

## Uitspraak 201506712/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 14 december 2016

Tegen: de staatssecretaris van Economische Zaken

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Natuurbescherming

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:3328**

201506712/1/R2.

Datum uitspraak: 14 december 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te [plaats],
  2. de stichting Stichting mr. Frits Zeiler (hierna: Stichting mr. Zeiler), gevestigd te Bergen,
  3. de naamloze vennootschap N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland (hierna: PWN), gevestigd te Velsbroek, gemeente Velsen,
  4. de stichting Stichting Duinbehoud (hierna: Stichting Duinbehoud), gevestigd te Leiden,
- appellanten,

en

de staatssecretaris van Economische Zaken,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 juni 2015 heeft de staatssecretaris krachtens artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) het gebied Noordhollands Duinreservaat aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992 L 206), zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2006/105/EG van de Raad van 20 november 2006 (PB 2006 L 363) (hierna: Habitatrichtlijn).

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1], Stichting mr. Zeiler, PWN en Stichting Duinbehoud beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben Stichting Behoud Zwarte Schuur, [belanghebbende A], [belanghebbende B], [belanghebbende C], [belanghebbende D], [belanghebbende E], Tata Steel B.V., Havenbedrijf Amsterdam N.V. en het college van burgemeester en wethouders van Beverwijk een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante sub 1] en PWN hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 augustus 2016, waar Stichting mr. Zeiler, vertegenwoordigd door ir. P.A.H. Hoogcarspel, PWN, vertegenwoordigd door dr. D. Groenendijk, Stichting Duinbehoud, vertegenwoordigd door B. ter Haar, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. H.D. Strookman en ir. D. Bal, beiden werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting als partij gehoord de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Tata Steel B.V., vertegenwoordigd door mr. M. Verweij en P. Hoften, bijgestaan door mr. G.C.W. van der Feltz, advocaat te Den Haag, en de naamloze vennootschap Havenbedrijf Amsterdam B.V., vertegenwoordigd door mr. W.J.F. Tijs en mr. J.H. Beestman, bijgestaan door R. Groen Msc.

## Overwegingen

### Inleiding en wettelijk kader

1. Met het bestreden besluit is het gebied Noordhollands Duinreservaat aangewezen als Natura 2000-gebied ter uitvoering van de Habitatrictlijn. Het gebied strekt zich uit over gronden langs de kust van de gemeenten Bergen, Beverwijk, Castricum en Heemskerk en is onder meer aangewezen voor de habitattypen witte duinen (H2120), kalkrijke grijze duinen (H2130A) en duindoornstruwelen (H2160). Alle beroepen zijn onder meer gericht tegen delen van de begrenzing van dit gebied. PWN, Stichting Duinbehoud en Stichting mr. Zeiler vinden dat bepaalde gronden ten onrechte buiten de begrenzing van het gebied zijn gelaten. [appellante sub 1] exploiteert een sierplant- en bloembollenteeltbedrijf nabij het gebied en vindt dat bepaalde gronden juist ten onrechte binnen de begrenzing zijn gebracht.

2. Ingevolge artikel 10a, eerste lid, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, wijst de minister gebieden aan ter uitvoering van de Habitatrictlijn.

Ingevolge het tweede lid, voor zover hier van belang, bevat een besluit als bedoeld in het eerste lid de instandhoudingsdoelstelling voor het gebied. Tot de instandhoudingsdoelstelling behoren in ieder geval de doelstellingen ten aanzien van de instandhouding van de natuurlijke habitats of populaties in het wild levende dier- en plantensoorten voor zover vereist ingevolge de Habitatrictlijn.

Ingevolge het vierde lid gaat een besluit als bedoeld in het eerste lid vergezeld van een kaart, waarop de begrenzing van het gebied nauwkeurig wordt aangegeven alsmede van een toelichting.

3. Over de wijze van begrenzen van een Natura 2000-gebied ter uitvoering van de Habitatrictlijn overweegt de Afdeling onder verwijzing naar de uitspraak van 10 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:321](#), in algemene zin als volgt.

De Afdeling stelt voorop, onder verwijzing naar de uitspraak van 20 oktober 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BO1119](#), dat de staatssecretaris bij de aanwijzing een zekere beoordelingsruimte heeft bij de vaststelling van de exacte begrenzing van een Natura 2000-gebied.

Voorts geldt volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat bij een aanwijzingsbesluit voor een Habitatrictlijngebied uitsluitend overwegingen van ecologische aard mogen worden betrokken bij de begrenzing van het gebied. Hierbij mag geen rekening worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden zoals vermeld in artikel 2, derde lid, van de Habitatrictlijn (arrest van het Hof van 7 november 2000, C-371/98; [ECLI:EU:C:2000:600](#), First Corporate Shipping, punten 16 en 25 ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu))).

Het Noordhollands Duinreservaat is door middel van het voorliggende besluit aangewezen als Natura 2000-gebied ter uitvoering van de Habitatrictlijn. Daarbij geldt dat de staatssecretaris op basis van ecologische criteria een motivering dient te geven voor wijzigingen in de begrenzing ten opzichte van de begrenzing van het gebied zoals dat is geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang.

Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1239](#). In de situatie dat wordt verzocht om gronden al dan niet aan te wijzen als Natura 2000-gebied ter uitvoering van de Habitatrictlijn, in afwijking van het gebied zoals dat geplaatst is op de lijst van gebieden van communautair belang, ligt het op de weg van de partij die daarom verzoekt om feiten en omstandigheden naar voren te brengen die aanleiding geven om het desbetreffende deel van de begrenzing van het gebied te wijzigen.

4. Ten aanzien van het beoordelingsmoment van de ecologische waarden van een Natura 2000-gebied ter uitvoering van de Habitatrictlijn bij de vaststelling van de begrenzing geldt voor gronden die onderdeel zijn van het gebied zoals dat op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst het volgende. Voor de beoordeling van de vraag of dat berustte op een voldoende ecologische basis, dient te worden uitgegaan van de datum waarop het gebied op eerdergenoemde lijst is geplaatst. In het geval van het Noordhollands Duinreservaat geldt de datum van 7 december 2004.

In situaties waarin het gaat om gronden die niet op de lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst en door appellanten wordt verzocht om de desbetreffende gronden toe te voegen aan het betrokken Natura 2000-gebied, verwijst de Afdeling naar de uitspraak van 25 september 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1238](#). Uit deze uitspraak volgt dat in die gevallen dient te worden uitgegaan van de feiten en omstandigheden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit.

Het beroep van [appellante sub 1]

5. [appellante sub 1] betoogt dat de gronden ten westen van haar percelen aan de [locatie 1] te [plaats] onderscheidenlijk de [locatie 2] en [locatie 3] te [plaats] ten onrechte zijn aangewezen als Natura 2000-gebied.

Zij voert hiertoe aan dat bij de begrenzing onvoldoende rekening is gehouden met haar bedrijfsbelangen en vreest dat de aanwijzing van het gebied negatieve gevolgen met zich brengt voor de bedrijfsactiviteiten van haar bloembollenbedrijf. Volgens haar zijn de gevolgen van de aanwijzing onduidelijk, met name indien zij een omgevingsvergunning voor bouwen zou aanvragen. [appellante sub 1] betwijfelt het nut van de aanwijzing, omdat de door haar bedoelde gronden volgens haar reeds voldoende worden beschermd. Zij wijst erop dat de gronden in eigendom zijn van PWN en dat bloembollenkwekers geen grondwater meer onttrekken voor beregening, omdat zij het zogenoemde wateraanvoerplan gebruiken, zodat bloembollenteelt geen schadelijke effecten met zich brengt voor het gebied.

Voorts voert [appellante sub 1] aan dat de grijze duinen ten westen van haar percelen aan de [locatie 1] zijn verstoord. Deze grijze duinen zijn gescheiden van de rest van het gebied door de drukke Herenweg en de Duinweg. Ook loopt er een wandelpad langs en liggen er ondergrondse bunkers.

Op de aangewezen gronden ten westen van haar percelen aan de [locatie 2] en [locatie 3] zijn volgens [appellante sub 1] geen authentieke grijze duinen aanwezig. Zij stelt dat het voormalige bollengronden betreft waarop zandhopen zijn aangelegd en dat de vegetatie hoofdzakelijk uit gras, klaver en paardenbloemen bestaat. Daarnaast is aanwijzing van deze gronden volgens haar onnodig, nu de beoogde uitbreiding van grijze duinen ook op andere locaties gerealiseerd kan worden.

5.1. De gronden ten westen van de percelen van [appellante sub 1] aan de [locatie 1] behoorden tot het gebied dat in 2004 op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst.

Zoals hiervoor is overwogen onder 3, dient bij een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied ter uitvoering van de Habitatrictlijn uitsluitend rekening gehouden te worden met ecologische criteria. De staatssecretaris heeft derhalve eventuele negatieve gevolgen voor de bedrijfsvoering van [appellante sub 1] alsmede de gevolgen in het geval zij in de toekomst haar bedrijfsbebouwing wil uitbreiden terecht niet betrokken bij de aanwijzing. De staatssecretaris heeft toegelicht dat de aanwijzing van de bedoelde gronden is gebaseerd op ecologische criteria, namelijk de aanwezigheid van de habitattypen grijze duinen en duindoornstruwelen. De stelling van [appellante sub 1] dat de duinen gelet op de omliggende infrastructuur en aanwezige bunkers ter plaatse zijn verstoord, is in dit verband niet van doorslaggevend belang. Dat geldt eveneens voor de omstandigheden dat de bescherming van natuurwaarden op de bedoelde gronden afdoende zou zijn verzekerd omdat deze gronden in eigendom zijn bij de provincie en worden beheerd door PWN, bollenkwekers geen grondwater meer onttrekken voor beregening en dat andere locaties zouden kunnen worden ingericht als natuurgebied. Daarbij komt dat uit artikel 4, vierde lid, van de Habitatrictlijn de verplichting voortvloeit om de gebieden die tot gebied van communautair belang zijn verklaard, in beginsel als speciale beschermingszone aan te wijzen.

