

## Uitspraak 201906892/1/R3

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2021:1414                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Datum uitspraak  | 30 juni 2021                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Inhoudsindicatie | <p>Bij besluit van 10 juli 2019 hebben provinciale staten van Overijssel het inpassingsplan "Landgoederen Oldenzaal" vastgesteld. Het plangebied van dit inpassingsplan ligt verspreid in het buitengebied van de gemeente Losser, tegen de oostgrens van de gemeente Oldenzaal. Het ligt tussen de kernen Oldenzaal en De Lutte en wordt doorkruist door de snelweg A1. Het inpassingsplan bevat instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied "Landgoederen Oldenzaal". Het gaat onder meer om vernattingsmaatregelen en beperkingen van de bemesting en beweiding. Hierbij zijn volgens de toelichting van provinciale staten ter zitting ongeveer 40 grondeigenaren betrokken. Een aantal agrariërs en inwoners uit De Lutte die zich geconfronteerd zien met gebruiksbeperkingen op hun gronden heeft beroep ingesteld.</p> |

Volledige tekst

201906892/1/R3.

Datum uitspraak: 30 juni 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1] en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 1]), gevestigd te De Lutte, gemeente Losser,
2. [appellante sub 2] en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 2]),

gevestigd te De Lutte, gemeente Losser,

3. [appellanten sub 3] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), wonend te De Lutte, gemeente Losser,

4. [appellant sub 4], wonend te De Lutte, gemeente Losser,

5. [appellanten sub 5] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 5]), wonend te De Lutte, gemeente Losser,

appellanten,

en

provinciale staten van Overijssel,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2019 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Landgoederen Oldenzaal" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] beroep ingesteld.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de STAB) heeft op verzoek van de Afdeling een deskundigenbericht uitgebracht. [appellante sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellante sub 2] en [appellant sub 3] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de beroepen tegelijk met de beroepen over het inpassingsplan "Punthuizen, Stroothuizen en Beuninger Achterveld" ter zitting behandeld op 26 november 2020, waar [gemachtigde van appellante sub 2], bijgestaan door mr. B. Timmermans, werkzaam bij Univé rechtshulp, [appellant sub 3], bijgestaan door mr. C.M.M. van Mil, advocaat in Nijmegen en J.G. Boogaard, werkzaam bij Econsultancy, [appellant sub 4], vertegenwoordigd door H. Leferink, werkzaam bij Hans Leferink Platteland Makelaardij, [appellant sub 5], bijgestaan door J.P. Gelevert, werkzaam bij ForFarmers Farmconsult, en provinciale staten, vertegenwoordigd door R. Orie, B. Velthuis en K. Douw, allen werkzaam bij de provincie Overijssel, en F. Eysink, werkzaam bij de Bosgroep, zijn verschenen. Ook de STAB, vertegenwoordigd door P.M. Stroeken, J.F. Schuurman en B.T. Koopmans, is ter zitting gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied van dit inpassingsplan ligt verspreid in het buitengebied van de gemeente Losser, tegen de oostgrens van de gemeente Oldenzaal. Het ligt tussen de kernen Oldenzaal en De Lutte en wordt doorkruist door de snelweg A1. Het inpassingsplan bevat instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied "Landgoederen Oldenzaal" (hierna: het Natura 2000-gebied). Dit Natura 2000-gebied ligt op de flanken van de stuwwal van

Oldenzaal tussen Oldenzaal, Losser en De Lutte. In het gebied ontspringen meerdere beken en er liggen enkele landgoederen die bestaan uit een afwisseling van naald- en loofbos, houtwallen, weilanden en akkers. Verdroging, vermesting door een teveel aan fosfaat, sulfaat, stikstof en andere nutriënten en de met deze vermesting samengaan verzuring hebben volgens de plantoelichting geleid tot achteruitgang van beschermde habitattypen en habitatsoorten. Om de verdroging op te heffen en de toevoer van nutriënten richting het Natura 2000-gebied af te remmen worden maatregelen genomen op omliggende agrarische percelen. Het gaat onder meer om vernattingsmaatregelen en beperkingen van de bemesting en beweiding. Hierbij zijn volgens de toelichting van provinciale staten ter zitting ongeveer 40 grondeigenaren betrokken. Een aantal agrariërs en inwoners uit De Lutte die zich geconfronteerd zien met gebruikbeperkingen op hun gronden heeft beroep ingesteld.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een inpassingsplan moeten provinciale staten bestemmingen aanwijzen en regels geven die zij uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. Provinciale staten hebben daarbij beleidsruimte en moeten de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het inpassingsplan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Opzet uitspraak

3. In deze uitspraak komen eerst enkele beroepsgronden aan de orde die meerdere appellanten hebben aangevoerd. Daarna komen per appellant de resterende beroepsgronden aan de orde.

Bijlage

4. De relevante wettelijke bepalingen en planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

De beroepen

Nut en noodzaak en alternatievenonderzoek

5. [appellante sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellante sub 1] betogen dat de noodzaak van ingrijpende gebruikbeperkingen op de agrarische percelen niet vast staat. Volgens [appellant sub 5] is de staat van instandhouding van de habitattypen in het Natura 2000-gebied al voldoende tot goed, zodat het huidige gebruik van de gronden kan worden voortgezet. [appellante sub 1] betoogt dat de fosfaatgevoeligheid van het habitatype Vochtige alluviale bossen niet is aangetoond en dat niet vaststaat dat toevoer van fosfaat naar dat habitatype plaatsvindt vanaf percelen die landbouwkundig worden bemest.

[appellante sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] betogen dat onvoldoende is onderzocht of met minder ingrijpende wijzigingen in het omliggende gebied de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied kunnen worden behaald. [appellante sub 2] noemt het verdunnen van mest met water als goed alternatief voor de beperkingen die gelden voor bemesting. Ten onrechte is volgens [appellante sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] specifieke lokale kennis van de agrariërs niet bij de voorbereiding van het

bestreden besluit betrokken.

5.1. De Afdeling gaat hierna eerst in het algemeen in op nut en noodzaak van maatregelen en gebruiksbeperkingen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.

5.1.1. Het Natura 2000-gebied is op 4 juli 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: Beuken-eikenbossen met hulst (behoud oppervlakte en kwaliteit), Eiken-haagbeukenbossen (uitbreiding oppervlakte en behoud kwaliteit) en Vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen; behoud oppervlakte en kwaliteit) en de habitatsoort Kamsalamander (uitbreiding omvang en behoud kwaliteit leefgebied voor uitbreiding populatie).

Op 9 september 2016 is het Natura 2000-beheerplan voor "Landgoederen Oldenzaal" vastgesteld (hierna: het beheerplan). In paragraaf 3.3 van het beheerplan is een aantal knelpunten voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen benoemd:

- verdroging van het gebied;
- vermesting door nutriëntenrijk grond- en oppervlaktewater;
- afstroming van voedselrijk beekwater tijdens piekafvoeren;
- atmosferische stikstofdepositie.

In paragraaf 6.1.1 van het beheerplan staat dat maatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied te behalen. Voor onder meer het beekdal van de Snoeyinksbeek ([appellant sub 5]) en het gebied "De Reuver" ([appellante sub 2], [appellant sub 4] en [appellante sub 1]) zijn in het beheerplan maatregelen beschreven. Zo moet volgens het beheerplan in het beekdal van de Snoeyinksbeek de inspoeling van meststoffen vanuit de landbouw worden verminderd, moet de Snoeyinksbeek worden verondiept en moet de detailontwatering worden verondiept of gedempt. Voor het gebied "De Reuver" geldt volgens het beheerplan dat de detailafwatering moet worden verondiept of gedempt en de bemesting sterk moet worden verminderd of geheel gestopt.

Op 31 oktober 2017 heeft het college van gedeputeerde staten van Overijssel verder de "Natura 2000 Gebiedsanalyse voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) Landgoederen Oldenzaal" (hierna: de PAS-gebiedsanalyse) vastgesteld. Hierin wordt voor het gebied een onderbouwing gegeven voor die maatregelen die minimaal noodzakelijk zijn voor het zekerstellen van de Natura 2000-doelen. In de samenvatting van de PAS-gebiedsanalyse staat hierover dat het belangrijkste knelpunt voor de aanwezige habitattypen in dit Natura 2000-gebied verdroging is. Zowel de Eiken-haagbeukenbossen als de Vochtige alluviale bossen laten een dalende trend in kwaliteit zien. Herstel van de hydrologie 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.

5.1.2. De te treffen maatregelen zijn vervolgens nader uitgewerkt in het "Definitief Inrichtingsplan Landgoederen Oldenzaal" van 6 mei 2019 (hierna: inrichtingsplan) en de maatregelenkaart, die als bijlagen 1 en 2 bij de planregels zijn gevoegd. De onderbouwing van de maatregelen is verwoord in Stroomgebiedsrapportages, die als bijlagen bij de plantoelichting zijn gevoegd. Op basis van de Stroomgebiedsrapportages zijn ten opzichte

van het beheerplan en de PAS-gebiedsanalyse percelen als aandachtsgebied toegevoegd, wat wil zeggen dat daar maatregelen moeten worden uitgevoerd, en zijn percelen vervallen als uitwerkingsgebied, omdat er geen maatregelen nodig zijn vanwege het ontbreken van een relatie met een habitat. Per saldo is het gebied waar maatregelen zijn voorzien ten opzichte van het beheerplan en de PAS-gebiedsanalyse uitgebreid met 7,8 hectare, zo staat in het inrichtingsplan. De totale oppervlakte van het gebied waar concrete maatregelen zijn voorzien is 234,2 hectare.

De natuurherstelmaatregelen richten zich op het terugdringen van verdroging en het tegengaan van verrijking door meststoffen (eutrofiëring). Ze zijn nodig om de aangewezen habitattypen in stand te houden en waar nodig uit te breiden. Per stroomgebied is een analyse gemaakt van bodem en hydrologie en de vegetaties in de habitats en de aanwezige knelpunten. Zowel van de landbouwpercelen waar conform de PAS-gebiedsanalyse maatregelen moeten worden genomen als - in aanvulling daarop - van de landbouwpercelen die eveneens een verhoogd risico op de instandhoudingsdoelstellingen vormen, is de bemestingstoestand bepaald. Aan de hand van deze informatie is met behulp van de bemestingswijzer per perceel een schatting gemaakt van de hoogte van het risico op de hoeveelheid meststoffen die via grond- en oppervlaktewater afstromen en daarmee een negatieve invloed op de instandhoudingsdoelen hebben. Ook is bepaald of (lage) grondwaterstanden in het landbouwgebied leiden tot te lage grondwaterstanden in de te beschermen natuur. Naast de bemestingsonderzoeken is het inrichtingsplan gebaseerd op literatuur, veldonderzoek, beschikbare data over bijvoorbeeld waterkwaliteit en grondwaterstanden en aanvullende metingen.

Het inrichtingsplan vormt de basis voor onder meer het inpassingsplan. De maatregelen worden in het inrichtingsplan onderverdeeld in inrichtingsmaatregelen en beheermaatregelen. Inrichtingsmaatregelen zijn fysieke ingrepen op of in een perceel. Dit betreft onder meer het verondiepen van watergangen om de grondwaterstand te verhogen, de aanleg van randdammen om oppervlakkige afspoeling van nutriënten te beperken, de aanleg van een waterberging om piekafvoeren te beperken en het afdichten van buisdrainage om water langer vast te houden in de bodem. Bij beheermaatregelen moet worden gedacht aan het verplichte grondgebruik als permanent grasland, het verbod op scheuren van grasland, het toepassen van bemestingsvrije zones langs watergangen, het beperken van de mestgift tot een bepaalde periode en het uitmijnen van fosfaat. Door het toekennen van de bestemming "Agrarisch met waarden-Grasland" en door onder meer specifieke gebruiksregels (bijvoorbeeld artikel 3.3.1, onder d, e, g en h van de planregels) zijn deze maatregelen in het inpassingsplan opgenomen.

5.1.3. In wat [appellante sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellante sub 1] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling gelet op de gegeven onderbouwing van de maatregelen in het beheerplan, de PAS-gebiedsanalyse, het inrichtingsplan en de Stroomgebiedsrapportages geen aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende is gemotiveerd dat het treffen van maatregelen nodig is om de instandhoudingsdoelen te behalen.

Dat de staat van instandhouding van de habitattypen voldoende tot goed is, zoals [appellant sub 5] aanvoert, is onjuist, nu uit de genoemde stukken blijkt dat er sprake is van een dalende trend.

Verder ziet de Afdeling in wat [appellante sub 1] heeft aangevoerd gelet op de Stroomgebiedsrapportage van de Rossumerbeek geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten er ten onrechte vanuit zijn gegaan dat het habitatype Vochtige alluviale bossen gevoelig is voor fosfaat en dat fosfaat wordt aangevoerd vanaf bemeste percelen. In

die Stroomgebiedsrapportage staat onder meer:

"beekbegeleidende bossen hebben een optimaal traject van optimale voedselrijkdom die varieert van licht tot matig voedselrijk. Zeer voedselrijke bodems zijn suboptimaal. Dit betekent dat dit bostype in meer of mindere mate gevoelig is voor de toestroom van nutriëntrijk grondwater en/of oppervlaktewater"

(...)

"om de kwaliteit te kunnen verbeteren is opheffen van verdroging en terugdringen eutrofiëring noodzakelijk"

(...)

"de waterkwaliteitsgegevens tonen aan dat de KRW-normen voor stikstof en fosfor in het stroomgebied van de Rossumerbeek niet gehaald worden. Op basis van expert judgement wordt ingeschat dat deze hoge nutriëntenconcentraties van stikstof en fosfor een bedreiging vormen voor de instandhouding van de aanwezige vochtige alluviale bossen. Wanneer water snel door de beek stroomt is de invloed van nutriënten gering, wanneer echter het beekwater meer invloed krijgt, door een hogere beekbodem en doordat de beek vaker buiten zijn oevers treedt, zoals gewenst na hydrologisch herstel, dan neemt het risico van een slechte waterkwaliteit toe"

(...)

"De bron van de te hoge nutriëntenconcentraties bij meetpunt 21-220 ligt hoogstwaarschijnlijk in het agrarische gebied De Reuver; het enige landbouwgebied dat bovenstrooms van dit meetpunt ligt. Bemesting van percelen, in combinatie met ongunstige weersomstandigheden, zorgt voor uit- en afspoeling van stikstof en fosfor. Daar waar Tertiaire klei (ondiep) voorkomt is de infiltratie van regenwater minimaal en stroomt water versneld af via het maaiveld: oppervlakkige afspoeling. Indien dit kort na bemesting van percelen gebeurt, dan kunnen er veel nutriënten afspoelen en in het oppervlaktewater terecht komen. Met name het aan bodemdeeltjes gebonden fosfaat kan hierdoor mobiel worden en benedenstrooms door sedimentatie voor verrijking van beekdalen zorgen. Stikstof spoelt uit in de ondiepe zandlaag onder de landbouwpercelen en zal via watertransport in de sloten uiteindelijk ook in de Rossumerbeek terechtkomen."

De betogen falen.

5.2. Voor zover [appellante sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] aanvoeren dat onvoldoende is onderzocht of met minder ingrijpende maatregelen kon worden volstaan en dat hun specifieke lokale kennis onvoldoende bij de besluitvorming is betrokken, overweegt de Afdeling het volgende.

5.2.1. Provinciale staten verwijzen naar het gebiedsproces dat ten grondslag ligt aan het inrichtingsplan. In dat gebiedsproces zijn alle belangen gewogen en zijn gemotiveerd keuzes gemaakt waarbij ook zoveel mogelijk met alle individuele belangen rekening is gehouden. Daarbij zijn volgens provinciale staten niet alleen alternatieven die vanuit de projectorganisatie zijn aangedragen onderzocht, maar zijn ook vanuit de grondeigenaren aangedragen alternatieven besproken. Ter zitting hebben provinciale staten toegelicht dat deze alternatievenafweging is terug te vinden in de reactienota op de inspraakreacties bij het voorontwerpplan, de nota van antwoord op de zienswijzen over het ontwerpplan (hierna: zienswijzennota) en de Stroomgebiedsrapportages. Daaruit volgt dat de door de grondeigenaren aangedragen alternatieven niet altijd haalbaar bleken. In de planregels is

daarnaast een afwijkingsbevoegdheid opgenomen om alsnog alternatieven met hetzelfde positieve effect op de instandhoudingsdoelen toe te kunnen laten, aldus provinciale staten. Dus voor zover er nog alternatieven zijn die niet zijn afgewogen, bestaat daar alsnog de mogelijkheid voor. Het is volgens provinciale staten aan appellanten om hiertoe met een onderbouwd voorstel te komen.

5.2.2. In het voorwoord van het inrichtingsplan staat een beschrijving van het proces om te komen tot het voorliggende inpassingsplan en de daarin opgenomen gebruiksbeperkingen. Hieruit blijkt dat de provincie in 2015 een projectleider heeft benoemd voor het opstellen van het inrichtingsplan. Voor de noodzakelijke onderzoeken en de gesprekken met de eigenaren zijn drie onafhankelijke deskundigen benoemd: ir. M. van Amersfoort, landbouwdeskundige bij ingenieursbureau Eelerwoude, ir. J. Schaap, bodemkundige en hydroloog bij Badus Bodem en Water, en ing. M. Horsthuis en diens opvolger F. Eysink, ecologen bij de Bosgroep Midden Nederland. Zij kregen als opdracht om door middel van een maatwerkaanpak en gesprekken met de eigenaren de natuurherstelmaatregelen zodanig vorm te geven dat er zoveel mogelijk perspectief blijft voor de landbouw in het gebied. Vanwege de maatwerkaanpak is dit het MAP-team gaan heten. Bij het vinden van detailoplossingen in dit bodemkundig en hydrologisch complexe gebied heeft het MAP-team zich, naast de input van grondgebruikers, de wetenschappelijke adviezen en literatuur, gebaseerd op eigen ervaringsdeskundigheid (expert judgement) en zijn in het veld gegevens verzameld om de voorgestelde natuurherstelmaatregelen te onderbouwen. Anders dan [appellante sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] aanvoeren, ziet de Afdeling gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat specifieke lokale kennis onvoldoende is betrokken bij het uitwerken van de maatregelen.

