200807027/1/M2.
Datum uitspraak: 15 juli 2009

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting Stichting Milieufederatie Limburg, gevestigd te Maastricht,
2. de vereniging Vereniging Behoud de Parel, gevestigd te Grubbenvorst, gemeente Horst aan de Maas, en de vereniging Vereniging Milieudefensie, gevestigd te Amsterdam,
3. [appellante sub 3], gevestigd te [plaats], waarvan de vennoten zijn [vennoot A] en [vennoot B], beiden wonend te [woonplaats],

en

provinciale staten van Limburg en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 18 april 2008 hebben provinciale staten van Limburg (hierna: provinciale staten) krachtens artikel 2, eerste lid, van de Wet ammoniak en veehouderij gebieden in de provincie Limburg aangewezen die als zeer kwetsbaar gebied worden aangemerkt.

Bij besluit van 11 juli 2008 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) voornoemd besluit van provinciale staten van 18 april 2008 goedgekeurd.

Tegen het besluit tot aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden en het daarmee samenhangende goedkeuringsbesluit hebben de stichting Stichting Milieufederatie Limburg (hierna: de Milieufederatie Limburg) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 september 2008, de vereniging Vereniging Behoud de Parel en de vereniging Vereniging Milieudefensie (hierna: Behoud de Parel en Milieudefensie) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 september 2008, en [appellante sub 3] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 17 september 2008, beroep ingesteld. De Milieufederatie Limburg heeft haar beroep aangevuld bij brief van 15 oktober 2008. Behoud de Parel en Milieudefensie hebben hun beroep aangevuld bij brief van 15 oktober 2008.

Behoud de Parel en Milieudefensie en [appellante sub 3] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 februari 2009, waar de Milieufederatie Limburg, vertegenwoordigd door mr. G.J.M. Duijvenstijn en ir. R.M. Bibo, bijgestaan door W. van Opbergen, Behoud de Parel en Milieudefensie, vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, bijgestaan door dr. H.F. van Dobben en drs. L.W.G. Reintjes, deskundigen, en W.A. Hendrickx, en provinciale staten, vertegenwoordigd door mr. J.E.M. Verviers, werkzaam bij de provincie, bijgestaan door ir. G.H. Louwers en J.C.M. Geraedts, zijn verschenen.

De minister is abusievelijk niet uitgenodigd voor de zitting op 24 februari 2009. De minister heeft bij brief van 3 juni 2009 een reactie ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben de Milieufederatie Limburg bij brief van 18 juni 2009, Behoud de Parel en Milieudefensie bij brief van 19 juni 2009, [appellante sub 3] bij brief van 17 juni 2009, en provinciale staten bij brief van 19 juni 2009 een reactie ingediend.

2. Overwegingen

Terinzagelegging stukken bij het ontwerpbesluit

2.1. Behoud de Parel en Milieudefensie voeren aan dat ten onrechte niet alle geraadpleegde stukken ter zake van de aanwezigheid van flora en fauna met het ontwerpbesluit ter inzage zijn gelegd.

2.1.1. Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht legt het bestuursorgaan

het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

2.1.2. Van het ontwerp van het bestreden besluit zoals dat ter inzage heeft gelegen, maken onder meer deel uit de bijlagen II en III. Deze bijlagen bevatten overzichten van de aanwezige flora en fauna in onderscheidenlijk gebieden groter dan 50 hectare en gebieden kleiner dan 50 hectare. Behoud de Parel en Milieudefensie hebben niet aannemelijk gemaakt dat daarmee niet alle stukken die in zoverre redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage hebben gelegen.

Deze beroepsgrond faalt.

Algemeen wettelijk kader

2.2. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet ammoniak en veehouderij wijzen provinciale staten de gebieden aan die als zeer kwetsbaar gebied worden aangemerkt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Wet ammoniak en veehouderij kunnen alleen voor verzuring gevoelige gebieden, of delen daarvan, die zijn gelegen in de ecologische hoofdstructuur als zeer kwetsbaar gebied worden aangewezen.

Ingevolge artikel 2, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij wijzen provinciale staten, onverminderd het tweede lid, alle voor verzuring gevoelige gebieden binnen een beschermd gebied als bedoeld in artikel 10, eerste lid, of artikel 10a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 dan wel binnen een gebied dat op grond van artikel 4 van richtlijn (EEG) nr. 92/43 van communautair belang is verklaard, aan als zeer kwetsbaar gebied.

