

## Milieueffectrapportage / Ontgrondingen

118

 Ontgrondingenver-  
gunning IJzeren  
Man – Weert

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

28 juni 2017, nr. 201606977/1/R3,  
ECLI:NL:RVS:2017:1720

(mr. Van Sloten, mr. Helder, mr. Schueler)  
Noot G.A.J.M. Hoevenaars en H.S. de Vries

**Milieueffectrapportage. Ontgrondingenvergunning. Vormvrije m.e.r.-beoordeling. Ontgroning. Zandwinning. Herinrichtingswerkzaamheden. MER. Belangrijke nadelige gevolgen. Waterbuffer. Aanmeldingsnotitie. Hydrologisch rapport. Grondwaterstandverlaging. Stikstofemissie. Passende beoordeling. Baggerspecie. Grondwaterkwaliteit. Natura 2000-gebied. Weerter- en Budelerbergen & Ringselven. Houtopstanden. Herplantplicht. Compensatie.**

[POL 2014 paragraaf 8.4.3; Provinciaal Omgevingsverordening art. 2.6.2; Ffw; Besluit m.e.r., bijlage]

*Op 28 juli 2016 heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg de vergunning gewijzigd die op 18 december 2014 aan Centrale Zandwinning Weert B.V. is verleend. De vergunning ziet op het ontgronden van percelen in het gebied 'IJzeren Man' in Weert. Door de wijziging kan dieper worden ontgrond dan in de oorspronkelijke vergunning. Ook mogen door de wijziging enkele ondiepe plassen en een diepe recreatieve plas worden aangelegd in het westelijk deel van het gebied, waar kan worden gedoken.*

*Appellanten voeren aan dat een MER had moeten worden gemaakt. De ontgroning van het westelijk deel kan niet los worden gezien van het oostelijk deel, omdat de effecten voortkomen uit de ontgroning in het hele gebied. Zij betogen dat de gewijzigde vergunning betrekking heeft op zowel het oostelijk als het westelijk deel van het gebied. Volgens het college is er geen m.e.r.-plicht, omdat het aantal hectares dat wordt ontgrond niet wijzigt ten opzichte van de eerder verleende vergunning en de ontgroning in het oostelijke deel feitelijk al klaar is.*

*Appellanten voeren verder aan dat de conclusie van de m.e.r.-beoordeling had moeten zijn dat de vergunning belangrijke nadelige gevolgen heeft op de hydrologie in het Natura 2000-gebied 'Weerter- en Budelerbergen & Ringselven'. Ook vrezen zij negatieve gevolgen voor de grondwaterkwaliteit door de aanvoer van baggerspecie van elders.*

*De Afdeling bestuursrechtspraak constateert dat de vergunning betrekking heeft op de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de bodem in een gebied van 62 hectare. Met de wijziging mag alleen in het westelijke deel dieper worden ontgrond. In de gewijzigde vergunning is een voorwaarde opgenomen dat een definitief plan van de eindtoestand voor het totale gebied moet worden ingediend. Voor het oostelijk gebied betekent het dat twee landtongen niet zullen worden aangelegd en dat een scheiding tussen het oostelijk en westelijk deel zal worden aangelegd voor onder andere een strand.*

*Partijen zijn het erover eens dat in het oostelijk deel de ontgrondingen feitelijk klaar zijn en dat de maximale diepte en oppervlakte zoals vergund benut zijn. Alleen het gedeelte van het gebied waar de verwerkingsinstallatie staat moet nog ontgrond worden.*

*De Afdeling overweegt dat de drempelwaarde in het Besluit m.e.r. alleen betrekking heeft op de winning van oppervlaktedelfstoffen en niet op de herinrichtingswerkzaamheden. De herinrichtingswerkzaamheden, in dit geval de aanleg van twee stranden, zijn geen m.e.r.-plichtige activiteit. Omdat de werkzaamheden in het oostelijk deel feitelijk zijn afgerond, is de oorspronkelijke vergunning in dat deel al verwerkt. Omdat het westelijk deel kleiner is dan de drempelwaarde van 25 hectare, is van een m.e.r.-plicht geen sprake.*

*In het kader van de m.e.r.-beoordeling is een aanmeldingsnotitie opgesteld met bijbehorend hydrologisch rapport. Daarin staat dat zowel in de tijdelijke als in de eindsituatie nadelige grondwaterstandverlagingen kunnen worden voorkomen. Naar verwachting zal de gewijzigde eindsituatie gunstiger zijn dan het oorspronkelijke eindplan door realisatie van een robuuste waterbuffer. In de passende beoordeling bij de aanmeldingsnotitie wordt geconcludeerd dat door de vergunning het Natura 2000-gebied niet verdroogt. Van nadelige effecten door stikstofemissie is geen sprake.*

*Het college heeft in het besluit ook de belangrijkste mogelijke effecten afgewogen en geconcludeerd dat nadelige gevolgen voor het milieu uitgesloten zijn. De aanleg van de waterbuffer uit het hydrologische rapport is als voorwaarde in de vergunning*

opgenomen en inmiddels gerealiseerd. De Afdeling vindt het voldoende gewaarborgd dat ongewenste grondwaterstandverlagingen zich niet zullen voordoen.

De Afdeling oordeelt verder dat appellants onvoldoende heeft onderbouwd dat het grondwater zou vervuilen door de maximaal toelaatbare aanvoer van baggerspecie.

Appellanten geven vervolgens aan dat er een disbalans bestaat tussen de hoeveelheid te winnen oppervlaktedelfstoffen en de maatschappelijke meerwaarde, zijnde recreatie. Daarnaast stellen appellants dat de recreatieve herinrichting in strijd is met het POP 2014 waarin voor dit gebied – de zilvergroeene en goudgroene zones – natuurontwikkeling voorop staat. De Afdeling overweegt onder verwijzing naar het POP dat de winning van oppervlaktedelfstoffen moet plaatsvinden als onderdeel van projecten met een meervoudige doestelling. Niet is voorgeschreven dat de maatschappelijke meerwaarde in een bepaalde verhouding moet staan tot de hoeveelheid te winnen delfstoffen.

De zilvergroeene natuurzone omvat vooral landbouwgebieden die van belang zijn vanwege de aanwezige natuurwaarden. Het accent ligt op agrarisch natuurbeheer. In het POL staat verder dat de mogelijkheden om functies te mengen meer benut moeten worden, waarbij onder meer wordt gedacht aan recreatief gebruik van natuur. De Afdeling stelt dat uit overwegingen van het besluit kan worden afgeleid dat het gebied zowel voor recreatieve doeleinden als voor natuur wordt ingericht. Omdat in het POL staat dat in zilvergroeene natuurzones na afloop van een ontgroning de ontwikkeling als natuur mede aan de orde is, heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat andere functies dan natuur volgens dit provinciaal beleid ook mogelijk zijn.

In het gebied moeten houtopstanden worden geveld, waarvoor een herplantplicht geldt. Er zijn in het ontgrondingsplan compensatieterreinen voorgeschreven buiten het ontgrondingsgebied. Appellants stellen dat deelgebied D van het ontgrondingsgebied bij de compensatieverplichting had moeten worden betrokken. De Afdeling overweegt dat het natuurbelang een van de mee te wegen belangen is. De Afdeling stelt vast dat buiten het ontgrondingsgebied meer bos en natuur wordt gecompenseerd dan op grond van de vorige vergunning verplicht was. Het college heeft hiermee kunnen volstaan, aldus de Afdeling.

Ten slotte wordt aangevoerd dat onvoldoende is onderzocht of de ontgroning uitvoerbaar is in verband met de bepalingen uit de Flora- en fauna-

wet (Ffw). Hierop volgt een standaardoverweging van de Afdeling dat de bescherming van planten- en diersoorten in beginsel is geregeld in de Ffw. Dit neemt echter niet weg dat het college het bestreden besluit niet had mogen nemen indien de aanwezige natuurwaarden onvoldoende zijn betrokken in de belangenafweging. Voor de ontgroning is een broedvogelonderzoek uitgevoerd. De Afdeling concludeert dat appellants niet aannemelijk hebben gemaakt dat dit onderzoek zodanige gebreken of leemten in kennis bevat dat het college zich hierop bij het nemen van het bestreden besluit niet had mogen baseren.

De Afdeling verklaart het beroep ongegrond.

