

Uitspraak 201409664/1/R4

Datum van uitspraak: woensdag 16 maart 2016

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Limburg

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Ontgrondingen

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:733**

201409664/1/R4.

Datum uitspraak: 16 maart 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 oktober 2014 heeft het college een vergunning als bedoeld in de Ontgrondingenwet verleend aan [belanghebbende] voor het ontgronden van een gebied in de gemeente Gennep ten behoeve van natuurontwikkeling en zandwinning voor het Initiatiefplan "Koningsven - De Diepen".

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen en [belanghebbende] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 december 2015, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door mr. J.C.M.G. Bloemarts en ir. J.F. de Kreuk, en het college, vertegenwoordigd door D.A.L. Jongen-Trienekens, R.H.J. Pepels, ir. F.J.C. Castenmiller en ing. W. Hazenberg Msc, allen werkzaam bij de provincie, zijn verschenen. Voorts zijn als partij gehoord [belanghebbende], vertegenwoordigd door ir. J.R. Deutekom en G.J.M. Franken, bijgestaan door mr. A.P.J. Blokland, advocaat te Ede, en prof. J.G.M. Roelofs, werkzaam bij de Radboud Universiteit Nijmegen en onderzoekscentrum B-WARE, het college van burgemeester en wethouders van Gennep (hierna: het college van burgemeester en wethouders), vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, en de vereniging Natuurmonumenten (hierna: Natuurmonumenten), vertegenwoordigd door A.M.B. Mandigers, werkzaam bij Natuurmonumenten.

Overwegingen

De ontgroning

1. De verleende ontgrondingsvergunning ziet op het ontgronden van een gebied dat ligt in de gemeente Gennep. Het gebied vormt de verbinding tussen het dal van de Niers en de Plasmolen en beslaat een langgerekte zone van ongeveer 6 km langs de voet van het Reichswald met een breedte van 500 tot 700 meter. De ontgroning van het terrein heeft ten doel om door het winnen van delfstoffen te komen tot natuurontwikkeling. Hiertoe wordt bouwvoor afgegraven ten behoeve van nieuwe natuur in het kader van de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS) en vindt industriezandwinning plaats ten behoeve van de (regionale) industriezandvoorziening waarbij tevens wordt voorzien in omputlocaties ten behoeve van het afgegraven bouwvoor.

Het beroep

2. [appellant] en anderen wonen aan de Zandheide, het Verloren Land en de Langstraat te Milsbeek en hebben zicht op delen van het gebied dat ontgrond wordt. Zij kunnen zich niet met de ontgrondingsvergunning verenigen, onder meer omdat zij vinden dat de belangenafweging voor de zandwinning niet voldoet, onzeker is of de beoogde natuurtypen gerealiseerd zullen worden en onvoldoende onderbouwd is dat het noodzakelijke natuurbeheer gefinancierd kan worden.

Ingetrokken beroepsgronden

3. Ter zitting hebben [appellant] en anderen de beroepsgronden ingetrokken die betrekking hebben op de omputlocaties.

Toetsingskader

4. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Ontgrondingenwet is het verboden, behoudens het bepaalde in de artikelen 12 en 31, zonder vergunning te ontgronden dan wel als eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, beklemede meier of gebruiker van enige onroerende zaak toe te laten, dat aldaar zonder vergunning ontgroning plaats heeft.

Ingevolge het tweede lid kunnen aan een vergunning voorschriften worden verbonden ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de ontgroning, de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken.

Ingevolge artikel 10, vijfde lid, wordt een besluit op een aanvraag om een ontgrondingsvergunning genomen na afweging van de in artikel 3, tweede lid, bedoelde belangen.

4.1. Aan het bestreden besluit ligt voorts het provinciaal beleid uit de Beleidsnota Ontgrondingen van 7 juli 2009 (hierna: de Beleidsnota) ten grondslag. Hierin is onder meer opgenomen dat het college de winning van grondstoffen ziet als instrument om andere doeleinden, waaronder natuurontwikkeling, te realiseren. Ontgrondingen vinden volgens de Beleidsnota plaats als onderdeel van projecten met een meervoudige doelstelling. Het college houdt volgens de Beleidsnota bij de afweging over een initiatief voor een ontgroning rekening met alle betrokken belangen zoals ecologie, hydrologie, landschappelijke waarden, de belangen van omwonenden en economische belangen.

Formele beroepsgrond

5. [appellant] en anderen voeren aan dat hun zienswijze over het ontwerpbestemmingsplan "Koningsven-De Diepen" ten onrechte niet aan de Commissie voor de m.e.r. is voorgelegd, zodat de Commissie daarmee geen rekening heeft kunnen houden bij de totstandkoming van het toetsingsadvies "Natuurontwikkeling en ontgroning Koningsven-De Diepen, Gennep" van 20 december 2013 (hierna: toetsingsadvies). Daardoor heeft volgens [appellant] en anderen niet alleen het college van burgemeester en wethouders in zijn hoedanigheid van coördinerend bevoegd gezag onzorgvuldig gehandeld, maar ook het college. [appellant] en anderen voeren aan dat het college de Commissie voor de m.e.r. naar aanleiding van hun zienswijze over de ontwerpontgrondingsvergunning om een nader advies had moeten vragen.

5.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak over het bestemmingsplan "Koningsven-De Diepen" van 10 juni 2015 (zaak nr. [201403676/1/R1](#)), volgt uit enige geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel niet de verplichting dat de Commissie voor de m.e.r. in het onderhavige geval de

door [appellant] en anderen naar voren gebrachte zienswijze over het ontwerpbestemmingsplan, in haar advies had moeten betrekken. Eerst nadat de Commissie voor de m.e.r. haar toetsingsadvies heeft uitgebracht, op 16 juli 2014, hebben [appellant] en anderen een zienswijze over de ontwerpontgrondingsvergunning naar voren gebracht. Het college behoeft hierin gelet op hetgeen in de genoemde uitspraak is overwogen geen aanleiding te zien om de Commissie voor de m.e.r. om een nader advies te vragen. Het betoog faalt.

