

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:164
Datum uitspraak	28 januari 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 november 2013, kenmerk PDN/2013-034, heeft de staatssecretaris het gebied "Weerribben" op grond van artikel 10a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) 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 "Weerribben" als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad 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 (Pb EU L 20) (hierna: Vogelrichtlijn) gewijzigd.

Volledige tekst

201400895/1/R2 en 201401359/1/R2.

Datum uitspraak: 28 januari 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats],
3. het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder,
4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],
5. de vereniging Land- en Tuinbouw Organisatie Noord (hierna: LTO Noord), gevestigd te Zwolle,
6. [appellante sub 6], gevestigd te [plaats],

en

de staatssecretaris van Economische Zaken,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 november 2013, kenmerk PDN/2013-034, heeft de staatssecretaris het gebied "Weerribben" op grond van artikel 10a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) 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 "Weerribben" als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad 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 (Pb EU L 20) (hierna: Vogelrichtlijn) gewijzigd.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2] en het college beroep ingesteld.

Bij besluit van 25 november 2013, kenmerk PDN/2013-035, heeft de staatssecretaris het gebied "De Wieden" op grond van artikel 10a, eerste lid, van de Nbw 1998 aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn en het besluit van 24 maart 2000, kenmerk N/2000/300, tot aanwijzing van het gebied "De Wieden" als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn zoals gewijzigd bij besluit van 3 december 2003, kenmerk TRCJZ/2002/5720, gewijzigd.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 2], het college, [appellant sub 4], LTO Noord en [appellante sub 6] beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft in beide zaken een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 4] en LTO Noord hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken gevoegd ter zitting behandeld op 15 september 2014, waar [appellant sub 4], bijgestaan door mr. J.T.A.M. van Mierlo, advocaat te Zwolle, LTO Noord, vertegenwoordigd door mr. J.T.A.M. van Mierlo voormeld, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. J. den Haan, vergezeld door drs. E.R. Osieck en ir. D. Bal, allen werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De Afdeling heeft de twee zaken aangaande de aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden "Weerribben" en "De Wieden" vanwege hun inhoudelijke samenhang gevoegd behandeld.

Wettelijk kader

2. 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.

2.1. 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.

2.2. Ingevolge artikel 19a, eerste lid, stellen gedeputeerde staten, na overleg met de eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden, voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied een beheerplan vast waarin met inachtneming van de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, 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. Het beheerplan kan zulks ook doen ten aanzien van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën projecten en andere handelingen van nationaal belang in het gebied en daarbuiten.

Gebiedsbeschrijving

3. De gebieden "Weerribben" en "De Wieden" zijn laagveenlandschappen in Overijssel. Het gebied "Weerribben" is ongeveer 3.300 hectare groot. Dit gebied is een ten dele vergraven veengebied en bestaat uit uitgeveende trekgraten, onvergraven legakkers van wisselende breedte, grotere percelen niet-vergraven veen, verlandend water, trilveen, rietlanden, graslanden, ruigteterreinen en moerasbossen. Alle successiestadia van open water tot moerasheide en veenbos zijn aanwezig. De rietlanden zijn zeer gevarieerd van karakter.

Het gebied "De Wieden" is ongeveer 9.000 hectare groot. Dit gebied is een uitgestrekt laagveenmoeras met meren en kanalen met daartussen natte graslanden, natte heiden, trilvenen, galigaanmoerassen, rietland en moerasbos. Een groot deel bestaat uit uitgeveende petgraten. Alle successiestadia van open water tot moerasheide en veenbos zijn aanwezig.

Algemene gronden

4. [appellante sub 2] betoogt dat de procedure tot aanwijzing van de twee gebieden te lang heeft geduurd en dat zij daardoor jarenlang in onzekerheid heeft verkeerd over het toekomstperspectief voor haar agrarische bedrijf.

4.1. De Afdeling overweegt dat tussen de terinzagelegging van beide ontwerpbesluiten in 2007 en het nemen van beide aanwijzingsbesluiten in 2013 geruime tijd is verstreken en dat daarbij de termijn als bedoeld in artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn is overschreden. Dit kan echter niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Hierbij is van belang dat ingevolge artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn ook na het verstrijken van de gestelde termijn de verplichting blijft gelden om de "Weerribben" en "De Wieden" als

Habitatrichtlijngebied aan te wijzen, zolang die gebieden - zoals in dit geval - zijn vermeld op de lijst van gebieden van communautair belang. Dit betoog kan hierom niet slagen.

5. [appellant sub 1], [appellante sub 2] en het college betogen dat de gevolgen van het aanwijzingsbesluit voor de "Weerribben" onderscheidenlijk beide aanwijzingsbesluiten onduidelijk zijn, aangezien de beheerplannen voor beide gebieden nog niet zijn vastgesteld en daarin pas de te treffen maatregelen worden opgenomen.

Daarnaast vreest [appellant sub 1] dat zijn bedrijfsvoering zal worden belemmerd en betoogt hij dat de staatssecretaris bij het aanwijzingsbesluit voor de "Weerribben" onvoldoende rekening heeft gehouden met zijn bedrijfsbelangen.

