

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:3381
Datum uitspraak	17 september 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 april 2013, kenmerk PDN/2013-061, heeft de staatssecretaris ingevolge artikel 10a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) het gebied "Korenburgerveen" 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

201305336/1/R2.

Datum uitspraak: 17 september 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, gevestigd te 's-Graveland, gemeente Wijdmeren,
appellante,

en

de staatssecretaris van Economische Zaken,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 april 2013, kenmerk PDN/2013-061, heeft de staatssecretaris ingevolge artikel 10a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) het gebied "Korenburgerveen" 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 heeft Natuurmonumenten beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 juli 2014, waar Natuurmonumenten, vertegenwoordigd door H.N. Siebel, werkzaam bij de vereniging, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. J. den Haan, drs. E.R. Osieck en ir. D. Bal, 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 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 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 Korenburgerveen is een zogenoemd komhoogveen, ten westen van Winterswijk. Het gebied omvat onder andere het Korenburgerveen, het Meddose veen, het Vragenderveen en het Corlese Veen. Het is het enige gebied in Nederland waar een redelijk intacte hoogveenkern wordt omzoomd door een randzone, die bestaat uit nat schraalland, matig gebufferde vennen, broekbos en vochtige heide.

H7110A

3. Natuurmonumenten betoogt dat in afwijking van het ontwerpbesluit het onderhavige gebied ten onrechte niet is aangewezen voor het habitatype 'actief hoogveen', hoogveenlandschap (H7110A). Hiertoe voert zij aan dat dit habitatype in het gebied voorkwam ten tijde van het nemen van het aanwijzingsbesluit en dat in de winterperiode 2012-2013 tijdens een veldbezoek de aanwezigheid van dit habitatype door deskundigen is bevestigd. Bovendien is het de verwachting dat als gevolg van reeds genomen maatregelen de oppervlakte van dit habitatype in het gebied verder zal uitbreiden. Volgens Natuurmonumenten kan het opnemen van een instandhoudingsdoelstelling voor dit habitatype niet worden gezien als een zogenoemde complementaire doelstelling, die door een recente beleidswijziging niet langer wordt opgenomen in aanwijzingsbesluiten.

3.1. De staatssecretaris bevestigt dat het gebied in maart 2013 is onderzocht door deskundigen en dat daarbij de aanwezigheid van een kleine oppervlakte actief hoogveen

(H7110A) is vastgesteld. In het ontwerpbesluit was voor dit habitatype een complementaire doelstelling opgenomen, maar na een beleidswijziging zijn de complementaire doelstellingen voor alle Nederlandse Natura 2000-gebieden vervallen. Verder stelt de staatssecretaris zich op het standpunt dat het onderhavige gebied niet is aangemeld voor het habitatype H7110A en dat dit habitatype zich pas na de plaatsing van het gebied op de lijst van gebieden van communautair belang in 2004 heeft ontwikkeld, waardoor de Habitatrichtlijn niet verplicht tot aanwijzing van het gebied voor dit habitatype op dit moment. De besluitvorming over dit habitatype is nog niet afgerond en de staatssecretaris wijst erop dat in het kader van de evaluatie van de Natura 2000-doelen, die is voorzien in 2015, zal worden gezien welke natuurwaarden in de aanwijzingsbesluiten ontbreken en die zullen dan door middel van een wijzigingsbesluit worden toegevoegd, aldus de staatssecretaris.

3.2. In het aanwijzingsbesluit is vermeld dat het gebied in afwijking van het ontwerpbesluit niet is aangewezen voor het habitatype actieve hoogvenen (H7110), hoogveenlandschap (subtype A). De analyse van de implementatie van Natura 2000 in Nederland (Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 24) laat zien dat de bescherming van complementaire doelen onder het Natura 2000-regime niet expliciet door de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt voorgeschreven. Daarom zullen deze doelen dan ook niet langer in de aanwijzingsbesluiten worden opgenomen.