In het inrichtingsplan staat verder dat op basis van de inspraakreacties op het voorontwerpplan enkele alternatieven zijn uitgewerkt en diverse maatregelen verder gedetailleerd. Dit heeft geleid tot een wijziging van het ontwerpplan. De onderbouwing van de alternatieven is vastgelegd in de aangepaste Stroomgebiedsrapportages. De onderbouwing van de keuze voor een alternatief is vastgelegd in het inrichtingsplan. Op het ontwerpplan zijn 20 zienswijzen ingediend. De behandeling van deze zienswijzen heeft opnieuw geleid tot enkele wijzigingen. Gelet hierop en gelet op de hiervoor beschreven maatwerkaanpak ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende is onderzocht of minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen. De betogen falen.

5.2.3. Provinciale staten hebben overigens gewezen op artikel 13.1 van de planregels. Gelet hierop bestaat de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van het inpassingsplan als met een deskundigenrapport is aangetoond dat met een alternatieve maatregel de met het inrichtingsplan beoogde effecten ook kunnen worden gerealiseerd. Ook kan op grond van deze bepaling worden afgeweken van het plan, als met een deskundigenrapport is aangetoond dat de in het inrichtingsplan opgenomen maatregelen geen effect (meer) hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.

5.3. Per appellant zal bij de behandeling van de individuele beroepen nader worden ingezoomd op nut en noodzaak van maatregelen en gebruiksbeperkingen op hun percelen en op de effecten die dat heeft op hun bedrijfsvoering of woon- en leefklimaat. Bij de behandeling van het beroep van [appellant sub 3] zal worden ingegaan op zijn betoog over nut en noodzaak van de specifieke maatregelen die op zijn perceel zijn voorzien.

Passende beoordeling

6. [appellante sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] betogen dat het uitvoeren van de maatregelen op grond van het inpassingsplan zal leiden tot stikstofdepositie, terwijl provinciale staten geen passende beoordeling hebben opgesteld. Omdat het PAS blijkens de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), onverbindend is, konden provinciale staten niet verwijzen naar de passende beoordeling die daaraan ten grondslag is gelegd. [appellante sub 1] voert aan dat het inpassingsplan gelet op passages uit de plantoelichting een basis lijkt te vormen voor het behalen van PAS-doelstellingen. Ook hij wijst erop dat de Afdeling (onderdelen van) het PAS onverbindend heeft verklaard wat er volgens hem toe leidt dat het inpassingsplan ondeugdelijk is.

6.1. Zoals blijkt uit wat hiervoor onder 5.1.1 en 5.1.2 is overwogen, willen provinciale staten met het inpassingsplan bereiken dat de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied worden verwezenlijkt. Omdat het inpassingsplan uitsluitend is gericht op het doel de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied te behouden en daartoe voorziet in de noodzakelijke maatregelen, is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een plan dat nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied. In dat geval brengt het bepaalde in de artikelen 2.7, eerste lid, en 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) met zich dat het maken van een passende beoordeling van de gevolgen van het inpassingsplan voor het Natura 2000-gebied niet verplicht is (vergelijk de uitspraak van 23 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3003](#), r.o. 13.6). De betogen falen.

6.2. Dat in de plantoelichting wordt verwezen naar het PAS zoals [appellante sub 1] stelt, leidt er naar het oordeel van de Afdeling niet toe dat het inpassingsplan ondeugdelijk is. Het feit dat de maatregelen waarop het inpassingsplan ziet, mede voortvloeien uit de PAS-gebiedsanalyse is niet relevant. In het PAS waren veel maatregelen voorgesteld die getroffen moeten worden om de verplichtingen op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn na te komen. Die maatregelen kunnen dus ook los van het PAS noodzakelijk of wenselijk worden geacht. De Afdeling heeft dat in de genoemde uitspraak van 29 mei 2019 tot uitdrukking gebracht onder 28.2. Het betoog faalt.

6.3. Ten aanzien van deze beroepsgronden heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg zou hebben gestaan.

#### Compensatie

7. [appellante sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] betogen dat compensatie van de schade die zij door het inpassingsplan lijden in de vorm van vervangende grond of schadevergoeding, vóór de vaststelling van het plan geregeld had moeten zijn. Ook [appellante sub 1] voert aan dat provinciale staten ten onrechte niet vooraf duidelijk hebben gemaakt op welke wijze hij wordt gecompenseerd. [appellant sub 3] voert aan dat hij provinciale staten er op heeft gewezen dat zijn burens gronden willen verkopen die als compenserende gronden zouden kunnen dienen, maar dat daar geen adequate actie op is ondernomen.

7.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat zij in het niet afronden van de compensatiegesprekken met de eigenaren in het plangebied vóór de vaststelling van het inpassingsplan, geen aanleiding hoefden te zien om niet tot die vaststelling over te gaan. Zij stellen dat die gesprekken met de eigenaren worden voortgezet en dat als geen overeenstemming wordt bereikt, altijd nog de weg openstaat voor het indienen van een verzoek om een planschadevergoeding of nadeelcompensatie. Ter zitting hebben provinciale staten toegelicht dat de voorkeur uitgaat naar het compenseren van eventuele schade via

grondruil. Als dat niet haalbaar blijkt, dan komt een planschadevergoeding of nadeelcompensatie op grond van de Beleidsregel nadeelcompensatie Ontwikkelopgave Natura 2000 Overijssel 2017 (hierna: Beleidsregel nadeelcompensatie) in beeld, en in het uiterste geval onteigening met de daarbij behorende schadeloosstelling.

7.2. In paragraaf 4.3.3 van de plantoelichting, die gaat over water en het Natura 2000-gebied, staat dat eigenaren van gronden die minder waard worden als gevolg van de maatregelen aanspraak kunnen maken op compensatie. Hiervoor is door het college van gedeputeerde staten op 31 oktober 2017 de Beleidsregel nadeelcompensatie vastgesteld. Grondeigenaren ontvangen conform deze beleidsregel een vergoeding voor eventuele waardedaling van de grond en gemis aan inkomsten, aldus de plantoelichting.

7.3. In de Beleidsregel nadeelcompensatie zijn specifieke beleidsregels opgenomen over de wijze waarop het college van gedeputeerde staten omgaat met de aan hem toekomende bevoegdheid om te besluiten op aanvragen tot het toekennen van nadeelcompensatie voor de schade die is ontstaan door besluiten of handelingen in het kader van de Ontwikkelopgave Natura 2000. Uit artikel 6.3 van de Wnb en de Beleidsregel nadeelcompensatie, en overigens ook uit artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) die de planschadevergoeding regelt, vloeit voort dat de schade die volgens [appellante sub 2], [appellant sub 4] en [appellante sub 1] het gevolg zal zijn van het inpassingsplan, achteraf wordt vastgesteld en niet vooraf. Dat in hun geval vóór de vaststelling van het inpassingsplan geen overeenstemming met de provincie was bereikt over de hoogte of wijze van compensatie, stond dan ook op zichzelf niet in de weg aan de vaststelling van het inpassingsplan. Als ook nadien geen minnelijke overeenstemming wordt bereikt, dan kunnen zij een verzoek om schadevergoeding als bedoeld in de Beleidsregel nadeelcompensatie of een verzoek om tegemoetkoming in planschade bij het college van gedeputeerde staten indienen.

Voor zover [appellante sub 2], [appellant sub 4], [appellante sub 1] en [appellant sub 3] betogen dat provinciale staten bij de voorbereiding van het inpassingsplan duidelijkheid hadden moeten verschaffen over eventuele vervangende agrarische gronden als compensatie, overweegt de Afdeling dat de Wro op zichzelf aan provinciale staten niet de verplichting oplegt om al in het kader van de inpassingsplanprocedure over de mogelijkheden van vervangende gronden voor de agrarische bedrijven volledige duidelijkheid te verschaffen. Dat hierover nog geen volledige duidelijkheid bestond in de gevallen van de genoemde appellanten, hoefde voor provinciale staten op zichzelf dan ook geen reden te zijn om te wachten met de vaststelling van het inpassingsplan (vgl. uitspraak van 19 maart 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:927](#)). De betogen falen. In het specifieke geval van [appellant sub 5] komt de Afdeling tot een ander oordeel, wat hierna onder 23.6 aan de orde komt.

7.4. De werkwijze van provinciale staten, waarbij eerst wordt gezien of grondruil mogelijk is, daarna nadeelcompensatie of planschadevergoeding in beeld komt, vervolgens eventueel een gedoogplicht met een daarbij behorende vergoeding en in het uiterste geval onteigening, is naar het oordeel van de Afdeling niet onredelijk te noemen. Bij de behandeling van de individuele beroepen komt de Afdeling zo nodig terug op de rol die compensatie, ofwel in de vorm van een geldsom, ofwel in de vorm van het aanbieden van vervangende gronden, heeft gespeeld bij het bestreden besluit.

Beperkingen bemesting niet ruimtelijk relevant

8. [appellante sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] betogen dat de gebruiksbeperkingen voor bemesting niet in een inpassingsplan kunnen worden opgenomen omdat dit geen ruimtelijke component heeft, en dat de regulering van meststoffen thuishoort

in een vergunning op grond van de Wnb of de Wet milieubeheer.

8.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat regels over bemesting ruimtelijk relevant zijn, omdat dit in relatie staat tot de bescherming en instandhouding van de natuur als ruimtelijk element in het landschap. Dat hierop ook andere wet- en regelgeving van toepassing is maakt dat niet anders, aldus provinciale staten.

8.2. [appellante sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] doelen op artikel 3, lid 3.3.1, aanhef en onder d, van de planregels welke bepaling hoort bij de bestemming "Agrarisch met waarden-Grasland". In deze planregel wordt de periode van bemesting voor alle gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden-Grasland" beperkt tot de periode 1 april tot en met 31 augustus en wordt op sommige gronden bemesting geheel uitgesloten. Volgens de plantoelichting is dit een maatregel die nodig is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied. Dat is een belang dat provinciale staten op grond van artikel 3.1 in samenhang met artikel 3.26 van de Wro bij de vaststelling van het inpassingsplan mogen betrekken. De Afdeling is van oordeel dat aan de planregeling voor het gebruik van gronden voor bemesting een ruimtelijk relevant motief ten grondslag ligt. Dat voor bemesting ook andere regelgeving geldt doet daar, zoals provinciale staten terecht opmerken, niets aan af. Het betoog faalt.

#### Uitvoerbaarheid

9. [appellante sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] trekken de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan in twijfel. Zij voeren aan dat de bestemming van hun gronden als grasland met de daarbij behorende gebruiksbeperkingen niet te realiseren is, omdat zij niet bereid zijn de maatregelen op hun gronden uit te voeren.

9.1. Ter zitting hebben provinciale staten toegelicht dat ter uitvoering van het inpassingsplan zo nodig gebruik zal worden gemaakt van de gedoogplicht en aanschrijvingsbevoegdheid uit de Wnb om uitvoering van het inpassingsplan en inrichtingsplan af te dwingen.

9.2. Op grond van artikel 3.1, onder d, van de planregels zijn de voor "Agrarisch met waarden-Grasland" aangewezen gronden bestemd voor het uitvoeren van het inrichtingsplan ten behoeve van het Natura 2000-gebied "Landgoederen Oldenzaal" dat als bijlage 1 en 2 bij deze regels is gevoegd. Op grond van artikel 3.3.1 van de planregels wordt bepaald gebruik van gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden-Grasland" als strijdig gebruik aangemerkt. Op grond van die bepaling gelden gebruiksbeperkingen voor bemesten en beweiden, een scheurverbod, een verbod op het ontwateren van gronden, een verbod op het onttrekken van grond- en oppervlaktewater ten behoeve van agrarische activiteiten en een verbod op het dempen van watergangen anders dan ter uitvoering van het inrichtingsplan. Als in strijd met artikel 3.3.1 van de planregels wordt gehandeld, dan kan daartegen in beginsel handhavend worden opgetreden. Daarnaast bevat de Wnb in artikel 2.6 het door provinciale staten genoemde instrument van de gedoogplicht.

9.3. Dat [appellante sub 2], [appellant sub 4] en [appellant sub 5] niet bereid zijn de maatregelen die op hun gronden zijn voorzien in het inpassingsplan en inrichtingsplan, uit te voeren, leidt er naar het oordeel van de Afdeling niet toe dat het inpassingsplan niet uitvoerbaar is. Volgens de interventieladder die is beschreven in paragraaf 6.3.2 van de plantoelichting, is zelfrealisatie door grondeigenaren weliswaar in eerste instantie de insteek, maar als die grondeigenaren niet zelf tot uitvoering van het inrichtingsplan overgaan, dan is niet uitgesloten dat zij kunnen worden gedwongen te gedogen dat de provincie het inrichtingsplan op hun gronden uitvoert (vgl. uitspraak van 24 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1187](#), r.o. 9-9.4). Of het college van gedeputeerde staten van Overijssel

rechtmatig toepassing kan geven aan artikel 2.6, eerste lid, van de Wnb, staat echter niet primair ter beoordeling in deze procedure over het inpassingsplan. Ook is niet uitgesloten dat alsnog tot aankoop van gronden wordt overgegaan, of dat in het uiterste geval wordt onteigend, teneinde het inpassingsplan te realiseren. De betogen falen. Het beroep van [appellante sub 2] voor het overige

#### Omvang van het beroep

10. Ten tijde van het indienen van het beroepschrift exploiteerde [appellante sub 2] een melkveehouderijbedrijf aan de [locatie 1 – nummers A en B] in De Lutte met ongeveer 50 ha agrarische percelen. Volgens [appellante sub 2] is van 30 ha de bestemming door het inpassingsplan gewijzigd en daarover gaat het beroep. Uit een nadere memorie van [appellante sub 2] en uit het deskundigenbericht blijkt dat [appellante sub 2] het melkveehouderijbedrijf tijdens deze beroepsprocedure grotendeels heeft verkocht aan de provincie. De verkoop betreft de melkveestael op het perceel [locatie 1 - nummer A] en ongeveer 30 ha landbouwgrond in het gebied. Door deze verkoop is zijn procesbelang gewijzigd, aldus [appellante sub 2]. Hij stelt het bedrijf te willen voortzetten in het gebied. De beroepsgronden worden daarom gehandhaafd en hebben nog betrekking op het perceel [locatie 1 - nummer B] en de resterende agrarische percelen die hij in gebruik heeft in het plangebied. Dat betreft ongeveer 0,7 ha agrarische gronden die hij in eigendom heeft en die zich bevinden bij het perceel [locatie 1 - nummer B] en ongeveer 4,5 ha agrarische gronden die hij pacht. Ter zitting heeft [appellante sub 2] toegelicht dat hij deze gronden pacht van appellant [appellant sub 4].

10.1. Zoals [appellante sub 2] zelf al aangeeft heeft hij geen belang meer bij de behandeling van het beroep, voor zover dit betrekking heeft op het perceel [locatie 1 - nummer A] en ongeveer 30 ha landbouwgrond in het gebied. Die gronden zijn verkocht aan de provincie. Het beroep dient in zoverre niet-ontvankelijk te worden verklaard.

10.2. Voor zover [appellante sub 2] in de nadere memorie aanvoert dat de Afdeling de beroepsgronden mede dient te betrekken op agrarische gronden met een oppervlakte van 4,5 ha die hij pacht, overweegt de Afdeling dat artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) daaraan in de weg staat. Op grond van die bepaling kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd. In het beroepschrift staat dat het beroep betrekking heeft op de percelen [locatie 1] en circa 30 ha bij het bedrijf in gebruik zijnde landbouwgrond. Dat het beroep daarnaast ook betrekking heeft op de bedoelde 4,5 ha gepachte gronden, blijkt niet uit het beroepschrift. Ter zitting is besproken dat het de gronden zijn die [appellante sub 2] van [appellant sub 4] heeft gepacht. De Afdeling kan de beroepsgronden van [appellante sub 2] niet mede betrekken op de pachtgronden, omdat dat in strijd zou zijn met artikel 1.6a van de Chw. Overigens komen de gevolgen van het inpassingsplan voor die pachtgronden wel aan de orde bij de behandeling van het beroep van [appellant sub 4].

10.3. Hierna zal de Afdeling het beroep van [appellante sub 2] bespreken voor zover dat betrekking heeft op het perceel [locatie 1 - nummer B] en de 0,7 ha agrarische gronden, ingericht als grasland. De gronden bevinden zich in hellend terrein in het stroomgebied van de Rossumerbeek. De gronden maken tevens onderdeel uit van het gebied "De Reuver".

#### Gebruiksbeperkingen

11. [appellante sub 2] betoogt dat het agrarische gebruik van de percelen behorende bij het melkveehouderijbedrijf feitelijk is wegbestemd door zodanige gebruiksbeperkingen en

maatregelen dat geen enkele rendabele agrarische bedrijfsvoering meer mogelijk is. Het gaat om het verplicht aanleggen van stroken met kruidenrijk grasland, de aanleg van een waterretentiegebied, een scheurverbod, het niet toestaan van maisteelt en een beperking van de periode dat bemest kan worden. In feite hebben de gronden volgens [appellante sub 2] een natuurbestemming gekregen. De belangen van [appellante sub 2] hadden volgens hem zwaarder moeten wegen dan de natuurbelangen.

11.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat agrarisch gebruik van de gronden bij het perceel [locatie 1 - nummer B] mogelijk blijft. Ter zitting hebben provinciale staten desgevraagd de gevolgen van de gebruiksbeperkingen uit het inpassingsplan voor [appellante sub 2] gekwalificeerd als "licht". De aanleg van het waterretentiebekken zal niet leiden tot vernatting op de gronden van [appellante sub 2]. Het scheurverbod hoeft volgens provinciale staten niet te leiden tot een slechtere conditie van het land. Verder heeft een beperking van de bemestingsperiode volgens provinciale staten een beperkt effect omdat het in de praktijk niet vaak voorkomt dat al in februari sprake is van zodanig goede terreinomstandigheden dat bemest kan worden.

