

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:3216

Datum uitspraak

9 november 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 23 september 2020 hebben provinciale staten van Overijssel het inpassingsplan "Engbertsdijksvenen - interne maatregelen" vastgesteld. Bij besluit van 25 september 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Overijssel een ontgrondingenvergunning verleend aan Staatsbosbeheer. Het Natura 2000-gebied "Engbertsdijksvenen" ligt op het grondgebied van de gemeente Twenterand. Engbertsdijksvenen heeft een oppervlakte van ongeveer 1.000 hectare en ligt vlak tegen de Duitse grens. Het is een uitgestrekt hoogveengebied. Rondom het gebied liggen agrarische gronden met verspreid een aantal agrarische bedrijven. Op iets grotere afstand van het gebied ligt een aantal kernen. Naast hoogveen bestaat het gebied vooral uit natte en droge heide. Langs de randen staan kleine berkenbossen. Er zijn geen doorgaande wegen in het gebied, wel zijn er enkele wandelroutes. Het inpassingsplan en de daarmee gecoördineerd voorbereide ontgrondingenvergunning maken een aantal interne maatregelen in het kader van het beheer en herstel van het Natura 2000-gebied "Engbertsdijksvenen" juridisch mogelijk.

Volledige tekst

202100072/1/R3.

Datum uitspraak: 9 november 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, woonplaats kiezende te [plaats],

2. [appellante sub 2] en anderen, gevestigd dan wel wonend te [plaats],

appellanten,

en

1. provinciale staten van Overijssel,

2. het college van gedeputeerde staten van Overijssel,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 23 september 2020 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Engbertsdijkerven - interne maatregelen" vastgesteld.

Bij besluit van 25 september 2020 heeft het college van gedeputeerde staten een ontgrondingenvergunning verleend aan Staatsbosbeheer.

Tegen deze op grond van artikel 3.33 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) gecoördineerd voorbereide besluiten hebben onder meer [appellant sub 1] en anderen en [appellante sub 2] en anderen beroep ingesteld.

Verweerders hebben een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) heeft desgevraagd een deskundigenbericht uitgebracht. Verweerders hebben hun zienswijze daarover naar voren gebracht.

Verweerders en [appellant sub 1] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 april 2022, waar [appellant sub 1] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [gemachtigde B], [gemachtigde C], mr. J.W.M. Hagelaars, advocaat te Nijmegen en dr. ir. R.L.J. Nieuwkamer, provinciale staten en het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door A. Lassche, R. Orie, mr. B.J. Walraven, advocaat te Rotterdam en mr. F.S. Helder, advocaat te Arnhem, zijn verschenen. Verder is ter zitting Staatsbosbeheer, vertegenwoordigd door [gemachtigde D], [gemachtigde E], [gemachtigde F] en [gemachtigde G], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het Natura 2000-gebied "Engbertsdijkerven" ligt op het grondgebied van de gemeente Twenterand. Engbertsdijkerven heeft een oppervlakte van ongeveer 1.000 hectare en ligt vlak tegen de Duitse grens. Het is een uitgestrekt hoogveengebied. Rondom het gebied liggen agrarische gronden met verspreid een aantal agrarische bedrijven. Op iets grotere afstand van het gebied ligt een aantal kernen. Naast hoogveen bestaat het gebied vooral uit natte en droge heide. Langs de randen staan kleine berkenbossen. Er zijn geen doorgaande wegen in het gebied, wel zijn er enkele wandelroutes.

2. Het inpassingsplan en de daarmee gecoördineerd voorbereide ontgrondingenvergunning maken een aantal interne maatregelen in het kader van het beheer en herstel van het Natura 2000-gebied "Engbertsdijkerven" juridisch mogelijk. Het plangebied bestrijkt een groot deel van dit Natura 2000-gebied. In het Natura 2000-beheerplan "Engbertsdijkerven" (hierna: het beheerplan), zijn diverse maatregelen beschreven die nodig zijn om de

instandhoudingsdoelstellingen voor dat Natura 2000-gebied te behalen. Dit beheerplan is vastgesteld in mei 2016 en gedeeltelijk herzien in januari 2019. Het inpassingsplan en de ontgrondingenvergunning maken een deel van de in het beheerplan beschreven maatregelen mogelijk. Daarbij gaat het met name om het compartimenteren van hoogveen, het dempen van de interne ontwatering en het herstel van dammen en kades. Hierbij wordt een gedeelte van het in het gebied aanwezige hoogveen afgegraven. De maatregelen zijn zichtbaar gemaakt op een kaart die als bijlage 3 bij de plantoelichting is gevoegd.

3. Staatsbosbeheer is eigenaar van het overgrote deel van het plangebied. [appellant sub 1] en anderen en [appellante sub 2] en anderen zijn grondeigenaren en omwonenden met gronden in de directe omgeving van het plangebied. Zij vrezen als gevolg van de bestreden besluiten voor een aantasting van de beschermde natuurwaarden binnen het Natura 2000-gebied, waardoor ook de kwaliteit van de omgeving waarin zij wonen, werken en leven wordt aangetast. Daarnaast vrezen zij voor vernatting van hun gronden als gevolg van de diverse in het plangebied te treffen maatregelen. Ook vreest een deel van hen dat de vernatting negatieve effecten heeft op de opbrengsten van hun agrarische bedrijfsvoering, bestaande uit onder meer akkerbouw- en graslandteelt.

#### Bijlage

4. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Het vereiste dat de belangen waarvoor men opkomt moeten strekken tot bescherming van de eigen belangen (relativiteit)

#### Soortenbescherming

5. [appellante sub 2] en anderen betogen dat niet uitgesloten is dat beschermde diersoorten verdwijnen door de werkzaamheden die met het inpassingsplan mogelijk worden gemaakt. Provinciale staten hebben daarmee volgens hen ten onrechte prioriteit gegeven aan gebiedsbescherming boven soortenbescherming.

[appellant sub 1] en anderen betogen dat beschermde diersoorten worden verstoord door de werkzaamheden die met het inpassingsplan mogelijk worden gemaakt en dat niet vaststaat dat door de maatregelen die het inpassingsplan mogelijk maakt de verstoorde diersoorten op termijn (voldoende) profijt zullen hebben van de te treffen maatregelen.

5.1. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

5.2. In de overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste van 11 november 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:2706](#)), onder 10.66-10.68, heeft de Afdeling het volgende overwogen over het beschermingsbereik van regels over soortenbescherming. Als een natuurlijke

persoon zich beroept op de bepalingen van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) die strekken tot de bescherming van plant- en diersoorten, beroept hij zich op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte kan opkomen. Niet in alle gevallen behoeft echter op voorhand uitgesloten te worden geacht dat de Wnb met de bescherming van plant- en diersoorten ook bescherming biedt aan het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe woon- en leefomgeving van natuurlijke personen. De belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe woon- en leefomgeving kunnen zo verweven zijn met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Bij de beantwoording van de vraag of verwevenheid als hiervoor bedoeld kan worden aangenomen, wordt in het bijzonder rekening gehouden met de afstand tussen de woning van appellant en het plangebied, of in voorkomend geval, de locatie waarop het in een omgevingsvergunning voorziene project, dan wel andere handelingen worden uitgevoerd.

In een geval waarin een bestemmingsplan voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling op gronden waarop uit hoofde van de Wnb beschermde diersoorten voorkomen en de afstand van de woning van de betrokken appellant tot die gronden hemelsbreed meer dan 100 meter bedraagt, zal in zijn algemeenheid niet zo'n verwevenheid worden aangenomen. De kwaliteit van de directe leefomgeving van appellant houdt dan onvoldoende verband met de bescherming van de volgens hem op de gronden, waar de ruimtelijke ontwikkeling is voorzien, levende diersoorten.

Indien een appellant zich beroept op schending van de bepalingen in de Wnb over de bescherming van soorten in verband met de aanwezigheid van een beschermde soort in het plangebied, ontbreekt de hiervoor bedoelde verwevenheid, wanneer het belang van appellant is gelegen in diens bedrijfseconomische belangen, waaronder diens concurrentiebelang en het belang bij het voortzetten van de bedrijfsactiviteiten, en de door deze appellant ontplooiende bedrijfsactiviteiten niet worden beïnvloed door de instandhouding van een populatie binnen het plangebied.

5.3. [appellante sub 2] en anderen bestaat uit een aantal appellanten. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] wonen op het perceel [locatie 1] in [plaats], waar zij ook een bedrijf exploiteren. Hun woonperceel ligt op een afstand van meer dan 1 km van het plangebied. [appellant sub 2C] en [appellant sub 2D] wonen op het perceel [locatie 2] in [plaats] op een afstand van ongeveer 2 km van het plangebied en zijn in het bezit van landbouwgronden ten westen en noordoosten van het plangebied. [appellante sub 2] is gevestigd op het perceel [locatie 3] in [plaats], waar zij ook een akkerbouwbedrijf exploiteren. Zij wonen daar ook. Dat perceel ligt op een afstand van meer dan 1 km van het plangebied. Zij hebben ook percelen landbouwgrond in bezit die direct aan het plangebied grenzen.

Onder deze omstandigheden zijn naar het oordeel van de Afdeling de belangen van de [appellante sub 2] en anderen als natuurlijke personen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe woon- en leefomgeving niet zo verweven met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk strekken tot bescherming van hun belangen. Daarvoor is de afstand tussen de woningen waar zij wonen en het plangebied te groot. Het is niet aannemelijk dat de gevolgen van de met het inpassingsplan mogelijk gemaakte maatregelen voor plant- of diersoorten in het plangebied ook consequenties kunnen hebben voor de directe woon- en leefomgeving van de [appellante sub 2] en anderen.

Bij de bedrijfseconomische belangen van de (agrarische) bedrijven die behoren tot de

[appellante sub 2] en anderen is van belang dat zij niet hebben aangevoerd dat de door hen ontplooidde bedrijfsactiviteiten worden beïnvloed door de instandhouding van een populatie van een bepaalde soort binnen het plangebied. De Afdeling is dat ook uit het dossier niet gebleken.

Artikel 8:69a van de Awb staat naar het oordeel van de Afdeling daarom in de weg aan gegrondverklaring. Daarom bespreekt de Afdeling deze beroepsgrond van [appellante sub 2] en anderen over beschermde diersoorten niet.

5.4. Over [appellant sub 1] en anderen stelt de Afdeling het volgende vast. [appellant sub 1A] woont op het perceel [locatie 4] te [plaats]. [appellant sub 1B] woont op het perceel [locatie 5] te [plaats], [appellant sub 1C] woont op het perceel [locatie 6] te [plaats]. [appellante sub 1D] is gevestigd op het perceel [locatie 7] te [plaats]. [appellante sub 1E] is gevestigd op het perceel [locatie 8] te [plaats]. [appellant sub 1F] woont op het perceel [locatie 9] te [plaats]. Deze appellanten wonen dan wel zijn gevestigd op (meer dan) 1 km afstand van het plangebied.

[appellant sub 1G] woont op het perceel [locatie 10] te [plaats], op een afstand van ongeveer 350 m van het plangebied. [appellant sub 1H] woont op het perceel [locatie 11] te [plaats], op een afstand van iets meer dan 100 m van het plangebied. [appellant sub 1I] woont op het perceel [locatie 12] te [plaats], op een afstand van ongeveer 115 m van het plangebied. [appellant sub 1] zijn eigenaren van landgoed Bruinehaar dat direct grenst aan het plangebied, maar er staat geen woning op een afstand van minder dan 100 m van het plangebied.

Onder deze omstandigheden zijn naar het oordeel van de Afdeling de belangen van [appellant sub 1] en anderen als natuurlijke personen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe woon- en leefomgeving niet zo verweven met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de normen van de Wnb die betrekking hebben op de bescherming van diersoorten kennelijk strekken tot bescherming van hun belangen. Daarvoor is de afstand tussen de woningen waar zij wonen en het plangebied te groot. Het is niet aannemelijk dat de gevolgen van de met het inpassingsplan mogelijk gemaakte maatregelen voor plant- of diersoorten in het plangebied ook consequenties kunnen hebben voor de directe woon- en leefomgeving van [appellant sub 1] en anderen.

Bij de bedrijfseconomische belangen van de (agrarische) bedrijven die behoren tot [appellant sub 1] en anderen is van belang dat zij niet hebben aangevoerd dat de door hen ontplooidde bedrijfsactiviteiten worden beïnvloed door de instandhouding van een populatie van een bepaalde soort binnen het plangebied. De Afdeling is dat ook uit het dossier niet gebleken.

Artikel 8:69a van de Awb staat naar het oordeel van de Afdeling daarom in de weg aan gegrondverklaring. Daarom bespreekt de Afdeling deze beroepsgrond van [appellant sub 1] en anderen over beschermde diersoorten niet.

#### Gebiedsbescherming

6. Op het punt dat verweerders zich op het standpunt stellen dat [appellant sub 1] en anderen en [appellante sub 2] en anderen gelet op artikel 8:69a van de Awb geen beroep kunnen doen op de regels voor gebiedsbescherming uit de Wnb, overweegt de Afdeling het volgende.

In de genoemde overzichtsuitspraak, onder 10.51-10.52, heeft de Afdeling overwogen dat de individuele belangen van een natuurlijke persoon bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven

kunnen zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen in de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belangen. Deze situatie doet zich concreet voor als het betreffende gebied deel uitmaakt van de leefomgeving van een appellant. In dat geval raakt de aantasting van het gebied immers ook zijn belang bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving. Bij de beantwoording van de vraag of zo'n verwevenheid kan worden aangenomen, wordt onder meer rekening gehouden met de situering van de woning van de appellant, al dan niet tussen overige bebouwing, met de afstand tussen de woning van appellant en het natuurgebied, met wat aanwezig is in het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied en met het al dan niet bestaande, geheel of gedeeltelijk directe zicht vanuit de woning op het gebied.

De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen, projecten of andere handelingen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, strekken kennelijk niet tot bescherming van bedrijfseconomische belangen, waaronder het concurrentiebelang, zo heeft de Afdeling ook overwogen in de overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste, onder 10.53-10.54. Deze bepalingen strekken niet tot bescherming van belangen van degene die eigendommen heeft buiten de begrenzing van het betrokken Natura 2000-gebied en die vreest dat hij door een bestemmingsplan in zijn bedrijfsvoering wordt beperkt. De bedrijfseconomische belangen van een appellant kunnen echter zo verweven zijn met het algemeen belang van het behoud van een goede staat van instandhouding van het betrokken Natura 2000-gebied, een belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van deze appellant.

6.1. Op de zitting hebben [appellant sub 1] en anderen aangevoerd dat het Natura 2000-gebied deel uitmaakt van de leefomgeving van een aantal van hen, omdat zij direct grenzend aan of vlakbij het gebied wonen en daar zicht op hebben. Zoals hiervoor onder 5.4 is overwogen woont [appellant sub 1I] op een afstand van ongeveer 115 m van het plangebied. Hij heeft direct zicht op het plangebied. Zoals ook hiervoor onder 5.4 overwogen woont [appellant sub 1H] op iets meer dan 100 m van het plangebied en zijn [appellant sub 1] eigenaren van landgoed Bruinehaar, dat direct grenst aan het plangebied. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de belangen van [appellant sub 1], [appellant sub 1I] en [appellant sub 1H] bij het behoud van een goede kwaliteit van hun woonomgeving onder de genoemde omstandigheden, grenzend aan, dan wel op korte afstand daarvan wonend, zo verweven met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen dat niet kan worden geoordeeld dat de normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Gelet hierop staat artikel 8:69a van de Awb niet in de weg aan eventuele gegrondverklaring van hun beroep op dit punt. Daarom komt de Afdeling toe aan een inhoudelijke beoordeling van de betogen over gebiedsbescherming om te bezien of die slagen.

De overige appellanten die behoren tot de groep [appellant sub 1] en anderen wonen op een afstand van 350 m tot 2,5 km, of hebben uitsluitend als (agrarisch) bedrijf beroep ingesteld. Of aan hen de relativiteit kan worden tegengeworpen laat de Afdeling gelet op het voorgaande in het midden, omdat kort gezegd de gronden op dit punt toch al tot een inhoudelijke bespreking komen.

6.2. Zoals hiervoor onder 5.3 is overwogen wonen de appellanten die behoren tot de [appellante sub 2] en anderen op een afstand van 1 tot 2 km van het plangebied. Zij hebben niet gesteld dat het Natura 2000-gebied ondanks deze afstand deel uitmaakt van hun leefomgeving of dat hun bedrijfseconomische belangen zo verweven zijn met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen dat het relativiteitsvereiste niet maakt dat zij zich

niet met succes op deze gronden kunnen beroepen. De Afdeling is gelet op de afstand tussen de woon- en bedrijfspercelen en het plangebied van oordeel dat een duidelijke verwevenheid ontbreekt en dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van de [appellante sub 2] en anderen. Op het punt dat de [appellante sub 2] en anderen een beroep hebben gedaan op de regels voor gebiedsbescherming uit de Wnb kan dat betoog gelet op artikel 8:69a van de Awb dan ook niet leiden tot een vernietiging van de bestreden besluiten. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van die betogen, tenzij [appellant sub 1] en anderen gelijklopende beroepsgronden hebben aangevoerd. Dan komen ze gelet op wat onder 6.1 is overwogen toch inhoudelijk aan de orde.

#### Inpassingsplan

#### Toetsingskader

7. Bij de vaststelling van een inpassingsplan moeten provinciale staten bestemmingen aanwijzen en regels geven die provinciale staten uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. Provinciale staten hebben daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

#### Nut en noodzaak

8. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het nut en de noodzaak van de interne maatregelen waarin het inpassingsplan voorziet niet vaststaan. Zij voeren aan dat niet is aangetoond dat de positieve effecten van de maatregelen zullen optreden en wanneer, en dat evenmin is aangetoond dat die positieve effecten opwegen tegen de negatieve effecten van het beschadigen van het habitatype herstellend hoogveen. Daarbij wijzen zij erop dat veenvorming een proces is van eeuwen. Volgens [appellant sub 1] en anderen hebben provinciale staten het inpassingsplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening en de Wnb vastgesteld, omdat niet zeker is dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast.

De kwaliteit van het veen is volgens [appellant sub 1] en anderen ook afhankelijk van de daling van de stikstofdepositie tot een niveau dat een fractie is van de huidige depositie. Een daling die zo sterk is dat die herstel van het hoogveen mogelijk maakt, valt volgens hen niet te verwachten. Ook is volgens [appellant sub 1] en anderen niet duidelijk hoe de stikstofdepositie wordt teruggedrongen. Daarbij wijzen zij erop dat niet duidelijk is hoe de voorgenomen maatregelen in het inpassingsplan daadwerkelijk de negatieve effecten van de stikstofdepositie zullen terugdringen.

8.1. Provinciale staten wijzen erop dat het inpassingsplan en de ontgrondingenvergunning de maatregelen uit het maatregelenpakket 1 mogelijk maken voor zover deze binnen het Natura 2000-gebied worden uitgevoerd. Volgens provinciale staten is de effectiviteit van die maatregelen beoordeeld in de gebiedsanalyse en blijkt daaruit dat maatregelenpakket 1 ertoe dient om achteruitgang van de habitattypen te voorkomen. De ontgrondingswerkzaamheden maken in feite deel daarvan uit. De maatregelen uit maatregelenpakket 1 moeten volgens provinciale staten vóór mei 2022 zijn gerealiseerd om achteruitgang van de instandhoudingsdoelstellingen te voorkomen. Provinciale staten wijzen er verder op dat in het Natura 2000-gebied "Engbertsdijksvennen" de habitattypen actieve hoogvenen (H7110) en

aangetast hoogveen - waar natuurlijke regeneratie nog mogelijk is (H7120) - een zeer lage kritische depositiewaarde hebben voor stikstof. Deze depositiewaarde is 400 mol per ha per jaar, waarmee deze habitattypen in de klasse 'zeer gevoelig' vallen. Hiervoor is maatregelenpakket 2 voorhanden dat is gericht op het verlichten van eutrofiëring (het verminderen van voedselverrijking van water en uiteindelijk ook van de bodem) door stikstofdepositie gevolgd door afname van fauna/het groeien van andere fauna. Dit maatregelenpakket zal in de komende drie beheerplanperioden worden uitgevoerd, zolang de depositie hoger is dan 1100 mol per ha per jaar. Het gaat dan om het rooien van bos, het verwijderen van berken (opslag), het zeer kleinschalig maaien en plaggen van de droge heide en begrazing. Het rooien van bos is inmiddels al uitgevoerd in 2018 tot en met 2020. Maatregelenpakket 2 is er ook op gericht om de stikstofeffecten op droge heide - bestaande uit eutrofiëring met als gevolg vergrassing - teniet te doen. De hiervoor genoemde maatregelen uit de gebiedsanalyse zijn ook in het beheerplan opgenomen. De Afdeling verwijst hiervoor naar bijlage 1 bij de plantoelichting.

8.2. In de Nota van Antwoord, bijlage 10 bij het inpassingsplan, staat dat twee aspecten een rol spelen. Het gaat om het terugdringen van de negatieve effecten van stikstofdepositie op de natuur en het terugdringen van de stikstofdepositie zelf. Het eerste aspect is het doel van de maatregelen door het verbeteren van de fysieke en hydrologische omstandigheden. De met het inpassingsplan mogelijk gemaakte maatregelen verminderen de negatieve effecten van de stikstofdepositie. De kwaliteit van het natuurgebied verbetert door deze maatregelen, waardoor de natuur beter bestand is tegen de neerslag van stikstof in het gebied. In de Nota van Antwoord wordt verwezen naar het beheerplan, waarin is uitgewerkt hoe de maatregelen in onderlinge samenhang bijdragen aan het terugdringen van negatieve effecten van stikstofdepositie op de natuur.

8.3. Verweerders hebben bij de nadere stukken van 18 februari 2022 een notitie van 17 februari 2022 van de provincie en een notitie van Staatsbosbeheer van 14 februari 2022 overgelegd. In deze stukken wordt nader ingegaan op het nut en de noodzaak van de met het inpassingsplan mogelijk gemaakte maatregelen. In de notitie van 14 februari 2022 staat onder meer dat de enig bekende manier om stabiele hoge waterstanden te kunnen realiseren de bouw van dijken of dammen is. Ook staat in die notitie dat compartimenteren een veel gebruikte methode is voor vernatting. Verder staat in de notitie dat hoewel bij het compartimenteren gedurende enige jaren schade aan het habitatype H7120 kan ontstaan, dit een acceptabel risico is omdat het zeker is dat de maatregel nodig is om in een veel groter gebied de habitattypen te kunnen behouden, terwijl de schade maar enkele jaren duurt waarna de natuur dat zelf weer herstelt. De maatregel draagt volgens de notitie bovendien bij aan de doelen uitbreiding en kwaliteitsverbetering van de habitattypen H7110 en H7120.

In een door [appellant sub 1] en anderen overgelegd rapport van Witteveen + Bos van 8 april 2022 staat onder meer: "Wij achten de compartimentering voor de Engbertsdijksvenen ecologisch noodzakelijk om geschikte hydrologische randvoorwaarden voor herstel van hoogveen te realiseren." Op de zitting hebben [appellant sub 1] en anderen hierover toegelicht dat zij de noodzaak van het compartimenteren op zichzelf niet bestrijden, maar wel het nut en de noodzaak van de manier waarop de in het inpassingsplan voorziene compartimenteringsmaatregelen worden uitgevoerd.

Gelet op de notitie van 8 april 2022 en de toelichting daarop van [appellant sub 1] en anderen op de zitting staan het nut en de noodzaak van het compartimenteren niet meer ter discussie. Over het nut en de noodzaak van de manier waarop de in het inpassingsplan voorziene compartimenteringsmaatregelen worden uitgevoerd, overweegt de Afdeling het volgende. Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten toereikend



gemotiveerd dat de positieve effecten als gevolg van het inpassingsplan op de lange(re) termijn opwegen tegen de negatieve effecten op korte termijn. Daarbij betreft de Afdeling dat provinciale staten er terecht op hebben gewezen dat het compartimenteren met mogelijk negatieve effecten in een klein gedeelte van het Natura 2000-gebied is voorzien, terwijl de positieve effecten in een veel groter gebied zichtbaar worden. Met wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd, hebben zij het tegendeel niet voldoende bestreden om tot een ander oordeel te leiden.

8.4. Over de stikstofdepositie overweegt de Afdeling als volgt. Provinciale staten hebben in de Nota van Antwoord toegelicht, onder verwijzing naar het beheerplan, dat door de fysieke en hydrologische omstandigheden te verbeteren de negatieve effecten van de stikstofdepositie worden verminderd. Ook hebben provinciale staten toegelicht dat de kwaliteit van het natuurgebied verbetert door deze maatregelen, waardoor de natuur beter bestand is tegen de neerslag van stikstof in het gebied. [appellant sub 1] hebben geen rapport overgelegd waaruit volgt dat dit resultaat moet worden betwijfeld. Met de stelling dat niet duidelijk is waarom de voorgenomen maatregelen in het inpassingsplan daadwerkelijk de negatieve effecten van de stikstofdepositie zouden terugdringen, hebben [appellant sub 1] en anderen de conclusie niet voldoende bestreden. Wat betreft het terugdringen van de bronnen van de stikstofdepositie, overweegt de Afdeling dat dit een landelijke opgave is die geen onderdeel is van het voorliggende inpassingsplan.

8.5. Alles bij elkaar genomen hebben provinciale staten naar het oordeel van de Afdeling deugdelijk gemotiveerd dat het nut en de noodzaak van de interne maatregelen waarin het inpassingsplan voorziet, vaststaan. Dit betekent dat het inpassingsplan op dit punt niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt niet.

De rol van het beheerplan

9. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het vastgestelde beheerplan niet als vaststaand gegeven had mogen worden beschouwd bij de vaststelling van het inpassingsplan, omdat daaraan onvoldoende onderzoek ten grondslag lag, het een afweging van verschillende instandhoudingsdoelstellingen bevat en niet tegen alle onderdelen van het beheerplan rechtsmiddelen konden worden aangewend. Op grond van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus moet in het kader van het beroep tegen het inpassingsplan daarom volgens hen nog aan de orde kunnen worden gesteld of de in het beheerplan beschreven maatregelen, die ook mogelijk worden gemaakt in het inpassingsplan, doelmatig zijn.

9.1. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 1] en anderen in hun beroep tegen het inpassingsplan het nut en de noodzaak van de maatregelen, die in het inpassingsplan zijn overgenomen uit het beheerplan, ter discussie hebben kunnen stellen. De Afdeling heeft de beroepsgronden die daarop betrekking hebben hiervoor onder 8 tot en met 8.5 behandeld. Het betoog dat [appellant sub 1] en anderen dit niet hebben kunnen aanvoeren, wat dan in strijd zou zijn met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, slaagt dan ook niet.

Passende beoordeling

10. [appellant sub 1] en anderen betogen dat provinciale staten in strijd met de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wnb geen passende beoordeling hebben opgesteld. Volgens [appellant sub 1] en anderen is de uitzondering op die plicht, namelijk dat het hier gaat om een plan dat gaat over het beheer van een Natura 2000-gebied zelf, in dit geval niet van toepassing, omdat de met het inpassingsplan mogelijk gemaakte maatregelen niet uitsluitend zijn aan te merken als

beheer van het gebied. Daarbij wijzen zij erop dat het inpassingsplan voorziet in de aanleg van nieuwe kades en dammen en het dempen van bestaande sloten. Het inpassingsplan gaat volgens [appellant sub 1] en anderen daarom ook over de herinrichting van het gebied en het mogelijk maken van extensieve recreatie.

Voor de uitleg van wat onder 'beheer' moet worden verstaan, wijzen [appellant sub 1] en anderen op een Mededeling van de Europese Commissie van 21 november 2018 inzake het Beheer van Natura 2000-gebieden en de bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) (hierna: Mededeling van de EC) en een arrest van het Hof van Justitie van 4 maart 2010 (C-241/08), omdat in de Wnb en de Habitatrichtlijn dit begrip niet is gedefinieerd. Daaruit leiden zij af dat voor het mogelijk maken van extensieve recreatie niet kan worden volgehouden dat dat voldoet aan de eis dat het nodig is of direct verband houdt met het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. [appellant sub 1] en anderen achten daarbij van belang dat om deze extensieve recreatie mogelijk te maken meer grond wordt afgegraven dan strikt noodzakelijk is. Daarmee wordt meer herstellend hoogveen in gevaar gebracht. Dat leiden zij af uit de aanvraag om de ontgrondingenvergunning. Die vermeldt in bijlage 1 dat de breedte van de aan te leggen dammen (3 of 5 m) afhankelijk is van beheer dan wel recreatieve kansen. Recreatie is niet nodig en houdt geen verband met het beheer van het gebied, aldus [appellant sub 1] en anderen. Verder leiden [appellant sub 1] en anderen uit de Europese rechtspraak af dat het enkele feit dat het vergraven van grond en het aanleggen van kades in overeenstemming is met de instandhoudingsdoelstellingen, nog niet betekent dat daarmee is voldaan aan de eis dat deze maatregelen nodig zijn of direct verband houden met het beheer van het gebied.

Ook voeren [appellant sub 1] en anderen aan dat uit het beheerplan zelf kan worden afgeleid dat de in het inpassingsplan voorziene inrichtingsmaatregelen niet zijn aan te merken als 'beheer'. De onderhoudswerkzaamheden die zijn beschreven onder het kopje "Bos- en natuurbeheer" in bijlage VIII van het beheerplan zijn dat wel.

Tot slot voeren [appellant sub 1] en anderen aan dat in de plantoelichting staat dat significante negatieve effecten in de uitvoeringsfase van de maatregelen M8, M9a en M10 niet konden worden uitgesloten. Ook daarom kon een passende beoordeling niet ontbreken.

10.1. Volgens provinciale staten hoefde voor het inpassingsplan op grond van de Wnb geen passende beoordeling te worden gemaakt. Volgens provinciale staten is het inpassingsplan namelijk een plan dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied "Engbertsdijksvenen". Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat [appellant sub 1] en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat de met het inpassingsplan mogelijk gemaakte maatregelen niet nodig zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.

Op het punt van de verwijzing van [appellant sub 1] en anderen naar de Mededeling van de EC stellen provinciale staten zich op het standpunt dat uit paragraaf 3.4 volgt dat geen passende beoordeling hoeft te worden gemaakt, als de maatregelen nodig zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied. Dat is volgens provinciale staten het geval.

Over de verwijzing van [appellant sub 1] en anderen naar een arrest van het Hof merken provinciale staten op dat die vergelijking niet opgaat. Die zaak ging over het door Frankrijk systematisch vrijstellen van een toets aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn van allerlei bouw- en ontwikkelingswerkzaamheden, zoals zoutwinningen, die zijn voorzien in zogenoemde Natura 2000-overeenkomsten. Het bleek dat niet alle in de overeenkomst

genoemde werkzaamheden rechtstreeks waren verbonden met of noodzakelijk waren voor het beheer van het gebied. Volgens provinciale staten geldt dat wel voor de met het inpassingsplan mogelijk gemaakte maatregelen.

Op het punt van het aanleggen van kades stellen provinciale staten zich op het standpunt dat dit nodig is voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied. Dit is bedoeld om meer regenwater vast te houden in het natuurgebied en de lekverliezen door insnijding van interne sloten te voorkomen. Om die reden dienen waterhuishoudkundige maatregelen te worden uitgevoerd, zoals het compartimenteren (M8) en het herstellen van kades (M10).

Ook wijzen provinciale staten erop dat in het hiervoor geldende bestemmingsplan "Buitengebied, herziening 2005" van de gemeente Twenterand het plangebied de bestemming "Bos- en natuurgebied" had. Het plangebied was volgens provinciale staten ook toen al bestemd voor extensieve recreatie, daarbij wijzen ze op artikel 12.1, onder f, van de voorschriften van het bestemmingsplan. Het inpassingsplan maakt volgens provinciale staten niet meer mogelijk dan onder dat voorheen geldende planologische regime.

Volgens provinciale staten is het niet zo dat de met het inpassingsplan mogelijk gemaakte beheermaatregelen schadelijk zijn voor sommige instandhoudingsdoelstellingen. Provinciale staten wijzen er in dat kader op dat het aanwijzingsbesluit de bepaling kent dat de oppervlakte herstellende hoogvenen (H7120) mag afnemen ten behoeve van actieve hoogvenen, hoogveenlandschap (H7110A), omdat dit laatste habitattype landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert. Daarmee is het inpassingsplan volgens provinciale staten in overeenstemming.

Voor de met het inpassingsplan mogelijk gemaakte werkzaamheden, zoals het maaien met en zonder afvoer van gewas, het snoeien en het onderhoud van dammen en hekwerken, is volgens provinciale staten geen passende beoordeling nodig, omdat die maatregelen nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied.

10.2. In de toelichting op het inpassingsplan staat dat in het Natura 2000-gebied "Engbertsdijkswenen" twee kernopgaven bestaan.

Dat is als eerste het initiëren van hoogveenvorming. Dit houdt in:

a. Het op gang brengen of continueren van hoogveenvorming in Herstellende hoogvenen H7120 in kansrijke situaties, met het oog op ontwikkeling van Actieve hoogvenen (hoogveenlandschap) \*H7110\_A (waar nodig uitbreiding oppervlakte H7120).

b. Instandhouding van huidige relicten als bronpopulaties fauna. Herstel van grote veengebieden met voldoende rust onder andere voor de niet-broedvogel kraanvogel A127.

De tweede kernopgave bestaat uit overgangszones grote venen. Dit houdt in de ontwikkeling van overgangszones van actieve hoogvenen (hoogveenlandschap) \*H7110\_A incl. de zogenaamde 'lagzones' (met o.a. hoogveenbossen).

In de toelichting staat verder dat in het gebied Engbertsdijkswenen geen sprake is van een 'sense of urgency'. Dit betekent dat voor de korte termijn geen onherstelbare situatie wordt verwacht waardoor de kernopgave en hierbij behorende instandhoudingsdoelstellingen niet meer realiseerbaar zijn. Voor de genoemde kernopgaven geldt een wateropgave. Een wateropgave is toebedeeld wanneer de watercondities in meer of mindere mate niet op orde zijn. Ten behoeve van het behoud en verbeteren van de habitattypen 'Actieve hoogvenen' en 'Herstellende hoogvenen' en ten behoeve van het behoud van de kraanvogel geldt dat een verbetering van de watercondities noodzakelijk is, aldus de plantoelichting.

In paragraaf 3.5.1 van de plantoelichting staan de voorgenomen maatregelen vermeld die zijn bedoeld voor behoud en ontwikkeling van beschermde waarden waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen en die Staatsbosbeheer in de periode tot en met 2024 gaat uitvoeren. Dit zijn de maatregelen compartimenteren (M8), dempen interne ontwatering (M9a) en het herstellen van dammen en kades (M10).

10.3. In de Nota van Antwoord staat, als reactie op een ingediende zienswijze, dat de Habitatrichtlijn en de Wnb provinciale staten verplichten om instandhoudings- en passende maatregelen te treffen. In het beheerplan zijn deze maatregelen (M9a, M1, M12, M11 en M8) concreet benoemd. Ook de in het inpassingsplan genoemde inrichtingsmaatregelen vallen volgens provinciale staten onder die noemer, dit zijn namelijk uitwerkingen van de maatregelen in het beheerplan. De term 'beheer' uit artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb omvat alle maatregelen ten behoeve van het behalen van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied, zo staat in de Nota van Antwoord. De inrichtingsmaatregelen die in het inpassingsplan genoemd zijn, worden uitgevoerd om de instandhoudingsdoelen te behalen. Daarmee gaat het hier om een plan dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Daarmee geldt er geen verplichting om het plan passend te beoordelen, aldus provinciale staten.

10.4. Bij besluit van 10 september 2009 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het Natura 2000-gebied "Engbertsdijkswenen" als zodanig aangewezen. In het aanwijzingsbesluit zijn instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied vastgelegd. Dit gaat over de habitattypen H4030 (Droge heiden), H7110A (Actieve hoogvenen) en H7120 (Herstellende hoogvenen). Ook gaat het over de broedvogels A008 (geoorde fuut) en de niet-broedvogels A039b (Toendrarietgans) en A127 (kraanvogel).

10.5. Uit de gebiedsanalyse van 31 oktober 2017 die is vastgesteld door het college van gedeputeerde staten van Overijssel blijkt volgens provinciale staten dat er knelpunten zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen die over de hydrologie en atmosferische depositie gaan. Op het punt van de hydrologie is volgens provinciale staten van belang dat hoogveen zich ontwikkelt vanuit natte, maar basen- en (matig) voedselrijke omstandigheden. Op dit moment is het in het gebied volgens provinciale staten veel te droog.

Provinciale staten wijzen er verder op dat hoogveen basenrijk grondwater en oppervlaktewater nodig heeft. De stijghoogte van het grondwater in de zandondergrond moet zo hoog mogelijk zijn en zich boven de veenbasis te bevinden. Verder wordt de levende laag van het hoogveen gevoed door regenwater. Door veenvorming groeit het hoogveenlandschap langzaam maar zeker boven de omgeving uit, waardoor de invloed van regenwater steeds groter wordt.

In de gebiedsanalyse wordt geconcludeerd dat het voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen onontbeerlijk is om maatregelen in de waterhuishouding te nemen. Enerzijds moeten in het Natura 2000-gebied maatregelen worden getroffen zoals het verkrijgen van een hogere grondwaterspiegel door demping/verlaging van interne ontwateringsmiddelen. Ter bevordering van de kwaliteit wordt ingezet op plaggen en specifieke herstelmaatregelen (bijvoorbeeld het verwijderen van de strooisellaag).

10.6. In het beheerplan uit januari 2019 staat dat op basis van de best beschikbare wetenschappelijk kennis is beoordeeld dat de te treffen passende maatregelen geen negatieve effecten hebben op andere instandhoudingsdoelen in het gebied.

10.7. Op grond van artikel 3.1, aanhef en onder d, van de planregels zijn de voor natuur aangewezen gronden ook bestemd voor extensieve recreatie. Daaronder wordt op grond van artikel 1.15 verstaan: "recreatief gebruik van gronden zoals paardrijden, wandelen, fietsen, varen, zwemmen, vissen en daarmee gelijk te stellen activiteiten, dat geen specifiek beslag legt op de ruimte behoudens ruimtebeslag door voet-, fiets- en ruiterspaden alsmede rust- en picknickplaatsen met bijbehorend meubilair." De Afdeling stelt vast dat in het inpassingsplan daarmee is voorzien in extensieve recreatie en dat in het plan niet is uitgesloten dat meer recreatie mogelijk wordt gemaakt dan voorafgaand aan de vaststelling van het plan feitelijk aanwezig was en op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied, herziening 2005" was toegestaan. Op de zitting heeft Staatsbosbeheer bovendien toegelicht dat op dit moment aan de zuidoostzijde van het plangebied een fietspad ligt en dat daar ook een kade is voorzien. Als het bevoegd gezag bereid is het fietspad over die kade aan te leggen, dan moet die kade breder worden gemaakt voor dit fietspad. Het inpassingsplan staat gelet op de genoemde planregels niet aan zo'n ontwikkeling in de weg. Dat betekent dat het inpassingsplan niet in de weg staat aan uitbreiding van recreatieve activiteiten ten opzichte van wat voorafgaand aan de vaststelling van het plan feitelijk aanwezig is en onder het voorheen geldende bestemmingsplan mogelijk was. Het inpassingsplan maakt naar het oordeel van de Afdeling dan ook meer activiteiten mogelijk dan nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied. Recreatief gebruik heeft tenslotte geen betrekking op dat beheer. Daarom is de in artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb opgenomen uitzondering op de verplichting om een passende beoordeling te maken voor een plan niet van toepassing op dit inpassingsplan. Daarnaast maakt het plan meer mogelijk dan het feitelijk aanwezige, planologische legale gebruik voorafgaand aan de vaststelling van het inpassingsplan.

Het voorgaande betekent naar het oordeel van de Afdeling dat provinciale staten zich niet konden beroepen op de uitzonderingsmogelijkheden om een passende beoordeling te maken. Hierbij betreft de Afdeling dat die uitzonderingsmogelijkheden restrictief uitgelegd moeten worden. Dat leidt de Afdeling af uit de rechtspraak van het Hof van Justitie. Daarvoor wijst de Afdeling bij wijze van voorbeeld op het arrest van 7 november 2018, C-461/17, Holohan, en het arrest van 15 mei 2014, C-521/12, Briels. In dat geval brengen de artikelen 2.7, eerste lid, en 2.8, eerste lid, van de Wnb met zich dat het maken van een passende beoordeling van de gevolgen van het inpassingsplan voor het Natura 2000-gebied verplicht is als dat plan afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor dat gebied. Dit betekent dat provinciale staten op grond van objectieve gegevens hadden moeten onderzoeken of de ruimtelijke ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt, waaronder de mogelijkheden voor extensieve recreatie, significante gevolgen kunnen hebben voor het Natura 2000-gebied. Als significante gevolgen op voorhand niet kunnen worden uitgesloten, hadden provinciale staten een passende beoordeling moeten maken. De Afdeling stelt vast dat provinciale staten zo'n onderzoek naar de gevolgen van het inpassingsplan niet hebben verricht. Daarom kan ook niet worden beoordeeld of een passende beoordeling had moeten worden gemaakt op grond van de artikelen 2.7, eerste lid, en 2.8, eerste lid, van de Wnb. Dit betekent dat provinciale staten het inpassingsplan in strijd met artikel 3:2 van de Awb hebben vastgesteld.

Het betoog slaagt.

M.e.r.-plicht

11. [appellant sub 1] en anderen en [appellante sub 2] en anderen betogen dat ten onrechte geen milieueffectrapportage is opgesteld. Volgens [appellant sub 1] en anderen was dat op planniveau noodzakelijk.

Volgens [appellant sub 1] en anderen hadden provinciale staten een milieueffectrapportage moeten laten maken op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer, omdat voor het inpassingsplan een passende beoordeling vereist is, zoals omschreven in artikel 2.7 en 2.8 van de Wnb.

Ook wijzen [appellant sub 1] en anderen op onderdeel C 16.1 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.) Volgens [appellant sub 1] en anderen en de [appellante sub 2] en anderen stelt het inpassingsplan geen grenzen aan de te ontgronden terreinoppervlakte, maar maakt het plan ontgroning in het gehele plangebied (groter dan 25 hectare) mogelijk. Volgens [appellant sub 1] en anderen was ontgroning van het gebied niet ook al toegestaan op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied, herziening 2005". Dat plan bepaalde slechts dat het zonder aanlegvergunning in ieder geval verboden was werken uit te voeren voor zover die (onder andere) bestonden uit het ontginnen, verlagen, afgraven, ophogen of egaliseren van de bodem. Dat wil volgens [appellant sub 1] en anderen niet zeggen dat iedere ontgroning van elke omvang was toegestaan binnen de bestemming "Bos- en Natuurgebied". Een ontgroning was volgens hen alleen toegestaan met een aanlegvergunning indien die nog met de bestemmingsomschrijving van de bestemming "Natuur" viel te rijmen. Het inpassingsplan brengt hierin verandering omdat dat plan ook waterpartijen mogelijk maakt en het bestemmingsplan niet. Ook de [appellante sub 2] en anderen wijzen erop dat het inpassingsplan extra ontgroningen mogelijk maakt, omdat de gebruikelijke ontgrondingsmogelijkheid in een bestemmingsplan ten behoeve van een agrarische bestemming niet te vergelijken is met de maatregelen die in het inpassingsplan mogelijk worden gemaakt.

11.1. Provinciale staten wijzen erop dat volgens hen in het inpassingsplan ten opzichte van het geldende bestemmingsplan geen extra ontgroning mogelijk wordt gemaakt. In het geldende bestemmingsplan geldt een vergunningplicht voor ontgroningen, tenzij deze ontgroningen nodig zijn voor het normale onderhoud, gebruik en beheer. Deze regeling is volgens provinciale staten één op één overgenomen in het inpassingsplan. Aangezien er niks verandert in dit inpassingsplan ten opzichte van het geldende bestemmingsplan, is onderdeel C 16.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. volgens provinciale staten niet van toepassing.

Ook wijzen provinciale staten op een tabel, die onderdeel uitmaakt van de aanvraag om een ontgroningenvergunning, waarin staat dat in totaal 22,7 hectare wordt ontgrond. De drempelwaarden van het Besluit m.e.r. worden gelet daarop niet overschreden en het opstellen van een MER is ook daarom niet nodig, aldus provinciale staten.

11.2. Over de vraag of provinciale staten een milieueffectrapportage hadden moeten laten maken op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer, overweegt de Afdeling het volgende. Zoals de Afdeling hiervoor onder 10.7 heeft overwogen, kan niet worden vastgesteld of een passende beoordeling opgesteld had moeten worden, zoals bedoeld in artikel 2.7 en 2.8 van de Wnb, omdat geen onderzoek is gedaan naar de gevolgen van alle ruimtelijke ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt voor het Natura 2000-gebied. Dit betekent dat niet kan worden beoordeeld of provinciale staten op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer verplicht waren een milieueffectrapport te maken. Daarom zal de Afdeling hierna ingaan op de vraag of op grond van artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r. een plan-MER-plicht bestond. De vraag is of die maatregelen die in het inpassingsplan mogelijk worden gemaakt de drempelwaarden in de bijlage bij het Besluit m.e.r. overschrijden.

11.3. In de plantoelichting bij het inpassingsplan staat dat het afgraven van de afgekeurde

compartimentsdammen en het heropbouwen (en mogelijk verplaatsen) van deze dammen leidt tot aan- en afvoer van grond. De beoogde ontgrondingen beslaan volgens de plantoelichting een oppervlakte van ongeveer 23 hectare. In het voorheen geldende bestemmingsplan konden ontgrondingen met een omgevingsvergunning worden toegestaan. Een omgevingsvergunning staat niet in het Besluit m.e.r. genoemd. Voor deze vergunning gold dus geen m.e.r.-plicht, aldus de plantoelichting. In dit inpassingsplan zijn de regels van het bestemmingsplan voor ontgrondingen overgenomen. Hierdoor worden er geen 'extra ontgrondingen' mogelijk gemaakt. Voor dit inpassingsplan geldt daarom volgens de plantoelichting geen m.e.r.-plicht.

11.4. Op grond van onderdeel C, categorie 16.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. zijn als m.e.r.-plichtige activiteiten aangewezen: "De ontginning dan wel wijziging of uitbreiding van de ontginning van steengroeven of dagbouwminen, met inbegrip van de winning van oppervlakedelfstoffen uit de landbodem, anders dan bedoeld in categorie 16.2 of 16.4 van onderdeel C van deze bijlage." Activiteiten die daar zijn genoemd, zijn m.e.r.-plichtig "in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een terreinoppervlakte van meer dan 25 hectare".

Ingevolge onderdeel D, categorie 16.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r., zijn diezelfde activiteiten aangewezen als situaties waarin de procedure als bedoeld in de artikelen 7.16 tot en met 7.20 van de Wet milieubeheer van toepassing is, namelijk als de activiteit betrekking heeft op een terreinoppervlakte van 12,5 hectare of meer. In kolom 3 is het bestemmingsplan, en daarmee gelijkgesteld het provinciaal inpassingsplan, als bedoeld in de Wro, aangewezen. In kolom 4 is het besluit, bedoeld in artikel 3 van de Ontgrondingenwet aangewezen.

11.5. Naar het oordeel van de Afdeling is op gronden met de bestemming "Natuur" in het inpassingsplan winning van oppervlakedelfstoffen uit de landbodem mogelijk. Dit is tussen partijen ook niet in geschil. Tussen partijen is ook niet in geschil of sprake is van winning van oppervlakedelfstoffen maar in geschil is of de terreinoppervlakte, waar winning van oppervlakedelfstoffen uit de landbodem op grond van het inpassingsplan mag plaatsvinden, onder de 25 hectare blijft.

11.6. Over de referentiesituatie overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling stelt vast dat het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied, herziening 2005" geen ontgrondingen mogelijk maakte in het plangebied. Op grond van artikel 12.3.1, aanhef en onder b, van de planvoorschriften van dat bestemmingsplan was het verboden zonder of in afwijking van een aanlegvergunning de volgende werken uit te voeren: het ontginnen, verlagen, afgraven, ophogen of egaliseren van de bodem. Dit betekent dat ontgrondingen in het plangebied op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan alleen waren toegestaan na het verkrijgen van een (aanleg)omgevingsvergunning. Het inpassingsplan maakt wel ontgrondingen mogelijk, zonder dat daarvoor een (aanleg)omgevingsvergunning nodig is. Dit betekent, anders dan waarvan provinciale staten zijn uitgegaan, dat in het inpassingsplan ten opzichte van het geldende bestemmingsplan extra ontgrondingen mogelijk worden gemaakt.

11.7. Op grond van artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r. moet een m.e.r. voor plannen worden uitgevoerd bij de voorbereiding van plannen die zijn aangewezen in kolom 3 van onderdeel C of van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Dit geldt uitsluitend voor zover die aangewezen plannen een kader vormen voor een besluit dat is aangewezen in kolom 4 van de onderdelen C of D van de bijlage. Dit betekent dat deze plannen een kader moeten

vormen voor een m.e.r.-plichtig of een m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit en voor zover die plannen zelf niet zijn aangewezen in kolom 4 van onderdeel C of onderdeel D. Indien een activiteit is opgenomen in kolom 1 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. en die activiteit aan de gevallen of drempelwaarden uit kolom 2 voldoet, dan moet worden nagegaan voor welk besluit uit kolom 4 een m.e.r.-plicht (onderdeel C) of een m.e.r.-beoordelingsplicht (onderdeel D) geldt. Voor alle plannen uit kolom 3 die daaraan voorafgaan en die een kader vormen voor dat besluit, moet een plan-MER worden uitgevoerd.

11.8. Het provinciaal inpassingsplan is op grond van artikel 3.26, tweede lid, van de Wro een plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro waarvoor in relatie tot de ontgronding een plan-MER moet worden gemaakt als er sprake is van een activiteit als bedoeld in kolom 1 in samenhang bezien met kolom 2 van categorie C 16.1 of van een activiteit als bedoeld in kolom 1 samen bezien met kolom 2 van categorie D 16.1 en het inpassingsplan kaderstellend is voor het kolom 4-besluit.

Voor de beantwoording van de vraag welke terreinoppervlakte aan ontgrondingen het inpassingsplan mogelijk maakt, moet uitgegaan worden van de maximale planologische mogelijkheden. Naar het oordeel van de Afdeling zijn op de gronden met de bestemming "Natuur" in het hele plangebied ontgrondingen mogelijk. Als provinciale staten in het inpassingsplan een begrenzing aan de terreinoppervlakte aan ontgrondingen hadden willen aanbrengen, dan had dat in de planregels geregeld moeten worden. Voor zover provinciale staten hebben gesteld dat in de ontgrondingenvergunning wel een maximumoppervlakte is vastgelegd en dat doorwerkt naar het inpassingsplan, volgt de Afdeling dat niet. Dat het inpassingsplan en de ontgrondingenvergunning gecoördineerd zijn voorbereid betekent niet dat daarmee de in de ontgrondingenvergunning opgenomen maximumoppervlakte ook geldt voor de ontgrondingen in het plangebied van het inpassingsplan.

Naar het oordeel van de Afdeling is het voorliggende inpassingsplan een kaderstellend plan voor de verleende ontgrondingenvergunning. De ontgrondingen waarvoor een ontgrondingenvergunning als bedoeld in artikel 3 van de Ontgrondingenwet is verleend, worden planologisch mogelijk gemaakt in het inpassingsplan. Het voorgaande betekent dat het inpassingsplan kaderstellend is voor een besluit dat in kolom 4 is genoemd. In dat geval is categorie D 16.1 van toepassing. Dit betekent dat een drempelwaarde geldt voor het inpassingsplan van 12,5 hectare en niet, waarvan partijen uitgaan, van 25 hectare.

Tussen partijen is niet in geschil dat met het inpassingsplan meer dan 12,5 hectare ontgrondingen mogelijk worden gemaakt. Hiermee wordt de in categorie D 16.1 opgenomen drempelwaarde voor het maken van een milieueffectrapportage overschreden.

11.9. Gelet op het voorgaande bestaat naar het oordeel van de Afdeling op grond van artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r. een plan-MER-plicht. Omdat provinciale staten geen MER hebben opgesteld voor het inpassingsplan, is het inpassingsplan naar het oordeel van de Afdeling in strijd met artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer, vastgesteld.

Het betoog slaagt.

12. Met het oog op een zo finaal mogelijke geschilbeslechting en de vervolgbesluitvorming ziet de Afdeling aanleiding om ook op de overige beroepsgronden tegen het inpassingsplan in te gaan.



## Plangrens

13. [appellante sub 2] en anderen betogen dat het inpassingsplan ten onrechte alleen betrekking heeft op interne maatregelen en niet ook op externe maatregelen, waarvoor een ander plan wordt opgesteld, zodat de effecten daarvan nu niet in samenhang kunnen worden beoordeeld. Volgens [appellante sub 2] en anderen wordt een salamitactiek toegepast, waarbij de effecten van ieder plan afzonderlijk worden beoordeeld. Het inpassingsplan waarin is voorzien in interne maatregelen had volgens hen tegelijk met een inpassingsplan voor externe maatregelen moeten worden vastgesteld.

13.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat aan bestuursorganen die ruimtelijke plannen vaststellen beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzingen van het ruimtelijke plan. Die vrijheid wordt volgens hen begrensd door de goede ruimtelijke ordening. Provinciale staten zijn van mening dat wat [appellante sub 2] en anderen aanvoeren niet tot het oordeel moet leiden dat provinciale staten over die grenzen zijn heen gegaan. Daarbij is volgens provinciale staten van belang dat het in het bestreden besluit gaat om maatregelen in het Natura 2000-gebied. Het nog vast te stellen provinciaal inpassingsplan gaat over maatregelen buiten het Natura 2000-gebied. In geografisch opzicht is er daarom geen samenhang. Ook qua type maatregelen is er geen samenhang. Zoals ook blijkt uit de Nota van Antwoord zijn de maatregelen in het inpassingsplan erop gericht regenwater in het Natura 2000-gebied vast te houden. De maatregelen buiten het Natura 2000-gebied zijn gericht op het verhogen van het grondwater. Daarvoor moet dus nog een provinciaal inpassingsplan worden vastgesteld. In de Nota van Antwoord staat ook dat de maatregelen beschreven staan in het beheerplan, wat als uitgangspunt geldt voor dit inpassingsplan. Ook staat daarin dat een goede afstemming wordt gezocht tussen de verschillende werkgroepen om beide inrichtingsplannen en daarmee de te nemen maatregelen versterkend op elkaar te laten zijn. Daarnaast worden er vele gesprekken met betrokkenen gevoerd en wordt er door deze gesprekken rekening gehouden met de omliggende omgeving, aldus provinciale staten.

13.2. Aan provinciale staten komt beleidsruimte toe bij het bepalen van de begrenzingen van een inpassingsplan. Deze ruimte is echter niet zo groot dat provinciale staten een begrenzing kunnen vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Gelet op wat [appellante sub 2] en anderen aangevoerd hebben, is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten zich op het standpunt hebben mogen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing een goede ruimtelijke ordening dient. Zij betreft daarbij dat het inpassingsplan voorziet in maatregelen in een Natura 2000-gebied, terwijl de externe maatregelen, waar [appellante sub 2] en anderen op doelen, gaan over gronden buiten dat Natura 2000-gebied. Provinciale staten hebben naar het oordeel van de Afdeling daarom voldoende onderbouwd dat er in geografisch opzicht niet zo'n samenhang is tussen de te treffen interne maatregelen en externe maatregelen dat ze niet voor de gekozen plangrens hebben kunnen kiezen. Verder is van belang dat bij de interne maatregelen enerzijds en de externe maatregelen anderzijds sprake is van een ander soort maatregelen. Zoals onder meer blijkt uit de Nota van Antwoord bij het inpassingsplan zijn de maatregelen die opgenomen zijn in het inpassingsplan erop gericht regenwater in het Natura 2000-gebied vast te houden, terwijl de externe maatregelen gaan over het verhogen van het grondwater.

Het betoog slaagt niet.

## Rechtszekerheid

14. [appellante sub 2] en anderen betogen dat artikel 3.3.3, onder b, van de planregels onvoldoende rechtszekerheid biedt aan omwonenden en agrarische ondernemers en

bovendien niet handhaafbaar is. Op grond van die bepaling gelden de uitzonderingen die zijn genoemd in artikel 3.3.3, onder a, op de vergunningplicht van artikel 3.3.1 van de planregels niet voor werkzaamheden die kunnen leiden tot nadelige effecten op gronden buiten de Natura 2000-begrenzing. Volgens [appellante sub 2] en anderen zal Staatsbosbeheer zich bij de uitvoering van de werkzaamheden op het standpunt stellen dat het onderhoudswerkzaamheden zijn die geen nadelige effecten hebben.

14.1. Provinciale staten wijzen er in het verweerschrift en de Nota van Antwoord op dat het op basis van het nu geldende bestemmingsplan mogelijk is om vergunningvrij maatregelen te treffen ten behoeve van het beheer en onderhoud van het plangebied en dat deze regeling in het ontwerp van het inpassingsplan is overgenomen. Naar aanleiding van onder meer de zienswijze van [appellante sub 2] en anderen hebben provinciale staten besloten de regeling in het inpassingsplan in hun voordeel aan te passen. Indien nadelige effecten kunnen optreden op gronden buiten het Natura 2000-gebied, waaronder de gronden van [appellante sub 2] en anderen, geldt er een (aanleg)vergunningplicht. Hiermee ontstaat volgens provinciale staten een extra toetsingskader.

14.2. In wat [appellante sub 2] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 3.3.3 van de planregels zo onduidelijk is dat deze bepaling in strijd is met de rechtszekerheid of niet handhaafbaar zou zijn. Daarbij betreft de Afdeling dat het niet aan Staatsbosbeheer, maar aan het bevoegd gezag is om te beoordelen of werkzaamheden in het plangebied wel of niet vergunningplichtig zijn, omdat deze onderhoudswerkzaamheden kunnen leiden tot nadelige effecten op gronden buiten de Natura 2000-begrenzing. Indien omwonenden of agrarische ondernemers menen dat werkzaamheden ten onrechte zonder vergunning worden uitgevoerd, ligt het op hun weg om op grond van dit artikel een handhavingverzoek bij het bevoegd gezag in te dienen.

Het betoog slaagt niet.

#### Waterveiligheid

15. [appellant sub 1] en anderen betogen dat in het inpassingsplan ten onrechte geen aandacht is geschonken aan waterveiligheid. Het plan voorziet in de aanleg van grote compartimenten waarin water wordt vastgehouden boven het maaiveld. Als een nieuwe kade scheurt, kan dat een gevaarlijke situatie opleveren voor omwonenden van het plangebied en brengt dit veel schade mee. De eisen die aan de buitenste kades gesteld worden door het waterschap, hadden volgens [appellant sub 1] en anderen in het inpassingsplan vastgelegd moeten worden met een voorwaardelijke verplichting.

15.1. In de toelichting op het inpassingsplan staat dat het in dit inpassingsplan mogelijk gemaakt wordt om de watergangen in het plangebied te dempen en werkzaamheden voor het herstellen en aanleggen van kades uit te voeren. Een watervergunning is noodzakelijk als er gewerkt wordt binnen de beschermingszone van de keursloten en/of er een verandering wordt aangebracht op de uitstroom naar het externe watersysteem. Het aanleggen van de kades zal pas effect hebben op de uitstroom wanneer het waterpeil in de compartimenten wordt aangepast; de zogeheten kunstwerken in de vorm van stuwen worden dan ingesteld op het gewenste waterpeil. Zolang de watervergunning nog niet is verleend, blijven deze stuwen op het huidige niveau ingesteld en zal er logischerwijs geen wijziging op de uitstroom plaatsvinden. In de plantoelichting wordt verwezen naar de bijlagen 6 en 7. Deze bijlagen gaan over de onderbouwing van de hydrologische effecten van maatregelen in Engbertsdijkswenen op de omgeving. Het waterschap Vechtstromen heeft al te kennen gegeven dat de buitenste kades, die de begrenzing vormen tussen natuur en omgeving, op

de legger van het waterschap zullen komen te staan. In verband met waterveiligheid worden er eisen gesteld aan de maatvoering van de "buitenste" kades. Deze eis van het waterschap kan betekenen dat de hoogte en het talud van de buitenste kades uit het Voorlopig Ontwerp van de maatregelen moeten worden aangepast. De definitieve maatvoering van de buitenste kades zal worden opgenomen in een vergunning in het kader van de Waterwet. Deze vergunning zal te zijner tijd ook ter inzage worden gelegd.

15.2. Gelet op wat er in de plantoelichting staat, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten bij de voorbereiding van het inpassingsplan het belang van waterveiligheid niet hebben betrokken. Ook ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de eisen die aan de buitenste kades worden gesteld in het inpassingsplan opgenomen hadden moeten worden, al dan niet in de vorm van een voorwaardelijke verplichting. Daarbij betreft de Afdeling dat in de plantoelichting staat dat in verband met waterveiligheid eisen worden gesteld aan de maatvoering van de "buitenste" kades en dat die eisen zullen worden opgenomen in een op grond van de Waterwet te verlenen vergunning. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten de waterveiligheid voldoende verzekerd en bestond naar het oordeel van de Afdeling voor provinciale staten niet de verplichting om de eisen die het waterschap stelt aan de kades, op te nemen in het inpassingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Eigendom

16. [appellante sub 2] en anderen betogen dat het inpassingsplan niet uitvoerbaar is, omdat niet alle percelen waarover het plan gaat volledig in eigendom zijn bij Staatsbosbeheer. Dit staat volgens hen ten onrechte wel zo in de toelichting bij het plan. Daarbij wijzen zij op de Nota van Antwoord. De stelling in de Nota van Antwoord dat bij de uitvoering van de maatregelen bekeken zal worden of deze uitgevoerd kunnen worden op de percelen waarvan Staatsbosbeheer wel volledig eigenaar is en als dat niet zo is, dat dan de eigenaren worden aangeschreven en betrokken, achten de [appellante sub 2] en anderen onvoldoende om aan te nemen dat het plan uitvoerbaar is.

16.1. Provinciale staten wijzen erop dat Staatsbosbeheer het recht van eigendom van vijf percelen voor een beperkt deel moet delen met andere eigenaren. Over de opmerkingen in de Nota van Antwoord merken provinciale staten op dat Staatsbosbeheer eerst zal proberen om medewerking te verkrijgen van de eigenaren voor het realiseren van de maatregelen. Indien deze medewerking niet wordt verkregen, dan kan het college van gedeputeerde staten op grond van artikel 2.6 van de Wnb de eigenaren dwingen om de maatregelen te gedogen, aldus provinciale staten.

16.2. In de plantoelichting staat dat de maatregelen die door dit inpassingsplan mogelijk worden gemaakt, uitgevoerd worden door Staatsbosbeheer en ook plaatsvinden op gronden van Staatsbosbeheer. Er is daarom volgens de plantoelichting geen grondverwerving nodig om de maatregelen uit te kunnen voeren.

16.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bestaat voor het oordeel van de bestuursrechter dat een privaatrechtelijke belemmering aan de vaststelling van een bestemmingsplan in de weg staat, alleen aanleiding wanneer deze een evident karakter heeft. De burgerlijke rechter is namelijk de eerst aangewezen om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit, waarbij de bewijslast wordt beheerst door de in die procedure geldende regels. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 30 januari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BY9957](#).

De Afdeling is van oordeel dat provinciale staten zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat er geen zo duidelijke privaatrechtelijke belemmering is dat uitvoering van het plan niet mogelijk is. Daarover overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling stelt vast dat in de Nota van Antwoord staat dat provinciale staten bekend zijn met de omstandigheid dat niet alle kadastrale percelen (volledig) in eigendom zijn bij Staatsbosbeheer. In de Nota van Antwoord en in het verweerschrift hebben provinciale staten toegelicht dat bij de uitvoering van de maatregelen behorende bij het inpassingsplan bekeken zal worden of deze uitgevoerd kunnen worden op percelen waarvan Staatsbosbeheer wel volledig eigenaar is. Wanneer deze maatregelen op gronden uitgevoerd worden waar niet het (volledige) eigendom bij Staatsbosbeheer ligt, zullen deze eigenaren volgens provinciale staten ook voor die tijd worden aangeschreven en erbij worden betrokken. De Afdeling ziet, gelet op die motivering, geen grond voor het oordeel dat het plan op voorhand niet uitvoerbaar is. Nog daargelaten dat de Afdeling niet is gebleken dat deze eigenaren op voorhand geen toestemming geven voor het uitvoeren van de met het plan mogelijk gemaakte maatregelen op hun percelen. Daarbij betreft de Afdeling dat in artikel 2.6, derde lid, van de Wnb een plicht is opgenomen voor de eigenaren van de percelen om het verrichten van handelingen als bedoeld in het eerste en tweede lid van dat artikel te gedogen. Daaronder wordt onder meer begrepen het (laten) verrichten van feitelijke handelingen, indien dat nodig is gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied. Dat soort handelingen worden met het inpassingsplan mogelijk gemaakt.

Het betoog slaagt niet.

#### Ontgrondingenvergunning

##### Koppeling tussen het inpassingsplan en de ontgrondingenvergunning

17. Het inpassingsplan is gecoördineerd voorbereid met de ontgrondingenvergunning. Hoewel het inpassingsplan de planologische basis vormt voor de ontgrondingenvergunning en dit inpassingsplan gelet op wat hiervoor is overwogen niet in stand kan blijven, behandelt de Afdeling hierna met het oog op finale geschilbeslechting en de eventuele vervolgbesluitvorming wel de meeste beroepsgronden die tegen de ontgrondingenvergunning naar voren zijn gebracht.

##### Oppervlakte

18. [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd dat in het kader van de verleende ontgrondingenvergunning ten onrechte geen passende beoordeling en MER zijn opgesteld. Op de zitting hebben [appellant sub 1] en anderen echter erkend dat in het kader van de verleende ontgrondingenvergunning geen passende beoordeling en ook geen MER opgesteld hoefde te worden, maar dat een m.e.r.-beoordeling volstaat als door middel van een inzichtelijke berekening komt vast te staan dat de ontgrondingen onder een oppervlakte van 25 hectare blijven. Volgens [appellant sub 1] en anderen is echter niet duidelijk welke gronden precies worden ontgrond. De dwarsprofieltekeningen die bij de verleende ontgrondingenvergunning zijn gevoegd, zijn volgens [appellant sub 1] en anderen onduidelijk en ook is onduidelijk hoe de oppervlakte van de ontgrondingen is berekend. Dat niet alle dwarsprofielen bij de verleende ontgrondingenvergunning zijn gevoegd, is volgens [appellant sub 1] en anderen in strijd met de rechtszekerheid. Ook is hierdoor volgens [appellant sub 1] en anderen in strijd gehandeld met artikel 4 van het Verdrag van Aarhus omdat hun milieu-informatie is onthouden.

18.1. Bij de aanvraag om de ontgrondingenvergunning zijn ook de principeprofielen gevoegd

van de ontgronding. Dit zijn de zogenoemde dwarsprofielen. Onder de dwarsprofielen staan de verschillende afstanden en hoogtes van de profielen. Deze afstanden en hoogtes geven samen met de legenda weer wat wordt ontgraven en hoe de kades opnieuw worden opgebouwd. Het college van gedeputeerde staten verleent de vergunning op basis van principeprofielen, omdat uiteindelijk bij de uitvoering van het werk de situatie van de bodem in 'het veld' leidend is. Een aanvrager zal daarbij volgens het college van gedeputeerde staten uitgaan van een worstcasescenario, omdat hij niet dieper mag graven of een groter oppervlak mag ontgraven dan is aangevraagd en vergund. Met het enkel vermenigvuldigen van de lengte en de breedte, zoals genoemd in de principeprofielen, kan de te ontgronden oppervlakte volgens het college van gedeputeerde staten niet worden berekend. Alleen al vanwege het feit dat het traject van de kades in breedte varieert, aldus het college van gedeputeerde staten. In dit geval heeft RoyalHaskoningDHV de maatvoering uit de ontwerptekeningen van het gehele traject ingevoerd in de softwareapplicatie CivilSD en zijn de te ontgronden oppervlaktes berekend. De resultaten van deze berekening zijn in bijlage 1 bij de aanvraag gevoegd. In het rapport is vastgesteld dat de omvang van de ontgrondingen op 22,77 hectare uitkomt. Naar dit rapport is in de "Aanmeldingsnotitie m.e.r.-beoordeling Engbertsdijksvenen, Ontgrondingen Natura 2000-gebied" van Antea Group van 28 januari 2020 verwezen. Het college van gedeputeerde staten heeft geen aanleiding gezien om te twijfelen aan de uitkomsten van deze berekeningen. Anders dan appellanten menen, is er volgens het college van gedeputeerde staten geen rechtsonzekere situatie ontstaan als gevolg van voorschrift 1.7 van de ontgrondingenvergunning. Daarbij wijst het college van gedeputeerde staten erop dat in voorschrift 1.7 onder 1 van de ontgrondingenvergunning is bepaald dat de ontgrondingswerkzaamheden moeten worden uitgevoerd in overeenstemming met de bij de aanvraag overgelegde tekeningen en dwarsprofielen. Het college van gedeputeerde staten heeft een selectie van de in totaal 123 dwarsprofielen overgelegd. Alle profielen liggen wat betreft de afmetingen binnen de geselecteerde profielen; deze geven een indicatief beeld van de profielen. Volgens het college van gedeputeerde staten kan op aanvraag de rapportage met alle profielen ter beschikking worden gesteld. Het college van gedeputeerde staten vergunt vaker op basis van principeprofielen. Zeker bij dit soort grote natuurontwikkelingsprojecten. Op grond van de bij de aanvraag gevoegde informatie was voor het college van gedeputeerde staten voldoende duidelijk hoe de werkzaamheden zouden worden uitgevoerd.

18.2. In onderdeel C, categorie 16.1, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is onder meer als activiteit aangewezen de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem in het geval de activiteit betrekking heeft op een terreinoppervlakte van meer dan 25 hectare. In kolom 4 is als m.e.r.-plichtig besluit aangewezen een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Ontgrondingenwet.

In onderdeel D, categorie 16.1, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is onder meer als activiteit aangewezen de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem als de activiteit betrekking heeft op een terreinoppervlakte van 12,5 hectare of meer. In kolom 4 is als m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit aangewezen een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Ontgrondingenwet. Vergelijk overweging 11.4 hierboven waar dit al aan de orde kwam.

18.3. Op het punt dat [appellant sub 1] en anderen betogen dat onduidelijk is op welke gronden ontgrond mag worden op basis van de ontgrondingsvergunning, overweegt de Afdeling het volgende.

In voorschrift 1.4 van de ontgrondingenvergunning staat dat de ontgrondingswerkzaamheden moeten worden uitgevoerd conform de aanvraag. In voorschrift 1.7, eerste lid, staat dat de ontgrondingswerkzaamheden moeten worden uitgevoerd conform de bij de aanvraag

ingediende tekening "Kades aanleggen en kadastrale percelen, Engbertsdijksvenen" van 6 april 2020 en de vier tekeningen met dwarsprofielen, "PAS-Natura2000 Engbertsdijksvenen, Voorontwerp Kade M2, Kade G, Kade P en Kade U" van 2 september 2020. Uit de tekening "Kades aanleggen en kadastrale percelen" blijkt naar het oordeel van de Afdeling duidelijk op welke percelen de ontgrondingsvergunning betrekking heeft. Daarop is ook aangeduid waar kades worden aangelegd met een kruinbreedte van 3 meter (blauw), waar kades worden aangelegd met een kruinbreedte van 5 meter (groen) en waar bestaande kades liggen die buiten dit project vallen (rood). Het betoog slaagt niet.

18.4. Over het betoog dat onduidelijk is tot welke oppervlakte op grond van de ontgrondingsvergunning mag worden ontgrond, overweegt de Afdeling als volgt.

In de ontgrondingsvergunning staat dat de oppervlakte van het terrein waar de ontgrondingen plaatsvinden ongeveer 23 hectare is. Dit staat ook in de aanvraag. Bovendien blijkt dit uit een tabel die onderdeel uitmaakt van de aanvraag. In die tabel staat dat de oppervlakte van de ontgrondingen in totaal 227.703 m<sup>2</sup> (22,77 hectare) is. Uit een rapport van RoyalHaskoning DHV van 14 januari 2020 kan de oppervlakte ook worden afgeleid en daarnaast volgt het uit de in voorschrift 1.7, eerste lid, van de ontgrondingsvergunning bedoelde vier tekeningen met dwarsprofielen. In voorschrift 1.4 en 1.7 van de ontgrondingsvergunning is voorgeschreven dat de ontgrondingswerkzaamheden moeten worden uitgevoerd conform de aanvraag. Gelet op deze bepalingen, in samenhang met de aanvraag en de daarbij behorende tekeningen en berekeningen, is naar het oordeel van de Afdeling in de ontgrondingsvergunning duidelijk bepaald dat ontgrondingen mogen plaatsvinden op een oppervlakte van in totaal 22,77 hectare. Het betoog slaagt niet.

Op grond van artikel 7.2, vierde lid, van de Wet milieubeheer en artikel 2, vierde lid, van het Besluit m.e.r., in samenhang met de bijlage bij het Besluit m.e.r., moest voor de ontgrondingsvergunning een m.e.r.-beoordeling worden gemaakt, wat ook is gebeurd.

18.5. Op het punt dat [appellant sub 1] en anderen aanvoeren dat in plaats van een selectie van vier tekeningen met dwarsprofielen alle dwarsprofielen bij de aanvraag gevoegd hadden moeten worden omwille van de rechtszekerheid, overweegt de Afdeling het volgende. Omdat [appellant sub 1] en anderen aanvoeren dat alle dwarsprofielen kenbaar hadden moeten zijn, moet worden beantwoord of dit stukken zijn die betrekking hebben op het ontwerpbesluit die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, als bedoeld in artikel 3:11, eerste lid, van de Awb. Die vraag beantwoordt de Afdeling ontkennend.

In bijlage 1 bij de verleende ontgrondingsvergunning wordt toegelicht dat een selectie van de dwarsprofielen aan de aanvraag ten grondslag is gelegd. Alle andere profielen liggen qua afmeting binnen de geselecteerde profielen; de in de selectie opgenomen dwarsprofielen geven een indicatief beeld van de profielen. Naar het oordeel van de Afdeling zijn daarom niet alle profielen nodig om te kunnen beoordelen welke gronden worden ontgrond en tot welke oppervlakte. Daarbij betreft de Afdeling wat is overwogen onder 18.3 en 18.4 en ook dat het college van gedeputeerde staten heeft toegelicht dat door de enkele vermenigvuldiging van de afmetingen in de dwarsprofielen niet kan worden berekend wat het totaal te ontgronden oppervlak is, alleen al doordat het traject van de kades in breedte varieert. De getallen bij de dwarsprofieltekeningen zijn volgens het college van gedeputeerde staten niet bedoeld om berekeningen mee uit te voeren, maar om een indicatie te geven van de breedte en dieptes van de ontgravingen en de opbouw van de nieuwe kades. De Afdeling acht die uitleg niet onbegrijpelijk. De dwarsprofielen van alle kades vallen ook binnen de bandbreedte van de vier tekeningen die bij de (ontwerp)vergunning zijn gevoegd. Naar het oordeel van de Afdeling

leidt het niet bij de vergunning voegen van alle dwarsprofieltekeningen niet tot rechtsonzekerheid.

18.6. De Afdeling ziet, in het licht van wat is aangevoerd, voorts geen aanleiding voor het oordeel dat het niet ter inzage leggen van alle dwarsprofielen in strijd is met artikel 4 van het Verdrag van Aarhus. Daarbij betreft de Afdeling dat de vraag of de niet ter inzage gelegde dwarsprofieltekeningen als milieu-informatie zijn te kwalificeren en op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) of nu de Wet open overheid (Woo) op verzoek openbaar gemaakt moeten worden een andere vraag is dan de vraag of het stukken zijn die op grond van artikel 3:11, eerste lid, van de Awb met het ontwerpbesluit ter inzage gelegd hadden moeten worden. Nog daargelaten dat [appellant sub 1] en anderen niet hebben gesteld dat op grond van de Wob of de Woo een verzoek om openbaarmaking is gedaan, ligt zo'n verzoek in de voorliggende procedure in ieder geval niet ter beoordeling voor.

Het betoog slaagt niet.

Overigens heeft het college van gedeputeerde staten op de zitting wel toegezegd alle dwarsprofielen alsnog te zullen verstrekken aan [appellant sub 1] en anderen.

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

19. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de m.e.r.-beoordeling die aan de verleende ontgrondingenvergunning ten grondslag ligt niet deugdelijk is. Belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen volgens hen niet worden uitgesloten. Volgens [appellant sub 1] en anderen heeft het college van gedeputeerde staten dan ook ten onrechte op 25 maart 2020 besloten dat geen MER nodig is.

19.1. Hiervoor onder 11.9 heeft de Afdeling geoordeeld dat voor het inpassingsplan een MER opgesteld had moeten worden. Voor de ontgrondingsvergunning moest een m.e.r.-beoordeling gemaakt worden, zoals is vastgesteld onder 18.4. De Afdeling kan in deze uitspraak niet aan de hand van de beroepsgronden de deugdelijkheid van die m.e.r.-beoordeling toetsen, omdat zij daarmee vooruit zou kunnen lopen op het nog op te stellen MER. De Afdeling ziet dus aanleiding om de beroepsgronden van [appellant sub 1] en anderen over de inhoud van de m.e.r.-beoordeling buiten bespreking te laten.

#### Beroepsgronden tegen inpassingsplan en ontgrondingenvergunning

##### Vernatting

20. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de met het inpassingsplan mogelijk gemaakte maatregelen tot onaanvaardbare vernatting leiden van de omliggende landbouwgronden. Dit heeft volgens hen grote gevolgen voor de omliggende agrarische bedrijven. Volgens [appellant sub 1] en anderen is het onderzoek "Effectbepaling hydrologische maatregelen" van mei 2020 van Staatsbosbeheer, dat als bijlage 6 bij de toelichting op het inpassingsplan gevoegd is, niet deugdelijk. De daarin gehanteerde methodes zijn niet bruikbaar volgens hen. Daarbij wijzen [appellant sub 1] en anderen op conclusies in een advies van ingenieursbureau Witteveen + Bos. Daarin staat onder meer dat geen gebruik is gemaakt van objectieve statistische kalibratiecriteria voor het verschil tussen berekende en gemeten grondwaterstanden. Er is volgens het advies ook geen validatie gedaan op een onafhankelijke dataset. Door deze werkwijze is de voorspellende waarde van het model niet objectief in te schatten. Het blijft een kwalitatief, niet-objectief expertoordeel van de begeleidingscommissie, waarin vertegenwoordigers zitten van partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de hydrologische herstelmaatregelen en die er dus belang bij hebben het model goed te keuren, aldus het advies van Witteveen + Bos, waar [appellant

sub 1] en anderen naar verwijzen.

De [appellante sub 2] en anderen betogen dat in het kader van de verleende ontgrondingenvergunning onvoldoende is onderzocht of er een hydrologisch effect bestaat op omliggende gronden. Het hydrologisch onderzoek, dat als bijlage bij de ontgrondingenvergunning is gevoegd, is daarvoor volgens hen onvoldoende. Daarbij wijzen de [appellante sub 2] en anderen ook op een onderzoek van Aequator. Zij vrezen als gevolg van de ontgrondingen voor vernatting die van invloed is op de opbrengst van hun oogst, waaronder aardappelen, omdat deze gewassen zeer gevoelig zijn voor natte en droge omstandigheden.

20.1. In het verweerschrift over het beroep van [appellant sub 1] en anderen wijzen provinciale staten erop dat op 2 december 2020 een oplegnotitie is verschenen van Tauw, waarin een toelichting is gegeven op het grondwatermodel. Bij het beroep van de [appellante sub 2] en anderen wijst het college van gedeputeerde staten erop dat in het door hen genoemde rapport van Aequator onderzoek is gedaan naar de bodemopbouw van de landbouwkundige percelen buiten het Natura 2000-gebied en dat dit onderzoek tot doel had om de nulsituatie in het gebied vast te leggen. Dit gaat volgens het college van gedeputeerde staten niet over de gevolgen van de ontgrondingenvergunning.

20.2. In de plantoelichting staat dat het oppervlaktewatersysteem van de Engbertsdijksvenen vrijwel separaat functioneert van het oppervlaktewatersysteem van de omgeving van dat Natura 2000-gebied. In het gebied wordt regenwater vastgehouden door de aanwezigheid van interne kades. Er wordt geen extern oppervlaktewater aangevoerd. Wel kan er in natte situaties op een aantal locaties afvoer uit het natuurgebied naar het omliggende (legger)watersysteem plaatsvinden. In het plangebied is een laag beschermd hoogveen aanwezig. Voor hoogveen geldt dat verdroging van het gebied door wegzijging van water vanuit het veen naar de omgeving een risico is. Op dit moment is er sprake van wegzijging uit het gebied. De wegzijging dient maximaal 40 tot 50 mm per jaar te zijn, en dat kan enkel in stand gehouden worden als het neerslagoverschot niet eenvoudig via de ondergrond of zijdelings wegstroomt. Daarvan is nu geen sprake.

In de huidige situatie is het veengebied van het Natura 2000-gebied "Engbertsdijksvenen" 'lek'. In het veengebied liggen oude greppels en diepe wijken (sloten) die door de veenlaag heen gegraven zijn en water verliezen naar de zandondergrond. Dit gebeurt daarnaast ook door drainage van de omliggende landbouwgronden waardoor het grondwater onder de veenbasis is komen te liggen, met als gevolg dat de wegzijging verder toeneemt. Daardoor wordt het gebied in de huidige situatie in meer of mindere mate met verdroging geconfronteerd. Hiernaast is de interne compartimentering van het gebied niet goed op orde, doordat sommige kades water doorlaten of onvoldoende stabiel zijn. Daarnaast worden binnen de huidige structuur van compartimenten de mogelijkheden om water vast te houden in het gebied niet optimaal benut omdat water vanuit de hoogveenkern uit het gebied via de voormalige Engbertsdijksleiding aan de westzijde ter hoogte van de Engbertsdijk wordt afgevoerd. Hierdoor zijn de omstandigheden niet optimaal om regenwater vast te houden en zo verdroging tegen te gaan.

In de plantoelichting staat verder dat door het dempen van de greppels en wijken, het regenwater langer wordt vastgehouden en dat daardoor minder water wegzijgt. Hierdoor treedt er ter plaatse van de uitvoering van de maatregel een verhoging op van de oppervlakte- en grondwaterstand in het natuurgebied. Hierbij wordt geen water naar het gebied aangevoerd, dit is overeenkomstig de bestaande situatie. Er wordt geen significante verandering van de uitstroom van oppervlaktewater naar het watersysteem in de omgeving



verwacht. Om inzicht te krijgen in het risico op grondwaterstandsverandering (vernatting) in de omgeving zijn berekeningen uitgevoerd.

20.3. In de plantoelichting staat verder dat voor de effecten op het grondgebruik binnen en buiten het plangebied door Staatsbosbeheer een effectbepaling hydrologische maatregelen is uitgevoerd. Deze effectbepaling van mei 2020 is als bijlage 6 bij de plantoelichting gevoegd. De effecten zijn op drie verschillende manieren berekend. Als eerste is er een grondwatermodel gebouwd om specifiek de effecten van externe maatregelen (buiten het natuurgebied) gedetailleerd in beeld te brengen. Het model is ook geschikt om eventuele uitstralingseffecten van interne maatregelen (in het natuurgebied) in te kunnen schatten. Ter verificatie van het grondwatermodel is een aantal analytische berekeningen uitgevoerd voor de delen in Engbertsdijkerven waar Staatsbosbeheer voornemens is om sloten en greppels te dempen. De berekende effecten van het model en de analytische berekeningen komen goed overeen, zo staat in de effectbepaling. Het grondwatermodel berekent op een aantal locaties iets grotere effecten dan de analytische berekeningen. Dit komt doordat in het grondwatermodel een groter maatregelenpakket is opgenomen (alle maatregelen met uitzondering van de boskap). Als derde stap is gekeken in hoeverre maatregelen uit het verleden inzicht geven in de hydrologische effecten van het dempen van sloten binnen en buiten het natuurgebied. Op basis van gemeten grondwaterstanden is het effect van het dempen van de Engbertsdijkleiding begin jaren '90 in beeld gebracht. Dit laat zien in hoeverre voorspellende berekeningen overeenkomen met werkelijk waargenomen effecten van eerder uitgevoerde maatregelen in de Engbertsdijkerven. De metingen bevestigen de berekeningen met het grondwatermodel en de analytische berekeningen. Zolang er sprake is van een situatie met randsloten met een landbouwgericht ontwateringspeil hebben interne maatregelen geen vernatting in het landbouwgebied tot gevolg.

Volgens de effectbepaling is het risico op vernatting buiten het natuurgebied door de waterhuishoudkundige maatregelen verwaarloosbaar. De effecten variëren van 0 tot 4 cm en zijn veelal slechts 1 tot 2 cm. Het grootste effect (4 cm) is berekend aan de zuidoostzijde van de Engbertsdijkerven en wordt veroorzaakt door een relatief groot peilverschil tussen natuur- en landbouwgebied in combinatie met een beperkte weerstand van het veen. De locatie waar dit effect optreedt is eigendom van de provincie Overijssel. Het model berekent ook aan de zuidzijde (kant Bavesbeekweg) in een smalle zone effecten. Er worden echter geen maatregelen uitgevoerd die effect hebben op het buitengebied totdat mitigerende maatregelen op deze effecten in beeld zijn en ook waar mogelijk zijn uitgevoerd. Een kleiner effect (0-2 cm) is berekend op de rand van het natuurgebied. Verder verwijderd van de rand van het natuurgebied zal het effect afwezig of verwaarloosbaar zijn. De berekende effecten zijn overal kleiner dan de algemeen aangehouden 5 cm-grens voor significante hydrologische effecten op de omgeving. Hierdoor wordt buiten het plangebied geen schade aan landbouwpercelen of woningen als gevolg van de voorgenomen waterhuishoudkundige maatregelen in het natuurgebied voorzien, aldus de plantoelichting.

20.4. In de oplegnotitie van Tauw van 2 december 2020 staat als conclusie onder meer dat door de expertgroep het definitieve grondwatermodel voor de Engbertsdijkerven geschikt wordt geacht om de effecten van de interne en externe maatregelen op de stijghoogte in de zandondergrond, de freatische grondwaterstanden in de omgeving en de kwel en de wegzijging plausibel te berekenen. In de oplegnotitie wordt ingegaan op deze conclusie. Over de aanpak van het onderzoek staat in de notitie dat het grondwatermodel met alle beschreven aanpassingen het startpunt is voor de kalibratie. De tijdstijghoogtelijnen vertonen zowel gemeten als berekend hetzelfde gedrag en niveau. Dit betekent dat het feitelijk niveau volgens Tauw goed wordt berekend.

20.5. Op verzoek van de Afdeling heeft de StAB een deskundigenbericht uitgebracht. Daarin heeft de StAB de hydrologische gevolgen van het inpassingsplan beschreven.

In het deskundigenbericht staat dat in de conceptuele studie, die vooraf is gegaan aan het definitieve model dat gebruikt is, gebleken is dat het modelinstrumentarium niet geschikt is voor het in beeld brengen van de effecten van de interne en externe maatregelen op de freatische grondwaterstanden in het hoogveengebied zelf. De expertgroep, met wie de modelresultaten zijn besproken, acht het definitieve grondwatermodel wel geschikt om de effecten van interne en externe maatregelen op de stijghoogte in de zandondergrond, de freatische grondwaterstanden in de omgeving en de kwel en wegzijging plausibel te berekenen.

In het uitgebrachte deskundigenbericht concludeert de StAB dat de interne maatregelen zoals opgenomen in het inpassingsplan en de ontgrondingenvergunning nauwelijks uitstralingseffecten hebben naar de omgeving. In het deskundigenbericht staat dat voor de percelen van [appellant sub 1] en anderen en de [appellante sub 2] en anderen geen hydrologische effecten te verwachten zijn. Uitzonderingen zijn een perceel van [appellant sub 2C] aan de Paterswal, waar aan de rand van het perceel over een relatief kleine oppervlakte een verhoging van de gemiddeld hoogste grondwaterstand (GHG) van 5 tot 10 cm is berekend, en een perceel van [appellant sub 1] waar op de zuidwesthoek over een relatief kleine oppervlakte een verhoging van de GHG van 5 tot 10 cm is berekend. Daar is sprake van enige vernatting, zonder dat dit gevolgen heeft voor de bruikbaarheid op perceelsniveau. De geringe vernatting heeft een verwaarloosbaar effect voor de bruikbaarheid van het gehele perceel en de bedrijfsvoering van appellanten. Daarbij heeft de StAB betrokken de geringe oppervlakte waar een hydrologisch effect te verwachten is in verhouding tot het gehele perceel en het feit dat dit met name over de randen van het perceel gaat en dat daar de gewasopbrengst minder is.

20.6. Uit al het voorgaande blijkt dat provinciale staten en het college van gedeputeerde staten aan het inpassingsplan en de ontgrondingenvergunning onderzoek ten grondslag hebben gelegd dat is toegespitst op de vernattingsmaatregelen die de provincie wil treffen in het kader van het behalen van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied. In wat [appellant sub 1] en anderen en de [appellante sub 2] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat aan dat onderzoek zulke gebreken of leemten in kennis kleven dat provinciale staten en het college van gedeputeerde staten het inpassingsplan en de ontgrondingenvergunning daarop niet konden baseren. Gelet op de oplegnotities van Tauw, waarin een toelichting is gegeven op de gevolgde onderzoeksmethode, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat geen gebruik is gemaakt van objectieve statistische kalibratiecriteria voor het verschil tussen berekende en gemeten grondwaterstanden. Dat het gebruikte onderzoeksmodel niet voldoet aan de wetenschappelijke standaard van een betrouwbaarheidsinterval van 95%, betekent volgens de StAB niet dat het model niet bruikbaar is voor het inschatten van de effecten van de maatregelen in het inpassingsplan. Daarvoor is het voldoende volgens de StAB dat de gevolgen van het inpassingsplan zoals die in beeld zijn gebracht, met de uitkomst van de modelberekening aannemelijk zijn. De Afdeling volgt de StAB hierin.

Uit het deskundigenbericht van de StAB volgt dat het inpassingsplan en de ontgrondingenvergunning niet tot onaanvaardbare vernatting van de omliggende percelen leiden. Hoewel uit het deskundigenbericht blijkt dat enige vernatting kan optreden op een klein deel aan de randen van enkele omliggende percelen, betekent dit naar het oordeel van de Afdeling niet dat de in het inpassingsplan en de ontgrondingenvergunning opgenomen

maatregelen tot onaanvaardbare vernatting leiden van de omliggende landbouwgronden. Evenmin is gebleken dat deze maatregelen grote gevolgen hebben voor de (opbrengst van de) omliggende agrarische bedrijven. Het door de [appellante sub 2] en anderen genoemde onderzoek van Aequator uit 2017 leidt de Afdeling niet tot een ander oordeel, alleen al niet omdat dit onderzoek niet de gevolgen van de voorliggende besluiten in kaart brengt.

20.7. [appellant sub 1] en anderen hebben gelet op het voorgaande met wat zij hebben aangevoerd niet voldoende twijfel gezaaid bij het bewijs dat provinciale staten en het college van gedeputeerde staten hebben ingebracht om aannemelijk te maken dat de met het inpassingsplan mogelijk gemaakte maatregelen hooguit tot een aanvaardbare vernatting leiden van de omliggende (landbouw)gronden.

Datzelfde geldt voor de [appellante sub 2] en anderen waar zij hebben aangevoerd dat in het kader van de verleende ontgrondingenvergunning onvoldoende is onderzocht of er een hydrologisch effect bestaat op omliggende gronden en dat dit hydrologisch effect tot onaanvaardbare gevolgen leidt.

Dit betekent dat provinciale staten daarin geen redenen hoefden te zien om het inpassingsplan niet vast te stellen en dat het college van gedeputeerde staten op dit punt de gevraagde ontgrondingenvergunning kon verlenen.

De betogen slagen niet.

#### Conclusie

21. De beroepen tegen het inpassingsplan zijn gegrond. De Afdeling licht hierna toe waarom.

Zoals de Afdeling heeft overwogen onder 10.7, hebben provinciale staten ten onrechte niet onderzocht of de ruimtelijke ontwikkelingen die het inpassingsplan mogelijk maakt significante gevolgen kunnen hebben voor het Natura 2000-gebied. Daarom kan ook niet worden beoordeeld of een passende beoordeling had moeten worden gemaakt op grond van de artikelen 2.7, eerste lid, en 2.8, eerste lid, van de Wnb. Dit betekent dat provinciale staten het inpassingsplan in strijd met artikel 3:2 van de Awb hebben vastgesteld.

Zoals de Afdeling heeft overwogen onder 11.9 hebben provinciale staten bovendien in strijd met artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r. geen MER opgesteld ten behoeve van het inpassingsplan.

Het voorgaande betekent dat provinciale staten het inpassingsplan hebben vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb en de artikelen 2.7, eerste lid, en 2.8, eerste lid, van de Wnb, en 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r.

Dit betekent dat de Afdeling het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan zal vernietigen.

22. De beroepsgronden die gericht zijn tegen de ontgrondingenvergunning slagen niet, met dien verstande dat de Afdeling de door [appellant sub 1] en anderen aangevoerde gronden betreffende de m.e.r.-beoordeling niet heeft beoordeeld. Omdat het inpassingsplan echter de planologische basis vormt voor de ontgrondingen die de ontgrondingenvergunning mogelijk maakt en dit inpassingsplan niet in stand kan blijven vanwege daaraan klevende fundamentele gebreken, ziet de Afdeling aanleiding ook de beroepen tegen de verleende ontgrondingenvergunning gegrond te verklaren. Dit betekent dat de Afdeling het besluit van het college van gedeputeerde staten van 25 september 2020 tot verlening van de ontgrondingenvergunning ook zal vernietigen.

23. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding provinciale staten op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

#### Proceskosten

24. Provinciale staten en het college van gedeputeerde staten moeten de proceskosten van [appellant sub 1] en anderen en de [appellante sub 2] en anderen vergoeden. Vanwege de omvang en complexiteit van de zaak bestaat aanleiding bij de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand een wegingsfactor 1,5 toe te passen (bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht, onderdeel C1). Over de door [appellant sub 1] en anderen gevraagde vergoeding van gemaakte kosten voor het inschakelen van een deskundige overweegt de Afdeling het volgende. Op grond van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb in samenhang gezien met artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht komen voor vergoeding in aanmerking het opstellen van een notitie door de deskundige en het bijwonen van de zitting door de deskundige. De overige gevraagde kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en anderen en [appellante sub 2] en anderen gegrond;

II. vernietigt het besluit van provinciale staten van Overijssel van 23 september 2020 tot vaststelling van het inpassingsplan "Engbertsdijkswen - interne maatregelen", kenmerk NL.IMRO.9923.ipEDVintern-va01;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Overijssel van 25 september 2020, tot verlening van een ontgrondingvergunning, kenmerk 2020/0239160;

IV. draagt provinciale staten van Overijssel op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat dictumonderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);

V. veroordeelt provinciale staten en het college van gedeputeerde staten van Overijssel tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten ten aanzien van:

- [appellant sub 1] en anderen tot een bedrag van € 3.935,77, waarvan € 2.846,25 is toe rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

- [appellante sub 2] en anderen tot een bedrag van € 1.138,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

VI. gelast dat provinciale staten en het college van gedeputeerde staten van Overijssel aan appellanten de door hen voor de behandeling van hun beroepen betaalde griffierechten

vergoedt ten aanzien van:

- [appellant sub 1] en anderen tot een bedrag van € 181,00, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

- [appellante sub 2] en anderen tot een bedrag van € 181,00, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P. Venema, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. A. Kuijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Wolvers-Poppelaars, griffier.

w.g. Venema  
voorzitter

w.g. Wolvers-Poppelaars  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 november 2022

780-866

## ***Bijlage***

Verdrag van Aarhus

Artikel 4

"1. Elke Partij waarborgt dat, met inachtneming van de volgende leden van dit artikel, overheidsinstanties, in antwoord op een verzoek om milieu-informatie, deze informatie beschikbaar stellen aan het publiek, binnen het kader van de nationale wetgeving, waaronder, desgevraagd en behoudens het navolgende onderdeel b., afschriften van de feitelijke documentatie die deze informatie bevat of omvat:

a. zonder dat een bepaald belang behoeft te worden gesteld;

b. in de verzochte vorm, tenzij:

i. het voor de overheidsinstantie redelijk is dit in een andere vorm beschikbaar te stellen, in welk geval het beschikbaar stellen in die vorm met redenen wordt omkleed; of

ii. de informatie al voor het publiek beschikbaar is in een andere vorm.

[...]"

3. Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien:

a. de overheidsinstantie waaraan het verzoek is gericht de verzochte milieu-informatie niet bezit;

[...]"

Artikel 9

" (...)

2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a. die een voldoende belang hebben dan wel

b. stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt,

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag. Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b.

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

(...)"

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

Artikel 3:11

"1. Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage, met uitzondering van stukken waarvoor bij wettelijk voorschrift mededeling op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze is voorgeschreven.

2. Artikel 5.1 van de Wet open overheid is van overeenkomstige toepassing. Indien op grond daarvan bepaalde stukken niet ter inzage worden gelegd, wordt daarvan mededeling gedaan.

3. De stukken liggen ter inzage gedurende de in artikel 3:16, eerste lid, bedoelde termijn."

Artikel 8:69a

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel

of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Artikel 8:75, eerste lid

"De bestuursrechter is bij uitsluiting bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep bij de bestuursrechter, en van het bezwaar of van het administratief beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. De artikelen 7:15, tweede tot en met vierde lid, en 7:28, tweede, vierde en vijfde lid, zijn van toepassing. Een natuurlijke persoon kan slechts in de kosten worden veroordeeld in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de kosten waarop een veroordeling als bedoeld in de eerste volzin uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop bij de uitspraak het bedrag van de kosten wordt vastgesteld."

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.1

"1. De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.

[...]"

Artikel 3.26

"1. Indien sprake is van provinciale belangen kunnen provinciale staten, de betrokken gemeenteraad gehoord, voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen.

2. De afdelingen 3.1, 3.2 en 3.3 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor «bestemmingsplan» «inpassingsplan» wordt gelezen en voor «gemeentebestuur» «provinciaal bestuur», en dat met betrekking tot artikel 3.1 en afdeling 3.2 provinciale staten in de plaats treden van de gemeenteraad, en gedeputeerde staten in de plaats treden van burgemeester en wethouders.

[...]"

Artikel 3.33

"1. Bij besluit van provinciale staten kunnen gevallen of categorieën van gevallen worden aangewezen waarin de verwezenlijking van een onderdeel van het provinciaal ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat:

a. de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten worden gecoördineerd, of

b. een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 dan wel een wijziging of uitwerking van een inpassingsplan, wordt vastgesteld of een omgevingsvergunning wordt verleend waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, en

de voorbereiding en bekendmaking daarvan wordt gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van besluiten als bedoeld onder a.

2. Gedeputeerde staten kunnen van andere bestuursorganen, tenzij dit een bestuursorgaan van het Rijk is, de medewerking vorderen, die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. Die bestuursorganen verlenen de van hen gevorderde medewerking.

3. In een besluit als bedoeld in de aanhef van het eerste lid kunnen provinciale staten tevens bepalen dat gedeputeerde staten, met uitsluiting van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan, tenzij dit een bestuursorgaan van het Rijk is, de voor de bedoelde verwezenlijking benodigde besluiten op aanvraag of ambtshalve nemen.

4. Bij de gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, wordt de procedure beschreven in de artikelen 3.31 en 3.32, respectievelijk die procedure in samenhang met hetzij, in geval van een inpassingsplan, de procedure beschreven in artikel 3.8, hetzij, in geval van een omgevingsvergunning, de uitgebreide voorbereidingsprocedure beschreven in paragraaf 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht toegepast, met dien verstande dat daarbij provinciale staten in de plaats treden van de gemeenteraad, en gedeputeerde staten in de plaats van burgemeester en wethouders.

5. Indien ten aanzien van de verwezenlijking van een onderdeel van het provinciaal ruimtelijk beleid het maken van een milieueffectrapport krachtens artikel 7.2 van de Wet milieubeheer verplicht is, gaat de kennisgeving, bedoeld in artikel 7.9, eerste lid, onderscheidenlijk de mededeling, bedoeld in artikel 7.27, eerste lid, dan wel artikel 7.24, eerste lid van die wet, vergezeld van een globale beschrijving van de gevolgen voor het ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische gevolgen en van de gevolgen voor andere daarbij betrokken belangen, die van die verwezenlijking te verwachten zijn.

6. Artikel 3.30, derde lid, is van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat in plaats van «bestemmingsplan» wordt gelezen: inpassingsplan.

7. Voor zover de verwezenlijking van een onderdeel van het provinciaal ruimtelijk beleid onevenredig wordt belemmerd door bepalingen die - al dan niet krachtens de wet - bij of krachtens een regeling van een gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die bepalingen bij het nemen en uitvoeren van de besluiten, bedoeld in het eerste lid, onder a of b, om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten."

Wet milieubeheer

Artikel 7.1, tweede lid, aanhef en onder b

"Tenzij anders is bepaald, wordt in de paragrafen 7.3 tot en met 7.5 en 7.7 tot en met 7.12 in dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen verstaan onder plan: plan bij de voorbereiding waarvan krachtens de artikelen 7.2, tweede lid, 7.2a, eerste lid, of 7.6, tweede lid, een milieueffectrapport moet worden gemaakt;"

Artikel 7.2

"1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;

b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.



2. Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, worden bij de maatregel de categorieën van plannen aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Een plan wordt slechts aangewezen indien het plan het kader vormt voor een besluit als bedoeld in het derde of vierde lid. Een plan vormt in elk geval het kader voor een zodanig besluit indien in dat plan:

- a. een locatie of een tracé wordt aangewezen voor die activiteiten, of
- b. een of meerdere locaties of tracés voor die activiteiten worden overwogen.

3. Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder a, worden de categorieën van besluiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

4. Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt."

#### Artikel 7.2a

"1. Een milieueffectrapport wordt gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën van gevallen worden aangewezen, waarin sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen die geen aanzienlijke milieueffecten hebben, waarop de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport, als bedoeld in het eerste lid, niet van toepassing is.

[...]"

#### Wet natuurbescherming

#### Artikel 2.6

"1. Gedeputeerde staten verrichten in hun provincie feitelijke handelingen of laten deze verrichten, indien dat nodig is gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied.

2. Gedeputeerde staten kunnen in hun provincie in en rondom een Natura 2000-gebied de nodige kentekenen laten aanbrengen die de aanwijzing van dat gebied en de rechtsgevolgen daarvan kenbaar maken.

3. De eigenaar van de desbetreffende onroerende zaak en degene die een zakelijk of persoonlijk gebruiksrecht heeft met betrekking tot die zaak gedogen het verrichten van handelingen als bedoeld in het eerste en tweede lid.

4. Gedeputeerde staten gaan niet over tot het verrichten van handelingen als bedoeld in het eerste of tweede lid, dan nadat zij de rechthebbenden, bedoeld in het derde lid, het voornemen daartoe schriftelijk hebben medegedeeld en na de mededeling ten minste vier weken zijn verstreken. Ingeval een onverwijld verrichting van de handeling noodzakelijk is, kan de mededeling mondeling geschieden en geldt de termijn van vier weken niet."

#### Artikel 2.7, eerste lid

"Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8."

#### Artikel 2.8

"1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

[...]"

#### Ontgrondingenwet

#### Artikel 3

"1. Het is verboden, behoudens het bepaalde in de artikelen 12 en 31, zonder vergunning te ontgronden dan wel als eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, bekleemde meier of gebruiker van enige onroerende zaak toe te laten, dat aldaar zonder vergunning ontgroning plaats heeft.

2. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de ontgroning, de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken.

[...]"

#### Besluit m.e.r.

#### Artikel 2

"1. Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de wet (lees: de Wet milieubeheer) worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven, [...].

2. Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet (lees: de Wet milieubeheer) worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven, [...]. Indien een activiteit behoort tot een categorie van activiteiten die zowel in onderdeel C als in onderdeel D van de bijlage omschreven is en zij tevens voldoet aan de in de daarbij aangegeven categorieën van gevallen genoemde

criteria, behoort zij tot de in onderdeel C omschreven categorie van activiteiten.

3. Als categorieën van plannen als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de wet, worden aangewezen de categorieën die in kolom 3 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van het vierde lid, en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

4. Als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, derde en vierde lid, van de wet worden aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven.

5. Voor zover in de bijlage, onderdeel C, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport in zodanige gevallen. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen, en

b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, [...].

6. Voor de vaststelling of een activiteit valt binnen de in het vijfde lid bedoelde categorieën van gevallen, wordt de totale activiteit beschouwd, inclusief eventuele grensoverschrijdende onderdelen.

## Onderdeel C 16.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.

Onderdeel C. Activiteiten, plannen en besluiten, ten aanzien waarvan het maken van een milieueffectrapportage verplicht is

| Kolom 1                                                                                                                                                                                                                                                            | Kolom 2                                                                                              | Kolom 3                                                                                                                                                                                            | Kolom 4                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Activiteiten                                                                                                                                                                                                                                                       | Gevalen                                                                                              | Plannen                                                                                                                                                                                            | Besluiten                                                                   |
| C 16.1 De ontginning dan wel wijziging of uitbreiding van de ontginning van steengroeven of dagbouwmijnen, met inbegrip van de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem, anders dan bedoeld in categorie 16.2 of 16.4 van onderdeel C van deze bijlage. | In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een terreinoppervlakte van meer dan 25 hectare. | De structuurvisie, bedoeld in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening, en het plan, bedoeld in de artikelen 3.1, eerste lid, 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van die wet. | Het besluit, bedoeld in <a href="#">artikel 3 van de Ontgrondingenwet</a> . |

## Onderdeel D 16.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.

Onderdeel D. Activiteiten, plannen en besluiten, ten aanzien waarvan de procedure als bedoeld in de [artikelen 7.16 tot en met 7.20 van de wet](#) van toepassing is

| Kolom 1                                                                                                                                                                                                              | Kolom 2                                                                                               | Kolom 3                                                                                                                                                                                              | Kolom 4                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Activiteiten                                                                                                                                                                                                         | Gevalen                                                                                               | Plannen                                                                                                                                                                                              | Besluiten                                                                   |
| D 16.1 De ontginning dan wel wijziging of uitbreiding van de ontginning van steengroeven of dagbouwmijnen, met inbegrip van de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem, anders dan bedoeld onder D 16.2. | In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een terreinoppervlakte van 12,5 hectare of meer. | De structuurvisie, bedoeld in de artikelen 2.1, 2.2, en 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening en de plannen, bedoeld in de artikelen 3.1, eerste lid, 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van die wet. | Het besluit, bedoeld in <a href="#">artikel 3 van de Ontgrondingenwet</a> . |

Besluit proceskosten bestuursrecht

Artikel 1

"Een veroordeling in de kosten als bedoeld in artikel 8:75 onderscheidenlijk een vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, of 7:28, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan uitsluitend betrekking hebben op:

- kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,
- kosten van een getuige of deskundige die door een partij of een belanghebbende is meegebracht of opgeroepen, dan wel van een deskundige die aan een partij verslag heeft uitgebracht,
- kosten van een tolk die door een partij of een belanghebbende is meegebracht of

- opgeroepen,
- d. reis- en verblijfkosten van een partij of een belanghebbende,
- e. verletkosten van een partij of een belanghebbende,
- f. kosten van uittreksels uit de openbare registers, telegrammen, internationale telexen, internationale telefaxen en internationale telefoongesprekken, en
- g. kosten van het als gemachtigde optreden van een arts in zaken waarin enig wettelijk voorschrift verplicht tot tussenkomst van een gemachtigde die arts is."

#### Planregels inpassingsplan

In artikel 1.15 is "extensieve (dag)recreatie" als volgt gedefinieerd: "recreatief gebruik van gronden zoals paardrijden, wandelen, fietsen, varen, zwemmen, vissen en daarmee gelijk te stellen activiteiten, dat geen specifiek beslag legt op de ruimte behoudens ruimtebeslag door voet-, fiets- en ruiterspaden alsmede rust- en picknickplaatsen met bijbehorend meubilair."

In artikel 1.29 is "toegestane onderhouds- en exploitatiewerkzaamheden" als volgt gedefinieerd:

"werkzaamheden die regelmatig noodzakelijk zijn voor een goed beheer van de gronden, waaronder begrepen de handhaving dan wel de realisering van de bestemming;"

#### Artikel 3.1

"De voor 'Natuur' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. natuur;
- b. het behoud, herstel en/of de ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden;
- c. watergangen, waterpartijen en voorzieningen voor de waterhuishouding;
- d. extensieve recreatie."

#### Artikel 3.3.1

"Het is verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning op de in lid 3.1 bedoelde gronden de onderstaande werken, geen bouwwerken zijnde of werkzaamheden uit te voeren:

- a. het bebossen van gronden;
- b. het vellen en rooien van houtgewas;
- c. het aanleggen en verharderen van wegen, paden en parkeergelegenheden en het aanleggen van andere oppervlakteverhardingen;

[...]

- e. het aanleggen van waterlopen en het vergraven, verruimen en dempen van bestaande waterlopen en kolken;
- f. het aanplanten van vegetatie, die niet tot de natuurlijke begroeiing [lees: begroeiing] behoort, en het geschikt maken voor gebruik voor agrarische doeleinden, anders dan weide en/of grasland en bouwland met traditionele gewassen; [...]"

### Artikel 3.3.2

"Een omgevingsvergunning ten behoeve van het uitvoeren van een werk, geen gebouw zijnde of van werkzaamheden kan slechts worden verleend indien door het uitvoeren van de werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden, dan wel door de daarvan hetzij direct, hetzij indirect te verwachten gevolgen niet blijvend onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de natuurwaarden en hieraan door het stellen van voorwaarden niet of onvoldoende tegemoet kan worden gekomen."

### Artikel 3.3.3

"a. De in lid 3.3.1 vervatte verboden gelden niet voor het uitvoeren van de volgende werken of werkzaamheden:

1. werken of werkzaamheden die betrekking hebben op toegestane onderhouds- en exploitatiewerkzaamheden;
2. werken of werkzaamheden die op het tijdstip van het in werking treden van het plan in uitvoering zijn of uitgevoerd kunnen worden op grond van een voor dat tijdstip aangevraagde dan wel verleende omgevingsvergunning;

b. De bovengenoemde uitzonderingen van de vergunningplicht gelden niet voor werkzaamheden die kunnen leiden tot nadelige effecten op gronden buiten de Natura 2000-begrenzing."

### Artikel 4.1

"De voor 'Water' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. waterberging;
- b. waterhuishouding;
- c. watergangen en waterpartijen;
- d. groenvoorzieningen en taluds;
- e. infiltratievoorzieningen;
- f. kruisingen en overbruggingen ten behoeve van verkeersdoeleinden;
- g. aanlegsteigers;
- h. extensieve recreatie;
- i. natuurontwikkeling."

Planvoorschriften voorheen geldend bestemmingsplan "Buitengebied, herziening 2005"

Ingevolge artikel 1.2 van planvoorschriften werd onder extensieve recreatie verstaan:

"vormen van recreatief medegebruik van het agrarisch gebied en/of bossen en natuurterreinen, waarbij de recreatie geen specifiek beslag legt op de ruimte, zoals wandel-, ruiter- en fietspaden, vis- en picknickplaatsen;"

### Artikel 12.1

De gronden op de plankaart aangeduid met de bestemming "bos en natuurgebied" zijn bestemd voor:

a. bos, alsmede bosbouw, zijnde het geheel van bedrijfsmatig handelen en activiteiten dat gericht is op de duurzame instandhouding en ontwikkeling van bestaande en nieuwe bossen ten behoeve van één of meerdere van de functies natuur, houtproductie, landschap, milieu (waaronder waterhuishouding), daar waar dat als zodanig met een gebiedsbegrenzing en de lettercode "B" op de plankaart is aangegeven;

b. natuurgebied, alsmede de bescherming en versterking van natuurwaarden, daar waar dat als zodanig met een gebiedsbegrenzing en de lettercode "N" op de plankaart is aangegeven;

tevens zijn deze gronden bestemd voor:

[...]

f de extensieve dagrecreatie;

g. het vasthouden, bergen en afvoeren van water;

een en ander met bijbehorende bebouwing en voorzieningen."

#### Artikel 12.3.1

"Het is verboden zonder of in afwijking van een aanlegvergunning de volgende andere-werken uit te voeren:

a. het aanbrengen van ondergrondse transport-, energie- of telecommunicatieleidingen en de daarmee verband houdende constructies, installaties of apparatuur;

b. het ontginnen, verlagen, afgraven, ophogen of egaliseren van de bodem;

c. het verrichten van exploratie- en exploitatieboringen ten behoeve van de winning van delfstoffen;

d. aanleggen waterlopen en het vergraven, verruimen en dempen van bestaande waterlopen en kolken;

e. aanleggen en verharden van wegen, paden en het aanleggen van andere oppervlakteverhardingen."

#### Artikel 12.3.2

"Een aanlegvergunning als bedoeld in artikel 12.3.1 mag alleen en moet worden geweigerd, indien door de uitvoering van het ander-werk dan wel door de daarvan hetzij direct, hetzij indirect te verwachten gevolgen blijvend onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de natuurwaarden van het gebied, en hieraan door het stellen van voorwaarden niet of onvoldoende tegemoet kan worden gekomen."

#### Artikel 12.3.3.

"Geen aanlegvergunning is vereist voor:

a. andere-werken, behorende bij het normale onderhoud, gebruik en beheer;

b. andere-werken, welke op het tijdstip van het van kracht worden van het plan in uitvoering waren of konden worden uitgevoerd krachtens een vóór dat tijdstip geldende dan wel aangevraagde vergunning."