

het meest in de rede, want in de toelichting bij art. 3 Bdbb is te lezen (*Stb.* 2016, 292, p. 23):

“Het meeste draagvlak onder de rechterlijke instanties en de ketenpartijen bestaat voor het STORK-niveau 3. Dit niveau voldoet aan beveiligingseisen die mogen worden gevraagd van de dienst die door de rechterlijke instanties wordt geboden en legt tezelfdertijd niet onredelijk hoge lasten op de gebruiker van die dienst. Zo eist STORK-niveau 3 een tweefactorauthenticatie van het middel.”

De Hoge Raad en de Afdeling hanteren overigens een ander digitaal systeem voor gegevensverwerking dan het systeem van de Raad voor de rechtspraak.

19. Maar wat zijn de gevolgen voor de aangevallen uitspraak? Omdat aan de uitspraak van de rechtbank niet is te zien van welke werkplek de rechter en de griffier bij de ondertekening gebruik hebben gemaakt, is onduidelijk of de ondertekenaars zich hebben geauthenticeerd met een middel dat uitgaat van tweefactorauthenticatie. Daarom wordt in deze zaak het onderzoek door de Afdeling heropend, waarna blijkt dat de griffier (mogelijk) op een flexplek zat en de rechter op een vaste werkplek. Hoewel het dus fout is gegaan met de eisen aan de digitale ondertekening, laat de Afdeling dit gebrek — net als in uitspraak 1 — passeren. Uit de schriftelijke verklaring blijkt namelijk dat de rechter en griffier de uitspraak digitaal hebben ondertekend en dat de tekst van de uitspraak ten tijde van de ondertekening identiek is aan de tekst van de uitspraak die is opgenomen in het digitaal dossier.

Digitaal verkeer met de overheid

20. Voor het digitale verkeer tussen burger en overheid geldt een andere regeling dan de hiervoor geschetste. Uit art. 2:16 lid 1 Awb volgt dat aan het vereiste van ondertekening is voldaan door een elektronische handtekening, indien de methode die daarbij voor ondertekening is gebruikt, voldoende betrouwbaar is, gelet op de aard en inhoud van het elektronische bericht en het doel waarvoor het is gebruikt. Lid 2 voorziet in de mogelijkheid dat bij wettelijke voorschriften het gebruik wordt voorgeschreven van een bepaald type elektronische handtekening als bedoeld in art. 3 onderdeel 11 of een gekwalificeerde elektronische handtekening als bedoeld in art. 3 onderdeel 12 eIDAS-verordening. Een voorbeeld van dit laatste vormt de elektronische handtekening onder de maatregel van bewaring (zie ABRvS 12 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2278, AB 2019/146, m.nt. V.M. Bex-Reimert). In een zaak waarop het oude art. 8:40a Awb van toepassing was, was het be-

roepschrift naar ik begrijp met het basisniveau DigiD — dat is een eenfactorauthenticatie — ondertekend. Daarmee was volgens de Afdeling voldaan aan de eisen van art. 2:16 lid 1 Awb (ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1398, *ABkort* 2018/212).

R. Stijnen

AB 2019/326

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

30 april 2019, nr. 201701277/1/R2, 201707226/1/R2 en 201710245/1/R2

(Mrs. J.C. Kranenburg, J.A. Hagen, E.A.

Minderhoud)

m.nt. T. Groot*

Art. 1:2 Awb

NJB 2019/1220

Milieurecht Totaal 2019/6975

ABkort 2019/281

ECLI:NL:RVS:2019:1399

Actiegroep Save Our Surfspot/Brouwerseiland NEE gevormd rondom Facebookpage is belanghebbende bij het bestemmingsplan ‘Brouwerseiland’.

De Afdeling dient te beoordelen of (...) de Actiegroep kan worden ontvangen in haar beroep tegen het bestemmingsplan. (...) Dit kan alleen als de Actiegroep belanghebbende is bij dit plan.

De Actiegroep is geen natuurlijke persoon en ook geen rechtspersoon als bedoeld in art. 1:2 lid 3 Awb. De raad (het bevoegd gezag) stelt zich daarom op het standpunt dat de Actiegroep geen belanghebbende is als bedoeld in art. 1:2 Awb.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (...) is de hoedanigheid van belanghebbende niet voorbehouden aan natuurlijke personen en rechtspersonen, maar kunnen ook andere entiteiten belanghebbende zijn. Gelet op de woorden ‘degene wiens’, opgenomen in art. 1:2 lid 1 Awb, wordt aan deze andere entiteiten de eis gesteld dat zij herkenbaar zijn in het rechtsverkeer.

Uit de stukken die de Actiegroep heeft ingezonden en het verhandelde ter zitting volgt dat de Actiegroep een samenwerkingsverband is van personen die eenzelfde doel nastreven. De Actiegroep presenteert zich naar buiten als een eenheid via haar facebookpagina en door middel van collectieve acties. De beslissingen van de Actiegroep worden genomen door een kerngroep van vijf leden die fun-

* T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.

geert als bestuur. De Actiegroep is verder gevormd rondom de facebookpagina met acht kernleden. Voor het overige kunnen leden van de facebookgroep kennismaken van de informatie op de facebookpagina. Verder heeft de Actiegroep verscheidene activiteiten georganiseerd, waaronder een demonstratie voor het behoud van de surflocatie en de verkoop van promotiemateriaal om de kosten van de groep te dekken. Ook heeft de Actiegroep deelgenomen aan inspraak en overleg over Brouwerseiland; hierbij is de Actiegroep door het bevoegd gezag uitgenodigd om deel te nemen aan inspraak en overleg over Brouwerseiland. Onder deze omstandigheden is de Actiegroep naar het oordeel van de Afdeling als entiteit herkenbaar in het rechtsverkeer.

Nu niet in geschil is dat de doelstelling van de Actiegroep het behoud van de surfspot die door het plan wordt beïnvloed, omvat, is zij belanghebbende bij het plan (...).

Uitspraak in het geding tussen:

1. Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, te 's-Graveland, gemeente Wijdmeren, en andere (hierna tezamen en in enkelvoud: NM),
 2. Appellant 2, te Scharendijke, gemeente Schouwen-Duiveland,
 3. Natuur- en Vogelwacht Schouwen-Duiveland, te Kerkwerpe, gemeente Schouwen-Duiveland, (hierna: NVSD),
 4. De Vereniging Zeeuwse Milieufederatie, te Goes, (hierna: Zmf),
 5. Zeil- en Surfcentrum Brouwersdam B.V., te Ouddorp, gemeente Goeree-Overflakkee, (hierna: Brouwersdam B.V.),
 6. Actiegroep Save Our Surfspot/Brouwerseiland NEE, te Zierikzee (hierna: de Actiegroep), en
1. De raad van de gemeente Schouwen-Duiveland,
 2. Het college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland (hierna: het college van B&W),
 3. Het college van gedeputeerde staten van Zeeland, (hierna: het college),
 4. De Minister van Infrastructuur en Milieu (thans: de Minister van Infrastructuur en Waterstaat),
 5. De Staatssecretaris van Economische zaken (thans: de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 29 juni 2017, heet de raad het bestemmingsplan "Brouwerseiland" vastgesteld.

Bij besluit van 31 juli 2017, heeft het college van B&W aan Brouwerseiland B.V. een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen verleend voor de realisatie van Brouwerseiland.

Bij besluit van 20 maart 2017, kenmerk IENM/BSK-2017/67178, heeft de minister van Infrastructuur en Milieu (thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat), aan de raad ontheffing verleend op grond van artikel 4.3a van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) in samenhang met artikel 3.2 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) van het bepaalde in artikel 2.3.5, eerste lid, in samenhang met artikel 2.3.1, tweede lid, van het Barro, voor het toestaan van nieuwe bebouwing in het kustfundament van de Brouwersdam buiten het stedelijk gebied voor de realisatie van Brouwerseiland.

Tegen deze besluiten hebben NM, NVSD, Brouwersdam B.V. en de Actiegroep beroep ingesteld.

Bij besluit van 6 december 2016 hebben de staatssecretaris (thans: de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en het college aan Brouwerseiland B.V. een vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) verleend voor de realisering van Brouwerseiland (hierna: de Nbw-vergunning).

Bij besluit van 6 december 2016, kenmerk 16019963, B-OGV160002/00129610, heeft het college aan Brouwerseiland B.V. een ontgrondingsvergunning verleend voor het uitvoeren van ontgrondingswerkzaamheden voor de ontwikkeling van het project Brouwerseiland, op de percelen, kadastraal bekend gemeente Middenschouwen, sectie G, nrs. 501, 502, 625, gemeente Schouwen-Duiveland (hierna: de ontgrondingsvergunning, droge deel).

Tegen deze besluiten hebben NM, NVSD en appellant 2 beroep ingesteld.

Bij besluit van 30 oktober 2017, kenmerk RWS-2017/41892, heeft de minister van infrastructuur en Milieu (thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat) aan Brouwerseiland B.V. een vergunning als bedoeld in de artikelen 6.12 en 6.14 van het Waterbesluit verleend voor het aanleggen en houden van eilanden, gebouwen, havens, landschapsduin en bijbehorende infrastructuur werken (hierna: de watervergunning).

Tegen dit besluit heeft Zmf beroep ingesteld. Verweerders hebben verweerschriften ingediend.

Partijen hebben nadere stukken ingediend. Op 26 juni 2018 hebben de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het

college een besluit genomen tot wijziging van de Nbw-vergunning.

De Afdeling heeft de zaken gevoegd ter zitting behandeld op 26 en 27 september 2018, waar partijen zijn verschenen of zich doen hebben tegenwoordigen

Op 30 oktober 2018 heeft het college een besluit genomen tot wijziging van de Nbw-vergunning.

Op 7 november 2018 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) antwoord gegeven op vragen die de Afdeling in de uitspraak van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, heeft gesteld over het Programma Aanpak Stikstof.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heropend om partijen de gelegenheid te bieden te reageren op het besluit en het arrest.

Van deze gelegenheid is gebruik gemaakt. Met toestemming van partijen is een nadere zitting achterwege gelaten.

De Afdeling heeft het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Samenvatting

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan wordt vernietigd. De raad heeft een beoordeling gemaakt van het initiatief voor Brouwerseiland met de bijbehorende ontwerpen, zoals het beeldkwaliteitsplan en het stedenbouwkundig ontwerp. De verbeelding met bijbehorende regels zoals vastgelegd in het bestemmingsplan komt niet geheel overeen met dit initiatief. Daardoor zijn de gevolgen van het plan voor de windcondities van het surfgebied in de omgeving niet volledig in de overwegingen van de raad betrokken, is de openbare toegankelijkheid van het surfstrand niet gewaarborgd en waarborgt het plan niet dat er voldoende parkeerplaatsen zal zijn voor surfers. Het plan is op die onderdelen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Met betrekking tot het onderzoek naar de overige gevolgen van het plan is onvoldoende onderzoek gedaan naar de vaste rust- of ligplaatsen van zeehonden. Ook in dat opzicht is het bestemmingsplan in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Omgevingsvergunning

Omdat de omgevingsvergunning is gebaseerd op het bestemmingsplan dat wordt vernietigd, moet ook de omgevingsvergunning worden vernietigd.

Nbw-vergunning

Ook deze vergunning wordt vernietigd. Hoewel een deel van de beroepsgronden tegen de Nbw-vergunning niet slaagt, heeft het bevoegd gezag niet kunnen uitsluiten dat Brouwerseiland de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in de omgeving zal aantasten.

Zo is niet zeker dat de instandhoudingsdoelen voor zeehonden in het gebied Voordelta niet in gevaar komen door de aanvoer van het zand dat gebruikt wordt voor het opspuiten van de eilanden van het project, zoals dat is vergund in de Nbw-vergunning.

Daarnaast zijn de gevolgen van de aanleg van Brouwerseiland voor de Grevelingen en van het gebruik van Brouwerseiland voor de Grevelingen en de Voordelta niet volledig en precies passend beoordeeld waar het gaat om de gevolgen voor niet-broedvogels waarvoor de Grevelingen als Natura 2000-gebied is aangewezen. Dat geldt ook voor zeehondensoorten waarvoor het delta-gebied instandhoudingsdoelstellingen kent.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft nog geen uitspraak gedaan in de beroepszaken over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). De beroepsgronden over de stikstofdepositie zien op dit PAS. De Afdeling geeft vooruitlopend op die uitspraak geen oordeel over de beroepsgronden over de stikstofdepositie.

Omdat de passende beoordeling voor de Nbw-vergunning ook gemaakt moest worden voor het bestemmingsplan, zijn de gebreken die hierboven zijn geconstateerd ook van toepassing op het bestemmingsplan.

Watervergunning

Het beroep tegen de watervergunning is ongegrond.

Formele aspecten

Het beroep van appellant 2 is niet-ontvankelijk.

Het beroep van de Actiegroep is ontvankelijk.

De beroepsgronden over het verloop van de procedure zijn ongegrond.

Wat betekent de uitspraak voor Brouwerseiland?

Omdat de Afdeling het plan, de omgevingsvergunning en de Nbw-vergunning vernietigt, mag Brouwerseiland nu niet worden aangelegd. Aanvullende onderzoeken zijn nodig om eventuele nieuwe besluiten te onderbouwen.

Inhoudsopgave met verwijzing naar de nummers van de overwegingen

Inleiding

Beroepen tegen het bestemmingsplan, inclusief Barro

– Toetsingskader en omvang van de behandeling

- Voortraject van de besluitvorming
- Artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening
- Barro
- Verordening Ruimte Provincie Zeeland
- Kustpact en het provinciale beleid
- Goede ruimtelijke ordening en afweging van belangen
- Belangen van de surfers
- Belangen van Brouwersdam B.V.
- Natuurwaarden
- Veiligheid

Slotconclusie bestemmingsplan

Beroepen tegen de omgevingsvergunning

Beroepen tegen de Nbw-vergunning

- Inleiding.
- De besluiten van 26 juni 2018 en 30 oktober 2018

- De nieuwe voorschriften
- Gevolgen aanleg voor de Voordelta
- Gevolgen aanleg voor de Grevelingen en van gebruik voor de Grevelingen en de Voordelta
- Instandhoudingsdoelen van niet-broedvogels
- Instandhoudingsdoelen van zeehonden
- Stikstofdepositie
- Cumulatie

Slotconclusie Nbw-vergunning

Beroep tegen de watervergunning

- Algemene en inleidende beroepsgronden.
- Vertroebeling
- Waterveiligheid en klimaatverandering
- Beleidslijn kust

Slotconclusie watervergunning

Verwijzing naar zienswijzen in de beroepschriften

Formele aspecten

- Ontvankelijkheid appellants 2
- Ontvankelijkheid Actiegroep
- Procedurele aspecten
- Relativiteit

Voorlopige voorzieningen

Slotconclusie en definitieve geschilbeslechting

Proceskostenveroordeling

Beslissing

Bijlage

Inleiding

1. De bestreden besluiten zijn door de verschillende bevoegde bestuursorganen genomen om het project "Brouwerseiland" mogelijk te maken. Het project heeft als doel om een deel van de Grevelingen te transformeren tot een eilandenarchipel met ruimte voor verblijfsrecreatie. Het projectgebied ligt grotendeels binnen de huidige Middelpaathaven aan de oostzijde van de Brouwersdam in de gemeente Schouwen-Duiveland. Deze haven is een voormalige werkhaven

die in 1971 is aangelegd voor de bouw van het deltawerk Brouwersdam. Het plangebied ligt voor een klein deel binnen het Natura 2000-gebied Grevelingen.

Over de Brouwersdam loopt de N57, die de eilanden Goeree-Overflakkee en Schouwen-Duiveland met elkaar verbindt. Naast de N57 (aan de oostzijde) ligt een parallelweg, de Brouwersdam binnenzijde (voorheen Grevelingenlaan). De Brouwersdam binnenzijde vormt de ontsluitingsweg van de Middelpaathaven. Aan de westzijde van de Brouwersdam ligt de Noordzee.

Het gebied waar Brouwerseiland is voorzien is circa 935 meter lang en 650 meter breed. De oppervlakte bedraagt circa 55 hectare. De ontwikkelaar is van plan 13 eilanden te creëren. Het programma dat het bestemmingsplan mogelijk maakt, omvat 300 tot maximaal 325 verblijfsrecreatieve eenheden, waarvan maximaal 75 hotelvilla's. Verder biedt het plan ruimte voor centrale voorzieningen, nautische voorzieningen, waaronder ligplaatsen, en aanvullende voorzieningen ten behoeve van recreatie, zoals detailhandel, horeca en zaalaccommodatie. De afbeelding hieronder geeft weer welke invulling van het bestemmingsplan de ontwikkelaar voor ogen heeft. Deze ontwikkeling wordt door het plan mogelijk gemaakt. De afbeelding is opgenomen als bijlage 2 bij de planregels.

2. De appellanten kunnen zich om een aantal redenen niet verenigen met het project en hebben daarom tegen één of meer van de besluiten die voor dit project zijn genomen beroep ingesteld.

NM en NVSD hebben beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan (NM ook tegen de onthefing van het Barro), de omgevingsvergunning en de Nbw-vergunning. Zmf heeft beroep ingesteld tegen de watervergunning. Deze organisaties vrezen met name de gevolgen van het project voor natuurwaarden in het algemeen en de natuurwaarden van de omliggende Natura-2000 gebieden in het bijzonder.

Brouwersdam B.V. en de Actiegroep hebben beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. Zij vrezen met name de gevolgen voor het windsurfgebied dat ten noordoosten ligt van de voorziene eilandenarchipel met de bebouwing daarop. Brouwersdam B.V. vreest ook voor de (economische) gevolgen voor haar bedrijfsvoering die voor een groot deel op het windsurfen is gericht.

Appellant 2 heeft beroep ingesteld tegen de Nbw-vergunning en de ontgrondingsvergunning "droge deel". Hij vreest als bewoner van het nabijgelegen Scharendijke en frequent bezoeker van de omgeving van de huidige Middelpaathaven voor

de gevolgen van het project voor zowel de natuur als zijn leefomgeving.