11.2. De gronden bij het perceel [locatie 1 - nummer B] hebben de bestemming "Agrarisch met waarden-Grasland" gekregen. Het perceel [locatie 1 - nummer B] met een woning en bijgebouwen zijn buiten het plangebied van het inpassingsplan gelaten. De landbouwgronden aan de zuid-, west- en noordzijde van de woning op het perceel [locatie 1 - nummer B] zijn volgens het deskundigenbericht in gebruik als grasland. In het deskundigenrapport staat dat op de landbouwgronden van [appellante sub 2] de uitvoering van "Maatregel M3a" in het stroomgebied van de Rossumerbeek is voorzien. Uit het inrichtingsplan waar in artikel 3.1, aanhef en onder d, van de planregels naar is verwezen volgt dat het in het geval van [appellante sub 2] gaat om de volgende beheermaatregelen:

- het beperken van de mestgift tot de periode tussen 1 april en 1 augustus;
- het beperken van beweiding tot de periode van 1 april tot 1 september.

11.3. Op de gronden rondom [locatie 1 - nummer B] hoeven op grond van het inpassingsplan, in samenhang met het inrichtingsplan, geen bufferstroken met kruidenrijk grasland gerealiseerd te worden. In zoverre mist het betoog dus feitelijke grondslag.

11.4. Voor zover [appellante sub 2] schade vreest door vernatting van zijn gronden als gevolg van de aanleg van een retentiegebied, overweegt de Afdeling het volgende. In het inrichtingsplan is voor gronden aan de westzijde van het gebied "De Reuver" een retentiegebied voorzien. Deze gronden zijn op de maatregelenkaart die als bijlage 2 bij de planregels is gevoegd aangeduid met een blauw gearceerde driehoek. In het inpassingsplan hebben deze gronden de bestemming "Natuur" en de dubbelbestemming "Waterstaat-Waterberging". Dit retentiegebied bevindt zich op een afstand van ongeveer 450 meter van de gronden van [appellante sub 2]. De effecten van het retentiegebied zijn beschreven in paragraaf 5.3 van de Stroomgebiedsrapportage Rossumerbeek die als bijlage 6 bij de plantoelichting is gevoegd. Volgens de Stroomgebiedsrapportage Rossumerbeek is het opstuwend effect van grondwater door het bergen van water door de sterke maaiveldhelling in dit deel beperkt tot ongeveer 10 meter afstand van het retentiegebied. Dat geldt voor de natste situatie waarbij het bekken helemaal vol water zit. Door de sterke helling in het gebied en het beperkt watervoerend pakket worden volgens de Stroomgebiedsrapportage Rossumerbeek nauwelijks grondwaterstandsveranderingen verwacht. Volgens het deskundigenbericht is gelet op de hellingshoek van de bodem, de aanwezigheid van een dun doorlatend zandpakket en de afstand tot het retentiegebied aannemelijk dat op de gronden

van [appellante sub 2] geen vernatting zal optreden als gevolg van het retentiegebied. [appellante sub 2] heeft dit niet weersproken in zijn reactie op het deskundigenbericht. De Afdeling ziet gelet op de Stroomgebiedsrapportage Rossumerbeek en het deskundigenbericht geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet hadden mogen besluiten een retentiegebied aan de westzijde van het gebied "De Reuver" mogelijk te maken omdat dit zou kunnen leiden tot onevenredige gevolgen voor de landbouwgronden van [appellante sub 2] in de vorm van vernatting en daarmee samenhangende schade. Het betoog faalt.

11.5. Verder verzet [appellante sub 2] zich tegen het scheurverbod van artikel 3.3.1, onder e, van de planregels en tegen de bestemming van de gronden voor permanent grasland, omdat daardoor de teelt van mais niet meer is toegestaan. De Afdeling overweegt daarover het volgende.

Het inpassingsplan biedt met artikel 3.4 van de planregels de mogelijkheid, zoals provinciale staten stellen, om met een omgevingsvergunning af te wijken van het bedoelde scheurverbod. Hierbij geldt als voorwaarde dat de instandhoudingsdoelstellingen niet verslechteren en vooraf advies wordt gevraagd aan een ter zake deskundige. Het scheuren van gronden blijft dus mogelijk, zij het met een omgevingsvergunning. De Afdeling acht het niet onredelijk om een vergunningplicht in het leven te roepen met het oog op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.

Omdat de gronden van [appellante sub 2] de bestemming "Agrarisch met waarden-Grasland" hebben gekregen en die gronden alleen zijn bestemd voor agrarisch gebruik in de vorm van grasland, is maisteelt op deze gronden niet toegestaan. Voor deze beperking van het gebruik is volgens de plantoelichting gekozen, omdat het gebruik van een perceel als permanent grasland de af- en uitspoeling en erosie van stikstof en fosfaat beperkt. Bij blijvend grasland krijgen nutriënten geen kans door ploegen uit de ondergrond naar boven te komen en af te stromen naar de gevoelige habitats. [appellante sub 2] heeft niet onderbouwd weersproken dat deze gebruiksbeperkende maatregel een positief effect heeft op het Natura 2000-gebied. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat [appellante sub 2] zodanig in zijn bedrijfsvoering wordt beperkt doordat hij geen mais kan telen op de desbetreffende gronden dat dat voor provinciale staten zwaarder had moeten wegen dan het belang van de gebruiksbeperking voor de instandhouding van het Natura 2000-gebied. Het betoog slaagt niet.

11.6. Tot slot keert [appellante sub 2] zich tegen de beperking van de periode dat de gronden bemest mogen worden. De bemesting mag niet zoals gebruikelijk plaatsvinden vanaf 15 februari, maar pas vanaf 1 april. Dat leidt volgens [appellante sub 2] tot het missen van gewasopbrengst en kwaliteitsverlies van de "eerste snee". De beperking is geregeld in artikel 3.3.1, onder d, van de planregels. Het bemesten van de gronden is op grond van die bepaling verboden in de periode van 1 september tot 1 april. Op grond van artikel 3.4, onder b, van de planregels kan met een omgevingsvergunning van dit verbod onder voorwaarden worden afgeweken voor het bemesten vanaf 15 maart. In het deskundigenbericht staat dat de landbouwgronden van [appellante sub 2] liggen in het stroomgebied van de Rossumerbeek. In het inrichtingsplan staat dat de toestroming van nutriëntenrijk grond- en oppervlaktewater door bemesting van het intrekgebied binnen en buiten Natura 2000-gebied een bedreiging vormt voor de instandhouding van de te beschermen habitattypen in dit stroomgebied. In de Stroomgebiedsrapportage Rossumerbeek is beschreven dat de bron van de te hoge nutriëntenconcentraties in de Rossumerbeek hoogstwaarschijnlijk in het agrarische gebied "De Reuver" ligt; het enige landbouwgebied dat bovenstrooms van dit meetpunt ligt. Beschreven is vervolgens dat bemesting van die percelen, in combinatie met ongunstige

weersomstandigheden, voor uit- en afspoeling van stikstof en fosfor zorgt. Stikstof spoelt uit in de ondiepe zandlaag onder de landbouwpercelen en zal via watertransport in de sloten uiteindelijk ook in de Rossumerbeek terechtkomen. Omdat de bemesting van de landbouwgronden van [appellante sub 2] volgens het inrichtingsplan en de Stroomgebiedsrapportage Rossumerbeek een relatie heeft met het behalen van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied, hebben provinciale staten naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid kunnen kiezen voor het beperken van de periode van bemesting en het opnemen van een vergunningplicht voor het bemesten vanaf 15 maart. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat [appellante sub 2] hierdoor zodanig in zijn bedrijfsvoering wordt beperkt dat dat voor provinciale staten zwaarder had moeten wegen. Het betoog faalt.

Gevolgen van vernatting voor de (dier)gezondheid

12. [appellante sub 2] betoogt dat de uitvoering van de vernattingsmaatregelen zal leiden tot een toename van muggen en knutten, wat onaantvaardbare gevolgen heeft omdat dit een bedreiging vormt voor de gezondheid van mens en dier. Volgens [appellante sub 2] is geen onderzoek gedaan naar de risico's op basis van de locatie-specifieke kenmerken van het gebied. Hij wijst op aanwezige boswallen en andere opgaande begroeiing die zorgen voor een omgeving waarin ziekteverwekkers zich makkelijk kunnen verspreiden richting bewoners, gebruikers en vee.

12.1. Provinciale staten stellen onder verwijzing naar de zienswijzennota dat uit deskundigenonderzoek blijkt dat naar verwachting geen extra overlast zal optreden van muggen en knutten als gevolg van de uitvoering van de natuurherstelmaatregelen.

In paragraaf 1.4.1 van het algemene deel van de zienswijzennota staat hierover het volgende:

"Door de maatregelen zal er een bepaalde mate van vernatting optreden die zich vooral in de wintermaanden (met een neerslagoverschot) zal manifesteren. In deze periode zijn er echter geen stekende muggen en knutten actief. Tijdens de zomerperiode kunnen echter hevige piekbuien voor tijdelijke vernatting zorgen. Hierdoor kan er een leefgebied ontstaan voor onder andere muggen en knutten. Door een mogelijke (tijdelijke) toename van muggen en knutten kan er hinder ontstaan voor de omgeving en kan de kans op dierziekten die verspreid worden door muggen en knutten mogelijk toenemen. Teneinde in beeld te krijgen hoe reëel de risico's hiervan zijn, hebben wij de heer prof. Dr. Ir. P.F.M. Verdonschot van de WUR (Wageningen University & Research) geraadpleegd. De heer Verdonschot is deskundig op het gebied van o.a. aquatische ecologie, biodiversiteit, klimaatverandering en insectenplagen. Zijn bevindingen zijn beschreven in het rapport "34 Vragen en antwoorden over steekmuggen en knutten in relatie tot vernatting", Piet Verdonschot, WUR, 2018, welke als bijlage aan de toelichting is gekoppeld. Tevens is de rapportage "Verkenning van de steekmuggen- en knuttenproblematiek bij klimaatverandering en vernatting", in opdracht van het ministerie van LNV door Alterra, Wageningen, 2008 als bijlage opgenomen. Uit de rapportage blijken de volgende belangrijkste conclusies:

1. De mogelijke overlast beperkt zich tot het zomerhalfjaar, aangezien de larven van muggen, knutten en dazen zich dan pas kunnen ontwikkelen bij een bepaalde temperatuur, echter;
2. Juist in de zomermaanden zal het water in tijdelijke plassen snel verdampen, vanwege de hogere omgevingstemperatuur. De periode van overlast van muggen en knutten wordt hierdoor beperkt;
3. Veeziekten kunnen niet in de muggeneitjes overleven, dus veeziekten kunnen alleen door

muggen en knutten worden overgedragen als er al besmette dieren in de directe omgeving aanwezig zijn (invloed van veetransporten). Hier ligt dus ook een verantwoordelijkheid van de veehouder(s);

4. Vee kan ingeënt worden tegen het Blauwtongvirus. Hier ligt ook een verantwoordelijkheid voor de veehouder;

5. Overlast van muggen en knutten kan in belangrijke mate voorkomen worden door het gebied tussen inundatie- en waterretentiegebied en de plek waar vee gehouden wordt en waar wordt gewoond, vrij te houden van opgaande begroeiing hoger dan 50 cm. Dit omdat muggen en knutten zich graag verplaatsen via schaduwrijke, vochtige en windluwe corridors.

Op basis van het bovenstaande en de maatregelen wordt niet verwacht dat er door de PAS-maatregelen extra overlast door muggen en knutten ontstaat. Een wijziging in de leefomstandigheden voor muggen en knutten treed ons inziens mogelijk en alleen op in de directe nabijheid van het retentiebekken en de kleinschalige retentievoorzieningen, tenzij er corridors met hoog opgaande begroeiing aanwezig zijn, waarlangs de muggen en knutten zich kunnen verplaatsen. De retentiebekkens (voor zover ze voorkomen) lopen in de zomermaanden alleen kortdurend vol na een regenbui en lopen ook snel weer leeg (in combinatie met verdamping in de zomer). Deze periode van water in het retentiebekken en de kleinschalige retentievoorzieningen in de zomer zijn naar verwachting te kort voor de ontwikkeling van forse aantallen muggen en knutten die leiden tot overlast. In de winterperiode is de temperatuur te laag voor muggen en knutten."

12.2. Zoals hiervoor onder 11.4 is overwogen, treedt naar verwachting geen vernatting op de percelen van [appellante sub 2] op. In het deskundigenbericht staat dat de overlast van muggen en knutten beperkt zal blijven door de grote afstand tussen de gronden van het waterretentiegebied en de gronden van [appellante sub 2] (ongeveer 450 meter) en doordat die gronden vrij zijn van begroeiing die hoger is dan 50 cm. [appellante sub 2] heeft naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat er zodanige overlast van muggen en knutten zal optreden op zijn percelen dat dit een bedreiging vormt voor de (dier)gezondheid. Provinciale staten hebben aan het bestreden besluit onderzoek ten grondslag 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. Niet is gebleken dat aan dat onderzoek zodanige gebreken of leemten in kennis kleven, dat provinciale staten het bestreden besluit daarop niet konden baseren.

Voor zover [appellante sub 2] desondanks vreest voor overdracht van besmettelijke dierziekten overweegt de Afdeling, zoals zij eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2763), dat de bestrijding van besmettelijke dierziekten haar regeling primair vindt in andere wetgeving. In wat [appellante sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat op die manier de risico's wat betreft overdracht van besmettelijke dierziekten niet afdoende kunnen worden beperkt.

Het betoog slaagt niet.

Bouwvlak [locatie 1 - nummer B]

13. [appellante sub 2] voert aan dat het inpassingsplan ten onrechte het bouwvlak van het perceel [locatie 1 - nummer B] wijzigt. Het bestaande bouwvlak dat geldt op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied" van de gemeente Losser van 19 maart 2013 moet gerespecteerd worden, aldus [appellante sub 2].

13.1. Provinciale staten stellen dat de bestemming en omvang van het bouwvlak van het

perceel [locatie 1 - nummer B] uit het bestemmingsplan "Buitengebied" niet is gewijzigd. De gronden met verharding en ruwvoeropslag zijn nu buiten het inpassingsplan gelaten, terwijl die in het voorontwerp nog wel in het inpassingsplan waren opgenomen. Ter zitting zijn de verbeeldingen van het voorontwerpplan en het vastgestelde inpassingsplan met elkaar vergeleken. Vastgesteld is dat het [appellante sub 2] gaat om een strook aan de zuidzijde van het perceel [locatie 1 - nummer B]. De Afdeling stelt vast dat de grens van het inpassingsplan loopt ten zuiden van het perceel [locatie 1 - nummer B] en dat het inpassingsplan dus niets verandert aan de bestemming en aan de omvang van het bouwvlak van het perceel [locatie 1 - nummer B]. Het betoog mist feitelijke grondslag. Het beroep van [appellant sub 4] voor het overige

14. [appellant sub 4] woont op het perceel [locatie 2] in De Lutte en beschikt over landbouwgronden met een oppervlakte van ongeveer 3,5 ha. De landbouwgronden grenzen aan de zuidzijde aan de woning, zijn in gebruik als grasland en worden door [appellant sub 4] verpacht aan [appellante sub 2]. De gronden liggen in hellend terrein in het stroomgebied van de Rossumerbeek, die de gronden van oost naar west doorsnijdt, in het gebied "De Reuver".

Gebruiksbeperkingen en maatregelen

15. [appellant sub 4] betoogt dat het agrarische gebruik van zijn landbouwgronden feitelijk is wegbestemd door zodanige gebruiksbeperkingen en maatregelen dat geen enkele rendabele agrarische bedrijfsvoering meer mogelijk is. Het gaat om de aanleg van een waterretentiegebied, een scheurverbod, het niet toestaan van maisteelt, een beperking van de periode waarin beweiden en bemesten kan worden en het verplicht aanleggen van stroken kruidenrijk grasland. In feite hebben de gronden volgens [appellant sub 4] een natuurbestemming gekregen. De belangen van [appellant sub 4] hadden volgens hem zwaarder moeten wegen dan de natuurbelangen.

15.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat agrarisch gebruik van de gronden van [appellant sub 4] mogelijk blijft. Ter zitting hebben provinciale staten desgevraagd de gevolgen van de gebruiksbeperkingen en maatregelen uit het inpassingsplan voor [appellant sub 4] gekwalificeerd als "licht". De aanleg van het waterretentiebekken zal niet leiden tot vernatting op de gronden van [appellant sub 4]. Het scheurverbod hoeft volgens provinciale staten niet te leiden tot een slechtere conditie van het land. Verder heeft een beperking van de bemestingsperiode volgens provinciale staten een beperkt effect omdat het in de praktijk niet vaak voorkomt dat al in februari sprake is van zodanig goede terreinomstandigheden dat bemest kan worden.

15.2. De percelen van [appellant sub 4] met een oppervlakte van ongeveer 3,5 ha hebben de bestemming "Agrarisch met waarden-Grasland" en deels de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch-bemesting uitgesloten" gekregen. In bijlage 1 bij deze uitspraak zijn de toepasselijke planregels geciteerd. In het deskundigenrapport staat dat op de landbouwgronden van [appellant sub 4] de uitvoering van "Maatregel M3a" in het stroomgebied van de Rossumerbeek is voorzien. Uit het inrichtingsplan waar in de planregels naar is verwezen volgt dat het gaat om de volgende inrichtings- en beheermaatregelen:

- dempen van een watergang die noord-zuid georiënteerd is en ten zuiden aansluitend aan de woning ligt;
- realiseren van randdammen op het zuidelijk deel van de gronden van [appellant sub 4];
- instellen van bemestingsvrije zones rond de randdammen op het zuidelijk deel van de gronden van [appellant sub 4];

- het beperken van de mestgift tot de periode tussen 1 april en 1 augustus;
- het beperken van beweiding tot de periode van 1 april tot 1 september.

Hierna komen de gevolgen van de maatregelen voor de gronden van [appellant sub 4] achtereenvolgens aan de orde.

#### Vernatting

16. Voor zover [appellant sub 4] schade vreest door vernatting van zijn gronden als gevolg van de aanleg van een retentiegebied en het dempen van een watergang, overweegt de Afdeling het volgende.