Inhoudelijke beroepsgronden

6. De beroepsgronden worden behandeld aan de hand van de verschillende activiteiten waarop de ontgrondingsvergunning betrekking heeft, te weten: de zandwinning, natuurontwikkeling en het verwerken van materiaal. Vervolgens worden de beroepsgronden behandeld die betrekking hebben op deelgebied "De Banen" en op de financiële onderbouwing van de ontgrondingsvergunning.

Zandwinning

Belangenafweging en evenredigheid

7. [appellant] en anderen betogen dat het bestreden besluit geen concrete belangenafweging bevat, waarbij maatschappelijke belangen die langdurige zandwinning zouden kunnen rechtvaardigen zijn afgezet tegen de belangen die zich daartegen verzetten. [appellant] en anderen noemen in dit kader het verloren gaan van landbouwareaal, de verstoring van het landschap door de zandwinning en de zandtransporten en de negatieve effecten voor de recreatieve aantrekkelijkheid van het gebied, voor de flora en fauna, het landschap en voor het woongenot in de omgeving. Daarnaast betogen [appellant] en anderen dat de omvang van de zandwinning niet evenredig is aan de bijdrage die deze levert aan natuurontwikkeling. Voorts is volgens [appellant] en anderen de belangenafweging gebrekkig, omdat [belanghebbende] op grond van gesloten overeenkomsten gehouden is tot betaling van gelden aan de provincie.

7.1. Het college verwijst naar hoofdstuk 4 "Belangenafweging" van het bestreden besluit. Hierin is onder meer vermeld waarin de maatschappelijke meerwaarde van het project besloten ligt. Dit betreft de navolgende doelen: het versneld realiseren van unieke natuur, het invulling geven aan de retentieopgave voor de Lob van Genneep, de regionale grondstoffenvoorziening, de (her)verkaveling en structuurversterking van de landbouw, de versterking van de toeristisch-recreatieve structuur en het creëren van ruimte voor nieuwe economische dragers en werkgelegenheid. Voorts is in hoofdstuk 4 ingegaan op de gevolgen voor onder meer flora en fauna en het landschap, aldus het college. Na afweging van de diverse belangen, heeft het college geconcludeerd dat er geen belangen dusdanig worden geschaad dat de vergunning niet verleend kon worden.

7.2. Zoals onder 4 is vastgesteld, wordt een besluit op een aanvraag om een ontgrondingsvergunning genomen na afweging van de belangen die betrokken zijn bij de ontgroning, de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken. De Afdeling stelt vast dat bij de voorbereiding en totstandkoming van het bestreden besluit, anders dan [appellant] en anderen aanvoeren, een concrete afweging van die belangen heeft plaatsgevonden. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat aan het bestreden besluit een milieueffectrapport (hierna: MER) ten grondslag is gelegd waarin de door [appellant] en anderen genoemde aspecten aan de orde zijn geweest. Zo is aandacht besteed aan de effecten op het ruimtegebruik, waaronder landbouw en recreatie, aan de gevolgen voor flora en fauna, het landschap en het woon- en leefmilieu. Voorts neemt de Afdeling hierbij in aanmerking dat in hoofdstuk 4 van het bestreden besluit is toegelicht op welke wijze die aspecten bij de belangenafweging zijn betrokken. Hieruit blijkt dat de aanwezige natuurwaarden zijn betrokken bij de belangenafweging. Verder is in dat hoofdstuk uiteengezet welke gevolgen het project heeft voor het landschap, hetgeen is betrokken bij de belangenafweging. Voorts is toegelicht dat het project mede tot doel heeft om de structuur van de landbouw te verbeteren en dat herverkaveling plaatsvindt. Ook biedt de ontgroning volgens het bestreden besluit nieuwe mogelijkheden voor recreatief medegebruik. Ter zitting heeft het college toegelicht dat voorts de effecten op het woon- en leefmilieu van omwonenden zijn betrokken bij de belangenafweging. Omdat de afgraving van het bouwvoor in deelgebied 1 en 2, nabij de woningen in Milsbeek, gefaseerd in perioden van enkele maanden plaatsvindt, blijft de invloed hiervan op het woon- en leefklimaat van [appellant] en anderen volgens het college beperkt. Het betoog dat geen concrete belangenafweging heeft plaatsgevonden faalt.

7.3. Ten aanzien van de evenredigheid tussen de omvang van de zandwinning en de bijdrage daarvan aan de natuurontwikkeling wordt het volgende overwogen. Het college stelt dat de kosten voor de beoogde natuurontwikkeling niet gedekt kunnen worden met subsidies van overheidswege. Om de beoogde natuurtypen tot ontwikkeling te laten komen is het verwijderen van de bovenste laag landbouwgrond noodzakelijk, hetgeen concreet betekent dat 500.000 tot 700.000 m³ bouwvoor moet worden verwijderd. Het afgraven en vervoeren van deze hoeveelheid grond kost volgens een inschatting van het college € 4.500.000 tot € 7.000.000. De natuurontwikkeling is financieel haalbaar doordat het bouwvoor door het ontstaan van zandwinputten in de directe omgeving kan worden verwerkt en niet naar elders vervoerd hoeft te worden. Het inzetten van een zandwinning acht het college daarom verantwoord. Het college vindt de maatschappelijke bijdrage in relatie tot de omvang van de zandwinning meer dan voldoende, omdat niet alleen wordt bijgedragen aan het provinciale beleid met betrekking tot de realisatie van de EHS, maar ook aan het rijksbeleid met betrekking tot retentie, het gemeentelijk beleid met betrekking tot natuur, water, landbouw en recreatie en de doelstellingen van het waterschap. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de omvang van de zandwinning niet in een evenredige verhouding tot de daarmee mogelijk gemaakte natuurontwikkeling staat. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat natuurontwikkeling, zoals uit hetgeen onder 7.1 is overwogen blijkt, niet het enige maatschappelijke doel van de ontgronding is. Het betoog faalt.