Ingevolge artikel 2, vierde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij houden provinciale staten bij de aanwijzing van gebieden, anders dan bedoeld in het derde lid, als zeer kwetsbaar gebied uitsluitend rekening met de volgende aspecten:

a. de gevoeligheid van het voor verzuring gevoelige gebied voor de effecten van ammoniak;

b. de in het voor verzuring gevoelige gebied aanwezige natuurwaarden;

c. de ecologische samenhang binnen het voor verzuring gevoelige gebied of van dat gebied met een of meer andere gebieden die als zeer kwetsbaar gebied worden aangewezen;

d. de grootte van het voor verzuring gevoelige gebied;

e. de gevolgen van de aanwijzing voor bestaande veehouderijen, voor zover de ecologische samenhang tussen de zeer kwetsbare gebieden daardoor niet wordt aangetast en geen verlies van bijzondere natuurwaarden optreedt.

Ingevolge artikel 2, vijfde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij vindt aanwijzing van een gebied als bedoeld in het vierde lid, kleiner dan 50 ha slechts plaats indien het een gebied met zeer grote natuurwaarden betreft.

Ingevolge artikel 2, zesde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij kan een gebied slechts worden aangemerkt als gebied met zeer grote natuurwaarden als bedoeld in het vijfde lid indien:

a. in het gebied meer dan een soort aanwezig is die is opgenomen in bijlage II van richtlijn (EEG) nr. 92/43 of in de bijlage bij het Besluit Rode Lijsten flora en fauna en deze soorten of hun leefomgeving zeer gevoelig zijn voor de effecten van ammoniak;
b. het gebied is aangewezen als beschermde leefomgeving krachtens artikel 19 van de Flora- en faunawet en deze leefomgeving zeer gevoelig is voor de effecten van ammoniak, of

c. het gebied door gedeputeerde staten, in overeenstemming met de lokale en regionale organisaties op het terrein van natuur en landbouw die naar het oordeel van gedeputeerde staten representatief zijn alsmede met de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten waartoe het betreffende gebied behoort, is voorgesteld om als zodanig te worden aangemerkt.

Beleidskeuzen ter concretisering van de aspecten van artikel 2

2.3. Provinciale staten hebben bij de aanwijzing van gebieden, anders dan bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij, als zeer kwetsbare gebieden de aspecten die zijn genoemd in artikel 2, vierde, vijfde en zesde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij, op de hierna beschreven wijze geconcretiseerd.

2.3.1. Provinciale staten hebben de Limburgse voor verzuring gevoelige gebieden, of delen daarvan, die zijn gelegen in de ecologische hoofdstructuur onderscheiden in gebieden met een oppervlakte van ten minste 50 hectare en gebieden met een oppervlakte van minder dan 50 hectare. Daarbij hebben provinciale staten ervoor gekozen om gebieden die binnen 100 meter van elkaar zijn gelegen te beschouwen als één gebied, waarmee provinciale staten het in artikel 2, vierde lid, onder d, genoemde aspect, de grootte van het voor verzuring gevoelige gebied, hebben geconcretiseerd.

2.3.2. Voor gebieden met een oppervlakte van ten minste 50 hectare hebben provinciale staten de volgende beleidskeuzen gemaakt.

Bij de beoordeling van de gevoeligheid van het voor verzuring gevoelige gebied voor de effecten van ammoniak (artikel 2, vierde lid, onder a), is de vegetatiekartering van de provincie Limburg als uitgangspunt gehanteerd en zijn de in een gebied aanwezige natuurdoeltypen geïnventariseerd. De in een gebied aanwezige natuurdoeltypen zijn op basis van het Handboek Natuurdoeltypen (Wageningen 2001, Expertisecentrum LNV, Ministerie van LNV, tweede, geheel herziene editie) en een actualisatie daarvan, het Overzicht van kritische stikstofdeposities voor natuurdoeltypen (Ministerie van LNV, 2007), onderscheiden in kwetsbare natuurdoeltypen, die worden gekenmerkt door een kritische depositiewaarde tussen 1400 en 2400 mol N per hectare per jaar, en zeer kwetsbare natuurdoeltypen, die worden gekenmerkt door een kritische depositiewaarde lager dan 1400 mol N per hectare per jaar. Als in Limburg aanwezige zeer kwetsbare natuurdoeltypen hebben provinciale staten onder meer aangeduid zwak gebufferd ven, zuur ven, droog schraalgrasland van de hogere gronden, kalkgrasland, natte heide, levend hoogveen, droge heide, zandverstuiving, bos van arme zandgronden en nat schraal grasland. De afgeleide van bos van arme zandgronden, waartoe ook naaldbos van arme zandgronden wordt gerekend, hebben provinciale staten als een kwetsbaar en niet als zeer kwetsbaar natuurdoeltype beschouwd.