16.1. Zoals ook onder 11.4 uiteen is gezet is aan de westkant van het gebied "De Reuver" een retentiegebied voorzien. Dit retentiegebied bevindt zich op een afstand van ongeveer 60 meter van de gronden van [appellant sub 4]. De effecten van het retentiegebied zijn beschreven in paragraaf 5.3 van de Stroomgebiedsrapportage Rossumerbeek. Volgens de Stroomgebiedsrapportage is het opstuwend effect van grondwater door het bergen van water door de sterke maaiveldhelling in dit deel beperkt tot ongeveer 10 meter afstand van het retentiegebied. Dat geldt voor de natste situatie waarbij het bekken helemaal vol water zit. Door de sterke helling in het gebied en het beperkt watervoerend pakket worden volgens de Stroomgebiedsrapportage nauwelijks grondwaterstandsveranderingen verwacht. Volgens het deskundigenbericht is gelet op de hellingshoek van de bodem, de aanwezigheid van een dun doorlatend zandpakket en de afstand tot het retentiegebied aannemelijk dat op de gronden van [appellant sub 4] geen vernatting zal optreden als gevolg van het retentiegebied.

[appellant sub 4] heeft dit betwist in zijn reactie op het deskundigenbericht. Hij verwacht wel vernatting van zijn percelen, omdat het retentiegebied niet is voorzien van een waterondoorlatende bodem en water zich verplaatst als het zich in de bodem bevindt. Ter zitting hebben provinciale staten en de STAB nogmaals toegelicht dat en waarom vanuit het retentiegebied grondwater zich beperkt zal verspreiden. Dit komt door de lage ligging van het retentiegebied en het erg beperkte watervoerende pakket.

De Afdeling ziet gelet op de Stroomgebiedsrapportage, het deskundigenbericht en de ter zitting gegeven toelichting geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet hadden mogen besluiten een retentiegebied aan de westzijde van het gebied "De Reuver" mogelijk te maken, omdat dit zou kunnen leiden tot onevenredige gevolgen voor de landbouwgronden van [appellant sub 4] in de vorm van vernatting en daarmee samenhangende schade. Met zijn reactie op het deskundigenbericht heeft [appellant sub 4] naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de Stroomgebiedsrapportage onjuistheden bevat over het invloedsgebied van het retentiegebied. In de Stroomgebiedsrapportage is uitgebreid ingegaan op de samenstelling en waterdoorlatendheid van de bodem en de hydrologische gevolgen van het retentiegebied. Het betoog slaagt niet.

16.2. Daarnaast wordt op de gronden van [appellant sub 4] een sloot gedempt, als gevolg waarvan volgens hem vernatting zal optreden. Dat de watergang wordt gedempt, volgt uit artikel 3.1, aanhef en onder d, van de planregels, in samenhang met het inrichtingsplan en de maatregelenkaart, waarop deze inrichtingsmaatregel met een oranje lijn "dempen watergang" is aangeduid. Ter zitting is toegelicht dat op deze sloot, die van noord naar zuid loopt, het drainagebuizensysteem van de landbouwgronden afwatert. De drainagebuizen liggen van west naar oost. Provinciale staten hebben in reactie daarop ter zitting gesteld dat het dempen van de sloot inderdaad enige vernatting van de gronden van [appellant sub 4] zal

opleveren, maar dat het regenwater van die gronden vanwege de slechte doorlatendheid van de bodem snel naar het lager gelegen retentiebekken zal stromen, dat vervolgens geleidelijk leegstroomt richting het Natura 2000-gebied. Dat blijkt ook uit de Stroomgebiedsrapportage van de Rossumerbeek. In die rapportage staat ook dat de maatregel nodig is om piekafvoer van water te reduceren, omdat dat leidt tot verdroging. De Afdeling ziet gelet op de ter zitting gegeven toelichting en de Stroomgebiedsrapportage geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet hadden mogen besluiten dat de noord-zuid georiënteerde watergang gedempt moet worden, omdat dit zou kunnen leiden tot onevenredig grote vernatting van de landbouwgronden van [appellant sub 4]. [appellant sub 4] heeft naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat zodanige vernatting zal optreden dat de gronden niet meer bruikbaar zijn voor agrarische doeleinden. Bovendien komt schade als gevolg van deze vernatting volgens provinciale staten in aanmerking voor compensatie. Het betoog faalt.

Bemestingsvrije bufferstroken met randdammen en kruidenrijk grasland

17. [appellant sub 4] kan zich niet verenigen met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch-bemesting uitgesloten" die aan een deel van zijn gronden is gegeven. De aanleg van bufferstroken met kruidenrijk grasland langs de waterlopen van de beken die uit de aanduiding voortvloeit, leidt volgens hem tot verslechtering van de bewerkbaarheid van de stroken. Bovendien mogen de stroken in het geheel niet bemest worden, wat leidt tot verlies van voedingswaarde en achteruitgang van de kwaliteit en opbrengst van de vegetatie.

17.1. Volgens provinciale staten gaat dit over relatief smalle bemestingsvrije bufferzones langs de watervoerende waterlopen die nog steeds gemaaid mogen worden. Ter zitting hebben provinciale staten toegelicht dat de stroken goed bewerkbaar blijven, omdat ter herkenning alleen hoekpalen hoeven te worden geplaatst. In het inrichtingsplan staat volgens provinciale staten dat een mengsel van het kruidenrijke grasland als ruwvoer voor melkkoeien geschikt is.

17.2. Op de verbeelding van het inpassingsplan zijn de bemestingsvrije bufferzones aangeduid als "specifieke vorm van agrarisch-bemesting uitgesloten". Uit artikel 3.1, aanhef en onder d, van de planregels, in samenhang met het inrichtingsplan en de maatregelenkaart, volgt dat deze gronden zijn bestemd voor de aanleg van bemestingsvrije zones met randdammen. Uit artikel 3.3.1, aanhef en onder d, sub 1, van de planregels volgt dat bemesting, inclusief beweiding, van deze gronden gedurende het gehele jaar is uitgesloten, tenzij dit nodig is om de betreffende soort op kwaliteit te houden. Op het perceel van [appellant sub 4] zijn deze bufferzones minimaal 10 meter breed.

In de plantoelichting staat dat de bemestingsvrije bufferzones behoren tot de effectgerichte maatregelen die eutrofiëring tegengaan. Het aanbrengen van een bemestingsvrije zone langs sloten en beken, al dan niet in combinatie met een randdam, is een maatregel ter voorkoming van afspoeling van nutriëntenrijk oppervlaktewater over het maaiveld. Ter zitting hebben provinciale staten het nut van deze maatregel ook toegelicht. Uitgelegd is dat het nutriëntenrijke oppervlaktewater van de delen van de gronden die wel bemest mogen worden bij een zware regenbui afspoelt naar en terecht komt in de bemestingsvrije zone en dat door de 30 cm hoge randdammen wordt voorkomen dat dit nutriëntenrijke oppervlaktewater in de sloten terecht komt. Op die manier wordt direct tegengegaan dat oppervlaktewater dat rijk is aan fosfaat en stikstof in het Natura 2000-gebied, meer specifiek het habitattype Vochtige alluviale bossen, terecht komt, aldus provinciale staten. De noodzaak van deze maatregel heeft [appellant sub 4] niet onderbouwd betwist.

17.3. Voor de maatregel van de bemestingsvrije bufferzones zijn volgens de plantoelichting

verschillende varianten denkbaar, afhankelijk van ligging, helling en bodemtype. In bijlage 3 bij het inrichtingsplan, "Onderbouwing en uitwerking bufferstroken", is uitgebreid uitgewerkt hoe de bufferstroken kunnen worden ingericht. Daar staat ook, zoals provinciale staten stellen, dat een grasmengsel kan worden gebruikt dat past in het rantsoen van melkkoeien.

[appellant sub 4] heeft niet aannemelijk gemaakt dat dat op zichzelf niet juist is. Als er niettemin een verschil in opbrengst is tussen grasland uit de bemestingsvrije zones en grasland dat wel is bemest, dan komt de schade die daaruit voortvloeit volgens provinciale staten voor vergoeding in aanmerking.

17.4. Daarnaast ziet de Afdeling, gelet op de door provinciale staten ter zitting gegeven toelichting, geen aanleiding voor het oordeel dat de bemestingsvrije bufferzones langs sloten leiden tot vergaande beperkingen van de bewerkbaarheid van die gronden. Omdat die gronden ook niet beweide mogen worden, kan worden volstaan met hoekpalen ter afbakening van de stroken, wat het maaien en bewerken van de gronden niet of nauwelijks belemmert.

17.5. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid hebben kunnen besluiten om langs sloten en beken op de gronden van [appellant sub 4] bemestingsvrije bufferzones aan te houden. Het levert weliswaar gebruiksbeperkingen op, maar die zijn niet onevenredig groot. Het belang van de uitvoering van deze maatregel hebben provinciale staten zwaarder mogen laten wegen dan het belang van [appellant sub 4] bij behoud van de bestaande gebruiksmogelijkheden op deze delen van zijn gronden. Het betoog faalt.

Scheurverbod / geen maisteelt

18. [appellant sub 4] verzet zich verder tegen het scheurverbod van artikel 3.3.1, onder e, van de planregels en tegen de bestemming van de gronden voor permanent grasland, omdat daardoor de teelt van mais niet meer is toegestaan. De Afdeling overweegt daarover het volgende.

18.1. Het inpassingsplan biedt met artikel 3.4 van de planregels de mogelijkheid, zoals provinciale staten stellen, om met een omgevingsvergunning af te wijken van het bedoelde scheurverbod. Hierbij geldt als voorwaarde dat de instandhoudingsdoelstellingen niet verslechteren en vooraf advies wordt gevraagd aan een ter zake deskundige. Het scheuren van gronden blijft dus mogelijk, zij het met een omgevingsvergunning. De Afdeling acht het niet onredelijk om een vergunningplicht in het leven te roepen met het oog op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.

18.2. Omdat de gronden van [appellant sub 4] de bestemming "Agrarisch met waarden-Grasland" hebben gekregen en die gronden alleen zijn bestemd voor agrarisch gebruik in de vorm van grasland, is maisteelt op deze gronden niet toegestaan. Voor deze beperking van het gebruik is volgens de plantoelichting gekozen, omdat het gebruik van een perceel als permanent grasland de af- en uitspoeling en erosie van stikstof en fosfaat beperkt. Bij blijvend grasland krijgen nutriënten geen kans door ploegen uit de ondergrond naar boven te komen en af te stromen naar de gevoelige habitats. [appellant sub 4] heeft niet onderbouwd weersproken dat deze gebruiksbeperkende maatregel een positief effect heeft op het Natura 2000-gebied. De gronden zijn in gebruik als grasland. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat [appellant sub 4] zodanig zwaar wordt getroffen doordat hij geen mais kan laten telen op de desbetreffende gronden dat dat voor provinciale staten zwaarder had moeten wegen dan het belang van de gebruiksbeperking voor de instandhouding van het Natura 2000-gebied. Het betoog slaagt niet.

## Beperking periode bemesting

19. [appellant sub 4] keert zich ook tegen de beperking van de periode dat de gronden bemest kunnen worden. De bemesting kan niet zoals gebruikelijk plaatsvinden vanaf 15 februari, maar pas vanaf 1 april. Dat leidt volgens [appellant sub 4] tot het missen van gewasopbrengst en kwaliteitsverlies van de "eerste snee".

19.1. Volgens provinciale staten komt het in de praktijk niet vaak voor dat half februari de terreinomstandigheden en bodemtemperatuur al goed genoeg zijn voor een effectieve mestgift. De periode waarbinnen bemesting blijft toegestaan is volgens provinciale staten gerelateerd aan de periode waarin het gewas de voedingsstoffen effectief kan benutten. Als eerder wordt bemest dan zal een groot deel van de voedingsstoffen niet benut worden en uitspoelen naar het grondwater, aldus provinciale staten.

19.2. De beperking van de bemestingsperiode is geregeld in artikel 3.3.1, onder d, van de planregels. Het bemesten van de gronden is op grond van die bepaling verboden in de periode van 1 september tot 1 april. Op grond van artikel 3.4, onder b, van de planregels kan met een omgevingsvergunning van dit verbod worden afgeweken voor het bemesten vanaf 15 maart. In het deskundigenbericht staat dat de landbouwgronden van [appellant sub 4] liggen in het stroomgebied van de Rossumerbeek. In het inrichtingsplan staat dat de toestroming van nutriëntenrijk grond- en oppervlaktewater door bemesting van het intrekgebied binnen en buiten Natura 2000-gebied een bedreiging vormt voor de instandhouding van de te beschermen habitattypen in dit stroomgebied. In de Stroomgebiedsrapportage Rossumerbeek is beschreven dat de bron van de te hoge nutriëntenconcentraties in de Rossumerbeek hoogstwaarschijnlijk in het agrarische gebied "De Reuver" ligt; het enige landbouwgebied dat bovenstrooms van dit meetpunt ligt. Beschreven is vervolgens dat bemesting van die percelen, in combinatie met ongunstige weersomstandigheden, voor uit- en afspoeling van stikstof en fosfor zorgt. Stikstof spoelt uit in de ondiepe zandlaag onder de landbouwpercelen en zal via watertransport in de sloten uiteindelijk ook in de Rossumerbeek terechtkomen. Omdat de bemesting van de landbouwgronden van [appellant sub 4] volgens het inrichtingsplan en de Stroomgebiedsrapportage een relatie heeft met het behalen van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied, hebben provinciale staten naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid kunnen kiezen voor het beperken van de periode van bemesting en het opnemen van een vergunningplicht voor het bemesten vanaf 15 maart. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat [appellant sub 4] hierdoor zodanig in zijn gebruiksmogelijkheden wordt beperkt dat dat voor provinciale staten zwaarder had moeten wegen dan het belang van de maatregel voor het Natura 2000-gebied. Het betoog faalt.

## Gevolgen voor de (dier)gezondheid

20. [appellant sub 4] betoogt dat de uitvoering van de vernattingsmaatregelen zal leiden tot een toename van muggen en knutten, wat onaanvaardbare gevolgen heeft omdat dit een bedreiging vormt voor de gezondheid van mens en dier. Volgens [appellant sub 4] is geen onderzoek gedaan naar de risico's op basis van de locatie-specifieke kenmerken van het gebied. Hij wijst op aanwezige boswallen en andere opgaande begroeiing die zorgen voor een omgeving waarin ziekteverwekkers zich makkelijk kunnen verspreiden richting bewoners, gebruikers en vee.

20.1. Hiervoor is onder 12.1 uiteengezet dat provinciale staten onderzoek hebben laten verrichten door ter zake deskundigen, waaruit naar voren is gekomen dat naar verwachting door de natuurherstelmaatregelen geen extra overlast zal optreden van muggen en knutten.

20.2. Zoals hiervoor onder 16.1 en 16.2 is overwogen, treedt naar verwachting geen zodanige vernatting op de percelen van [appellant sub 4] op dat dit leidt tot agrarische onbruikbaarheid daarvan. In het deskundigenbericht staat dat de overlast van muggen en knutten beperkt zal blijven doordat de gronden tussen het waterretentiegebied en de gronden van [appellant sub 4] vrij zijn van begroeiing die hoger is dan 50 cm. [appellant sub 4] heeft naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat er zodanige overlast van muggen en knutten zal optreden op zijn gronden dat dit een bedreiging vormt voor de (dier)gezondheid. Provinciale staten hebben aan het bestreden besluit onderzoek ten grondslag 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. Niet is gebleken dat aan dat onderzoek zodanige gebreken of leemten in kennis kleven, dat provinciale staten het bestreden besluit daarop niet konden baseren.

Voor zover [appellant sub 4] desondanks vreest voor overdracht van besmettelijke dierziekten overweegt de Afdeling, zoals zij eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2763), dat de bestrijding van besmettelijke dierziekten haar regeling primair vindt in andere wetgeving. In wat [appellant sub 4] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat op die manier de risico's wat betreft overdracht van besmettelijke dierziekten niet afdoende kunnen worden beperkt.

Het betoog slaagt niet.

Nationaal Landschap

21. [appellant sub 4] betoogt dat de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap, waar het gebied "De Reuver" toe behoort, als gevolg van het inpassingsplan en de daarin voorziene maatregelen zullen verslechteren. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn volgens hem alleen mogelijk als de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt ("ja, mits"-principe). Ter zitting heeft [appellant sub 4] meer specifiek aangevoerd dat de aan te leggen randdammen de openheid van het gebied, wat volgens hem een van de kernkwaliteiten is, kunnen aantasten.

21.1. Provinciale staten stellen dat de kernkwaliteiten voor dit gebied in het verleden door het verwijderen van de vele houtsingels al fors zijn aangetast. Verder bestond dit gebied van oorsprong hoofdzakelijk uit graslanden, omdat de lager gelegen gronden ongeschikt waren voor akkerbouw. Door de verbeterde afwatering als gevolg van het aanleggen van drainage en daardoor de komst van gebiedsvreemde akkerbouw/maisteelt zijn de kernkwaliteiten juist aangetast. Deze worden nu deels weer hersteld door akkerbouw/maisteelt tegen te gaan, aldus provinciale staten. In reactie op het betoog van [appellant sub 4] hebben provinciale staten ter zitting gesteld dat de randdammen slechts 30 cm hoog worden en daarom niet zullen leiden tot aantasting van de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap.

21.2. Het plangebied ligt in het "Nationaal Landschap Noordoost-Twente" dat is aangewezen op kaart 6 "Nationale Landschappen in Overijssel" behorende bij de Omgevingsverordening Overijssel 2017 (hierna: Omgevingsverordening). Op grond van artikel 2.6.3 van de Omgevingsverordening zijn de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap Noordoost-Twente:

- a. het samenhangende complex van beken, essen, kampen en moderne ontginningen;
- b. de grote mate van kleinschaligheid;
- c. het groene karakter.

Artikel 2.6.4 van de Omgevingsverordening luidt:

"Bestemmingsplannen voorzien alleen in nieuwe ontwikkelingen binnen gebieden die in artikel 2.6.2 begrensd zijn als Nationaal Landschap als die bijdragen aan het behoud of de ontwikkeling van de kernkwaliteiten als benoemd in artikel 2.6.3 en zoals nader uitgewerkt in bijlage 7 van deze verordening."