3. Het bestemmingsplan en de vergunningen zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van de artikelen 3.30 en 3.32 van de Wro. Voor de mogelijkheid van beroep worden op grond van artikel 8.3, eerste lid, van de Wro de besluiten die tegelijk bekend zijn gemaakt als één besluit aangemerkt. In dit geval zijn de bestreden besluiten in drie clusters bekend gemaakt en zijn daarom als drie besluiten in de zin van deze bepaling aangemerkt: het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning; de Nbw-vergunning en de ontgrondingenvergunning, droge deel; de watervergunning. Tegen de ontgrondingenvergunning, natte deel, die tegelijk met de watervergunning is bekendgemaakt, is geen beroep ingesteld.

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft de raad gebruik gemaakt van de ontheffing van het bepaalde in artikel 2.3.5, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 2.3.1, tweede lid, van het Barro, die de minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft verleend op grond van artikel 4.3a, eerste lid, van de Wro, gelezen in samenhang met artikel 3.2 van het Barro. Op grond van artikel 8.3, vierde lid, van de Wro worden de ontheffing van het Barro en het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan ten behoeve waarvan de ontheffing is verleend, voor de mogelijkheid van beroep en de behandeling van en de uitspraak op een beroep, als één besluit aangemerkt, vastgesteld door de raad. De behandeling van de beroepsgronden tegen de ontheffing komen daarom aan de orde samen met de beroepsgronden tegen het bestemmingsplan.

Beroepen tegen het bestemmingsplan, inclusief de ontheffing van het Barro

Toetsingskader en omvang van de behandeling

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het plan 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 die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

5. Voor het bestemmingsplan is op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) een passende beoordeeling gemaakt. Deze passende beoordeling is gelijk aan de passende beoordeling die voor de Nbw-vergunning is gemaakt. De toetsingskaders hiervoor zijn gelijk. De beroepsgronden tegen het bestemmingsplan die op de passende beoordeling betrekking hebben, behandelt de Afdeling bij de bespreking van de beroepen tegen de Nbw-vergunning.

Beroepsgronden tegen het bestemmingsplan die de bescherming van de natuur betreffen, maar buiten het kader van de passende beoordeling vallen, komen wel aan de orde bij de bespreking van de beroepen tegen het bestemmingsplan.

6. De artikelen uit wettelijke en andere regelingen die in deze uitspraak worden genoemd en waarnaar wordt verwezen, zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Voortraject van de besluitvorming

7. De Actiegroep stelt dat de raad en de ontwikkelaar haar ten onrechte niet of zeer laat hebben betrokken bij het voortraject. De Actiegroep had al in 2011 haar belang bij het behoud van een goed surfklimaat ter plaatse kenbaar gemaakt, maar werd desondanks pas in april 2015 uitgenodigd voor een gesprek met het gemeentebestuur en de ontwikkelaar. Door deze late gesprekken was het voor de Actiegroep niet meer mogelijk wezenlijke aanpassingen te bewerkstelligen in de plannen en alternatieven aan te dragen.

Ook is onvoldoende voortvarend gereageerd op de voorstellen van de Actiegroep. Zo is bijvoorbeeld het rapport waaruit zou blijken dat andere locaties niet relevant zijn om te onderzoeken pas verschenen in 2016 terwijl de alternatieven al waren genoemd bij de zienswijzeprocedure in 2015.

Verder is het minimumalternatief uit de structuurvisie Brouwersdam Zuid (2012) geheel niet onderzocht, is het alternatief buiten het Natura 2000-gebied Grevelingen alleen onderzocht met behoud van eilandoppervlak, en zijn de alternatieven met behoud van de volledige surfvoer en lagere bebouwing die de surfers hebben aangedragen, niet onderzocht.

7.1. De raad stelt dat in eerste instantie Brouwersdam B.V. als vertegenwoordiger van de belangen van de surfers bij de plannen is betrokken. Zodra de Actiegroep bekend werd, is deze ook betrokken bij de ontwikkeling en is de groep deel uit gaan maken van een brede werkgroep. In deze werkgroep zijn alternatieven voor de uitvoering van de surfspot onderzocht, waaronder de alternatieven die de Actiegroep noemt.

7.2. De Afdeling overweegt dat het bieden van inspraak voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan op 28 november 2016 geen onderdeel uitmaakt van de in

de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) geregelde bestemmingsplanprocedure. Het niet bieden van inspraak of het eventueel later bieden van inspraak dan de Actiegroep wenselijk achtte in deze fase heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan.

Over het standpunt van de Actiegroep dat verschillende alternatieven ten onrechte niet zijn beschouwd, overweegt de Afdeling als volgt. Het minimumalternatief uit de structuurvisie Brouwersdam Zuid was reeds onderzocht in de zogeheten plan-Milieu-effectrapportage die voor deze structuurvisie was gemaakt. De raad heeft deze structuurvisie op 16 april 2012 vastgesteld. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het betreffende alternatief nogmaals had moeten worden onderzocht voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan.

De andere door de Actiegroep genoemde alternatieven hebben alle een (soms beperkte) andere invulling of inrichting van het plan. De plicht om in het kader van de m.e.r.-procedure onderzoek naar alternatieven te doen strekt echter niet zo ver dat iedere mogelijke variant moet worden onderzocht. Slechts alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven moeten worden onderzocht. Ten behoeve van de vaststelling van het bestemmingsplan heeft Rho-adviseurs voor leefruimte in opdracht van Brouwerseiland B.V. op 28 november 2016 het rapport "Schouwen-Duiveland Brouwerseiland Milieu-effectrapportage" opgesteld (hierna: het MER). Met de alternatieve uitvoeringswijzen die naast het basisalternatief in het MER zijn onderzocht, namelijk een alternatief Natuuroptimalisatie, een alternatief Buiten Natura 2000, een alternatief Programma en een alternatief Duurzaamheid, zijn alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven onderzocht. De Afdeling merkt daarbij op dat het MER tezamen met het ontwerp-bestemmingsplan vanaf 28 november 2016 tot en met 9 januari 2017 ter inzage heeft gelegen en dat een ieder, waaronder de Actiegroep, gedurende deze periode een zienswijze heeft kunnen indienen, ook over de in het MER onderzochte alternatieven, dan wel ten onrechte niet nader onderzochte alternatieven. Het betoog slaagt niet.

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening

8. NM stelt dat niet is gebleken dat er voldoende behoefte bestaat aan het in het bestemmingsplan en de vergunningen voorziene programma voor Brouwerseiland. Dit zal leiden tot leegstand van gebouwen in het plangebied en de

bezetting die er wel zal zijn, zal elders leegstand veroorzaken. Het plan is daarom in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, zoals dit luidde op het moment dat het plan werd vastgesteld. NM voert hiervoor de volgende argumenten aan. In de eerste plaats is de omvang van de potentiële doelgroep voor de recreatiewoningen niet afdoende onderbouwd. Dit geldt zowel voor de totale omvang van de doelgroep als voor de vraag welk deel van die doelgroep kan kiezen voor recreatiewoningen op Brouwerseiland. Verder overstijgt het huidige aanbod in Zeeland de vraag kwantitatief en kwalitatief.

In de tweede plaats is het groeipotentieel voor luxe hotelkamers sterk overschat. Het potentieel hiervoor zit in Amsterdam en andere (grote) steden en niet op deze locatie in Zeeland.

In de derde plaats blijkt uit de onderzoeken die aan het plan ten grondslag zijn gelegd niet dat er behoefte bestaat aan de voorziene jachthaven met 120 ligplaatsen, naast de ligplaatsen die bij de recreatiewoningen worden gerealiseerd. NM wijst erop dat de bezettingsgraad van bestaande jachthavens reeds onder druk staat en dat niet is gebleken dat het luxe concept van het plan voldoende aantrekkingskracht heeft.

In de vierde plaats is in de toelichting onvoldoende gemotiveerd waarom Brouwerseiland niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden ingepast. Bestaande recreatieparken kunnen worden gesaneerd of opnieuw worden ontwikkeld.

NM ondersteunt het betoog met de volgende twee deskundigenrapporten:

- a. "Contra-expertise effecten Brouwerseiland" van 14 maart 2017 van Twynstra Gudde in opdracht van de Coalitie Bescherm de kust;
- b. "Nadere onderbouwing economische effecten Brouwerseiland" van 23 mei 2018 door Twynstra Gudde in opdracht van Zmf.

8.1. De raad stelt onder verwijzing naar diverse rapporten die aan het plan ten grondslag zijn gelegd dat er voldoende behoefte bestaat aan de voorziene recreatiewoningen. De conclusies uit deze rapporten zijn bevestigd door een second opinion van de Stec-groep. De raad stelt verder dat dit recreatiepark niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Dat heeft met name te maken met de inrichting waarbij het nautische karakter en de inbedding binnen de natuurlijke setting centraal staan.

De raad onderbouwt het standpunt over de behoefte aan Brouwerseiland met de volgende stukken en rapporten:

- a. "Economische haalbaarheid Brouwerseiland" van 25 juli 2015 van ZKA consultants in opdracht van Brouwerseiland B.V.;
- b. een "Bijlage onderbouwing vaste ligplaatsen" (ongedateerd) waarin Brouwerseiland wordt ver-

geleken met de bestaande jachthavens in en rond de Grevelingen;

c. “Behoefteteonderzoek verhuurconcept Brouwerseiland” van april 2017 van ZKA consultants in opdracht van Brouwerseiland B.V. hierna: het Behoefteteonderzoek);

d. “Laddertoets Brouwerseiland” van 25 mei 2018 van Stec groep in opdracht van Brouwerseiland B.V. en de gemeente Schouwen Duiveland;

e. “Expert opinion” van 16 maart 2018, van Han Verheijden die als bijlage is gevoegd bij de hiervoor genoemde Laddertoets.

8.2. De Afdeling overweegt dat niet in geschil is dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Zoals de Afdeling in de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, heeft overwogen, verplicht de ten tijde van de planvaststelling op 29 juni 2017 geldende tekst van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro het betrokken bestuursorgaan om in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling te beschrijven. Deze verplichting geldt voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen en buiten het bestaand stedelijk gebied.

Daarom is onderzoek gedaan naar de behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling. Dit onderzoek is neergelegd in de rapporten die hiervoor onder 8.1 zijn weergegeven. Op grond van deze rapporten heeft de raad geconcludeerd dat er behoefte bestaat aan dit specifieke project in het hogere segment, ondanks de verzadiging van de recreatiewoningmarkt in het onder- en middensegment.

De Afdeling is om de volgende redenen van oordeel dat met deze onderzoeken de actuele regionale behoefte aan functies voldoende is onderbouwd en dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de rapporten zodanige gebreken dan wel leemten in kennis bevatten dat de raad bij het vaststellen van het plan niet in redelijkheid van de resultaten heeft mogen uitgaan.

8.3. In de eerste plaats stelt de Afdeling vast dat aan de conclusie dat behoefte bestaat aan de ontwikkeling enkele rapporten ten grondslag zijn gelegd, die zijn opgesteld door deskundigen van wie de deskundigheid niet is betwist. Deze rapporten bevatten onderzoeken en gegevens die de genoemde conclusie ondersteunen. De enkele omstandigheid dat prognoses over toekomstige ontwikkelingen en de behoefte aan bepaalde functies zoals recreatiewoningen en ligplaatsen enige mate van onzekerheid kennen en dat een andere deskundige op basis van andere uitgangspunten en inschattingen tot een andere conclusie komt, maakt niet dat de onderzoeken die de raad heeft gebruikt gebrekkig zijn.

8.4. De raad heeft het uitgangspunt dat 4,2% van de inwoners van Nederland, Vlaanderen en Nordrhein-Westfalen behoort tot de potentiële doelgroep voor recreatiewoningen onderbouwd met het vermeldde op pagina 10 van het Behoefteteonderzoek. Deze onderbouwing heeft NM niet met concrete gegevens weerlegd. Dat de betreffende doelgroep ook elders terecht zou kunnen, doet evenmin af aan deze conclusie, omdat de raad er niet van is uitgegaan dat de hele doelgroep gebruik zal maken van Brouwerseiland.

Over het standpunt van NM dat in de onderzoeken naar de behoefte is onderschat dat er al aanbod bestaat aan recreatiewoningen in het luxe segment met een mate van leegstand, overweegt de Afdeling als volgt. In de eerste plaats is in de onderzoeken met redenen onderbouwd dat Brouwerseiland een dusdanig afwijkend en luxe recreatiepark wordt dat deze ontwikkeling niet zonder meer met de parken die NM noemt, kan worden vergeleken. In de tweede plaats is niet gebleken dat er sprake is van een aanmerkelijke leegstand in het door NM genoemde park Punt West – dit is eveneens een luxe complex –, zoals NM stelt. In dat park staan woningen weliswaar regelmatig leeg, maar de raad heeft met redenen omkleed gesteld dat dit onder meer komt doordat particuliere eigenaren deze woningen niet wensen te verhuren. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding om op dit punt te komen tot het oordeel dat de onderzoeken naar de behoefte leemten in kennis of gebreken bevatten.

Verder heeft Brouwerseiland B.V. onweersproken gesteld dat er al veel belangstelling is voor de koop van recreatiewoningen in het plangebied.

8.5. Over de behoefte aan hotelkamers overweegt de Afdeling als volgt. Bij het onderzoek naar de behoefte gaat het, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling (uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724).

In met name het Behoefteteonderzoek is onderbouwd dat de hotelkamers voorzien worden in hotelvilla's die als onderdeel van Brouwerseiland uniek en onderscheidend zijn in Nederland. Het aangevoerde geeft geen reden om, los van de eventuele twijfels aan de kwantitatieve behoefte aan hotelaccommodatie, te twijfelen aan de (kwalitatieve) behoefte zoals deze is bepaald aan de hand van de hiervoor genoemde rapporten en de aard van het voorziene aanbod aan hotelaccommodatie. NM heeft de rapporten op dit onderdeel niet weerlegd.

8.6. Over de behoefte aan ligplaatsen voor pleziervaartuigen in het plangebied, overweegt de Afdeling als volgt. Op grond van artikel 3, lid 3.3.6, aanhef en onder b sub 1 en 5, van de planregels mag het plangebied in totaal maximaal 350 ligplaatsen bevatten waarvan maximaal 120 ligplaatsen niet gekoppeld hoeven te zijn aan een recreatiewoning. NM stelt dat hierdoor een jachthaven ontstaat die concurreert met ligplaatsen in andere jachthavens in de Grevelingen in een situatie dat de bezettingsgraad al onder druk staat, hetgeen erop wijst dat er onvoldoende behoefte bestaat aan nieuwe ligplaatsen in een jachthaven.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze 120 ligplaatsen kwalitatief verschillen van ligplaatsen elders, vanwege de nauwe samenhang met de voorziene ontwikkeling van Brouwerseiland en dat deze plaatsen slechts een beperkte toevoeging vormen op het totaal van ongeveer 4.570 ligplaatsen in de Grevelingen. Daarbij komt dat in de huidige situatie in de Middelpaathaven ligplaatsen aanwezig zijn die bij de realisering van Brouwerseiland zullen verdwijnen, zodat het plan netto minder dan 120 ligplaatsen toevoegt aan het totaal aan ligplaatsen in de Grevelingen. De raad mocht dan ook in redelijkheid concluderen dat de netto toevoeging van ligplaatsen geen aanmerkelijk effect zal hebben op het aanbod van ligplaatsen in de Grevelingen en dat deze extra ligplaatsen in combinatie met de genoemde samenhang voorzien in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte.

8.7. Over de door NM bestreden stelling van de raad dat een project als Brouwerseiland niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd, overweegt de Afdeling als volgt. In de stukken die aan het plan ten grondslag liggen, waaronder de locatiestudie die deel uitmaakt van het MER, staat dat het plan uitgaat van een inbedding in het omliggende landschap met een natuurlijke inrichting die elders niet kan worden gerealiseerd. Ook kan deze beoogde ontwikkeling niet door middel van herstructurering van een bestaand recreatieterrein worden gerealiseerd, vanwege de ambitie, het nautische karakter en de natuurlijke setting. De raad kon zich op grond hiervan in redelijkheid op het standpunt stellen dat de ontwikkeling waarin het plan voorziet niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

Voor zover NM wijst op de mogelijkheden om park Den Osse of Port Zélande te ontwikkelen, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat op deze locaties reeds vakantieparken zijn gevestigd die in gebruik zijn

en niet beschikbaar zijn voor herontwikkeling en transformatie.

8.8. De Afdeling komt tot de conclusie dat het plan niet in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, zoals dit luidde op het moment dat het plan werd vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

9. NM heeft op grond van haar betoog dat er geen of onvoldoende behoefte bestaat aan het plan bovendien gesteld dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6, eerste lid onder f, van het Bro omdat bij onvoldoende vraag het plan financieel niet haalbaar zal zijn. Op grond van de voorgaande overwegingen volgt de Afdeling dit betoog van NM niet.

Barro

10. NM betoogt dat de ontheffing van artikel 2.3.5 van het Barro die de minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft verleend en waarvan de raad gebruik heeft gemaakt om nieuwe bebouwing in het kustfundament van de Brouwersdam toe te staan, gebrekkig is gemotiveerd. De motivering kan de conclusie niet dragen dat de verwezenlijking van het gemeentelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met dit artikel te dienen nationale belangen, zoals artikel 4.3a, eerste lid, van de Wro, dan wel artikel 3.2, eerste lid, van het Barro, vereisen.

In tegenstelling tot wat de minister van Infrastructuur en Waterstaat in de ontheffing betoogt, is het plan volgens NM niet innovatief of uniek, is er geen sprake van verbetering van de lokale biodiversiteit en natuurwaarden, gaat de ruimtelijke kwaliteit niet vooruit en zijn er reële alternatieven. Verder is de bijdrage van het plan voor de economie van Schouwen-Duiveland en Zeeland overschat en is onvoldoende rekening gehouden met de waarde van de surfbaai die naast het plangebied is gelegen.