7.4. Het college heeft gelet op de effectbeschrijving in het MER naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid meer gewicht kunnen hechten aan de belangen die met de uitvoering van het project zijn gemoeid, genoemd onder 7.1, dan aan de belangen bij het behoud van landbouwgronden, het huidige landschap en de huidige natuurwaarden en bij het voorkomen van (tijdelijke) verstoring van het woongenot en de recreatieve mogelijkheden. Dat de provincie van [belanghebbende] gelden ontvangt, maakt niet dat de belangenafweging gebrekkig is. Het betoog faalt.

Omvang, duur en ontsluiting

8. [appellant] en anderen betogen dat de toegestane omvang en duur van de zandwinning beperkt hadden moeten worden naar aanleiding van het besluit geen rondweg om Milsbeek aan te leggen. Zij voeren aan dat aanvankelijk is beoogd 6.000.000 m³ industriezand te winnen en dat dit later is uitgebreid naar 7.500.000 m³ industriezand om de aanleg van een rondweg om Milsbeek financieel mogelijk te maken. Dat de aanleg van een rondweg niet doorgaat heeft voorts volgens [appellant] en anderen negatieve gevolgen voor de wijze waarop de zandwinningslocatie ontsloten wordt, omdat de zandtransporten door de kern van Milsbeek zullen gaan.

8.1. Het college stelt dat bij het nemen van het bestreden besluit is uitgegaan van de instemming van de raad van de gemeente Gennep in juni 2013 met de aanvullende projectafspraken, op basis waarvan 7.500.000 m³ zand wordt gewonnen. De winning van deze hoeveelheid zand past volgens het college binnen het ontgrondingsbeleid. Het is het college bekend dat na het nemen van het bestreden besluit, op 15 december 2014, door de raad van de gemeente Gennep in zijn nieuwe samenstelling is besloten om geen bestemmingsplan voor een nieuwe rondweg vast te stellen. Het college zag ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, op 16 oktober 2014, geen aanleiding om aan te nemen dat de raad dit besluit zou nemen. Volgens het college is gekozen voor een looptijd van 16 jaar omdat het project binnen die termijn gerealiseerd kan worden.

8.2. Ingevolge het aan de ontgrondingsvergunning verbonden voorschrift 1.2 wordt het winnen van specie toegestaan voor een termijn van 16 jaren. De inrichting van de terreinen, conform voorschrift 1.1 en 5 dient tevens binnen deze termijn van 16 jaren gerealiseerd te zijn.

Ingevolge voorschrift 4.4 geldt voor de uitvoering van de te ontgronden delen het gestelde op de bij dit besluit behorende vier tekeningen. De op de tekeningen weergegeven diepten zijn de maximale diepten ten behoeve van de commerciële winning.

8.3. In het MER is vermeld dat de gemeente Gennep en de provincie Limburg een rondweg rondom Milsbeek hebben onderzocht om de kern van Milsbeek te ontlasten, enerzijds voor het zandtransport en anderzijds voor het doorgaande verkeer naar Groesbeek. Op 17 juni 2013 heeft de raad van Gennep ingestemd met de aanleg van een rondweg, waarmee de overlast in Milsbeek significant zal afnemen, aldus het MER. In het

MER staat dat [belanghebbende] een extra hoeveelheid van 1.500.000 m³ vermarktbaar zand zal winnen, om de nieuwe weg te kunnen financieren. Het MER beschrijft de milieueffecten van een zandwinning van in totaal 7.500.000 m³. Wel worden in het MER de effecten beschreven van diverse varianten voor de ontsluitingsroute van en naar de groeve, omdat weliswaar bestuurlijk is ingestemd met de aanleg van een rondweg, maar de formele besluitvorming daarover nog moest plaatsvinden. In het MER staat over de huidige ontsluitingsroute via de Zwarteweg en de Ringbaan/Leembaan dat deze verkeerskundig gezien voldoet. Puur geredeneerd vanuit het Initiatiefplan is er daarom voor de initiatiefnemers geen aanleiding een andere route te overwegen, aldus het MER. Volgens het MER levert het aan de zandwinning gerelateerde vrachtverkeer voorts ten opzichte van het overige verkeer rijdend op de Zwarteweg ook in de toekomst een zeer beperkte geluidbijdrage.

8.4. Voorop staat dat de raad van Gennep op 15 december 2014, derhalve na het nemen van het bestreden besluit, heeft besloten om geen bestemmingsplan vast te stellen dat een rondweg om Milsbeek mogelijk maakt. Het college heeft ter zitting gesteld dat dit besluit niet te voorzien was. Het college kon hier ten tijde van het verlenen van de ontgrondingsvergunning dan ook geen rekening mee houden. Het betoog dat de omvang en de duur van de ontgronding beperkt hadden moeten worden, faalt reeds hierom.

Los daarvan heeft het college ter zitting toegelicht dat [belanghebbende] en de gemeente Gennep verplicht zijn om de waarde van de hoeveelheid van 1.500.000 m³ vermarktbaar zand in te zetten voor een ander maatschappelijk doel als de rondweg niet wordt aangelegd. [belanghebbende] en het college van burgemeester en wethouders hebben ter zitting verklaard over de precieze invulling hiervan in overleg te zijn.

Locatie

9. [appellant] en anderen voeren aan dat ten onrechte geen onderzoek naar alternatieve locaties voor de zandwinning is gedaan.