Het college voert aan dat de belangen van burgers, ondernemers en overheden onvoldoende zijn betrokken bij de vaststelling van de aanwijzingsbesluiten en dat dit onder andere leidt tot een gebrek aan draagvlak onder de lokale bevolking. Daarbij wijst het college ook op de nadelige gevolgen voor de agrarische en recreatieve sector. Voorts betoogt het college dat de aanwijzingsbesluiten geen duidelijkheid geven over de mogelijkheden tot het voortzetten van bestaand gebruik.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 november 2008 in zaak nr. 200802545/1) volgt noch uit artikel 19a van de Nbw 1998, noch uit enige andere wettelijke bepaling dat een aanwijzingsbesluit en een beheerplan 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 staatssecretaris in redelijkheid reeds voor de vaststelling van de beheerplannen kunnen overgaan tot aanwijzing van de gebieden. Dit betoog van [appellante sub 2], [appellant sub 1] en het college treft derhalve geen doel.

5.2. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (thans: Europese Unie) kunnen bij een aanwijzingsbesluit voor een Habitatrichtlijngebied uitsluitend overwegingen van ecologische aard betrokken worden bij de keuze en de afbakening van 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, ECLI:EU:C:2000:600, punten 16 en 25 (www.curia.europa.eu)).

Uit het bovenstaande volgt dat bij een besluit tot aanwijzing van een Habitatrichtlijngebied uitsluitend rekening gehouden dient te worden met ecologische criteria. De staatssecretaris heeft derhalve eventuele negatieve gevolgen voor de bedrijfsvoering van [appellant sub 1] alsmede de gevolgen voor de recreatieve sector en agrarische sector in het algemeen terecht niet betrokken bij de aanwijzing van beide gebieden. In zoverre slagen deze betogen dan ook niet.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 maart 2011 in zaak nr. 200902380/1/R2, overweging 2.13.1) volgt uit voornoemd arrest, noch uit het arrest van 23 maart 2006, C-209/04, Commissie/Oostenrijk I, ECLI:EU:C:2006:195 (www.curia.europa.eu), dat het voorgaande eveneens geldt voor de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen in een aanwijzingsbesluit. Bij de wijze van formuleren van instandhoudingsdoelstellingen in een aanwijzingsbesluit mag derhalve wel rekening gehouden worden met onder andere economische overwegingen. Nu [appellant sub 1] en

het college niet hebben onderbouwd in welk opzicht bij de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen onvoldoende rekening is gehouden met de door hen genoemde belangen, ziet de Afdeling evenmin aanleiding om de bestreden besluiten op dit punt onjuist te achten.

5.3. Ten aanzien van het voortzetten van bestaand gebruik overweegt de Afdeling onder verwijzing naar haar uitspraken van 5 november 2008 in zaak nr. 200802545/1, en van 29 juni 2011, in zaak nr. 201002616/1/R2 dat eerst in een beheerplan een nauwkeurige vaststelling van de gevolgen van de aanwijzing voor bestaande activiteiten kan plaatsvinden.

Daarnaast brengt artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 met zich 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 habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Of bepaalde activiteiten, zoals de agrarische en recreatieve sector waarop het college wijst, in het beheerplan kunnen worden vrijgesteld van de vergunningplicht of een vergunning, indien vereist, zal kunnen worden verleend, kan niet op voorhand in algemene zin in een aanwijzingsbesluit worden vastgesteld, maar dient in het beheerplan of in het kader van de aanvraag van een vergunning te worden bepaald. Dit betoog slaagt niet.

6. Het college betoogt dat in de aanwijzingsbesluiten is vermeld dat het wenselijk is dat bestuursorganen bestaande plannen zo nodig aanpassen aan de Natura 2000-doelstellingen. Het kan volgens het college niet de bedoeling zijn dat alle ruimtelijke ontwikkelingen 'op slot' worden gezet. Uit de aanwijzingsbesluiten blijkt niet duidelijk hoe de eventueel daaruit voortvloeiende planschade zal worden vergoed. De economische uitvoerbaarheid van beide besluiten is dan ook niet aangetoond, aldus het college.

6.1. Wat betreft eventuele economische schade overweegt de Afdeling dat artikel 31, eerste lid, van de Nbw 1998, een regeling bevat voor vergoeding van schade die belanghebbenden lijden of zullen lijden als gevolg van een besluit genomen krachtens hoofdstuk III van die wet. Artikel 10a maakt deel uit van dit hoofdstuk zodat eventuele schade als gevolg van een aanwijzingsbesluit valt onder het bereik van de in artikel 31 opgenomen schadevergoedingsregeling. Toepassing van deze regeling valt buiten het kader van de onderhavige procedure, zodat vergoeding van schade als gevolg van de bestreden besluiten thans niet ter beoordeling staat.

Met betrekking tot de economische uitvoerbaarheid van de bestreden besluiten, overweegt de Afdeling als volgt. Nu in de nog vast te stellen beheerplannen pas concreet inzicht wordt gegeven in de aard en omvang van de te treffen maatregelen, hoeft in de fase van de vaststelling van de besluiten tot aanwijzing als Natura 2000-gebied de financiële dekking van de te treffen maatregelen nog niet vast te staan. Een aanwijzingsbesluit behoeft geen financiële paragraaf te bevatten. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011 in zaak nr. 200908107/1/R2. Dit betoog slaagt niet.