Uitspraak in het geding tussen:

de Stichting Natuur en Miliefederatie Limburg, gevestigd te Maastricht, en anderen, appellants, en het college van gedeputeerde staten van Limburg, verweerder.

*Procesverloop*

Bij besluit van 28 juli 2016 heeft het college de bij besluit van 18 december 2014 aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Centrale Zandwinning Weert B.V. (hierna: CZW) verleende vergunning voor het ontgronden van percelen in het gebied plaatselijk bekend als "IJzeren Man" te Weert gewijzigd.

Tegen dit besluit hebben de stichting en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De stichting en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 april 2017, waar (...; red.).

*Overwegingen*

*Inleiding*

1. Het bestreden besluit betreft een wijziging van de in 2014 aan CZW verleende ontgrondingsvergunning in die zin dat daaraan de voorschriften worden verbonden zoals die zijn opgenomen in hoofdstuk 8 van het bestreden besluit. Plaatselijk mag dieper worden ontgrond dan de oorspronkelijke vergunning toeliet. De oorspronkelijk in het westelijk deel van de ontgrondingslocatie geplande vier ondiepe plassen worden getransformeerd en in plaats daarvan komen er enkele ondiepe plassen en een diepe recreatieve plas, waar onder meer

kan worden gedoken. De geldigheidsduur van de vergunning is verlengd tot 31 december 2021. De vergunningsgrens wijzigt niet ten opzichte van de vergunning uit 2014.

2. De Stichting Natuur en Milieufederatie Limburg, de Stichting Groen Weert, IVN Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, afdeling Weert e.o. en de Ecologische Werkgroep Weert Zuid kunnen zich niet met het bestreden besluit verenigen, omdat zij vrezen voor negatieve gevolgen voor de natuur en het milieu in en in de omgeving van het gebied waarop de gewijzigde vergunning betrekking heeft (hierna: het ontgrondingsgebied).

#### *Het beroep*

##### *M.e.r.-plicht*

3. De stichting en anderen betogen dat voor het bestreden besluit een milieueffectrapport (hierna: MER) gemaakt had moeten worden. Zij voeren hiertoe aan dat de ontgraving van het westelijke deel niet los kan worden gezien van de ontgraving in het oostelijke deel, omdat de effecten voortvloeien uit de activiteiten in het gehele ontgrondingsgebied. De gewijzigde vergunning heeft volgens de stichting en anderen betrekking op het gehele gebied.

3.1. Het college stelt zich op het standpunt dat op grond van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.) geen m.e.r.-plicht geldt voor de activiteit die het bestreden besluit mogelijk maakt. De m.e.r.-plicht is niet van toepassing, omdat het aantal hectares dat wordt ontgrond niet wijzigt ten opzichte van de bestaande vergunde situatie, aldus het college. Bovendien zijn de ontgrondingswerkzaamheden in het oostelijke deel van het ontgrondingsgebied volgens het college feitelijk geheel afgerond.

3.2. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

3.3. In voorschrift 1.2 van de gewijzigde vergunning is bepaald dat de vergunning geldt voor het winnen van specie binnen de kadastrale vergunningsgrens zoals aangegeven op de bij dit besluit behorende kadastrale tekening. De Afdeling stelt aan de hand daarvan vast dat de vergunning betrekking heeft op de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem op een terrein met een oppervlakte van ongeveer 62 hectare. De kadastrale vergunningsgrens is getrokken rondom het gehele ontgrondingsgebied, dus zowel het westelijke als het oostelijke deel. In geschil is of bij het bepalen van de toepasselijkheid van de m.e.r.-plicht

aan de hand van de in de bijlage bij het Besluit m.e.r. opgenomen drempelwaarden van dit gehele gebied moet worden uitgegaan, of dat uitsluitend van het westelijke deel met een oppervlakte van ongeveer 21 hectare kan worden uitgegaan, omdat de wijzigingen in de vergunning het westelijke deel betreffen en de ontgraving in het oostelijke deel feitelijk reeds is afgerond.

3.3.1. De Afdeling overweegt over de wijzigingen in de vergunning het volgende. Vast staat dat de kadastrale vergunningsgrens niet is gewijzigd. De vergunningsgrens op de vergunningstekening die bij het bestreden besluit is gevoegd is gelijk aan de grens op de vergunningstekening bij het besluit van 18 december 2014. Voorts mag op grond van het bestreden besluit evenals op grond van het besluit van 18 december 2014 in het oostelijke deel specie worden gewonnen tot een maximale diepte van 15 meter+NAP en mag de (tijdelijke) taludhelling langs de vergunningsgrens niet steiler zijn dan 1:2. In voorschrift 1.2 van het bestreden besluit is bepaald dat enkel voor de te realiseren duikplas in het westelijk deel van het plangebied geldt dat deze tot maximaal 2 meter+NAP mag worden vergraven, zoals aangegeven op de overzichtstekening bij de aanvraag (tekeningnr. ontgr. maximaal wijziging, gedateerd 2 oktober 2015). Het college heeft zich gelet hierop naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat de vergunning wat betreft de toegestane contouren van de ontgraving in het oostelijke deel van het ontgrondingsgebied niet is gewijzigd. Ter zitting heeft het college toegelicht dat het bestreden besluit wel mede een wijziging van de te realiseren eindtoestand van het oostelijke deel van het ontgrondingsgebied inhoudt. Op grond van voorschrift 5 van de gewijzigde vergunning moet ten behoeve van de inrichting/afwerking van het te ontgronden terrein een definitief plan van de eindtoestand worden ingediend, dat is gebaseerd op de bij de aanvraag behorende ontwikkelingsvisie zandwinning Weert. Dit in te dienen definitief plan van de eindtoestand zal betrekking hebben op het gehele ontgrondingsgebied, aldus het college. De wijzigingen voor het oostelijke deel ten opzichte van de eindtoestand in het eindplan van 25 mei 2004 zien op het niet aanleggen van twee landtongen en het aanbrengen van een scheiding tussen het oostelijke en westelijke deel waar onder meer een strand gerealiseerd zal worden, zo is ter zitting toegelicht.

3.3.2. Over de feitelijk nog uit te voeren activiteiten overweegt de Afdeling het volgende. Ter zitting hebben het college en CZW gesteld dat feitelijk geen ontgrondingswerkzaamheden meer plaatsvinden in het oostelijke deel van het ontgrondingsgebied. Het college heeft voorts gesteld dat de gewijzigde vergunning dit ook niet mogelijk maakt, omdat de contouren waarvoor vergunning is verleend, dat wil zeggen de maximale diepte en oppervlakte, reeds zijn benut. De stichting en anderen hebben ter zitting gesteld dat dat juist is, met uitzondering van de gronden waar de verwerkingsinstallatie zich bevindt, omdat daar in theorie ook nog ontgrond kan worden. Volgens de zienswijzenbeantwoording door het college in het bestreden besluit worden die gronden echter niet ontgrond, omdat de verwerkingsinstallatie nodig is voor de uitvoering van de nog te verrichten werkzaamheden. De stichting en anderen hebben naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat dat onjuist is. Verder is tussen partijen niet in geschil dat in het oostelijke deel nog werkzaamheden moeten plaatsvinden ter realisatie van het eindplan. Dit betreft onder meer het aanleggen van twee stranden.

3.3.3. Het college heeft zich in het bestreden besluit en ter zitting op het standpunt gesteld dat uit het Besluit m.e.r. voortvloeit dat alleen de winning van oppervlaktedelfstoffen relevant is bij het beoordelen van de drempelwaarden voor de m.e.r.-plicht en niet de herinrichtingswerkzaamheden die daarna plaatsvinden. Volgens de stichting en anderen verandert het eindplan wel en moet de conclusie zijn dat er tussen de ontgrondingsactiviteiten en de herinrichting een zodanige samenhang bestaat dat de herinrichtingswerkzaamheden ook betrokken moeten worden bij het beoordelen van de drempelwaarden. De Afdeling is van oordeel dat uit het Besluit m.e.r. volgt dat de m.e.r.-plichtige activiteit de winning van oppervlaktedelfstoffen is. Uit het Besluit m.e.r. valt niet af te leiden dat de herinrichting als zodanig, in dit geval de aanleg van twee stranden, ook een m.e.r.-plichtige activiteit is. Nu is vastgesteld dat het bestreden besluit geen wijziging brengt in de toegestane contouren van de ontgroning in het oostelijke deel en in het oostelijke deel geen winning van oppervlaktedelfstoffen meer plaatsvindt omdat overeenkomstig die contouren reeds is ontgrond, maar dat die activiteit plaatsvindt in het westelijke deel van het ontgrondingsgebied, welk gebied kleiner is dan 25 hectare, heeft het college

zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat voor deze activiteit geen m.e.r.-plicht geldt. Het betoog faalt.