Bij de beoordeling van de in het voor verzuring gevoelige gebied aanwezige natuurwaarden (artikel 2, vierde lid, onder b) hebben provinciale staten rekening gehouden met de zeldzaamheid van de in het gebied aanwezige zeer kwetsbare natuurdoeltypen, de mate van ontwikkeling van deze vegetatie, de mate waarin zeer kwetsbare natuurdoeltypen in het gebied voorkomen en het belang van het behoud van deze natuur voor de realisatie van de EHS. Hierbij hebben provinciale staten er bij wijze van werkmethode voor gekozen om de mate waarin zeer kwetsbare natuurdoeltypen in het gebied voorkomen, vast te stellen door een onderscheid te maken in gebieden waarvan meer dan 5% van de oppervlakte zeer kwetsbare natuurdoeltypen betreft en gebieden waarvan minder dan 5% van de oppervlakte zeer kwetsbare natuurdoeltypen betreft. Voor gebieden waarvan minder dan 5% van de oppervlakte zeer kwetsbare natuurdoeltypen betreft, is nader onderzocht of er voldoende ecologische onderbouwing aanwezig is om het gebied in aanmerking te laten komen voor aanwijzing als zeer kwetsbaar gebied. Bij dit onderzoek is naast de hierboven genoemde vegetatiekartering gebruik gemaakt van verspreidingskaarten van de aanwezige vaatplanten, amfibieën en reptielen. Provinciale staten hebben de gebieden waarvan minder dan 5% van de oppervlakte zeer kwetsbare natuurdoeltypen betreft maar waarvoor toch voldoende ecologische onderbouwing aanwezig is, alsmede de gebieden waarvan meer dan 5% van de oppervlakte zeer kwetsbare natuurdoeltypen betreft, geprioriteerd. Hierbij zijn zij uitgegaan van de indeling in A-, B- of C-gebieden zoals die door gemeentelijke overheden in ammoniakreductieplannen is vastgesteld. A-gebieden, waartoe alle gebieden behoren waarvan meer dan 5% van de oppervlakte zeer kwetsbare natuurdoeltypen betreft, hebben prioriteit maximaal gekregen en zijn aangewezen als zeer kwetsbare gebieden. B-gebieden zijn aan de hand van de gevoeligheid voor ammoniak en de aanwezige natuurwaarden ingedeeld in prioriteit 1 (zeer kwetsbare natuurdoeltypen en goed tot zeer

goed ontwikkeld), 2 (zeer kwetsbare natuurdoeltypen en matig ontwikkeld) of 3 (kwetsbare natuurdoeltypen en matig ontwikkeld). B-gebieden met prioriteit 1 en 2 zijn aangewezen als zeer kwetsbaar.

Wat het in artikel 2, vierde lid, onder c, van de Wet ammoniak en veehouderij genoemde aspect betreft - de ecologische samenhang binnen het voor verzuring gevoelige gebied of van dat gebied met een of meer andere gebieden die als zeer kwetsbaar gebied worden aangewezen - hebben provinciale staten in aanmerking genomen dat alle gebieden die worden aangewezen als zeer kwetsbare gebieden, zijn gelegen in de ecologische hoofdstructuur. Provinciale staten zijn ervan uitgegaan dat daarmee elk gebied ecologische samenhang heeft met andere zeer kwetsbare gebieden in de regio, zodat dit aspect niet afzonderlijk is beoordeeld.

Provinciale staten hebben het in artikel 2, vierde lid, onder e, van de Wet ammoniak en veehouderij genoemde aspect - de gevolgen van de aanwijzing voor bestaande veehouderijen, voor zover de ecologische samenhang tussen de zeer kwetsbare gebieden daardoor niet wordt aangetast en geen verlies van bijzondere natuurwaarden optreedt - geconcretiseerd door de ligging van bestaande veehouderijen, bij wijze van zogenoemd maatwerk, te betrekken bij de exacte begrenzing van de als zeer kwetsbaar aan te wijzen gebieden. Om verlies van bijzondere natuurwaarden te voorkomen heeft voor de zogenoemde A-gebieden geen maatwerk plaatsgevonden. Bij maatwerk voor als zeer kwetsbaar aan te wijzen B-gebieden is, ter voorkoming van verlies van bijzondere natuurwaarden, rekening gehouden met de aanwezige natuurwaarden - waaronder de aanwezigheid van soorten die zijn genoemd in de bijlage bij het Besluit Rode Lijsten flora en fauna - en de gevoeligheid voor de effecten van ammoniak van de aanwezige natuurdoeltypen.

