan de landelijke doelstelling voor habitattypen eiken-haagbeukenbossen, subtype A (H9160) marginaal is en dat de landelijke instandhoudingsdoelstellingen voor de habitattypen waarvoor het gebied "Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek" is aangewezen ook zonder dit deelgebied zullen worden verwezenlijkt, overweegt de Afdeling als volgt.

Daargelaten de juistheid van de stelling dat zonder het deelgebied Achter de Voort op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding voor de desbetreffende habitattypen zal worden bereikt, betekent dit niet dat dit deelgebied daardoor niet kan worden aangewezen. De omstandigheid dat het habitattypen eiken-haagbeukenbossen in ruimere mate voorkomt in andere Natura 2000-gebieden staat er niet aan in de weg dat dit gebied eveneens voor dat habitattypen wordt aangewezen. Blijkens het aanwijzingsbesluit is de relatieve bijdrage van dit gebied aan de landelijke doelstelling minder dan 2% voor het desbetreffende habitattypen. Dat deze bijdrage in verhouding relatief beperkt van omvang is, doet niet af aan het feit dat dit natuurgebied een bijdrage levert aan de instandhoudingsdoelstellingen. Voorts biedt de Habitatrichtlijn ook geen aanknopingspunt voor een dergelijke uitzondering op de verplichting tot aanwijzing van gebieden in dergelijke gevallen.

3.4. Anders dan [appellant sub 1] en [appellante sub 4] betogen, blijkt uit het aanwijzingsbesluit dat het habitattypen vochtige alluviale bossen (H91EO) in het deelgebied Achter de Voort aanwezig is. In het aanwijzingsbesluit is vermeld dat het deelgebied Achter de Voort bestaat uit fraai ontwikkeld vochtig loofbos met een mozaïek van vogelkersenbos (H91EOC) in de slenken en eiken-haagbeukenbossen, hogere zandgronden (H9160A) op de hogere delen. Overigens blijkt ook uit de hierna onder 4.1 genoemde kaart uit 2010 van de Dienst Landelijk Gebied, dat dit habitattypen in dit deelgebied voorkomt. Zelfs indien het habitattypen vochtige alluviale bossen, subtype C (H91EO) niet zou voorkomen in Achter de Voort, is dat nog geen reden af te zien van aanwijzing van dit deelgebied. In dit deelgebied komt immers ook het habitattypen eiken-haagbeukenbossen, subtype A (H9160) voor, wat door [appellant sub 1] en [appellante sub 4] niet is weersproken.

3.5. Anders dan het college en [appellante sub 4] aanvoeren biedt het gestelde gebrek aan ecologische samenhang tussen het deelgebied Achter de Voort en de andere delen van het aangewezen gebied, op zichzelf onvoldoende grondslag om af te zien van de aanwijzing van een gebied - of een deel daarvan - dat op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst. Dit bezwaar is wel van belang bij de gekozen begrenzing van het aangewezen gebied, hetgeen hierna onder 4.1 wordt besproken.

Begrenzing

Eén aanwijzingsbesluit

4. Het college betoogt dat het deelgebied Achter de Voort bij afzonderlijk besluit als een zelfstandig Natura 2000-gebied dient te worden aangewezen en dat daarbij - anders dan in het voorliggende aanwijzingsbesluit - alleen een behoudsdoelstelling voor het habitattypen vochtige alluviale bossen, subtype C (H91EO) dient te worden geformuleerd. Hiertoe voert het college aan dat de gekozen begrenzing van het aangewezen gebied niet logisch is, omdat het deelgebied Achter de Voort geen ecologische samenhang heeft met de twee andere deelgebieden en stelt daarbij dat geen uitwisseling door natuurlijke processen of landgebruik

plaatsvindt en geen ecologisch verband is tussen de uit te voeren maatregelen voor de deelgebieden in het kader van het toekomstige beheerplan.