Het standpunt over de economische gevolgen ondersteunt NM met de twee hiervoor onder 8 vermelde deskundigenrapporten.

10.1. De raad en de minister van Infrastructuur en Waterstaat stellen zich op het standpunt dat de ontheffing voldoende is gemotiveerd en dat bovendien uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4.3a van de Wro blijkt dat voor Brouwerseiland een ontheffing kan worden verleend. In wetgevingsoverleg over de totstandkoming van dit artikel is het project Brouwerseiland genoemd als project dat met een zodanige ontheffing gerealiseerd zou kunnen worden (*Kamerstukken II 2011/12, 32821, 13*).

Dit standpunt is onderbouwd met een aantal van de rapporten dat is genoemd onder 8.1 en de volgende stukken en rapporten:

f. “Economische effectrapportage Brouwerseiland” van mei 2016 van het Kenniscentrum kusttoerisme (hierna: de Economische effectrapportage);

g. “Memo Toelichting EER Brouwerseiland” van 29 maart 2017 van D. Korteweg Maris.

10.2. Over de vraag of de minister van Infrastructuur en Waterstaat in redelijkheid de ontheffing heeft kunnen verlenen en of de raad gebruik heeft mogen maken van de verleende ontheffing, overweegt de Afdeling als volgt. De minister van Infrastructuur en Waterstaat en de raad hebben beleidsruimte om te wegen in hoeverre in dit geval bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die maken dat het ruimtelijk beleid onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot met de regels te dienen belangen. Uit de aanvraag van 7 december 2015, de nadere onderbouwing daarvan van 9 januari 2017, de ontheffing, de plantoelichting, de genoemde rapporten, de hiervoor vermelde kamerstukken en het verhandelde ter zitting is af te leiden dat binnen deze beleidsruimte is gebleven.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft in de ontheffing onderbouwd dat passend bij de beleidsdoelen die de gemeente heeft en waarbinnen het project Brouwerseiland ook als wenselijke ontwikkeling is genoemd, sprake is van een project met een specifiek duurzaam karakter en ecologische en energie-neutrale bouw en dat het project een positieve invloed zal hebben op de economie en de structuur van openbaar vervoer in de regio. Ook heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat onderbouwd dat het project innovatief is, vanwege de duurzame aspecten van het project en de aanleg van een eilandenarchipel. Daarnaast is rekening gehouden met de waarde van de surfbaai naast het plangebied.

Verder kon belang worden gehecht aan de toename van werkgelegenheid die het project te weeg zal brengen en die de raad wenselijk acht. Voor dit oordeel is onder meer van belang dat in voldoende mate is gemotiveerd dat behoefte bestaat aan Brouwerseiland, zoals overwogen onder 8.2 t/m 8.8.

Voor zover NM stelt dat dit standpunt mede is gebaseerd op een overschatting van de werkgelegenheid die het project zal creëren, is gebleken dat met name de vraag of de werkgelegenheid die het project naar verwachting zal genereren verdringend zal werken in de regio, partijen verdeeld houdt. NM wijst erop dat in de onderzoeken ten onrechte voorbij is gegaan aan de zogeheten “Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse” van het Centraal Plan Bureau en het Planbureau voor de Leefomgeving uit 2013. De raad heeft zich echter terecht op het

standpunt gesteld dat deze Algemene leidraad niet onverkort van toepassing is in deze regio, omdat Schouwen-Duiveland een zogenoemd anticipatiegebied is. Dit staat vermeld in het “Overzicht Krimp- en anticipatie regio’s 2015”. De raad heeft toegelicht dat het in een dergelijke regio van essentieel belang is dat wordt geïnvesteerd in ontwikkelingen die nieuwe banen creëren waarmee de regio aantrekkelijk blijft om te wonen en te werken.

Op grond van het voorgaande konden de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de raad zich in redelijkheid op het standpunt stellen dat de verwezenlijking van het gemeentelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met dit artikel te dienen belangen, zodat de ontheffing en het gebruik hiervan gerechtvaardigd zijn. Het betoog slaagt niet.

11. NM betoogt dat het plan in strijd is met artikel 2.3.2 van het Barro, omdat het plan het vrije uitzicht vanaf de Grevelingen op de Brouwersdam en de Noordzee daarachter belemmert. NM onderbouwt dit met een verwijzing naar pagina 135 van het MER.

11.1. De Afdeling overweegt dat de Brouwersdam het vrije uitzicht op zee vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn reeds belemmert en dat Brouwerseiland daar geen verandering in brengt. De voorziene bebouwing komt niet boven de dam uit. Dat in het MER staat dat het uitzicht op de Brouwersdam zal veranderen door Brouwerseiland, maakt dit niet anders. Dit betreft immers niet het uitzicht op de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee, zoals vermeld is in artikel 2.3.2 van het Barro. Het betoog slaagt niet.

12. NM betoogt dat het plan niet voldoet aan de eisen die artikel 2.3.4 van het Barro stelt om op gronden met een functie als primaire waterkering of beschermingszone een bestemmingsplan vast te stellen. Uit het onderzoek dat ten grondslag is gelegd aan de watervergunning blijkt dat tijdelijke bemalingen bij de aanleg van bijvoorbeeld rioleringen en oeverconstructies geen negatieve invloed hebben op de waterkerende veiligheid van de Brouwersdam, mits wordt aangetoond dat eventuele zettingen als gevolg van de bemaling niet voor kruinverlaging en voor steilere taluds van de Brouwersdam zorgen. Dit laatste is echter volgens NM niet aangetoond, zodat in strijd met dit artikel de veiligheid van de primaire waterkering kan worden belemmerd.

12.1. De Afdeling stelt vast dat uit het rapport dat NM noemt: “Brouwerseiland, Onderbouwing vergunning Waterwet”, van 18 maart 2016, dat als bijlage 22 bij de plantoelichting is gevoegd, niet volgt dat de veiligheid van de primaire wa-

terkering wordt belemmerd. Uit het rapport blijkt enkel dat bij het toepassen van tijdelijke bemaling, indien nodig, zorg moet worden gedragen dat de kruin van de kering niet verlaagt en dat de taluds van de Brouwersdam niet steiler worden dan zij thans zijn. Er bestaat geen aanleiding om te vrezen dat hieraan niet zal worden voldaan. Dit volgt ook uit de omstandigheid dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat voor dit project, mede op basis van het genoemde rapport, een watervergunning heeft verleend, waarin de vraag naar de veiligheid van de waterkering deel uitmaakt van het toetsingskader. Het beroep dat Zmf tegen deze vergunning heeft ingesteld is ongegrond (zie hierna onder 60).

Het betoog slaagt niet.

Verordening Ruimte Provincie Zeeland

13. NM en NVSD stellen dat het plan in strijd met artikel 2.17 van de Verordening Ruimte Provincie Zeeland (hierna: VRPZ) bestemmingen en regels geeft die mogelijk maken dat de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van het gebied significant worden aangetast. NM verwijst hiervoor naar het MER waarin staat dat de ontwikkeling zorgt dat het nu relatief open zicht vanaf verschillende punten op het water en het zicht op de Brouwersdam als onderdeel van de Deltawerken wordt beperkt. Ook blijkt uit de stukken dat de duisternis ter plaatse wordt aangetast. Dit blijkt uit het rapport van Grontmij (p. 6) dat als bijlage 18 bij het MER is gevoegd. NVSD wijst erop dat in de stukken weliswaar naar literatuur over de cultuurhistorie wordt verwezen, maar ten onrechte geen gebruik is gemaakt van het rapport “De Deltawerken – Cultuurhistorie en ontwerpgeschiedenis” van de rijksdienst voor het cultureel erfgoed. In relatie tot het voorgaande stelt NM dat het plan ook in strijd is met de Zeeuwse Kustvisie. Deze is weliswaar niet direct van toepassing op het plan, maar dit argument ondersteunt wel het betoog over de strijdigheid met de VRPZ.

13.1. De raad stelt dat het plan de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de Brouwersdam als onderdeel van de Deltawerken niet aantast. Het project beperkt weliswaar enerzijds het relatief open zicht enigszins, maar anderzijds is er door de transformatie van de haven een verbetering van de landschappelijke kwaliteit van de omgeving. Verder stelt de raad onder verwijzing naar het rapport “Ontwikkeling Brouwerseiland, lighthinder” van 1 april 2016 (bijlage 8 bij de plantoelichting), dat de negatieve invloed van de verlichting van het park op het Grevelingenmeer minimaal is.

13.2. In paragraaf 10.4.1 van het MER zijn de gevolgen voor de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de Brouwersdam beschre-

ven, zoals is vereist op grond van artikel 2.17, eerste lid, van de VRPZ. Hierin staat onder meer dat de herkenbaarheid van de Brouwersdam als grootschalige waterkering tussen de koppen van twee eilanden behouden blijft en dat de toename van bebouwing en beplanting hieraan geen afbreuk doet en tegen de achtergrond van het dijklichaam ook nauwelijks waarneembaar is. Deze beschrijving wordt in het MER ondersteund met visualisaties. Verder wordt de ontwikkeling landschappelijk ingepast door de aanleg van een duinlandschap en het gebruik van natuurlijke materialen en kleuren. Het effect wordt daarom in het MER als neutraal beoordeeld. Deze beoordeling heeft de raad in paragraaf 4.6 van de plantoelichting overgenomen.

13.3. De Afdeling begrijpt deze beoordeling aldus dat de raad erkent dat het zicht op de Brouwersdam als onderdeel van het landschap en de Deltawerken enigszins wordt beperkt. Hierover bestaat ook geen verschil van inzicht tussen partijen. Het verschil van inzicht beperkt zich tot de vraag of deze beperking dient te worden gekwalificeerd als een significante aantasting, zoals bedoeld in 2.17, tweede lid, van de VRPZ. Bij de beoordeling of sprake is van een significante aantasting stelt de Afdeling voorop dat de raad beoordelingsruimte heeft bij de vraag of een verandering van het aanzicht ook een significante aantasting impliceert.

Gelet op de onderbouwing die aan het plan ten grondslag ligt, bezien in combinatie met de visualisaties die zijn weergegeven in het MER en waarvan niet gebleken is dat deze een onrealistisch beeld geven van de toekomstige situatie, kon de raad in redelijkheid de veranderingen die het project teweeg brengt, beschouwen als veranderingen die geen significante aantasting van de cultuurhistorische en landschappelijke waarden van de Brouwersdam vormen.

NM wijst in dit verband enerzijds terecht op de verlichting van het gebied die in de avonduren aan zal gaan en invloed kan hebben op de landschappelijke waarde van de (omgeving van de) Brouwersdam. De raad kon zich anderzijds voor de beoordeling van de gevolgen van de verlichting baseren op voormeld rapport “Ontwikkeling Brouwerseiland, Lighthinder”. Hierin is de conclusie getrokken dat Brouwerseiland weliswaar van ver zichtbaar zal zijn, maar dat bij het naleven van de richtlijnen voor lighthinder de negatieve invloed van de verlichting op het park richting het Grevelingenmeer naar verwachting minimaal zal zijn. De raad kon zich in redelijkheid op het standpunt stellen dat het louter zichtbaar zijn van verlichting op Brouwerseiland geen significante aantasting van de cultuurhistorische en landschappelijke waarden zal veroorzaken.

Daarnaast heeft het college de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen of op een andere manier in te grijpen wanneer de cultuurhistorische waarden van de Brouwersdam worden aangetast. De Afdeling acht het relevant dat het college dit niet heeft gedaan en in een schriftelijke reactie heeft uiteengezet hiervoor geen aanleiding te zien.

Over het standpunt van NM dat de Zeeuwse kustvisie beschouwd moet worden als een ondersteuning van het betoog over de strijdigheid met de VRPZ overweegt de Afdeling dat de kustvisie een convenant is tussen een aantal partijen. Ten eerste is dit convenant ondertekend na de vaststelling van het bestemmingsplan. Ten tweede bevat dit convenant geen aanwijzingen dat het beschouwd moet worden als een document waarin het bestuursorgaan dat de VRPZ heeft vastgesteld, provinciale staten van Zeeland, een uitleg of wijziging geeft van de VRPZ. De verwijzing naar de Zeeuwse kustvisie treft daarom geen doel. De betogen slagen niet.

14. NM stelt dat het plan ook in strijd is met artikel 2.2, achtste lid, van de VRPZ. Het plan maakt namelijk nieuwe detailhandel mogelijk buiten bestaande kernwinkelgebieden. Weliswaar wordt in de plantoelichting gesteld dat de detailhandel gezien moet worden als "kleinschalige detailhandelsvoorzieningen op verblijfsrecreatieterrein", maar de regels noch toelichting sluiten uit dat hier andersoortige (grootschaliger, niet ten dienste van de verblijfsrecreatieve functie) detailhandel wordt gevestigd, zoals een supermarkt of een bakkerij.

14.1. Het verbod in de VRPZ om nieuwe detailhandel mogelijk te maken buiten bestaande kernwinkelgebieden kent een uitzondering voor onder meer kleinschalige voorzieningen op verblijfsrecreatieterreinen. Op grond van artikel 3, leden 3.3.1 en 3.3.3, van de planregels, mag in het plangebied uitsluitend detailhandel en horeca binnen Brouwerseiland worden geëxploiteerd met een maximale oppervlakte van 200 m² binnen de centrale voorzieningen en 450 m² buiten de centrale voorzieningen. Dit valt binnen de uitzondering voor kleinschalige voorzieningen op het verbod op de nieuwvestiging voor detailhandel buiten bestaande kernwinkelgebieden. Het plan is dan ook niet in strijd met artikel 2.2, achtste lid, van de VRPZ.

Het betoog slaagt niet.

Kustpact en het provinciale beleid

15. Brouwersdam B.V. stelt dat het plan in strijd is met het zogenoemde 'nee, tenzij-beleid' dat volgt uit het Kustpact dat is gesloten op 21 februari 2017 en waarbij onder andere partij zijn de toenmalige minister van Infrastructuur en Milieu, het college en het college van B&W. Op grond hiervan mocht volgens Brouwersdam B.V. het

plan niet worden vastgesteld voordat de kustvisie gereed zou zijn gekomen, waarin de afspraken uit het kustpact zijn neergelegd en uitgewerkt. Ook stellen Brouwersdam B.V. en de Actiegroep dat het plan in strijd is met het provinciale beleid. De Actiegroep noemt in dit verband specifiek de kustvisie Zeeland en Brouwersdam B.V. noemt in dit verband specifiek het omgevingsplan Zeeland. 15.1. De Afdeling overweegt dat ongeacht of Brouwersdam B.V. een rechtstreeks beroep kan doen op het kustpact, in artikel 7, tweede lid, van dit pact is opgenomen dat dit pact niet geldt voor ruimtelijke plannen waarvan een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd vóór de inwerkingtreding van het pact. Het ontwerpplan en de omgevingsvergunning zijn ter inzage gelegd op 25 november 2016. Het kustpact is nadien in werking getreden. Reeds om deze reden slaagt het betoog niet.

15.2. Ten aanzien van het provinciale beleid waaronder het Omgevingsplan Zeeland, overweegt de Afdeling dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet aan provinciaal beleid is gebonden. Wel dient de raad daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken. In paragraaf 3.2 van de plantoelichting is ingegaan op het Omgevingsplan Zeeland 2012–2018 en de aandachtspunten die hieruit voortvloeien voor de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Verder is de voorziene ontwikkeling van Brouwerseiland reeds genoemd in dit Omgevingsplan. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad geen of onvoldoende rekening heeft gehouden met het provinciaal beleid.

Over het beroep dat de Actiegroep doet op de Zeeuwse kustvisie verwijst de Afdeling naar de laatste alinea van 13.3 hierboven.

De betogen slagen niet.

Goede ruimtelijke ordening en afweging van belangen

Inclusief afweging van de betrokken belangen en uitvoerbaarheid van het plan

16. NM, NVSD, Brouwersdam B.V. en de Actiegroep stellen dat het plan niet ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening strekt, omdat onvoldoende rekening is gehouden met andere belangen dan die van de initiatiefnemer. Hieronder komen eerst de beroepsgronden over de belangen van de gebruikers van het surfgebied (hierna kortheidshalve aangeduid als de surfers) aan de orde en vervolgens de natuurwaarden.

Belangen van de surfers

17. Brouwersdam B.V. en de Actiegroep stellen dat door de aanleg van Brouwerseiland de condities in het internationaal hoog aangeschre-

ven windsurfgebied ten oosten en noordoosten van de huidige Middelpaathaven sterk zullen verslechteren. De raad heeft deze gevolgen onvoldoende onderkend en de belangen van de surfers zijn onvoldoende in de afweging betrokken. Dit is mede in strijd met het geldende gemeentelijke beleid over het bevorderen van de watergebonden recreatie.

Uit het windonderzoek dat is opgesteld voor het plan blijkt dat de bestaande unieke windomstandigheden zullen verdwijnen in het gebied: de windsnelheid neemt af en de turbulentie neemt toe. Dit betekent onder meer dat internationale wedstrijden zullen uitwijken. Hierbij is ook onvoldoende aandacht geweest voor de opdracht van de raad uit 2010 om het windsurfgebied te behouden, dan wel te compenseren. Daarnaast wijzen Brouwersdam B.V. en de Actiegroep erop dat in het recente verleden twee andere belangrijke surfgebieden (Punt West en Trambaan) zijn verkleind of verdwenen, zodat hiermee het relatieve belang van dit gebied is vergroot.

Het plan zorgt daarnaast voor het verdwijnen van een groot deel van de surfgever. Weliswaar is voorzien in een gedeeltelijke compensatie van de oever, maar deze compensatie heeft onvoldoende omvang en de huidige grasoever wordt vervangen door een minder geschikte zandover. Ook verdwijnen parkeerplaatsen en zijn parkeerplaatsen die in het plangebied worden gerealiseerd minder geschikt voor surfers. Daarbij is niet duidelijk of surfers deze parkeerplaatsen mogen gebruiken.