2.3.3. Voor gebieden met een oppervlakte van minder dan 50 hectare, die ingevolge artikel 2, vijfde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij alleen kunnen worden aangewezen indien het een gebied met zeer grote natuurwaarden betreft, geldt het volgende. Omdat in Limburg geen gebieden zijn aangewezen als beschermde leefomgeving krachtens artikel 19 van de Flora- en faunawet en voorts geen gebieden door gedeputeerde staten zijn voorgesteld om als zodanig te worden aangemerkt, hebben provinciale staten met toepassing van artikel 2, zesde lid, aanhef en onder a, van de Wet ammoniak en veehouderij alleen voor gebieden waarin meer dan één soort aanwezig is die is opgenomen in bijlage II van richtlijn (EEG) nr. 92/43 of in de bijlage bij het Besluit Rode Lijsten flora en fauna, beoordeeld of deze worden aangewezen als zeer kwetsbaar gebied. Aan deze beoordeling van deze gebieden hebben provinciale staten verder op de in 2.3.2 beschreven wijze invulling gegeven.

Redelijkheid van de beleidskeuzen

2.4. De Milieufederatie Limburg, Behoud de Parel en Milieudefensie kunnen zich niet verenigen met de wijze waarop provinciale staten de aspecten van artikel 2, vierde, vijfde en zesde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij hebben geconcretiseerd. Het areaal natuur in de provincie Limburg waaraan de Wet ammoniak en veehouderij bescherming biedt, neemt als gevolg van de beleidskeuzen van provinciale staten volgens de Milieufederatie Limburg met circa 40% af. Een zodanige afname van de bescherming verdraagt zich volgens de Milieufederatie Limburg niet met de verwachtingen die zijn uitgesproken door het Interprovinciaal Overleg en de wetgever, alsmede niet met het Verdrag van Bern van 19 september 1979 inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu (hierna: het Verdrag van Bern).

De Milieufederatie Limburg, Behoud de Parel en Milieudefensie voeren verder aan dat de beleidskeuze die provinciale staten hebben gemaakt ter concretisering van het aspect van artikel 2, vierde lid, onder a, van de Wet ammoniak en veehouderij - de gevoeligheid van het voor verzuring gevoelige gebied voor de effecten van ammoniak -, door naaldbos op arme zandgronden als kwetsbaar en niet als zeer kwetsbaar natuurdoeltype te beschouwen, achterhaald is. Volgens de Milieufederatie Limburg, Behoud de Parel en Milieudefensie volgt uit het Overzicht van kritische stikstofdeposities voor natuurdoeltypen dat naaldbos op arme zandgronden tot de zeer kwetsbare natuurdoeltypen moeten worden gerekend.

De Milieufederatie Limburg, Behoud de Parel en Milieudefensie betogen voorts dat de wijze waarop provinciale staten het in artikel 2, vierde lid, onder b, van de Wet ammoniak en veehouderij genoemde aspect - de in het voor verzuring gevoelige gebied aanwezige natuurwaarden - hebben geconcretiseerd, onjuist is wat het gehanteerde 5%-criterium betreft. Volgens hen is het 5%-criterium arbitrair. Ook voeren zij aan dat de keuze van provinciale staten om het ecologisch onderzoek voor gebieden die niet aan het 5%-criterium voldoen, te beperken tot de aanwezigheid van vaatplanten, amfibieën en reptielen onzorgvuldig is. Volgens de Milieufederatie Limburg, Behoud de Parel en Milieudefensie moet dit onderzoek ook de aanwezigheid van paddenstoelen en verschillende mossoorten omvatten. Het achterwege laten daarvan wreekt zich volgens hen vooral bij naaldbos van arme zandgronden, nu daarin veelal weinig vaatplanten en juist veel paddenstoelen en mossen voorkomen. Voorts voert de Milieufederatie Limburg aan dat de beleidskeuzen van provinciale staten in zoverre ten onrechte geen rekening houden met de potentie van een gebied om natuurwaarden te ontwikkelen.

De Milieufederatie Limburg voert verder aan dat de wijze waarop provinciale staten de aspecten van artikel 2, vierde lid, onder c en d, van de Wet ammoniak en veehouderij - de ecologische samenhang en de grootte van het voor verzuring gevoelige gebied - hebben geconcretiseerd ertoe leidt dat onvoldoende betekenis wordt toegekend aan kleine gebieden, zogenoemde snippers, die zijn gelegen direct naast gebieden die op grond van artikel 2, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij verplicht zijn aangewezen.