LTO voert aan dat het onlogisch is om de drie deelgebieden in één aanwijzingsbesluit op te nemen. Hierbij wijst LTO erop dat Achter de Voort op meer dan één kilometer afstand van de andere twee deelgebieden ligt, dat de deelgebieden Agelerbroek en Voltherbroek van elkaar gescheiden worden door een weg en een kanaal en dat de drie deelgebieden ook in hydrologische zin van elkaar zijn gescheiden.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 juni 2011 in zaak nr. 200907767/1/R2) geldt blijkens het Doelendocument, dat aan het bestreden besluit ten grondslag is gelegd, bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden het uitgangspunt dat bij versnippering van een aan te wijzen gebied in meerdere deelgebieden alleen deze deelgebieden worden begrensd. Noch op grond van de Habitatrichtlijn noch op grond van de Nbw 1998 is vereist dat de aanwijzing betrekking heeft op een aaneengesloten gebied.

In hetgeen het college en LTO hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris eerdergenoemd uitgangspunt niet heeft kunnen hanteren. Hierbij is van belang dat het feit dat het deelgebied Achter de Voort op enige afstand ligt van de overige delen van het aangewezen gebied, op zichzelf niet met zich brengt dat de staatssecretaris dit deelgebied niet samen met de andere deelgebieden heeft kunnen aanwijzen door middel van één aanwijzingsbesluit.

Voorts blijkt uit de door het college overgelegde kaart van de Dienst Landelijk Gebied van mei 2010, die hoort bij het conceptbeheerplan voor dit gebied, dat de habitattypen eiken-haagbeukenbossen, subtype A (H9160) en vochtige alluviale bossen, subtype C (H91EO) zowel voorkomen in het deelgebied Achter de Voort, als in de deelgebieden Agelerbroek en Voltherbroek. De staatssecretaris heeft erop gewezen dat de drie deelgebieden van oudsher onderdeel zijn van hetzelfde, samenhangende beekdallandschap en dat de deelgebieden door ontginning en landbouw los van elkaar zijn komen te liggen. In dergelijke gevallen worden de tussenliggende landbouwgronden niet aangewezen als Natura 2000-gebied, tenzij het gaat om gronden waar natuurontwikkeling zal plaatsvinden. Daarbij is ter zitting namens de staatssecretaris toegelicht dat in de drie deelgebieden vergelijkbare beheermaatregelen zullen moeten worden getroffen, omdat de drie deelgebieden onderdeel uitmaken van hetzelfde hydrologische systeem.

4.2. Niet is weersproken dat de drie deelgebieden onderdeel uitmaken van hetzelfde type landschap en dat in al deze deelgebieden twee habitattypen voorkomen waarvoor dit gebied onder andere is aangewezen. Voorts is de afstand tussen het deelgebied Achter de Voort en de twee andere deelgebieden naar het oordeel van de Afdeling niet uitzonderlijk groot en hebben het college en LTO hun stelling dat de deelgebieden in ecologisch opzicht te veel van elkaar verschillen niet aannemelijk gemaakt. Of uitwisseling van natuurlijke processen plaatsvindt tussen de deelgebieden door middel van het grondwater of anderszins, en of de drie deelgebieden onderdeel zijn van hetzelfde hydrologische systeem, zijn bij de beoordeling van de vraag of sprake is van ecologische samenhang niet van doorslaggevend belang.

Gelet op het voorgaande heeft de staatssecretaris zich op het standpunt kunnen stellen dat de drie deelgebieden voldoende ecologische samenhang hebben om door middel van één aanwijzingsbesluit te kunnen worden aangewezen. Hetgeen het college naar voren heeft gebracht over het formuleren van een behouddoelstelling voor het habitatype vochtige alluviale bossen, subtype C (H91EO) behoeft hierdoor geen bespreking meer. Het betoog faalt.

Hetgeen het college heeft gesteld over het ontbreken van samenhang tussen de te treffen maatregelen in het kader van het nog vast te stellen beheerplan, betreft niet het aanwijzingsbesluit en kan derhalve in deze procedure niet aan de orde worden gesteld.