9.1. Het college heeft ter zitting toegelicht dat de keuze van [belanghebbende] voor het winnen van zand op deze locatie samenhangt met de aanwijzing van het gebied voor het ontwikkelen van nieuwe natuur in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg en in het Provinciaal Natuurbeheerplan.

9.2. De Afdeling stelt voorop dat bij de beoordeling of een ontgrondingsvergunning dient te worden verleend, de aanvraag zoals deze is ingediend het uitgangspunt vormt. Indien deze aanvraag op zichzelf aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot weigering van de aanvraag nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Dat zo'n situatie zich in dit geval voordoet, heeft het college niet hoeven aannemen. Daartoe overweegt de Afdeling het volgende.

Zoals onder 1 is overwogen, heeft de ontgronding onder meer tot doel om door zandwinning te komen tot natuurontwikkeling. Op deze locatie liggen volgens de initiatiefnemer kansen om op relatief grote schaal unieke natuurwaarden te herstellen: natte schraallanden en hoogveen. Deze natuurdoeltypen zijn zeldzaam in Nederland. Het gebied Koningsven-De Diepen biedt de natuurlijke omstandigheden voor de herontwikkeling van dit soort natuur. Om deze nieuwe natuur in het kader van de realisering van de EHS tot ontwikkeling te laten komen, wordt bouwvoor afgegraven en vindt industriezandwinning plaats ten behoeve van de industriezandvoorziening die tevens voorziet in omputlocaties ten behoeve van het afgegraven bouwvoor. In paragraaf 2.2.2 van het MER, deel A, is toegelicht dat tussen de zandwinning en de natuurontwikkeling in het gebied Koningsven-De Diepen een onlosmakelijke samenhang bestaat. De natuurontwikkeling maakt zandwinning mogelijk, omdat daarmee een maatschappelijk en beleidsmatig vastgesteld doel wordt gediend, en de zandwinning maakt natuurontwikkeling mogelijk, omdat dit door het verwerken van bouwvoor op dezelfde locatie financieel haalbaar wordt. Voorts kan op deze zandwinningslocatie gebruik worden gemaakt van de bestaande klasseerinstallatie en van de bestaande depots op de locatie aan de Leembaan die voor het zandwinningsproject "De Banen" worden gebruikt. Gelet op de bijzondere potentie die het gebied Koningsven-De Diepen heeft voor natuurontwikkeling, de samenhang tussen die natuurontwikkeling en de zandwinning en de aanwezigheid van een klasseerinstallatie en depots heeft het college naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien voor het weigeren van de ontgrondingsvergunning met het oog op de mogelijkheid van een alternatieve locatie. Het betoog faalt.

Natuurontwikkeling

Natuurdoeltypen en Spelregels EHS

10. In het bestreden besluit is vermeld dat met het initiatief invulling wordt gegeven aan de natuurdoeltypen die in het Provinciaal Natuurbeheerplan aan het te ontgronden gebied zijn toegekend. In figuur 5.3 van het MER, deel B, is met gebiedscoderingen aangegeven welke natuurdoelstellingen volgens het Provinciaal Natuurbeheerplan zijn voorzien. In het MER staat dat de doelopgave van de provincie voor het Koningsven en De Diepen met name is gericht op bijzondere en landelijk zeldzame natuurdoelen van voedselarme tot slechts matig voedselrijke, vochtige tot natte omstandigheden. Het gaat dan om natuurdoeltypen als Klein zeggenmoeras, Klein zeggengrasland, Dotterbloemgrasland, Vochtig kruidenrijk grasland, Wilgenstruweel en Gagelstruweel. In tabel 5.9 van het MER is per deelgebied weergegeven welke natuurtypen volgens het Provinciaal Natuurbeheerplan ten doel zijn gesteld.

10.1. Ingevolge het aan de ontgrondingsvergunning verbonden voorschrift 1.1 moet de ontgroning worden uitgevoerd en opgeleverd overeenkomstig de bij dit besluit behorende tekeningen en plan van de eindtoestand, tenzij de navolgende voorschriften anders bepalen.

Ingevolge voorschrift 4.6 dient de ontgroning te worden afgewerkt conform het door het college goedgekeurde definitieve plan van de eindtoestand zoals bedoeld onder voorschrift 5.

Ingevolge voorschrift 5 dient het door de vergunninghouder ten behoeve van de inrichting/afwerking van het te ontgronden terrein in te dienen definitieve plan van de eindtoestand te zijn gebaseerd op de bij de ontgrondingsvergunning behorende globale eindplantekening, genaamd "Koningsven - De Diepen, globaal eindplan Situatie" (hierna: globale eindplantekening). Op de globale eindplantekening zijn verschillende natuurtypen aangeduid, waaronder Vochtig kruidenrijk grasland, Dotterbloemgrasland, Klein zeggengrasland en Klein zeggenmoeras.

11. [appellant] en anderen betogen dat de ontgrondingsvergunning niet voldoet aan de zogenoemde "Spelregels EHS", omdat niet duidelijk is of de "nee, tenzij"-benadering dan wel de saldobenadering is toegepast en evenmin is onderbouwd dat de ontgroning aan een van beide benaderingen voldoet.

11.1. Ingevolge het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006 (hierna: POL 2006) houdt het "nee, tenzij"-regime in dat binnen de EHS nieuwe plannen, projecten of handelingen niet zijn toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij zich een groot maatschappelijk belang voordoet en reële alternatieven ontbreken.

Ingevolge de POL-herziening op onderdelen EHS houdt de "saldobenadering" in dat projecten of handelingen niet afzonderlijk maar in combinatie worden beoordeeld en dat deze mede tot doel hebben de kwaliteit en/of de kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo te verbeteren.

