

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:428

Datum uitspraak

1 februari 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 28 oktober 2020 hebben provinciale staten van Overijssel het provinciaal inpassingsplan "Buurserzand-Horsterveen" vastgesteld. Het inpassingsplan voorziet in het bijzonder in een planologisch kader met betrekking tot instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen, gericht op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied "Buurserzand & Haaksbergerveen" (hierna: het Natura 2000-gebied). Dit Natura 2000-gebied bestaat uit twee deelgebieden: het Buurserzand en het Haaksbergerveen. Het Buurserzand is een heidegebied op voormalig stuifzand. Het Haaksbergerveen is een veenputtencomplex met ontwikkelde gradiënten naar het omliggende zand- en basenrijk leemlandschap. Het Natura 2000-gebied ligt voor een heel klein deel op het grondgebied van de gemeente Enschede en voor het grootste deel op grondgebied van de gemeente Haaksbergen. Gronden van het Natura 2000-gebied waarop geen maatregelen of effecten aan de orde zijn en het deel van het Natura 2000-gebied dat ligt in de gemeente Enschede, zijn geen onderdeel van het plangebied van dit inpassingsplan. Het plangebied ligt dus enkel in de gemeente Haaksbergen.

Volledige tekst

202100309/1/R3.

Datum uitspraak: 1 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], en anderen, gevestigd respectievelijk wonend te Haaksbergen (hierna tezamen

en in enkelvoud: [appellante]),
appellanten,

en

1. provinciale staten van Overijssel,
 2. het college van gedeputeerde staten van Overijssel,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 28 oktober 2020 hebben provinciale staten het provinciaal inpassingsplan "Buurserzand-Horsterveen" vastgesteld.

Bij besluit van 5 november 2020 heeft het college van gedeputeerde staten een vergunning als bedoeld in de Ontgrondingenwet verleend aan de gemeente Haaksbergen voor het ontgronden van 115.000 m³ bodemmateriaal in en rondom het Natura 2000-gebied Buurserzand & Haaksbergerveen.

Tegen deze besluiten heeft [appellante] beroep ingesteld.

Provinciale staten en het college van gedeputeerde staten hebben gezamenlijk een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de STAB) heeft op verzoek van de Afdeling een deskundigenbericht uitgebracht. Provinciale staten en het college van gedeputeerde staten hebben daarop gezamenlijk een zienswijze naar voren gebracht.

Provinciale staten en het college van gedeputeerde staten en [appellante] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 8 april 2022, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigden] en mr. B. Timmermans, rechtsbijstandsverlener te Assen, en provinciale staten en het college van gedeputeerde staten, allebei vertegenwoordigd door mr. F.S. Helder, advocaat te Arnhem, ing. H.W. Capel, ing. H.J. Arentsen, drs. G.H. Hopster en R. Orie zijn verschenen.

Verder is op de zitting de STAB, vertegenwoordigd door mr. ir. O.W.J.M. Scholte en K.A. Ottens, gehoord.

Overwegingen

INLEIDING

1. De bestreden besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekend gemaakt.
2. Het inpassingsplan voorziet in het bijzonder in een planologisch kader met betrekking tot instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen, gericht op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied "Buurserzand & Haaksbergerveen" (hierna: het Natura 2000-gebied). Dit Natura 2000-gebied bestaat uit twee deelgebieden: het Buurserzand en het Haaksbergerveen. Het Buurserzand is een heidegebied op voormalig stuifzand. Het Haaksbergerveen is een veenputtencomplex met ontwikkelde gradiënten naar het omliggende zand- en basenrijk leemlandschap. Het Natura 2000-gebied ligt voor een heel klein deel op het grondgebied van de gemeente Enschede en voor het grootste deel op

grondgebied van de gemeente Haaksbergen. Gronden van het Natura 2000-gebied waarop geen maatregelen of effecten aan de orde zijn en het deel van het Natura 2000-gebied dat ligt in de gemeente Enschede, zijn geen onderdeel van het plangebied van dit inpassingsplan. Het plangebied ligt dus enkel in de gemeente Haaksbergen. Daarnaast is in het inpassingsplan niet het gehele deelgebied Haaksbergervveen van het Natura 2000-gebied opgenomen. Vanwege een particulier initiatief maakt alleen een gebied rondom het Horsterveen deel uit van dit inpassingsplan.

3. Bij besluit van 5 november 2020 heeft het college van gedeputeerde staten aan de gemeente Haaksbergen een vergunning als bedoeld in de Ontgrondingenwet verleend voor het ontgronden van 115.000 m³ bodemmateriaal in en rondom het Natura 2000-gebied.

4. [appellante] kan zich niet verenigen met het inpassingsplan en de ontgrondingsvergunning. Zij ziet zich geconfronteerd met gebruiksbeperkingen en maatregelen op haar agrarische percelen en heeft daarom beroep ingesteld tegen de besluiten.

INGETROKKEN BEROEPSGRONDEN

5. Op de zitting heeft [appellante] haar beroepsgronden ingetrokken die gaan over de deugdelijkheid van de gemaakte passende beoordeling, de noodzaak van de voorziene gebruiksbeperkingen op haar agrarische percelen, de risico's voor de diergezondheid door een toename van knutten en het vermeende scheurverbod.

Daarnaast heeft [appellante] op de zitting toegelicht dat zij tegen de bestreden ontgrondingsvergunning geen beroepsgronden heeft aangevoerd en dat de Afdeling daarom niet op de ontgrondingsvergunning hoeft in te gaan.

OPZET VAN DE UITSpraak

6. In het onderstaande zal de Afdeling eerst ingaan op het inpassingsplan (overweging 7), en daarna op het toetsingskader (overweging 8). Vervolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- alternatieven (overweging 9);
- planologische gebruiksbeperkingen [appellante] (overweging 10);
- feitelijke gebruiksbeperkingen [appellante] (overweging 11);
- compensatie (overweging 12);
- overgangsrecht (overweging 13);
- financiële uitvoerbaarheid (overweging 14).

Aan het einde van de uitspraak volgen de conclusie (overwegingen 15-17) en het dictum.

INPASSINGSPLAN

7. Het Natura 2000-gebied is op 28 mei 2013 als zodanig aangewezen door de staatssecretaris van Economische Zaken. Het gaat om een Habitatrichtlijngebied dat is aangewezen voor de volgende habitattypen en met de daarbij behorende instandhoudingsdoelstelling: stuifzandheiden met struikhei (uitbreiding oppervlakte en behoud kwaliteit), zwakgebufferde vennen (behoud oppervlakte en verbetering kwaliteit), vochtige heiden (hogere zandgronden; uitbreiding oppervlakte en behoud kwaliteit), droge heiden (behoud oppervlakte en kwaliteit), jeneverbesstruwelen (behoud oppervlakte en verbetering kwaliteit), actieve hoogvenen (hoogveenlandschap; uitbreiding oppervlakte en

verbetering kwaliteit), herstellende hoogvenen (behoud oppervlakte en verbetering kwaliteit), kalkmoerassen (behoud oppervlakte en kwaliteit), hoogveenbossen (uitbreiding oppervlakte en behoud kwaliteit), vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen; behoud oppervlakte en kwaliteit) en de habitatsoorten grote modderkruiper (behoud omvang en kwaliteit leefgebied voor uitbreiding populatie) en kamsalamander (behoud omvang en kwaliteit leefgebied voor uitbreiding populatie).