Agelerbroek en Voltherbroek

5. Volgens het college is de begrenzing van de deelgebieden Agelerbroek en Voltherbroek op sommige punten willekeurig, omdat de gekozen begrenzing niet nader is onderbouwd in het aanwijzingsbesluit. Hierbij wijst het college erop dat vooral op de gronden aan de randen van het aangewezen gebied - die deels in particulier eigendom zijn - geen kwalificerende natuurwaarden aanwezig zijn en dat die gronden niet zullen worden gebruikt voor een uitbreiding van habitattypen. Tevens betreft dit in sommige gevallen graslanden die geen onderdeel waren van het gebied zoals het in 2003 is aangemeld als Habitatrichtlijngebied. In het aanwijzingsbesluit is evenmin onderbouwd dat deze gronden behoren tot het leefgebied van kwalificerende habitatsoorten zoals de kamsalamander, aldus het college. In dit kader wijst het college in het bijzonder op een perceel dat op de hoek van de Laarweg en de Broekweg in het deelgebied Voltherbroek ligt en op de gronden in het oostelijke deel van het deelgebied Agelerbroek.

Ook volgens LTO zijn de agrarische gronden aan de oostzijde van Agelerbroek ten onrechte aangewezen, omdat die gronden geen leefgebied zijn van de kamsalamander.

5.1. In het aanwijzingsbesluit is vermeld dat de begrenzing van het aangewezen gebied ten opzichte van de aanmelding aan de oostzijde van het Agelerbroek is uitgebreid met ongeveer 18 hectare aan weilanden, water en bosgebied, omdat dit voortplantingsgebied van de kamsalamander betreft. Blijkens het aanwijzingsbesluit bestaan deze gronden deels uit bestaande natuur en zal op de overige gronden, eigendom van Staatsbosbeheer, nieuwe natuur worden ontwikkeld. Ter zitting is namens de staatssecretaris toegelicht dat de gronden van Staatsbosbeheer nog geen natuurwaarden bevatten, maar dat Staatsbosbeheer daar natuur tot ontwikkeling zal brengen. Voorts is ter zitting namens de staatssecretaris toegelicht dat het perceel op de hoek van de Laarweg en de Broekweg leefgebied van de kamsalamander betreft, aangezien ook grasland tot het leefgebied van die soort behoort.

5.2. In hetgeen het college en LTO hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om de begrenzing van de deelgebieden Agelerbroek en Voltherbroek onjuist te achten. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat hiervoor onder 5.1 is overwogen dat landbouwgronden - kort gezegd - binnen de begrenzing van het aangewezen gebied zijn gebracht als daar natuurontwikkeling zal plaatsvinden. Op bladzijde 32 van het aanwijzingsbesluit zijn de randvoorwaarden van dit beleidsuitgangspunt ook nader toegelicht. Daargelaten de vraag of de gronden in het oostelijke deel van Agelerbroek nu reeds tot het leefgebied voor de kamsalamander behoren, ziet de Afdeling geen reden eraan te twifelen dat op deze gronden van Staatsbosbeheer een natuurontwikkeling zal plaatsvinden ten behoeve van het realiseren van de instandhoudingsdoelstelling voor de kamsalamander, die ziet op een uitbreiding van het leefgebied van deze soort.

Wat betreft het perceel op de hoek van de Laarweg en de Broekweg, ziet de Afdeling geen aanleiding om de staatssecretaris niet te volgen in het standpunt dat deze gronden - die blijkens de overgelegde stukken vooral bestaan uit grasland en bosschages - geschikt leefgebied zijn voor de kamsalamander. In het Natura 2000 Profielendocument is vermeld dat de kamsalamander overwintert op het land in de periode november-maart. De landbiotopen van deze soort zijn kleine landschapselementen zoals bosjes, hagen, struwelen, houtwallen of bosranden. Een kleinschalige afwisseling van poelen, grasland en kleine

landschapselementen of bossen vormt het ideale leefgebied voor de kamsalamander, aldus het Profielendocument. Weliswaar is niet in geschil dat op dit perceel geen waterpoelen aanwezig zijn, maar het college heeft niet weersproken dat op de aangrenzende gronden wel waterpoelen aanwezig zijn, dat in het deelgebied Voltherbroek vindplaatsen van de kamsalamander zijn en dat het leefgebied van de kamsalamander zich uitstrekt tot enkele honderden meters rondom die waterpoelen. Het betoog treft dan ook geen doel.