Het betoog faalt.

5.2. De gronden ten westen van de percelen van [appellante sub 1] aan de [locatie 2] en [locatie 3] behoorden

niet tot het gebied dat in 2004 op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst.

Zoals hiervoor is overwogen onder 3, dient bij een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied ter uitvoering van de Habitatrictlijn uitsluitend rekening gehouden te worden met ecologische criteria. De staatssecretaris heeft aangevoerd dat de begrenzing in het bijzonder is bepaald aan de hand van de ligging van diverse habitattypen. Ten aanzien van de gronden ten westen van de percelen van [appellante sub 1] aan de [locatie 2] en [locatie 3] is in het bestreden besluit vermeld dat ter plaatse de habitattypen vochtige duinvalleien voorkomen en kalkrijke grijze duinen worden ontwikkeld. De stellingen van [appellante sub 1] dat de kalkrijke grijze duinen niet authentiek zijn en dat de begroeiing hoofdzakelijk uit gras, klaver en paardenbloemen bestaat, doen hier niet aan af, mede gelet op de voor de kalkrijke grijze duinen geformuleerde uitbreidings- en verbeterdoelstelling. Dat geldt eveneens voor de omstandigheid dat de bescherming van natuurwaarden op de bedoelde gronden afdoende zou zijn verzekerd omdat de bedoelde gronden in eigendom zijn bij de provincie en worden beheerd door PWN en omdat door bollenkwekers geen grondwater meer wordt onttrokken ten behoeve van beregening. Vast is komen te staan dat het habitatype vochtige duinvalleien op de bedoelde gronden voorkomt en de Afdeling is mede op grond van het hetgeen [appellante sub 1] heeft aangevoerd niet aannemelijk geworden dat het habitatype kalkrijke grijzen duinen hier, ondanks de voormelde gunstige omstandigheden, niet tot ontwikkeling zou kunnen worden gebracht. De staatssecretaris heeft in dit verband ter zitting toegelicht dat de bedoelde gronden duingebied waren voordat zij in gebruik werden genomen voor bollenteelt en dat derhalve de oude situatie wordt hersteld. De gekozen begrenzing acht de Afdeling - gezien de ecologische reden die daaraan ten grondslag ligt - niet onredelijk. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris zijn beoordelingsruimte wat betreft de exacte begrenzing van het aangewezen gebied heeft overschreden. Het betoog faalt.

5.3. Over het betoog dat niet tot aanwijzing van de door [appellante sub 1] bedoelde gronden had mogen worden overgegaan omdat de gevolgen voor bestaande en nieuwe activiteiten, waaronder bouwen, niet duidelijk zijn, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar haar uitspraken van 5 november 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BG3416](#), en 29 juni 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BQ966Z](#), dat eerst in een beheerplan een nauwkeuriger vaststelling van de gevolgen van de aanwijzing voor het bestaande gebruik kan plaatsvinden. Daarnaast brengt artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 met zich dat een vergunning op grond van die wet nodig is, indien sprake is van een project dat, of andere handeling die, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, de kwaliteit van de natuurlijke habitat en habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Of bepaalde activiteiten, die verband houden met de bloembollenkwekerij, in een beheerplan kunnen worden vrijgesteld van de vergunningplicht als bedoeld in de Nbw 1998 of in een voorkomend geval een vergunning al dan niet kan worden verleend, kan niet in een besluit als het onderhavige worden vastgesteld, maar dient in een beheerplan te worden bepaald. Gelet daarop heeft de staatssecretaris terecht het bestreden besluit kunnen vaststellen zonder dat in dit stadium volledig inzichtelijk is in hoeverre de aanwijzing consequenties heeft voor de bedrijfsvoering van [appellante sub 1].

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het aanwijzingsbesluit in zoverre is vastgesteld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Het betoog faalt.

6. Het beroep van [appellante sub 1] is ongegrond.

Het beroep van Stichting mr. Zeiler

7. Stichting mr. Zeiler kan zich er niet mee verenigen dat een gedeelte van de vijvers op het erf van de buitenplaats Het Oude Hof niet als Natura 2000-gebied is aangewezen. Zij betoogt dat dit gedeelte van de vijvers samen met de overige waterpartijen behoort tot het foerageergebied van de vleermuizen die leven op Het Oude Hof.

Daarnaast betoogt Stichting mr. Zeiler dat ten onrechte de naam 'Hof van Bergen' is vermeld op pagina 10 van de Nota van toelichting en in bijlage A bij het aanwijzingsbesluit. Het deelgebied is plaatselijk bekend als Het Oude Hof, Hof van Bergen is de naam van een binnen dit deelgebied geëxploiteerd restaurant. Gelet hierop dient de naam Het Oude Hof te worden gebruikt, aldus Stichting mr. Zeiler.