11.2. Het college stelt dat noch het "nee, tenzij"-regime, noch de saldobenadering op dit geval van toepassing is, omdat het juist de bedoeling is de nagestreefde natuurdoeltypen, zoals vastgelegd in het Provinciaal Natuurbeheerplan, te realiseren.

11.3. In het MER, deel B, is vermeld dat een groot deel van het te ontgronden gebied behoort tot de door de provincie begrensde EHS. Dit betreft de deelgebieden 1, 2 en 3. Op figuur 5.2 van het MER is de detailbegrenzing van de EHS weergegeven. Daaruit blijkt dat de deelgebieden 1, 2 en 3 grotendeels zijn aangeduid als EHS (na herijking), nieuwe natuur. In het bestreden besluit staat dat ontgrondingen in delen van de EHS een instrument zijn om natuur te realiseren. De ontgroning in het te ontgronden gebied biedt ruimte voor grootschalige hoogwaardige natuurontwikkeling, aldus het bestreden besluit. De volgens het Provinciaal Natuurbeheerplan en de globale eindplantekening nagestreefde natuurdoeltypen zijn thans nog niet gerealiseerd in het als EHS aangewezen deel van het te ontgronden gebied, maar worden met dit project gerealiseerd. Gelet hierop heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat het "nee, tenzij"-regime en de saldobenadering niet van toepassing zijn. Het betoog faalt.

Bodemcondities

12. [appellant] en anderen betogen dat onzeker is of de beoogde natuurdoeltypen gerealiseerd zullen worden, terwijl de verwezenlijking van deze doelstelling volgens de Beleidsnota voorwaarde is voor vergunningverlening. De realisatiekans is volgens [appellant] en anderen afhankelijk van de abiotische condities van de bodem na afgraving van de voedselrijke deklaag.

[appellant] en anderen hebben in het beroepschrift aangevoerd dat in het MER onvoldoende rekening is gehouden met het sulfaat dat door het kwelwater van de Sint Jansberg en het Reichswald wordt meegevoerd en dat een zwavelbalans opgesteld had moeten worden. Naar aanleiding hiervan heeft het college alsnog een zwavelbalans laten opstellen door onderzoekscentrum B-WARE. Ter zitting hebben [appellant] en anderen daarover opgemerkt dat onduidelijk is hoe voldoende doorstroming wordt bewerkstelligd. Verder hebben zij gewezen op het grote aandeel kleigrond in het gebied, hetgeen de natuurontwikkeling volgens hen belemmert.

12.1. Het college stelt dat de Commissie voor de m.e.r. in het definitieve toetsingsadvies van 20 december 2013 heeft geconcludeerd dat het MER de benodigde en essentiële informatie bevat om op een verantwoorde wijze tot besluitvorming te kunnen komen. Het college verwijst verder naar aanvullende notities van B-WARE van 28 januari 2015 en 3 december 2015.

12.2. In het MER is vermeld dat de voorgenomen activiteit voor de ondiepe grondwaterkwaliteit leidt tot een verbetering vanwege het verwijderen van bouwvoor, welke verbetering vooral van belang is voor de delen van het gebied die gevoed worden met kwelwater. De kwaliteit van het kwelwater is volgens het MER goed: het bevat niet alleen weinig voedingsstoffen en sulfaat, maar er is bovendien een sterke variatie in de mate van buffering van het kwelwater. Dit betekent dat er niet alleen mogelijkheden zijn voor ontwikkeling van waardevolle, zure natuurtypen, maar ook voor waardevolle natte natuurtypen en allerlei tussenvormen. Verder staat in het MER dat het oppervlaktewater relatief fosfaatarm en sulfaatarm is vanwege het feit dat fosfaat, in vergelijking met nitraat, veel sterker aan de bodem is gebonden.

B-WARE heeft een bodem- en hydrochemisch onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor natuurontwikkeling in het Koningsven en De Diepen. Dit heeft geresulteerd in een rapport van 26 november 2012. Hierin is vermeld dat het grondwater voor Nederlandse begrippen sulfaatarm is, wat gunstig is voor de ontwikkeling van veenvormende vegetatietypen. Verder heeft B-WARE op 28 juli 2014 gereageerd op de zienswijze van [appellant] en anderen over het ontwerpbesluit, in het bijzonder op de geuite zorgen over de aanvoer van sulfaatrijk kwelwater uit het Reichswald. Volgens B-WARE is op een aantal locaties in het te ontgronden gebied de sulfaatconcentratie in het grondwater weliswaar hoger dan de gehanteerde grenswaarde van 500 µmol/l, maar op een nog groter aantal locaties is het grondwater arm aan sulfaat. Sulfaatrijk grondwater en de ontwikkeling van natte natuur sluiten elkaar bovendien volgens B-WARE niet uit, mits voorkomen wordt dat dit grondwater langdurig stagneert in het gebied. Dit wordt voorkomen doordat een doorstroomsysteem wordt gerealiseerd. Ook in de meest recente notitie van B-WARE van 3 december 2015 wordt het belang van een doorstroomsysteem genoemd. Ter zitting heeft prof. Roelofs van B-WARE, in reactie op hetgeen [appellant] en anderen naar voren hebben gebracht, toegelicht dat de hoeveelheid water die door de Kroonbeek en de Teelebeek wordt afgevoerd ruim voldoende is om een toereikende doorstroming te realiseren. De dammen en stuwen die in het gebied worden aangelegd dienen om een en ander te reguleren en leiden niet tot ongewenste stagnatie, aldus prof. Roelofs. [appellant] en anderen hebben dit niet weersproken. In de notitie van 3 december 2015 heeft B-WARE alsnog een zwavelbalans voor deelgebied De Diepen opgenomen. In zoverre is aan de bezwaren van [appellant] en anderen tegemoetgekomen. In reactie op het betoog van [appellant] en anderen dat het hoge aandeel klei in de grond in de weg staat aan de ontwikkeling van de beoogde natuurtypen, heeft prof. Roelofs er op gewezen dat het nabijgelegen natuurgebied "De Bruuk" ook bestaat uit kleigronden en dat daar dezelfde natuurtypen zijn ontstaan als zijn beoogd in het te ontgronden gebied. In hetgeen [appellant] en anderen ter zitting hebben aangevoerd ziet de Afdeling gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet aannemelijk heeft mogen achten dat de aanwezigheid van kleigronden niet in de weg staat aan de beoogde natuurontwikkeling.