2.4.1. Over de beleidskeuze van provinciale staten om naaldbos van arme zandgronden aan te merken als een kwetsbaar en niet als een zeer kwetsbaar natuurdoeltype, overweegt de Afdeling het volgende. Uit tabel 3.4.1 van het door provinciale staten gehanteerde Handboek Natuurdoeltypen volgt dat bos van arme zandgronden een kritische depositiewaarde heeft die lager is dan 1400 mol per hectare per jaar en daarom als een zeer kwetsbaar natuurdoeltype wordt aangemerkt. Verder is in het Handboek Natuurdoeltypen vermeld dat de afgeleide van bos op arme zandgronden - waartoe naaldbos op arme zandgronden behoort - voor het ammoniakbeleid echter wordt beschouwd als kwetsbaar en niet als zeer kwetsbaar natuurdoeltype. Niet valt in te zien dat provinciale staten hierbij niet hebben kunnen aansluiten. Daarbij zij in aanmerking gekomen dat uit de passage van het Overzicht van kritische stikstofdeposities voor natuurdoeltypen waarnaar de Milieufederatie Limburg, Behoud de Parel en Milieudefensie hebben verwezen, slechts volgt dat de kritische depositiewaarde van het natuurdoeltype naaldbos van arme zandgronden identiek is aan die van het natuurdoeltype waarvan deze is afgeleid. Ter zitting is door partijen bevestigd dat het Overzicht van kritische stikstofdeposities voor natuurdoeltypen op dit punt niet afwijkt van het Handboek Natuurdoeltypen. Uit de desbetreffende passage uit het Overzicht van kritische stikstofdeposities voor natuurdoeltypen volgt derhalve niet dat de beleidskeuze om naaldbos van arme zandgronden als kwetsbaar en niet als zeer kwetsbaar natuurdoeltype te beschouwen, achterhaald is.

2.4.2. De Afdeling overweegt verder dat het 5%-criterium - dat provinciale staten hebben gehanteerd ter concretisering van het aspect van artikel 2, vierde lid, onder b, van de Wet ammoniak en veehouderij - haar niet onredelijk voorkomt. Daarbij zij in aanmerking genomen dat het 5%-criterium bij wijze van werkmethode is gehanteerd en dat het criterium op zichzelf niet doorslaggevend is bij de beoordeling van de in voor verzuring gevoelig gebieden aanwezige natuurwaarden. Voor gebieden waarvan minder dan 5% van de oppervlakte zeer kwetsbare natuurdoeltypen betreft, hebben provinciale staten immers nader onderzocht of er voldoende ecologische onderbouwing aanwezig is om in aanmerking te komen voor aanwijzing als zeer kwetsbaar gebied. Voorts kan de beleidskeuze van provinciale staten om bij dit ecologisch onderzoek gebruik te maken van de vegetatiekartering van de provincie Limburg en verspreidingskaarten van de aanwezige vaatplanten, amfibieën en reptielen niet onredelijk worden geacht. Daarbij zij in aanmerking genomen dat over de in dit verband genoemde paddenstoelen en mossoorten, zo hebben provinciale staten onweersproken gesteld, weinig gegevens beschikbaar zijn zodat ter zake langdurig onderzoek nodig zou zijn, terwijl de verwachtingen wat de aanwezigheid van deze soorten betreft beperkt zijn omdat de desbetreffende gebieden vaak sterk vergrast en

verbraamd zijn en terreinbeheerders nog geen herstelprojecten hebben uitgevoerd. Verder is niet aannemelijk gemaakt dat provinciale staten in zoverre onvoldoende rekening hebben gehouden met de potentie van naaldbos van arme zandgrond om natuurwaarden te ontwikkelen of te herstellen.

2.4.3. Provinciale staten hebben ervoor gekozen om de zogenoemde snippers - gebieden die zijn gelegen direct naast gebieden die op grond van artikel 2, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij verplicht zijn aangewezen als zeer kwetsbaar gebied - te beoordelen op de aanwezigheid van ten minste twee Rode lijstsoorten omdat deze snippers kleiner zijn dan 50 hectare. De Milieufederatie Limburg heeft geen argumenten aangedragen die aanleiding geven voor het oordeel dat daarmee - ter concretisering van de aspecten van artikel 2, vierde lid, onder c en d, van de Wet ammoniak en veehouderij - onvoldoende rekening is gehouden met de grootte van deze gebieden en de ecologische samenhang daarvan met de naastgelegen verplicht aangewezen gebieden.