7.1. Zoals hiervoor is overwogen onder 3, dient bij een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied ter uitvoering van de Habitatrictlijn uitsluitend rekening gehouden te worden met ecologische criteria. Uit de Nota van toelichting volgt dat de begrenzing van het gebied in het bijzonder is bepaald aan de hand van de ligging van habitattypen en de leefgebieden van de habitatsoorten waarvoor het gebied is aangewezen. Wat er verder ook zij van de door Stichting mr. Zeiler gestelde aanwezigheid van vleermuizen rond Het Oude Hof, het gebied Noordhollands Duinreservaat is niet aangewezen voor enige vleermuissoort. De Afdeling ziet in het aangevoerde dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris zijn beoordelingsruimte wat betreft de begrenzing van het aangewezen gebied heeft overschreden. Het betoog faalt.

7.2. Volgens paragraaf 3.5 van de Nota van toelichting bij het aanwijzingsbesluit wordt de aanwijzing van een terreindeel van het beschermd natuurmonument Duinen van Bergen in Hof van Bergen, zoals aangeduid op de detailkaart in bijlage A, ingetrokken. Op de kaart is het gebiedsdeel weergegeven dat naar Stichting mr. Zeiler stelt plaatselijk bekend is als Het Oude Hof. De legenda heeft als opschrift 'Hof van Bergen' en daarin is vermeld dat van de op de kaart gearceerde terreindelen de aanwijzing tot beschermd natuurmonument is ingetrokken.

De Afdeling stelt voorop dat het bestreden besluit niet over benaming gaat. Naar ook niet in geschil is, blijkt uit bijlage A bij de Nota van toelichting duidelijk welke terreindelen niet langer zijn aangewezen als beschermd natuurmonument en blijkt uit de kaart behorende bij het aanwijzingsbesluit duidelijk welke gronden zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Derhalve leidt het gebruik van de naam 'Hof van Bergen' niet tot rechtsonzekerheid. Voorts geeft de omstandigheid dat het terrein als geheel plaatselijk bekend is als Het Oude Hof en Hof van Bergen de naam is van een aldaar gevestigd restaurant geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris bij de aanwijzing van het gebied zou zijn uitgegaan van een zodanige onjuiste voorstelling van zaken omtrent de betrokken feiten en belangen dat het bestreden besluit daarom niet zou zijn voorbereid met de daarbij te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog faalt.

8. Het beroep van Stichting mr. Zeiler is ongegrond.

De beroepen van PWN en Stichting Duinbehoud

Intrekken beroepsgrond

9. Ter zitting hebben PWN en Stichting Duinbehoud hun beroepsgrond dat het gebied Gaasterduin ten onrechte niet als Natura 2000-gebied is aangewezen, ingetrokken.

Ontvankelijkheid van het beroep van PWN

10. De staatssecretaris betwist de ontvankelijkheid van het beroep van PWN, voor zover het ziet op het niet aanwijzen als Natura 2000-gebied van het sportveld en de bosstrook nabij Kustpark Egmond aan Zee en de duinstrook ten westen van de Reyndersweg, tussen het Vliegerpad ten zuiden van Wijk aan Zee en de noordpier van de haven van IJmuiden. Daartoe voert hij aan dat PWN een naamloze vennootschap is die geen algemene of collectieve belangen in het kader van natuurbescherming behartigt. Het belang van PWN is uitsluitend gelegen in haar wettelijke taak om als drinkwaterbedrijf te zorgen voor de openbare drinkwatervoorziening in haar distributiegebied, waarvoor de bedoelde terreindelen van geen belang zijn, nu deze geen invloed hebben op de drinkwaterwinning.

10.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

10.2. Ingevolge artikel 2.1 van de statuten van PWN heeft de vennootschap ten doel de zorg voor en de instandhouding van de drinkwatervoorziening in haar distributiegebied, met inachtneming van de eisen van een verantwoord beheer van het aan de zorgen van de vennootschap toevertrouwde Noordhollands Duinreservaat en andere daartoe aangewezen terreinen, overeenkomstig hun bestemming.

10.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 maart 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP7769](#)) kan een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied, voor zover het gaat om de toepassing van artikel 6:13 van de Awb, zelfstandige besluitonderdelen bevatten. De Afdeling heeft in deze uitspraak geoordeeld dat gebiedsdelen van een aangewezen gebied die in geografisch opzicht in voldoende mate van elkaar zijn te onderscheiden dienen te worden aangemerkt als zelfstandige besluitonderdelen. Het beroep van PWN is onder meer gericht tegen het sportveld, de bosstrook en de duinstrook ten westen van de Reyndersweg die volgens haar ten onrechte niet zijn aangewezen. Nu deze terreinen zich in geografisch opzicht in voldoende mate onderscheiden van aangrenzende aangewezen gebiedsdelen, moet de begrenzing ter plaatse van deze terreinen worden aangemerkt als een zelfstandig besluitonderdeel.

PWN is een drinkwaterbedrijf als bedoeld in artikel 1 van de Drinkwaterwet. De bedrijfsactiviteiten van PWN bestaan uit het zorgdragen voor en instandhouding van de drinkwatervoorziening in haar distributiegebied. In dat kader heeft de provincie Noord-Holland het beheer van bepaalde gronden in het Noordhollands Duinreservaat aan PWN toevertrouwd. PWN heeft geen zakelijke rechten ten aanzien van deze gronden, maar treedt hier op als drinkwaterbedrijf en natuurbeheerder. De gronden zijn in eigendom van de provincie Noord-Holland die, als gekwalificeerde rechtspersoon als bedoeld in artikel 1 van de Drinkwaterwet, de enige aandeelhouder is van PWN.