Gelet op het verhandelde ter zitting, het MER en de onderliggende onderzoeken heeft het college naar het oordeel van de Afdeling de conclusie mogen trekken dat de bodemcondities in het te ontgronden gebied de gewenste natuurontwikkeling niet zullen hinderen. Het betoog faalt.

Retentiefunctie

13. [appellant] en anderen betogen dat de beoogde natuurontwikkeling zich niet verdraagt met de retentiefunctie van de Lob van Gennep, omdat onvoldoende is aangetoond dat de natuur zich tijdig zal herstellen na een overstroming van de Maas. Zo'n overstroming zal door de afzetting van voedselrijk slib een langdurige verstoring van de natuurontwikkeling veroorzaken, aldus [appellant] en anderen. Ter zitting hebben [appellant] en anderen aangevoerd dat na een overstroming langdurig maaibeheer noodzakelijk is om schade aan mogelijk ontstane natuur te herstellen.

13.1. Uit het bestreden besluit blijkt dat het voldoen aan de retentieopgave voor de Lob van Gennep een van de doelstellingen is van het initiatief. Het college acht het verantwoord om, bij een overstromingsfrequentie van eens in de 250 jaar, te aanvaarden dat de inzet als retentiegebied een negatief effect zou kunnen hebben op het tempo van de natuurontwikkeling.

13.2. Het college stelt voorts onder verwijzing naar de notitie "Natuurontwikkeling Koningsven - De Diepen, beantwoording spreekrechtnotities Korving en De Kreuk" van Ecohydrologisch Adviesbureau Bell Hullenaar van 12 februari 2014 dat een eventuele tijdelijke terugslag door een overstroming met Maaswater niet leidt tot blijvende schade aan het ecosysteem. Volgens deze notitie mag overstroming van de beoogde waardevolle natuurtypen, zoals voorzien in het Provinciaal Natuurbeheerplan, incidenteel plaatsvinden en is er geen risico op negatieve beïnvloeding van de beoogde natuurontwikkeling door een overstroming. Voorts verwijst het college naar de notitie van B-WARE van 28 januari 2015. Daarin is de aanvoer van nutriënten door een overstroming met Maaswater gekwantificeerd. Weliswaar zal een overstroming leiden tot een tijdelijke verrijking met fosfor, maar dit is met enkele jaren maaibeheer weer uit het systeem te verwijderen. Met een overstromingsrisico van eens per 250 jaar kan het ecosysteem hier zonder problemen van herstellen, aldus B-WARE. Ter zitting heeft het college hieraan toegevoegd dat het maaibeheer deel zal uitmaken van het goed te keuren definitieve plan van de eindtoestand.

In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling gelet op de conclusies uit de voornoemde rapporten geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat de retentiefunctie van het gebied er niet toe leidt dat de beoogde natuur niet tot ontwikkeling kan komen. Het betoog faalt.

Alternatieven voor de inrichting

14. [appellant] en anderen voeren aan dat ten onrechte niet is voorzien in een secundair of alternatief inrichtings- en beheerplan, voor het geval de resultaten van de natuurontwikkeling achterblijven bij hetgeen is beoogd. Verder hebben [appellant] en anderen ter zitting aangevoerd dat langdurige rust in het gebied een goed alternatief is voor rigoureuze ingrepen als het verwijderen van bouwvoor om natuur tot ontwikkeling te laten komen.

14.1. Het college twijfelt er niet aan dat de beoogde natuurontwikkeling plaatsvindt. Daarom acht het college een secundair inrichtings- en beheersplan niet nodig. Verder heeft het college ter zitting toegelicht dat de beoogde natuurtypen alleen tot ontwikkeling kunnen komen als het bouwvoor wordt verwijderd.

14.2. Zoals onder 12.2 en 13.2 is overwogen heeft het college zich op het standpunt mogen stellen dat de bodemcondities en de retentiefunctie er niet aan in de weg staan dat de beoogde natuurtypen tot ontwikkeling kunnen komen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het college niet gehouden was in de ontgrondingsvergunning voor te schrijven dat een alternatief inrichtings- en beheerplan moet worden opgesteld, voor het geval de nagestreefde natuurtypen niet tot ontwikkeling komen. Het betoog faalt.

14.3. Zoals onder 10 is overwogen, is met de ontgrondingsvergunning beoogd de natuurdoelstellingen uit het Provinciaal Natuurbeheerplan te realiseren. In het MER, deel B, is vermeld dat in de autonome ontwikkeling realisatie van deze doelstellingen op de korte en middellange termijn niet mogelijk is. Door het voortzetten van het beheer van extensieve begrazing duurt het naar verwachting tientallen jaren voordat er een substantiële verschraving heeft plaatsgevonden, maar ook dan zullen de nagestreefde natuurdoeltypen niet gerealiseerd worden omdat in de autonome ontwikkeling aanpassingen aan de waterhuishouding slechts in beperkte mate zullen plaatsvinden. Het bereiken van voedselarme condities en geschikte hydrologische omstandigheden zijn dus aan elkaar gekoppeld, aldus het MER. Daarom voorziet de ontgrondingsvergunning erin dat bouwvoor wordt afgegraven in een groot deel van de deelgebieden 1 en 2, waarmee zowel de waterhuishoudkundige

situatie als de voedselrijkdom wordt aangepakt. Gelet hierop heeft het college in het door [appellant] en anderen voorgestelde alternatief, dat inhoudt de autonome ontwikkeling van het gebied af te wachten, geen aanleiding hoeven zien de ontgrondingsvergunning te weigeren. Het betoog faalt.