21.3. In het deskundigenbericht staat dat het inpassingsplan betrekking heeft op de verwezenlijking van het inrichtingsplan ten behoeve van het Natura 2000-gebied. In het inrichtingsplan zijn natuurherstelmaatregelen opgenomen zoals het versterken van beken en de aanleg van houtwallen. Het inpassingsplan ziet niet op het verstoren van de samenhang van beken en landschappen. Door het versterken van beken en de aanleg van houtwallen brengt het inpassingsplan juist een versterking met zich mee van de kleinschaligheid en het groene karakter, die als kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap Noordoost-Twente zijn geformuleerd, aldus het deskundigenbericht. [appellant sub 4] is in zijn reactie op het deskundigenbericht niet ingegaan op dit onderwerp. De stelling van [appellant sub 4] ter zitting, inhoudende dat de randdammen leiden tot aantasting van de kernkwaliteiten, volgt de Afdeling niet, alleen al omdat openheid van het landschap niet als kernkwaliteit van dit Nationaal Landschap is aangemerkt. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 4] heeft aangevoerd gelet op de toelichting van provinciale staten en de beschrijving in het deskundigenbericht geen aanleiding voor het oordeel dat de nieuwe ontwikkelingen waarin het inpassingsplan voorziet niet bijdragen aan het behoud of de ontwikkeling van de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap Noordoost-Twente. Het inpassingsplan is dan ook in overeenstemming met het provinciale beleid voor Nationale Landschappen zoals dat is neergelegd in artikel 2.6.4 van de Omgevingsverordening. Het betoog faalt.

Het beroep van [appellant sub 5] voor het overige

22. [appellant sub 5] exploiteert op het perceel [locatie 3] in De Lutte een melkveehouderijbedrijf. [appellant sub 5] heeft ongeveer 40 ha gronden in gebruik ten dienste van het grondgebonden melkveehouderijbedrijf, waarvan ongeveer 36 ha binnen het plangebied. De bedrijfslocatie en de in gebruik zijnde gronden, die zijn verdeeld over een groot aantal, vaak relatief kleine percelen, liggen nabij en deels grenzend aan het Natura 2000-gebied, in het stroomgebied van de Snoeyinksbeek. [appellant sub 5] past binnen de bedrijfsvoering een volwaardige weidegang toe, wat betekent dat de melkkoeien gedurende het beweidingseizoen grazen op de graslanden. Hij produceert zogeheten weidemelk volgens het keurmerk van de Stichting Weidegang. Om daarvoor in aanmerking te komen moeten de melkkoeien van het voorjaar tot het najaar ten minste 120 dagen per jaar minimaal 6 uur per dag in de wei lopen. De gronden zijn in gebruik als grasland voor beweiding, als hooiland voor voerproductie en voor een klein deel voor maisteelt (bijna 5 ha).

23. [appellant sub 5] betoogt dat een rendabele agrarische bedrijfsvoering op zijn gronden niet meer mogelijk is door de bestemmingswijzigingen en gebruiksbeperkingen van het inpassingsplan. Het gaat om vernattingsmaatregelen, het aanleggen van mestvrije bufferstroken, een beperking van de periode waarin beweiden en bemesten kan worden, een scheurverbod, het niet toestaan van maisteelt en fosfaatuitmijning. [appellant sub 5] heeft een verklaring van een landbouwhuisdierenarts overgelegd waarin het belang van weidegang voor de gezondheid en het welzijn van koeien uiteen is gezet. De beperkingen voor beweiding en bemesting raken de bedrijfsvoering volgens [appellant sub 5] hard. De belangen van [appellant sub 5] hadden volgens hem zwaarder moeten wegen dan de natuurbelangen.

23.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat op een deel van de gronden van [appellant sub 5] geen normaal agrarisch gebruik meer mogelijk zal zijn, namelijk de gronden die de bestemming "Natuur" hebben gekregen en waar waterretentie is voorzien. Het resterende deel kan nog wel voor agrarische doeleinden worden gebruikt. Ter zitting hebben provinciale staten desgevraagd de gevolgen van de gebruiksbeperkingen en maatregelen uit het inpassingsplan voor [appellant sub 5] gekwalificeerd als "zeer zwaar". Zij hebben ter zitting erkend dat ongeveer 11 ha vervangende grond nodig is om de bedrijfsvoering van [appellant sub 5] rendabel te houden. Die vervangende gronden zijn echter volgens provinciale staten niet in die omvang in de nabijheid van het bedrijf beschikbaar. Provinciale Staten hebben [appellant sub 5] 5 ha vervangende gronden met financiële compensatie voorgesteld, maar daarover is met hem geen overeenstemming bereikt. Uiteindelijk hebben provinciale staten het algemene belang van het behalen van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000 gebied zwaarder laten wegen dan het belang van [appellant sub 5] bij het behoud van de agrarische gebruiksmogelijkheden van zijn percelen.

23.2. De meeste percelen die [appellant sub 5] in gebruik heeft voor het melkveehouderijbedrijf, hebben de bestemming "Agrarisch met waarden Grasland" gekregen (ongeveer 25 ha), deels met de aanduidingen "specifieke vorm van agrarisch-bemesting uitgesloten" en "specifieke vorm van agrarisch-fosfaatuitmijning" (dit betreft twee percelen). Enkele percelen of delen daarvan hebben de bestemming "Natuur" gekregen (ongeveer 11 ha in totaal, waarvan 3,5 ha al een natuurbestemming had), deels met de dubbelbestemming "Waterstaat-Waterberging" en de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch-bemesting uitgesloten". De gronden met de bestemming "Natuur" zijn grotendeels eigendom van de Vereniging Natuurmonumenten en bij [appellant sub 5] in gebruik door pacht of huur. In het deskundigenrapport staat dat op de gronden van [appellant sub 5] de uitvoering van verschillende maatregelen in het stroomgebied van de Snoeyinksbeek is voorzien. Hierna komen de gebruiksbeperkingen en maatregelen voor de percelen van [appellant sub 5] aan de orde, waarna de redenen voor die maatregelen en de gevolgen daarvan voor het bedrijf van [appellant sub 5] uiteen worden gezet.

23.3. In het inrichtingsplan is voor twee percelen die [appellant sub 5] in gebruik heeft, maar eigendom zijn van Natuurmonumenten, waterretentie voorzien. Het gaat om de percelen die door de STAB in bijlage 8.1 bij het deskundigenbericht zijn aangeduid als nummer 33 en 35. Deze gronden zijn op de maatregelenkaart die als bijlage 2 bij de planregels is gevoegd aangeduid als blauw gearceerde gebieden. In het inpassingsplan hebben deze gronden de bestemming "Natuur" en de dubbelbestemming "Waterstaat Waterberging". In het deskundigenbericht staat dat op de percelen die in bijlage 8.1 zijn aangeduid als nummer 18, 21, 26 en 27 waterlopen moeten worden verondiept of gedempt.

De beperking van de bemestings- en beweidingsperiode is geregeld in artikel 3.3.1, onder d, van de planregels. Het bemesten en beweiden van de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden-Grasland" is op grond van die bepaling verboden in de periode van 1 september tot 1 april. Op grond van artikel 3.4, onder b, van de planregels kan met een omgevingsvergunning onder voorwaarden van dit verbod worden afgeweken voor het bemesten en beweiden vanaf 15 maart.

Op de verbeelding van het inpassingsplan zijn de bemestingsvrije bufferzones aangeduid als "specifieke vorm van agrarisch-bemesting uitgesloten". Uit artikel 3.3.1, aanhef en onder d, sub 1, van de planregels volgt dat bemesting, inclusief beweiding, van deze gronden gedurende het gehele jaar is uitgesloten, tenzij dit nodig is om de betreffende soort op kwaliteit te houden. Uit de verbeelding en het deskundigenbericht blijkt dat voor 11 van de in

totaal 16 percelen van [appellant sub 5] met de bestemming "Agrarisch met waarden Grasland" geldt dat hierop deels bemestingsvrije bufferzones in acht moeten worden genomen.

Op de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden-Grasland" geldt een scheurverbod, waarvan onder voorwaarden bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken, en voor de gronden met die bestemming geldt ook dat maisteelt niet is toegestaan.

Op de verbeelding van het inpassingsplan zijn de percelen waar fosfaatuitmijning moet plaatsvinden aangeduid als "specifieke vorm van agrarisch-fosfaatuitmijning". Volgens het deskundigenbericht gaat het om twee van de drie percelen van [appellant sub 5] waarop mais werd geteeld (de percelen 15 en 20 van bijlage 8.1 van het deskundigenbericht). Uit artikel 3.3.1, aanhef en onder d, sub 2, van de planregels volgt dat op deze gronden uitsluitend bemesting in de vorm van fosfaatuitmijning en geen beweiding is toegestaan. Op grond van artikel 1.24 van de planregels moet onder fosfaatuitmijning worden verstaan: "een tijdelijke gewasteelt met een bemesting zonder fosfaat, met als doel om met het gewas jaarlijks zoveel mogelijk fosfaat af te voeren dat zich in de bodem heeft opgehoopt tot aan het moment dat de fosfaatverzadigingsgraad (FVG) van de bodem kleiner is dan 25% over een dieptetraject van 0-30 cm onder maaiveld".

23.4. Provinciale Staten hebben de gebruiksbeperkingen en maatregelen voor de percelen van [appellant sub 5] als volgt gemotiveerd.

De beide waterretentiegebieden en het verondiepen en dempen van watergangen op de percelen van [appellant sub 5] hebben volgens de zienswijzennota als doel dat er meer grondwater in de percelen aanwezig is en dat hierdoor ook langer nalevering van grondwater naar de beek plaatsvindt, waardoor deze minder snel droog valt en daardoor het verdrogingsknelpunt in de habitats wordt opgeheven. Daarnaast leiden de maatregelen tot een afname van piekafvoeren, waardoor de stroomsnelheid in de beek lager wordt en de beek daardoor minder snel opnieuw uitslijt, wat verdroging van het habitat tot gevolg zou hebben.

In het inrichtingsplan staat dat is geconstateerd dat de waterkwaliteitsnormen voor stikstof en fosfor voor het habitattype Vochtige alluviale bossen niet worden gehaald. De hoge nutriëntenconcentraties vormen een bedreiging voor de instandhouding van de aanwezige Vochtige alluviale bossen. Dit geldt met name als de Snoeyinksbeek deze bossen inundeert met nutriëntenrijk oppervlaktewater. De voorgenomen (verdere) verondieping van de beek leidt tot een vergroting van het risico op eutrofiëring, zolang de beekwaterkwaliteit nog niet aan de gewenste KRW normen voldoet. Uit metingen is gebleken dat de KRW normen momenteel worden overschreden. Het onderzoek door het MAP team heeft echter aangetoond dat verdroging een groter knelpunt vormt dan eutrofiëring, reden waarom deze maatregel van verondieping van de beek toch zo snel mogelijk moet worden uitgevoerd. Het MAP team heeft de bemestingswijzer toegepast en komt op basis van de handreiking bemesting tot maatregelen voor de landbouwpercelen in de uitwerkingsgebieden die een eutrofiërende werking hebben op het habitat Vochtige alluviale bossen. Daaronder vallen ook percelen van [appellant sub 5]. Een beperking van de periode van bemesting en beweiding leidt naar verwachting tot een verbetering van de staat van instandhouding van de habitats.

In de plantoelichting staat dat de bemestingsvrije bufferzones behoren tot de effectgerichte maatregelen die eutrofiëring tegengaan. Het aanbrengen van een bemestingsvrije zone langs sloten en beken, al dan niet in combinatie met een randdam, is een maatregel ter

voorkoming van afspoeling van nutriëntenrijk oppervlaktewater over het maaiveld. Volgens de plantoelichting is ervoor gekozen niet langer maisteelt of scheuren van gras toe te staan, omdat het gebruik van een perceel als permanent grasland de af- en uitspoeling en erosie van stikstof en fosfaat beperkt. Bij blijvend grasland krijgen nutriënten geen kans door ploegen uit de ondergrond naar boven te komen en af te stromen naar de gevoelige habitats. Ter zitting hebben provinciale staten ook toegelicht dat het scheuren van gras leidt tot een piekbelasting van vrijkomende stikstof, wat deze maatregel beoogt te voorkomen.

In de plantoelichting staat dat het uitmijnen van percelen met een hoog fosfaatgehalte behoort tot de brongerichte maatregelen die eutrofiëring tegengaan. Met deze maatregel zal door aangepaste bemesting het fosfaatgehalte naar een aanvaardbaar niveau terug worden gebracht. Dat is een PAL-waarde van minder dan 25.

Ter zitting hebben provinciale staten in zijn algemeenheid gesteld dat in geval van twijfel aan de effectiviteit van een bepaalde maatregel in een bepaalde situatie toch is gekozen voor die maatregel en niet voor het achterwege laten daarvan.

23.5. De Afdeling overweegt het volgende over de gevolgen van de gebruiksbeperkingen en maatregelen voor de bedrijfsvoering van [appellant sub 5].

Niet in geschil is dat de percelen van [appellant sub 5] waar waterretentie is voorzien niet meer voor agrarische doeleinden gebruikt kunnen worden. Voor de agrarische bruikbaarheid van de belendende percelen heeft de hier bedoelde waterretentie volgens het deskundigenbericht geen nadelige gevolgen. Dat leidt de STAB af uit het rapport "Grondwaterverhoging Natura 2000 Landgoederen Oldenzaal; Analytische bepalingen van grondwatereffecten op agrarische percelen" van Badus Bodem en Water van 21 oktober 2018 (hierna: rapport Grondwaterverhoging). De percelen die in bijlage 8.1 bij het deskundigenbericht met de nummers 18, 21, 26 en 27 zijn aangeduid zullen volgens het deskundigenbericht vernatten als gevolg van het verondiepen of dempen van sloten. In het rapport Grondwaterverhoging is beschreven dat de gemiddelde laagste grondwaterstand van de genoemde percelen 5 tot 10 cm hoger wordt en de gemiddelde hoogste grondwaterstand met 20 tot 30 cm wordt verhoogd. In het in het deskundigenbericht genoemde en daarbij gevoegde rapport "Grondgebruiksmogelijkheden Natura 2000 Landgoederen Oldenzaal en Dinkelland; Effecten van hydrologische maatregelen op omliggende percelen" van Badus Bodem en Water van 7 september 2018 (hierna: rapport Grondgebruiksmogelijkheden) zijn de huidige en toekomstige agrarische gebruiksmogelijkheden als grasland vergeleken. Op de percelen 21 en 26 resteren weinig mogelijkheden voor gebruik als grasland en op de percelen 18 en 27 zijn die mogelijkheden beperkt. Dat betekent dat de grasopbrengst zal afnemen, de berijdbaarheid van het land verder verslechtert en de beweidingsmogelijkheden beperkt worden.

Volgens het deskundigenbericht wordt het beweidingseizoen fors ingeperkt ten opzichte van de gangbare praktijk. Normaliter duurt de weidegang volgens de STAB tot ver in oktober of zelfs tot in november. Hier heeft [appellant sub 5] ter zitting ook op gewezen. Dit vergt aanpassingen in de bedrijfsvoering omdat de dieren als zij langer op stal staan gedurende een langere periode gevoerd moeten worden met ruwvoer. Ook kan volgens het deskundigenbericht de vereiste duur van de weidegang voor het keurmerk 'weidemelk' van de Stichting Weidegang in de knel komen. Verder mag er 6 weken later dan normaal bemest worden. Dat kan volgens het deskundigenbericht een ongunstig effect hebben op de kwaliteit en de kwantiteit van de eerste snede en daarmee op de voederwaarde voor het melkvee. Daarnaast kan een opslagcapaciteitsprobleem ontstaan omdat de mest langer in de

mestkelder moet worden opgeslagen. De beperking van de bemestings- en beweidingsperiode geldt volgens het deskundigenbericht voor ongeveer 25 ha van de 36 ha die [appellant sub 5] in het plangebied in gebruik heeft.

Volgens het deskundigenbericht blijkt uit het inrichtingsplan een onvoorwaardelijk verbod op bemesting van de bemestingsvrije bufferstroken, zonder uitzonderingsmogelijkheid. Op de gronden die [appellant sub 5] in gebruik heeft gaat het om 10 meter brede stroken langs watergangen. Volgens het deskundigenbericht mogen deze stroken niet bemest worden, is in de praktijk beweiding van de stroken niet mogelijk en geldt er een verplicht maaibeheer. De agrarische gebruiksmogelijkheden van de stroken worden door het inpassingsplan kortom ingeperkt. Voor een aanzienlijk deel van de agrarische percelen van [appellant sub 5] zijn bemestingsvrije bufferzones voorzien.

Voor de agrarische percelen van [appellant sub 5] geldt daarnaast een scheurverbod, waardoor alleen graslandvernieuwing is toegestaan, waaronder op grond van artikel 1.27 van de planregels een lichte groundbewerking wordt verstaan, waarbij de ondergrond vrijwel onberoerd blijft en altijd een dekkende vegetatie zichtbaar blijft. Het inpassingsplan biedt met artikel 3.4 van de planregels wel de mogelijkheid, zoals provinciale staten stellen, om met een omgevingsvergunning af te wijken van het bedoelde scheurverbod. Die afwijkmogelijkheid geldt echter niet voor maisteelt. Dat is hoe dan ook niet langer toegestaan op de agrarische percelen van [appellant sub 5], daar waar dat voorheen wel was toegestaan. Uit het deskundigenbericht valt af te leiden dat [appellant sub 5] drie percelen al jarenlang voor maisteelt in gebruik had.

Provinciale staten stellen dat de percelen met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch-fosfaatuitmijning" gedurende de periode van uitmijning niet bemest mogen worden met dierlijke mest, maar wel met kunstmest. Volgens het deskundigenbericht is in het inrichtingsplan bij de maatregelen M1a(3) en M1a(6) aangegeven dat het bouwland wordt omgezet in grasland en intensief wordt gemaaid. Er worden zoals provinciale staten stellen perceelsspecifieke uitmijnadviezen opgesteld. Door het uitmijnen wordt het fosfaat aan de bodem onttrokken tot het gangbare niveau. Dit zal door middel van monitoring worden bepaald. Het uitmijnen is dus beperkt in de tijd, maar hoe lang dit kan duren is volgens het deskundigenbericht niet concreet gemaakt.