2.4.4. Hetgeen is aangevoerd ter zake van naaldbos op arme zandgronden, het 5%-criterium, het ecologisch onderzoek en de zogenoemde snippers, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten de aspecten van artikel 2, vierde, vijfde en zesde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij op onredelijke wijze hebben geconcretiseerd.

2.4.5. De Afdeling ziet ook in hetgeen overigens is aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid tot hun ter concretisering van de aspecten van artikel 2, vierde, vijfde en zesde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij gemaakte beleidskeuzen hebben kunnen komen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de enkele - door de Milieufederatie Limburg naar voren gebrachte - omstandigheid dat het bestreden besluit tot gevolg heeft dat het areaal natuur dat op grond van de Wet ammoniak en veehouderij wordt beschermd in de provincie Limburg met 40% zou afnemen, op zichzelf niet betekent dat de beleidskeuzen van provinciale staten onredelijk zouden zijn. De door het IPO in het wetgevingsproces genoemde percentage van 18% moet worden begrepen als een inschatting van de gemiddelde landelijke afname van de bescherming. Verder kan de niet nader geconcretiseerde stelling van de Milieufederatie Limburg ter zake van het Verdrag van Bern evenmin leiden tot conclusie dat de beleidskeuzen van provinciale staten onredelijk zijn.

2.4.6. De beroepsgronden over de wijze waarop provinciale staten de aspecten van artikel 2, vierde, vijfde en zesde lid, hebben geconcretiseerd, kunnen niet slagen.

Kenbaarheid van de motivering

2.5. Behoud de Parel en Milieudefensie betogen - zo verstaat de Afdeling het beroep - dat de motivering van het bestreden besluit onvoldoende kenbaar is. Daarbij voeren zij aan dat voor de gebieden die niet zijn aangewezen als zeer kwetsbare gebieden maar die daarvoor in beginsel wel in aanmerking komen - alle voor verzuring gevoelige gebieden die zijn gelegen binnen de ecologische hoofdstructuur - ten onrechte niet een overzicht is gegeven van relevante ecologische gegevens en de beoordeling van provinciale staten daarvan. Verder voeren Behoud de Parel en Milieudefensie aan dat twee versies bestaan van de zogenoemde Nota standpuntbepaling zienswijzen Besluit zeer kwetsbare gebieden Wet ammoniak en veehouderij (hierna: de Nota standpuntbepaling zienswijzen).

2.5.1. Artikel 2, eerste lid, van de Wet ammoniak en veehouderij verplicht provinciale staten slechts tot het aanwijzen van de gebieden die als zeer kwetsbaar worden aangemerkt, en niet eveneens tot het aanwijzen van gebieden die niet als zodanig worden aangemerkt. Provinciale staten hebben er daarom van kunnen afzien om voor alle voor verzuring gevoelige gebieden die zijn gelegen binnen de ecologische hoofdstructuur een door Behoud de Parel en Milieudefensie gewenst overzicht in de toelichting bij het bestreden besluit op te nemen. Wat de Nota standpuntbepaling zienswijzen betreft, waarin een reactie is gegeven op de over het ontwerpbesluit naar voren gebrachte zienswijzen, overweegt de Afdeling dat het gelet op de tekst van het bestreden besluit voldoende duidelijk is dat daartoe de meest recente versie, namelijk die van april 2008, behoort. Hetgeen

Behoud de Parel en Milieudefensie hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten hebben gehandeld in strijd met artikel 3:47, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat bepaalt dat de motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit. Deze beroepsgrond faalt.

Kaarten bij het bestreden besluit

2.6. Behoud de Parel en Milieudefensie voeren aan dat de bij het bestreden besluit behorende kaarten onduidelijk zijn wat betreft de aanduiding en de nummering van de als zeer kwetsbaar aangewezen gebieden.

2.6.1. Tot het bestreden besluit behoren 12 kaarten die tezamen de gehele provincie Limburg weergeven. Blijkens de legenda van deze kaarten zijn hierop blauw gekleurd de gebieden die provinciale staten ingevolge artikel 2, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij verplicht waren aan te wijzen als zeer kwetsbare gebieden. Oranje gekleurd zijn de gebieden die provinciale staten na de beoordeling aan de hand van de aspecten die zijn genoemd in artikel 2, vierde, vijfde en zesde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij als zeer kwetsbare gebieden hebben aangewezen. Geel gekleurd zijn kwetsbare gebieden ten waarvan provinciale staten na hun beoordeling hebben besloten deze niet als zeer kwetsbare gebieden aan te wijzen. De nummers die bij de oranje en geel gekleurde gebieden zijn vermeld, corresponderen met de nummers in de bijlagen II en III behorende bij het bestreden besluit waarin de prioritering en een toelichting per gebied zijn weergegeven.