7. [appellante sub 2] wijst erop dat de onderbouwing van de aanwijzingsbesluiten mede is gebaseerd op de 'Nota van antwoord', die dateert uit november 2007 en dat in de 'Nota van antwoord op hoofdlijnen' uit 2011 wordt verwezen naar de Programmatische Aanpak Stikstof (hierna: PAS) dat op 1 juli 2010 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Voorts merkt zij op dat de 'Knelpunten- en kansenanalyse Natura 2000-gebied 34 Weerribben' dateert van juni 2007 en dat daarin wordt verwezen naar bronnen vanaf 1978. Ook wordt in de aanwijzingsbesluiten verwezen naar onderzoeken uit de periode 1993-1997. Volgens

[appellante sub 2] zijn deze documenten verouderd en heeft de staatssecretaris die niet aan beide besluiten ten grondslag kunnen leggen, nu deze documenten ten onrechte niet zijn geactualiseerd voorafgaand aan het nemen van de aanwijzingsbesluiten.

7.1. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat de natuurwaarden en de daaraan gekoppelde instandhoudingsdoelstellingen zijn gebaseerd op gegevens uit de afgelopen 10 jaar. De habitattypenkaarten

- die worden samengesteld ten behoeve van de beheerplannen - zijn gebaseerd op veldgegevens die zijn verzameld in de periode 2006-2009. Alleen voor delen van de gebieden die toen niet onderzocht zijn, is gebruik gemaakt van de vegetatiekartering uit 1999. Daarbij zijn die gegevens uit 1999 niet zonder meer ten grondslag gelegd aan de aanwijzingsbesluiten. Aan de hand van luchtfoto's is gecontroleerd of die gegevens nog bruikbaar zijn, aldus de staatssecretaris.

7.2. Blijkens beide aanwijzingsbesluiten is bij de vaststelling hiervan vooral gebruik gemaakt van het Natura 2000 Doelendocument uit juni 2006, dat mede is gebaseerd op het rapport 'Trends van vogels in het Nederlandse Natura 2000 netwerk' uit 2005, opgesteld door SOVON Vogelonderzoek Nederland en het Centraal Bureau voor de Statistiek, en het Natura 2000 Profielendocument van 1 september 2008. Het feit dat in sommige gevallen naar bronnen uit de jaren '70 of de jaren '90 van de vorige eeuw wordt verwezen zoals [appellante sub 2] stelt, leidt op zich niet tot het oordeel dat de aanwijzingsbesluiten een draagkrachtige motivering ontberen. Zo is in het Doelendocument bijvoorbeeld vermeld dat voor broedvogels de staat van instandhouding mede wordt bepaald op grond van de historische potentie van het gebied en in dat kader kunnen oude gegevens relevant zijn.

Nu [appellante sub 2] niets heeft aangevoerd waaruit zou blijken dat de gebruikte gegevens en rapporten onjuist dan wel achterhaald zijn als gevolg van veranderde omstandigheden, ziet de Afdeling geen aanleiding om de staatssecretaris niet te volgen in het standpunt dat de bestreden besluiten berusten op gegevens die voldoende actueel zijn. Dit betoog faalt.

Aanwijzingsbesluit Weerribben

8. [appellant sub 1] betoogt dat onduidelijk is of de geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied "Weerribben" kunnen worden gerealiseerd, aangezien die 'haalbaar en betaalbaar' moeten zijn volgens het aanwijzingsbesluit. In dit verband wijst hij erop dat als gevolg van het aanwijzingsbesluit het voortbestaan van zijn agrarische bedrijf onzeker is en dat bedrijfsverplaatsing mogelijk de enige aanvaardbare oplossing is. Dergelijke oplossingen zullen echter zwaar drukken op het budget voor de realisatie van de Natura 2000 doelen, aldus [appellant sub 1].

8.1. In het besluit is vermeld dat de instandhoudingsdoelstellingen met behulp van bestaande budgetten worden gerealiseerd. Daarnaast is het bestaande beheerbudget voor Staatsbosbeheer een financieringsbron voor de instandhoudingsdoelstellingen. Over de eventuele uitkoop of verplaatsing van bedrijven is in het aanwijzingsbesluit niets vermeld. De staatssecretaris heeft ter zitting toegelicht dat het besluit tot aanwijzing van de Weerribben als Natura 2000-gebied is gebaseerd op overwegingen van ecologische aard en dat daarbij geen rekening is gehouden met eventuele uitkoop van agrarische bedrijven die in het gebied of de nabije omgeving liggen.

8.2. 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 er niet toe 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. Voorts overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar haar uitspraak van 2 juli 2014 in zaak nr. 201305234/1/R2, dat het met betrekking tot aanwijzingsbesluiten gevoerde beleid inzake 'haalbaar en betaalbaar', 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 beschikbaar gestelde budget toereikend is voor de eventuele uitkoop dan wel verplaatsing van agrarische bedrijven die nabij of in het aangewezen gebied liggen, is derhalve niet van belang voor de beoordeling of de in het aanwijzingsbesluit opgenomen instandhoudingsdoelstellingen voldoen aan het beleid met betrekking tot "haalbaar en betaalbaar". Dit betoog treft dan ook geen doel.