Verwerken van materiaal

Gevolgen voor het oppervlakte- en grondwater

15. [appellant] en anderen betogen dat het oppervlakte- en grondwater door de bewerking van het gewonnen materiaal tijdens het klasseerproces en de verwerking van het onbruikbare materiaal, de zogenoemde "was en mors", ontoelaatbaar wordt belast en dat daarmee bij het nemen van het bestreden besluit onvoldoende rekening is gehouden. Hiertoe voeren zij aan dat de was en mors het totaal aan verontreiniging en nutriënten als fosfaat en stikstof bevat dat oorspronkelijk in het gewonnen bodemmateriaal aanwezig was en dat dit wordt geloosd in het oppervlaktewater van de plassen.

15.1. In het MER, deel B, staat dat per saldo een zeer positief effect te verwachten is op de grondwaterkwaliteit. Volgens het MER verbetert de oppervlaktewaterkwaliteit in de deelgebieden 1 en 2. In het rapport "Milieuhygiënische (water)bodemkwaliteit" van Grontmij van 27 november 2012 is vermeld dat het nuttig hergebruiken van de was en mors in andere delen binnen het te ontgronden gebied naar verwachting niet zal leiden tot aantasting van de bodemkwaliteit ter plaatse. Het college stelt in reactie op het betoog van [appellant] en anderen dat uitsluitend het toutvenant, een mengsel van grind, zand en fijner materiaal, zal worden verwerkt in de klasseerinstallatie en dat het klasseringsproces het grond- of oppervlaktewater niet belast. Het college licht toe dat de klasseerinstallatie weliswaar zwevend stof in oplossing zal brengen, maar geen nutriënten, en dat de tijdelijke vertroebeling geen effect zal hebben op de eindsituatie. Voor zover er sprake zal zijn van verontreinigingen zal het fijnstof dit binden en naar de bodem laten bezinken en is uittrekking naar grondwater niet aan de orde. Gelet op het MER, de onderliggende onderzoeken en de toelichting van het college, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college onvoldoende rekening heeft gehouden met de gevolgen van het project voor de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater. Het betoog faalt.

15.2. Voor zover het betoog ziet op de kwaliteit van toe te passen grond of baggerspecie in een oppervlaktewaterlichaam, kan dit in het kader van de ontgrondingsvergunning niet aan de orde komen. Ingevolge artikel 3, derde lid, van het Besluit bodemkwaliteit (hierna: Bbk), gelezen in samenhang met artikel 1 van het Bbk en artikel 6.2, eerste lid, onder a, van de Waterwet is het dagelijks bestuur van het waterschap het bevoegd gezag in geval van toepassing van grond of baggerspecie in een oppervlaktewaterlichaam. In zoverre wordt het betoog buiten bespreking gelaten.

Materiaal van elders

16. [appellant] en anderen voeren aan dat onvoldoende rekening is gehouden met de onzekerheid over de kwaliteit van het materiaal dat van elders wordt aangevoerd en in het gebied verwerkt.

16.1. Het college stelt dat het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is voor wat betreft de controle van specie die van elders wordt aangevoerd en die "in den droge" toegepast wordt.

16.2. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het Bbk is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin grond of baggerspecie op of in de bodem wordt toegepast het bevoegd gezag. Zoals onder 15.2 is overwogen is het dagelijks bestuur van het waterschap het bevoegd gezag in geval van toepassing van grond of baggerspecie in een oppervlaktewaterlichaam. Voor zover het betoog van [appellant] en anderen betrekking heeft op de uit het Bbk voortvloeiende kwaliteitseisen voor grond die van elders wordt aangevoerd, overweegt de Afdeling dat dit betrekking heeft op een onderwerp dat het bereik van het bestreden besluit te buiten gaat. In zoverre wordt het betoog dan ook buiten bespreking gelaten.

16.3. Voor zover het betoog betrekking heeft op de verwerking van het van elders aan te voeren materiaal in het te ontgronden gebied, overweegt de Afdeling het volgende.

Ingevolge het aan de ontgrondingsvergunning verbonden voorschrift 4.7 dient de aanvulspecie die van elders wordt aangevoerd ten behoeve van de eindafwerking, voor zover deze wordt toegepast binnen het in voorschrift 6.1.6 genoemde gebied, te voldoen aan de navolgende eisen:

-de kwaliteit van de aan te voeren specie dient minimaal te voldoen aan de bodemchemische variabelen zoals deze in tabel 3 op bladzijde 65 van het bij de MER gevoegde rapport, genaamd "Mogelijkheden voor natuurontwikkeling in Het Koningsven - De Diepen, Bodem- en hydrochemisch onderzoek, eindrapportage Onderzoekscentrum B-WARE, 26 november 2012" vermeld staan bij deelgebied Koningsven bij een diepte van 50-60 cm;

-het aangevoerde materiaal mag niet verontreinigd zijn en dient te voldoen aan het gestelde in het vigerende bodembeleid.

Voor de overige aan te vullen delen geldt dat het gestelde in het vigerende bodembeleid bepaalt welke kwaliteiten (waar en op welke diepten) toegepast mogen worden.

Ter zitting heeft het college naar aanleiding van het betoog van [appellant] en anderen toegelicht dat materiaal van elders niet wordt verwerkt in de klasseerinstallatie. Daarnaast verwijst het college naar de aanvullende notitie van Grontmij van 29 januari 2015. Volgens Grontmij blijft de eventuele aanvoer van materiaal van elders beperkt tot schoon zand als retourvracht of als zand van een andere eigen groeve.