2.6.2. Er is geen aanleiding voor het oordeel dat niet is voldaan aan artikel 2a, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij, dat bepaalt dat een besluit als het onderhavige vergezeld gaat van een of meer kaarten waarop de begrenzing van de zeer kwetsbare gebieden nauwkeurig wordt aangegeven.

Deze beroepsgrond faalt.

Ecologische samenhang in gebied nummer 364

2.7. Behoud de Parel en Milieudefensie voeren aan - zo verstaat de Afdeling het beroep - dat provinciale staten bij de beoordeling van het gebied dat in het bestreden besluit is aangeduid met nummer 364, onvoldoende rekening hebben gehouden met de ecologische samenhang tussen de te onderscheiden delen daarvan zoals Kaldenbroek, Houthuizerheide en de noordelijk gelegen bossen.

2.7.1. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting hebben de in het gebied met nummer 364 te onderscheiden delen elk een eigen karakter. Het betreft onder meer naaldbos, heide, gemengd bos, vennen, stuifzanden en natte schraalgraslanden. Behoud de Parel en Milieudefensie hebben geen argumenten aangedragen die aanleiding geven voor het oordeel dat provinciale staten er bij de beoordeling van het gebied met nummer 364 ten onrechte van zijn uitgegaan dat de ecologische samenhang tussen de te onderscheiden delen gering is.

Deze beroepsgrond faalt.

Het natte schraalgrasland van Kaldenbroek

2.8. Uit artikel 2, tweede lid, van de Wet ammoniak en veehouderij, volgt dat als voorwaarde voor aanwijzing van een gebied als zeer kwetsbaar gebied onder meer geldt dat het een voor verzuring gevoelig gebied betreft.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Wet ammoniak en veehouderij, voor over hier van belang, wordt onder voor verzuring gevoelig gebied verstaan: gebied dat onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van het vervallen van de Interimwet ammoniak en veehouderij als voor verzuring gevoelig was aangemerkt krachtens artikel 1, tweede lid, van die wet. In artikel 1, tweede lid, van de Interimwet ammoniak en veehouderij is bepaald dat bij ministeriële regeling wordt aangegeven, welke ecologisch of natuurwetenschappelijk waardevolle gebieden die gevoelig zijn voor verzuring of eutrofiëring, voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen worden aangemerkt als voor verzuring gevoelig gebied. Hieraan is uitvoering gegeven in de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij.

Ingevolge artikel 1 van de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij wordt onder natuurterrein onder meer verstaan: schraalland.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, onder a, van de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij, voor zover hier van belang, worden voor de toepassing van de Interimwet ammoniak en veehouderij en de daarop berustende bepalingen als voor verzuring gevoelig gebied aangemerkt onder meer natuurterreinen die een oppervlakte hebben van ten minste 5 hectare.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, onder a, van de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij, voor zover hier van belang, worden in afwijking van artikel 2 niet als voor verzuring gevoelig aangemerkt natuurterreinen, waarvan de aanleg of begrenzing heeft plaatsgevonden na 1 mei 1988.

2.8.1. Behoud de Parel en Milieudefensie stellen dat provinciale staten er ten onrechte van zijn uitgegaan dat het van Kaldenbroek deel uitmakende natte schraalgrasland geen voor verzuring gevoelig gebied is. Zij voeren aan dat het desbetreffende terrein voor 1 mei 1988 al zodanig was ontwikkeld dat het als natuurterrein - en daarmee als een voor verzuring gevoelig gebied - moet worden aangemerkt. Ter ondersteuning van hun betoog hebben zij een aantal documenten overgelegd over de ecologische waarden van het gebied Kaldenbroek.

2.8.2. Tussen partijen is niet in geschil dat het desbetreffende terrein een oppervlakte heeft van meer dan 5 hectare. Provinciale staten hebben ter zitting desgevraagd bevestigd dat het gaat om schraalland - en daarmee gelet op artikel 1 van de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij om een natuurterrein - dat al voor 1988 aanwezig was. Provinciale staten hebben zich verder op het standpunt gesteld dat het natuurterrein echter pas na de overdracht aan de Stichting het Limburgs Landschap in het begin van de jaren negentig als zodanig is begrensd. Behoud de Parel en Milieudefensie hebben geen argumenten aangedragen op grond waarvan moet worden aangenomen dat dit standpunt onjuist is. Geconcludeerd moet worden dat provinciale staten er, gelet op artikel 3, eerste lid, onder a, van de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij, terecht van zijn uitgegaan dat het natte schraalgrasland geen voor verzuring gevoelig gebied is en dat het daarom niet als zeer kwetsbaar gebied kon worden aangewezen.