9. [appellante sub 2] betoogt dat een deel van haar agrarische gronden ten onrechte binnen de begrenzing van het gebied "Weerribben" ligt, omdat daarin geen natuurwaarden voorkomen. De bewuste gronden zijn reeds jarenlang in gebruik als blijvend grasland en daarop komen volgens [appellante sub 2] geen habitattypen voor. De omstandigheid dat haar gronden grenzen aan percelen waar wel habitattypen voorkomen, voldoet niet als ecologisch criterium om haar gronden aan te wijzen als Natura 2000-gebied.

9.1. De staatssecretaris stelt dat de desbetreffende agrarische gronden van [appellante sub 2] zowel onderdeel uitmaken van het Vogelrichtlijngebied "Weerribben" dat in 1986 is aangewezen en tevens onderdeel zijn van het gebied "Weerribben" dat in 2004 op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst. Volgens de staatssecretaris maken de gronden van [appellante sub 2] integraal onderdeel uit van het aangewezen gebied en is het ongewenst - vanwege het behoud van de samenhang - om agrarische percelen die een verbindingsfunctie vervullen binnen het aangewezen gebied buiten de begrenzing te laten. Daarbij merkt de staatssecretaris op dat het voor het agrarisch gebruik van de gronden weinig verschil maakt of deze gronden wel of niet zijn aangewezen, omdat in beide gevallen rekening zal moeten worden gehouden met de natuurwaarden waarvoor het gebied is aangewezen die zich bevinden op de aangrenzende percelen.

9.2. Het gebied "Weerribben" is reeds bij besluit van 29 oktober 1986 aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Het voorliggende besluit strekt mede tot wijziging van dat besluit. Dit betekent dat thans in beginsel slechts de wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke besluit in geschil zijn. Het oorspronkelijke besluit is immers rechtens onaantastbaar geworden. Dit is slechts anders indien nieuwe feiten of omstandigheden van na het rechtens onaantastbaar worden van het oorspronkelijke besluit naar voren worden gebracht en deze feiten en omstandigheden voor de staatssecretaris aanleiding hadden moeten zijn het besluit op onderdelen te wijzigen.

De desbetreffende gronden van [appellante sub 2] maakten reeds deel uit van dit in 1986 aangewezen Vogelrichtlijngebied. In het bestreden besluit is de aanwijzing van het Vogelrichtlijngebied op dit punt niet gewijzigd. [appellante sub 2] heeft geen nieuwe feiten of omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan de Afdeling tot het oordeel komt dat

de staatssecretaris in afwijking van de eerdere aanwijzing ter uitvoering van de Vogelrichtlijn de grens van het gebied in zoverre diende te wijzigen.

9.3. Ten aanzien van de aanwijzing van de agrarische gronden van [appellante sub 2] als Habitatrichtlijngebied, overweegt de Afdeling als volgt.

Zoals hiervoor onder 5.2 is overwogen, volgt uit jurisprudentie van het Hof van Justitie dat bij de begrenzing van een gebied uitsluitend rekening gehouden dient te worden met ecologische criteria. Het enkele feit dat de habitattypen waarvoor het gebied "Weerribben" is aangewezen niet voorkomen op alle gronden binnen de begrenzing van het gebied, vormt op zichzelf geen reden om de juistheid van de gekozen begrenzing in twijfel te trekken. Hierbij is in dit geval van belang dat voor vijf habitattypen en voor drie soorten waarvoor het onderhavige gebied is aangewezen een instandhoudingsdoelstelling is geformuleerd die ziet op de uitbreiding van de oppervlakte onderscheidenlijk uitbreiding van de omvang van het leefgebied. Het beperken van de begrenzing van het aangewezen gebied tot die gebiedsdelen waar reeds habitattypen aanwezig zijn, zou een belemmering vormen voor het realiseren van de geformuleerde verbeterdoelstellingen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 20 oktober 2010 in zaak nr. 200908058/1/R2) bestaat bij de aanwijzing van een Natura 2000-gebied een zekere beoordelingsruimte bij de exacte begrenzing. In hetgeen [appellante sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om de staatssecretaris niet te volgen in het standpunt dat de aangewezen landbouwgronden een integraal onderdeel uitmaken van het aangewezen gebied. Hierbij betreft de Afdeling dat de staatssecretaris heeft toegelicht dat in de sloten die zich bevinden op de gronden van [appellante sub 2] onder andere de bittervoorn (H1134), de kleine modderkruiper (H1149) en de grote modderkruiper (H1145) voorkomen, wat habitatsoorten zijn waarvoor het gebied mede is aangewezen. [appellante sub 2] heeft dit niet weersproken. Voorts blijkt uit het door de staatssecretaris en door [appellante sub 2] overgelegde kaartmateriaal dat op diverse percelen die grenzen aan de gronden van [appellante sub 2] habitattypen voorkomen. Gelet op het voorgaande heeft de staatssecretaris zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat agrarische gronden van [appellante sub 2] en de omliggende percelen een ecologische eenheid vormen en de gronden van [appellante sub 2] daarmee voldoen aan een van de uitgangspunten bij de begrenzing van een Natura 2000-gebied, te weten het zogenoemde "cement tussen de bakstenen", dat is omschreven in het aanwijzingsbesluit. Hieruit volgt dat het perceel uit ecologische overwegingen binnen de begrenzing van het Habitatrichtlijngebied is gebracht.