Verder stellen Brouwersdam B.V. en de Actiegroep dat weliswaar een gebruiksonderzoek is uitgevoerd, maar dat dit onderzoek volledig buiten hen om tot stand is gekomen en fundamentele fouten bevat. Ook hierdoor zijn de belangen van de surfers onvoldoende in de afweging betrokken.

Meer subsidiair stellen Brouwersdam B.V. en de Actiegroep dat ook indien uitgegaan kan worden van het windonderzoek en de afweging van de raad, dat in lijn met de onderzochte gegevens de maximale bouwhoogte van het plan had moeten worden beperkt tot 11,80 meter boven NAP. Artikel 3 van de planregels staat echter toe om hoger te bouwen. Dit geldt ook voor het zogenoemde geluidsduin of landschapsduin – een duin dat wordt aangelegd tussen het plangebied en de weg op de Brouwersdam om geluidhinder te voorkomen – met een onderzochte maximale ring op 7,5 meter boven NAP. Deze maximale hoogte is evenmin in het plan verzekerd. Ook dient de maximale hoogte van het struweel beperkt te worden tot 2,5 meter boven NAP en buiten het centrumgebied moet geen boombeplan-

ting worden toegestaan. Dit laatste is ook niet geregeld in het plan.

17.1. De raad stelt zich op het standpunt dat met de belangen van de surfers voldoende rekening is gehouden. Erkend wordt dat de kwaliteit van het surfgebied enigszins achteruit gaat, maar uit windonderzoek blijkt dat de verslechtering van de windcondities slechts enkele procenten betreft. Verder worden de parkeerplaatsen die aan de oever van de huidige Middelpaathaven verdwijnen gecompenseerd, zowel in het plangebied als daarbuiten aan de Brouwersdam. Ook worden in het plangebied de oevers van de drie noordoostelijke eilanden opnieuw ingericht als surfgever en voor surfers ontsloten door een betonpad dat loopt vanaf de Brouwersdam. Dat hierbij een zandover zal worden aangelegd, is volgens de raad geen probleem. Het is niet ongebruikelijk dat surfers vanaf zand vertrekken.

De raad heeft aan de besluitvorming omtrent het surfgebied de volgende onderzoeken en rapporten ten grondslag gelegd:

- a. "Windonderzoek Brouwerseiland" van 18 juli 2016, opgesteld door Peutz in opdracht van de gemeente Schouwen-Duiveland (hierna: het windonderzoek Peutz 1);
- b. "Gebruikersonderzoek surfspot aan de Brouwersdam" van 17 juni 2016, opgesteld door Rho adviseurs voor leefruimte in opdracht van Brouwerseiland B.V. (hierna: het gebruikersonderzoek);
- c. de Economische effectrapportage, hiervoor vermeld onder 10.1 sub f;
- d. "Effecten Brouwerseiland op toeristische waarde Brouwersdam" van oktober 2016, opgesteld door ZKA consultants in opdracht van Brouwerseiland B.V.

17.2. Bij de beoordeling van de vraag of de raad de belangen van de surfers voldoende in de afweging heeft betrokken, maakt de Afdeling een onderscheid tussen het initiatief voor Brouwerseiland als zodanig met de bijbehorende ontwerpen, zoals het beeldkwaliteitsplan en het stedenbouwkundig ontwerp enerzijds, en de verbeelding met bijbehorende regels zoals vastgelegd in het bestemmingsplan anderzijds. Deze komen, zoals hierna nader zal blijken, niet geheel met elkaar overeen. Hieronder volgt eerst een beoordeling van de afweging van de raad op basis van het initiatief voor Brouwerseiland als zodanig.

Het initiatief voor Brouwerseiland als zodanig

17.3. In het windonderzoek Peutz 1 heeft Peutz een analyse gemaakt van de verschillen tussen het huidige windklimaat in de surfbaai en het windklimaat dat kan worden verwacht als de plannen voor Brouwerseiland worden gerealiseerd. Deze verwachting is gebaseerd op metin-

gen van windsnelheid en turbulentie in een fysiek schaalmodel (maquette) van Brouwerseiland in de windtunnel. De schaalmodellen zijn gebaseerd op informatie aangeleverd door het Grevelingenschap, op 3D modellen en plattegronden van de toekomstige situatie Brouwerseiland, inclusief geprojecteerde vegetatie zoals aangeleverd door Zeelenberg Architectuur en op aanvullende informatie uit openbare bronnen zoals de top 10 vector kaarten en de nationale hoogtekaart en gecontroleerd door opname ter plaatse.

In het windonderzoek Peutz 1 concludeert Peutz kort gezegd dat bij een aantal windrichtingen in een deel van de surfbaai de windsnelheid afneemt en de turbulentie toeneemt. Jaargemiddeld betekent dit dat de gemiddelde windsnelheid over de gehele surfbaai afneemt met ongeveer 4% ten opzichte van de huidige situatie en de turbulentie met 1-2% toeneemt. Nabij het plangebied neemt de windsnelheid met 5-10% af en neemt de turbulentie met 6-12% toe.

Brouwersdam B.V. en de Actiegroep hebben niet gesteld dat de raad zich niet op deze conclusies uit het windonderzoek Peutz 1 kon baseren en ook anderszins ziet de Afdeling hiervoor geen aanleiding.

De raad is ervan uitgegaan dat de surfvoer wordt gecompenseerd als surfstrand langs de gehele noordoostzijde van Brouwerseiland. Deze compensatie is zichtbaar op de hierna opgenomen uitsnede van de oostzijde van het stedenbouwkundig ontwerp. Het stedenbouwkundig ontwerp is als bijlage 3 bij de plandoellichting gevoegd.

Uit het stedenbouwkundig ontwerp volgt dat het huidige parkeerterrein aan de oostpunt van de Middelpaathaven weliswaar zal verdwijnen, maar dat nieuwe stranden langs de oostzijde van het plangebied worden aangelegd die bereikbaar blijven via het pad vanaf de Brouwersdam dat op het ontwerp is weergegeven (het eerder genoemde betonpad).

Verder is de raad ervan uitgegaan dat alle parkeerplaatsen worden gecompenseerd: gedeeltelijk binnen het plangebied en gedeeltelijk buiten het plangebied. Hiervoor is voldoende ruimte, zij het dat niet alle op te heffen parkeerplaatsen terugkomen op dezelfde locatie; dit geldt met name voor de huidige parkeerplaatsen aan de oostpunt van de Middelpaathaven. Ook zal een aantal parkeerplaatsen wat kleiner worden dan nu het geval is, maar nog steeds een formaat hebben van minimaal 25 m² per (camper)plaats.

Tot slot heeft de raad zich voor de afweging van de betrokken belangen mede gebaseerd op het gebruikersonderzoek. De resultaten van dit onderzoek vermelden dat er drie bepalende criteria zijn voor de komst van de surfers naar de Brouwersdam

op een willekeurige dag: i) tijd: er wordt vaker gesurft in vakanties en rondom weekenden waar een feestdag onderdeel van uitmaakt (Pasen, Pinksteren, Hemelvaart); ii) goed weer: zon/voldoende hoge temperatuur; iii) de windrichting. Verder blijkt dat de beschikbaarheid van tijd en goed weer bepalender zijn voor de komst van surfers dan de windrichting op die dag.

Het voorgaande betekent volgens de raad dat alles bij elkaar genomen de voorziene veranderingen geen onevenredige gevolgen zullen hebben voor de gebruikers van het surfgebied.

17.4. De Afdeling stelt voorop dat Brouwersdam B.V. en de Actiegroep geen blijvende rechten kunnen ontlenen aan een bestaande regeling voor en rondom de surfbaai. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

Bij de afweging van de betrokken belangen is allereerst vereist dat de raad de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. De raad heeft aan deze eis voldaan. Hiervoor is ten eerste van belang dat Brouwersdam B.V. en de Actiegroep het windonderzoek Peutz 1 niet inhoudelijk hebben bestreden. Verder staat vast dat de raad het verdwijnen van een deel van het bestaande surfstrand en het verlies aan parkeergelegenheid heeft onderkend bij de afweging van belangen.

Over het gebruikersonderzoek hebben Brouwerseiland B.V. en de Actiegroep weliswaar gesteld dat dit fouten bevat, mede omdat de surfers hierbij niet betrokken zouden zijn, maar de Afdeling ziet hierin geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet kon baseren op de conclusies uit dit onderzoek. Hoewel het mogelijk is dat de Actiegroep als zodanig niet bij het onderzoek is betrokken, is niet gebleken dat het onderzoek niet is uitgevoerd bij een representatieve groep surfers. Ten aanzien van de concrete bezwaren van de Actiegroep tegen het gebruikersonderzoek, zoals de stellingen dat niet alle geparkeerde auto's en parkeerplaatsen zijn meegeteld en sommige gebruikperiodes niet zijn geregistreerd door kapotte apparatuur, is niet gebleken dat deze factoren het onderzoek zodanig hebben belemmerd dat de raad zich niet op de conclusies uit dit rapport mocht baseren omdat het geen reële beeld zou schetsen van de situatie ter plaatse.

Brouwersdam B.V. en de Actiegroep kunnen daarom niet worden gevolgd in het betoog dat de raad onvoldoende kennis heeft vergaard over de relevante feiten en de af te wegen belangen.

17.5. Naar het oordeel van de Afdeling kon de raad zich op grond van de relevante feiten en de af te wegen belangen, zoals deze hiervoor zijn beschreven onder 17.3 in redelijkheid op het stand-

punt stellen dat het initiatief voor Brouwerseiland als zodanig niet in de weg staat aan het voortbestaan van een kwalitatief hoogwaardige surfspot en daarmee in overeenstemming is met de in het gemeentelijk beleid neergelegde wens om de Brouwersdam verder te ontwikkelen als recreatieve hotspot. Hiervoor is van belang dat uit het windonderzoek Peutz 1 volgt dat enige negatieve gevolgen optreden voor de surfers, maar die gevolgen zijn niet zodanig ernstig dat de raad niet in redelijkheid kon besluiten tot het mogelijk maken van het initiatief. Verder wordt het verlies aan surfstrand gecompenseerd en wordt voorzien in de openbare toegankelijkheid hiervan. Ook is voorzien in compensatie van het verlies aan parkeerplaatsen en kan deze compensatie ook worden gerealiseerd.

Weliswaar bestaat verschil van inzicht over de impact van de wind, de gevolgen van verandering van een grasoever in een zandoever, en de verplaatsing van parkeerplaatsen die vergen dat de te compenseren surfvoer te voet moet worden bereikt, maar deze factoren leiden niet tot het oordeel dat de raad een onjuiste belangenafweging heeft gemaakt.

De raad kon zich daarmee in redelijkheid op het standpunt stellen dat geen groter gewicht toekomt aan de belangen van de surfers dan aan de belangen die gemoed zijn met de vaststelling van het bestemmingsplan voor Brouwerseiland, zoals dit is voorzien in het initiatief voor Brouwerseiland als zodanig.

Het vastgestelde plan

18. Zoals hiervoor onder 17.2 staat, blijkt uit de stukken en het verhandelde ter zitting dat het bestemmingsplan niet geheel in overeenstemming is met de gegevens waarop de raad de bovenstaande beoordeling heeft gebaseerd. De Afdeling zal daarom beoordelen of de wijze waarop het project is vastgelegd in de planregels strekt tot een goede ruimtelijke ordening; voor deze beoordeling zijn de verschillen met het initiatief voor Brouwerseiland als zodanig relevant.

19. In de eerste plaats stellen Brouwersdam B.V. en de Actiegroep dat de verschillen tussen het bestemmingsplan en het initiatief zoals dit was voorzien en beoordeeld significante gevolgen hebben voor de windcondities in de surfbaai. Zij verwijzen hiervoor naar het rapport "Beoordeling bestemmingsplan in relatie tot windonderzoek Brouwerseiland" van 26 juni 2017 dat Peutz in opdracht van de gemeente Schouwen-Duiveland heeft opgesteld (hierna: het windonderzoek Peutz 2). Deze door hen geconstateerde verschillen – die hiervoor zijn beschreven onder 17 – zijn volgens hen ten onrecht-

te niet onderzocht en in de besluitvorming betrokken.

19.1. Vaststaat dat het plan hogere bebouwing mogelijk maakt en voorziet in een andere invulling van het bouwplan dan waarvan is uitgegaan in het windonderzoek Peutz 1. Dit geldt ook voor de toegestane hoogte van het zogenoemde geluidsduin of landschapsduin. Verder blijkt uit het windonderzoek Peutz 2 dat de mogelijkheden voor plaatsing en hoogte van struweel en bomen in het plangebied ruimer zijn dan waarvan is uitgegaan in het windonderzoek Peutz 1. Over de mogelijkheid om bomen te planten heeft Brouwerseiland B.V. overigens ter zitting verklaard dat zij er geen probleem mee heeft om dit planologisch uit te sluiten.

In het windonderzoek Peutz 2 is de volgende conclusie getrokken over de gebleken verschillen:

"Gezien de gevoeligheid van het windklimaat voor de specifieke invulling van het bouwplan kan niet gesteld worden dat de conclusies van het windonderzoek geldig zijn voor alle realisaties die mogelijk zijn binnen de maximale planologische ruimte. Significante wijzigingen van de resultaten van het windonderzoek kunnen op basis van de in het bestemmingsplan geboden mogelijkheden niet uitgesloten worden."

19.2. De raad heeft deze conclusie niet kenbaar betrokken in de beoordeling van de gevolgen van het plan. De Afdeling is daarom van oordeel dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

20. In de tweede plaats stellen Brouwersdam B.V. en de Actiegroep dat niet verzekerd is dat het (compensatie)surfstrand geheel openbaar toegankelijk en bereikbaar is, omdat het plan geen regeling bevat voor de aanleg van en de openbare toegankelijkheid van het gehele surfstrand en het betonpad dat moet dienen ter ontsluiting van dat surfstrand.

20.1. Zoals hiervoor onder 17.3 is weergegeven, is de raad ervan uitgegaan dat de te verdwijnen surfvoer wordt gecompenseerd als surfstrand langs de gehele noordoostzijde van Brouwerseiland; de beoogde situatie is weergegeven op de afbeelding die in 17.3 is opgenomen. De toegankelijkheid van de surfvoer is voorzien via het zogenoemde betonpad, eveneens te zien op die afbeelding. Dit strand en het pad dienen openbaar toegankelijk te zijn wil het kunnen functioneren als surfstrand voor de surfers. Ter zitting hebben de raad en Brouwerseiland B.V. verklaard dit nog steeds wenselijk en mogelijk te achten.

Op grond van de artikelen 3, lid 3.3.9, en 4, lid 4.3.2, van de planregels zijn gronden en wateren die in bijlage 2 bij de planregels als openbaar

toegankelijk zijn aangeduid, openbaar toegankelijk. Op deze wijze heeft de raad de openbare toegankelijkheid van de surfstranden willen waarborgen.

In bijlage 2 bij de planregels, die (verkleind) is weergegeven onder 1 hierboven, is de oever van het meest noordelijke deel van het plangebied aansluitend aan de Brouwersdam, evenwel niet als openbaar toegankelijk aangeduid. Evenmin is het betonpad in deze bijlage als openbaar toegankelijk aangeduid. Verder is de aanleg van het betonpad niet verzekerd in de planregels. In zoverre komt het besluit dus niet overeen met hetgeen de raad heeft beoogd.

Het bestreden besluit is daarom ook in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

21. In de derde plaats stellen Brouwersdam B.V. en de Actiegroep dat niet alle op te heffen parkeerplaatsen, waaronder parkeerplaatsen voor campers, gecompenseerd worden voor de surfers. Onder meer is niet verzekerd dat aan de Brouwersdam voldoende parkeerruimte voor surfers beschikbaar zal zijn. In het plangebied wordt weliswaar voorzien in de mogelijkheid om 81 parkeerplaatsen aan te leggen, maar uit de planregels blijkt niet dat deze ook door surfers kunnen worden gebruikt. Daarnaast stellen zij dat de parkeerplaatsen voor campers te klein zijn bemeten.

21.1. Niet in geschil is dat binnen de bestemming "Recreatie – Verblijfsrecreatie" de mogelijkheid bestaat parkeerplaatsen aan te leggen. Evenmin is in geschil dat op grond van artikel 3, lid 3.4, aanhef en onder f, van de planregels Brouwerseiland uitsluitend mag worden gebruikt onder de voorwaarde dat, kort gezegd, 81 parkeerplaatsen ten behoeve van dagrecreatie en 35 parkeerplaatsen voor campers zijn aangelegd.

Wel bestrijden Brouwersdam B.V. en de Actiegroep dat de gekozen bestemming verzekert dat het aan surfers is toegestaan om gebruik te maken van deze parkeerplaatsen. Zij stellen dat niet duidelijk is dat deze parkeerplaatsen ten behoeve van dagrecreatie ook door surfers mogen worden gebruikt.

21.2. De raad stelt zich op het standpunt dat de verplicht aan te leggen parkeerplaatsen gebruikt mogen worden door surfers, zodat de wenselijke compensatie van de op te heffen parkeerplaatsen is verzekerd.

21.3 De Afdeling overweegt dat ten eerste niet is onderbouwd dat de voorziene parkeerplaatsen voldoende ruimte bieden voor surfers. Dit geldt voor zowel de parkeerplaatsen ten behoeve van dagrecreatie als de camperparkeerplaatsen.

In de tweede plaats verzekert het plan weliswaar dat het wenselijke aantal parkeerplaatsen ter

compensatie wordt aangelegd, maar het plan regelt niet ondubbelzinnig dat deze parkeerplaatsen ook gebruikt mogen worden door surfers. Hierbij is van belang dat de desbetreffende gronden op grond van artikel 3, lid 3.1, van de planregels weliswaar ook bestemd zijn voor waterrecreatie, waaronder surfen valt, maar dat de verplichting tot aanleg is beperkt tot de aanleg van parkeerplaatsen voor respectievelijk dagrecreatie en voor campers. Gelet op de begripsomschrijvingen van dagrecreatie en waterrecreatie in artikel 1, leden 1.31 en 1.91, kan niet ondubbelzinnig worden vastgesteld dat deze parkeerplaatsen ook opengesteld moeten worden voor surfers.