Haalbaar en betaalbaar

6. Het college stelt dat de staatssecretaris ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de haalbaarheid en betaalbaarheid van de verbeterdoelstellingen die voor een aantal habitattypen en habitatsoorten zijn opgenomen. Het onderzoek naar de haalbaarheid en betaalbaarheid van bepaalde instandhoudingsdoelstellingen dat de staatssecretaris heeft laten verrichten in 2006 dateert van voor het ontwerpbesluit en is derhalve verouderd. Hierbij is voorts van belang dat bij de beoordeling van het 'haalbaar en betaalbaar'-uitgangspunt ten onrechte geen rekening is gehouden met de hydrologische maatregelen die moeten worden getroffen. Het college acht de aanleg van een hydrologische bufferzone niet haalbaar en betaalbaar, omdat het door de provincie beschikbaar gestelde budget niet groot genoeg is.

Ook LTO betwijfelt of de instandhoudingsdoelstellingen die in het aanwijzingsbesluit zijn geformuleerd voldoen aan het uitgangspunt van "haalbaar en betaalbaar". Hierbij wijst LTO op een brief van het college van gedeputeerde staten van Overijssel aan de staatssecretaris, gedateerd op 15 maart 2013, waarin onder andere een passage is opgenomen over financiële dekking van de beheermaatregelen die in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (hierna: PAS) zullen worden getroffen. Tevens zijn volgens LTO zowel binnen als buiten het aangewezen gebied zeer grote inspanningen nodig om de geformuleerde verbeterdoelstelling voor het habitatype vochtige alluviale bossen te realiseren.

6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 12 maart 2014 in zaak nr. 201306275/1/R2) kunnen bij het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau economische overwegingen weliswaar een rol spelen, maar kan de toepassing van het uitgangspunt 'haalbaar en betaalbaar' door de staatssecretaris niet ertoe leiden dat hiermee een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau niet zal worden bereikt. Het uitgangspunt 'haalbaar en betaalbaar' betekent onder andere dat wordt gezien in welke gebieden een eventuele herstelopgave op relatief eenvoudige wijze kan worden gerealiseerd, hetgeen niet betekent dat daarmee geen aanzienlijke kosten kunnen zijn gemoeid, maar wel dat onevenredige financiële inspanningen worden voorkomen.

6.2. Anders dan het college stelt, heeft de staatssecretaris zich bij zijn beoordeling van de haalbaarheid en betaalbaarheid niet slechts op onderzoek uit 2006 gebaseerd. De staatssecretaris heeft hierover onweersproken gesteld dat de haalbaarheid en betaalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen tevens zijn beoordeeld in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof en de concept-beheerplannen. Daaruit is gebleken dat niet alleen de instandhoudingsdoelstellingen, maar ook de hydrologische maatregelen zoals noodzakelijk in dit gebied, realistisch zijn.

Nu in het nog vast te stellen beheerplan pas concreet inzicht hoeft te bestaan in de aard en omvang van de te treffen maatregelen, hoeft in de fase van het besluit tot aanwijzing als Natura 2000-gebied de financiële dekking van de te treffen maatregelen nog niet vast te staan. Een aanwijzingsbesluit behoeft ook geen financiële paragraaf te bevatten. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011 in zaak nr. 200908107/1/R2. Voorts wijst de Afdeling in dit verband erop dat het met betrekking tot aanwijzingsbesluiten gevoerde beleid

inzake "haalbaar en betaalbaar", zoals dat hiervoor onder 6.1 uiteen is gezet, ziet op de meest efficiënte aanwending van financiële middelen om een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau te bereiken. Uit de Nota van toelichting bij het aanwijzingsbesluit of het Natura 2000 doelendocument blijkt niet dat dit beleid mede strekt tot zekerstelling van de benodigde financiële middelen voor het uitvoeren van de maatregelen ten behoeve van het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Of het door het provinciebestuur beschikbaar gestelde budget toereikend is voor onder meer de beoogde aanleg van een hydrologische bufferzone, doet derhalve niet ter zake bij de vraag of de in het aanwijzingsbesluit opgenomen instandhoudingsdoelstellingen in overeenstemming zijn met het uitgangspunt "haalbaar en betaalbaar". In zoverre treft het betoog van het college en LTO dan ook geen doel.