De Afdeling ziet derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris de agrarische gronden van [appellante sub 2] niet heeft mogen aanwijzen. Het betoog faalt.

Aanwijzingsbesluit De Wieden

10. Zowel LTO Noord als [appellant sub 4] richten zich tegen de aanwijzing van "De Wieden" voor de grote vuurvinder (H1060), omdat deze soort in dit gebied volgens hen niet voorkomt.

Hiertoe voeren zij aan dat volgens het rapport 'Maatregelen voor Natura 2000 soorten in Overijssel en in De Wieden en Weerribben in het bijzonder' van 23 augustus 2012, opgesteld door Witteveen+Bos, in 2012 geen exemplaren van de grote vuurvinder voorkwamen in het gebied en dat in 2004 minder dan 10 exemplaren in het gebied waren. Volgens dat rapport zijn in 2005 de laatste rupsen en in 2007 voor de laatste keer eitjes van deze vlindersoort aangetroffen. Omdat de grote vuurvinder al jaren niet meer voorkomt in "De Wieden" of slechts in een verwaarloosbare populatie is het gebied ten onrechte daarvoor aangewezen,

aldus LTO Noord.

Nu de grote vuurvliinder niet in het gebied voorkomt, liggen sommige agrarische gronden - waaronder de percelen van [appellant sub 4] - volgens [appellant sub 4] en LTO Noord ten onrechte binnen de begrenzing van het aangewezen gebied, mede omdat de reden daarvoor is dat ter plaatse een verbindingszone voor de grote vuurvliinder (H1060) is voorzien. Voorts betoogt [appellant sub 4] dat, indien verbindingszones voor de grote vuurvliinder noodzakelijk zouden zijn ter verwezenlijking van de geformuleerde instandhoudingsdoelstelling, dit niet betekent dat die verbindingszones als Natura 2000-gebied moeten worden aangewezen. In dit verband wijst [appellant sub 4] op de verbindingszone tussen de gebieden "Weerribben" en "Rottige Meenthe & Brandemeer", die niet binnen de begrenzing van een Natura 2000-gebied ligt.

10.1. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat het gegeven dat de grote vuurvliinder (H1060) sinds 2007 niet meer is waargenomen in het gebied "De Wieden", niet betekent dat de aanwijzing van dit gebied voor die soort onjuist is. De mogelijke verdwijning van deze soort uit het gebied leidt er niet toe dat de daarvoor geformuleerde instandhoudingsdoelstelling dient te vervallen, maar dat - in het kader van het beheerplan - passende maatregelen dienen te worden getroffen teneinde het leefgebied van deze soort te herstellen. Daarbij wijst de staatssecretaris op het bepaalde in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

10.2. In het aanwijzingsbesluit is vermeld dat voor niet-prioritaire soorten opgenomen in bijlage II van de Habitatrichtlijn in de eerste stap van het selectieproces in beginsel de "vijf belangrijkste gebieden" zijn geselecteerd. Voor prioritaire soorten geldt dat in eerste instantie de "tien belangrijkste gebieden" zijn geselecteerd. De selectie van deze gebieden is afgemeten aan de omvang van de aanwezige populatie. In een tweede stap zijn eventueel nog extra gebieden toegevoegd met het oog op landelijke dekking, geografische spreiding en grensoverschrijding. De in het aanwijzingsbesluit beschreven methode van selectie van Habitatrichtlijngebieden strookt met het daaraan ten grondslag liggende 'Verantwoordingsdocument' uit mei 2003, waarnaar in het aanwijzingsbesluit wordt verwezen.

In dit kader wijst de Afdeling erop dat indien een gebied op basis van bovenstaande selectiecriteria is aangemeld voor plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang en daarop 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 voorkomen in een meer dan verwaarloosbare oppervlakte dan wel populatie. Ook voor die habitattypen en soorten die niet direct tot de selectie van de gebieden hebben geleid, maar die wel in die gebieden voorkomen, dienen derhalve instandhoudingsdoelstellingen te worden geformuleerd.

In het aanwijzingsbesluit is vermeld dat de grote vuurvliinder in slechts drie gebieden bekend is, te weten de gebieden "Weerribben", "De Wieden" en "Rottige Meenthe & Brandemeer". Ten tijde van de aanmelding van de Habitatrichtlijngebieden in 2003 zijn deze drie gebieden voor de soort geselecteerd. De grootste populatie grote vuurvlinders bevindt zich in de Weerribben, waar ruim driekwart van de landelijke populatie te vinden is. In het gebied Rottige Meenthe & Brandemeer is een kleine, maar redelijk stabiele populatie aanwezig. In De Wieden is de situatie vooralsnog wisselend. De populatie in De Wieden is nog deels afhankelijk van vuurvlinders die migreren vanuit de Weerribben.