23.6. Alle gebruiksbepalingen en maatregelen op de percelen van [appellant sub 5] tezamen hebben tot doel om verdroging en eutrofiëring tegen te gaan. Onder 5.1.3 is al overwogen dat de Afdeling in wat [appellant sub 5] heeft aangevoerd geen aanleiding ziet voor het oordeel dat onvoldoende is gemotiveerd dat het treffen van maatregelen nodig is om de instandhoudingsdoelen te behalen. Met het behalen van die instandhoudingsdoelen is op zichzelf een zwaarwegend algemeen belang gemoeid. Provinciale staten hebben in het geval van [appellant sub 5] gekozen voor een pakket van gebruiksbepalingen en maatregelen, dat door zijn aard en omvang zeer ingrijpende gevolgen voor de bedrijfsvoering zal hebben en het voortbestaan van het bedrijf zonder voldoende vervangende gronden in gevaar zal brengen. Zij hebben daarbij het natuurbelang laten prevaleren boven het bedrijfsbelang van [appellant sub 5], zonder zicht te hebben op de gevolgen voor het bedrijf en mogelijke oplossingen indien het gehele pakket van gebruiksbepalingen en maatregelen wordt uitgevoerd. Provinciale staten hebben ermee volstaan door bij elke gebruiksbepaling of maatregel erop te wijzen dat eventuele daaruit voortvloeiende schade voor vergoeding in aanmerking komt, veronderstellend dat de agrarische bedrijfsvoering zou worden voortgezet. Daarmee zijn provinciale staten eraan voorbij gegaan dat [appellant sub 5], zoals zij zelf ter zitting hebben erkend, op de huidige locatie geen rendabel bedrijf kan voeren bij de voorgenomen implementatie van het gehele pakket aan gebruiksbepalingen en maatregelen, zolang hij

geen vervangende gronden in gebruik kan nemen als compensatie voor de 11 ha die in dat geval de facto niet meer agrarisch zullen kunnen worden gebruikt. De verwijzing naar de mogelijkheid van schadevergoeding, gekoppeld aan elke afzonderlijke gebruiksbeperking en maatregel doet in zoverre geen recht aan het bedrijfsbelang van [appellant sub 5]. Provinciale staten hebben er ook niet voor gekozen om [appellant sub 5] gelet op de ingrijpende gevolgen die de voorgenomen implementatie van het gehele pakket aan gebruiksbeperkingen en maatregelen voor zijn bedrijfsvoering heeft, voldoende compenserende gronden aan te bieden dan wel financiële compensatie voor de beëindiging van zijn bedrijf. 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 [appellant sub 5] betreft. Het betoog slaagt.

Het beroep van [appellante sub 1] voor het overige

24. [appellante sub 1] exploiteert een melkveehouderijbedrijf op de percelen [locatie 4 - nummers A en B] in De Lutte en beschikt over ongeveer 55 ha agrarische gronden voor het bedrijf. Van de gronden die in gebruik zijn bij het bedrijf van [appellante sub 1] ligt ongeveer 6 ha in het plangebied. Deze gronden zijn in gebruik als grasland. De gronden liggen in hellend terrein in het stroomgebied van de Rossumerbeek, in het gebied "De Reuver". Aan de noordwestzijde grenzen de gronden van [appellante sub 1] waar het beroep over gaat direct aan het Natura 2000-gebied.

Fosfaatgehalte percelen

25. [appellante sub 1] betoogt dat niet vast staat dat de toevoer van nutriënten zoals fosfaat naar het Natura 2000-gebied plaatsvindt vanaf zijn percelen. In dit kader verwijst [appellante sub 1] naar zogenoemde kringloopwijzers van de afgelopen jaren en naar de toetsing door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, waaruit volgens hem blijkt dat aan zijn percelen meer fosfaat wordt onttrokken dan er wordt opgebracht. Ook verwijst [appellante sub 1] naar een artikel uit Grondboor en Hamer (het tijdschrift van de Nederlandse Geologische Vereniging) uit 1988, waaruit volgens hem blijkt dat in dit gebied van nature veel fosfaat voorkomt in de bodem. In zijn reactie op het deskundigenbericht voert [appellante sub 1] aan dat de conclusie dat de hoge nutriëntenconcentraties bij de meetpunten in het Natura 2000-gebied veroorzaakt worden door de bemesting van gronden in het landbouwgebied "De Reuver" niet steunt op zorgvuldig onderzoek, omdat ook gronden met een natuurfunctie op die meetpunten afwateren. Verder wijst [appellante sub 1] erop dat op zijn percelen ten onrechte alleen de bovengrond is onderzocht op fosfor en niet de diepere grondlagen. [appellante sub 1] bestrijdt kortom dat de gebruiksbeperkingen die gelden voor zijn percelen zullen bijdragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.

25.1. De gronden van [appellante sub 1] in het plangebied hebben de bestemming "Agrarisch met waarden-Grasland" en voor een klein deel de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch-bemesting uitgesloten" gekregen. De gronden zijn bestemd voor agrarisch gebruik in de vorm van grasland en de gronden mogen tussen 1 september en 1 april niet bemest en beweid worden. Op een deel van de gronden is bemesting en beweiding het hele jaar niet toegestaan.

25.2. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellante sub 1] aldus dat zijn gronden ten onrechte deels de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch-bemesting uitgesloten" hebben gekregen en dat ten onrechte de periode dat de gronden bemest mogen worden is beperkt,

omdat op die gronden de laatste jaren al meer fosfaat is afgevoerd dan aangevoerd en omdat het fosfaatgehalte van nature al hoog is. De bedoelde maatregelen voor de beperking van bemesting dragen dus volgens [appellante sub 1] niet bij aan het behalen van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied.

25.3. Provinciale staten stellen dat fosfaat aantoonbaar een eutrofiërende stof is, die in overmaat een negatief effect heeft op de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied. Bovenop de mate waarin het van nature voorkomt in deze bodem, zorgt het landbouwkundige gebruik voor een verandering van de hoeveelheid, aldus provinciale staten.

Uit de kringloopwijzers die [appellante sub 1] heeft overgelegd blijkt volgens provinciale staten een wisselend beeld. In 2013 was de fosfaatkringloop vrijwel gesloten, in 2014 is er meer afgevoerd dan aangevoerd, in 2015 is er weer sprake van een overschot (meer aanvoer dan afvoer), in 2016 en 2017 meer afvoer dan aanvoer, en in 2018 weer een overschot. Het betreft hier cijfers op bedrijfsniveau dus het zegt niets over de fosfaatsituatie en fosfaatbalans op de betreffende percelen in het plangebied, aldus provinciale staten.

Naast de huidige aanvoer van fosfaat (zoals blijkt uit de kringloopwijzers van 2013 t/m 2018) is er ook al sprake van fosfaatgehalten in de bodem door historische mestgiften en hetgeen van nature aanwezig is. Voor de specifieke percelen van [appellante sub 1] is dit door NMI en B-ware in 2016 en 2017 onderzocht, zo stellen provinciale staten. Daaruit blijkt dat op deze percelen een risico bestaat op uit- en afspoeling van fosfaten, omdat het fosfaatgehalte hoger is dan gewenst. De fosfaatvoorraad in de bodem moet daarom nog naar beneden worden gebracht tot het niveau met een fosfaatverzadigingsgraad (FVG) van maximaal 25%. Tot die tijd is een grotere afvoer dan aanvoer op dit perceel dus nodig, aldus provinciale staten. Dit hebben zij ook ter zitting toegelicht.

Daarbij merken provinciale staten op dat er op bedrijfsniveau door de voorgenomen maatregelen vrijwel geen beperkingen worden gesteld aan de hoeveelheid mest die opgebracht mag worden (behoudens een oppervlakte van ongeveer 0,3 ha waar helemaal geen mest meer op mag worden opgebracht), maar dat alleen eisen worden gesteld aan de periode waarin de mestgift wordt toegediend, waardoor die meer aansluit bij de periode dat het gewas het effectief opneemt.

25.4. In het deskundigenbericht staat dat de gronden van [appellante sub 1] zich bevinden in hellend terrein in het stroomgebied van de Rossumerbeek. De gronden die onderdeel uitmaken van landbouwgebied "De Reuver" liggen bovenstrooms ten opzichte van het Natura 2000-gebied. In de Stroomgebiedsrapportage Rossumerbeek staat dat de bron van de te hoge nutriëntenconcentraties bij meetpunt 21-220, dat zich in de Rossumerbeek in het Natura 2000-gebied bevindt, hoogstwaarschijnlijk ligt in het agrarische gebied "De Reuver", het enige landbouwgebied dat bovenstrooms van dit meetpunt ligt. Bemesting van percelen, in combinatie met ongunstige weersomstandigheden, zorgt voor uit- en afspoeling van stikstof en fosfor. Volgens het deskundigenbericht is het aannemelijk dat de oorzaak van de hoge nutriëntenconcentraties van stikstof en fosfor in het landbouwgebied "De Reuver" is gelegen, omdat het meetpunt benedenstrooms daarvan ligt.

In de Stroomgebiedsrapportage Rossumerbeek is voor elk perceel in het gebied "De Reuver" het risico ingeschat op de aanvoer van nutriënten vanaf dat perceel. Dat risico is onder meer ingeschat op basis van de fosfaatverzadiging van de bodem. Voor het perceel D 4702 van [appellante sub 1] ligt die fosfaatverzadiging volgens figuur 21a "Fosfaatverzadiging (NMI)" van de Stroomgebiedsrapportage tussen de 26 en 40 mg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> per 100 gram. Voor de andere meer zuidelijk en hoger gelegen percelen van [appellante sub 1] ligt het

fosfaatverzadigingspercentage volgens figuur 21b "Fosfaatverzadiging (B-ware)" tussen de 50 en 75. Zoals provinciale staten ook ter zitting hebben toegelicht moet de fosfaatvoorraad in de bodem worden teruggebracht tot 25 mg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> per 100 gram, omdat het risico op uitspoeling van fosfaat dan minder groot is. Dat staat ook in het deel van het eigenarendossier van [appellante sub 1] waarin de informatie uit het rapport van B-ware is beschreven. Totdat die waarde is bereikt moet er dus meer fosfaat worden afgevoerd dan aangevoerd op de percelen van [appellante sub 1].

Over de historische aanwezigheid van fosfor in de bodem staat in het deskundigenbericht dat uit het door [appellante sub 1] overgelegde artikel uit Grondboor en Hamer de aanwezigheid van fosforietknollen in zijn algemeenheid voor Twente blijkt. Het specifieke onderzoek dat is verricht op het perceel van [appellante sub 1] wijst volgens het deskundigenbericht niet op de aanwezigheid van fosforietknollen op dat perceel.

25.5. De Afdeling ziet in wat [appellante sub 1] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid beperkingen hebben kunnen stellen aan de bemesting van de percelen van [appellante sub 1] in het plangebied. Zoals hiervoor onder 5.1.3 al is overwogen, bestaat gelet op de Stroomgebiedsrapportage van de Rossumerbeek geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten er ten onrechte vanuit zijn gegaan dat het habitattypetype Vochtige alluviale bossen gevoelig is voor fosfaat en dat fosfaat wordt aangevoerd vanaf de bemeste percelen. Dat ook gronden die in gebruik zijn als natuurgebied op de bemonsterde meetpunten afwateren maakt dat niet anders. Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten zich gelet op het specifieke onderzoek dat door NMI en B-ware is verricht op de percelen van [appellante sub 1] in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het fosfaatgehalte in de bodem van die percelen te hoog is en dat de bemestingsbeperkingen bijdragen aan het omlaag brengen van dat fosfaatgehalte. In wat [appellante sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat aan dat specifieke onderzoek zodanige gebreken of leemten in kennis kleven dat provinciale staten dat niet aan het bestreden besluit ten grondslag hebben mogen leggen. Dat slechts de bovenlaag op fosfor is onderzocht is niet juist, nu uit het eigenarendossier is af te leiden dat NMI monsters heeft genomen op een diepte van 0-30 cm en op een diepte van 30-60 cm en B-ware de bodem op dieptes van 0-30 cm, 30-60 cm en 60-90 cm heeft bemonsterd. Dat uit de kringloopwijzers van het bedrijf van [appellante sub 1] blijkt dat op bedrijfsniveau de laatste jaren meer fosfaat werd onttrokken aan de bodem dan er werd opgebracht, zegt niets over het fosfaatgehalte van de percelen in het plangebied. Ook blijkt uit het door [appellante sub 1] overgelegde artikel uit Grondboor en Hamer niet dat het te hoge fosfaatgehalte in de bodem van de percelen van [appellante sub 1] daar van nature aanwezig is. Zoals in het deskundigenbericht is opgemerkt, blijkt daaruit alleen in zijn algemeenheid dat in Twente fosforietknollen voorkomen. Verder betreft de Afdeling bij haar oordeel dat bemesting slechts op een beperkt deel van de percelen van [appellante sub 1] in het plangebied het gehele jaar is uitgesloten, namelijk op ongeveer 0,3 ha van de 6 ha die [appellante sub 1] in het plangebied in gebruik heeft, en dat op het overige deel van die percelen alleen een beperking geldt van de periode waarin mest mag worden opgebracht. Verder betreft de Afdeling bij haar oordeel dat de bemestingsbeperkingen gelden voor een beperkt deel van de gronden die [appellante sub 1] voor zijn bedrijf in gebruik heeft, namelijk voor 6 ha op een totaal van 55 ha. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat [appellante sub 1] door de bemestingsbeperkingen die gelden voor 6 ha van zijn agrarische percelen zodanig in zijn bedrijfsvoering wordt beperkt dat dat voor provinciale staten zwaarder had moeten wegen dan het belang van de maatregelen voor het Natura 2000-gebied. Het betoog faalt.

Verbod op ontwateren

26. [appellante sub 1] betoogt dat de gebruiksbeperkingen voor zijn gronden die voortvloeien uit artikel 3 van de planregels leiden tot een sterk verminderde agrarische bruikbaarheid daarvan. [appellante sub 1] noemt in het beroepschrift als voorbeelden specifiek het verbod op het ontwateren van gronden en het verbod op het onttrekken van grond- en oppervlaktewater. [appellante sub 1] kan zich niet verenigen met de gevolgen die deze beperkingen hebben voor zijn bedrijf.

26.1. Provinciale staten hebben zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat de beperkingen met betrekking tot ontwatering en het onttrekken van grondwater zijn opgelegd, omdat verdere verdroging van het voor verdroging gevoelige deel van het Natura 2000-gebied moet worden voorkomen. Naar de mening van provinciale staten levert dit niet een dusdanige beperking van het agrarische gebruik op dat de gronden niet langer bruikbaar zijn.

Ter zitting hebben provinciale staten zich op een ander standpunt gesteld. Ter zitting hebben zij gesteld dat bestaande drainage onder de percelen van [appellante sub 1] in gebruik mag blijven, omdat dit gebruik niet schadelijk is voor het Natura 2000-gebied. Dat gebruik kan volgens provinciale staten worden voortgezet onder het overgangsrecht van artikel 17.2, onder a, van de planregels en dat gebruiksovergangsrecht wordt volgens hen niet ingeperkt door artikel 17.2, onder e, van de planregels, omdat het gebruik van bestaande drainagesystemen in het geval van [appellante sub 1] niet schadelijk is voor het Natura 2000-gebied.

26.2. [appellante sub 1] wijst specifiek op de volgende planregels:

#### "3.3.1 Strijdig gebruik

Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met deze bestemming wordt in aanvulling op artikel 15.1 in ieder geval gerekend:

(...)

g. het ontwateren van gronden;

h. het onttrekken van grond- en oppervlaktewater ten behoeve van agrarische activiteiten;

(...)"

26.3. In het deskundigenrapport staat dat op de gronden van [appellante sub 1], het perceel D 4702 en enkele andere percelen, de uitvoering van "Maatregel M3a" in het stroomgebied van de Rossumerbeek is voorzien. Onder meer gelden op die percelen ook het genoemde ontwaterings- en grondwateronttrekkingsverbod. In het deskundigenbericht staat daarover dat onder het lager gelegen deel van perceel D 4702, dat is het noordwestelijke deel van dat perceel, drainage aanwezig is. In het deskundigenbericht staat ook dat namens provinciale staten mondeling is opgemerkt dat met het verbod op ontwateren bedoeld is om een toename van ontwateringshulpmiddelen tegen te gaan. Bedoeld is volgens provinciale staten dat al aanwezige drainagesystemen aanwezig mogen blijven en vervangen mogen worden.

26.4. De Afdeling stelt vast dat het gebruik van het bestaande drainagesysteem dat zich onder het lager gelegen deel van perceel D 4702 bevindt op grond van artikel 3.3.1, onder g en h, van de planregels als met het inpassingsplan strijdig gebruik wordt aangemerkt. Met dat bestaande drainagesysteem worden immers gronden ontwaterd en/of wordt grond- en oppervlaktewater onttrokken ten behoeve van agrarische activiteiten. De Afdeling stelt ook vast dat provinciale staten zich in het bestreden besluit nog op het standpunt stelden dat een ontwaterings- en grond- en oppervlaktewateronttrekkingsverbod op de percelen van

[appellante sub 1] noodzakelijk is om verdere verdroging van het Natura 2000-gebied te voorkomen, maar dat zij zich nu op een ander standpunt stellen. Provinciale staten stellen nu dat het gebruik van het bestaande drainagesysteem op het perceel van [appellante sub 1] niet schadelijk is voor het Natura 2000-gebied. Het bestreden besluit is wat deze planregels betreft ten aanzien van het noordwestelijke deel van perceel D 4702 in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig voorbereid. De Afdeling acht het overigens niet redelijk om gebruik waarvan provinciale staten stellen dat het niet schadelijk is voor het Natura 2000-gebied onder het overgangsrecht te brengen. Het standpunt van provinciale staten dat dit gebruik onder artikel 17.2, onder a, van de planregels kan worden voortgezet, laat de Afdeling dus verder buiten beschouwing. Het betoog slaagt. Akkerbouw niet toegestaan

27. [appellante sub 1] betoogt dat de gebruiksbeperkingen van artikel 3 ertoe leiden dat hij de gronden niet meer als akkerbouwland kan gebruiken. Dit is voor hem van belang omdat de betreffende gronden veldkavels zijn die op afstand van de huiskavel liggen en daardoor niet goed bruikbaar zijn voor de beweiding met melkvee. Daarnaast zijn de overige gronden van [appellante sub 1] door de aanwezigheid van klei in de ondergrond niet zo geschikt voor gebruik als akkerbouwland als deze gronden.