In zoverre komt het besluit dus niet overeen met hetgeen de raad heeft beoogd. Het bestreden besluit is daarom ook in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Belangen van Brouwersdam B.V.

22. Brouwersdam B.V. stelt dat onvoldoende rekening is gehouden met de gevolgen die Brouwerseiland zal hebben voor haar bedrijfsvoering, waaronder de economische schade die de achteruitgang van de surfkwaliteit in het gebied zal hebben.

22.1. De raad heeft zich voor het bepalen van de economische gevolgen gebaseerd op de Economische effectrapportage. Hierin staan gegevens over de te verwachten economische gevolgen van de ontwikkeling. Verder is hierin de economische betekenis van de surfspot aan de Brouwersdam ingeschat en is in de stukken, waaronder de Antwoordnotitie voornemen gebruik te maken van de verleende ontheffing van het Barro van het college van B&W, ingegaan op de belangen van Brouwersdam B.V. Uit het aangevoerde volgt niet dat dit rapport dusdanige gebreken of leemten vertoont dat de raad deze niet mede aan het besluit ten grondslag mocht leggen, dan wel dat de raad de belangen van Brouwersdam B.V. buiten beschouwing heeft gelaten bij de afweging.

Het betoog slaagt niet.

23. Brouwersdam B.V. stelt dat het plan in strijd met het gelijkheidsbeginsel ruimere mogelijkheden voor horeca- en detailhandelsvoorzieningen mogelijk maakt dan de mogelijkheden die Brouwersdam B.V. heeft. Zij wijst in dit verband met name op de mogelijkheden die het plan biedt om horeca- en detailhandelsvoorzieningen buiten de centrale voorzieningen te exploiteren.

23.1. De Afdeling overweegt dat de raad een afweging heeft gemaakt van de mogelijkheden voor detailhandel en horeca op Brouwerseiland. Wat er ook van zij van het betoog van

Brouwersdam B.V. dat de mogelijkheden hiervan voor Brouwerseiland groter zijn dan de mogelijkheden die Brouwersdam B.V. heeft op haar terrein, kan in dit geval een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet slagen. Niet alleen verschillen de situaties van elkaar — de raad heeft onweersproken gesteld dat de horeca en detailhandel van Brouwersdam B.V. een andere rol en functie hebben dan de horeca en detailhandel op Brouwerseiland —, maar ook ligt de locatie waar Brouwersdam B.V. is gevestigd in een andere gemeente dan Brouwerseiland, zodat de raad van Schouwen-Duiveland in dit opzicht geen afwijkende gedragslijn kan worden verweten.

Natuurwaarden

24. Zoals hierboven onder 5 is overwogen, zal de Afdeling bij de beroepsgronden over het bestemmingsplan uitsluitend die natuurbelangen behandelen die niet vallen onder de bescherming die geboden wordt door de aanwijzing van de Grevelingen en de Voordelta als Natura 2000-gebied. Deze bescherming, die met name gediend wordt door het maken van een passende beoordeling, wordt besproken bij de behandeling van de beroepsgronden tegen de Nbw-vergunning.

25. NM en NVSD doen ten eerste een beroep op de bescherming van het Natuur Netwerk Nederland (hierna: NNN). Dit geldt bijvoorbeeld voor hun betoog dat de verkeersgeneratie van het plan onjuist is berekend.

Anders dan in het MER en de plantoelichting is vermeld, volgt uit kaartbijlage 8.1 bij de beleidsnota Natuurbeheerplan Zeeland 2016 dat het plangebied geen onderdeel uitmaakt van het NNN. Reeds hierom kan dit betoog niet slagen.

26. NM en NVSD stellen dat de aanleg en het gebruik van Brouwerseiland verstoring en doding van diersoorten zullen meebrengen. Dit betekent volgens hen dat het plan in strijd komt met de soortenbeschermingsbepalingen in de Wnb. Hiervoor zal volgens hen geen ontheffing kunnen worden verleend.

Zij stellen verder dat de migratieroute van de ruige dwergvleermuis zal worden aangetast. Ook zal het leefgebied van deze soort worden aangetast evenals de leefgebieden van de gewone dwergvleermuis en de laatvlieger. Verder zullen broedparen van zangvogels uit het plangebied worden verdreven, zal de onderwaterlevensgemeenschap in de huidige haven levend worden begraven, verdwijnt het vegetatietype brak grasland en verdwijnen groeiplaatsen van de rietorchis en bijenorchis.

NM stelt verder dat het MER, waarin een beoordeling is gemaakt van de gevolgen voor soorten, onvolledig is, omdat hierin is uitgegaan van de soorten die beschermd waren onder de

Nbw 1998 die tot 1 januari 2017 gold. Geen rekening is gehouden met de uitbreiding van de soortenbescherming onder de Wnb die op 1 januari 2017 in werking is getreden. NVSD stelt verder dat de aanleg en het gebruik van Brouwerseiland verstorend zullen werken voor rustende zeehonden, een beschermde diersoort. Gelet op de minimale verstoringsafstand die voor de verstoring van deze diersoort moet worden aangehouden kan geen ontheffing worden verleend.

26.1. De Afdeling overweegt dat bovengenoemde beroepsgronden zijn gericht op de vraag of het bestemmingsplan uitvoerbaar is. In verband met deze onderwerpen is de uitvoerbaarheid verbonden met de vraag of een vrijstelling of ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is.

De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een zodanige vrijstelling of ontheffing nodig is en zo ja, of deze kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

26.2 De raad heeft zich voor de beoordeling van de gevolgen van het plan voor natuurwaarden gebaseerd op de volgende stukken en rapporten:

- a. het MER, hiervoor vermeld onder 7.2;
- b. 19 bijlagen die horen bij het MER, waaronder met name relevant zijn de passende beoordeling (bijlage 9), een veldonderzoek door bureau Mertens (bijlage 10), een veldonderzoek door bureau Waardenburg (bijlage 11), een waterbodemonderzoek (bijlage 17) en een lichtonderzoek (bijlage 18).

Vleermuizen

26.3. In het MER zijn de gevolgen van het plan voor vleermuissoorten onderzocht. In hoofdstuk 8 van het MER staat dat in het plangebied geen structuren aanwezig zijn die mogelijk door vleermuizen gebruikt worden als verblijfplaats en dat bij veldonderzoek in 2015 incidenteel foeragerende exemplaren zijn aangetroffen van de gewone en ruige dwergvleermuis en de laatvlieger.

Er is verder langs de Brouwersdam weliswaar een migratieroute aanwezig voor de ruige dwergvleermuis, maar deze wordt niet aangetast, doordat aan de westzijde van Brouwerseiland opgaande beplanting wordt aangebracht en tevens een vleermuisvriendelijk verlichtingsplan is opgesteld. De raad stelt dat voor dit verlichtingsplan is aangesloten bij het Kennisdocument ruige dwergvleermuis van juli 2017 van Bij12. In artikel

3, lid 3.3.10, in samenhang met artikel 1, lid 1.7, van de planregels is vastgelegd welke verlichting in het plangebied is toegestaan. Over de gevolgen van verlichting voor vleermuizen is in het licht-onderzoek geconcludeerd dat de lichtsterkte op een afstand van 50 meter uit de kustlijn overal lager zal zijn dan 0,005 lux. Verder staat in dit onderzoek dat bij volle maan 0,10 tot 0,15 lux op het water kan worden gemeten en dat de meest lichtgevoelige vleermuizen een visuele drempelwaarde kennen van 1 lux.

De raad heeft uit dit onderzoek geconcludeerd dat de Wnb ten aanzien van de betreffende vleermuissoorten niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. In het door NM en NVSD aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het MER en de daarbij gevoegde onderzoeken zodanige gebreken of leemten in kennis vertonen dat de raad zich hierop niet bij de vaststelling van het plan heeft kunnen baseren.

De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat met betrekking tot deze vleermuissoorten.

Vogelsoorten

26.4. In het MER staat over vogelsoorten in het gebied dat de thans aanwezige begroeiing in het plangebied algemeen voorkomende broedvogels herbergt, zoals de merel, tijtjaf en ekster. Tevens broedt hier de nachtegaal, die voorkomt op de rode lijst. Verder worden delen van het plangebied in de winter gebruikt door rustende en foeragerende water- en kustvogels en in de recreatieluwte perioden als rust- of slaappleaats voor (trek)vogels. Jaarrond beschermde nesten van vogels zijn niet aangetroffen in het plangebied. Omdat verstoring van broedende vogels niet is toegestaan zullen de werkzaamheden buiten het broedseizoen starten en zo nodig zal voorkomen worden dat zich broedende vogels vestigen in het plangebied. Verder staat in het MER dat op termijn de in het plangebied aan te planten bomen, struiken, struwelen en ruigtes geschikt broedgebied zullen gaan vormen voor kleine zangvogels. De effecten van de aanleg van Brouwerseiland op zangvogels worden gezien als een tijdelijk effect.

De raad heeft hieruit geconcludeerd dat de Wnb ten aanzien van de betreffende vogelsoorten niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. In het door NM en NVSD aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het MER en de daarbij gevoegde onderzoeken over vogelsoorten zodanige gebreken of leemten in kennis vertonen dat de raad zich bij het bestreden plan niet hierop heeft kunnen baseren.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat met betrekking tot deze vogelsoorten.

Onderwaterleven

26.5. Vaststaat dat het er sprake zal zijn van verlies van onderwaterleven als gevolg van de aanleg en het gebruik van Brouwerseiland. De vraag is of dat verlies aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. In het MER is geconcludeerd dat circa 87% van de Middelpaathaven te maken heeft met zuurstofarme of zuurstofloze omstandigheden. In het centrale deel van de haven is als gevolg daarvan de flora en fauna afgestorven. De ondiepe delen van het plangebied (circa 13% van het areaal) herbergen een diverse onderwater gemeenschap waarbij de soortgroepen die kenmerkend zijn voor de harde en zachte substraten in de Grevelingen vertegenwoordigd zijn. Er is slechts in beperkte mate sprake van beschermde soorten.

Over de gevolgen van het plan voor het onderwaterleven staat in het MER het volgende. De niet mobiele (dier)soorten in het water kunnen in de aanlegfase worden begraven en sterven. Er is voldoende wateruitwisseling met de omgeving voor verspreiding van bijvoorbeeld eieren en larven en zwemmende dieren. Verder wordt een deel van de goed ontwikkelde structuren (schelpenbanken etc.) tijdelijk in depot gezet buiten de werkhaven en na afronding van de werkzaamheden weer teruggeplaatst in het nieuwe water op een vergelijkbare diepte. De mobiele diersoorten zullen zich verplaatsen naar de luwe gebiedsdelen en zo relatief weinig last hebben van de werkzaamheden.

De raad heeft hieruit geconcludeerd dat de Wnb niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. In het door NM en NVSD aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het MER en de daarbij gevoegde onderzoeken over het onderwaterleven zodanige gebreken of leemten in kennis vertonen dat de raad zich bij het bestreden plan niet hierop heeft kunnen baseren. Weliswaar hebben NM en NVSD gesteld dat de mobiele soorten na afsluiting van de haven tijdens de aanlegfase van de eilanden niet, of moeilijker, uit het plangebied kunnen ontsnappen, maar hiermee is niet aangetoond dat deze soorten zich niet in luwe delen van de haven kunnen ophouden tijdens de werkzaamheden.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat met betrekking tot het onderwaterleven in de Middelpaathaven.

Vegetatie

26.6. In het MER staat het volgende over de gevolgen van het plan voor de vegetatie in het plangebied. In het plangebied bevinden zich standplaatsen van twee matig beschermde soorten vaatplanten: de bijenorchis en de rietorchis. Daarbij kunnen de rietorchissen nabij de Brouwersdam binnenzijde worden ontzien bij de inrichting van het gebied. De overige exemplaren van rietorchis en bijenorchis worden verplaatst naar blijvend geschikte groeiplaatsen op korte afstand, conform de goedgekeurde gedragscode Flora- en faunawet van de VNG. In de eindsituatie na ontwikkeling van het plan kunnen bovendien nieuwe groeiplaatsen ontstaan, onder andere in de nieuwe (vochtige) duinvalleien. Verder gaan het soortenrijke 'brakke grasland' en 'droge duingrasland' in de aanlegfase grotendeels verloren, evenals de bestaande groeiplaats van het blauw kweldergras. Het betreft hier echter deels zeldzame, maar geen beschermde soorten. Een deel van deze vegetaties kan worden afgeplagd en verplaatst naar geschikte groeiplaatsen elders. Deze soorten kunnen zich bovendien in de nieuwe situatie opnieuw vestigen in het gebied.

De raad heeft hieruit geconcludeerd dat de Wnb niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. In het door NM en NVSD aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het MER en de daarbij gevoegde onderzoeken over de vegetatie in het plangebied zodanige gebreken of leemten in kennis vertonen dat de raad zich bij het bestreden plan niet hierop heeft kunnen baseren.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat met betrekking tot de vegetatie in het plangebied.

Nieuwe soorten in de Wnb

26.7. In het memo 'Veranderingen qua soortenbescherming sinds 1 januari 2017; relevantie voor Brouwerseiland' van 7 maart 2018, opgesteld door Rho adviseurs in opdracht van Brouwerseiland B.V., is beoordeeld of het plan nadelige gevolgen heeft voor dier- of plantsoorten die sinds de inwerkingtreding van de Wnb zijn toegevoegd aan de beschermde soorten. Hierin is geconcludeerd dat tijdens de voorbereiding alleen ten aanzien van de nieuw beschermde dagvlinders een kennishaat zou hebben kunnen bestaan.

In het rapport *Dagvlinders op het Brouwerseiland* van augustus 2017, opgesteld door Adviesbureau Mertens in opdracht van Rho adviseurs, is aanvullend onderzoek naar deze vlindersoorten gedaan. Hierin is geconcludeerd dat al-

leen algemeen voorkomende, niet bedreigde dagvlinders voorkomen. Er zijn geen beschermde soorten vastgesteld. Daarom worden effecten op beschermde dagvlinders uitgesloten.

De raad heeft hieruit geconcludeerd dat de Wnb niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. In het door NM en NVSD aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het MER en de daarbij gevoegde onderzoeken over soorten die sinds de inwerkingtreding van Wnb zijn beschermd zodanige gebreken of leemten in kennis vertonen dat de raad zich bij het bestreden plan niet hierop heeft kunnen baseren.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat met betrekking tot soorten die sinds de inwerkingtreding van de Wnb zijn beschermd.

Zeehonden

26.8. In het MER is geconcludeerd dat zeehonden (zowel de gewone als de grijze zeehond) niet of nauwelijks zullen worden verstoord, omdat zwemmende zeehonden weinig tot geen last blijken te hebben van verstoring door recreatie. Aangezien rust- of ligplaatsen niet dichtbij het plangebied liggen, valt ook hiervan geen verstoring te verwachten.

Zoals hierna onder 49.6 uitgebreid wordt overwogen, bevat het onderzoek naar de (gevolgen voor) rust- en ligplaatsen van zeehonden een gebrek. Daarom kan het onderzoek naar de zeehonden niet worden gebruikt om een conclusie te trekken over de vraag of de Wnb op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat met betrekking tot zeehonden.

Het bestreden besluit is in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Overige gevolgen voor de natuur

26.9. Voor zover NVSD heeft gewezen op problemen die kunnen ontstaan doordat in het plangebied ondiep en stilstaand water zal worden gecreëerd, heeft zij haar stelling hierover niet met concrete gegevens of onderzoeken onderbouwd. Zij heeft niet aannemelijk gemaakt dat het MER en de daarbij verrichte onderzoeken over dit onderwerp, waarin wordt geconcludeerd dat het plan veeleer zal bijdragen aan een verbetering van de naturomstandigheden in het plangebied, zodanige gebreken of leemten in kennis vertonen dat de raad zich bij het bestreden plan niet hierop heeft kunnen baseren. Er bestaat geen aanleiding

voor het oordeel dat het plan op dit onderdeel gebrekkelijk is.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

Veiligheid

27. De Actiegroep stelt dat zowel de veiligheid van gebruikers van het water als de verkeersveiligheid op het land in gevaar komt. De komst van Brouwerseiland zal leiden tot een toename van vaarbewegingen en tot gevaarlijke situaties vanwege kruisende vaarbewegingen van boten en surfers. Het plangebied zal niet langer een doodlopend stuk water zijn, vanaf Brouwerseiland zal op meerdere plaatsen kunnen worden uitgevaren.

Ten aanzien van de verkeersveiligheid op het land stelt de Actiegroep dat het plan een dusdanige toename van verkeersbewegingen veroorzaakt, namelijk honderden motorvoertuigen per dag en vierhonderd fietsers per dag over de recreatieweg langs de surfvoer, dat dit zal leiden tot levensgevaarlijke situaties.

27.1. Bij de beoordeling van de gevolgen van de vaarbewegingen is de raad ervan uitgegaan dat te verwachten valt dat Brouwerseiland 36 extra uitvarende boten per dag zal genereren en in een maximale variant 57 uitvarende boten extra. Dit standpunt is gebaseerd op het rapport *Brouwerseiland. Waterrecreatie op de Grevelingen. Onderzoeksrapport* van 17 april 2016, opgesteld door Rho adviseurs voor leefruimte in opdracht van Brouwerseiland B.V. (hierna: het Waterrecreatierapport).

De Actiegroep heeft niet onderbouwd dat dit rapport zodanige gebreken dan wel leemten in kennis bevat dat de raad bij het vaststellen van het plan niet in redelijkheid van deze aantallen mocht uitgaan. Verder is gebleken dat in de huidige situatie het op twee plaatsen mogelijk is het plangebied uit te varen. Op grond van het plan is het eveneens mogelijk om op twee plaatsen uit te varen. Dit is ook niet in geschil.