10.3. Ter zitting is namens de staatssecretaris toegelicht dat het waarnemen van de grote vuurvinder (H1060) wordt bemoeilijkt door de korte vliegtijd van deze vlindersoort in combinatie met het relatief kleine aantal exemplaren en de uitgestrektheid van het gebied. LTO Noord heeft niet bestreden dat ten tijde van het selecteren van het gebied en ten tijde van de aanmelding en plaatsing van het gebied op de lijst van gebieden van communautair belang de grote vuurvinder (H1060) voorkwam in het gebied. Voorts blijkt uit het Standaard Data Formulier dat is gebruikt voor de aanmelding van het gebied "De Wieden" bij de Europese Commissie niet dat wat betreft de grote vuurvinder sprake was van een zogenoemde 'verwaarloosbare populatie'. Wat betreft de vraag of het gebied terecht is aangewezen voor deze vlindersoort, nu het onduidelijk is of die ten tijde van het nemen van het aanwijzingsbesluit nog in het gebied aanwezig was, overweegt de Afdeling als volgt.

Onder verwijzing naar haar uitspraak van 14 november 2012 in zaak nr. 201104871/1/A4 overweegt de Afdeling dat zolang, zoals in dit geval, een gebied nog voorkomt op de lijst van gebieden van communautair belang, op grond van artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn de verplichting blijft gelden om het als Habitatrichtlijngebied aan te wijzen voor de daarin voorkomende habitattypen en soorten. In het door LTO Noord overgelegde rapport van Witteveen+Bos is vermeld dat de grote vuurvinder zich niet meer voortplant in "De Wieden" als gevolg van onvoldoende geschikt leefgebied. De Afdeling constateert echter dat volgens het rapport van Witteveen+Bos herkolonisatie van "De Wieden" vanuit het aangrenzende gebied de Weerribben niet uitgesloten is. In dit rapport worden maatregelen beschreven ter verbetering van het leefgebied van de grote vuurvinder. Die maatregelen bestaan onder andere uit het aanleggen van ondiepe greppels en sloten met waterzuring en een aangepast zomermaai-beheer van de rietlanden. Gelet op het voorgaande heeft LTO Noord niet aannemelijk gemaakt dat het gebied onherroepelijk ongeschikt is geworden voor het kunnen leveren van een bijdrage aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de grote vuurvinder, ongeacht de vraag of deze soort momenteel voorkomt in het gebied.

10.4. Voor zover LTO Noord en [appellant sub 4] aanvoeren dat sommige agrarische gronden ten onrechte binnen de begrenzing van het aangewezen gebied zijn gebracht omdat volgens het aanwijzingsbesluit die gronden een zoekgebied zijn voor maatregelen ten behoeve van de grote vuurvinder (H1060) maar die soort niet voorkomt in het gebied en dat daarom de begrenzing van het Habitatrichtlijngebied "De Wieden" dient te worden aangepast, overweegt de Afdeling als volgt. In het aanwijzingsbesluit is geen passage opgenomen over eventuele zoekgebieden of verbindingzones ten behoeve van de grote vuurvinder, hetgeen ter zitting door LTO Noord en [appellant sub 4] is bevestigd. Een dergelijke motivering ligt ook niet ten grondslag aan de gekozen begrenzing. Evenals hiervoor onder 9.3 ten aanzien van het gebied "Weerribben" is overwogen zijn de landbouwgronden in "De Wieden" aangewezen, omdat die een integraal onderdeel uitmaken van het aangewezen gebied. In de sloten die zich op die gronden bevinden komen onder andere de bittervoorn (H1134), de kleine modderkruiper (H1149) en de grote modderkruiper (H1145) voor, wat habitatsoorten zijn waarvoor het gebied mede is aangewezen.

10.5. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het gebied "De Wieden" ten onrechte is aangewezen voor de grote vuurvinder (H1060) of dat de begrenzing van het gebied als Habitatrichtlijngebied in zoverre onjuist is vastgesteld. Deze betogen treffen geen doel.

11. LTO Noord betoogt dat enkele landbouwpercelen, die zijn aangeduid op een kaart die als bijlage bij het beroepschrift is gevoegd, ten onrechte zijn aangewezen als

Habitatrichtlijngebied, aangezien op die gronden geen habitattypen of soorten voorkomen en ter plaatse van die gronden volgens LTO Noord geen natuurmaatregelen zijn voorzien. Verder wijst LTO Noord erop dat uit gegevens van het waterschap blijkt dat de aangeduide gronden nabij Zuidveen een ander peilbeheer hebben en daardoor geen hydrologische eenheid met de omliggende natuur vormen.