27.1. Voor zover [appellante sub 1] zich hiermee verzet tegen het scheurverbod van artikel 3.3.1, onder e, van de planregels, overweegt de Afdeling het volgende. Het inpassingsplan biedt met artikel 3.4 van de planregels de mogelijkheid, zoals provinciale staten stellen, om met een omgevingsvergunning af te wijken van het bedoelde scheurverbod. Hierbij geldt als voorwaarde dat de instandhoudingsdoelstellingen niet verslechteren en vooraf advies wordt gevraagd aan een ter zake deskundige. Het scheuren van gronden blijft dus mogelijk, zij het met een omgevingsvergunning. De Afdeling acht het niet onredelijk om een vergunningplicht in het leven te roepen met het oog op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.

27.2. Voor zover [appellante sub 1] zich hiermee verzet tegen de bestemming van de gronden als "Agrarisch met waarden-Grasland" en die gronden alleen zijn bestemd voor agrarisch gebruik in de vorm van grasland, overweegt de Afdeling als volgt. Volgens de definitiebepaling uit artikel 1.26 van de planregels is grasland grond waarop gras wordt geteeld. Akkerbouw is dus op de gronden van [appellante sub 1] niet toegestaan. Voor deze beperking van het gebruik is volgens de plantoelichting gekozen, omdat het gebruik van een perceel als permanent grasland de af- en uitspoeling en erosie van stikstof en fosfaat beperkt. Bij blijvend grasland krijgen nutriënten geen kans door ploegen uit de ondergrond naar boven te komen en af te stromen naar de gevoelige habitats. [appellante sub 1] heeft niet onderbouwd weersproken dat deze gebruiksbeperkende maatregel een positief effect heeft op het Natura 2000-gebied. De gronden zijn in gebruik als grasland. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat [appellante sub 1] zodanig in zijn bedrijfsvoering wordt beperkt doordat hij deze gronden in het plangebied niet kan gebruiken voor akkerbouw dat dat voor provinciale staten zwaarder had moeten wegen dan het belang van de gebruiksbeperking voor de instandhouding van het Natura 2000-gebied. Het betoog faalt.

Het beroep van [appellant sub 3]

28. [appellant sub 3] woont op het perceel [locatie 5] in De Lutte. Hij is onder meer eigenaar van het perceel kadastraal bekend gemeente Losser, sectie G, nummer 2196, met een oppervlak van 2,59 ha dat bestaat uit grasland en een houtwal. Het beroep gaat over dat perceel. Het graslandperceel ligt, gescheiden door een houtsingel, langs de Stakenbeek, en

ligt onderaan de helling die loopt vanaf de hoog gelegen es met daarop landbouwgronden naar de beek. Het perceel grenst aan de noord-, west- en zuidzijde aan het Natura 2000-gebied. Het perceel wordt sinds 2013 verhuurd/verpacht aan een naburige melkveehouder die het perceel een tot twee keer per jaar bemest en een tot twee keer per jaar maait. [appellant sub 3] wil het grasland laten ontwikkelen tot een bloem- en kruidenrijk grasland. [appellant sub 3] kan zich niet verenigen met de wijziging van de bestemming van "Agrarisch-2" uit het vorige plan naar de bestemming "Natuur" in het inpassingsplan, omdat dit leidt tot gebruiksbeperkingen, aantasting van het uitzicht vanuit de woning en intensivering van het onderhoud. Ook zal de vernatting van het perceel volgens hem leiden tot overlast van vliegen en muggen op het woonperceel van [appellant sub 3]. Volgens [appellant sub 3] is niet aangetoond dat maatregelen op zijn perceel leiden tot verbeteringen ter plaatse van het habitatype Vochtige alluviale bossen en daarom ontbreekt daarvoor de noodzaak. [appellant sub 3] verwijst naar een rapport dat bij de zienswijze is overgelegd: "Toetsing van ecohydrologische effecten, [locatie 5] in De Lutte" van Econsultancy van 20 februari 2019 (hierna: rapport van Econsultancy), waaruit volgens hem blijkt dat nut en noodzaak van de maatregelen ontbreekt. Econsultancy heeft in een notitie van 13 september 2019 gereageerd op het bestreden besluit (hierna: notitie van Econsultancy). Ook daar verwijst [appellant sub 3] naar.

29. Het perceel van [appellant sub 3] heeft de bestemming "Natuur". Op grond van artikel 4.1, aanhef en onder a en d, van de planregels zijn de gronden met de bestemming "Natuur" aangewezen voor natuur overeenkomstig het inrichtingsplan en voor het uitvoeren van dat inrichtingsplan. In paragraaf 7.5 van het inrichtingsplan zijn de inrichtings- en beheermaatregelen voor het perceel van [appellant sub 3] (maatregel M2b(1)) omschreven en in de tabel in paragraaf 7.8 zijn de maatregelen samengevat.

Inrichtingsmaatregelen:

- verondiepen/dempen sloten;
- optimalisatie maaiveld t.b.v. stimuleren oppervlakkige afstroming;
- omvorming naar natuur.

Beheermaatregelen:

- stoppen met bemesting;
- beheer o.b.v. natuurbeheertype N12.02 (Kruiden- en faunarijk grasland), gelet op functioneren als bufferzone.

Ter zitting hebben provinciale staten gesteld dat het stoppen met bemesting voor het behalen van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied de belangrijkste maatregel is.

Uit het inrichtingsplan blijkt dat voor het perceel specifiek grasland(beheer) wordt voorzien. Het perceel wordt ingericht als een robuuste bufferzone, waarbij de afvoer via het oppervlaktewatersysteem van greppels in de richting van de beek wordt beperkt, en nutriënten die oppervlakkig afstromen vanaf de intensief bemeste (mais)percelen op de hoger gelegen es, op het perceel zullen bezinken en door het gewas worden opgenomen. Via het maaisel zullen deze nutriënten worden afgevoerd.

Nut en noodzaak maatregelen

30. [appellant sub 3] voert aan dat niet is onderbouwd of aangetoond dat er een relatie is tussen zijn perceel en de staat van instandhouding van het habitatype Vochtige alluviale bossen. Dat het perceel grenst aan de Stakenbeek en daarmee een relatie heeft met het langs die beek gelegen habitat is volgens [appellant sub 3] onvoldoende om een relatie met de bedreiging van de instandhouding van het habitatype aan te nemen. [appellant sub 3] heeft zelf op 2 mei 2019 en 22 mei 2019 metingen van het fosfor- en stikstofgehalte in het water van de beek laten verrichten door Terra Bodem+Milieu Techniek. Dit was enkele dagen na ploegen, bemesten en regen op bovengelegen percelen. Hieruit blijkt volgens hem dat de waarden onder de norm liggen en dat er geen noodzaak bestaat om zijn perceel als bufferzone aan te houden.

[appellant sub 3] wijst er daarnaast op dat in het rapport van Econsultancy staat dat de aanwezige grondwal een barrière vormt voor oppervlakkig afstromend water. Hierdoor zal neerslag dat oppervlakkig tot afstroming komt vanaf de hoger gelegen Lutter-es nooit oppervlakkig over of via de sloten langs het perceel van [appellant sub 3] kunnen afstromen richting de Stakenbeek. Provinciale staten hebben ten onrechte in de zienswijzennota gesteld dat een grote coupure in de grondwal aanwezig is. Deze coupure is er niet, aldus [appellant sub 3], en hij verwijst naar een kaart in de notitie van Econsultancy. Naast deze onjuiste aannames, hebben provinciale staten volgens [appellant sub 3] ook overigens onvoldoende onderbouwd dat de inrichting van het perceel als bufferzone het gewenste effect zal bereiken, namelijk de beperking van de risico's op uit- en afspoeling van fosfor vanuit de hoger gelegen landbouwpercelen. Ten onrechte ontbreekt volgens hem een locatiespecifiek onderzoek.

30.1. Provinciale staten lichten de relatie tussen het perceel van [appellant sub 3] en het te beschermen habitat in het Natura 2000-gebied als volgt toe. Het perceel van [appellant sub 3] ligt tussen de intensief agrarisch gebruikte gronden en het habitat Vochtige alluviale bossen in. Enerzijds heeft het perceel van [appellant sub 3] een relatie met het habitat waar het gaat om de gewenste langdurige hoge grondwaterstand in het habitatype en anderzijds waar het gaat om de beperking van eutrofiëring (toevoer van meststoffen) naar het habitatype. Door het verondiepen van de Stakenbeek en de haaks op de beek gelegen sloten, infiltreert er meer regenwater in de bodem, waardoor er langer sprake is van toevoer van ondiep grondwater naar het habitat onderin het beekdal vanaf de hoger gelegen percelen. Daardoor wordt de grondwaterstand in het voorjaar iets hoger en blijft vooral langer hoog. Alle neerslag die op de hoger gelegen agrarische percelen valt zoekt zijn weg naar de lager gelegen beken, waaronder de Stakenbeek, en daarmee naar het langs de beek gelegen Vochtige alluviale bos. Hierbij vindt transport van nutriënten plaats. Dit gebeurt ter plaatse van het perceel van [appellant sub 3] volgens provinciale staten vooral door ondiepe grondwaterstromen. Daarnaast is er ter plaatse van het perceel van [appellant sub 3] in beperkte mate sprake van oppervlakkige afspoeling over maaiveld en afvoer door sloten. De bufferfunctie van het perceel is niet alleen van belang in het kader van de oppervlakkige afspoeling over maaiveld (en de optimalisatie daarvan), maar ook en vooral om opname van nutriënten uit het grondwater vanaf de es. Het stoppen met bemesten van onder andere het perceel van [appellant sub 3] zorgt er volgens provinciale staten voor dat er minder mest in het systeem wordt gebracht waardoor er ook minder kan uit- en afspoelen en er minder eutrofiëring van het beekwater en het habitat optreedt. Het gewas op het perceel van [appellant sub 3] zorgt voor het onttrekken van voedingsstoffen uit voornamelijk het ondiepe grondwater dat afkomstig is van de hoger gelegen agrarische percelen. Daarnaast worden over maaiveld afspoelende nutriënten door het gewas geremd en opgenomen. Daarnaast gaan provinciale staten in op de metingen van Terra Bodem + Milieutechniek. Provinciale staten plaatsen daar

enkele kanttekeningen bij. Zo is op 2 mei 2019 alleen benedenstrooms gemeten en heeft het de 5 dagen voor de meting niet geregend. Op 22 mei 2019 is wel beneden- en bovenstrooms gemeten. Verder wijzen provinciale staten er op dat de maatregelen zijn voorzien voor de korte termijn, omdat na enkele dagen het nutriëntenrijke water al kan zijn afgespoeld. Ondanks de beperkte neerslag ook voor meetmoment 2 blijkt hieruit een toename van fosfor en stikstof. Volgens provinciale staten is dus aantoonbaar sprake van eutrofiëring na regenval en daarom is het noodzakelijk om het perceel als bemestingvrije bufferzone in te richten. Provinciale staten erkennen dat de in de zienswijzennota bedoelde coupure niet (meer) aanwezig is. Dit maakt weliswaar het risico op eutrofiëring via het oppervlaktewater kleiner, maar het doet niets af aan de belangrijkste bufferfunctie van het perceel, namelijk de noodzakelijke buffering van het ondiepe grondwater en de opname van nutriënten uit dat grondwater vanaf de es. Daarnaast wijzen provinciale staten er op dat er wel locatiespecifiek onderzoek heeft plaatsgevonden. In de Stroomgebiedsrapportage van de Stakenbeek is de situatie bij de Lutter-es beschreven en daarin zijn de maatregelen ook onderbouwd.

30.2. Over de bufferfunctie van het perceel van [appellant sub 3] voor nutriëntenrijk water vanaf de hoger gelegen es met landbouwgronden overweegt de Afdeling het volgende.

In het inrichtingsplan staat op pagina 47 het volgende over maatregel M2b, de maatregel die is voorzien voor het perceel van [appellant sub 3]:

"Uit de bodemopbouw, voornamelijk slecht doorlatende tertiaire klei, blijkt vooral via het oppervlaktewater een relatie met het habitattype".

(...)

"De waterkwaliteit in de beek voldoet ter plaatse niet aan de KRW-norm".

(...)

"Op de zuidelijke en noordelijke grens van het perceel liggen sloten met een diepte van circa 1 meter die het perceel ontwateren. Deze sloten voeren ook het oppervlaktewater dat van de oostelijk aangrenzende hoger gelegen es komt versneld af. De sterke helling in de percelen versterkt deze oppervlakkige afvoer. De percelen op de es worden intensief agrarisch gebruikt, voornamelijk als maïsland. Door dit gebruik en de sterke helling is het risico op uit- en afspoeling van fosfaat groot. Door de aanwezige ontwatering van de es (via oppervlaktewater en ondiep grondwater) is het risico aanwezig dat uit deze percelen afkomstige fosfaten in het beekwater terecht komen en het stroomafwaarts gelegen habitat negatief beïnvloeden. Om dit risico te beperken is er een bemestingsvrije bufferzone nodig tussen de maïspancelen en de beek."

(...)

"De functie van deze bufferzone is dan dat uit- en afspoelende fosfaten in het grasland zullen bezinken en door het gewas worden opgenomen. Omdat er door de ondiep aanwezige tertiaire klei vrijwel alleen sprake is van afspoeling over maaiveld en nauwelijks invloed via grondwater, is dit alternatief mogelijk. De percelen hebben nu een lage fosfaatverzadigingsgraad en daardoor ook veel capaciteit om fosfaten te binden."

Vergelijkbare passages staan ook in de Stroomgebiedsrapportage van de Stakenbeek.

30.2.1. In het door [appellant sub 3] bij de zienswijze overgelegde rapport van Econsultancy is erop gewezen dat het perceel aan de zuid- en oostzijde wordt begrensd door een grondwal. Deze grondwal vormt een barrière voor oppervlakkig afstromend water. Neerslag dat

eventueel oppervlakkig tot afstroming komt vanaf de hoger gelegen Lutter-es zal door deze barrière derhalve volgens Econsultancy nooit oppervlakkig kunnen afstromen over het grootste deel van het perceel van [appellant sub 3]. Dit is weergegeven op de figuren 17 en 18 van het rapport. Econsultancy geeft ook aan dat uit de Stroomgebiedsrapportage blijkt dat het perceel van [appellant sub 3] zelf met de huidige fosfaatverzadiging geen gevaar vormt voor eutrofiëring van de Stakenbeek.

30.2.2. In het deskundigenbericht wordt aannemelijk geacht dat, zoals in het rapport van Econsultancy staat, een groot deel van het water afkomstig van de oostelijk, hoger gelegen landbouwgronden niet in het graslandperceel van [appellant sub 3] terecht komt en daar dus niet zal bezinken. Voor die landbouwgronden zal het perceel vermoedelijk dus geen bufferfunctie hebben, aldus het deskundigenbericht. In het deskundigenbericht staat verder:

"Ik kan Econsultancy volgen in zijn conclusie dat het graslandperceel van [appellant sub 3] vermoedelijk een geringere betekenis heeft als bufferzone voor het afstromend water vanaf de hoog gelegen landbouwgronden op de es, dan in het inrichtingsplan wordt verondersteld. Hierbij teken ik wel aan dat de maatregelen op het perceel niet alleen tot doel hebben om een bufferzone te realiseren tussen de landbouwgronden en de beek. De beheermaatregelen op het perceel (bemestingsverbod en vasthouden grondwater) beogen tevens om de bijdrage van het perceel zelf aan eutrofiëring en verdroging van het stroomgebied te beperken."

30.2.3. In zijn reactie op het deskundigenbericht voert [appellant sub 3] onder verwijzing naar een reactie van Econsultancy op het deskundigenbericht aan dat de STAB ten onrechte opmerkt dat met de maatregelen mede wordt beoogd de bijdrage van het perceel zelf aan eutrofiëring en verdroging te beperken. Volgens Econsultancy blijkt uit de Stroomgebiedsrapportage van de Stakenbeek dat het perceel van [appellant sub 3] alleen in verband wordt gebracht met eutrofiëring door oppervlakkige afstroming van de hoger gelegen es naar de Stakenbeek en dus niet met eutrofiëring die optreedt vanaf het perceel van [appellant sub 3] zelf op de beek.

Verder merkt Econsultancy in reactie op het verweer van provinciale staten over de beïnvloeding via het grondwater op dat in de Stroomgebiedsrapportage juist wordt gesteld dat het perceel van [appellant sub 3] een relatie heeft met eutrofiëring van de Stakenbeek via het oppervlaktewater en niet via het grondwater. Ook ter zitting heeft [appellant sub 3] erop gewezen dat provinciale staten op dit punt een omslag in de motivering van de maatregelen hebben gemaakt die niet kan worden gebaseerd op de Stroomgebiedsrapportage en het inrichtingsplan.

30.2.4. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 3] heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dit het plandeel met de bestemming "Natuur" dat betrekking heeft op het kadastrale perceel G 2196 bij [locatie 5] in De Lutte betreft, is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Provinciale staten hebben zowel in het verweerschrift als ter zitting als motief voor de maatregelen gewezen op de bufferfunctie van het perceel van [appellant sub 3] voor grondwater dat vanaf de landbouwgronden op de es in de richting van dat perceel stroomt. Dat komt gelet op wat in de Stroomgebiedsrapportage en het inrichtingsplan staat niet overeen met de motivering die ten grondslag is gelegd aan het bestreden besluit. Daarin staat dat door de ondiep aanwezige tertiaire klei vrijwel alleen sprake is van afspoeling over maaiveld en nauwelijks invloed via grondwater. Gelet op het rapport en de notitie van Econsultancy en het deskundigenbericht acht de Afdeling niet uitgesloten dat een groot deel van het water afkomstig van de hoger gelegen landbouwgronden op de es niet in het

graslandperceel van [appellant sub 3] terecht komt en daar dus niet zal bezinken, maar dat die waterstromen door de aanwezige grondwal afbuigen in zuidwestelijke richting. Provinciale staten hebben zonder duidelijke en consistente motivering een te grote betekenis toegekend aan de bufferfunctie van het perceel van [appellant sub 3] voor het nutriëntenrijke water dat afkomstig is van die landbouwgronden.