In het aanwijzingsbesluit is bij de instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype 'herstellende hoogvenen' (H7120) vermeld dat achteruitgang in oppervlakte van dat habitatype ten gunste van de regeneratie van het habitatype actieve hoogvenen, hoogveenlandschap (H7110A) is toegestaan, aangezien eerstgenoemd habitatype zich door verbetering van de kwaliteit op termijn - ten dele - kan ontwikkelen naar het habitatype actieve hoogvenen, hoogveenlandschap (H7110A). Voorts is in het aanwijzingsbesluit vermeld dat de hoogveenbossen en vochtige en droge heiden die voorkomen op vlieveengronden, en derhalve potentie hebben om tot actief hoogveen, hoogveenlandschap (H7110A) te worden hersteld, worden gerekend tot het habitatype herstellende hoogvenen (H7120). Indien het laatstgenoemde habitatype zich heeft ontwikkeld in het gebied, zal het aanwijzingsbesluit hierop worden aangepast, omdat deze ontwikkeling expliciet wordt beoogd door de Habitatrichtlijn.

3.3. Niet in geschil is dat uit een veldonderzoek, uitgevoerd in de periode december 2012 - maart 2013, waarvan de uitkomsten zijn neergelegd in het rapport met nummer 2013/OBN182-NZ van oktober 2013, is gebleken dat het habitatype actieve hoogvenen, hoogveenlandschap (H7110A) in het onderhavige Natura 2000-gebied aanwezig is op vier locaties, met een totale oppervlakte van ongeveer 1.500 m². Voorts is ter zitting namens de staatssecretaris bevestigd dat de uitkomsten van dit veldonderzoek ten tijde van het nemen van het aanwijzingsbesluit bekend waren. In het verweerschrift is vermeld dat ecologische gegevens die beschikbaar waren in het najaar van 2010 in het definitieve aanwijzingsbesluit zijn verwerkt, maar latere gegevens niet omdat die zullen worden meegenomen bij de evaluatie die is voorzien in 2015. Desgevraagd is deze handelwijze namens de staatssecretaris ter zitting bevestigd en is meegedeeld dat het een beleidsmatige keuze is geweest om latere gegevens niet meer ambtshalve te verwerken in de aanwijzingsbesluiten.

3.4. Voor zover de staatssecretaris stelt dat het een beleidsmatige keuze is om ecologische gegevens die pas na het najaar van 2010 beschikbaar waren niet mee te nemen bij het aanwijzingsbesluit maar eerst mee te nemen in de voor 2015 geplande evaluatie, blijkt die keuze niet uit enig kenbaar beleid. In de Nota van toelichting bij het aanwijzingsbesluit noch in een van de zogenoemde achtergronddocumenten, zoals het Doelendocument, Profielendocument of Gebiedendocument, die aan het aanwijzingsbesluit ten grondslag

liggen is dit beleid vermeld. Reeds hierom kan dit beleid niet dienen ter onderbouwing van het bestreden besluit, nog daargelaten of een dergelijk beleid zich zou verdragen met het uitgangspunt in het bestuursrecht dat het bestuursorgaan een besluit neemt met inachtneming van de feiten en omstandigheden ten tijde van dat besluit en daarmee in beginsel gehoudenheid bestaat om bij het nemen van een aanwijzingsbesluit uit te gaan van de meest actuele gegevens.

3.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 20 oktober 2010 in zaak nr. [200908058/1/R2](#)) is de natuur voortdurend aan verandering onderhevig en worden de gegevens per gebied volgens de Nota van Antwoord doorlopend geactualiseerd waardoor nieuwe gegevens beschikbaar komen die kunnen afwijken van de eerdere bij de aanmelding gehanteerde gegevens. De staatssecretaris is bij het nemen van het bestreden besluit niet uitgegaan van de meest actuele gegevens over het voorkomen van het habitatype actieve hoogvenen, hoogveenlandschap (H7110A) in het Korenburgerveen.

Gezien de omstandigheden dat het habitatype actieve hoogvenen, hoogveenlandschap (H7110A) in het gebied voorkomt in een meer dan verwaarloosbare omvang, het een prioritair habitatype betreft dat landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert en waarvoor landelijk een verbeterdoelstelling is geformuleerd en dat het gebied wel is aangewezen voor het habitatype herstellende hoogvenen (H7120) waarvan het de bedoeling is dat het zich, door het nemen van herstelmaatregelen, kan ontwikkelen tot en vervangen wordt door habitatype H7110A, heeft de staatssecretaris niet inzichtelijk gemaakt waarom hij onder deze omstandigheden niet is gehouden om dit habitatype in het bestreden besluit te betrekken. Het betoog slaagt.