Deze beroepsgrond faalt.

Gebied nummer 323 (De Paardekop)

2.9. [appellante sub 3] voert aan dat provinciale staten onzorgvuldig hebben gehandeld door, zonder dat zij daarin vooraf is gekend, de begrenzing van het zeer kwetsbare gebied met nummer 323, genaamd De Paardekop, bij het bestreden besluit ten opzichte van het ontwerp daarvan in haar nadeel gewijzigd vast te stellen.

Naar aanleiding van door de terreinbeheerder van De Paardekop tegen het ontwerp naar voren gebrachte zienswijzen is de begrenzing van het zeer kwetsbare gebied bij het bestreden besluit ten opzichte van het ontwerp zodanig gewijzigd vastgesteld dat de afstand tot de veehouderij van [appellante sub 3] - anders dan in het ontwerpbesluit - minder dan 250 meter bedraagt. Provinciale staten waren op grond van de bij de voorbereiding van het bestreden besluit gevolgde procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet gehouden [appellante sub 3] voor het nemen van het bestreden besluit te kennen in hun voornemen om de begrenzing te wijzigen. Er is dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten in zoverre onzorgvuldig hebben gehandeld. [appellante sub 3] had de mogelijkheid - die zij ook heeft benut - om in beroep tegen de in haar nadeel gewijzigde begrenzing op te komen.

Deze beroepsgrond faalt.

2.10. [appellante sub 3] betoogt dat provinciale staten de begrenzing van het zeer kwetsbare gebied De Paardekop bij het bestreden besluit onjuist hebben vastgesteld. Volgens [appellante sub 3] dient het zuidelijk deel van het natuurgebied, dat op minder dan 250 meter van haar veehouderij is gelegen, buiten de begrenzing van het zeer kwetsbare gebied te worden gehouden. Zij voert hierbij aan dat er in dat gedeelte van het natuurgebied niet zodanige natuurwaarden voorkomen dat dit - ten

koste van haar uitbreidingsmogelijkheden - tot het zeer kwetsbare gebied moet worden gerekend. [appellante sub 3] wijst er verder op dat zij het er met de terreinbeheerder over eens is geworden dat een uitruil van gronden kan plaatsvinden die het mogelijk maakt om ter bescherming van De Paardekop een bufferzone aan te leggen en het zeer kwetsbare gebied zodanig te begrenzen dat het op meer dan 250 meter van haar veehouderij ligt.

2.10.1. Uit het bestreden besluit en de daartoe behorende bijlage II blijkt dat het natuurgebied De Paardenkop groter is dan 50 hectare en dat het een zogenoemd voormalig B-gebied betreft dat prioriteit 2 heeft. [appellante sub 3] heeft dat niet bestreden. Gezien de beleidskeuzen is er aanleiding het gebied als zeer kwetsbaar gebied aan te wijzen. Verder komt het gebied bij toepassing van de beleidskeuzen in aanmerking voor een maatwerkbeoordeling wat de exacte begrenzing daarvan betreft.

2.10.2. Provinciale staten hebben bij hun maatwerkbeoordeling betrokken dat uit door de terreinbeheerder van De Paardekop bij de zienswijzen verstrekte informatie is gebleken dat, doordat in de afgelopen jaren beschermende maatregelen zijn genomen, in het gebied bijzondere natuurwaarden - waaronder Rode lijstsoorten - voorkomen die verloren kunnen gaan indien het zuidelijk deel, dat binnen 250 meter van de veehouderij ligt, niet binnen de begrenzing van het zeer kwetsbare gebied zou vallen. [appellante sub 3] heeft dit niet voldoende onderbouwd betwist. Wat de mogelijke uitruil van gronden betreft, overweegt de Afdeling dat de door [appellante sub 3] en de terreinbeheerder kennelijk gevoerde overleggen na het nemen van het bestreden besluit hebben plaatsgevonden zodat provinciale staten de uitkomsten daarvan, wat daarvan ook zij, niet bij de maatwerkbeoordeling hebben kunnen betrekken.

Er is geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten bij het nemen van het bestreden besluit de begrenzing van het zeer kwetsbare gebied De Paardekop niet in redelijkheid zodanig hebben kunnen vaststellen dat het zuidelijk deel daartoe behoort.
Deze beroepsgrond faalt.

Slotoverwegingen

2.11. De beroepen zijn ongegrond.

2.12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd en drs. W.J. Deetman, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.G. Timmerman, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Timmerman
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 juli 2009

431.