PWN heeft geen zakelijke rechten ten aanzien het sportveld, de bosstrook en de duinstrook die volgens haar binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied moeten worden gebracht. Het sportveld, de bosstrook en de duinstrook zijn niet door de provincie in beheer van PWN gegeven. Voorts staat vast dat van het sportveld, de bosstrook en de duinstrook geen invloed uitgaat op de door PWN verrichte drinkwaterwinning.

PWN voert aan dat haar belang rechtstreeks is betrokken in verband met haar hoedanigheid als natuurbeheerder van de aan haar zorg toevertrouwde gronden. PWN stelt dat activiteiten die plaatsvinden binnen het sportveld, de bosstrook en de duinstrook in positieve of negatieve zin direct effect kunnen hebben op het natuurbeheer dat zij voert op de wel aan haar zorg toevertrouwde gronden. Volgens PWN heeft het de voorkeur als ter plaatse van het sportveld, de bosstrook en de duinstrook een op natuurontwikkeling gericht beheer wordt gevoerd. In dat verband heeft PWN ter zitting gesteld dat zij in de toekomst graag het sportveld, de bosstrook en de duinstrook zou beheren.

Gelet op hetgeen partijen naar voren hebben gebracht in het kader van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, overweegt de Afdeling dat voor de vraag of PWN belanghebbende is als bedoeld in dat artikel, bepalend is of deze rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt. Weliswaar beheert PWN de gronden binnen het Noordhollands Duinreservaat die door de provincie aan haar beheer zijn toevertrouwd, maar zij behartigt blijkens haar statutaire doelstelling geen algemene of collectieve belangen in het kader van natuurbescherming. PWN is in zoverre dan ook geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb.

Om als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient PWN een objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat haar in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het besluit. Een aanwijzingsbesluit heeft geen betrekking op de volgens PWN wenselijke activiteiten of de inrichting ter plaatse van de het sportveld, de bosstrook en de duinstrook die volgens haar binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied moeten worden gebracht. Nu het gevoerde beheer of de activiteiten aldaar niet het gevolg zijn van het aanwijzingsbesluit, staan zij in een te ver verwijderd verband tot dit besluit om te oordelen dat hierdoor het eigen belang van PWN rechtstreeks wordt geraakt. De wens om het sportveld, de bosstrook en de duinstrook in de toekomst te mogen beheren, zonder dat daarop enig zicht bestaat, is voorts onvoldoende om aan te nemen dat PWN in zoverre een voldoende concreet belang heeft dat rechtstreeks bij het besluit is betrokken. PWN is in zoverre dan ook geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

Gelet op het vorenstaande en nu ook anderszins niet is gebleken van belangen van PWN die rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de vaststelling van de genoemde onderdelen van het aanwijzingsbesluit, kan zij niet worden aangemerkt als belanghebbende bij de begrenzing van het Natura 2000-gebied ter plaatse van het sportveld, de bosstrook en de duinstrook ten westen van de Reyndersweg. Het beroep van PWN is in zoverre niet-ontvankelijk.

Het beroep van PWN is voor het overige gericht tegen het niet aanwijzen van het gebied voor de soort gevlekte witsnuitlibel. In aanmerking genomen dat PWN wel belanghebbende is bij de aanwijzing van het gebied dat zij beheert en waar zij drinkwater wint en een habitatsoort waarvoor een gebied is aangewezen geen zelfstandig onderdeel van het besluit is, is het beroep van PWN in zoverre wel ontvankelijk.

#### Ontvankelijkheid van het beroep van Stichting Duinbehoud

11. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat het beroep van Stichting Duinbehoud niet-ontvankelijk is voor zover het ziet op het niet aanwijzen als Natura 2000-gebied van het strand parallel aan de duinen, en voor zover het ziet op het niet aanwijzen van het Natura 2000-gebied voor de habitatsoort gevlekte witsnuitlibel (H1042). Het beroep berust in zoverre niet op een zienswijze, aldus de staatssecretaris.

11.1. Ingevolge artikel 39, eerste lid, van de Nbw 1998, gelezen in samenhang met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende slechts beroep worden ingesteld tegen een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied, voor zover dit beroep onderdelen van een aanwijzingsbesluit betreft die de belanghebbende in een tegen het ontwerpbesluit naar voren gebrachte zienswijze heeft bestreden. Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij ter zake geen zienswijze naar voren heeft gebracht.

11.2. Zoals hiervoor overwogen onder 10.3 kan een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied, voor zover het gaat om de toepassing van artikel 6:13 van de Awb, zelfstandige besluitonderdelen bevatten. Gebiedsdelen van een aangewezen gebied die in geografisch opzicht in voldoende mate van elkaar zijn te onderscheiden, dienen te worden aangemerkt als zelfstandige besluitonderdelen.