Nu het college ter waarborging van de kwaliteit van de te verwerken grond van elders een voorschrift aan de vergunning heeft verbonden, ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het college onvoldoende rekening heeft gehouden met de gevolgen van de verwerking van deze grond in het gebied. Het betoog faalt.

Deelgebied "De Banen"

17. [appellant] en anderen betogen dat de ontgrondingsvergunning voor zandwinning in "De Banen" door het vervallen van de rondweg ten onrechte is verlengd. [appellant] en anderen voeren verder aan dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de gevolgen van voortzetting van het gebruik van de installaties en depots in deelgebied "De Banen" bij de uitvoering van het onderhavige project. In dit kader kan niet worden verwezen naar in het verleden verrichte onderzoeken, aldus [appellant] en anderen.

17.1. Het college stelt dat de verlenging van de ontgrondingsvergunning van het project "De Banen" geen deel uitmaakt van het bestreden besluit.

17.2. Voor zover het beroep is gericht tegen het besluit tot verlenging van de ontgrondingsvergunning voor het project "De Banen" van 26 september 2013, ziet dit niet op de onderhavige ontgrondingsvergunning en kan het beroep in zoverre niet worden betrokken bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit.

17.3. Voor zover het beroep betrekking heeft op het gebruik van de installaties en depots in het deel van het gebied "De Banen" dat onderdeel uitmaakt van de onderhavige ontgrondingsvergunning, overweegt de Afdeling het volgende. In het MER staat dat gebruik wordt gemaakt van de bestaande klasseerinstallatie en van de bestaande depots op de bestaande locatie aan de Leembaan, omdat die locatie in het verleden goed is onderzocht en zo is gekozen dat de afstand tot woonbebouwing zo groot mogelijk is. Dankzij de aanleg van geluidwallen ondervindt de omgeving weinig tot geen hinder van de installaties en is er vanuit milieuoogpunt geen aanleiding om de installatie te verplaatsen. Ook vanwege de hoge kosten is verplaatsing volgens het MER geen reële optie, aangezien dit de financierbaarheid van de beoogde maatschappelijke doelen onmogelijk maakt. In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat het college opnieuw had moeten onderzoeken wat de gevolgen zijn van het gebruik van de bestaande installatie en depots. Het betoog faalt.

Financiële onderbouwing

18. [appellant] en anderen betogen dat onvoldoende is onderbouwd dat het toekomstige noodzakelijke beheer van de nieuwe natuur financieel haalbaar is. Hiertoe voeren zij aan dat het college ten onrechte vertrouwt op continuering van het huidige subsidiestelsel en op de onzekere inkomsten van Natuurmonumenten, de beoogde beheerder. Het college heeft volgens [appellant] en anderen ten onrechte een ontgrondingsvergunning verleend, nu een financiële garantstelling van de initiatiefnemers van het project ontbreekt.

18.1. Het college wijst op een intentieovereenkomst van 17 juni 2010 waarin hij heeft aangegeven in beginsel bereid te zijn tot betaling van subsidies voor de EHS-gronden. Daarna zijn aanvullende afspraken gemaakt waarbij het college de financiering voor 169 hectare EHS-gronden heeft toegezegd. Verder wijst het college er op dat in voorschrift 5 van de ontgrondingsvergunning is bepaald dat het beheer en onderhoud na de ontgroning en herinrichting door de houder van de vergunning in het definitieve plan van de eindtoestand dient te worden vastgelegd. Daarnaast stelt het college dat Natuurmonumenten schriftelijk aan de gemeente Genneep heeft toegezegd in te staan voor de kosten van toekomstig beheer en onderhoud.

18.2. Voorschrift 2 van de ontgrondingsvergunning bevat bepalingen over het stellen van zekerheid voor de afwerking en inrichting van gebieden die op bijlage 9 bij de ontgrondingsvergunning zijn aangeduid als A t/m E. Niet in geschil is dat dit geen zekerheidsstelling betreft voor het toekomstige beheer en onderhoud van de gebieden.

18.3. In paragraaf 4.2.5 van het MER, deel A, is ingegaan op de beheerkosten. Hier is vermeld dat de gebieden Koningsven en De Diepen deel uitmaken van de EHS en daarom in aanmerking komen voor beheersubsidie. Ongeveer 75% van de beheerkosten is hiermee gedekt. Natuurmonumenten heeft in een brief van 25 september 2013 aan het college van burgemeester en wethouders een toelichting gegeven op de beheerkosten. Als de beheersubsidies onvoldoende blijken te zijn, dan zorgt Natuurmonumenten zelf voor extra beheergeld. Als belangrijke inkomstenposten van Natuurmonumenten worden genoemd: ledencontributie, opbrengsten uit terreinbeheer, opbrengsten uit eigen vermogen, opbrengsten uit sponsoring en acties van derden. Natuurmonumenten wijst er in de brief op dat de doelstelling van de vereniging is om gebieden met bijzondere natuurkwaliteiten duurzaam in stand te houden en dat daarvoor een adequaat beheer vereist is.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen grond om te twifelen aan de juistheid van de stelling van het college dat voldoende financiële middelen beschikbaar zullen zijn om de toekomstige beheerkosten te dekken. Het college heeft in redelijkheid kunnen besluiten de ontgrondingsvergunning te verlenen, zonder daaraan nadere voorschriften te verbinden over de financiering van het beheer. Het betoog faalt.

Conclusie

19. Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond.

20. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettehoven, voorzitter, en mr. P.J.J. van Buuren en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Poppelaars, griffier.

w.g. Van Ettehoven w.g. Poppelaars
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 maart 2016

780.