11.1. Ten aanzien van de gronden ten zuiden van Zuidveen is ter zitting gebleken dat het aanwijzen van die gronden berust op een onjuiste veronderstelling aan de zijde van de staatssecretaris met betrekking tot de lokale waterhuishouding en de werking van het ter plaatse aanwezige gemaal. De bewuste gronden worden bemaald als landbouwgrond, waarbij het peilbeheer afwijkt van de aangrenzende gronden. In het bestreden besluit is de staatssecretaris er ten onrechte van uitgegaan dat deze gronden een hydrologische eenheid vormen met de aangrenzende gronden die zijn aangewezen. Ook ten aanzien van de door LTO Noord aangeduide gronden ten zuidwesten van Wanneperveen blijkt uit het aanwijzingsbesluit, noch uit het verhandelde ter zitting van de ecologische noodzaak tot het aanwijzen van die gronden als Habitatrichtlijngebied. In zoverre treft het betoog van LTO Noord dan ook doel.

Wat betreft de overige door LTO Noord aangeduide landbouwpercelen heeft LTO Noord niet aannemelijk gemaakt dat de gekozen begrenzing uit ecologisch oogpunt onjuist is. Gelet op hetgeen hiervoor onder 10.4 is overwogen, ziet de Afdeling geen aanleiding om de staatssecretaris niet te volgen in het standpunt dat de sloten die zich bevinden op die overige gronden het leefgebied vormen van een aantal habitatsoorten waarvoor het gebied is aangewezen en die gronden een ecologisch geheel vormen met de omliggende gronden. Dit betoog faalt.

12. Voor zover LTO Noord stelt dat de aanwijzing van een aantal agrarische percelen als Vogelrichtlijngebied onjuist is, verwijst de Afdeling in de eerste plaats korthedshalve naar hetgeen hiervoor onder 9.2 is overwogen. De door LTO Noord aangeduide agrarische gronden maakten reeds deel uit van het in 2000 aangewezen Vogelrichtlijngebied "De Wieden". In het bestreden besluit is de aanwijzing van het Vogelrichtlijngebied wat betreft die gronden niet gewijzigd. LTO Noord heeft geen nieuwe feiten of omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan de Afdeling tot het oordeel komt dat de staatssecretaris in afwijking van de eerdere aanwijzing ter uitvoering van de Vogelrichtlijn de begrenzing van het gebied in zoverre diende te wijzigen. Dit betoog faalt.

13. [appellante sub 6] voert aan dat de aanwijzing van het gebied "De Wieden", waarbij ook een deel van haar gronden is aangewezen, grote gevolgen heeft voor haar agrarische bedrijf en dat met haar belangen geen rekening is gehouden. Daarbij wijst zij erop dat foeragerende ganzen schade aanrichten aan haar gronden.

13.1. Ter zitting is gebleken dat de gronden van [appellante sub 6] liggen in het deel van het gebied dat uitsluitend is aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Voorts maakten de gronden van [appellante sub 6] reeds deel uit van dit in 2000 aangewezen Vogelrichtlijngebied. In het bestreden besluit is de aanwijzing van het Vogelrichtlijngebied op dit punt niet gewijzigd. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor onder 9.2 is overwogen, overweegt de Afdeling dat [appellante sub 6] geen nieuwe feiten of omstandigheden naar voren heeft gebracht op grond waarvan de Afdeling tot het oordeel komt dat de staatssecretaris in afwijking van de eerdere aanwijzing ter uitvoering van de Vogelrichtlijn de begrenzing van het gebied ter plaatse van de gronden van [appellante sub 6] diende te wijzigen. Dit betoog treft dan ook geen doel.

13.2. Overigens wijst de Afdeling erop dat, gelet op artikel 4 van de Vogelrichtlijn, bij de begrenzing 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; ECLI:EU:C:1996:297) en de Santoña zaak van 2 augustus 1993 (C-355/90; ECLI:EU:C:1993:331) (www.curia.europa.eu). Eventuele nadelige gevolgen voor de bedrijfsvoering van [appellante sub 6] mogen derhalve geen reden zijn voor de staatssecretaris om de eerdere aanwijzing van de gronden van [appellante sub 6] als Vogelrichtlijngebied ongedaan te maken. Wat eventuele economische schade betreft verwijst de Afdeling naar hetgeen hiervoor onder 6.1 is overwogen.

Conclusie

14. Het beroep van LTO Noord tegen het besluit tot aanwijzing van "De Wieden" als Habitatrichtlijngebied is gegrond. Gelet op hetgeen onder 11.1 is overwogen dient dit besluit te worden vernietigd, voor zover daarbij enkele percelen ten zuiden van Zuidveen en ten zuidwesten van Wanneperveen als Habitatrichtlijngebied zijn aangewezen, zoals nader aangegeven op de bij deze uitspraak behorende kaarten.

De beroepen van [appellant sub 1], [appellante sub 2] en het college tegen het besluit tot aanwijzing van de "Weerribben" als Habitatrichtlijngebied en de beroepen van [appellante sub 2], het college, [appellant sub 4] en [appellante sub 6] tegen het besluit tot aanwijzing van "De Wieden" als Habitatrichtlijngebied onderscheidenlijk wijziging als Vogelrichtlijngebied zijn ongegrond.