De raad kon zich in redelijkheid op het standpunt stellen dat de veiligheid op het water door 36 tot 57 extra uitvarende boten bij een gelijkblijvend aantal uitvaartpunten niet onevenredig wordt aangetast.

27.2. In het MER is een beoordeling gemaakt van de huidige en verwachte verkeersintensiteit op de Brouwersdam binnenzijde. Hierin staat dat deze weg na de realisering van Brouwerseiland een maximale verkeersintensiteit zal hebben van 3.230 motorvoertuigen per etmaal (hierna: mvt/etmaal) in zuidelijke richting en 2.800 mvt/etmaal in noordelijke richting. Op grond van de CROW-kencijfers wordt voor dit type weg – een erftoegangsweg buiten de bebouwde kom – uitgegaan van een maximaal wenselijke verkeersin-

tensiteit van 6.000 mvt/etmaal. Aanvullend hierop wordt geadviseerd om bij een verkeersintensiteit van meer dan 3.000 mvt/etmaal een vrij liggend fietspad aan te leggen. De Actiegroep heeft niet onderbouwd dat het MER over dit onderwerp zodanige gebreken dan wel leemten in kennis bevat dat de raad bij het vaststellen van het plan niet in redelijkheid hiervan mocht uitgaan.

Gelet op de bestaande en verwachte verkeersintensiteiten kon de raad zich in redelijkheid op het standpunt stellen dat de veiligheid op de Brouwersdam binnenzijde geen belemmering vormt voor het plan, al dan niet door maatregelen te treffen over gebruik en ontwerp van deze weg. Niet is gebleken dat het onmogelijk is om voor deze weg maatregelen te nemen die de veiligheid bevorderen.

Het betoog slaagt niet.

Slotconclusie bestemmingsplan

28. Gelet op hetgeen is overwogen onder 19.2, 20.1, 21.3 en 26.8 is het plan in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld voor zover dit de daar genoemde aspecten betreft. Gelet op hetgeen de Afdeling hierna overweegt onder 31 en 52, is het plan ook vastgesteld in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb.

De beroepen van NM, NVSD, Brouwersdam B.V. en de Actiegroep zijn gegrond. Het plan dient geheel te worden vernietigd, omdat de geconstateerde gebreken raken aan de realisering van het gehele plan.

Vor zover het beroep van NM is gericht tegen het besluit van de minister om aan de raad ontheffing te verlenen op grond van artikel 4.3a van de Wro in samenhang met artikel 3.2 van het Barro, is dit ongegrond.

Beroepen tegen de omgevingsvergunning

29. Het college van B&W heeft de omgevingsvergunning verleend op basis van het bestemmingsplan "Brouwerseiland". Omdat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan dient te worden vernietigd, dient het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning te worden vernietigd wegens strijd met artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Beroepen tegen de Nbw-vergunning

Inclusief de beroepsgronden over de passende beoordeling van het bestemmingsplan

Inleiding

30. Op 1 januari 2017 is de Wnb in werking getreden en is de Nbw 1998 ingetrokken. Omdat de Nbw-vergunning is verleend vóór 1 januari 2017, volgt uit artikel 9.10 van de Wnb dat dit ge-

schil moet worden beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht.

Omdat het bestemmingsplan na 1 januari 2017 is vastgesteld, beoordeelt de Afdeling het geschil over de Natura 2000-aspecten van het bestemmingsplan aan de hand van de Wnb.

31. De Nbw-vergunning is verleend voor de aanleg, bouw en het in gebruik hebben van het project Brouwerseiland en de aanleg en het gebruik van een aantal (camper)parkeerplaatsen. Een vergunning is nodig op grond van artikel 19d van de Nbw 1998, omdat het project de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in Natura 2000-gebieden – met name de gebieden “Voordelta” en “Grevelingen” – kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Deze gevolgen kunnen zowel in de aanlegfase als tijdens het gebruik van het recreatiegebied na oplevering optreden. Voor de aanleg en bouw is de Nbw-vergunning geldig tot en met 31 december 2023.

Omdat de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden significant kunnen zijn, is op grond van artikel 19f van de Nbw 1998 een passende beoordeling vereist. Op grond van artikel 19g van de Nbw 1998 mag de vergunning alleen worden verleend als de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het college zich op grond van de passende beoordeling ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van de relevante gebieden niet zullen worden aangetast.

Op grond van artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb is ook een passende beoordeling vereist voor het bestemmingsplan en mag het plan op grond van artikel 2.8, derde lid, van de Wnb alleen worden vastgesteld indien de raad uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van de relevante gebieden niet zal aantasten.

Voor de Nbw-vergunning en het plan is een gezamenlijke passende beoordeling gemaakt. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het college en de raad (in verband met de passende beoordeling hierna tezamen en in enkelvoud: verweerder) hebben zich ervan verzekerd geacht dat de natuurlijke kenmerken van de relevante Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. Omwille van de leesbaarheid zal in de onderstaande overwegingen over de passende beoordeling hoofdzakelijk naar de Nbw-vergunning worden verwezen, maar de conclusies die de Afdeling over de passende beoordeling trekt, gelden ook voor de passende beoordeling van het bestemmingsplan.

De wijzigingsbesluiten van 26 juni 2018 en 30 oktober 2018

32. Op 26 juni 2018 hebben de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het college een nieuw besluit genomen tot wijziging van de Nbw-vergunning.

Op 30 oktober 2018 heeft het college een besluit genomen tot wijziging van de Nbw-vergunning. Voor zover NVSD betoogt dat dit besluit ten onrechte niet (mede) is genomen door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, overweegt de Afdeling dat deze minister dit besluit op 21 januari 2019 heeft bekrachtigd. Omdat de Afdeling hierna onder 52 tot het oordeel komt dat de Nbw-vergunning, inclusief de wijziging van 30 oktober 2018, dient te worden vernietigd, zal de Afdeling niet ingaan op de vraag naar de gevolgen van de omstandigheid dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het wijzigingsbesluit niet mede heeft genomen en nadien heeft bekrachtigd.

De Afdeling merkt de besluiten van 26 juni en 30 oktober 2018 aan als besluiten als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb. Gelet hierop dienen de beroepen te worden geacht mede te zijn gericht tegen deze besluiten.

Omdat deze besluiten zijn genomen na 1 januari 2017 moet de Nbw-vergunning in zoverre worden beoordeeld aan de hand van de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wnb. Het toetsingskader van de passende beoordeling dat is opgenomen in artikel 2.8 van de Wnb is gelijk aan dat van artikel 19g van de Nbw 1998, zodat de beoordeling inhoudelijk gelijk blijft.

Voorschriften over parkeerplaatsen en over de duur van het zandtransport

33. In het besluit van 26 juni 2018 zijn onder meer de volgende voorschriften verbonden aan de Nbw-vergunning:

“3. Het aantal parkeerplaatsen voor dagrecreatie (ook geschikt voor campers) bedraagt maximaal 35 parkeerplaatsen.

4. Het zandtransport over de Voordelta duurt niet langer dan in totaal maximaal 18 weken.”

33.1 Gelet op deze voorschriften is met dit besluit tegemoetgekomen aan de beroepsgronden van NM en NVSD dat in de Nbw-vergunning ten onrechte het aantal parkeerplaatsen voor dagrecreatie niet was beperkt tot 35, zoals was onderzocht in de passende beoordeling, en dat het zandtransport ten onrechte niet was beperkt tot 18 weken, zoals in de passende beoordeling was onderzocht.

Deze beroepsgronden behoeven daarom geen bespreking meer.

Gevolgen van de aanleg van Brouwerseiland voor de Voordelta

34. NM en NVSD stellen dat de zandaanvoer die nodig is voor de eilanden die in en rond de Middelpaathaven worden opgespoten de natuurlijke kenmerken van de Voordelta zal aantasten. Het zand is afkomstig van een winlocatie op de Noordzee en wordt per schip gedurende maximaal 18 weken door de Voordelta vervoerd naar een zogenaamd koppelpunt. Daar wordt het zand overgepompt van het schip naar de zinkerleiding, die naar het projectgebied voert.

NM en NVSD stellen dat de Middelpaalt in de Voordelta als rust- en zooggebied voor met name de populatie van gewone zeehonden van zo grote betekenis is dat de mogelijkheid om meerdere malen per dag langs dit gebied te varen gedurende een periode van 18 weken en op de relatief kleine afstand van 400 meter, een te grote belasting voor de populatie vormt. Hierdoor komen de instandhoudingsdoelen voor deze soort in gevaar. NM en NVSD stellen daarnaast dat de relatief nabije ligging van het koppelpunt naar de zinkerleiding tot een onaanvaardbare verstoring van zeehonden zal leiden, omdat het overpompen van zand veel geluid veroorzaakt en de zandschepen in de nabijheid van dit koppelpunt moeten manoeuvreren.

NM heeft het volgende onderzoek ingebracht over de gevolgen van de vaarbewegingen voor de natuurlijke kenmerken in de Voordelta:

“Contra-expertise Aanvulling” van 7 augustus 2018, opgesteld door Buro Bakker in opdracht van Zmf (hierna: de Contra-expertise Aanvulling).

Daarnaast heeft NM in de ingediende processtukken, rapporten en nadere stukken en ter zitting veelvuldig verwezen naar bestaande literatuur en wetenschappelijke onderzoeken over zeehondensoorten, zowel in het algemeen als specifiek binnen de Voordelta.

34.1. Verweerder stelt dat de onderzoeken uitwijzen dat vaartuigen die gedurende een beperkte periode langsvaren op een afstand van 400 meter langs de Middelpaalt weliswaar enige verstoring van zeehonden veroorzaken, maar dat deze verstoring zo gering is en gedurende een zo beperkte periode dat hierdoor de instandhoudingsdoelen van de gewone en grijze zeehond niet in gevaar komen. Het overpompen van zand maakt daarnaast niet veel geluid en vindt plaats op ongeveer een kilometer afstand van de Middelpaalt.

Verweerder heeft met name de volgende onderzoeken en gegevens ten grondslag gelegd aan deze conclusie:

a. “Schouwen-Duiveland Brouwerseiland Passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998” van 17 april 2016,

opgesteld door Rho adviseurs voor leefruimte in opdracht van Brouwerseiland B.V. (hierna: de passende beoordeling);

b. “Schouwen-Duiveland Brouwerseiland Aanvulling op de Passende Beoordeling Brouwerseiland t.a.v. zandtransport onder water” van 14 juni 2016, opgesteld door Rho adviseurs voor leefruimte in opdracht van Brouwerseiland B.V. (hierna: de passende beoordeling – aanvulling). Onder meer in reactie op de ingediende beroepen heeft verweerder een aanvullend rapport ingediend dat ingaat op de stellingen van NM en NVSD over de gevolgen van de vaarroute:

c. “Review Passende Beoordeling Brouwerseiland” van 8 mei 2018, opgesteld door Tauw in opdracht van Brouwerseiland B.V. (hierna: de review).

Verweerder heeft in de ingediende processtukken, rapporten en nadere stukken veelvuldig verwezen naar bestaande literatuur en wetenschappelijke onderzoeken over zeehonden, zowel in het algemeen als specifiek binnen de Voordelta.

35. In de passende beoordeling zijn de gevolgen van drie mogelijke routes door het Natura 2000-gebied Voordelta beoordeeld:

– Optie 1: uitvoeringsperiode mei tot en met oktober (aanvoer in de zomer via het winterrustgebied), gebruikmakend van een korte persleiding over het strand.

– Optie 2: uitvoeringsperiode november tot en met maart (aanvoer in de winter buiten het winterrustgebied met een langer leidingtracé). De aanlanding zal dan buiten het ‘Brouwerhavensche Gat’ gerealiseerd worden.

– Optie 3: uitvoeringsperiode mei tot en met oktober (aanvoer in de zomer via het winterrustgebied). Daarbij wordt zes keer per dag langs de Middelpaalt gevaren. Vanaf een koppelpunt wordt het zand verder door een zinkerleiding naar het projectgebied getransporteerd.

35.1. In het hiervoor onder 32 genoemde besluit van 30 oktober 2018 zijn de mogelijkheden voor opties 1 en 2 vervallen. Dit betekent dat voor het vervoer van zand naar de locatie van Brouwerseiland uitsluitend nog gebruik kan worden gemaakt van de route die in optie 3 is genoemd. Om deze reden zal de Afdeling de beroepsgronden over de gevolgen van de routes die zijn genoemd onder opties 1 en 2 niet behandelen.

Ter zitting is gebleken dat NM en NVSD zich kunnen verenigen met het standpunt van verweerder dat de roodkeelduiker bij het gebruikmaken van optie 3 niet significant zal worden verstoord. De beroepsgronden over de roodkeelduiker behoeven dus evenmin bespreking. Dit betekent dat alleen de beroepsgronden over de verstoring van de gewone en grijze zeehond op met name de Middelpaalt en van de zwarte zee-eend bespreking behoeven.

35.2. Op onderstaande afbeelding is de aanvoeroute (optie 3) van zand door het Natura 2000-gebied Voordelta weergegeven zoals deze op grond van de Nbw-vergunning mag worden gebruikt.

35.3. De Afdeling overweegt dat bij de beoordeling van deze beroepsgrond van belang is dat het Natura 2000-gebied Voordelta is aangewezen voor de gewone zeehond en dat uit de ingebrachte rapporten en overige gegevens blijkt dat zandtransporten op een afstand van 400 meter van rustende en zogende zeehonden op de Middelpaalt – een belangrijke vaste lig- en rustplaats voor zeehonden – een versturende werking hebben. Dit is ook niet in geschil, zij het dat verweerder de mate van verstoring anders waardeert dan NM en NVSD.

Uit de gegevens die verweerder heeft overgelegd, leidt de Afdeling af dat in beginsel niet is uitgesloten dat het aanhouden van een afstand van 400 meter kan leiden tot een aantasting van de populatie. Relevant is hierbij dat NVSD erop heeft gewezen dat het college in andere besluiten over activiteiten in de Voordelta met mogelijke gevolgen voor zeehonden ruimere verstoringsafstanden dan 400 meter aanhoudt. In het Natura 2000-beheerplan Voordelta staat bijvoorbeeld dat voor zandtransporten eerst buiten een afstand van 1.200 meter van rustende zeehonden geen Wnb-vergunning hoeft te worden aangevraagd. Ook heeft NVSD gewezen op de in opdracht van het college door Imares in 2015 uitgebrachte studie “Zeehonden in het Deltagebied; populatieontwikkeling en geperfluoreerde verbindingen”, rapport C178/14, waarin is geconstateerd dat op dit moment de aantallen zeehonden in de Voordelta en het hele deltagebied zich rond de doelstelling bevinden, maar dat de populatie afhankelijk is van migratie en zichzelf niet in stand kan houden. Dat geldt voor zowel de gewone zeehond als de grijze zeehond. Dit betekent onder meer dat de zeehondenpopulatie in de Voordelta met name kwetsbaar is in de zoogperiode na de geboorte.

Verweerder heeft gewezen op factoren die volgens hem ervoor zorgen dat de verstoring in dit geval niet zal leiden tot een aantasting van de populatie van zeehonden. Ten eerste varen de zandschepen in een gelijkmatig tempo langs de Middelpaalt door een reeds bestaande en gebruikte vaargeul. Het handelt daarbij volgens de vergunning om maximaal zes scheepvaartbewegingen per etmaal, wat een beperkte toename is ten opzichte van het bestaande gebruik. Daarnaast is het gebruik van de route beperkt tot 18 weken, zodat de verstoring van tijdelijke aard is. Ook stelt verweerder dat voor de verstoring die plaats kan vinden door het overpompen van zand

ter plaatse van het koppelpunt en het manoeuvreren van schepen rond dit punt van belang is dat de afstand tussen het koppelpunt en de Middelpaalt ongeveer 1 kilometer bedraagt. Verder heeft verweerder toegelicht dat dit overpompen niet met veel geluid gepaard gaat.

Naar het oordeel van de Afdeling verzekeren deze factoren echter niet dat de voormelde verstoring van rustende zeehonden door de vaarbewegingen de natuurlijke kenmerken van de Voordelta niet zullen aantasten. Gelet op de omstandigheid dat het door deze verstoring in beginsel niet is uitgesloten dat de populatie kan worden aangetast, ligt het op de weg van verweerder om volledige en precieze gegevens over te leggen die maken dat wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat deze gevolgen in de gegeven omstandigheden zijn uitgesloten. Deze gegevens zijn echter niet overgelegd met betrekking tot de door verweerder genoemde factoren.

Dit betekent dat de Nbw-vergunning in strijd met artikel 19g, eerste lid, van de Nbw 1998 is verleend en ook in strijd is met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb.

36. NM en NVSD stellen dat de vaarroute voor de zandaanvoer tot een onaanvaardbare verstoring van de zwarte zee-eend zal leiden. Zij erkennen dat de belangrijkste populaties in de wintermaanden aanwezig zijn, maar stellen dat deze soort in het voorjaar tot en met mei nog in relatief grote aantallen aanwezig kan zijn.

36.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de aanvoeroute op minimaal 500 meter langs (veelal kleinere) concentraties zwarte zee-eenden gaat. Als er al sprake zal zijn van een tijdelijke verstoring, dan is deze niet significant, omdat er vele uitwijkmogelijkheden zijn voor deze soort. De onder 34.1 genoemde onderzoeken en gegevens zijn ook aan dit standpunt ten grondslag gelegd.

36.2. De Afdeling overweegt hierover als volgt. Ten aanzien van de zwarte zee-eenden is op zichzelf niet uitgesloten dat het aanhouden van een afstand van 500 meter versturend kan werken.

In de passende beoordeling is geconcludeerd dat deze verstoring om een aantal redenen niet zal leiden tot een aantasting van de populatie van zwarte zee-eenden in de Voordelta. Ten eerste varen de zandschepen in een gelijkmatig tempo door een reeds bestaande en gebruikte vaargeul en staat de vergunning maximaal zes scheepvaartbewegingen per etmaal toe. Daarnaast is het gebruik van de vaargeul beperkt tot 18 weken buiten het seizoen waarin de belangrijkste populaties aanwezig zijn, zodat de tijdelijke verstoring relatief beperkt is. Daarnaast geldt voor de zwarte zee-eenden dat er meerdere uitwijklocaties zijn

in de Voordelta, zodat de gevolgen van een eventuele verstoring niet aanmerkelijk zijn.

Uit het door NM en NVSD aangevoerde blijkt naar het oordeel van de Afdeling niet dat de conclusie van de passende beoordeling op dit punt onjuist is.

Gevolgen van de aanleg van Brouwerseiland voor de Grevelingen en van het gebruik van Brouwerseiland voor de Grevelingen en de Voordelta

37. NM en NVSD stellen dat de aanleg en het gebruik van Brouwerseiland de natuurlijke kenmerken van de beide Natura 2000-gebieden zal aantasten. Dit onderbouwen zij met een aantal argumenten. Zij hebben het argument dat de actuele aanwezigheid van habitattypen niet was onderzocht ter zitting ingetrokken.

Instandhoudingsdoelen van niet-broedvogels

38. Ten eerste stellen NM en NVSD dat zowel de aanleg als het gebruik van Brouwerseiland een aantal versturende en verslechterende invloeden heeft op vogelsoorten die al onder druk staan in de Grevelingen en met name in het vogtelgebied GR511 rondom het plangebied. Dit gebied is met name, maar niet uitsluitend, van belang voor de niet-broedvogels fuut, dodaars, aalscholver en meerkoet. Voor de fuut, maar ook de geoorde fuut, aalscholver en de kleine zilverreiger geldt dat in de passende beoordeling staat dat de aantallen van deze soorten een negatieve trend vertonen en tot onder hun instandhoudingsdoel zijn gedaald. Ook wijzen zij op het ontwerpbeheerplan Deltawateren 2015-2021 waarin de Grevelingen als kwetsbaar gebied voor vogels is aangeduid. Er is volgens NM en NVSD onvoldoende rekening gehouden met de problemen die Brouwerseiland veroorzaakt voor de draagkracht van het gebied voor deze vogelsoorten.

Op vier punten onderschat de passende beoordeling volgens NM en NVSD de gevolgen van de aanleg en het gebruik van Brouwerseiland voor deze soorten. Ten eerste zal het storten van zand bij de aanleg van de eilanden in het plangebied veel slib van de bodem van de huidige Middelpaathaven opwerpen en doen afstromen in de Grevelingen. Hierdoor ontstaat vervuiling en vertroebeling waardoor onder meer de foerageermogelijkheden van vogels onder water worden belemmerd.

Ten tweede zijn de gevolgen van geluidhinder tijdens de aanleg van Brouwerseiland en tijdens het (recreatieve) gebruik hiervan onvoldoende onderzocht en onderschat.

Ten derde en ten vierde zijn de verstoring door recreatievaart en de gevolgen van areaalverlies in de Grevelingen onderschat.

Vertroebeling (eerste punt)

39. NM en NVSD stellen dat de aanleg van Brouwerseiland – met name het opspuiten van de eilanden – slib van de bodem van de huidige Middelpaathaven zal opwerpen. Dit slib kan in de Grevelingen terecht komen, met name doordat het proceswater dat bij de aanvoer van het zand wordt gebruikt moet worden geloosd op de Grevelingen. Hierdoor zal vertroebeling in de Grevelingen ontstaan, waardoor jagende vogelsoorten minder goed kunnen foerageren. Dit brengt de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied in gevaar.

40. NM en NVSD hebben in dit verband ten eerste beroepsgronden ingebracht over de relatie tussen de metingen van de grenswaarde van 25 milligram per liter (mg/l) zwevende stof en het doorzicht, en de manier waarop in de voorschriften van de vergunning is geregeld dat bij een dreigende vertroebeling van de Grevelingen onaanvaardbare gevolgen worden voorkomen.

40.1. Ter zitting is vast komen te staan dat er geen verschil van inzicht meer bestaat over het verband tussen de (grens)waarde van 25 mg/l zwevende stof en het doorzicht van 1,5 meter. Niet in geschil is dan ook dat indien verzekerd is dat de vertroebeling onder de grenswaarde van 25 mg/l boven de natuurlijke concentratie blijft, de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast.

41. NM en NVSD stellen ten tweede dat voorschrift 7 in de vergunning slechts vereist dat eenmaal per dag de vertroebeling wordt gemeten, zodat niet is uitgesloten dat al bijna 24 uur sprake is van ernstige vertroebeling voordat dit wordt ontdekt en maatregelen kunnen worden genomen. Daarnaast stelt Zmf dat de bedoelde voorschriften, waaronder ook de eis dat de werkwijze wordt gehanteerd die staat beschreven in het Memo “Management van concentratie sediment in het water”, ten onrechte alleen bescherming bieden tijdens de aanlegfase van de eilanden, maar niet in de periode nadien.

41.1. Met het besluit van 26 juni 2018 dat hierboven onder 32 is genoemd, zijn de voorschriften 7 en 8 bij de Nbw-vergunning ingetrokken en vervangen door twee andere voorschriften.

De vervangende voorschriften luiden:

“1. In de aanlegfase wordt tijdens de graaf- en baggerwerkzaamheden, het storten van bagger en het opspuiten met zand/slib continu de troebelheid van het uitstromende water aan de buitenzijde, op 300 meter afstand van de uitstroombopening in het Natura 2000-gebied Grevelingen gemeten.

2. Iedere dag voor 9.00 uur worden de resultaten van de continu metingen van de troebelheid, zoals beschreven in voorschrift 1,

van de dag ervoor, aan de groene handhavers van de RUD- Zeeland toegestuurd. U doet dit via het emailadres handhaving.groen@rud-zeeland.nl.”

Verder zijn aan de Nbw-vergunning, zoals deze op 6 december 2016 was verleend, de volgende relevante voorschriften verbonden:

“5. In de aanlegfase wordt verplicht gewerkt volgens het Memo “Management van concentratie sediment in het water” (memo van Raimond van Broekhoven, d.d. 5 april 2016).

6. Om vertroebeling van de waterkolom buiten de werkhaven tijdens de aanlegwerkzaamheden (opspuiten en baggeren) zo veel mogelijk te voorkomen, wordt de werkhaven voorafgaand en tijdens deze werkzaamheden, afgedamd.”

41.2. De Afdeling is van oordeel dat met de vervangende voorschriften tegemoet gekomen is aan de beroepsgrond dat de dagelijkse meting onvoldoende waarborgen bevat om te voorkomen dat ernstige vertroebeling tijdig wordt ontdekt zodat conform het Memo “Management van concentratie sediment in het water” (hierna: het Memo Management van concentratie) kan worden ingegrepen door de uitvoerder.

Voor zover NM stelt dat de bedoelde voorschriften ten onrechte alleen bescherming bieden tijdens de aanleg van de eilanden, overweegt de Afdeling dat voorschrift 5 zich niet beperkt tot de aanleg of het opspuiten van de eilanden, maar ziet op de aanleg van de Brouwerseiland als geheel. Het betoog faalt.

42. NM en NVSD stellen ten derde dat in de beoordeling van de gevolgen van het opspuiten van de eilanden ten onrechte ervan is uitgegaan dat de kans op vertroebeling zeer gering is bij de te hanteren werkwijze. Bij het storten van zand op de bodem van de Middelpaathaven kan, in tegenstelling tot wat de initiatiefnemer stelt, niet worden voorkomen dat het slib op de bodem in grote hoeveelheden los komt en uitstroomt in de Grevelingen.

In dit verband stellen zij dat de meetpunten voor vertroebeling en de handelingen die vervolgens kunnen worden uitgevoerd om (verdere) vertroebeling uit te sluiten niet volstaan om te voorkomen dat de natuurlijke kenmerken van de Grevelingen aangetast worden. De meetpunten liggen op een afstand van 300 meter van de mogelijke uitstroompunten, zodat binnen die afstand vertroebeling niet wordt voorkomen. Verder stellen zij dat de verspreiding van eventuele vertroebeling slechts bij een van de twee meetpunten is gemodelleerd, zodat de maximaal mogelijke gevolgen onvoldoende zijn onderzocht. Tot slot werkt het principe van de hand aan de kraan alleen totdat de dam rondom de

Middelpaathaven is afgebroken, maar niet in de fase dat de buitenste eilanden worden geprofileerd en andere aanlegwerkzaamheden zullen worden uitgevoerd.

Ter ondersteuning van het betoog verwijst NM naar de rapporten:

a. *Contra-expertise Brouwerseiland; Passende Beoordeling en MER onderdeel natuur* van 18 juli 2018, opgesteld door Buro Bakker in opdracht van Zmf; en

b. de hiervoor onder 34 vermelde *Contra-expertise Aanvulling*.

42.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de voorgenomen methode om Brouwerseiland aan te leggen voorkomt dat er zodanige vertroebeling in de Grevelingen optreedt dat hierdoor de natuurlijke kenmerken worden aangetast. Naar mogelijke vertroebeling is onderzoek gedaan en gebleken is dat vertroebeling wordt voorkomen indien de werkwijze wordt gehanteerd die staat beschreven in het Memo Management van concentratie. In de voorschriften van de vergunning is geborgd dat deze werkwijze wordt gehanteerd.

Verder is onderzoek gedaan naar de gevolgen van vertroebeling en gebleken is dat enige overschrijding van de grenswaarde van 25 mg/l boven de natuurlijke concentratie tot een afstand van 500 meter rondom het projectgebied gedurende de aanlegfase geen nadelige effecten zal hebben op de soorten waarvoor de Grevelingen als Natura 2000-gebied is aangewezen. Dit blijkt uit het Memo “Vastlegging en onderbouwing grenswaarde vertroebeling”, van 25 november 2016, opgesteld door Boskalis. Verweerder stelt dat de hiervoor onder 34.1 vermelde review deze conclusie bevestigt.

Zekerheidshalve is ten behoeve van het project uitgegaan van een kortere afstand dan 500 meter. De meetpunten zijn op 300 meter afstand van de uitstroompunten gelegd. Aangezien de berekeningen laten zien dat de maximale te verwachten vertroebeling zich over een kortere afstand dan 300 meter voordoet, kan het effect als verwaarloosbaar en dus niet-significant worden beschouwd.

Volgens verweerder bestond geen aanleiding om ook een gedetailleerde modellering te maken van het tweede meetpunt, omdat het eerste meetpunt een worst-case situatie representeert: het eerste punt ligt dichterbij de geul met stroming en is niet afgeschermd door de bestaande strekdam bij de passantenhaven, zoals bij het tweede meetpunt het geval is.

Ten slotte stelt verweerder dat vertroebeling ook uitgesloten wordt voor de fase na verwijdering van de dam en tijdens de profilering van de buitenste eilanden. In die fase is de monitoring nog steeds in werking. De uitvoering van de

werkzaamheden in deze fase geschiedt bovendien via droog grondverzet, waardoor er geen uitstroom van proceswater plaatsvindt die vertroebelende stoffen mee kan nemen.

42.2. Over de beroepsgrond dat het opspuiten van de eilanden maakt dat slib los komt van de bodem in de Middelpaathaven en met het proceswater in de Grevelingen sterke vertroebeling teweeg zal brengen, overweegt de Afdeling als volgt. In het Memo Management van concentratie is beschreven welke werkwijze wordt gehanteerd om te voorkomen dat fijne deeltjes uit het slib op de bodem van de Middelpaathaven en uit het zand de Grevelingen in zal stromen. Hierin is een methode beschreven waarmee lagen zand worden aangebracht op een wijze die voorkomt dat fijne deeltjes loskomen van de bodem. Daarnaast wordt ruimte gereserveerd binnen de Middelpaathaven om fijne deeltjes te laten bezinken voordat het proceswater door het overlaatpunt in het zuidelijke deel van het werkgebied de Grevelingen instroomt. Zoals hierboven onder 41.1 staat, is in de vergunning voorgescreven om in de aanlegfase continu de vertroebeling van het uitstromende water op 300 meter afstand van de uitstroomopening in de Grevelingen te meten. Op het moment dat de uitstroom van fijne deeltjes op het meetpunt een verhoging van de sedimentconcentratie teweeg brengt van meer dan de hiervoor genoemde 25 mg/l, beschrijft het Memo Management van concentratie welke handelingen worden uitgevoerd om te voorkomen dat deze verhoging zich verder verspreidt. Op grond van voorschrift 5 bij de Nbw-vergunning wordt in de aanlegfase verplicht gewerkt volgens deze werkwijze.

In het hiervoor genoemde Memo Vastlegging en onderbouwing grenswaarde vertroebeling zijn onderzoeken opgenomen over de manier waarop het sediment in het proceswater dat uit de overlaat zal uitstromen tijdens de aanlegwerkzaamheden kan zorgen voor vertroebeling in de Grevelingen en over de gevolgen die dit kan hebben op de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied: "Resultaten baggerpluim modellering Brouwershaven" van 21 november 2016, opgesteld door Deltares en "Invloed zwevend stof op voorkomen van Vogels, Vissen en Benthos in de Grevelingen. Bepaling drempelwaardes in verband met de aanleg Brouwerseiland" van 23 november 2016, opgesteld door Tauw. De conclusies uit deze rapporten zijn dat met de beschreven werkwijze het gebied waar de maximale verhoging van de sedimentconcentratie 25 mg/l is, zal reiken tot op ongeveer tweehonderd meter van de overlaat. Verder is geconcludeerd dat met het hanteren van deze maximale tijdelijke vertroebe-

ling de instandhoudingsdoelstellingen van de Grevelingen niet in gevaar komen.

Uit hetgeen NM en NVSD aanvoeren, blijkt naar het oordeel van de Afdeling niet dat deze conclusies onjuist zijn. Weliswaar hebben zij gesteld dat de methode om zand aan te brengen op de bodem van de Middelpaathaven niet kan voorkomen dat grotere hoeveelheden fijne deeltjes los zullen komen dan waarmee rekening is gehouden, maar zij hebben dit niet onderbouwd. Daarnaast hebben zij de conclusie over de gevolgen van de maximale vertroebeling die dit teweeg kan brengen niet weerlegd.

Over het argument dat onvoldoende zorgvuldig onderzoek is gedaan naar (de verspreiding van) mogelijke vertroebeling bij het tweede uitlaatpunt, omdat deze niet apart is gemodelleerd, overweegt de Afdeling als volgt. Het college heeft ter zitting toegelicht waarom de verspreiding bij het tweede uitlaatpunt beperkter zal zijn dan bij het eerste uitlaatpunt en waarom het slib bij dit punt eerder zal neerdalen dan bij het eerste uitstroompunt: de vaargeul met stroming is verder weg gelegen en de stroming wordt beperkt door de strekdam rondom de passantenhaven. NM en NVSD hebben niet onderbouwd waarom de verspreiding bij dit tweede uitlaatpunt ongunstiger zou verlopen dan bij het eerste uitlaatpunt. Daarom ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het ontbreken van een separate modellering bij het tweede uitlaatpunt betekent dat onvoldoende onderzoek is verricht naar de verspreiding van zwevende deeltjes bij het tweede uitstroompunt.

42.3. Over de beroepsgrond dat in de passende beoordeling onvoldoende is onderkend dat de afwerking van de eilanden aan de buitenzijde zal gebeuren nadat de dam rond de bestaande Middelpaathaven is verwijderd, zodat troebel water naar alle zijden weg kan stromen, overweegt de Afdeling als volgt.

Weliswaar is het juist dat in die fase de eventuele vertroebeling niet langer beperkt zal zijn tot de twee genoemde uitstroomopeningen, maar tijdens de afwerking van de eilanden dient nog steeds te worden gewerkt volgens het Memo Management van concentratie. Hierin staat beschreven dat bij de profilering van de eilanden eerst oeverbeschoeiingen worden aangelegd en dat in deze fase geen proceswater meer wordt gebruikt. Het college kon zich daarom in redelijkheid op het standpunt stellen dat in deze fase van een noemenswaardige verspreiding van sediment geen sprake zal zijn. Daarnaast is gedurende deze fase van de aanleg nog steeds de hiervoor genoemde monitoring uit de Memo management vertroebeling voorgescreven, zodat bij een eventuele verspreiding van sediment nog steeds

kan worden ingegrepen om een teveel aan vertroebeling te voorkomen.

42.4. Uit het door NM en NVSD aangevoerde blijkt naar het oordeel van de Afdeling niet dat de conclusie van de passende beoordeling ten aanzien van de vertroebeling onjuist is.

De betogen slagen niet.

Geluid, recreatievaart en areaalverandering (punten 2, 3 en 4)

43. Vaststaat dat het geluid, de recreatievaart en het areaalverlies die het gevolg zijn van de aanleg en het gebruik van Brouwerseiland een verslechterende en/of versturende invloed kunnen hebben op vogelsoorten waarvoor de Grevelingen is aangewezen. Het verschil van inzicht tussen partijen gaat over de waardering die aan deze invloed moet worden toegekend. Verweerder stelt zich op het standpunt dat deze invloed zo beperkt is of zich op zo grote afstand van de belangrijkste concentraties van de onder 38 genoemde soorten bevindt, dat de instandhoudingsdoelen van deze soorten niet in gevaar komen. NM en NVSD weerspreken deze conclusie en stellen dat niet met de vereiste wetenschappelijke zekerheid is vastgesteld dat Brouwerseiland de natuurlijke kenmerken van de Grevelingen niet zal aantasten, mede gelet op de omstandigheid dat op dit moment de staat van instandhouding van een aantal relevante soorten niet wordt bereikt.

44. Voor de beoordeling van de argumenten over de niet-broedvogelsoorten is van belang dat op het moment van vergunningverlening de instandhoudingsdoelstellingen voor de fuut, de aalscholver en de kleine zilverreiger niet werden bereikt in de Grevelingen. Dit is een aanwijzing dat het gebied minder draagkracht heeft dan in de doelstelling die staat genoemd in het besluit tot aanwijzing van het gebied als Natura 2000-gebied.