6.3. Ten aanzien van de gestelde onevenredige inspanningen voor het habitatype vochtige alluviale bossen, subtype C (H91EO) overweegt de Afdeling als volgt. In het aanwijzingsbesluit is vermeld dat een behouddoelstelling wordt geformuleerd als onevenredige maatregelen nodig zouden zijn om een bepaald gebied een grotere bijdrage te laten leveren. Nu het desbetreffende habitatype landelijk in een ongunstige staat van instandhouding verkeert en LTO niet nader heeft geconcretiseerd in welk opzicht de beoogde maatregelen te ingrijpend zijn of een onevenredige inspanning zouden vergen, ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris het uitgangspunt 'haalbaar en betaalbaar' in zoverre onjuist heeft toegepast.

Instandhoudingsdoelstellingen

H91EOC en H3130

7. Het college betoogt dat de instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype vochtige alluviale bossen, subtype C (H91EO) zich niet verdraagt met de instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype zwakgebufferde vennen (H3130), die ten opzichte van het ontwerpbesluit is toegevoegd. Hiertoe voert het college aan dat ter verbetering van de vochtige alluviale bossen het waterpeil aanzienlijk zal worden verhoogd en daarbij ook water de aanwezige zwakgebufferde vennen zal instromen, waardoor dat habitatype verloren zal gaan. Volgens het college is hiermee in het aanwijzingsbesluit geen rekening gehouden en ontbreekt een toelichting op de verenigbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze twee habitattypen.

7.1. De staatssecretaris merkt op dat de maatregelen die getroffen zullen worden om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren pas in het beheerplan zullen worden uitgewerkt en vastgelegd. Voorts stelt de staatssecretaris zich op het standpunt dat voor beide habitattypen verdroging als gevolg van ontwatering in en rondom het aangewezen gebied een van de belangrijkste knelpunten vormt en derhalve hydrologische maatregelen noodzakelijk zijn. Hierbij wijst de staatssecretaris erop dat opstuwning van oppervlaktewater inderdaad nadelig is voor beide habitattypen, maar dat een dergelijke beheermaatregel niet is voorzien. In het aangewezen gebied zal uitsluitend het grondwaterpeil worden verhoogd en dat is juist gunstig voor zwakgebufferde vennen, aldus de staatssecretaris.

7.2. In hetgeen het college naar voren heeft gebracht ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitattypen vochtige alluviale bossen, subtype C (H91EO) en zwakgebufferde vennen (H3130) op voorhand niet met elkaar verenigbaar zijn. Hierbij betreft de Afdeling dat in het door het college overgelegde rapport 'Karakterisering habitatype oppervlaktewater in het Agelerbroek' van 15 augustus 2013, opgesteld in opdracht van het gemeentebestuur van Dinkelland door dr. E.C.H.E.T. Lucassen

en dr. J.G.M. Roelofs van de Radboud Universiteit Nijmegen, uitsluitend wordt ingegaan op de mogelijke negatieve effecten van het eventueel opstuwen van oppervlaktewater. Dit rapport bevat geen aanwijzingen dat een eventuele verhoging van het grondwaterpeil eveneens nadelige gevolgen zal hebben voor het habitatype zwakgebufferde vennen (H3130). Voorts is van belang dat uit de overgelegde stukken niet is gebleken dat in het deelgebied Agelerbroek - de enige plek waar het habitatype zwakgebufferde vennen (H3130) aanwezig is - het oppervlaktewater zal worden opgestuwd. Dit betoog treft dan ook geen doel.

7.3. Voor zover LTO aanvoert dat geen onderzoek is overgelegd waaruit de aanwezigheid van het habitatype zwakgebufferde vennen (H3130) blijkt, overweegt de Afdeling dat in het aanwijzingsbesluit is vermeld dat dit habitatype voorkomt in een natuurlijke laagte in het zuidwesten van het deelgebied Agelerbroek. Nu LTO geen stukken heeft overgelegd waaruit het tegendeel zou blijken, ziet de Afdeling geen reden om te twijfelen aan het voorkomen van dit habitatype in het aangewezen gebied. Ter zitting is namens de staatssecretaris meegedeeld dat dit habitatype reeds vóór 2004 aanwezig is in het deelgebied Agelerbroek en de omvang daarvan jaarlijks varieert. Dit betoog faalt derhalve.

