

LJN: BI2630, Raad van State , 200800948/1

Datum uitspraak: 29-04-2009
Datum publicatie: 29-04-2009
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie: Bij besluit 18 december 2007 heeft het college van gedeputeerde staten van Flevoland (hierna: het college) ingevolge artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) en artikel 28, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Zeewolde (hierna: de raad) bij besluit van 28 juni 2007 vastgestelde bestemmingsplan "Kustzone Polderwijk".

Uitspraak

200800948/1.

Datum uitspraak: 29 april 2009

**AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging Vogelbeschermingswacht Noord-Veluwe, gevestigd te Harderwijk,
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Flevoland,
verweerder.**1. Procesverloop**

Bij besluit 18 december 2007 heeft het college van gedeputeerde staten van Flevoland (hierna: het college) ingevolge artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) en artikel 28, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Zeewolde (hierna: de raad) bij besluit van 28 juni 2007 vastgestelde bestemmingsplan "Kustzone Polderwijk".

Tegen dit besluit heeft de vereniging Vogelbeschermingswacht Noord-Veluwe (hierna: de Vogelbeschermingswacht) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 5 februari 2008, beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht. De Vogelbeschermingswacht, het college en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Vogelbeschermingswacht en het college hebben nadere stukken ingediend. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 januari 2009 waar de Vogelbeschermingswacht, vertegenwoordigd door dr. ir. J.J. Schröder, en het college, vertegenwoordigd door dr. ir. A.A. van den Berg, ambtenaar in dienst de provincie, zijn verschenen.

Verder is de raad, vertegenwoordigd door mr. C. Th. Vos, ambtenaar in dienst van de gemeente, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de WRO in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) rust op het college de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de

ingebrachte bedenkingen - te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de raad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft dit college er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht. Ingevolge de Nbw 1998 rust in het voorliggende geval op het college verder de taak om te bezien of het plan niet in strijd is met het bepaalde in artikel 19j, eerste en derde lid, van de Nbw 1998.

2.2. Het plan voorziet in de aanleg van stranden en een eiland met de daarbij behorende recreatieve voorzieningen ten noordoosten van Zeewolde. Een gedeelte van het eiland is bedoeld voor natuurontwikkeling.

2.3. De Vogelbeschermingswacht stelt zich op het standpunt dat ten onrechte geen passende beoordeling is gemaakt. Daartoe voert zij aan dat areaalverlies voor vogels zal optreden, dat de recreatiedruk verder zal toenemen en dat de gevolgen van het onderhavige plan cumuleren met de gevolgen van andere plannen of projecten. De Vogelbeschermingswacht voert verder aan dat er ten onrechte van wordt uitgegaan dat in het plangebied nauwelijks beschermingswaardige natuurwaarden voorkomen en dat de leefomstandigheden voor vogels ten dele zullen verbeteren.

2.4. Het college stelt zich in navolging van de raad op het standpunt dat geen passende beoordeling is vereist, aangezien significante gevolgen met zekerheid kunnen worden uitgesloten. De resterende niet als significant aan te merken gevolgen kunnen volgens het college nog verder worden beperkt door bij de aanlegwerkzaamheden rekening te houden met de natuurwaarden dan wel door voorschriften of beperkingen te verbinden aan de te verlenen vergunningen op grond van artikel 19d van de Nbw 1998.

2.5. Bij besluit van 24 maart 2000 heeft de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ter uitvoering van de Richtlijn 79/409/EEG (hierna: de Vogelrichtlijn), het gebied Wolderwijd en Nuldernauw aangewezen als speciale beschermingszone (hierna: SBZ). Dit aanwijzingsbesluit geldt ingevolge artikel V, eerste lid, van de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Stb. 2005, 195) als besluit als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, van de Nbw 1998.

Ingevolge artikel 19j, derde lid, gelezen in samenhang met het eerste lid, van de Nbw 1998, zijn bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het aangewezen gebied kan verslechteren of een verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, de artikelen 19e, 19f, 19g en 19h van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge artikel 19j, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 19f, eerste lid, van de Nbw 1998 wordt, bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan, en niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen, projecten of handelingen, significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

2.6. Blijkens de nota van toelichting bij het aanwijzingsbesluit van 24 maart 2000 zijn de voor de SBZ kwalificerende vogelsoorten de kleine zwaan en de tafeleend die het gebied benutten als overwinteringsgebied en/of rustplaats. Andere soorten waarvoor de SBZ van betekenis is, zijn de grote zilverreiger, het nonnetje, de fuut, de aalscholver, de smient, de krakeend, de slobeend, de pijlstaart, de kuifeend, en de meerkoet. De aantrekkingskracht van het gebied voor de kleine zwaan is volgens de nota van toelichting vooral gelegen in de aanwezigheid van ondergedoken waterplanten (fonteinkruiden, kranswieren) die in het gebied over een uitgestrekte oppervlakte voorkomen en die als voedselbron dienen voor de kleine zwaan en andere in het gebied voorkomende watervogels. Daarnaast is het gebied volgens de nota van toelichting in gebruik als slaap-, drink- en rustplaats voor kleine zwanen die overdag elders voedsel zoeken. Ook de aanwezigheid van driehoeksmosselen trekt watervogels aan, vooral de tafeleend en de kuifeend, aldus de nota van toelichting. Laatstgenoemde soorten foerageren volgens de nota van toelichting ook veelvuldig op het Veluwemeer, terwijl overdag op het Wolderwijd wordt gerust. Daarnaast dient het gebied overdag ook als rustplaats voor de smient. Visetende watervogels zoals de aalscholver, de fuut en het nonnetje worden volgens de nota van toelichting verspreid over het gehele meer aangetroffen.

Van 9 januari tot en met 19 februari 2007 heeft het ontwerp-aanwijzingsbesluit Veluwerandmeren dat onder meer voorziet in een toekomstige samenvoeging van de thans aan de orde zijnde SBZ met andere gebieden ter visie gelegen. Blijkens dit ontwerp-aanwijzingsbesluit zijn de instandhoudingsdoelstellingen voor alle hiervoor genoemde vogels gericht op het behoud van de omvang en de kwaliteit van het leefgebied.

2.7. Het plangebied ligt geheel binnen de begrenzing van de SBZ. Niet in geschil is dat het plan de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het aangewezen gebied kan verslechteren of een verstoring effect kan hebben op de soorten waarvoor dit gebied is aangewezen, zoals neergelegd in artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998.

Ingevolge artikel 19j, derde lid, gelezen in samenhang met de artikelen 19e, 19f, 19g en 19h van de Nbw 1998 dient bij de vaststelling van het plan daarom de zogenoemde habitattoets te worden uitgevoerd. Mede gelet op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) van 7 september 2004 in zaak C-127/02 (AB 2004, 365) houdt de habitattoets in dat het plan kan worden vastgesteld zonder passende beoordeling, wanneer op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het plan afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied. Het plan kan eveneens worden vastgesteld wanneer op basis van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is volgens het Hof het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

2.8. Ten behoeve van de vaststelling van het plan is onderzoek verricht naar de effecten van het plan op de SBZ. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport 'Toetsing van het project Kustzone Polderwijk te Zeewolde aan de Flora- en faunawet en de Habitat- en Vogelrichtlijn' van Royal Haskoning van 9 juni 2005 (hierna: het rapport van Royal Haskoning) en het rapport 'Bepaling van de effecten van maatregelen en ontwikkelingen in de Veluwerandmeren' van 13 december 2006 van Bureau Waardenburg (hierna: het rapport van Bureau Waardenburg).

2.8.1. Blijkens tabel 4.5 van het rapport van Royal Haskoning is het plangebied van groot belang voor vogels als rustgebied bij harde wind of mist, van beperkt belang voor vogels als gewoon rustgebied tijdens het winterseizoen en van gering belang voor vogels als gewoon rustgebied tijdens de rest van het jaar dan wel als foerageergebied. De Afdeling ziet in hetgeen de Vogelbeschermingswacht heeft aangevoerd geen aanknopingspunt om te twijfelen aan de juistheid van het in tabel 4.5 van het rapport van Royal Haskoning vervatte deskundigenoordeel. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat dit oordeel blijkens paragraaf 4.1 van het rapport van Royal Haskoning mede is gebaseerd op algemeen toegankelijke inventarisatiegegevens van het Natuurloket en een tweetal veldbezoeken aan het plangebied. Gezien het voorgaande hebben het college en de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat het plangebied met name van belang is als rustgebied voor vogels bij harde wind of mist.

2.8.2. Vast staat dat een gedeelte van het plangebied thans fungeert als windluwe zone voor vogels. Volgens hoofdstuk 5 van het rapport van Royal Haskoning zal de aanleg van het eiland zorgen voor een nieuwe windluwe zone voor vogels van circa 10 hectare. Daarnaast kunnen vogels bij harde oostenwind rusten in het gebied tussen het eiland en de stranden, hetgeen thans onmogelijk is. Verder brengt de aanleg van het eiland blijkens hoofdstuk 8 van het rapport van Royal Haskoning met zich mee dat ondiepe waterbodems ontstaan waar onderwatervegetatie zich kan ontwikkelen. Deze onderwatervegetatie kan dienen als voedselbron voor vogels. De Vogelbeschermingswacht heeft niet aannemelijk gemaakt dat voormelde gevolgen zich niet zullen voordoen. Het college en de raad hebben zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat het plan tevens een aantal gevolgen meebrengt die niet als negatief kunnen worden aangemerkt.

2.8.3. Uit hoofdstuk 7 van het rapport van Royal Haskoning komt naar voren dat met de realisering van het plan een ruimtebeslag en derhalve een areaalverlies voor de in de SBZ voorkomende vogels van circa 10 hectare is gemoeid. Voor zover de Vogelbeschermingswacht heeft aangevoerd dat dit areaalverlies ongeoorloofd is vanwege het arrest van het Hof van 28 februari 1991 in zaak C-57/89, wordt het volgende overwogen. Daargelaten de vraag of de onderhavige zaak vergelijkbaar is met zaak C-57/89, staat vast dat het Hof zich in voormeld arrest heeft uitgesproken over artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn. De uit artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen zijn, gelet op artikel 7 van deze richtlijn, in de plaats gekomen van de verplichtingen die uit artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn voortvloeien. Voor de uitleg van artikel 6 van de Habitatrichtlijn moet het hiervoor onder 2.7. vermelde arrest van het Hof van 7 september 2004 in zaak C-127/02 maatgevend worden geacht. Derhalve dient te worden bezien of het college en de raad zich op het standpunt hebben kunnen stellen dat het areaalverlies van circa 10 hectare als zodanig geen significante gevolgen voor de SBZ kan hebben. Dienaangaande wordt overwogen dat de totale oppervlakte van de SBZ circa 2.600 hectare bedraagt en dat, zoals in het deskundigenbericht wordt bevestigd, de fysieke afname van het open water in zoverre gering moet worden geacht. Gelet hierop hebben het college en de raad voormeld standpunt kunnen innemen.

2.8.4. Wat betreft de gevolgen van het voorgestane recreatieve gebruik waarop het plan ziet, blijkt uit hoofdstuk 7 van het rapport van Royal Haskoning dat de rust- en recreatiefunctie van het plangebied nauwelijks zullen conflicteren, omdat beide functies niet tegelijkertijd optreden. Wel wordt een zone met een oppervlakte van maximaal 75 hectare langs de stranden en het eiland minder geschikt voor vogels om te rusten en te foerageren. Het college heeft in zijn zienswijze op het deskundigenbericht nader toegelicht dat het gebied met name wordt gebruikt door de meerkoet die vanaf oktober in toenemende aantallen aanwezig is. Groepen tafel- en kuifeenden

arriveren vanaf november. Andere soorten maken nauwelijks gebruik van het betrokken gedeelte van de SBZ of arriveren nog later. Recreatie vindt echter met name plaats in de maanden juli en augustus, aldus het college. Buiten deze maanden vindt recreatie plaats met mooi weer en vooral in de weekenden. Het vaarseizoen loopt van april tot en met september, met een uitloper naar oktober. Recreatieve activiteiten zouden eventueel gevolgen voor de meerkoet in de maand oktober kunnen hebben, maar daar staat volgens het college tegenover dat deze soort in een bijzonder gunstige staat van instandhouding verkeert.

De Vogelbeschermingswacht heeft niet aannemelijk gemaakt dat hetgeen in het rapport van de Royal Haskoning wordt vermeld over de gevolgen van het recreatieve gebruik waarop het plan ziet, is gebaseerd op onjuiste feitelijke gegevens. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de door de Vogelbeschermingswacht overgelegde vogelgegevens van Sovon Vogelonderzoek Nederland, zoals zij ook zelf heeft geconstateerd, in belangrijke mate overeenstemmen met de vogelgegevens die het college bij het nemen van het bestreden besluit heeft betrokken. Voor zover de Vogelbeschermingswacht erop heeft gewezen dat ook buiten het recreatie seizoen kan worden gesurft of gezeild, wordt overwogen dat het hierbij blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting gaat om activiteiten met een zeer geringe omvang.

Gezien het voorgaande heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat significante gevolgen voor de SBZ als gevolg van het recreatieve gebruik waarop het plan ziet uitgesloten moeten worden geacht.

2.8.5. In het rapport van Bureau Waardenburg worden de gevolgen beschreven van de plannen en projecten, waaronder het onderhavige plan, die deel uitmaken van de zogenoemde Integrale Inrichting Veluwerandmeren.

Het college en de raad hebben zich op basis van dit rapport op het standpunt gesteld dat het onderhavige plan in combinatie met andere plannen of projecten geen significante gevolgen voor de SBZ kan hebben. Voor zover de Vogelbeschermingswacht heeft gesteld dat in het rapport van Bureau Waardenburg is verzuimd om rekening te houden met de gevolgen van een aantal toekomstige plannen of projecten, wordt het volgende overwogen. Niet is gebleken dat ten tijde van de vaststelling en goedkeuring van het plan reeds concrete ruimtelijke besluitvorming had plaatsgevonden over de door de Vogelbeschermingswacht bedoelde toekomstige plannen of projecten. Met de gevolgen van deze toekomstige plannen en projecten behoefde daarom geen rekening te worden gehouden. Dat de gevolgen van het onderhavige plan in combinatie met het andere plannen in het rapport van Bureau Waardenburg anderszins worden onderschat, heeft de Vogelbeschermingswacht niet aannemelijk gemaakt. Daarbij wordt mede in aanmerking genomen dat de stukken er geen blijk van geven dat de gevolgen van het onderhavige plan zich kunnen uitstrekken tot buiten het westelijk gedeelte van de SBZ. Gezien het voorgaande hebben het college en de raad voormeld standpunt over de gevolgen van het onderhavige plan in combinatie met andere plannen of projecten voor de SBZ kunnen innemen.

2.8.6. Gezien het vorenstaande geeft hetgeen de Vogelbeschermingswacht heeft aangevoerd geen aanknopingspunt voor het oordeel dat het college en de raad zich niet op het standpunt hebben kunnen stellen dat kan worden uitgesloten dat het plan afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor de SBZ en dat om deze reden geen passende beoordeling is vereist.

2.9. De conclusie is dat hetgeen de Vogelbeschermingswacht heeft aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan niet is vastgesteld in strijd met artikel 19j, eerste en derde lid, van de Nbw 1998.

Het beroep is ongegrond.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, voorzitter, en mr. K.J.M. Mortelmans en mr. G.N. Roes, leden, in tegenwoordigheid van mr. B.S. Jansen, ambtenaar van Staat.

w.g. Hoekstra w.g. Jansen
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 april 2009

399.