Op 18 juli 2017 is het Natura 2000-beheerplan voor "Buurserzand & Haaksbergerveen" vastgesteld (hierna: het beheerplan). In paragraaf 3.3 van het beheerplan is een aantal knelpunten voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen benoemd, namelijk het niet optimaal functioneren van de waterhuishouding en een te hoge stikstofdepositie. In paragraaf 6.1.1 van het beheerplan staat dat maatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied te behalen. Het gaat om de volgende maatregelen: verondiepen van de Biesheuvelleiding, verondiepen/herinrichten van de Hagmolenbeek, herinrichting Buurserbeek, aankoop en herinrichting landbouwpercelen langs de Smitterijweg, aankoop en herinrichting landbouwenclave De Ronde Bulten, aankoop en herinrichting landbouwpercelen van de Laakmors en Steenhaar, opheffen drainerende werking landbouwpercelen De Knoef, creëren hydrologische bufferzone en onderzoek naar effect greppel en stuw Meujenboersven.

Op 31 oktober 2017 heeft het college van gedeputeerde staten van Overijssel verder de "Natura 2000 Gebiedsanalyse voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) Buurserzand en Haaksbergerveen" (hierna: de PAS-gebiedsanalyse) vastgesteld. Hierin wordt voor het gebied een onderbouwing gegeven van de maatregelen die minimaal noodzakelijk zijn voor het zekerstellen van de Natura 2000-doelen. In de samenvatting van de PAS-gebiedsanalyse staat hierover dat de belangrijkste knelpunten voor de habitattypen in dit Natura 2000-gebied verdroging en een te hoge stikstofdepositie zijn. Het op de lange termijn creëren van een hydrologische bufferzone rond het hoogveen, door de aankoop en herinrichting van landbouwpercelen, is een essentiële maatregel. Daardoor worden de grondwaterafhankelijke habitattypen ook weerbaarder tegen de hoge stikstofdepositie. Herstel van de hydrologische situatie is daarom noodzakelijk om verdere verslechtering van de natuurwaarden te voorkomen. In paragraaf 4.1.1 van de PAS-gebiedsanalyse zijn dezelfde instandhoudingsmaatregelen beschreven als in het beheerplan.

De te treffen maatregelen zijn opgedeeld in interne en externe maatregelen. De interne maatregelen zijn nader uitgewerkt in het "Inrichtingsplan Buurserzand" van Ecogroen van 29 maart 2018 (hierna: het inrichtingsplan Buurserzand) en de externe maatregelen zijn nader uitgewerkt in het "Inrichtingsplan Buurserzand & Horsterveen" van 12 april 2019 (hierna: het inrichtingsplan), die als bijlage 2 van de plantoelichting respectievelijk bijlage 1 van de planregels zijn gevoegd. De onderbouwing van de maatregelen is verwoord in Achtergronddocumenten gebiedsmaatregelen per deelgebied, die als bijlagen 5, 6, 7, 8 en 9 bij de planregels zijn gevoegd. In deze Achtergronddocumenten wordt onder meer specifieker ingegaan op de hydrologische effecten per deelgebied. Voor deze uitspraak gaat het om deelgebied BZ2 De Knoef, waarin de gronden van [appellante] zijn gelegen.

Toetsingskader

8. Bij de vaststelling van een inpassingsplan hebben provinciale staten beleidsruimte om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die zij uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. Zij moeten daarbij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling stelt niet zelf vast 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.

Alternatieven

9. [appellante] betoogt dat onvoldoende is onderzocht of met minder ingrijpende wijzigingen in het omliggende gebied de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied kunnen worden behaald. Op de zitting stelt [appellante] dat er ten onrechte niet is gereageerd op haar alternatief om sloten aan te leggen tussen haar percelen met daarbij verschillen dammen, zodat het grondwater gereguleerd kan worden.

9.1. Provinciale staten stellen in hun verweerschrift dat het uitgangspunt bij de uitwerking van de gebiedsmaatregelen is geweest om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen zoals vastgelegd in het beheerplan en de PAS-gebiedsanalyse en dat daarbij is geprobeerd om schade op de aangrenzende percelen waar mogelijk te voorkomen of te beperken zonder dat dit ten koste gaat van de habitats in de natuurgebieden. Er zijn door het deskundigenteam per deelgebied meerdere uitwerkingen opgesteld en beoordeeld. Zij verwijzen daarbij naar de Achtergronddocumenten per deelgebied waarin alle belangen zijn gewogen en gemotiveerd keuzes zijn gemaakt waarbij ook zoveel mogelijk met alle individuele belangen rekening is gehouden.

9.2. In paragraaf 5 van het rapport "MER Natura 2000 maatregelen Buurserzand-Horsterveen" van 8 januari 2020 van Tauw (hierna: het MER) staat dat aan de hand van de natuurmaatregelen onderzoeken zijn gestart voor het aspect ecohydrologie inrichtingsalternatieven. Er is voor gekozen om alternatieven voor het aspect ecohydrologie te onderzoeken omdat de maatregelen ingrijpen in het hydrologisch systeem waarmee een betere ecologische situatie wordt beoogd. Voor de vijf deelgebieden van het plangebied is voor wat betreft de ecohydrologie een aantal alternatievenstudies uitgevoerd. Die alternatieven hebben, binnen de uitgangspunten voor het inpassingsplan, geleid tot het inrichtingsplan: het voorkeursalternatief. In het MER zijn eerst deze alternatieven per deelgebied beoordeeld. Vervolgens is het voorkeursalternatief voor alle deelgebieden samen beoordeeld op milieueffecten en zijn eventuele mitigerende maatregelen benoemd ter (milieu)optimalisatie van het voorkeursalternatief. De alternatieven voor de vijf deelgebieden betreffen het dempen van alle watergangen versus het (deels) behouden, verondiepen of toepassen van drainage om effecten op landbouwgrond en bebouwing te voorkomen. Op basis van de beoordelingscriteria: effecten op natuurdoelstelling, effect op landgebruik en effect op bebouwing, is per deelgebied door het deskundigenteam een voorkeursalternatief gekozen dat zoveel mogelijk bijdraagt aan de natuurdoelstellingen met zo min mogelijk negatieve effecten op landbouwgrond en bebouwing. Zo is in deelgebied De Knoef waar [appellante] gronden in gebruik heeft, als een van de alternatieven voorgesteld om watergangen aan weerszijden van de Knoeflaagte te verondiepen, zodat de drainerende werking vermindert, maar waarbij de afvoer van neerslag nog wel mogelijk blijft. Daarbij worden dan ook ontwateringssloten gedempt en wordt alle drainage verwijderd. In paragraaf 5.2.5 van het MER staat over dit alternatief dat het leidt tot een verhoging van de grondwaterstanden ter plaatse van omliggende landbouwgronden, waardoor het op sommige gronden te nat wordt voor reguliere landbouw, en tot een risico op wateroverlast bij naastgelegen woningen leidt en dat in vergelijking met de andere alternatieven daarom niet voor dit alternatief wordt gekozen.

9.3. Voor zover [appellante] op de zitting heeft gewezen op een alternatief in de vorm van het aanbrengen van stuwen en dammen, overweegt de Afdeling dat provinciale staten op de

zitting hebben toegelicht dat dit niet mogelijk is, omdat er een zandpakket van 10 meter diep aanwezig is en dit een homogeen pakket is waar grondwallen makkelijk doorheen kunnen stoten. Provinciale staten hebben daarbij ook betoogd dat als binnen de beïnvloedingszone van het Natura 2000-gebied een lager grondwaterpeil wordt gehanteerd, dit meteen effect heeft op het natuurgebied zelf en dat maakt dat binnen een bepaalde zone van het natuurgebied tenminste een vernatting moet worden bewerkstelligd en niet een lagere waterstand. De Afdeling komt deze toelichting juist voor.