In paragraaf 3.4 van de Nota van toelichting bij het aanwijzingsbesluit staat dat de zeewaartse grens van duingebieden langs de duinvoet van het buitenduin loopt. De grens verplaatst zich bij duinaangroei zeewaarts, bij duinafslag landinwaarts en is in zoverre een dynamische grens.

Het beroep van Stichting Duinbehoud is onder meer gericht tegen het parallel aan de duinen gelegen strand, aan de zeewaartse kant van de duinvoet van het buitenduin, dat volgens haar ten onrechte niet is aangewezen. Het beroep steunt echter wat deze gronden betreft niet op een zienswijze. Nu deze gronden zich in geografisch opzicht in voldoende mate onderscheiden van naastgelegen gebiedsdelen, moet de begrenzing ter plaatse worden aangemerkt als een zelfstandig besluitonderdeel. Het bestreden besluit is ten aanzien van dit terrein niet gewijzigd ten opzichte van het ontwerpbesluit. De door Stichting Duinbehoud naar voren gebrachte omstandigheid dat zij zich genoodzaakt zag een zeer algemene zienswijze te formuleren, gelet op haar beperkte capaciteit en het grote aantal gebieden waarvoor ontwerpbesluiten ter inzage zijn gelegd, betreft geen omstandigheden waarom haar redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij ter zake geen zienswijze naar voren heeft gebracht. Voor zover Stichting Duinbehoud stelt dat zij in haar zienswijze heeft verwezen naar zienswijzen van andere organisaties, stelt de Afdeling vast dat dit niet blijkt uit de zienswijze. Artikel 6:13 van de Awb staat derhalve in de weg aan de ontvankelijkheid van het beroep voor zover daarin voor het eerst dit besluitonderdeel wordt bestreden.

Het beroep van Stichting Duinbehoud is niet-ontvankelijk voor zover het is gericht tegen de begrenzing van het Natura 2000-gebied Noordhollands duinreservaat ter plaatse van strand parallel aan de duinen.

11.3. Het beroep van Stichting Duinbehoud, voor zover gericht tegen het niet aanwijzen van het gebied voor de soort gevlekte witsnuitlibel, vindt geen grondslag in een zienswijze.

De staatssecretaris stelt terecht dat een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied, voor zover toepassing wordt gegeven aan artikel 6:13 van de Awb, zelfstandige besluitonderdelen kan bevatten. De aanwijzing voor een bepaalde habitatsoort heeft echter geen betrekking op een geografisch duidelijk te onderscheiden deel van het gebied, maar op het gehele gebied waarop de aanwijzing ziet. Bovendien kan de aanwijzing voor een habitatsoort gevolgen hebben voor de aanwijzing voor een andere habitatsoort. De Afdeling is daarom van oordeel dat een habitatsoort waarvoor een gebied is aangewezen geen zelfstandig onderdeel van het besluit is (vergelijk de uitspraak van 14 december 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BU7903](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=89702&pr...)).

Gelet op het voorgaande staat artikel 6:13 van de Awb niet in de weg aan de ontvankelijkheid van het beroep van Stichting Duinbehoud, ook voor zover het is gericht tegen het niet aanwijzen van het gebied voor de soort gevlekte witsnuitlibel.

Daarnaast staat, binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden, geen rechtsregel eraan in de weg dat bij de beoordeling van het beroep beroepsgronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot het aanwijzingsbesluit naar voren zijn gebracht.

Er bestaat derhalve geen grond voor het oordeel dat het beroep van Stichting Duinbehoud in zoverre niet-ontvankelijk is.

#### Gevlekte witsnuitlibel

12. PWN en Stichting Duinbehoud betogen dat het gebied in afwijking van het ontwerpbesluit ten onrechte niet is aangewezen voor de soort gevlekte witsnuitlibel. Zij voeren hiertoe aan dat een duurzame populatie van deze soort aanwezig is binnen het gebied. Dit blijkt volgens hen uit jaarlijkse waarnemingen van gevlekte witsnuitlibellen en vondsten van afgeworpen vervellingshuiden.

12.1. De staatssecretaris stelt zich inmiddels op het standpunt dat het gebied was aangemeld voor de soort gevlekte witsnuitlibel en dat uit onderzoek naar voren is gekomen dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit een bestendige, duurzame populatie van deze soort in het gebied voorkomt, zodat het gebied daarvoor had moeten worden aangewezen. Nu de staatssecretaris zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

#### Onderbreking bij Egmond aan Zee

13. Stichting Duinbehoud kan zich er niet mee verenigen dat het sportveld en de bosstrook nabij Kustpark Egmond aan Zee niet als Natura 2000-gebied zijn aangewezen. Zij betoogt dat het gebied wordt onderbroken doordat de desbetreffende gronden niet zijn aangewezen en stelt dat deze onderbreking het functioneren van het gebied ernstig belemmert. In het ontwerp waren deze gronden nog aangewezen, zo stelt Stichting Duinbehoud.