#### *M.e.r.-beoordeling*

4. De stichting en anderen betogen dat de conclusie van de m.e.r.-beoordeling had moeten zijn dat de activiteiten die de gewijzigde vergunning mogelijk maakt belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en dat dientengevolge een MER gemaakt had moeten worden. De ontgroning kan volgens de stichting en anderen zodanige effecten hebben op hydrologie en natuur dat deze als belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu hadden moeten worden aangemerkt. De hydrologische effecten en de effecten op het Natura 2000-gebied "Weeter- en Budelerbergen & Ringselven" (hierna: het Natura 2000-gebied) zijn volgens de stichting en anderen onvoldoende bij de m.e.r.-beoordeling betrokken. De stichting en anderen vrezen negatieve effecten van de aanvoer van specie van elders voor de grondwaterkwaliteit en grondwaterstandverlagingen in de omgeving van het ontgrondingsgebied, waar zich natuurwaarden bevinden die gevoelig zijn voor verdroging. De stichting en anderen voeren in dit kader aan dat het grondwatermonitoringsplan gebrekkig is, omdat te weinig peilbuizen zijn geplaatst om wetenschappelijke conclusies uit de stijghoogten van het watervoerend pakket te kunnen trekken en de nulsituatie goed in beeld te krijgen. Verder voeren de stichting en anderen aan dat het hydrologisch onderzoeksrapport onduidelijk is over de gevolgen van de diepe ontgroning voor de grondwaterstanden in de Kruispeel. De stichting en anderen voeren voorts aan dat in het onderzoek is uitgegaan van een te grote hoeveelheid kwelwater, omdat de kwel minder is geworden door een verandering in de doorlaatbaarheid van de kanaaldijk.

4.1. Niet in geschil is dat de activiteit waarop de gewijzigde vergunning ziet m.e.r.-beoordelingsplichtig is. Op 28 april 2015 heeft CZW in dat kader de zogenoemde 'aanmeldingsnotitie' met daarbij behorende onderzoeksrapporten ingediend bij het college. Volgens de aanmeldingsnotitie is bij de m.e.r.-beoordeling de reeds vergunde situatie als referentiesituatie genomen, maar is bij het hydrologisch onderzoek de situatie zonder zandwinning in het gebied als referentiesituatie beschouwd. In de aanmeldingsnotitie staat verder dat in de nabijheid van het ontgrondingsgebied

geen andere concrete nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien, zodat cumulatie met andere projecten niet aan de orde is. Bij de aanmeldingsnotitie is het rapport "Hydrologische effectenstudie wijziging zandwinning Weert" van Antea group van 23 april 2015 (hierna: Hydrologische effectenstudie) gevoegd. Volgens dat rapport geldt zowel voor de tijdelijke als de eindsituatie dat met de aangegeven wateraanvoer ongewenste grondwaterstandverlagingen in de bosstrook langs het kanaal en in het landbouwgebied in voldoende mate kunnen worden voorkomen. Daarnaast treden volgens de Hydrologische effectenstudie geen verlagingen in het Natura 2000-gebied op. De gewijzigde eindsituatie zal naar verwachting gunstiger zijn dan het oorspronkelijke eindplan vanwege de robuuste waterbuffer die wordt gerealiseerd, zo staat in de aanmeldingsnotitie. Verder is bij de aanmeldingsnotitie het rapport "Passende beoordeling Centrale Zandwinning Weert" van Antea group van 23 april 2015 (hierna: passende beoordeling) gevoegd. Daarin staat dat de stikstofemissie als gevolg van de geplande activiteiten lager zal zijn dan de activiteiten in de referentiesituatie en er daarom geen significante negatieve effecten op het Natura 2000-gebied te verwachten zijn. Ten aanzien van de grondwaterstanden is in de passende beoordeling gesteld dat de hydrologische effecten die worden veroorzaakt door de aangevraagde wijziging niet reiken tot het Natura 2000-gebied. Er zal dus geen verdrogend effect uitgaan van de activiteit op dat Natura 2000-gebied, aldus de aanmeldingsnotitie. In de aanmeldingsnotitie is geconcludeerd dat de activiteit naar verwachting geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zal hebben.

4.2. Het college heeft op 25 juni 2015 op basis van de aanmeldingsnotitie en bijgevoegde onderzoeksrapporten besloten dat voor deze activiteit geen MER hoeft te worden gemaakt. De activiteit is beoordeeld aan de hand van de criteria: kenmerken van het project, plaats van het project en kenmerken van de potentiële effecten. De belangrijkste mogelijke effecten zijn in het besluit van 25 juni 2015 uitgelicht. Dit betreft bodemkwaliteit, archeologie, cultuurhistorie/landschap, hydrologie, luchtkwaliteit, (lucht)verkeer, geluid, externe veiligheid en natuur. De conclusie luidt: "Uit bovenstaande inventarisatie blijkt dat de effecten van de voorgenomen activiteit gering van omvang zijn. Van een grensoverschrijdend, complex en/of

onomkeerbaar negatief effect is geen sprake. Gelet hierop overwegen wij dat naar aanleiding van de kenmerken van het potentiële effect kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben".

Het college verwijst naar aanleiding van de specifieke betogen van de stichting en anderen over hydrologie naar de Hydrologische effectenstudie. Verder stelt het college dat in het grondwatermodel rekening is gehouden met externe factoren, zoals verondieping van de Tengelroyse beek en wijziging in doorlaatbaarheid van de kanaaldijk. Verder verwijst het college naar een kaart met peilbuislocaties in de Hydrologische effectenstudie. Een aantal van die peilbuizen heeft een filter in het watervoerend pakket en daaruit kan de stijghoogte worden afgeleid, aldus het college. Ter zitting heeft het college toegelicht dat in de Kruispeel relatief veel peilbuizen zijn geplaatst. De peilbuizen waren volgens het college ruim voor aanvang van de ontgroning op basis van het bestreden besluit aanwezig en hebben dus de nulsituatie vastgelegd.

4.3. Voor zover de stichting en anderen hebben aangevoerd dat de gewijzigde vergunning zal leiden tot ongewenste verlagingen van de grondwaterstanden in het Natura 2000-gebied, waarvan de Kruispeel een deelgebied is, overweegt de Afdeling het volgende.

4.3.1. Voorschrift 3.5 van de gewijzigde vergunning luidt:

"Alvorens de ontgroning gewijzigd mag worden voortgezet dient door ons college goedkeuring te zijn verleend aan een door aanvrager overgelegd document waarin ten genoegen van ons college is aangetoond dat de Waterbuffer maatregel is gerealiseerd, en een blijvende infiltrerende capaciteit en werking heeft zoals bedoeld in de bij de aanvraag gevoegde Passende Beoordeling van 23 april 2015 (projectnummer 400858) en in (hoofdstuk 4 van) het Hydrologisch onderzoek van 23 april 2015 (projectnummer 203115)".

Voorschrift 3.6 luidt:  
"Alvorens de ontgroning gewijzigd mag worden voortgezet dient door ons college goedkeuring te zijn verleend aan een schriftelijk bij ons college door aanvrager ingediend grondwatermonitorsplan [...]".

In het voorschrift is bepaald waaraan dit grondwatermonitorsplan moet voldoen.

Voorschrift 4.1 luidt:

"De grondwatermonitoring dient te worden uitgevoerd conform het in 3.6 genoemde grondwatermonitoringsplan. Indien uit de monitoring mocht blijken, dat er ten gevolge van de ontgrondingsactiviteiten een negatieve beïnvloeding (in kwalitatieve of kwantitatieve zin) van het grondwater plaatsvindt, dient de vergunninghouder op eerste aanschrijving van ons college noodzakelijk geachte voorzieningen te treffen".