9.4. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende is onderzocht of volstaan kan worden met minder ingrijpende maatregelen teneinde de instandhoudingsdoelstellingen te behalen.

Het betoog faalt.

Planologische gebruiksbeperkingen [appellante]

10. [appellante] betoogt dat de planregels onduidelijk zijn en mogelijk leiden tot beperkingen voor het agrarische bedrijf. Zo is volgens [appellante] artikel 4.4.1, aanhef en lid a, van de planregels in strijd is met de rechtszekerheid en moet daarom vernietigd worden. Het is voor [appellante] onmogelijk om precies te bepalen wat wel en niet als strijdig gebruik moet worden gezien. De verwijzing in artikel 4.4.1, aanhef en lid a, van de planregels naar de doelstellingen van het beheerplan en het inrichtingsplan is volgens haar niet concreet genoeg, aangezien onder meer het inrichtingsplan vol staat met wensen voor natuurverbetering maar niet precies regelt welk agrarisch gebruik daarmee in strijd zou zijn.

10.1. Artikel 4.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Agrarisch met waarden - Natuur en landschap' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. de uitoefening van een agrarisch bedrijf;
- b. het weiden van vee en het verbouwen van gewassen anders dan in het kader van de uitoefening van een agrarisch bedrijf, met dien verstande dat volkstuincomplexen niet zijn toegestaan;
- c. het behoud, het herstel en/of de ontwikkeling van de landschappelijke en/of natuurwetenschappelijke waarde van de gronden, zoals deze tot uitdrukking komt in het reliëf, de kleinschaligheid, de openheid, de beplantingselementen (houtsingels en houtwallen), kwelgebieden, bijzondere graslanden en/of met deze biotopen samenhangende fauna;
- d. de instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied 'Buurserzand & Haaksbergerveen';

[...]"

Artikel 4.4.1, aanhef en lid a, van de planregels luidt:

"Tot een strijdig gebruik met deze bestemming wordt in ieder geval gerekend:

- a. het gebruik van gronden dat in strijd is met de doelstellingen van het Natura 2000-beheerplan en het in Bijlage 1 en de daarbijbehorende bijlagen opgenomen Inrichtingsplan;

[...]"

10.2. Provinciale staten stellen in hun verweerschrift dat met artikel 4.4.1, aanhef en lid a,

van de planregels is beoogd planologisch vast te leggen dat niet in strijd met de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) wordt gehandeld wat betreft de bepalingen over gebiedsbescherming. Volgens provinciale staten verschaft de planregeling voldoende duidelijkheid over welk gebruik op de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur en landschap" niet is toegestaan.

10.3. Op de zitting hebben provinciale staten uitgelegd dat met artikel 4.4.1, aanhef en lid a, van de planregels is beoogd dat er niet in strijd met de maatregelen uit het inrichtingsplan wordt gehandeld en er dus ook niet in strijd met de Wnb wordt gehandeld. Naar het oordeel van de Afdeling volgt deze uitleg als zodanig niet uit de bewoording van de bestreden planregel voor zover er wordt gewezen naar de doelstellingen van het beheerplan en bepaalde bijlagen van het inrichtingsplan. Daarnaast is onduidelijk wat provinciale staten precies bedoelen met dat er niet in strijd met de Wnb mag worden gehandeld. Het is niet duidelijk of het gaat om handelen in strijd met de gebiedsbeschermingsregeling zoals opgenomen in de Wnb of ook om het ongedaan maken van de te treffen inrichtingsmaatregelen. Gelet hierop verdraagt artikel 4.4.1, lid a, van de planregels zich niet met het beginsel van rechtszekerheid.

Over artikel 4.4.1, lid a, van de planregels overweegt de Afdeling verder nog het volgende. De Afdeling stelt vast dat in dit artikel ook wordt verwezen naar "het Natura 2000-beheerplan" en dat niet nader is gepreciseerd welk Natura 2000-beheerplan wordt bedoeld. Op de zitting hebben provinciale staten daarbij toegelicht dat een beheerplan kan wijzigen. Zo wordt op grond van artikel 2.3, vierde lid, van de Wnb, een beheerplan telkens vastgesteld voor een tijdvak van ten hoogste zes jaar en kan het na verloop van het tijdvak het tijdvak eenmaal met ten hoogste zes jaar worden verlengd. Nu een precieze beschrijving van het genoemde Natura 2000-beheerplan met datum en kenmerk in artikel 4.4.1, lid a, van de planregels, ontbreekt, kan uit dit artikel niet eenduidig worden afgeleid welk beheerplan in acht moet worden genomen. Artikel 4.4.1, lid a, van de planregels verdraagt zich ook op dat punt niet met het beginsel van rechtszekerheid.

Conclusie planologische gebruiksbeperkingen

10.4. Gelet op het vorenstaande is artikel 4.4.1, lid a, van de planregels in strijd met het beginsel van rechtszekerheid vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Feitelijke gebruiksbeperkingen [appellante]

11. [appellante] betoogt dat provinciale staten onvoldoende rekening hebben gehouden met haar individuele belang. Haar belangen hadden volgens haar zwaarder moeten wegen dan de natuurbelangen. Zij voert daartoe aan dat zodanige gebruiksbeperkingen in het inpassingsplan zijn opgenomen dat een rendabel agrarisch gebruik van haar gronden niet meer mogelijk is. Volgens [appellante] wordt het voortbestaan van haar melkveehouderijbedrijf door het bestreden besluit bedreigd. Van ongeveer 14 ha landbouwgrond die in gebruik is, wordt de bestemming gewijzigd van "Agrarisch met waarden - Natuur en Landschap" naar een natuurbestemming. Door de gebruiksbeperkingen die hiermee gepaard gaan en de vernatting kan geen rendabele agrarische bedrijfsvoering meer worden gevoerd. In dat verband wijst zij erop dat op haar percelen drainage moet worden verwijderd, watergangen moeten worden gedempt en verondiept en bomen moeten worden verwijderd, er ontgrond moet worden en fosfaat moet worden uitgemijnd, waardoor normaal agrarisch gebruik niet meer mogelijk is. Ook wijst zij erop dat het grasland ongeschikt zal zijn voor beweiding. In dit kader voert [appellante] aan dat er fors wordt ingegrepen in de waterhuishouding en dat er onrechte

geen onderzoek is verricht naar de hydrologische effecten van de inrichtingsmaatregelen op de gronden van haar bedrijf. Terzake heeft zij ook schadeberekeningen overgelegd over het vervallen van de mogelijkheid tot weidegang op haar percelen en de kosten voor het vervangen van roosters in de bestaande stal als gevolg van het inpassingsplan.

Verder wijst zij erop dat er geen vervangende grond is aangeboden of anderszins compensatie is geregeld, terwijl in het inrichtingsplan een kaart is opgenomen waarin staat dat er 14 ha aan grond zou worden aangekocht. Het inpassingsplan leidt tot vermogensschade, te meer nu het bedrijf is ingeklemd tussen de N18 en het Natura 2000-gebied. Daarbij stelt [appellante] ook dat zij niet bereid en niet in staat is de uit het inpassingsplan voortvloeiende maatregelen uit te voeren.

Verder vreest [appellante] voor vraatschade door ganzen en vervuiling door ganzenpoep.

11.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat een rendabele bedrijfsvoering op de gronden van appellante mogelijk blijft. Zij wijzen daarbij naar het rapport "Rapportage Grondeigenaar [appellante]. Effecten van PAS-maatregelen in het kader van Natura 2000 Haaksbergen" van 5 januari 2018 (hierna: de rapportage [appellante]), dat is bijgevoegd bij het verweerschrift, waaruit volgt dat het (over)grote deel van de landbouwgronden van [appellante] ook na uitvoering van de inrichtingsmaatregelen behouden blijft voor landbouwkundig gebruik. Provinciale staten wijzen erop dat gronden van [appellante] weliswaar beperkt kunnen worden gebruikt voor de teelt van veevoer, maar dat de omstandigheid dat [appellante] na uitvoering van de maatregelen veevoer van elders zou moeten betrekken niet betekent dat [appellante] daarmee haar veehouderij niet meer zou kunnen uitoefenen. Daarnaast wijzen provinciale staten erop dat er al sinds begin 2015 gesprekken worden gevoerd met [appellante] over de hoogte en de vorm van compensatie voor de landbouwgronden van appellante, waar een landbouwkundig gebruik niet meer, dan wel nog slechts beperkt mogelijk is. Aanvullend merken provinciale staten op dat [appellante] voldoende ruilgrond is aangeboden om een gemis aan inkomsten te compenseren.

11.2. De Afdeling gaat uit van de perceelnummers, zoals aangeduid op de bij deze uitspraak behorende kaart (bijlage 1). Aan de gronden met de perceelnummers 1, 3a, 3b en een deel van gronden, behorende tot het perceelnummer 4, is de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur en landschap" toegekend. Op grond van artikel 4.1, van de planregels zijn de gronden waaraan de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur en Landschap" is toegekend onder meer bestemd voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf, het weiden van vee en het verbouwen van gewassen anders dan in het kader van de uitoefening van een agrarisch bedrijf, met dien verstande dat volkstuincomplexen niet zijn toegestaan, het behoud, het herstel en/of de ontwikkeling van de landschappelijke en/of natuurwetenschappelijke waarde en de instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied. Op grond van artikel 4.4.1, aanhef en lid a, van de planregels wordt tot een strijdig gebruik met deze bestemming in ieder geval gerekend het gebruik van gronden dat in strijd is met de doelstellingen van het Natura 2000-beheerplan en het in bijlage 1 en de daarbij behorende bijlagen opgenomen inrichtingsplan.

Aan de gronden met perceelnummer 2 is de bestemming "Natuur" toegekend. Ingevolge artikel 5.1 van de planregels zijn gronden met deze bestemming bestemd voor het behoud, herstel en/of de ontwikkeling van natuurwetenschappelijke, ecologische en/of landschappelijke waarden, natuurgebieden met heide en met natte en droge natuur en aldaar voorkomende watergangen, sloten, meanders en andere waterpartijen. Op grond van artikel 5.4, van de planregels wordt tot een strijdig gebruik met deze bestemming in ieder geval gerekend het gebruik van gronden dat in strijd is met de doelstellingen van het Natura 2000-

beheerplan en het in bijlage 1 en de daarbij behorende bijlagen opgenomen inrichtingsplan. Een deel van de gronden, behorende tot het perceelnummer 4 en de gronden met perceelnummer 5 zijn buiten het plangebied gesitueerd.

11.3. Uit de maatregelenkaart in het inrichtingsplan kan worden afgeleid dat de volgende inrichtingsmaatregelen zijn voorzien op de percelen van [appellante]:

- De watergangen die tussen de gronden van [appellante] zijn gesitueerd, worden verondiept tot 10 à 20 cm onder maaiveld;
- De sloot langs en de aanvoersloten naar de Oude Enschedeseweg blijven gehandhaafd;
- Overige ontwateringssloten, zoals die langs de Steenhaarweg, worden gedempt;
- De aanwezige drainage op de gronden met perceelnummer 2 wordt verwijderd;
- Drainage wordt deels gehandhaafd en deels aangelegd op de gronden met de perceelnummers 4 en 5.

Deze maatregelen hebben een positief effect op de vermindering van "droogtestress" en kwel op de kalkmoerassen/blauwgraslanden en de zwak gebufferde vennen en daarmee een robuuster herstel van het grondwatersysteem.

11.4. Provinciale staten hebben de feitelijke gebruiksbeperkingen en maatregelen voor de percelen van [appellante] als volgt gemotiveerd. De onderbouwing van de maatregelen is verwoord in de Achtergronddocumenten gebiedsmaatregelen per deelgebied. Deze Achtergronddocumenten bevatten een uitgebreide weergave van de hydrologische effecten per deelgebied.

In de rapportage [appellante] zijn de hydrologische gevolgen op de percelen van [appellante] als gevolg van de gebiedsmaatregelen in beeld gebracht. In die rapportage staat dat de gebiedsmaatregelen zorgen voor een sterkere opbolling van de grondwaterstanden in de dekzandruggen en een verhoging van de grondwaterstanden en een toestroming van grondwater naar de lagere delen.

11.5. De Afdeling zal hierna per perceelnummer, zoals aangeduid op de bij deze uitspraak behorende kaart (bijlage 1), ingaan op de gevolgen van de feitelijke gebruiksbeperkingen als gevolg van de inrichtingsmaatregelen voor de bedrijfsvoering van [appellante].

- Gronden perceelnummer 1

11.6. Op de zitting heeft [appellante] aangevoerd dat zij zich ook zorgen maakt over de gevolgen voor de gronden met perceelnummer 1. De Afdeling stelt vast dat [appellante] dit betoog niet eerder naar voren heeft gebracht, terwijl niet is gebleken dat dat niet had gekund. Dat is in strijd met de goede procesorde en het betoog wordt daarom buiten beschouwing gelaten.

- Gronden perceelnummer 2

11.7. Ten aanzien van de gronden met perceelnummer 2, overweegt de Afdeling als volgt. Aan deze gronden is de bestemming "Natuur" toegekend. Het inpassingsplan voorziet niet in een agrarisch gebruik van deze gronden. Op de zitting heeft [appellante] aangegeven dat de gebruiksbeperkingen, die het inpassingsplan voor dit perceel kent, niet meer in geschil zijn. De Afdeling zal daarom niet ingaan op de gevolgen van deze natuurbestemming en de voorziene inrichtingsmaatregelen voor dit perceel.

- Gronden perceelnummer 3

11.8. Over de gronden met perceelnummer 3 overweegt de Afdeling als volgt. In de rapportage [appellante] zijn de gronden met perceelnummer 3 opgedeeld in de gronden met perceelnummer 3a, en gronden met perceelnummer 3b. De Afdeling houdt dit onderscheid ook aan in haar beoordeling.

11.9. Provinciale staten stellen onder verwijzing van de rapportage [appellante] dat de gronden met perceelnummer 3a te nat worden voor reguliere landbouw, maar dat grasteelt op deze gronden in de zomer wel mogelijk is. Er zal daarbij wel sprake zijn van een verlies van minimaal één snede en de kwaliteit van het gras zal ook afnemen. Daarnaast blijft extensieve bemesting naar het opbrengend vermogen van de grond wel mogelijk, want er is geen sprake van een nutriëntenstroom richting de natuurgebieden. Voor wat betreft de gronden met perceelnummer 3b staat in de rapportage [appellante] dat ter plaatse van het laagste gedeelte van deze gronden vernattingsschade zal optreden. Grasteelt in de zomer zal wel mogelijk zijn, maar er zal wel sprake zijn van een verlies van minimaal één snede door de nattere situatie in het voorjaar. Daarnaast zal de kwaliteit van het gras ook afnemen. Extensieve bemesting naar het opbrengend vermogen van de grond blijft wel mogelijk, omdat er geen nutriëntenstroom is richting de natuurgebieden. Voor het hogere gedeelte van deze gronden blijft landbouw mogelijk en in principe ook maisteelt. Wel zal maisteelt op deze gronden lastig worden omdat dit perceelsdeel een relatief klein oppervlakte heeft, maar ook een eenheid vormt met de lagere gedeeltes van het perceelnummer.

De STAB concludeert in haar deskundigenbericht over de gronden met perceelnummer 3a dat gelet op de hoogteverdeling van dat perceel voor ongeveer 48% van het perceel de voorjaarsgrondwaterstand binnen de kritische marge van 20 tot 40 cm beneden maaiveld valt. Een oppervlakte van 18% van het perceel heeft een gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand kleiner dan 20 cm beneden maaiveld en is natter, voor 34% van de oppervlakte van het perceel is de gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand meer dan 40 cm beneden maaiveld en is de bodem dus droger. Verder constateert de STAB dat ten opzichte van de locaties die representatief worden geacht in de rapportage [appellante], ongeveer 66% van het perceel natter is, en 19,4% droger is. Omdat bij de bepaling van de opbrengstderving voor alle gronden met perceelnummer 3a is uitgegaan van de maaiveldhoogte, gemiddeld hoogste grondwaterstand en gemiddeld laagste grondwaterstand op het representatieve punt, en omdat de toename van de opbrengstderving als gevolg van vernatting groter is dan de afname van de opbrengstderving door de verminderde verdroging, zijn voor het gehele perceel de vernattingsschade en de combinatieschade als gevolg van de in het inpassingsplan voorziene maatregelen onderschat, aldus de STAB. Over de gronden met perceelnummer 3b concludeert de STAB dat op grond van de hoogteverdeling van deze gronden bij ongeveer 34% van het perceel de gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand binnen de kritische marge van 20 tot 40 cm beneden maaiveld valt. Een oppervlakte van 21% van het perceel heeft een gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand kleiner dan 20 cm beneden maaiveld en is natter en voor 44% van de oppervlakte van het perceel is de gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand groter dan 40 cm beneden maaiveld, zodat dat gedeelte droger is. Gelet hierop concludeert de STAB verder dat de lagere gedeeltes van de gronden met perceelnummer 3b ongeveer 40% natter zijn en de hogere gedeeltes van die gronden voor 100%. Omdat bij de bepaling van de opbrengstderving voor alle gronden met perceelnummer 3b is uitgegaan van de maaiveldhoogte, gemiddeld hoogste grondwaterstand en gemiddeld laagste grondwaterstand op het representatieve punt, en omdat de toename van de opbrengstderving als gevolg van vernatting groter is dan de afname van de opbrengstderving

door de verminderde verdroging, is voor het gehele perceel de combinatieschade als gevolg van de maatregelen van het inpassingsplan onderschat. De STAB concludeert ook dat provinciale staten wel stellen dat op de gronden met perceelnummer 3b maisteelt op het hogere gedeelte ervan mogelijk blijft, maar dat maisteelt op dat gehele perceel niet voor de hand ligt. Volgens de STAB worden de gronden met perceelnummer 3b voor de teelt van één gewas worden gebruikt en gelet op de tijdstijghoogtelijn van de lagere gedeelten van dat perceel zal de ontwateringsconditie voor de bewerking van het perceel in het voorjaar ruim een maand later optreden als gevolg van de maatregelen, waardoor de bewerkbaarheid van het gehele perceel wordt bemoeilijkt. In het algemeen merkt de STAB nog op dat in de rapportage [appellante] de beoordeling van de gevolgen voor het landbouwkundig gebruik op de gronden in grote mate gebaseerd is op de uitkomst van de opbrengstderving voor de punten op het perceel van [appellante] die representatief worden geacht, maar dat onduidelijk is wat onder een dergelijke representativiteit moet worden verstaan. Voorts merkt de STAB op dat de effecten op een representatief punt weinig zeggen over de omvang van de effecten voor het gehele perceel, omdat op de percelen van [appellante] behoorlijke hoogteverschillen voorkomen. Dat betekent dat gronden die lager of hoger liggen dan het betrokken representatieve punt andere gevolgen ondervinden dan de gronden op dat representatieve punt. Voor vernatting zijn de laagst gelegen gedeelten het meest kritisch. Met de gekozen methode van representatieve punten, zijn deze meest kritische gedeelten niet het uitgangspunt voor de beoordeling van de gevolgen van de vernatting. Binnen een perceel met hoogteverschillen zal het opbrengstpotentieel variëren, waarbij het totaal voor het perceel niet per definitie overeenkomt met de opbrengstderving op de representatieve punten, aldus de STAB.

Provinciale staten hebben naar aanleiding van het deskundigenbericht van de STAB Tauw opdracht gegeven de gebruiksgevolgen voor onder meer de gronden met perceelnummer 3 te onderzoeken. In de notitie "Landbouwschade Buurserzand" van Tauw van 20 december 2021 staat dat de vernattingsschade op het perceelnummer 3a is onderschat. Zo is de berekende vernattingsschade op dit perceel gelet op het representatieve berekenpunt 15%. Gemiddeld genomen is de vernattingsschade ongeveer 24%. Het representatieve punt geeft daarmee een wat lagere vernattingsschade dan gemiddeld op het perceel. Daarnaast treedt op de helft van dit perceel een dusdanige vernattingsschade op, namelijk tussen de 15% en 46%, dat reguliere landbouw op deze gronden sterk wordt beperkt. Verder staat in de notitie over perceelnummer 3b dat zoals terecht door [appellante] is aangegeven, de maaiveldhoogte op de representatieve hoge delen van perceelnummer 3b inderdaad nog hoger zijn gesitueerd. Er is op het hoogste punt geen vernattingsschade berekend, maar wel een vermindering van droogteschade van 2% à 3%. Weliswaar is door de STAB geconstateerd dat de droogteschade is onderschat, maar volgens provinciale staten heeft dit geen grote gevolgen omdat het slechts gaat om een klein percentage.

De STAB heeft op de zitting toegelicht dat onduidelijk is in hoeverre de gekozen punten op het perceel daadwerkelijk representatief zijn en dat in dat kader niet alleen gekeken moet worden naar de hoogteverschillen op het perceel, maar ook naar de grondwaterstanden die overal even hoog zijn. In het deskundigenbericht stelt de STAB hierover ook dat de invloed van een verandering van de grondwatertrap, zowel de gemiddeld hoogste grondwaterstand als de gemiddeld laagste grondwaterstand op de totale opbrengstderving veel groter is voor een ondiepe grondwatertrap dan voor een diepe grondwatertrap, waardoor lager gelegen perceelsgedeelten harder worden geraakt door eenzelfde grondwaterstandsstijging, dan hoger gelegen perceelsgedeelten. Op de zitting heeft de STAB hier verder ook over toegelicht dat het niet alleen om de opbrengstpotentie van de gronden gaat, maar ook om de vraag in hoeverre een agrarisch gebruik van de gronden daadwerkelijk mogelijk is. Voor dat

laatste dient het perceel op detailniveau bekeken te worden. De vraag is daarbij of [appellante] wel over de natte stukken op het perceel heen kan om de droge stukken van het perceel te bereiken, aldus de STAB.

11.10. Gelet op het vorenstaande en omdat geen aanleiding bestaat om aan de juistheid van de toelichting door de STAB te twijfelen, is de Afdeling van oordeel dat onvoldoende is onderzocht wat de gevolgen van de feitelijke gebruiksbeperkingen van de inrichtingsmaatregelen op perceelsniveau voor de gronden met perceelnummer 3 en de waarde van dit perceel zullen zijn. Gelet hierop is onduidelijk of de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur en Landschap" nog een passende bestemming is voor deze gronden. Daarbij betreft de Afdeling ook dat onduidelijk is of de opbrengstpotentie van dit perceelnummer daadwerkelijk te realiseren is gelet op de hoogteverschillen van de gronden en de grondwaterstanden aldaar in detail bezien. Gelet daarop is ook onduidelijk of de geboden compensatie voor deze gronden nog passend is.

- Gronden perceelnummer 4

11.11. Over de gronden van perceelnummer 4 overweegt de Afdeling als volgt. Provinciale staten stellen onder verwijzing van de rapportage [appellante] dat een deel van de gronden met perceelnummer 4 vernattingsschade zal ondervinden door te natte omstandigheden voor grasteelt in het voorjaar. Dit kan door intensiveren van de drainage opgelost worden zonder dat er nadelige effecten op de natuur te verwachten zijn, zodat een regulier gebruik van het perceel in de vorm van grasteelt mogelijk blijft. Bemesting blijft mogelijk op dit deel van het perceel, omdat er geen nutriëntenstroom is richting de natuur. Voor wat betreft het andere deel van de gronden met perceelnummer 4 stellen provinciale staten onder verwijzing van de rapportage [appellante] dat er sprake is van geringe vernattingsschade en dat landbouwkundig gebruik in de vorm van zowel gras- als maisteelt van dit deel van het perceel mogelijk blijft. Bij maisteelt is er wel sprake van een iets verhoogd risico op vernattingsschade in het voorjaar, namelijk een vernattingsschade van 9%. In de praktijk zal maisteelt lastig zijn omdat dit perceelsdeel een eenheid vormt met het lager deel van perceel 4. Omdat er geen nutriëntenstroom in grondwater is richting de natuur, blijft bemesting van het perceel mogelijk.

De STAB concludeert in haar deskundigenbericht dat op het perceel niet op voorhand sprake is van een onder- dan wel overschatting van de opbrengstderving. De STAB merkt in dit kader ook op dat in de rapportage [appellante] staat dat de teelt van mais vanwege de samenhang van de perceelsgedeelten van perceel 4 niet meer mogelijk is, maar dat grasteelt nog wel mogelijk zou zijn door intensivering van de drainage. De STAB stelt dat het perceel echter al is gedraineerd en veronderstelt dat dit in de berekende grondwaterstanden is meegenomen, waardoor het mitigerende effect van het intensiveren van de drainage daarmee mogelijk is overschat.

Provinciale staten hebben naar aanleiding van het deskundigenbericht van de STAB Tauw opdracht gegeven de gebruiksgevolgen voor onder meer de gronden van perceelnummer 4 te onderzoeken. In de notitie "Landbouwschade Buurserzand" van Tauw van 20 december 2021 staat dat in de grondwatermodelberekening in de rapportage [appellante] de huidige drainage op de gronden met perceelnummer 4 in de berekeningen is meegenomen en dat voor de toekomstige situatie is uitgegaan van extra drainage op het perceel, dus van een intensiever drainagesysteem, te weten een verdubbeling van het aantal drainagestrengen. Er is op dit perceel een geleidelijke overgang van hoog naar laag. Op het representatieve punt van het hoge deel van het perceel is een schade voor grasteelt berekend van 3% en voor maisteelt van 9%. Op het representatieve punt voor het lage deel wordt een

vernattingschade van 30% voor grasteelt en van 34% voor maisteelt berekend. Uit de analyse blijkt dat de schade binnen het perceel kan oplopen tot maximaal 46% voor grasteelt en 40% voor maisteelt in de zuidwestelijke hoek van het perceel. In deze hoek treden beperkingen op voor de reguliere landbouw. Gemiddeld genomen is er op dit perceel met de representatieve meetpunten een kleine overschatting van de totale vernattingschade. De Afdeling ziet in wat [appellante] heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat aan de onderzoeken die ten grondslag zijn gelegd aan het bestreden besluit voor zover die zien op de gronden van perceelnummer 4, zodanige gebreken of leemten in kennis kleven dat provinciale staten zich daarop niet konden baseren. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat [appellante] door de voorziene inrichtingsmaatregelen zodanig in haar bedrijfsvoering wordt beperkt op de desbetreffende gronden dat dat voor provinciale staten zwaarder had moeten wegen dan het belang van de feitelijke gebruiksbeperking voor de instandhouding van het Natura 2000-gebied.

- Gronden perceelnummer 5

11.12. Over de gronden met perceelnummer 5 overweegt de Afdeling als volgt. Omdat de hoogteligging van dit perceel varieert zijn in de rapportage [appellante] twee representatieve effectlocaties vastgesteld. Over het hoogst gelegen representatieve punt op de gronden met perceelnummer 5 wordt in de rapportage [appellante] geconcludeerd dat landbouw mogelijk blijft. Daarnaast is er geen nutriëntenstroom in grondwater richting natuur, waardoor bemesting van het perceel naar behoefte van gewas en ten behoeve van bodemkwaliteit mogelijk blijft. Over het laagst gelegen representatieve punt op de gronden met perceelnummer 5 wordt in de rapportage [appellante] geconcludeerd dat landbouw ook mogelijk blijft, maar dat het risico voor maisteelt vanwege een nat voorjaar wel iets hoger ligt dan bij de gronden op het hogere gedeelte van perceelnummer 5. De gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand ligt wel op een acceptabel niveau voor maisteelt. Er is daarnaast geen nutriëntenstroom in grondwater richting natuur, waardoor bemesting van dit deel van het perceel naar behoefte van gewas en ten behoeve van bodemkwaliteit mogelijk blijft.

De STAB concludeert in haar deskundigenbericht dat wat betreft het landbouwkundig gebruik op grond van de hoogteverdeling van dit perceel voor 0% van het perceel de voorjaarsgrondwaterstand binnen de kritische marge van 20 tot 40 cm onder maaiveld valt en dat alle gronden van perceel nummer 5 hoger liggen en daarom geschikt blijven voor landbouwkundig gebruik.

De Afdeling ziet in wat [appellante] heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het onderzoek dat ten grondslag is gelegd aan het bestreden besluit voor zover dat ziet op de gronden met perceelnummer 5 zodanige gebreken of leemten in kennis kleven dat provinciale staten zich daarop niet konden baseren. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat [appellante] door de voorziene inrichtingsmaatregelen zodanig in haar bedrijfsvoering wordt beperkt op de desbetreffende gronden dat dat voor provinciale staten zwaarder had moeten wegen dan het belang van de feitelijke gebruiksbeperking voor de instandhouding van het Natura 2000-gebied.

- Conclusie feitelijke gebruiksbeperkingen [appellante]

11.13. Gelet op het voorgaande oordeelt de Afdeling dat provinciale staten het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig hebben voorbereid wat betreft de gevolgen van de in het plan voorziene inrichtingsmaatregelen voor de gronden met perceelnummer 3. Het bestreden besluit is op dat punt in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

- Vraatschade door ganzen en vervuiling van ganzenpoep

11.14. [appellante] betoogt dat haar bedrijfsvoering ernstig wordt beperkt, omdat het bestreden besluit leidt tot een toename van de vraatschade door ganzen en vervuiling van ganzenpoep als gevolg van de vogelaantrekkende werking door het bestreden plan. Op de zitting voert zij daarbij aan dat omdat het Natura 2000-gebied wordt vernat, de ganzen naar haar percelen komen, omdat het daar droger is dan op het Natura 2000-gebied. Er is daarnaast ook minder voeding in het Natura 2000-gebied te vinden vanwege de vernatting.

11.15. Provinciale staten stellen in het verweerschrift dat de verwachting is dat de ganzen in aantallen niet zullen toenemen. De vrees voor een toename van vraatschade door ganzen en vervuiling met ganzenuitwerpselen is daarom ongegrond.

11.16. De STAB heeft in haar deskundigenbericht opgemerkt dat de agrarische percelen van [appellante] vochtiger zullen worden door de natuurmaatregelen en dat door de vochtige omstandigheden de kwaliteit van het grasland zal afnemen. Ganzen zullen de voorkeur hebben voor drogere graslanden en daarom lijkt het de STAB niet aannemelijk dat de vraatschade zal toenemen.

11.17. Op de zitting is gebleken dat de gronden van [appellante] door het inpassingsplan weliswaar natter zullen worden, maar dat de gronden nog altijd droger zullen zijn dan de gronden van het Natura 2000-gebied. Op de zitting erkennen provinciale staten en de STAB dat zij bij hun onderzoeken geen rekening hebben gehouden met de omstandigheid dat de ganzen in het plangebied door de vernatting naar drogere gebieden zullen gaan en dus mogelijk ook naar de drogere percelen van [appellante]. In wat [appellante] heeft aangevoerd ziet de Afdeling daarom aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit op dit punt is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en niet berust op een deugdelijke motivering. Provinciale staten hebben niet duidelijk gemaakt in hoeverre het bestreden besluit leidt tot een toename van ganzen op de percelen van [appellante] en daarmee tot een ernstige beperking in haar bedrijfsvoering.

Het betoog slaagt.

Compensatie

12. Alle gebruiksbeperkingen op de percelen van [appellante] hebben tot doel om droogtestress en kwel te verminderen op de kalkmoerassen/blauwgraslanden en de zwak gebufferde vennen en daarmee te zorgen voor een robuuster herstel van het grondwatersysteem. Niet in geschil is dat het opleggen van feitelijke gebruiksbeperkingen nodig is om de instandhoudingsdoelen te behalen. Met het behalen van die instandhoudingsdoelen is op zichzelf een zwaarwegend algemeen belang gemoeid.

12.1. Provinciale staten hebben gekozen voor een pakket van planologische en feitelijke gebruiksbeperkingen die door hun aard en omvang gevolgen voor de bedrijfsvoering zullen hebben. Gelet op hetgeen onder 11.13 is overwogen is onduidelijk wat de gevolgen van de in het plan voorziene inrichtingsmaatregelen voor de gronden met perceelnummer 3 zijn. Ook is gelet op hetgeen onder 11.17 is overwogen niet duidelijk in hoeverre het bestreden besluit leidt tot een toename van ganzen op de percelen van [appellante] en daarmee tot een ernstige beperking in haar bedrijfsvoering. Gelet op hetgeen onder 10.4 is overwogen is voor alle percelen van [appellante] waaraan de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur en landschap" is toegekend niet duidelijk of en zo ja in welke omvang de planregels

gebruiksbeperkingen bevatten voor de bedrijfsvoering. Gelet op het vorenstaande is dus onduidelijk of het plan zulke ingrijpende gevolgen voor de bedrijfsvoering zal hebben dat het voortbestaan van het bedrijf zonder voldoende vervangende gronden in gevaar wordt gebracht. Provinciale staten is er daarom aan voorbij gegaan dat [appellante] wellicht geen rendabel bedrijf meer kan voeren bij de voorgenomen implementatie van het gehele pakket aan gebruiksbeperkingen en maatregelen, zolang zij niet daartoe geschikte vervangende gronden tegen aanvaardbare voorwaarden in gebruik kan nemen.

12.2. Gelet op het voorgaande oordeelt de Afdeling dat provinciale staten het bestreden besluit in zoverre onvoldoende zorgvuldig hebben voorbereid. Het bestreden besluit is in strijd met artikel 3:2 van de Awb genomen voor zover het de gronden van [appellante] betreft.

Het betoog slaagt.

Overgangsrecht

13. [appellante] betoogt dat het gebruiksovergangsrecht als bedoeld in artikel 15.2, van de planregels ten onrechte maar twee jaar geldt. Volgens haar is de termijn onredelijk, omdat zij zich op geen enkele wijze kan voorbereiden op een andere bedrijfsvoering omdat voor de aanpassingen wegens dit inpassingsplan ook de medewerking van de provincie nodig is. Zij wijst erop dat de provincie jaren geleden heeft aangegeven dat zij de desbetreffende gronden wil verwerven, maar dat de gesprekken daarover nauwelijks van de grond zijn gekomen.

13.1. Provinciale staten stellen dat uit artikel 3.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) volgt dat geen gebruiksovergangsrecht in de planregels hoeft te worden opgenomen als er een beperking uit de Vogel- en Habitatrichtlijn voortvloeit. In overleg met LTO Noord is ervoor gekozen om het strijdige gebruik niet direct na de inwerkingtreding van het inpassingsplan in te perken, maar een overgangstermijn na de inwerkingtreding van het inpassingsplan te hanteren. Provinciale staten hebben gekozen voor deze termijn om op deze manier zo snel mogelijk de maatregelen uit het inpassingsplan uit te kunnen voeren om hiermee de achteruitgang van de natuurgebieden tegen te gaan. Daarnaast geeft een termijn van twee jaar grondeigenaren uit het uitwerkingsgebied de mogelijkheid om het gebruik van de gronden - indien nodig - aan te passen. In dat kader stellen provinciale staten dat zij al sinds 2015 met [appellante] onderhandelen over de vorm van compensatie. Volgens provinciale staten is een termijn van twee jaar voor [appellante] voldoende om afspraken te maken met leveranciers van veevoer, dat ingekocht zal moeten worden om het gebrek aan veevoer uit eigen gras- en maïsteelt aan te zuiveren. Ook wordt een ruilgrond aan [appellante] aangeboden die agrarisch kan worden aangewend, waardoor de inkomstenschade nihil is.

13.2. Artikel 3.2.2 van het Bro luidt:

"Behoudens voor zover uit de Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand onderscheidenlijk van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna beperkingen voortvloeien ten aanzien van ten tijde van de inwerkingtreding van een bestemmingsplan bestaand gebruik, worden in een bestemmingsplan de volgende regels van overgangsrecht ten aanzien van gebruik opgenomen: [...]."

Artikel 15.2, van de planregels luidt:

"1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding

van het plan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet;

2. Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in artikel 15.2 lid 1, te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind;

3. Indien het gebruik, bedoeld in artikel 15.2 lid 1, na de inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten;

met dien verstande dat het gebruik onder 1, 2 en 3 vanaf twee jaar na inwerkingtreding van dit inpassingsplan is ingeperkt vanwege de Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979, respectievelijk van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

Artikel 15.2, lid 1 is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan."

13.3. Naar het oordeel van de Afdeling biedt artikel 3.2.2 van het Bro ruimte voor de uitleg dat bij de inperking van het gebruiksovergangsrecht vanwege de Vogel- en de Habitatrichtlijn een overgangstermijn in de planregels kan worden opgenomen. De Afdeling acht daarbij van belang dat in de nota van toelichting bij artikel 3.2.2 van het Bro (Stb. 2008, 145, blz. 59) is opgenomen dat in deze bepaling tot uitdrukking is gebracht dat de standaardbepaling voor het gebruiksovergangsrecht niet onverkort kan worden toegepast indien uit de Vogel- en de Habitatrichtlijn gebruiksbeperkingen voortvloeien. In de praktijk zullen de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet (thans: de Wnb) voor de betekenis van deze beperkingen richtinggevend zijn, zo staat in de nota van toelichting

13.4. Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten in dit geval niet aannemelijk gemaakt dat het bestaande gebruik van de gronden van [appellante] binnen de in artikel 15.2 genoemde overgangstermijn van 2 jaar na inwerkingtreding van het inpassingsplan zal zijn ingeperkt. Hierbij betreft de Afdeling dat deze termijn gelet op artikel 8.4 van de Wet ruimtelijke ordening is aangevangen op 20 januari 2021 (de datum van inwerkingtreding van het plan) en dat uit het wat op de zitting is besproken is gebleken dat onduidelijk is of er voldoende vervangende landbouwgronden gelet op alle voorziene maatregelen zijn gezocht. De Afdeling acht het in dit geval in strijd met de te betrachten zorgvuldigheid om het gebruiksovergangsrecht te beperken tot een termijn van 2 jaar, omdat onzeker is van welke gebruiksbeperkingen sprake is, welke gevolgen dit heeft voor de bedrijfsvoering, of de bedrijfsvoering zo nodig daarop kan worden afgestemd en of die termijn van twee jaar haalbaar is, waarbij ook wordt betrokken dat geen duidelijkheid bestaat over de beschikbaarheid van vervangende gronden dan wel andere passende maatregelen en/of oplossingen. De Afdeling stelt vast dat in artikel 15.2 van de planregels niet is geregeld dat de daarin opgenomen beperking van het gebruiksovergangsrecht tot een termijn van 2 jaar na inwerkingtreding van het inpassingsplan geen betrekking heeft op de gronden van [appellante]. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het inpassingsplan op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Awb is vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Financiële uitvoerbaarheid

14. [appellante] trekt de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan in twijfel. Zij vraagt zich af of de provincie wel voldoende budget heeft om de getroffen ondernemers te compenseren.

Daarnaast is er volgens haar geen enkel zicht op het antwoord op de vraag of het een realistische aanname is dat alle schade wordt gecompenseerd. Daarbij wijst zij erop dat de provincie de opgave voor het uitkopen en verplaatsen van bedrijven ten onrechte niet in beeld heeft gebracht.

14.1. In het kader van een beroep tegen een inpassingsplan kan een betoog dat gaat over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat provinciale staten op voorhand in redelijkerwijs hadden moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd.

14.2. In paragraaf 6.3 van de plantoelichting is, zoals voorgeschreven in artikel 3.1.6, eerste lid, onder f, van het Bro, inzicht geboden in de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan. Het plan wordt gerealiseerd door middel van door de provincie Overijssel vrijgehouden budget. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat er een budget

ter hoogte van 785 miljoen euro beschikbaar is gesteld voor de ontwikkelopgave van het Natura 2000-gebied. Provinciale staten stellen dat de financiële haalbaarheid is onderbouwd in een statenvoorstel en dat uit deze onderbouwing blijkt dat de opgaven haalbaar zijn met de begrote budgetten. Daarnaast worden de geraamde kosten gedekt door de Uitvoeringsreserve NNN. Er bestaat een risico dat de dekking van de reserve niet toereikend zal zijn, maar dit zal geen consequenties hebben voor de beschikbaarheid van de middelen en uitvoering van het inpassingsplan, aldus provinciale staten.

Gelet op het vorenstaande biedt wat [appellante] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich redelijkerwijs op voorhand op het standpunt hadden moeten stellen dat het plan financieel uitvoerbaar is. De enkele stelling van [appellante] dat provinciale staten de kosten voor het uitkopen en verplaatsen van bedrijven ten onrechte niet concreet in beeld hebben gebracht, is onvoldoende voor een ander oordeel.

Het betoog faalt.

EINDCONCLUSIE EN PROCESKOSTEN

15. Gelet op wat [appellante] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat gaat over de vaststelling van de plandelen met de bestemmingen "Agrarisch met waarden - Natuur en Landschap" en "Natuur" die betrekking hebben op de in het plangebied gelegen percelen/perceelsgedeelten, die [appellante] in gebruik heeft, zoals nader aangeduid op de bij deze uitspraak gevoegde kaart (bijlage 2), zijn genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Daarnaast ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover het gaat om de vaststelling van artikel 4.4.1, lid a, van de planregels en de zinsnede "met dien verstande dat het gebruik onder 1, 2 en 3 vanaf twee jaar na inwerkingtreding van dit inpassingsplan is ingeperkt vanwege de Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979, respectievelijk van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna", als opgenomen in artikel 15.2 van de planregels, voor zover die bepalingen betrekking hebben op de percelen die [appellante] in het plangebied in gebruik heeft, zijn genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb en het rechtszekerheidsbeginsel. De Afdeling ziet overigens geen reden om artikel 4.4.1, lid a, van de planregels, voorzover dat ziet op de plandelen met de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur en Landschap" die betrekking hebben op de in het plangebied gelegen percelen/perceelsgedeelten, die [appellante] in gebruik, zoals nader

aangeduid op de bij deze uitspraak gevoegde kaart (bijlage 2), te vernietigen, omdat met de vernietiging van die plandelen, ook artikel 4.4.1, lid a, van de planregels op de hiervoor genoemde percelen/perceelgedeelten niet meer van toepassing is. Wellicht ten overvloede gaat de Afdeling echter wel over tot een vernietiging van de zinsnede "met dien verstande dat het gebruik onder 1, 2 en 3 vanaf twee jaar na inwerkingtreding van dit inpassingsplan is ingeperkt vanwege de Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979, respectievelijk van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna", als opgenomen in artikel 15.2 van de planregels, voor zover die bepaling betrekking heeft op de in het plangebied gelegen percelen/perceelgedeelten, die [appellante] in gebruik heeft, zoals nader aangeduid op de bij deze uitspraak gevoegde kaart (bijlage 2).

Het beroep van [appellante] is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

16. 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 in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

17. Provinciale staten moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellante] gegrond;

II. vernietigt het besluit van provinciale staten van Overijssel van 28 oktober 2020 tot vaststelling van het provinciaal inpassingsplan "Buurserzand-Horsterveen", voor zover:

a. het betreft de plandelen met de bestemmingen "Agrarisch met waarden - Natuur en Landschap" en "Natuur" die betrekking hebben op de in het plangebied gelegen percelen/perceelgedeelten die [appellante] in gebruik heeft, zoals nader aangeduid op de bij deze uitspraak gevoegde kaart (bijlage 2);

b. het betreft de zinsnede "met dien verstande dat het gebruik onder 1, 2 en 3 vanaf twee jaar na inwerkingtreding van dit inpassingsplan is ingeperkt vanwege de Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979, respectievelijk van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna", als opgenomen in artikel 15.2 van de planregels, voor zover die bepaling betrekking heeft op de in het plangebied gelegen percelen/perceelgedeelten die [appellante] in gebruik heeft, zoals nader aangeduid op de bij deze uitspraak gevoegde kaart (bijlage 2);

III. draagt provinciale staten van Overijssel op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt provinciale staten van Overijssel tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.734,38, waarvan € 1.674,00 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat provinciale staten van Overijssel aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrag van € 360,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.M.W. van Ewijk, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

w.g. Van Ewijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 februari 2023

867

BIJLAGE 1

Geheel en gedeeltelijk in het plangebied gelegen in gebruik zijnde percelen van [appellante].



BIJLAGE 2

De percelen die [appellante] in het plangebied in gebruik heeft, zijn rood omlijnd. De gele/lichtgroene aanduiding betreft de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur en Landschap" en de meer donkergroene aanduiding betreft de gronden met de bestemming "Natuur".