13.1. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat op bedoelde gronden geen waarden aanwezig zijn die de aanwijzing als Habitatrictlijngebied rechtvaardigen. Het sportveld is al langdurig als zodanig in gebruik en kan geen bijdrage leveren aan de instandhoudingsdoelstellingen van de aangewezen habitattypen en -soorten. De door Stichting Duinbehoud bedoelde bosstrook kent evenmin dergelijke waarden en komt op grond van ecologische criteria niet in aanmerking voor aanwijzing.

13.2. De bedoelde gronden bij Egmond aan Zee behoren tot het gebied dat in 2004 op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst.

De staatssecretaris heeft toegelicht dat de begrenzing van het gebied ter plaatse van de bedoelde gronden is gebaseerd op ecologische criteria. Hij heeft zich op het standpunt gesteld dat het sportveld intensief wordt gebruikt en geen natuurwaarden kent, hetgeen Stichting Duinbehoud ter zitting heeft bevestigd. Vast is komen te staan dat ten tijde van plaatsing op de lijst geen zicht bestond op de ontwikkeling van natuurwaarden ter plaatse. Wat betreft de groenstrook heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat ter plaatse evenmin natuurwaarden aanwezig zijn die aanwijzing als Habitatrictlijngebied rechtvaardigen. Deze strook kan, gelet op de ligging tussen sportvelden en het Kustpark Egmond aan Zee, niet bijdragen aan de realisatie van de uitbreidings- en verbeteringsdoelstelling voor de aangewezen habitattypen als witte en grijze duinen. In dit verband heeft de staatssecretaris toegelicht dat door een deskundige is vastgesteld dat binnen de groenstrook weliswaar bomen aanwezig zijn die de aanwezige wegen omzomen, maar daarmee niet kwalificeren als het habitatype duinbossen (H2180). Stichting Duinbehoud heeft geen feiten of omstandigheden gesteld op grond waarvan moet worden getwijfeld aan de juistheid van de stelling dat ten tijde van plaatsing op de lijst geen ecologische redenen bestonden de gronden bij Egmond aan Zee daarop te plaatsen. Dat door de gekozen begrenzing bij Egmond aan Zee een onderbreking van ongeveer 40 meter



bestaat tussen het noordelijke deel en zuidelijke deel van het Natura 2000-gebied betekent niet reeds dat deze gronden deel moeten uitmaken van het gebied voor de doorgang van landgebonden diersoorten. Daarbij wijst de Afdeling er op dat het Natura 2000-gebied wat soorten betreft alleen is aangewezen voor de nauwe korfslak en niet gebleken is dat deze gronden van belang zijn voor het behoud van het leefgebied van deze soort. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen reden om de staatssecretaris niet te volgen in het standpunt dat ten tijde van de plaatsing van het gebied op de lijst onvoldoende ecologische basis bestond om het sportveld en de groenstrook aan te wijzen als onderdeel van het Habitatrichtlijngebied Noordhollands Duinreservaat. De keuze om deze gronden buiten de begrenzing van het gebied te laten acht de Afdeling dan ook niet onredelijk. Het betoog faalt.

#### Duinstrook langs de Reyndersweg

14. Stichting Duinbehoud kan zich er niet mee verenigen dat een duinstrook met een oppervlakte van ongeveer 40 hectare ten westen van de Reyndersweg, tussen het Vliegerpad ten zuiden van Wijk aan Zee en de noordpier van de haven van IJmuiden, niet is aangewezen. Zij stelt dat uit habitatkarteringen uit 2012 volgt dat ter plaatse witte duinen, kalkrijke grijze duinen en duindoornstruwelen voorkomen, die van redelijke tot goede kwaliteit zijn en waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. Bovendien neemt de kwaliteit van de kalkrijke grijze duinen sinds 2012 toe, waaruit volgens haar volgt dat het gebied een goede potentie heeft voor de ontwikkeling van dit prioritaire habitattype. Dit wordt bevestigd door soortkarteringen uit 2014 en 2015, waaruit volgt dat ter plaatse verschillende voor de vermelde habitattypen kenmerkende en typerende soorten voorkomen. Voorts betoogt Stichting Duinbehoud dat andere gebieden met een vergelijkbare oppervlakte en hoge natuurwaarden wel zijn aangewezen, zoals de Kapittelduinen. Ten slotte stelt Stichting Duinbehoud dat de duinstrook de enige geschikte verbinding vormt tussen de Natura 2000-gebieden Noordhollands Duinreservaat en Kennemerland-Zuid, zodat aanwijzing daarvan de coherentie van het Natura 2000-netwerk ten goede komt. Stichting Duinbehoud stelt in dit verband dat door ecologen is waargenomen dat kenmerkende soorten zich over het Noordzeekanaal verplaatsen naar de Kennemerduinen. Uitwisseling van soorten en habitattypen tussen gebieden is van belang om levensvatbare populaties te onderhouden en omdat de klimaatverandering tot noordwaartse migratie dwingt, aldus Stichting Duinbehoud.

14.1. Zoals de Afdeling in 3 reeds heeft overwogen, bestaat bij de aanwijzing van een Natura 2000-gebied een zekere beoordelingsruimte bij de exacte begrenzing. De begrenzing van het gebied dient wel te berusten op ecologische criteria.