Proceskosten

15. De staatssecretaris dient ten aanzien van LTO Noord op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellant sub 1], [appellante sub 2], het college, [appellant sub 4] en [appellante sub 6] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van vereniging Land- en Tuinbouw Organisatie Noord gegrond;

II. vernietigt het besluit van de staatssecretaris van Economische Zaken van 25 november 2013, kenmerk PDN/2013-035, tot aanwijzing van het gebied "De Wieden" als Habitatrichtlijngebied, voor zover daarbij enkele percelen ten zuiden van Zuidveen en ten zuidwesten van Wanneperveen zijn aangewezen, zoals nader aangegeven op de bij deze uitspraak behorende kaarten 1 en 2;

III. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], maatschap Landbouwbedrijf [appellante sub 2], het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder, [appellant sub 4] en [appellante sub 6] ongegrond;

IV. veroordeelt de staatssecretaris van Economische Zaken tot vergoeding van bij vereniging Land- en Tuinbouw Organisatie Noord in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 980,00 (zegge: negenhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de staatssecretaris van Economische Zaken aan vereniging Land- en Tuinbouw

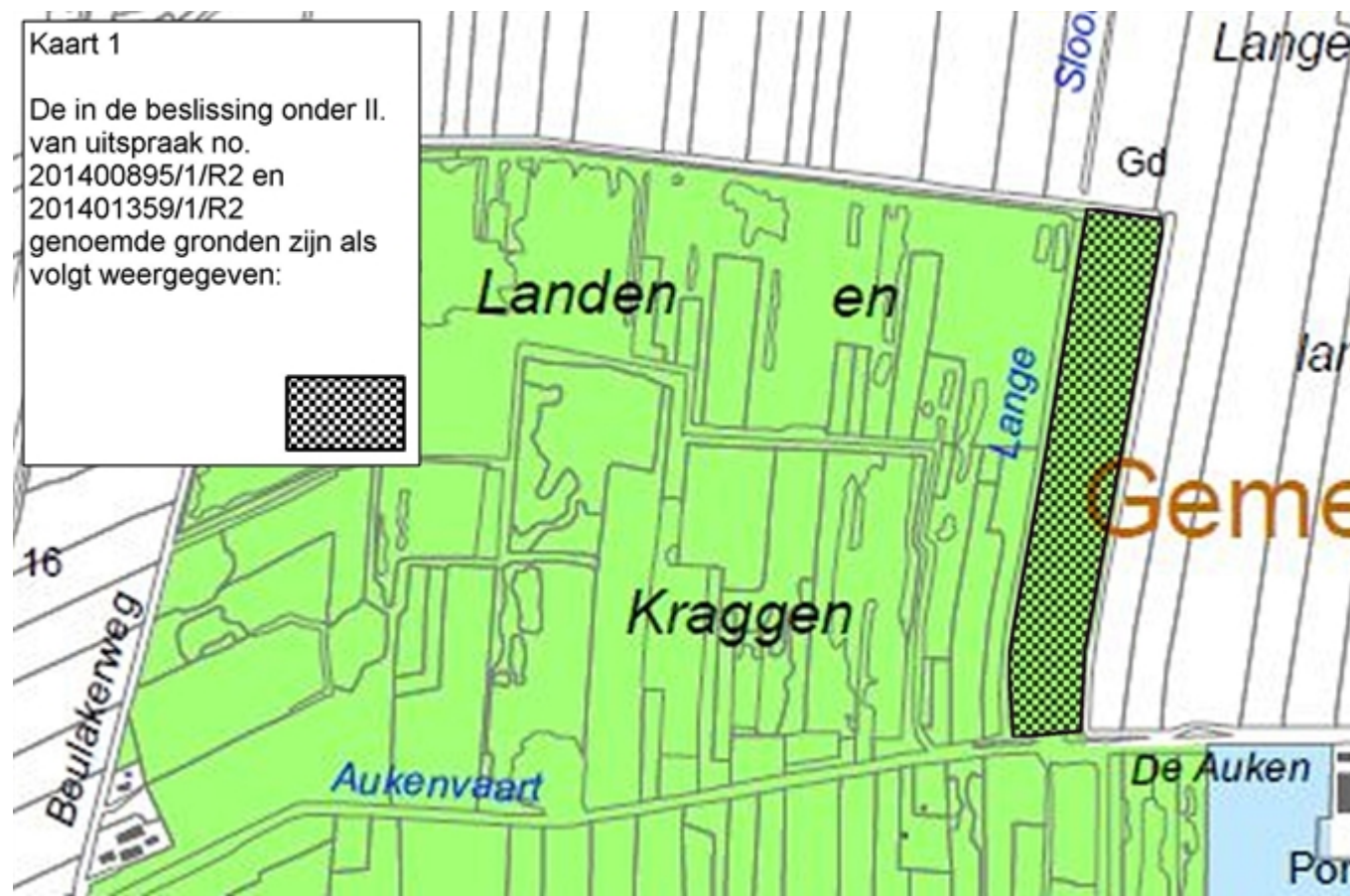
Organisatie Noord het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Vreugdenhil
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 januari 2015

571.



Kaart 2

De in de beslissing
onder II. van uitspraak
no. 201400895/1/R2 en
201401359/1/R2
genoemde gronden zijn
als volgt weergegeven:

