

Uitspraak 201311801/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 4 maart 2015

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Utrecht
Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig
Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Natuurbescherming
ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:614

201311801/1/R2.

Datum uitspraak: 4 maart 2015

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Werkgroep Milieubeheer Rhenen, gevestigd te Rhenen,
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Utrecht,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 november 2013, kenmerk 80EDEE7C, heeft het college aan de gemeente Rhenen een vergunning krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor de aanleg en het gebruik van de parkeervoorziening Paardenmarkt in de uiterwaard bij Rhenen.

Tegen dit besluit heeft de Stichting beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft de gemeente Rhenen een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 januari 2015, waar de Stichting, vertegenwoordigd door drs. J.J. Scholten, bijgestaan door mr. A. Derks, en het college, vertegenwoordigd door mr. P. Wink en ing. P. Drost, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de gemeente Rhenen, vertegenwoordigd door J.M. van Maanen, A.M. Mouissie en N. Smits, gehoord.

Overwegingen

1. Met het bestreden besluit heeft het college een vergunning krachtens artikel 19d van de Nbw 1998 verleend voor de aanleg en het gebruik van de parkeervoorziening Paardenmarkt in de uiterwaard van de Neder-Rijn ten zuidwesten van Rhenen.

2. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van het college van gedeputeerde staten projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

Ingevolge artikel 19e, aanhef en onder a, voor zover hier van belang, houdt het college van gedeputeerde staten bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, rekening met de gevolgen die een project of andere handeling, waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Ingevolge artikel 19f, eerste lid, maakt de initiatiefnemer voor projecten waarover het college van gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, neemt, en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

Ingevolge artikel 19g, eerste lid, kan, indien een passende beoordeling is voorgeschreven op grond van artikel 19f, eerste lid, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, slechts worden verleend indien het college van gedeputeerde staten zich op grond van de passende beoordeling ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

Ingevolge het tweede lid, kan het college van gedeputeerde staten in afwijking van het eerste lid bij ontstentenis van alternatieve oplossingen voor een project ten aanzien van Natura 2000-gebieden waar geen prioritair type natuurlijke habitat of prioritaire soort voorkomt, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor het realiseren van het desbetreffende project, slechts verlenen om dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.

Ingevolge artikel 19h, eerste lid, verbindt het college van gedeputeerde staten, indien een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, om dwingende redenen van groot openbaar belang wordt verleend voor het realiseren van projecten, waarvan niet met zekerheid vaststaat dat die projecten de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantasten, aan die vergunning in ieder geval het voorschrift inhoudende de verplichting compenserende maatregelen te treffen.

3. Bij besluit van 24 maart 2000, zoals gewijzigd bij besluiten van 3 maart 2004 en 25 april 2003, is het gebied "Neder-Rijn" krachtens artikel 10a van de Nbw 1998 aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979 L 103), zoals vervangen door Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2009 L 20) (hierna: Vogelrichtlijn). Uit dit besluit blijkt dat het gebied is aangewezen in de zin van de Vogelrichtlijn voor onder andere de vogelsoorten "kolgans" (A041) en "grauwe gans" (A043).

Daarnaast is voor het gebied onder de naam "Uiterwaarden Neder-Rijn" ten tijde van het nemen van het bestreden besluit een ontwerpbesluit tot aanwijzing als Natura 2000-gebied in procedure gebracht. In het ontwerpbesluit is, voor zover hier van belang, voor de soort kolgans als concept-instandhoudingsdoelstelling "behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van gemiddeld 2.900 vogels (seizoensgemiddelde)" opgenomen. Voor de soort grauwe gans is, voor zover hier van belang, als concept-instandhoudingsdoelstelling "behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van gemiddeld 880 vogels (seizoensgemiddelde)" geformuleerd. Blijkens het ontwerpbesluit verkeren de kolgans en grauwe gans landelijk in een gunstige staat van instandhouding.

4. De Stichting betoogt dat de vergunning ten onrechte is verleend gelet op de gevolgen van de aanleg en het gebruik van de parkeerplaats voor de aangewezen vogelsoorten kolgans en grauwe gans. De Stichting voert hiertoe aan dat op de Veerwei niet te verwaarlozen aantallen kolganzen en grauwe ganzen voorkomen. Zij wijst erop dat door de Vogelwerkgroep Wageningen van de Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging, afdeling Wageningen, op 19 januari 2010 en 14 februari 2010 op de Veerwei 140 onderscheidenlijk 40 kolganzen zijn waargenomen, derhalve 4,8% onderscheidenlijk 1,4% van de in de instandhoudingsdoelstellingen vermelde populatieomvang. Tevens zijn op deze dagen 450 onderscheidenlijk 170 grauwe ganzen waargenomen op de Veerwei, derhalve 51,1% onderscheidenlijk 19,3% van de in de instandhoudingsdoelstellingen vermelde populatieomvang. Voorts vreest de Stichting dat door de verlening van de vergunning voor het project in de toekomst ook andere activiteiten worden toegestaan die vergelijkbare gevolgen met zich brengen, zodat de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura-2000 gebied niet worden gehaald. Volgens de Stichting is ten onrechte niet bezien of alternatieven ontbreken, dwingende redenen van groot openbaar belang aanwezig zijn en compenserende maatregelen moeten worden voorgeschreven.

4.1. Het college stelt dat de seizoensgemiddelde aantallen kolganzen en grauwe ganzen in het Natura 2000-gebied al jaren aanzienlijk toenemen en reeds verscheidene jaren ruimschoots boven de aantallen liggen waarvoor het gebied volgens de instandhoudingsdoelstellingen draagkrachtig dient te zijn. Het college wijst in dit verband op twee tabellen van het Meetnet Watervogels waarin seizoensgemiddelden aantallen kolganzen en grauwe ganzen in het gebied zijn weergegeven. Uit deze tabellen volgt dat in het seizoen 2010-2011 in het gebied gemiddeld 3.275 kolganzen en 2.652 grauwe ganzen aanwezig waren. Volgens het college volgt uit de passende beoordeling dat het project, ondanks de door de Stichting naar voren gebrachte aantallen kolganzen en grauwe ganzen op de Veerwei, niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied nu ook in de vergunde situatie de instandhoudingsdoelstellingen voor deze soorten behaald blijven gelet op het resterende foerageergebied en de beperkte mate van verstoring.

4.2. Het college heeft in het bestreden besluit de aanleg en het gebruik van de parkeerplaats aangemerkt als een vergunningplichtig project als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998. Dit is onder meer gebaseerd op de omstandigheid dat het project een verslechterend effect kan hebben op de kwaliteit van de habitats van de aangewezen soorten in het gebied. Niet in geschil is dat op grond van objectieve gegevens voorts niet kan worden uitgesloten dat het project significante gevolgen heeft voor dit gebied. Op grond van artikel 19f van de Nbw 1998 moet derhalve, alvorens het college een besluit neemt, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied worden gemaakt waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen. Gelet hierop is aan het bestreden besluit het rapport "Parkeerplaats Paardenmarkt Rhenen, Toets Natuurbeschermingswet" van 24 juli 2013, dat is opgesteld door Grontmij Nederland B.V. (hierna: de passende beoordeling), ten grondslag gelegd.

4.3. De beoogde locatie van de parkeerplaats ligt in het Natura 2000-gebied, binnen het uit grasland bestaande gebiedsdeel de Veerwei. Volgens de passende beoordeling vormt grasland foerageergebied voor de kolgans en grauwe gans. In tabel 3.2 van de passende beoordeling is voorts weergegeven dat de grauwe gans feitelijk op de Veerwei aanwezig is en de kolgans mogelijk ook, nu 's winters enkele tientallen exemplaren foerageren op de Veerwei en de zogenoemde ijsbaan.

Volgens de passende beoordeling gaat door de aanleg van de parkeerplaats een gedeelte van het grasland in het gebiedsdeel de Veerwei teloor. Daarnaast kunnen zowel de werkzaamheden in de aanlegfase als het af- en aanrijden van auto's en de aanwezigheid van mensen op de parkeerplaats in de gebruiksfase de kolganzen en grauwe ganzen die foerageren op de Veerwei verstoren. In paragraaf 3.5 zijn de uitkomsten van het onderzoek naar deze effecten beschreven.

Over de gevolgen van het teloorgaan van foerageergebied is vermeld dat door de aanleg van de parkeerplaats 0,58 hectare grasland verloren gaat. Het Natura 2000-gebied heeft een totale oppervlakte van 3.259 hectare en meer dan de helft daarvan bestaat uit grasland. Hieruit volgt dat door de aanleg van de parkeerplaats minder dan 0,04% van het totaal beschikbare areaal aan grasland binnen het Natura 2000-gebied verdwijnt. Daarnaast komt uit de passende beoordeling naar voren dat het grasland op de locatie van de parkeerplaats van gering belang is als foerageergebied voor de kolgans en grauwe gans. In dit verband is beschreven dat de locatie aan de rand van het Natura 2000-gebied ligt, tussen de N225 en het evenemententerrein op de hoek van de Veerweg.

Ten aanzien van het af- en aanrijden van auto's en de aanwezigheid van mensen op de parkeerplaats in de gebruiksfase is beschreven dat hierdoor geen akoestische of optische verstoring plaatsvindt van kolganzen en grauwe ganzen die buiten een straal van 200 meter rond de parkeerplaats foerageren. Kolganzen en grauwe ganzen die foerageren op het grasland binnen een straal van 200 meter rond de parkeerplaats, met een oppervlakte van ongeveer 8 hectare, kunnen wel worden verstoord. Dit betekent volgens de passende beoordeling echter niet dat deze zone geheel ongeschikt wordt als foerageergebied. Omdat in deze zone ook in de huidige situatie verstoring plaatsvindt door het gebruik van de huidige infrastructuur, zullen aldaar foeragerende vogels hieraan gewend zijn geraakt. Ook is vermeld dat kolganzen en grauwe ganzen weinig of niet gevoelig zijn voor optische en akoestische verstoring. Nu de parkeerplaats voorts wordt afgeschermd door beplanting in de vorm van een heg zal de geschiktheid van het omliggende grasland als foerageergebied volgens de passende beoordeling slechts in beperkte mate afnemen.

In de passende beoordeling is verder vermeld dat het areaal grasland waarbinnen verstoring optreedt door de werkzaamheden die nodig zijn voor de realisatie van de parkeerplaats ongeveer even groot is als het areaal waarbinnen verstoring optreedt in de gebruiksfase, te weten het gebied binnen een straal van 200 meter rond de beoogde parkeerplaats. Wel is de intensiteit van de verstoring in de aanlegfase groter omdat nog geen afscherming aanwezig is en frequenter mensen en machines aanwezig zijn. Ook kan door de grotere geluidproductie verstoring optreden buiten de voormelde zone van 200 meter rond de beoogde parkeerplaats. De uitvoeringswerkzaamheden zijn tijdelijk van aard en voorts is sprake van bestaande verstoring afkomstig van de aanwezige infrastructuur en de stad Rhenen, aldus de passende beoordeling.

4.4. Voor de beoordeling van het bestreden besluit dient te worden uitgegaan van de omstandigheid dat de gemiddelde aantallen aanwezige kolganzen en grauwe ganzen in het Natura 2000-gebied al verscheidene jaren hoger zijn dan de aantallen die in de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied zijn vermeld. Niet in geschil is dat op basis van deze aantallen kan worden aangenomen dat de omvang en kwaliteit van het leefgebied van de kolgans en grauwe gans in het Natura 2000-gebied al verscheidene jaren voldoende draagkrachtig zijn voor de in de instandhoudingsdoelstellingen vermelde gemiddelde populatieomvang van deze soorten, zodat deze instandhoudingsdoelstellingen al ruime tijd worden behaald.

Anders dan de Stichting kennelijk meent, bevatten de Nbw 1998 en de instandhoudingsdoelstellingen geen opdracht om de bestaande populatie kolganzen en grauwe ganzen, voor zover die omvangrijker is dan waarvoor het leefgebied in het Natura 2000-gebied volgens de instandhoudingsdoelstellingen draagkrachtig dient te zijn, te behouden. De Stichting heeft voorts niet betwist dat, naar het college mede aan de hand van twee tabellen van het Meetnet Watervogels heeft toegelicht, zelfs indien de hoogste door de Stichting naar voren gebrachte aantallen aanwezige kolganzen en grauwe ganzen op de Veerwei als seizoensgemiddelde buiten beschouwing worden gelaten, de resterende seizoensgemiddelde aantallen kolganzen en grauwe ganzen elders in het Natura 2000-gebied nog steeds hoger zijn dan de aantallen waarvoor het leefgebied volgens de instandhoudingsdoelstellingen draagkrachtig dient te zijn. Op basis van deze resterende aantallen kolganzen en grauwe ganzen kan worden geconcludeerd dat het leefgebied van de kolgans en grauwe gans in het Natura 2000-gebied buiten de Veerwei voldoende draagkrachtig is voor de krachtens de instandhoudingsdoelstellingen beoogde gemiddelde populatieomvang van deze soorten. Het aangevoerde geeft verder geen aanleiding het college niet te volgen in diens standpunt dat uit de passende beoordeling volgt dat de 0,58 hectare grasland van de Veerwei die door het project teloor gaat van beperkt belang is als foerageergebied voor de kolgans en grauwe gans en dat de daarnaast door de uitvoeringswerkzaamheden en het daaropvolgende gebruik van de parkeerplaats te verwachten toename van verstoring van aanwezige kolganzen en grauwe ganzen op een relatief beperkt areaal grasland waar zij ook in de bestaande situatie worden verstoord, niet ertoe zal leiden dat het resterende gedeelte van de Veerwei geheel ongeschikt wordt als foerageergebied. Onder de voormelde omstandigheden komen de instandhoudingsdoelstellingen van de kolgans en grauwe gans door de afname van de omvang van het foerageergebied en de akoestische en optische verstoring als gevolg van het project niet in gevaar.

4.5. Door de Stichting is voorts niet aannemelijk gemaakt dat de effecten van het project tezamen met eventuele andere toekomstige plannen of projecten tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied zouden kunnen leiden. Daarbij is van belang dat de door de Stichting gevreesde precedentwerking zich niet zal voordoen omdat de effecten van reeds gerealiseerde projecten, waaronder de

aanleg en het gebruik van de parkeerplaats, dienen te worden verdisconteerd in de uitgangssituatie die wordt gehanteerd bij de beoordeling van toekomstige projecten waarvoor een vergunning krachtens de Nbw 1998 benodigd is.

4.6. Hetgeen de Stichting heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het zich op grond van de passende beoordeling ervan heeft verzekerd dat als gevolg van de aanleg en het gebruik van de parkeerplaats de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. Het college heeft gelet hierop terecht afgezien van een beoordeling of alternatieve oplossingen en dwingende redenen van groot openbaar belang bestaan en compenserende maatregelen moeten worden voorgeschreven.

Het betoog faalt.

5. In hetgeen de Stichting heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is ongegrond.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. N.S.J. Koeman, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, griffier.

w.g. Koeman w.g. Vreugdenhil
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 maart 2015

388-743.