Nu de kuststrook geen deel uitmaakte van het gebied Noordhollands Duinreservaat zoals dat is aangemeld bij de Europese Commissie voor de plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang, ligt het gelet op hetgeen hiervoor is overwogen onder 3 op de weg van Stichting Duinbehoud om feiten en omstandigheden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit naar voren te brengen die aanleiding geven om het desbetreffende deel van de begrenzing van het gebied te wijzigen. In dat verband heeft de staatssecretaris ter zitting bevestigd dat, zoals Stichting Duinbehoud stelt, ten tijde van het nemen van het bestreden besluit binnen de kuststrook fraaie witte duinen, kalkrijke grijze duinen duindoornstruwelen voorkomen. Die omstandigheid geeft op zichzelf echter geen aanleiding om de door de staatssecretaris gekozen begrenzing onjuist te achten. Met de enkele vaststelling dat habitattypen voorkomen waarvoor het Noordhollands Duinreservaat is aangewezen en dat het gebied van belang is voor de migratie van soorten, heeft Stichting Duinbehoud nog niet aannemelijk gemaakt dat sprake is van een zodanige ecologische samenhang tussen de niet aangewezen gronden en het aangewezen gebied, dat moet worden geoordeeld dat de staatssecretaris de begrenzing op dit punt onjuist heeft vastgesteld omdat de aanwijzing van de kuststrook noodzakelijk zou zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Een dergelijke ecologische samenhang volgt evenmin uit de stelling van Stichting Duinbehoud dat het aanwijzen van de duinstrook de coherentie van het Natura 2000-netwerk in het algemeen en het gebied Noordhollands Duinreservaat vergroot. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat weliswaar de duinstrook aansluit op het zuidelijke gedeelte van het Noordhollands Duinreservaat, maar de meest zuidelijke punt van de duinstrook tot het meest nabijgelegen Natura 2000-gebied "Kennemerland Zuid" zich op een afstand van ongeveer 1,2 kilometer bevindt en daarvan wordt gescheiden door het Noordzeekanaal en de IJmondhaven. Verder heeft de staatssecretaris onweersproken toegelicht dat het ongeveer 2 kilometer lange en 50 meter brede gebied een ongunstige vorm heeft en er ook overigens geen ecologische noodzaak bestaat de duinstrook binnen de begrenzing van het gebied te brengen. Het betoog faalt.

## Conclusie

15. Hetgeen PWN en Stichting Duinbehoud hebben aangevoerd geeft aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, omdat het gebied "Noordhollands Duinreservaat" niet mede is aangewezen voor de habitatsoort gevlekte witsnuitlibel (H1042), niet is voorbereid met de daarbij te betrachten zorgvuldigheid. De beroepen van PWN en Stichting Duinbehoud, voor zover ontvankelijk, zijn gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikelen 3:2 van de Awb te worden vernietigd. De Afdeling ziet aanleiding om, met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van deze wet, een termijn te stellen voor het nemen van een nieuw besluit en met toepassing van het vijfde lid van dit artikel een voorlopige voorziening te treffen.

## Proceskosten

16. Van proceskosten ten aanzien van de beroepen van PWN en Stichting Duinbehoud die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van de beroepen van [appellante sub 1] en Stichting mr. Zeiler bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de naamloze vennootschap N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland, voor zover het ziet op de begrenzing van het Natura 2000-gebied Noordhollands duinreservaat ter plaatse van het sportveld en de bosstrook nabij Kustpark Egmond aan Zee en de duinstrook ten westen van de Reyndersweg, tussen het Vliegerpad ten zuiden van Wijk aan Zee en de noordpier van de haven van IJmuiden, en het beroep van de stichting Stichting Duinbehoud, voor zover het ziet op de begrenzing van het Natura 2000-gebied Noordhollands duinreservaat ter plaatse van strand parallel aan de duinen, niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van de naamloze vennootschap N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland en de stichting Stichting Duinbehoud, voor zover ontvankelijk, gegrond;

III. vernietigt het besluit van de staatssecretaris van Economische Zaken van 22 juni 2015, kenmerk PDN/2015-087;

IV. draagt van de staatssecretaris van Economische Zaken op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen;

V. treft de voorlopige voorziening dat het gebied Noordhollands Duinreservaat geldt als aangewezen als Natura 2000-gebied ter uitvoering van de Habitatrichtlijn zoals is gebeurd bij besluit van 22 juni 2015, kenmerk PDN/2015-087, met dien verstande dat dit gebied mede geldt als aangewezen voor de habitatsoort "gevlekte witsnuitlibel" (H1042);

VI. bepaalt dat de onder V getroffen voorlopige voorziening vervalt op het moment waarop het door de staatssecretaris te nemen besluit in werking treedt;

VII. verklaart de beroepen van [appellante sub 1] en stichting Stichting mr. Frits Zeiler ongegrond.

VIII. gelast dat de staatssecretaris van Economische Zaken aan de naamloze vennootschap N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland en de stichting Stichting Duinbehoud het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) voor de naamloze vennootschap N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland en € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) voor de stichting Stichting Duinbehoud vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. Th.C. van Sloten en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Kegge, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Kegge  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 december 2016

459-743.