4.3.2. Voor zover de stichting en anderen hebben aangevoerd dat het grondwatermonitoringsplan tekortschiet omdat te weinig peilbuizen zijn geplaatst, overweegt de Afdeling dat het grondwatermonitoringsplan thans niet ter beoordeling voorligt. Tegen een besluit van het college tot goedkeuring van het grondwatermonitoringsplan kan in een aparte procedure worden opgekomen. Verder overweegt de Afdeling dat voorschrift 3.5 van de gewijzigde vergunning een waterbuffer verplicht stelt die moet zijn gerealiseerd voordat de ontgroning wordt voortgezet. Die waterbuffer moet een werking hebben zoals in de Hydrologische effectenstudie is beschreven. Dat betekent kort samengevat dat, zoals in de Hydrologische effectenstudie staat, de waterbuffer ongewenste verlagingen van de grondwaterstanden moet voorkomen. Ter zitting heeft het college gesteld dat de waterbuffer inmiddels is gerealiseerd. Het college heeft zich gelet op voorschrift 3.5 naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voldoende is gewaarborgd dat ongewenste verlagingen zich niet voordoen. Als die verlagingen zich toch voordoen, dan zal dit blijken uit de tevens voorgeschreven grondwatermonitoring en kunnen tijdig aanvullende maatregelen worden getroffen. Dat CZW op eerste aanschrijving van het college gehouden is noodzakelijk geachte voorzieningen te treffen is voorts gewaarborgd in voorschrift 4.1 van de gewijzigde vergunning.

Over de kanaalkwel staat in de Hydrologische effectenstudie dat de waterbuffer ook dat regelbaar maakt. Volgens de effectenstudie wordt met de waterbuffer een veiligheid ingebouwd tegen overige invloeden die niet met de zandwinning te maken hebben, zoals werkzaamheden aan het kanaal waarbij de kanaalkwel kan verminderen. In hetgeen de stichting en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de Hydrologische effectenstudie zodanige gebreken of leemten in kennis bevat dat het college zich hierop bij het nemen van het bestre-

den besluit niet heeft mogen baseren. Het college heeft zich op basis daarvan in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat wat betreft de grondwaterstanden geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zullen optreden. Het betoog faalt.

4.4. Voor zover de stichting en anderen hebben aangevoerd dat de m.e.r.-beoordeling ontoereikend is, omdat geen onderzoek is gedaan naar de grondwaterkwaliteit en de gevolgen van het storten van specie van elders voor de kwaliteit, overweegt de Afdeling het volgende.

In voorschrift 4.6 van de gewijzigde vergunning is bepaald dat ten behoeve van de afwerking van de ontgroning in totaal niet meer dan 500.000 m<sup>3</sup> specie van elders mag worden aangevoerd. Hierover en in het bijzonder over de vrees van de stichting Groen Weert dat dit zal leiden tot vervuiling van het grondwater bij de ontgroning, heeft de Afdeling een uitspraak gedaan op 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4419. In rechtsoverweging 6.2 van die uitspraak is het volgende overwogen:

"De Afdeling stelt vast dat ingevolge artikel 3, derde lid, van het Besluit bodemkwaliteit (hierna: Bbk), gelezen in samenhang met artikel 1 van het Bbk en artikel 6:2, eerste lid, onder a, van de Waterwet het dagelijks bestuur het bevoegd gezag is, voor zover het betreft de toepassing van de specie onder het Bbk en de controle op de kwaliteit van de aangevoerde specie. Het college is het bevoegd gezag voor zover het betreft de hoeveelheden aan te voeren specie. Stichting Groen Weert heeft niet aannemelijk gemaakt dat de in het bestreden besluit toegestane hoeveelheid aan te voeren specie gevolgen heeft voor het grondwaterkwaliteit of de gestelde verontreiniging van de zandwinplas. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het college ook in zoverre niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten toestemming te verlenen voor de aanvoer van de toegestane hoeveelheid specie van elders. Het betoog faalt".

Omdat op grond van de gewijzigde vergunning niet meer specie van elders mag worden aangevoerd dan op grond van het besluit dat in de genoemde uitspraak voorlag en de stichting en anderen niet nader hebben onderbouwd waarom het in de uitspraak neergelegde oordeel niet juist is, ziet de Afdeling thans geen aanleiding voor een ander oordeel. Het betoog faalt.

4.5. In hetgeen de stichting en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich op basis van de aanmeldingsnotitie en de daarbij behorende onderzoeksrapporten niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de gewijzigde vergunning geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben en dat op basis van die beoordeling geen MER hoeft te worden gemaakt. Het betoog faalt.

(...)

#### *Draagvlak en alternatief*

7. De stichting en anderen betogen dat niet is voldaan aan het provinciaal beleid dat er zoveel mogelijk draagvlak moet worden verkregen. Zij voeren aan pas na het sluiten van een realisatieovereenkomst tussen CZW en de gemeente Weert en op eigen initiatief te zijn betrokken bij de besluitvorming. Daardoor konden zij niet veel invloed meer uitoefenen op de plannen van CZW. De stichting en anderen voeren aan dat onvoldoende rekening is gehouden met het door hen aangedragen alternatief, dat is neergelegd in het document "Centrale Zandwinning Weert: zo kan het ook!" van 10 december 2015 (hierna: het alternatief). Hierin is een zogenoemd 'natuurvriendelijk alternatief' gepresenteerd, waarbij dezelfde hoeveelheid delfstoffen kan worden gewonnen, de gewenste recreatieve voorzieningen mogelijk zijn en meer natuur kan worden gerealiseerd. Ter zitting hebben de stichting en anderen toegelicht dat zij het belangrijk vinden dat in het westelijke deel van het ontgrondingsgebied in de eindsituatie een robuuste verbindingzone ontstaat die de omliggende natuurgebieden met elkaar verbindt.

7.1. Het college stelt dat voor het creëren van een zo groot mogelijke draagvlak een klankbordgroep in het leven is geroepen, waar onder meer de stichting Groen Weert aan deelneemt. Het college stelt verder in beginsel op grondslag van de aanvraag een beslissing te nemen. De aan het alternatief ten grondslag gelegde berekeningen en stellingen zijn volgens het college niet nader onderbouwd. Ook zijn bij het alternatief volgens het college geen natuur- of hydrologische onderzoeken gevoegd. Toch heeft het alternatief van de stichting en anderen geleid tot overleg en aanpassingen, aldus het college. Ter zitting is toegelicht dat die aanpassingen inhouden dat een visvijver is komen te vervallen en dat een strook grond in het uiterste westelijke deel van het ontgrondings-

gebied niet ontgrond wordt. Voor zover het alternatief niet is overgenomen, stelt het college zich op het standpunt dat de stichting en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat met het alternatief een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt, dat bovendien tot aanmerkelijk minder bezwaren zou leiden. In het alternatief wordt er volgens het college ten onrechte van uitgegaan dat eenzelfde oppervlakte aan water eenzelfde hoeveelheid specie oplevert. Bovendien is een groot deel van de oppervlakte aan water dat in het alternatief is ingetekend volgens het college al uitgebaat. Ter zitting heeft CZW dit bevestigd en daarnaast toegelicht dat het alternatief deels betrekking heeft op gronden die buiten de vergunningsgrens liggen. Dit heeft tot gevolg dat voor de ontgronding nieuwe vergunningen nodig zouden zijn, hetgeen zou leiden tot onaanvaardbare vertragingen. Burgemeester en wethouders hebben ter zitting toegelicht om alle voornoemde redenen te hebben ingestemd met de aanvraag van CZW, waarin de aanpassingen ten gevolge van het overleg met de stichting en anderen waren verdisconteerd. Hoewel de door het gemeentebestuur gewenste recreatieve voorzieningen ook deel uitmaken van het alternatief, bleek uitvoering van het alternatief niet haalbaar, zo is ter zitting toegelicht.

7.2. In paragraaf 8.4.3 van het Provinciaal Omgevingsplan 2014 (hierna: POL 2014) staat dat het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om te zorgen voor zoveel mogelijk draagvlak in de omgeving. De winning van oppervlaktedelfstoffen moet volgens het POL 2014 plaatsvinden als onderdeel van projecten met een meervoudige doelstelling en voldoende draagvlak hebben. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het instellen van een klankbordgroep getuigt van de wens om draagvlak te creëren in de omgeving en dat in zoverre is voldaan aan het genoemde beleidsuitgangspunt. Het instellen van een klankbordgroep is in dit geval een geschikte methode om draagvlak te creëren. Het betoog faalt in zoverre.

7.3. In het alternatief is beschreven dat met een alternatieve locatie voor de diepe plas eenzelfde hoeveelheid delfstoffen kan worden gewonnen als op grond van de gewijzigde vergunning, waarbij tevens recreatie mogelijk is en meer natuur kan worden gerealiseerd. Naar aanleiding van dit alternatief hebben overleggen plaatsgevon-

den tussen de stichting en anderen, CZW en de gemeente. Dit proces heeft geleid tot de hiervoor genoemde aanpassingen in de oorspronkelijke aanvraag. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:733, staat voorop dat bij de beoordeling of een ontgrondingsvergunning dient te worden verleend, de aanvraag zoals deze is ingediend het uitgangspunt vormt. Indien deze aanvraag op zichzelf aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot weigering van de aanvraag nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Dat zo'n situatie zich in dit geval voordoet, heeft het college naar het oordeel van de Afdeling niet hoeven aannemen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat aan het alternatief geen onderzoeken ten grondslag zijn gelegd waaruit blijkt dat daarmee een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Het college heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet aannemelijk is gemaakt dat met het alternatief eenzelfde hoeveelheid delfstoffen gewonnen kan worden als op grond van de voorgeschreven parameters diepte, oppervlakte en helling in de gewijzigde vergunning. Verder heeft het college hierbij naar het oordeel van de Afdeling kunnen betrekken dat het alternatief zou leiden tot vertraging voor het winnen van delfstoffen en het realiseren van de eindtoestand. Het betoog dat onvoldoende rekening is gehouden met het aangedragen alternatief faalt.

#### *Recreatie vs. natuur als maatschappelijke meerwaarde*

8. De stichting en anderen betogen dat niet is voldaan aan het provinciaal beleid dat de ontgroning een zo groot mogelijke maatschappelijke meerwaarde moet hebben. De stichting en anderen voeren aan dat er een disbalans bestaat tussen de hoeveelheid te winnen delfstoffen en de beoogde maatschappelijke meerwaarde, zijnde recreatie. Hoe het college de maatschappelijke meerwaarde bij de besluitvorming heeft betrokken, blijft volgens de stichting en anderen onduidelijk, nu geen inzicht is gegeven in een door het college gemaakte berekening van de meerwaarde in relatie tot de delfstoffenwinning.

Dat de nadruk in het bestreden besluit is gelegd op recreatie als meerwaarde, is volgens de stichting en anderen ook in strijd met het provinciaal beleid dat natuurontwikkeling in de zilvergroeene en goudgroene natuurzones voorop stelt. De stichting en anderen voeren aan dat het belang van het benutten van de recreatieve potentie van het gebied te zeer voorop is gesteld en dat hierdoor in het gebied intensieve recreatie mogelijk wordt. Dit gaat ten koste van de natuurontwikkeling en de compensatie die in eerdere vergunningen verplicht was gesteld, aldus de stichting en anderen. Zij kunnen zich niet vinden in de manier waarop compensatie op grond van de gewijzigde vergunning plaatsvindt, kwantitatief noch kwalitatief. De stichting en anderen hebben onder verwijzing naar een rapport van FF Advies van 8 maart 2017 aangevoerd dat er onvoldoende ruimte zal zijn voor natuurcompensatie in het ontgrondingsgebied. Verder hebben zij aangevoerd dat de compensatieverplichting in het ontgrondingsgebied niet is verzekerd in de voorschriften. De stichting en anderen voeren aan dat volgens het beleid uit het POL 2014 de ontwikkeling van natuurwaarden in de zilvergroeene natuurzone centraal moet staan. In de goudgroene natuurzone geldt volgens de stichting en anderen op grond van artikel 2.6.2 van de Omgevingsverordening Limburg 2014 (hierna: Omgevingsverordening) een 'nee, tenzij'-regime.

8.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de maatschappelijke meerwaarde een per project nader in te vullen begrip is, waarbij geen richtlijn geldt voor de financiële bijdrage in verhouding tot de te winnen delfstoffen. Het college verwijst naar een bij de aanvraag gevoegd advies van burgemeester en wethouders, waarin de diverse posten zijn opgenomen waaruit de maatschappelijke meerwaarde bestaat, alsmede de daaraan verbonden kosten, en naar de notitie "Maatschappelijke meerwaarde". Het college stelt dat in dit geval is aangesloten bij de gemeentelijke wensen en behoeften voor het gebied, zoals die zijn beschreven in de realisatieovereenkomst van 1 oktober 2015, de Structuurvisie Weert 2025 en de integrale gebiedsvisie "Kempen Broek - IJzeren Man" van oktober 2012. Op zichzelf is volgens het college juist dat het zwaartepunt is verschoven van het ontwikkelen van natuur naar het versterken van de recreatieve functie van het gebied.



Volgens het college past recreatief medegebruik van natuur in zilvergroeene natuurzones in het POL 2014. Verder wordt volgens het POL 2014 buiten de goudgroene zones rekening gehouden met economische, sociale en culturele wensen, aldus het college. Hiertoe kunnen volgens het college ook intensievere vormen van recreatie behoren, mits deze aansluiten bij de regionale visie en ambities voor het gebied.

Over de goudgroene natuurzone merkt het college op dat de Omgevingsverordening pas van toepassing is bij nieuwe ontwikkelingen die niet in een geldend bestemmingsplan passen. Omdat het bestemmingsplan de ontgroning toelaat heeft het deels van toepassing zijn van de goudgroene natuurzone volgens het college geen consequenties en bovendien blijft op het desbetreffende perceel in de eindsituatie bos voorzien. De natuurwaarden in het zich daar bevindende Broekbos worden voorts volgens het college beschermd door de evenwijdig aan het kanaal gelegen waterbuffer.

Wat betreft de compensatie van natuurwaarden verwijst het college naar de daarvoor in het bestreden besluit opgenomen voorschriften. Het college merkt verder op dat de boscompensatie buiten het plangebied deels al is gerealiseerd en voor een deel uiterlijk 31 december 2019 moet zijn gerealiseerd. De natuurcompensatie in het ontgrondingsgebied moet worden opgenomen in het plan voor de eindtoestand en moet uiterlijk 31 december 2022 gereed zijn, aldus het college.

8.2. In paragraaf 8.4.3 van het POL 2014 staat dat voor elke ontgroning als voorwaarde voor het verkrijgen van een ontgrondingsvergunning geldt dat zij bijdraagt aan het realiseren van een maatschappelijk gewenste functie of aan het verbeteren van het functioneren van een maatschappelijk gewenste functie. De winning van oppervlaktedelfstoffen moet plaatsvinden als onderdeel van projecten met een meervoudige doelstelling. In het POL 2014 is niet vermeld dat de maatschappelijke meerwaarde in een bepaalde verhouding moet staan tot de hoeveelheid te winnen delfstoffen. In zoverre faalt het betoog.

8.3. Vast staat dat de visie op de te realiseren functies van het gebied na afronding van de delfstoffenwinning in de loop der jaren is veranderd en dat de nadruk is komen te liggen op het benutten van de recreatieve potenties van het gebied en in mindere mate op de ontwikkeling van natuur-

waarden. In geschil is of dat in overeenstemming is met het POL 2014 en met de Omgevingsverordening.

8.3.1. In het POL 2014 staat dat de zilvergroeene natuurzone vooral landbouwgebieden omvat, die belangrijk zijn vanwege de aanwezige natuurwaarden: het accent ligt hier op (het bieden van mogelijkheden voor) agrarisch natuurbeheer. Ook omvat de zilvergroeene natuurzone diverse gebieden met delfstofwinningen waar na afloop de ontwikkeling als natuur (mede) aan de orde is, maar ook (delen) van Maasplassen met een ecologische functie en gebieden waar door andere partijen groengebieden worden ontwikkeld (soms met medefinanciering door de Provincie). In het POL 2014 staat verder dat de mogelijkheden om functies te mengen meer benut moeten worden, waarbij onder meer wordt gedacht aan recreatief gebruik van natuur.

De goudgroene natuurzone betreft volgens het POL 2014 het Limburgse deel van het nationale natuurnetwerk en omvat de belangrijkste bos- en natuurgebieden, waaronder de Natura 2000-gebieden (inclusief de reeds gerealiseerde areaaluitbreidingen natuur), én de nog te realiseren areaaluitbreidingen natuur.

Artikel 2.6.2 van de Omgevingsverordening luidt: "Een ruimtelijk plan dat betrekking heeft op een gebied dat deel uitmaakt van de Goudgroene natuurzone, maakt geen nieuwe activiteiten dan wel wijziging van bestaande activiteiten mogelijk die de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied aantasten".

8.3.2. Ter zitting is vastgesteld dat een deel van het perceel met het kadastrale nummer 1679 op de vergunningstekening behoort tot de goudgroene natuurzone als bedoeld in de Omgevingsverordening. Een kleine strook grond van dat perceel met die aanduiding valt tevens binnen de vergunningsgrens, zo is ter zitting vastgesteld. De Afdeling stelt vast dat deze strook grond in het bestemmingsplan "Buitengebied 2011" de bestemming "Bedrijf - Ontgroning" en de functieaanduiding "bos" heeft. Op grond van artikel 9, lid 9.1, van de planregels zijn deze gronden bestemd voor: a. ontgroning en c. bos, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bos", met daaraan ondergeschikt: verkeersvoorzieningen, natuurontwikkeling, behoud en ontwikkeling van de aanwezige archeologische waarden en extensief recreatief medegebruik. Op grond van deze bepaling is ontgroning derhalve planologisch toegestaan, waarna hier bos

kan worden gerealiseerd. Nu geen nieuw ruimtelijk plan als bedoeld in de Omgevingsverordening nodig is om gebruik te kunnen maken van de gewijzigde ontgrondingsvergunning, wordt niet toegekomen aan toetsing aan artikel 2.6.2 van de Omgevingsverordening. Het college heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat de aanduiding van de desbetreffende strook grond als goudgroene natuurzone niet in de weg staat aan het betrekken van deze strook bij het ontgrondingsgebied. Deze strook behoefde dan ook niet buiten de vergunningsgrens te worden gelaten. Het betoog faalt. Ter zitting is overigens gesteld dat deze gronden feitelijk al in gebruik zijn als bos en niet eerst worden ontgrond om er vervolgens weer bos van te maken.

8.3.3. Niet in geschil is dat het ontgrondingsgebied grotendeels behoort tot de zilvergroeene natuurzone. Op grond van voorschrift 5 van de gewijzigde vergunning moet ten behoeve van de inrichting/afwerking van het te ontgronden terrein een definitief plan van de eindtoestand worden ingediend, dat is gebaseerd op de bij de aanvraag behorende ontwikkelingsvisie zandwinning Weert (aanvraag bijlage 5 en 6). Ingevolge voorschrift 3.1 van de gewijzigde vergunning dient het definitieve plan van de eindtoestand zoals bedoeld in voorschrift 5 binnen 12 maanden na het van kracht worden van het besluit bij het college ter goedkeuring te worden ingediend. Op bijlage 6 bij de aanvraag, het schetsplan van de eindtoestand visie 2014, is te zien dat het westelijk deel van het ontgrondingsgebied wordt ingericht als duikplas en als groenwal met poeltjes. Uit het bestreden besluit blijkt verder dat in het gebied een dagstrand, een zandplaats voor outdooractiviteiten, een horecagelegenheid en fiets-, ruiter-, en wandelpaden worden gerealiseerd. In voorschrift 5 van de gewijzigde vergunning is voorts bepaald dat in het plan van de eindtoestand dient te worden aangegeven op welke wijze de bos- en natuurcompensatie binnen het plangebied wordt gerealiseerd. In het bestreden besluit staat dat deze bos- en natuurcompensatie binnen de vergunningsgrens een oppervlakte heeft van 23,6 hectare. Ter zitting heeft het college toegelicht dat het nog op te stellen en goed te keuren nieuwe plan voor de eindtoestand op grond van voorschrift 5 en gelet op hetgeen in het bestreden besluit is overwogen bos- en natuurcompensatie moet bevatten met een oppervlakte van minimaal 23,6 hectare. Volgens het college en CZW bestaat daarvoor binnen het ontgrondings-

gebied ook voldoende ruimte. Uit de overwegingen van het bestreden besluit, in samenhang bezien met voorschrift 5 van de gewijzigde vergunning, kan derhalve worden afgeleid dat het gebied zowel voor recreatieve doeleinden als voor natuur wordt ingericht. Omdat in het POL 2014 staat dat in zilvergroeene natuurzones na afloop van een ontgroning de ontwikkeling als natuur mede aan de orde is, heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat andere functies dan natuur volgens dit provinciale beleid ook mogelijk zijn. In hetgeen de stichting en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de beoogde ontwikkeling van het ontgrondingsgebied voor zowel recreatie als natuur in strijd is met het POL 2014 omdat het gebied daarin is aangeduid als zilvergroeene natuurzone. Het betoog faalt.

8.4. Voor zover de stichting en anderen hebben aangevoerd dat de compensatieverplichtingen buiten het ontgrondingsgebied niet voldoende zijn, overweegt de Afdeling het volgende.

In voorschrift 3.4 van de gewijzigde vergunning is bepaald:

"Binnen 6 maanden na het van kracht worden van deze vergunning dient de – uit het oorspronkelijke eindplan van 25 mei 2004 voortvloeiende – bos- en natuurcompensatieverplichting van 13,5 ha buiten de vergunningsgrens te worden gerealiseerd op de locaties Heltenbosdijk en Vetpeelweg conform de bij de aanvraag behorende inrichtingsplannen voor deze locaties.

Uiterlijk 31 december 2018 dient ter goedkeuring aan ons college te worden voorgelegd een bos- en natuurcompensatieplan waarin is aangegeven op welke wijze en op welke locatie de resterende 17,1 ha bos- en natuurcompensatie buiten de vergunningsgrens zal worden gerealiseerd. Bedoeld plan dient te worden opgesteld in overleg met de provincie Limburg en de gemeente Weert. Deze 17,1 ha bos- en natuurcompensatie dient uiterlijk 31 december 2019 te zijn gerealiseerd".

De stichting en anderen voeren aan dat "deelgebied D" bij de compensatieverplichtingen betrokken had moeten worden, omdat dit een goudgroene natuurzone is. Het college stelt zich op het standpunt dat CZW op basis van de aan het inrichtingsplan 2004 verleende goedkeuring niet verplicht is om deelgebied D te betrekken bij de compensatie. Op grond van de gewijzigde vergun-

ning moet bovendien een nieuw plan voor de eindtoestand worden opgesteld, aldus het college. Dat deelgebied D behoort tot de goudgroene natuurzone leidt naar het oordeel van de Afdeling niet reeds tot de verplichting om in de onderhavige vergunning in dat gebied natuurcompensatie voor te schrijven. In zoverre faalt het betoog.

Verder begrijpt de Afdeling het betoog van de stichting en anderen aldus dat de voorgeschreven compensatie buiten het ontgrondingsgebied wat betreft kwaliteit en kwantiteit niet gelijk te stellen is aan de compensatieverplichtingen die uit de vorige vergunning en bijbehorend inrichtingsplan voortvloeiden. Het college stelt dat het juist de bedoeling van de gewijzigde vergunning is dat het zwaartepunt minder bij natuurontwikkeling ligt dan bij de vorige vergunning en acht de voorgeschreven compensatieverplichtingen voldoende. De Afdeling overweegt dat op zichzelf geen rechtsregel eraan in de weg staat dat gewijzigde inzichten leiden tot wijziging van de vergunning, mits een zorgvuldige afweging van de bij de ontgroning betrokken belangen plaatsvindt. Het natuurbelang is een van de mee te wegen belangen. Onder meer uit de opgelegde compensatieverplichtingen blijkt dat het college dit heeft onderkend. Buiten het ontgrondingsgebied moet op grond van voorschrift 3.4 in totaal 30,6 hectare bos en natuur gerealiseerd worden. Dit is deels al verwezenlijkt. Niet in geschil is dat op grond van de vorige vergunning minder hectares aan bos en natuur buiten het ontgrondingsgebied moesten worden aangelegd. Vast staat dus dat buiten het ontgrondingsgebied meer bos en natuur wordt gecompenseerd dan op grond van de vorige vergunning verplicht was. In hetgeen de stichting en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de bedoelde compensatieverplichtingen buiten het ontgrondingsgebied. Ook hierin ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in strijd met het POL 2014 is genomen. Het betoog faalt.

#### *Specie van elders*

9. De stichting en anderen voeren aan dat over de aanvoer van specie van elders geen volledige afweging is gemaakt. Zij voeren aan dat het gebruik van gebiedseigen materiaal minder versturende effecten heeft dan materiaal van elders.

9.1. De Afdeling verwijst naar hetgeen onder 4.4 is overwogen over de van elders aan te voeren specie.

9.2. In een nadere memorie hebben de stichting en anderen verder onder verwijzing naar het rapport van FF Advies aangevoerd dat de gelimiteerde hoeveelheid specie die van elders mag worden aangevoerd, niet toereikend zal zijn om het eindplan te kunnen realiseren. Ter zitting hebben CZW en het college toegelicht dat bij het ontgronden al rekening wordt gehouden met de te realiseren eindsituatie. Dat betekent dat CZW gronden die in de eindsituatie bijvoorbeeld niet als waterplas maar als bos worden ingericht in beginsel niet eerst zal ontgronden om daar vervolgens weer specie van elders te moeten terugstorten. Het is dan ook volgens CZW en het college onjuist om te veronderstellen dat een hoeveelheid van 500.000 m<sup>3</sup> van elders aan te voeren specie niet toereikend zal zijn. Dat niet eerst grond zal worden weggehaald op een locatie in het ontgrondingsgebied waar zich volgens het eindplan geen waterplas zal bevinden om daar vervolgens weer specie van elders te moeten terugstorten, komt de Afdeling niet onaannemelijk voor. Naar het oordeel van de Afdeling hebben de stichting en anderen met hetgeen zij hebben aangevoerd niet aannemelijk gemaakt dat het college op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de gewijzigde vergunning niet uitvoerbaar zal zijn met het voorschrift dat maximaal 500.000 m<sup>3</sup> specie van elders mag worden aangevoerd. Het betoog faalt.

#### *Flora- en faunawet*

10. De stichting en anderen voeren aan dat onvoldoende is onderzocht of de ontgroning uitvoerbaar is in verband met de bepalingen uit de Flora- en faunawet (hierna: Ffw). In het bijzonder wijzen zij er op dat het broedvogelonderzoek niet volgens de Sovon-methode is uitgevoerd.

10.1. Het college stelt onder verwijzing naar het bestreden besluit dat daaraan onderzoek naar flora en fauna ten grondslag is gelegd. Het college stelt dat voor het opstellen van een flora- en faunaonderzoek geen specifieke eisen gelden. Het college ziet geen aanleiding om aan te nemen dat het door Groen & co verrichte onderzoek onjuist of onvolledig is.

10.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 1 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2081), is de bescherming van planten- en diersoorten in beginsel geregeld in de

Ffw. Dit neemt niet weg dat het college het bestreden besluit niet had mogen nemen indien de aanwezige natuurwaarden onvoldoende zijn betrokken in de belangenafweging.

In paragraaf 4.3 van het bestreden besluit staat over vogels dat kan worden uitgesloten dat vogelsoorten van de beschermingscategorieën 1 tot en met 4 in het ontgrondingsgebied broeden. Het college heeft aan het bestreden besluit de notitie "Actualisatie flora en faunaonderzoek CZW" van Groen & co van 19 augustus 2014 ten grondslag gelegd. Daarin staat over vogels dat tijdens veldbezoeken is gebleken dat zich, met uitzondering van een van de houtopstanden, in het desbetreffende gebied geen broedbiotoop voor vogelsoorten van de beschermingscategorieën 1 tot en met 4 bevindt. In de houtopstanden zijn geen aanwijzingen aangetroffen dat vogelsoorten daar hebben gebroed. De stichting en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het onderzoek van Groen & co zodanige gebreken of leemten in kennis bevat dat het college zich hierop bij het nemen van het bestreden besluit niet heeft mogen baseren. Het betoep faalt.

#### *Conclusie*

11. Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond.

#### *Beslissing*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:  
verklaart het beroep ongegrond.

#### **NOOT**

Deze zaak gaat over de wijziging van een eerder vergunde ontgroning, waarbij de vraag speelt of de wijziging leidt tot een verplichting om een m.e.r. te doen. Uit de uitspraak komen ten aanzien van m.e.r. de volgende interessante aspecten naar voren.

Om te kunnen beoordelen of een wijziging van de vergunning m.e.r.- (beoordelings)plichtig is, moet allereerst duidelijk worden wat er nu feitelijk meer wordt ontgrond dan al onder de bestaande vergunning viel. Een m.e.r.- (beoordelings)plicht kan immers alleen betrekking hebben op de nieuwe ontwikkeling die aan het bestaande project wordt toegevoegd. Daarnaast geldt dat al gerealiseerde onderdelen

waarvan de vergunning verwerkt is, natuurlijk niet onder de wijziging kunnen worden gevat. Verder oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak dat een ontgroning die dieper gaat dan een bestaande vergunde ontgroning inderdaad een wijziging is die valt onder de categorie 'winning van oppervlaktedelfstoffen' uit het Besluit m.e.r. Overigens zijn herinrichtingswerkzaamheden, in dit geval de aanleg van twee stranden, volgens de Afdeling geen m.e.r.-plichtige activiteit. Deze stelling had naar mijn idee wel iets meer toelichting mogen hebben. Zo ligt het voor de hand dat de categorie landinrichtingsproject (categorie D9) hierop van toepassing is. Als voor de herinrichting zelf ook ontgrond had moeten worden, dan was wellicht ook de hiervoor genoemde categorie 'winning van oppervlaktedelfstoffen' van toepassing. In een eerdere uitspraak heeft de Afdeling terecht duidelijk gemaakt dat het doel van de ontgroning niet van belang is voor het beantwoorden van de vraag of een m.e.r.- (beoordelings)plicht bestaat (zie ABRvS 15 november 2016, nr. 201603381/1/R4, ECLI:NL:RVS:2016:3152, «JM» 2017/1, m.nt. De Vries en Hovenaars voor een overzicht van uitspraken in dit kader).

Omdat de wijziging (de verdieping) de drempel van de C-lijst niet overschrijdt, is geen sprake van een directe m.e.r.-plicht. Wel is een m.e.r.-beoordeling gedaan. Daarbij valt op dat de aanmeldingsnotitie van de aanvrager is onderbouwd met zowel een hydrologisch rapport als een passende beoordeling. Als dermate veel onderzoek nodig is om aan te tonen dat geen sprake is van aanzienlijke milieueffecten, roept dat bij mij onwillekeurig de vraag op waarom geen milieueffectrapport is opgesteld. Zeker in deze zaak waar de omgeving immers een alternatief had aangedragen (zie rechtsoverweging 7 e.v.). Het enige verschil tussen een m.e.r.-beoordeling en een milieueffectrapport is immers dat in de laatste de verplichting is opgenomen om redelijke alternatieven en mitigerende maatregelen te beschrijven. Nu oordeelt de Afdeling over het door de omgeving aangedragen alternatief dat aan 'het alternatief geen onderzoeken ten grondslag zijn gelegd waaruit blijkt dat daarmee een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren' (zie r.o. 7.3). Dit is nu precies hetgeen in een milieueffectrapport zou zijn onderzocht. Nu in de m.e.r.-beoordeling wordt geconcludeerd dat

geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld, wordt het gebrek aan dit onderzoek naar 'een gelijkwaardig resultaat met aanmerkelijk minder bezwaren' in feite aan de appellanten toegeworpen.

In de praktijk wordt een m.e.r.-beoordeling vooral gebruikt om aan te tonen dat een project aan de milieuregelgeving voldoet. Dat is jammer, omdat de m.e.r.-regelgeving wel degelijk is bedoeld om te proberen alternatieven met minder bezwaren voor de omgeving in ogenschouw te nemen bij de besluitvorming. Dat wil niet zeggen dat ze per definitie gekozen moeten worden, maar wel dat ze serieus worden meegewogen. De extra eisen die de herziening van de M.e.r.-richtlijn aan de m.e.r.-beoordeling stelt, lijken voor de Nederlandse praktijk weinig verandering te brengen. Sterker nog, door ook mitigerende maatregelen in de m.e.r.-beoordeling te betrekken (zie artikel 7.16, vierde lid, Wm), zal een m.e.r.-beoordeling nog minder snel tot een milieueffectrapport leiden omdat projecten zo sneller aan de milieuregelgeving zullen voldoen. Eventuele negatieve effecten van de mitigerende maatregelen (denk aan de landschappelijke effecten van een geluidswal) komen dan echter ook niet meer in beeld.

Naast deze overwegingen ten aanzien van de m.e.r. volgen er overwegingen ten aanzien van de ontgroning zelf. Twee beroepsgronden hebben betrekking op het provinciaal beleid, waarmee de vergunning volgens appellanten in strijd is. In de eerste plaats zou er een disbalans zijn tussen de hoeveelheid te winnen oppervlaktedelfstoffen en de beoogde meerwaarde, zijnde de recreatieve herinrichting. Daarnaast is de meerwaarde die de recreatie zou opleveren in strijd met het provinciaal beleid dat natuurontwikkeling in de zilvergroeene en goudgroeene natuurzones voorop stelt.

De Afdeling verwijst in haar overweging naar het POL 2014, waarin als voorwaarde voor het verkrijgen van een ontgrondingenvergunning geldt dat zij bijdraagt aan het realiseren van een maatschappelijke functie. In het POL is niets vastgelegd over de verhouding van de maatschappelijk meerwaarde tot de hoeveelheid te winnen delfstoffen.

In de zilvergroeene natuurzone ligt het accent met name op het bieden van agrarisch natuurbeheer. Verder staat in het POL dat de mogelijkheden

om functies te mengen meer benut moeten worden, waarbij onder meer wordt gedacht aan recreatief gebruik van natuur.

Het POL geeft gedeputeerde staten, aldus de Afdeling, voldoende ruimte om invulling te geven aan de te ontwikkelen functies. Hoe groter evenwel die ruimte is waardoor de invulling van de beleidsvrijheid wordt vergroot, des te lastiger is het voor belanghebbenden om hier vat op te krijgen. Zo kan natuurontwikkeling en recreatie goed in combinatie samengaan, maar het kan elkaar ook in de weg zitten, waardoor de natuurontwikkeling stagneert. Laat staan dat er dan sprake is van 'recreatief gebruik van natuur'. Uit het opleveringsplan bij de ontgrondingenvergunning kan worden afgeleid dat een deel van het ontgrondingengebied wordt ingericht als duikplas en als groenwal met poeltjes. Voorts worden een dagstrand, een zandplaats voor outdooractiviteiten gerealiseerd, alsmede een horecagelegenheid en fiets-ruiter- en wandelpaden.

In dit plan wordt dit kennelijk gerekend als zijnde recreatief gebruik van de natuur. Voorgesteld kan worden dat in het POL wordt aangegeven welke vorm(en) van recreatie als recreatief gebruik van natuur toelaatbaar zijn, zoals lichte vormen waarbij kan worden gedacht aan het creëren van wandelroutes met een enkele picknickplaats tot eventueel meer intensievere vormen zoals dagrecreatie, maar waarbij moet worden aangetoond dat dit niet ten koste gaat van de natuurdoelstelling van het Natura 2000-gebied. Bij dagrecreatie horen parkeerterreinen en het kan best voorkomen dat de druk op de natuur moet worden beperkt door een maximum te stellen aan de dagelijkse recreanten. Vanuit planologische overwegingen geldt dit al voor evenementen, dus waarom niet voor (intensievere) vormen van recreatie, zeker nu dit moet samengaan met natuurontwikkeling. Een nadere uitwerking bevordert de controle op de besluitvorming.

Een smalle strook die onderdeel uitmaakt van de ontgrondingenvergunning behoort tot de goudgroeene natuurzone. Deze strook heeft de bestemming 'Bedrijf – Ontgroning' en de functieaanduiding 'bos'. Op grond van deze bepaling is ontgroning planologisch toegestaan, waarna bos kan worden gerealiseerd.

Ten gevolge van de velling van houtopstanden ter realisering van de ontgroning moet (nog) circa 17,1 ha buiten de vergunningsgrens wor-

den gerealiseerd. Volgens appellanten had de compensatie deels in deelgebied D moeten plaatsvinden omdat dit een goudgroene natuurzone is. De Afdeling overweegt dat deze omstandigheid niet reeds tot de verplichting leidt om in de onderhavige vergunning in dat gebied natuurcompensatie voor te schrijven.

Deze overweging van de Afdeling wekt enige verbazing. Op grond van de Wet natuurbescherming, voorheen onder andere de Boswet, moet bij een velling van houtopstanden een melding worden gedaan aan gedeputeerde staten. De wet verplicht vervolgens tot herplant van de geveldde houtopstand op in beginsel dezelfde percelen. Dat kan niet altijd, zeker niet bij ontgrondingen en bij een velling ten behoeve van bijvoorbeeld woningbouw, maar dit is wel het uitgangspunt. Bij compensatie dient vervolgens zoveel mogelijk aansluiting te worden gevonden bij de verloren gegane houtopstanden en moet het landschappelijk worden ingepast. Voor compensatie is op grond van de Wet natuurbescherming goedkeuring vereist van gedeputeerde staten. Het is verbazingwekkend dat de Afdeling ten aanzien van deze beroepsgrond niet heeft overwogen, namelijk dat de herplantplicht onder de Wet natuurbescherming valt en dat bezwaar tegen de uitvoering van de compensatieplicht vanuit die wet dient te worden beoordeeld.

Die lijn volgt de Afdeling wel met betrekking tot de beroepsgrond dat onvoldoende is onderzocht of de ontgroning wel uitvoerbaar is in verband met de bepalingen uit de Flora- en faunawet (hierna Ffw). Met name het broedvogelonderzoek zou niet aan de eisen voldoen. Hier overweegt de Afdeling dat de bescherming van planten- en diersoorten in beginsel is geregeld in de Ffw. Dit neemt niet weg aldus de Afdeling dat het college het bestreden besluit niet had mogen nemen indien de aanwezige natuurwaarden onvoldoende zijn betrokken in de belangenafweging.

De Afdeling overweegt vervolgens dat uit een actualisatieonderzoek naar voren komt dat in het desbetreffende gebied geen broedbiotoop voor vogelsoorten van de beschermingscategorieën 1 tot en met 4 bevindt. In de houtopstanden zijn geen aanwijzingen aangetroffen dat vogelsoorten daar hebben gebroed en appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat het betreffende onderzoek zodanig gebreken of

leemten in kennis bevat dat het college zicht hierop bij het nemen van het bestreden besluit niet heeft mogen baseren. Eenzelfde benadering van de beroepsgrond zou ook bij de herplantplicht voor de hand hebben gelegen.

G.A.J.M. Hoevenaars en H.S. de Vries

## Natuur / Handhaving

De Wieden en Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht – Overijssel

119

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

23 augustus 2017, nr. 201602365/1/R2 en 201609364/1/R2, ECLI:NL:RVS:2017:2260 (mr. Hagen, mr. Van der Wiel, mr. Helder) Noot J.M.I.J. Zijlmans

**Natura 2000-gebieden. Artikel 68 Ffw-ontheffing. Artikel 19d Nbw 1998-vergunning. Kwaliteitsverslechtering. Significante verstoring. Foerageergebieden. Draagkracht. Instandhoudingsdoelstellingen. Behoud. Herstel. Handhaving. Bestuursdwang. Last onder dwangsom. Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht. De Wieden. Ganzen. Kolgans. Grauwe gans. Brandgans. Ganzensoorten.**

[Ffw art. 68; Nbw 1998 art. 19d; Awb art. 7:12 lid 1]

*Appellante heeft beroep ingesteld tegen een tweetal besluiten van verweerder, gedeputeerde staten van Overijssel (FBE) verleende artikel 19d Nbw 1998-vergunning. Bij het eerste besluit (van 16 februari 2016) heeft verweerder het verzoek van appellante om wegens strijd met artikel 19d Nbw 1998 handhavend op te treden tegen het door de FBE, met gebruikmaking van een aan hen door verweerder verleende artikel 68 Ffw-ontheffing, jaarrond doden met een geweer van ganzensoorten in de provincie Overijssel, slechts gedeeltelijk toegewezen. Bij het tweede besluit (van 24 oktober 2016) is slechts voor een deel van de in het geding zijnde Natura 2000-gebieden een artikel 19d Nbw 1998-vergunning verleend en vastgesteld dat voor de overige gebieden geen vergunning is vereist.*