H3130, H6230 en H7140A

4. Natuurmonumenten voert aan dat in het aanwijzingsbesluit ten onrechte geen instandhoudingsdoelstellingen zijn opgenomen voor de habitattypen zwakgebufferde vennen (H3130), heischrale graslanden (H6230) alsmede overgangs- en trilvenen, trilvenen (H7140A). Deze habitattypen komen volgens Natuurmonumenten reeds jarenlang voor in het gebied. De habitattypen heischrale graslanden (H6230) en overgangs- en trilvenen, trilvenen (H7140A) waren reeds aanwezig vóór de aanmelding van het gebied en het habitatype zwakgebufferde vennen (H3130) is rond 2007 ontstaan, aldus Natuurmonumenten.

4.1. De staatssecretaris heeft ter zitting ten aanzien van de habitattypen heischrale graslanden (H6230) en overgangs- en trilvenen, trilvenen (H7140A) bevestigd dat deze ten tijde van de aanmelding reeds aanwezig waren en dat wat betreft deze twee habitattypen dus sprake is van een kennelijke vergissing bij de aanmelding van het gebied voor plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang. Met betrekking tot het habitatype zwakgebufferde vennen (H3130) stelt de staatssecretaris dat daarvan met zekerheid kan worden vastgesteld dat dit pas is ontstaan na 2007 als gevolg van inrichtingsmaatregelen in het gebied.

4.2. Nu ter zitting door de staatssecretaris is meegedeeld dat de aanwezigheid van alle drie habitattypen in het Korenburgerveen bekend was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit en door de staatssecretaris niet is gesteld noch is gebleken dat deze drie habitattypen slechts aanwezig zijn over een oppervlakte van verwaarloosbare omvang, ziet de Afdeling geen aanleiding om hierover anders te oordelen dan over het niet opnemen van een instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype actieve hoogvenen, hoogveenlandschap (H7110A). Dit betekent dat de staatssecretaris niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom hij niet is gehouden om deze drie habitattypen in het bestreden besluit te betrekken. Dit betoog treft

eveneens doel.

Conclusie

5. Hetgeen Natuurmonumenten heeft aangevoerd geeft aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit ten aanzien van de habitattypen actief hoogveen, hoogveenlandschap (H7110A), zwakgebufferde vennen (H3130), heischrale graslanden (H6230) alsmede overgangs- en trilvenen, trilvenen (H7140A) niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep van Natuurmonumenten is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd. De Afdeling ziet aanleiding om, met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van deze wet, een termijn te stellen voor het nemen van een nieuw besluit en met toepassing van het vijfde lid van dit artikel een voorlopige voorziening te treffen.

Proceskosten

6. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de vereniging Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland gegrond;

II. vernietigt het besluit van de staatssecretaris van Economische Zaken van 25 april 2013, kenmerk PDN/2013-061;

III. draagt de staatssecretaris van Economische Zaken op om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen;

IV. treft de voorlopige voorziening dat het gebied "Korenburgerveen" geldt als aangewezen als speciale beschermingszone zoals is gebeurd bij besluit van 25 april 2013, kenmerk PDN/2013-064, met dien verstande dat dit gebied mede geldt als aangewezen voor de habitattypen actief hoogveen, hoogveenlandschap (H7110A), zwakgebufferde vennen (H3130), heischrale graslanden (H6230) alsmede overgangs- en trilvenen, trilvenen (H7140A);

V. bepaalt dat de onder IV getroffen voorlopige voorziening vervalt op het moment waarop het door de staatssecretaris te nemen besluit in werking treedt;

VI. gelast dat de staatssecretaris van Economische Zaken aan de vereniging Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, griffier.

w.g. Drupsteen w.g. Vreugdenhil
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 september 2014

571.