Wat het risico op eutrofiëring vanaf het perceel van [appellant sub 3] zelf betreft, acht de Afdeling het bestreden besluit ook niet deugdelijk gemotiveerd. Enerzijds staat in de Stroomgebiedsrapportage dat het perceel een lage fosfaatverzadigingsgraad heeft en zelf geen gevaar vormt voor eutrofiëring. Anderzijds staat in de zienswijzennota dat de bodemchemische gegevens en de risicoanalyse op basis van de bemestingswijzer weliswaar een 'matig' risico laten zien op externe eutrofiëring van het habitat vanuit het perceel zelf, maar dat dat risico voor de instandhouding van het habitat toch nog te hoog is en dat het risico 'laag' moet zijn. De Afdeling constateert dat de zienswijzennota en de onderliggende Stroomgebiedsrapportage op dit punt met elkaar in tegenspraak zijn. Onduidelijk is waarop is gebaseerd dat ondanks de bevindingen in de Stroomgebiedsrapportage over de lage fosfaatverzadigingsgraad een risico bestaat op eutrofiëring van het habitat vanaf het perceel van [appellant sub 3].

Het betoog slaagt.

31. Omdat het betoog over nut en noodzaak van de maatregelen slaagt, komt de Afdeling niet toe aan de behandeling van de overige beroepsgronden van [appellant sub 3].

Conclusie

32. Het beroep van [appellante sub 2] is niet-ontvankelijk voor zover dit betrekking heeft op het perceel [locatie 1 - nummer A] in De Lutte en ongeveer 30 ha landbouwgrond in het gebied, omdat deze gronden zijn verkocht aan de provincie en [appellante sub 2] geen procesbelang meer heeft. Het beroep van [appellante sub 2] is ook niet-ontvankelijk voor zover dit betrekking heeft op 4,5 ha gepachte gronden in het plangebied, omdat beroepsgronden daarover in strijd met artikel 1.6a van de Chw na de beroepstermijn zijn aangevoerd. Het beroep van [appellante sub 2] is voor het overige gelet op het voorgaande ongegrond.

33. Het beroep van [appellant sub 4] is gelet op het voorgaande ongegrond.

34. Gelet op wat [appellant sub 5] 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 bestemming "Agrarisch met waarden-Grasland", "Natuur" en "Waterstaat-Waterberging" en de aanduidingen "specifieke vorm van agrarisch-bemesting uitgesloten" en "specifieke vorm van agrarisch-fosfaatuitmijning" wat de percelen betreft die [appellant sub 5] in het plangebied in gebruik heeft, zoals nader aangeduid op de bij deze uitspraak gevoegde kaart (bijlage 2) en in bijlage 8.1 bij het deskundigenbericht, is genomen in strijd met de artikelen 3:2 van de Awb. Het beroep van [appellant sub 5] is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

35. Gelet op wat [appellante sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat gaat over de vaststelling van artikel 3.3.1, aanhef en onder g en h, van de planregels, voor zover die bepalingen betrekking hebben op het noordwestelijke deel van het kadastrale perceel D 4702, zoals nader aangeduid op de bij deze uitspraak gevoegde kaart (bijlage 3), is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep van [appellante sub 1] is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet

worden vernietigd.

36. Gelet op wat [appellant sub 3] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat gaat over de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Natuur" dat betrekking heeft op het kadastrale perceel G 2196 nabij [locatie 5] in De Lutte is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Het beroep van [appellant sub 3] is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

37. 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](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

#### Proceskosten

38. Voor een proceskostenveroordeling bestaat ten aanzien van [appellante sub 2] en [appellant sub 4] geen aanleiding.

39. Provinciale staten dienen ten aanzien van [appellant sub 5], [appellante sub 1] en [appellant sub 3] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellante sub 2] niet-ontvankelijk voor zover dit betrekking heeft op het perceel [locatie 1 - nummer A] in De Lutte, 30 ha landbouwgrond in het gebied en 4,5 ha gepachte gronden in het plangebied;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 5], [appellante sub 1] en [appellant sub 3] gegrond;

III. vernietigt het besluit van provinciale staten van Overijssel van 10 juli 2019 waarbij het inpassingsplan "Landgoederen Oldenzaal" is vastgesteld, voor zover:

a. het betreft de plandelen met de bestemming "Agrarisch met waarden-Grasland", "Natuur" en "Waterstaat-Waterberging" en de aanduidingen "specifieke vorm van agrarisch-bemesting uitgesloten" en "specifieke vorm van agrarisch-fosfaatuitmijning" die betrekking hebben op de percelen die [appellant sub 5] in het plangebied in gebruik heeft, zoals nader aangeduid op de bij deze uitspraak gevoegde kaart (bijlage 2);

b. het betreft artikel 3.3.1, aanhef en onder g en h, van de planregels, voor zover die bepalingen betrekking hebben op het noordwestelijke deel van het kadastrale perceel D 4702, zoals nader aangeduid op de bij deze uitspraak gevoegde kaart (bijlage 3);

c. het betreft het plandeel met de bestemming "Natuur" dat betrekking heeft op het kadastrale perceel G 2196 nabij [locatie 5] in De Lutte;

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

V. verklaart de beroepen van [appellante sub 2] voor het overige, en [appellant sub 4]

ongegrond;

VI. veroordeelt provinciale staten van Overijssel tot vergoeding van in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

a. € 1.068,00 bij [appellanten sub 5], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

b. € 801,00 bij [appellante sub 1] en anderen, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

c. € 1.335,00 bij [appellanten sub 3], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

VII. gelast dat provinciale staten van Overijssel het door appellanten voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt: a. aan [appellanten sub 5] een bedrag van € 174,00, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

b. aan [appellante sub 1] en anderen een bedrag van € 174,00, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

c. aan [appellanten sub 3] een bedrag van € 174,00, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, voorzitter, en mr. F.D. van Heijningen en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Poppelaars, griffier.

w.g. Van Ettekoven  
voorzitter

w.g. Poppelaars  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 juni 2021

780.

## **BIJLAGE 1**

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 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.

Crisis- en herstelwet

#### Artikel 1.6a

Na afloop van de termijn voor het instellen van beroep kunnen geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

#### 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 6.1

1. Burgemeester en wethouders kennen degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

2. Een oorzaak als bedoeld in het eerste lid is:

a. een bepaling van een bestemmingsplan, beheersverordening of inpassingsplan, niet zijnde een bepaling als bedoeld in artikel 3.3, artikel 3.6, eerste lid, of artikel 3.38, derde of vierde lid;

(...)

#### 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

1. 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, met uitzondering van het negende lid.

(...)

#### Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, 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.

(...)

#### Artikel 6.3

1. Het bevoegd gezag kent degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een krachtens deze wet door hem genomen, of door hem geacht te zijn genomen besluit, met uitzondering van een besluit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

2. Een aanvraag wordt ingediend binnen vijf jaar na het moment waarop de oorzaak, bedoeld in het eerste lid, onherroepelijk is geworden.

(...)

#### Planregels

#### Artikel 1 Begrippen

(...)

#### 1.9 bemesten

het op of in de bodem brengen van meststoffen;

(...)

#### 1.24 fosfaatuitmijning

een tijdelijke gewasteelt met een bemesting zonder fosfaat, met als doel om met het gewas jaarlijks zoveel mogelijk fosfaat af te voeren dat zich in de bodem heeft opgehoopt tot aan het moment dat de fosfaatverzadigingsgraad (FVG) van de bodem kleiner is dan 25% over een dieptetraject van 0-30 cm onder maaiveld;

(...)

#### 1.26 grasland

gronden waarop gras wordt geteeld;

#### 1.27 graslandvernieuwing

lichte grondbewerking, waarbij de ondergrond vrijwel onberoerd blijft en altijd een dekkende vegetatie zichtbaar blijft;

(...)

#### 1.47 ontwateren

het afvoeren van grond- en/of oppervlaktewater met kunstmatige en/of natuurlijke middelen, bijvoorbeeld in de vorm van drainagebuizen, het graven van nieuwe of het verdiepen van bestaande sloten, greppels en beken en vergelijkbare maatregelen;

(...)

### Artikel 3 "Agrarisch met waarden-Grasland"

#### 3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Agrarisch met waarden-Grasland" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- "a. agrarisch gebruik, in de vorm van grasland;
- b. het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke en hydrologische waarden;
- c. de instandhouding van het Natura 2000-gebied "Landgoederen Oldenzaal";
- d. het uitvoeren van het inrichtingsplan ten behoeve van het Natura 2000-gebied "Landgoederen Oldenzaal" dat als bijlage 1 en 2 bij deze regels is gevoegd;

(...)

met daaraan ondergeschikt:

- i. het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke, geomorfologische en cultuurhistorische waarden, met dien verstande dat hieronder het behoud en/of herstel van de volgende essentiële kenmerken wordt begrepen:

- 1. in het plangebied, voor zover gelegen ten noorden van de snelweg A1:

- erven met erfbeplanting;
- de kleinschalige en onregelmatige verkaveling;

- de perceelsafscheidings in de vorm van houtwallen, singels en waterlopen;
- de bestaande zandwegen;
- het reliëf en de bolle ligging van de essen;

2. in het plangebied voor zover gelegen ten zuiden van de snelweg A1:

- de lineaire structuren van lanen, bosstroken en waterlopen;
- de rationele verkaveling en het open karakter;

met daarbij behorende:

(...)

n. bestaande beken, plassen, poelen, vennen, sloten, greppels en/of andere watergangen en/of -partijen, al dan niet mede bestemd voor waterretentie;

(...)"

### 3.3 Specifieke gebruiksregels

#### 3.3.1 Strijdig gebruik

Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met deze bestemming wordt in aanvulling op artikel 15.1 in ieder geval gerekend:

(...)

d. het bemesten en beweiden van gronden gedurende de periode 1 september tot 1 april, met uitzondering van:

1. gronden met de aanduidingen 'specifieke vorm van agrarisch- bemesting uitgesloten', waar bemesting, inclusief beweiding, gedurende het gehele jaar is uitgesloten, tenzij dit nodig is om de betreffende soort op kwaliteit te houden;

2. gronden met de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - fosfaatuitmijning', waarop uitsluitend bemesting in de vorm van fosfaatuitmijning en geen beweiding is toegestaan;

e. het scheuren, het omzetten en anderszins ingrijpend wijzigen van gronden, met uitzondering van graslandvernieuwing;

f. het gebruik van gronden ten behoeve van een paardrijbak;

g. het ontwateren van gronden;

h. het onttrekken van grond- en oppervlaktewater ten behoeve van agrarische activiteiten;

i. het dempen van bestaande beken, plassen, poelen, vennen, sloten, greppels en/of andere watergangen en/of -partijen, anders dan ter uitvoering van het inrichtingsplan ten behoeve van het Natura 2000-gebied "Landgoederen Oldenzaal", dat als bijlage 1 en 2 bij deze regels is gevoegd.

### 3.4 Afwijken van de gebruiksregels

Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het verbod in:

a. artikel 3.3.1 onder e voor het scheuren van gronden, onder de voorwaarde dat de instandhoudingsdoelstellingen niet verslechteren en vooraf advies wordt gevraagd aan een

terzake deskundige;

b. artikel 3.3.1 onder d om vanaf 15 maart met alle soorten mest te bemesten en te beweiden, onder de voorwaarde dat de neerslagverwachting voor de 7 dagen na uitrijden beperkt blijft tot maximaal 20 mm in totaal én, in het geval van kunstmest, de T-som van 350 is bereikt.

#### Artikel 4 "Natuur"

##### 4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Natuur" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. natuur overeenkomstig het inrichtingsplan ten behoeve van het Natura 2000-gebied "Landgoederen Oldenzaal", dat als bijlage 1 en 2 bij deze regels is gevoegd;
  - b. het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke, landschappelijke, hydrologische, geomorfologische en cultuurhistorische waarden;
  - c. de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000 gebied "Landgoederen Oldenzaal";
  - d. het uitvoeren van het inrichtingsplan ten behoeve van het Natura 2000-gebied "Landgoederen Oldenzaal", dat als bijlage 1 en 2 bij deze regels is gevoegd;
  - e. waterretentie;
  - f. een boomgaard ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van natuur' - boomgaard';
- (...)

##### 4.3 Specifieke gebruiksregels

###### 4.3.1 Strijdig gebruik

Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met deze bestemming wordt in aanvulling op artikel 15.1 in ieder geval gerekend:

- a. het gebruik van gronden en bouwwerken voor verblijfsrecreatie;
- b. het toepassen (waaronder uitrijden) gebruiken en opslaan van meststoffen en/of andere landbouwproducten, met uitzondering van bemesting en beweiding ten behoeve van het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuur- en landschapswaarden van de gronden, zoals beschreven in het inrichtingsplan, dat als bijlage 1 en 2 deel uitmaakt van deze regels;
- c. het scheuren, het omzetten en/of anderszins ingrijpend wijzigen van gronden;
- d. het aanbrengen van oppervlakteverhardingen en/of de aanleg van wegen en paden anders dan ten behoeve van het toegestane gebruik of de bereikbaarheid van bebouwde percelen;
- e. het gebruik van gronden ten behoeve van een paardrijbak;
- f. het ontwateren van gronden;
- g. het onttrekken van grond- en oppervlaktewater ten behoeve van agrarische activiteiten;
- h. het dempen van bestaande beken, plassen, poelen, vennen, sloten, greppels en/of andere watergangen en/of -partijen, anders dan ter uitvoering van het inrichtingsplan ten behoeve van het Natura 2000-gebied "Landgoederen Oldenzaal", dat als bijlage 1 en 2 bij deze regels is

gevoegd.

## Artikel 6 "Water"

### 6.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Water" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. beken, sloten, vaarten, greppels en daarmee gelijk te stellen waterlopen ten behoeve van de wateraanvoer en -afvoer en waterretentie;
  - b. het behoud van de natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden ter plaatse van de karakteristieke waterlopen en de daarbij behorende oevers;
  - c. kaden, dijken, paden en oeverstroken;
  - d. bruggen, dammen en duikers, stuwen en voordes;
  - e. bestaand agrarisch gebruik;
  - f. extensief recreatief medegebruik;
  - g. de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000 gebied "Landgoederen Oldenzaal";
- (...)

## Artikel 10 "Waterstaat-Waterberging"

De voor "Waterstaat-Waterberging" aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor de retentie van water, zoals door middel van ontgraving.

Daar waar de dubbelbestemming "Waterstaat-Waterberging" samenvalt met de bestemming "Natuur" prevaleert de dubbelbestemming.

### 10.1 Specifieke gebruiksregels

Onder strijdig gebruik met deze bestemming wordt in ieder geval begrepen:

- a. het gebruik van de gronden en bouwwerken voor activiteiten die effecten op de natuurlijke waarden zullen of kunnen hebben en de retentie van water hinderen;
- b. het bemesten of beweiden van gronden.

## Artikel 13 Algemene afwijkingsregels

### 13.1 Algemene afwijkingsbevoegdheid

Het bevoegd gezag kan met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in de regels van dit Provinciaal inpassingsplan ten aanzien van het strijdig gebruik en het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of werkzaamheden, onder de voorwaarde dat door middel van een deskundigenrapport is aangetoond dat:

- a. de beoogde effecten die beschreven zijn in het Inrichtingsplan dat als bijlage 1 en 2 bij deze regels is gevoegd, ook door de voorgestelde afwijkende maatregel(en) worden gerealiseerd;
- b. de in het Inrichtingsplan opgenomen maatregelen geen effect (meer) hebben op de doelstellingen voor het Natura 2000 gebied "Landgoederen Oldenzaal";

c. de milieueffecten van de aangevraagde activiteit/maatregel vallen binnen de bandbreedte van de effecten zoals onderzocht in de aanmeldnotitie voor de vormvrije m.e.r.-beoordeling, opgenomen in bijlage 2 bij de toelichting.

## Artikel 17 Overgangsrecht

(...)

### 17.2 Overgangsrecht gebruik

- a. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet;
- b. Het is verboden het met het inpassingsplan strijdige gebruik, bedoeld in 17.2 onder a, 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;
- c. Indien het gebruik, bedoeld in artikel 17.2 onder a, 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;
- d. Artikel 17 onder a is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan;
- e. het gebruik onder a, b en c is vanaf 2 jaar na inwerkingtreding van het plan 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.

## BIJLAGE 2

Behorend bij r.o. 34 en dictumonderdeel III.a.

De percelen die [appellant sub 5] in het plangebied in gebruik heeft zijn aangeduid met de rode sterretjes (bron: deskundigenbericht STAB, p. 79):

## BIJLAGE 3

Behorend bij r.o. 35 en dictumonderdeel III.b.

Het noordwestelijke, lager gelegen deel, van het kadastrale perceel D 4702 van [appellante sub 1] is blauw gearceerd (bron: deskundigenbericht STAB, p. 35):

De percelen die [appellant sub 5] in het plangebied in gebruik heeft zijn aangeduid met de rode sterretjes (bron: deskundigenbericht STAB, p. 79):



*Afbeelding 8.3: Ligging bedrijfslocatie Winkelscholtweg 6 De Lutte (pijlmarker) en globale ligging van de percelen gebruik bij Snippert (sterretjes) binnen het inpassingsplan (bron: ruimtelijkeplannen). Een op grote afstand gelegen perceel (buiten het inpassingsplan) is niet op de afbeelding opgenomen.*

Bijlage 2 in uitspraak 201906892-1-R3

### BIJLAGE 3

Behorend bij r.o. 35 en dictumonderdeel III.b.

Het noordwestelijke, lager gelegen deel, van het kadastrale perceel D 4702 van [appellante sub 1] is blauw gearceerd (bron: deskundigenbericht STAB, p. 35):



Afbeelding 4.1: Ligging gronden appellanten Westerik in het rood omkaderde vlak (bron: Eigenarendossier West, figuur 2).

Bijlage 3 in uitspraak 201906892-1-R3