Overigens is bij het veldonderzoek dat is verricht ten behoeve van het hiervoor onder 7.2 genoemde rapport ook gebleken dat het habitatype zwakgebufferde vennen (H3130) aanwezig is in het Agelerbroek.

Kamsalamander

8. Het college betoogt dat de instandhoudingsdoelstelling voor de kamsalamander (H1166) ten opzichte van het ontwerpbesluit ten onrechte is gewijzigd van een behouddoelstelling in een verbeterdoelstelling. Hiertoe voert het college aan dat de instandhoudingsdoelstelling voor deze soort ten onrechte is gericht op uitbreiding van de omvang en verbetering van de kwaliteit van het leefgebied en dat in afwijking van het ontwerpbesluit de instandhoudingsdoelstelling voor deze soort nu is gericht op uitbreiding van de populatie in plaats van behoud van de populatie. Daarbij wijst het college erop dat met de behouddoelstelling zoals die was opgenomen in het ontwerpbesluit, in combinatie met de andere Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen voor deze soort, reeds een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt. Wijziging van de geformuleerde instandhoudingsdoelstelling is derhalve niet ingegeven door de noodzaak om de landelijke doelstelling voor deze soort te realiseren.

8.1. De staatssecretaris stelt dat de instandhoudingsdoelstelling voor de kamsalamander ten opzichte van het ontwerpbesluit is aangepast naar een verbeterdoelstelling voor de populatie, omdat de landelijke staat van instandhouding van deze soort matig ongunstig is en in het aangewezen gebied goede mogelijkheden zijn voor verdere uitbreiding en verbetering van het leefgebied. Daarbij wijst de staatssecretaris erop dat in 2008 in nieuw aangelegde waterpoelen voortplanting van de kamsalamander is vastgesteld. Voorts is namens de staatssecretaris ter zitting toegelicht dat het wijzigen van de huidige verbeterdoelstelling in een behouddoelstelling zou kunnen leiden tot het ongedaan maken van reeds uitgevoerde maatregelen, terwijl de populatie van de kamsalamander in het aangewezen gebied eindelijk toeneemt.

8.2. In het aanwijzingsbesluit is vermeld dat het leefgebied van de kamsalamander in het gebied de laatste jaren sterk is verdroogd en dat gezien de recente achteruitgang van de populatie herstel daarvan wordt nagestreefd. Ook is in het aanwijzingsbesluit vermeld dat onvoldoende kwantitatieve verspreidingsgegevens van de kamsalamander bestaan om de

relatieve bijdrage per gebied te kunnen bepalen. Daarom wordt in de gebieden met de grootste ecologische potentie voor herstel van het leefgebied dan wel waar de grootste bijdrage aan de landelijke doelstelling gerealiseerd kan worden, naar uitbreiding van de oppervlakte en/of verbetering van de kwaliteit van het leefgebied ten behoeve van uitbreiding van de populatie gestreefd.

Zoals hiervoor onder 5.1 en 5.2 is overwogen, is in het gebied uitbreiding van het leefgebied van de kamsalamander voorzien. Het college heeft voorts niet weersproken dat reeds uitgevoerde beheermaatregelen ten behoeve van het verwezenlijken van de instandhoudingsdoelstelling voor de kamsalamander het beoogde effect hebben gehad. Ook levert het aangewezen gebied een bijdrage aan het landelijk doel voor de kamsalamander, waarbij van belang is dat deze soort op landelijk niveau in een matig ongunstige staat van instandhouding verkeert en de landelijke doelstelling eveneens is gericht op uitbreiding en verbetering van het leefgebied en op uitbreiding van de populatie. Weliswaar wijst het college er terecht op dat een instandhoudingsdoelstelling die ziet op uitbreiding van het leefgebied van een soort, niet noodzakelijkerwijs ook moet zijn gericht op uitbreiding van de populatieomvang, maar dit neemt niet weg dat in het aanwijzingsbesluit in dit geval voldoende is onderbouwd waarom niet is gekozen voor behoud van de huidige populatie, maar een herstel van de populatie in het gebied wordt nagestreefd.

Tegen deze achtergronden ziet de Afdeling geen aanleiding om de geformuleerde verbeterdoelstelling voor de kamsalamander onjuist te achten.

Zeggekorfslak

9. LTO betoogt dat het aanwijzingsbesluit ten aanzien van de zeggekorfslak innerlijk tegenstrijdig is, omdat volgens bijlage C bij het aanwijzingsbesluit de relatieve bijdrage van het gebied 2 tot 6% bedraagt maar volgens bijlage B bij het aanwijzingsbesluit de relatieve bijdrage minder dan 2% is.

9.1. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat de relatieve bijdrage van het gebied aan de landelijke doelstelling voor de zeggekorfslak minder dan 2% bedraagt. Ter toelichting wijst de staatssecretaris erop dat in de periode 2004-2010 de zeggekorfslak op veel nieuwe plekken in andere Natura 2000-gebieden is waargenomen, waardoor de relatieve bijdrage van het gebied is afgenomen tot minder dan 2% en dat dit in bijlage C abusievelijk niet is aangepast.

9.2. In hetgeen LTO naar voren heeft gebracht, ziet de Afdeling geen aanleiding om deze uitleg van de staatssecretaris niet te volgen. Voorts is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van een tegenstrijdig besluit. Hierbij is van belang dat de onjuiste passage op bladzijde 42 van het aanwijzingsbesluit onderdeel is van bijlage C bij het aanwijzingsbesluit, waarin de reactie op de ingediende zienswijzen is opgenomen. Nu deze zienswijzen reeds in 2007 zijn ingediend, wijkt de daarop gegeven reactie in sommige gevallen vanwege het tijdsverloop tot aan de vaststelling van het definitieve aanwijzingsbesluit af van de actuele ecologische situatie in het aangewezen gebied zoals die bij de definitieve aanwijzing in ogenschouw is genomen. De Afdeling ziet dan ook geen reden eraan te twijfelen dat de relatieve bijdrage van het gebied voor de zeggekorfslak minder dan 2% bedraagt, zoals in de tabel op bladzijde 23 in bijlage B van het aanwijzingsbesluit is vermeld.

Blauwgraslanden

10. LTO wijst erop dat voor het habitattype blauwgraslanden (H6410) de landelijke dekking meer dan 70% bedraagt en niet duidelijk is waarom het gebied voor dit habitattype is

aangewezen. Tevens voert LTO aan dat niet is gemotiveerd waarom gezien de relatief geringe bijdrage van het gebied aan de landelijke doelstelling - minder dan 2% - niet is gekozen voor een behouddoelstelling in plaats van een verbeterdoelstelling. Ook dient volgens LTO onderscheid te worden gemaakt tussen de drie deelgebieden, omdat enkel in deelgebied Voltherbroek dit habitatype kan profiteren van de herstelmaatregelen die worden getroffen voor het habitatype vochtige alluviale bossen, subtype C (H91EO).

10.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het habitatype blauwgraslanden (H6410) in het gebied voorkomt in een meer dan verwaarloosbare omvang en in dergelijke gevallen de Habitatrictlijn ertoe verplicht om het gebied mede daarvoor aan te wijzen. Omdat de landelijke staat van instandhouding van dit habitatype als zeer ongunstig is gekwalificeerd, wordt in beginsel voor elk gebied dat daarvoor is aangewezen een verbeterdoelstelling geformuleerd. Voorts merkt de staatssecretaris op dat het percentage van de landelijke dekking van belang is voor de beoordeling van de vraag of een gebied voor het bepaald habitatype of soort moet worden geselecteerd, maar dit percentage niet relevant is voor de vraag welke instandhoudingsdoelstelling dient te worden geformuleerd.

10.2. In het aanwijzingsbesluit is onder andere vermeld dat van de ongeveer 180 hectare blauwgraslanden in Nederland ongeveer twee derde is opgenomen in het Natura 2000-netwerk. De landelijke staat van instandhouding van het habitatype blauwgraslanden is op de aspecten oppervlakte en kwaliteit beoordeeld als zeer ongunstig. Voor het merendeel van de aangewezen gebieden geldt dat de instandhoudingsdoelen aansluiten bij de landelijke doelstelling van uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit van het habitatype en dat de meest kansrijke gebieden zijn aangewezen voor kwaliteitsverbetering van het habitatype. Ook is in het aanwijzingsbesluit vermeld dat in het gebied de verbeterdoelstelling voor het habitatype blauwgraslanden (H6410) kan meeliften op het beoogde herstel van het habitatype vochtige alluviale bossen (H91EOC).

10.3. De Afdeling heeft eerder overwogen (uitspraak van 9 april 2014 in zaak nr. 201306214/1/R2) dat indien een gebied is aangemeld voor plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang en het gebied vervolgens ook op de lijst is geplaatst, de aanmelding en plaatsing op die lijst niet uitsluitend zien op de habitattypen en habitatsoorten waarvoor het desbetreffende gebied is geselecteerd, omdat het daarvoor tot de vijf of tien belangrijkste gebieden behoort, maar betrekking heeft op alle habitattypen en habitatsoorten die in het bewuste gebied in een meer dan verwaarloosbare oppervlakte dan wel populatie voorkomen. Ook voor die habitattypen en soorten die niet direct tot de selectie van de betreffende gebieden hebben geleid, maar die wel in die gebieden voorkomen, dienen derhalve instandhoudingsdoelstellingen te worden geformuleerd.

Het voorgaande is ook toegelicht op bladzijde 29 van bijlage C bij het aanwijzingsbesluit. De staatssecretaris stelt zich dan ook terecht op het standpunt dat het gebied voor het habitatype blauwgraslanden (H6410) dient te worden aangewezen, nu LTO niet heeft aangevoerd dat wat betreft dit habitatype sprake is van een verwaarloosbare bijdrage. Dat de landelijke dekking ook zonder dit gebied meer dan 60% bedraagt - het percentage dat blijkt het aanwijzingsbesluit over het algemeen als voldoende dekking wordt aangemerkt - maakt dat niet anders. In het aanwijzingsbesluit is toegelicht dat dit percentage verband houdt met de selectie van gebieden voor bepaalde habitattypen en soorten, wat gelet op het voorgaande niet hetzelfde is als de habitattypen en soorten waarvoor een geselecteerd gebied uiteindelijk wordt aangewezen. Dit betoog faalt.

10.4. Nu het habitatype blauwgraslanden (H6410) landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert en niet in geschil is dat dit gebied mogelijkheden biedt voor een

verdere ontwikkeling van dit habitatype, volgt de Afdeling LTO niet in haar betoog dat de staatssecretaris ten onrechte een verbeterdoelstelling heeft geformuleerd voor dit habitatype in het aanwijzingsbesluit.

10.5. Het betoog van LTO dat onderscheid gemaakt dient te worden tussen deelgebieden, begrijpt de Afdeling aldus dat LTO aanvoert dat bij de geformuleerde instandhoudingsdoelstelling onderscheid dient te worden gemaakt en derhalve deze instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype blauwgraslanden (H6410) slechts dient te gelden voor het deelgebied Voltherbroek.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 april 2014 in zaak nr. 201306214/1/R2) dient de begrenzing van een Natura 2000-gebied niet te worden beperkt tot die gebiedsdelen of deelgebieden waarin alle habitatypes en habitatsoorten voorkomen waarvoor een gebied is aangewezen, noch dient de aanwijzing van een Natura 2000-gebied voor een bepaald habitatype of een bepaalde habitatsoort te worden beperkt tot een gebiedsdeel of deelgebied van het aangewezen gebied.

Het feit dat het formuleren van een instandhoudingsdoelstelling voor een habitatype of soort een uitvloeisel is van de aanwijzing van een gebied daarvoor, heeft tot gevolg dat de instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype blauwgraslanden (H6410) evenmin dient te worden beperkt tot slechts een deelgebied of gebiedsdeel van het aangewezen gebied. Overigens staat het voorgaande niet eraan in de weg dat de te treffen maatregelen in het kader van het nog vast te stellen beheerplan slechts zien op één deelgebied of gebiedsdeel van het aangewezen gebied. Dit betoog treft dan ook geen doel.

Conclusie

11. In hetgeen [appellant sub 1], het college, LTO en [appellante sub 4] 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

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, ambtenaar van staat.

w.g. Kranenburg w.g. Vreugdenhil
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 juli 2014

571.