In de uitspraak van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:735 heeft de Afdeling geoordeeld dat een gebied niettemin kan voldoen aan de doelstellingen voor de draagkracht indien minder aantallen aanwezig zijn dan de aantallen die in de instandhoudingsdoelen worden genoemd. De instandhoudingsdoelen bevatten immers een opdracht tot het behoud van de omvang en de kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een bepaalde populatie. Dat deze populatie op zeker moment feitelijk niet gehaald wordt, hoeft op zichzelf niet te betekenen dat de draagkracht van het gebied niet voldoende is voor die populatie.

Daarbij heeft de Afdeling er echter op gewezen dat de vaststelling van de draagkracht van het gebied bij het aanwijzingsbesluit is gebaseerd op het daadwerkelijke aantal vogels dat gedurende een reeks van jaren gemiddeld aanwezig was.

Derhalve ligt het op de weg van verweerder om zich bij lagere aantallen ervan te verzekeren dat het gebied voldoende draagkracht behoudt voor de in de doelstellingen genoemde aantallen, ondanks de gevolgen van de projecten voor de omvang en kwaliteit van het leefgebied.

Hierna zal de Afdeling onder 45 tot en met 48 beoordelen of verweerder zich onder deze omstandigheden ervan heeft verzekerd dat het gebied voldoende draagkracht behoudt.

Geluid

45. NM en NVSD stellen dat het geluid van zware machines bij de aanleg van Brouwerseiland vogels in het plangebied en in de omgeving van het plangebied zal verstoren en verjagen. Ook zonder heiwerkzaamheden zullen de verstoringen omvangrijk en ingrijpend zijn.

Verder is onvoldoende rekening gehouden met de omstandigheid dat de verstoring door geluid in de aanleg- en gebruiksfase gepaard gaat met visuele verstoring die de geluidverstoring kan versterken. Ook is het niet zeker dat (foeragerende) vogels in de Middelpaathaven — welke haven buiten het Natura 2000-gebied ligt, maar de draagkracht van de Grevelingen ondersteunt — na de aanleg van Brouwerseiland zullen terugkeren. De vergelijking met andere havens waarbij vogelsoorten terugkeerden na werkzaamheden, gaat volgens hen mank, omdat dat havens betreft in een reeds druk stedelijk gebied, terwijl in dit geval een rustig natuurgebied wordt omgezet in een bebouwd recreatiegebied.

45.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de tijdelijke geluidverstoring als gevolg van de aanlegwerkzaamheden en de verstoring in de gebruiksfase dusdanig beperkt zijn, dat hierdoor geen significante aantasting zal plaatsvinden van de vogelsoorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. In de eerste plaats bevinden zich in de omgeving van het projectgebied weinig vogelsoorten waarvoor het Natura 2000-gebied Grevelingen is aangewezen en is de betekenis van de Middelpaathaven voor de aangewezen vogelsoorten in het Natura 2000-gebied gering.

Ten tweede zal de constante geluidproductie bij de aanleg vanuit het plangebied deels wegvalLEN tegen het permanente geluid van het wegverkeer op de Brouwersdam en valt een significante verstoring door piekgeluiden tijdens de aanleg evenmin te verwachten. In de hiervoor onder 34.1 vermelde review is zekerheidshalve een aanvullende modellering van de maximaal te verwachten geluidniveau's voor piekgeluiden uitgevoerd. Hieruit volgt dat in het slechtste geval op 100 meter afstand van werkzaamheden piekgeluiden tot 70 dB(A) of hoger kunnen optreden — deze grens wordt aangenomen als verstorings-

grens voor piekgeluiden. Aangezien op de rand van het werkgebied slechts incidenteel werkzaamheden zullen plaatsvinden zal deze contour slechts zelden tot in het Natura 2000-gebied reiken, aldus verweerder.

Ten derde wijst verweerder in verband met het geluid tijdens de gebruiksfase op de conclusie in de passende beoordeling dat dit geluid deels eveneens zal wegvallen tegen het geluid van het wegverkeer op de Brouwersdam. In de review is daarnaast gewezen op beperkingen die zijn opgenomen in het bestemmingsplan en de Nbw-vergunning. De geluidbelasting voor evenementen is in de planregels beperkt tot 47 dB(A) op de grens van de bestemming voor recreatie en de bestemming voor water. Volgens verweerder is het geluidniveau van de andere geluidbronnen in de exploitatiefase lager dan dat tijdens evenementen. De grens van 47 dB(A) is in de passende beoordeling beschouwd als maatgevend voor de verstoring van vogels in open landschappen.

45.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder aannemelijk gemaakt dat de tijdelijke verstoring van vogelsoorten die kan optreden tijdens de aanlegfase relatief beperkt zal zijn en dat het handelt om een gebied van beperkte omvang waar thans relatief weinig vogelsoorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen aanwezig zijn of foerageren. Er zal tijdelijk enige verstoring kunnen plaatsvinden, maar het door NM en NVSD gestelde geeft geen aanleiding om ervan uit te gaan dat de gevolgen van de geluidbelasting bij de aanleg groter zullen zijn dan waarvan verweerder is uitgegaan.

Weliswaar hebben NM en NVSD gewezen op de Contra-expertise Aanvulling, waarin staat dat de drempelwaarde van 70 dB(A) is gebaseerd op slechts één onderzoek waarvan de vergelijkbaarheid met de onderhavige situatie niet vaststaat, maar hieruit volgt niet dat de mate van verstoring door piekgeluiden aanmerkelijk anders zal zijn dan waarvan reeds in de passende beoordeling is uitgegaan. Ook kan de verwijzing in de Contra-expertise Aanvulling naar onderzoek over bouwgeluiden in de oostelijke Waddenzee niet aan deze conclusie afdoen, omdat in dat onderzoek gekeken was naar constante geluiden en niet naar incidentele geluiden.

Voor zover NM en NVSD hebben aangevoerd dat ten onrechte een vergelijking met andere havens is gemaakt om conclusies te trekken over de terugkeer van watervogels, overweegt de Afdeling dat de conclusie in de passende beoordeling niet is gebaseerd op de mogelijkheid van terugkeer, maar dat hier is uitgegaan van de slechtst mogelijke situatie dat dit gebied geheel verloren gaat als foerageergebied voor aangewezen vogelsoorten.

45.3. In het door NM en NVSD aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder niet kon uitgaan van het uitgangspunt dat een (constante) verstoring van 47 dB(A) maatgevend is voor de verstoring van vogels in open landschappen. Verder is in artikel 3, lid 3.3.3, aanhef en onder f, sub 5, van de planregels bepaald dat het geluid van een evenement inclusief achtergrondgeluid ter plaatse van de gezamenlijke grens van de bestemming Recreatie – Verblifsrecreatie en de bestemming Water – Deltawater maximaal 47 dB(A) bedraagt.

NM en NVSD stellen echter terecht dat voor het overige de onderbouwing van de conclusie dat geluid tijdens het gebruik niet verstorend zal werken alleen verwijst naar berekeningen van het wegverkeer, waartegen het normale geluidniveau zou wegvallen, maar niet naar berekeningen van het geluid bij het (overige) gebruik van Brouwerseiland. Voor dit overige geluid is geen regeling opgenomen die voorkomt dat het geluidniveau aan de rand van het water niet hoger zal zijn dan 47 dB(A). Ook is niet gebleken dat het te verwachten geluidniveau wegvalt tegen het reeds bestaande geluid van het wegverkeer.

Hoewel niet uitgesloten is dat het geluid vanuit het plangebied slechts een beperkte invloed zal hebben op de genoemde vogelsoorten, is dit niet in kaart gebracht. Dit betekent dat verweerder zich onder de in 43 en 44 genoemde omstandigheden niet ervan heeft verzekerd dat het gebied voldoende draagkracht behoudt.

Recreatievaart

46. Over de gevolgen van de toename van recreatievaart die wordt verwacht, stellen NM en NVSD dat deze gevolgen om twee redenen zijn onderschat. Ten eerste heeft verweerder ten onrechte aangenomen dat bij een toename van 350 ligplaatsen het aantal vaarbewegingen met slechts maximaal 57 per dag zal toenemen. Zo is bijvoorbeeld de conclusie dat de totale vaarrecreatie afneemt, gebaseerd op gegevens uit enkele niet representatieve dagen in twee jaren. Ten tweede is volgens hen geen specifieke beoordeling gemaakt van de invloed van recreatievaart voor visetende vogels in de Grevelingen.

46.1. In de passende beoordeling is onderzocht wat de toename van vaarbewegingen van recreatievaartuigen op de Grevelingen zal zijn als gevolg van de ligplaatsen die mogen worden gerealiseerd op Brouwerseiland. Hierbij is gebruik gemaakt van het hiervoor onder 27.1 vermelde Waterrecreatierapport. In dit rapport is aan de hand van historische gegevens en tellingen vastgesteld wat het feitelijke uitvaarpercentage van jachthavens in en rond de Grevelingen is. Aan de hand van dit percentage is berekend dat in het

maximale alternatief 57 extra recreatievaartuigen per dag zullen uitvaren op de drukste dagen. Bij het aantal van 350 ligplaatsen die het plan en de vergunning toestaan zullen 36 extra recreatievaartuigen uitvaren.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het onderzoek waarop deze aantallen zijn gebaseerd leemten of gebreken vertoont, dan wel dat uit moet worden gegaan van een meest ongunstige situatie waarin alle 350 ligplaatsen zich dagelijks zullen vertalen in evenzoveel vaarbewegingen, zoals NM en NVSD stellen. Hierbij betreft zij dat het aangevoerde geen reden geeft om te veronderstellen dat de tellingen in het Waterrecreatiereport niet representatief zijn voor het feitelijk aantal te verwachten vaarten, mede omdat voor het vaststellen van de uitvaarpercentages is uitgegaan van de meest ongunstige situatie die is waargenomen.

Om te bepalen wat de invloed is van deze toename van bewegingen van recreatievaartuigen op de visetende vogels in de Grevelingen is bezien waar deze bewegingen plaatsvinden ten opzichte van de belangrijkste concentraties van deze soorten en in welke seizoenen dit gebeurt. Dit is in het Waterrecreatiereport inzichtelijk gemaakt aan de hand van luchtfoto's en verspreidingskaarten. Daarnaast is in de passende beoordeling beschreven dat veranderingen in de intensiteit van recreatievaart geen direct verband houden met de veranderingen in aantallen van deze vogelsoorten in de Grevelingen. In de review is hieraan toegevoegd dat het areaal verstoord leefgebied niet toeneemt ten opzichte van de huidige situatie, omdat de vaarroutes niet wijzigen en ook in de huidige situatie al sprake is van een bepaalde mate van verstoring door vaarrecreatie.

De Afdeling volgt het betoog van NM en NVSD niet dat de conclusie in de passende beoordeling dat uit deze gegevens volgt dat de toename van vaarrecreatie een gering verstoringseffect zal hebben op de Natura 2000-doelsoorten, onvoldoende is onderbouwd.

Niettemin heeft verweerder niet in kaart gebracht of en in hoeverre deze gevolgen onder de in 43 en 44 genoemde omstandigheden maken dat verzekerd is dat het gebied voldoende draagkracht behoudt.

Arealverandering

47. Over de gevolgen van de areaalverandering van het Natura 2000-gebied Grevelingen als gevolg van de realisering van Brouwerseiland overweegt de Afdeling als volgt. In het besluit staat dat ongeveer 2,3 hectare van het project Brouwerseiland in het Natura 2000-gebied Grevelingen ligt en dat het permanente verlies van open water en dus ook aan foerageer- en

rustgebied binnen en buiten het Natura 2000-gebied ongeveer 11,3 hectare bedraagt. Verder staat in de passende beoordeling dat maximaal 1,35 hectare van het open water in Natura 2000-gebied dat verloren gaat actueel geschikt foerageergebied is. Tot slot verandert ook een deel van het open water van kwaliteit. Dit komt doordat het profiel van de bodem verandert, onder meer door het verwijderen en na zandaanvullingen weer terugplaatsen van stortstenen die dienen ter bescherming van de eilanden. Volgens verweerder is deze areaalverandering zowel in absolute als relatieve zin zeer beperkt. Daarnaast wordt verwacht dat het terug te plaatsen stortsteen snel zal worden gekoloniseerd, waarmee de natuurwaarden snel herstellen.

47.1. De Afdeling stelt vast dat verweerder niet anders dan door te wijzen op de beperkte mate waarin foerageergebied in water verloren gaat, heeft onderbouwd dat de areaalverandering geen invloed zal hebben op de instandhoudingsdoelen van de visetende vogelsoorten waarvoor de Grevelingen als Natura 2000-gebied is aangewezen. Ook is in de passende beoordeling niet in kaart gebracht wat de gevolgen zijn van de kwaliteitsverandering van het areaal dat onder water ligt. Hiermee is niet voldaan aan de eis dat de gevolgen van een activiteit precies en volledig in kaart moeten worden gebracht.

Dit betekent dat verweerder zich onder de in 43 en 44 genoemde omstandigheden niet ervan heeft verzekerd dat het gebied voldoende draagkracht behoudt.

Conclusie over de instandhoudingsdoelen van niet-broedvogels

48. Gelet op de omstandigheid dat de doelen voor de fuut, de aalscholver en de kleine zilverreiger op het relevante tijdstip niet werden gehaald, dient verweerder niet alleen de gevolgen van het project precies en volledig in kaart te brengen, maar zich er ook van te verzekeren dat het gebied voldoende draagkracht behoudt voor de in de doelstellingen genoemde aantallen, ondanks de gevolgen — ook als deze gering zijn — van de projecten voor de omvang en kwaliteit van het leefgebied, zoals hierboven onder 44 is overwogen.

Uit het voorgaande concludeert de Afdeling dat het project Brouwerseiland op drie punten verstorende en verslechterende invloeden zal kunnen hebben op de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Grevelingen. Bij de verstoring door het geluid tijdens de aanlegfase en door de recreatievaart heeft verweerder uit de passende beoordeling weliswaar in redelijkheid de conclusie kunnen trekken dat de invloed op de fuut, de aalscholver en de kleine zilverreiger relatief beperkt is, zoals hiervoor is overwogen onder

45.2 en 46.1, maar niet is komen vast te staan dat verzekerd is dat het gebied voldoende draagkracht behoudt voor het kunnen halen van de instandhoudingsdoelstellingen van deze soorten. Daarnaast zijn de gevolgen van het geluid tijdens de gebruiksfase en de areaalverandering als gevolg van de realisatie van Brouwerseiland ten onrechte niet precies en volledig in kaart gebracht voor zowel de fuut, de aalscholver en de kleine zilverreiger, als de meerkoet en de geoorde fuut, zoals hiervoor onder 45.3 en 47.1 is overwogen.

Daarom kon verweerder niet uitsluiten dat Brouwerseiland de natuurlijke kenmerken van het gebied zal aantasten, voor zover dit deze vogelsoorten betreft.

Dit betekent dat de Nbw-vergunning in strijd met artikel 19g, eerste lid, van de Nbw 1998 is verleend en ook in strijd is met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb.

Instandhoudingsdoelen van zeehonden

49. NM en NVSD stellen dat in de passende beoordeling ten onrechte geen rekening is gehouden met rust- of ligplaatsen van zeehonden in de Grevelingen die in de nabijheid van het voorziene Brouwerseiland aanwezig zijn en minder bruikbaar worden door de toename van verstoring. Ook zullen de zeehonden belemmerd worden in hun foerageermogelijkheden door de hierboven genoemde vertroebeling van het water.

Daarnaast stellen NM en NVSD dat in de passende beoordeling ten onrechte geen aandacht is besteed aan versturende effecten vanuit het plangebied op zeehonden in de Voordelta, aan de andere zijde van de Brouwersdam. Volgens NM en NVSD zijn deze gevolgen eveneens ten onrechte niet beoordeeld.

49.1. In de passende beoordeling is geconcludeerd dat de aanleg van Brouwerseiland geen negatieve gevolgen zal hebben voor de gewone en grijze zeehond in de Grevelingen. Zeehonden die zich in het water bevinden voelen zich betrekkelijk veilig voor mensen of vaartuigen tot op korte afstand, in tegenstelling tot bijvoorbeeld zeehonden op een rust- of ligplaats op een drooggevallen plaat. Aangezien zich volgens verweerder in de nabijheid van het plangebied geen (vaste) rust- of ligplaatsen van zeehonden bevinden, hoeft niet te worden gevreesd voor verstoring van rustende zeehonden.

49.2. Over de bezwaren die NM en NVSD naar voren hebben gebracht over de gevolgen die kunnen optreden door een te grote mate van vertroebeling, namelijk een verhoging van de sedimentconcentratie van meer dan 25 mg/l, verwijst de Afdeling naar de overwegingen onder 41 t/m 42.4. Het betoog faalt.

49.3. De Afdeling overweegt dat bij de beoordeling van de gevolgen voor de gewone en grijze zeehond van belang is dat de Grevelingen ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan en de verlening van de Nbw-vergunning niet was aangewezen voor deze zeehondensoorten. Omdat andere Natura 2000-gebieden in het deltagebied, waaronder de Voordelta, wel voor deze soorten zijn aangewezen, waarbij voor de gewone zeehond een instandhoudingsdoel op deltaniveau is vastgesteld, kan verstoring van de populatie van deze soorten in de Grevelingen niettemin relevant zijn voor deze doelen. In de passende beoordeling is daarom terecht rekening gehouden met deze invloed, reden waarom de gevolgen voor zeehonden in de Grevelingen zijn betrokken in de passende beoordeling.

49.4. Over de gevolgen in de gebruiksfase voor zeehonden in de Voordelta is in de passende beoordeling en de overige genoemde stukken geconcludeerd dat deze uitgesloten kunnen worden, vanwege de afstand tot dit gebied en doordat de massa van de Brouwersdam tussen het plangebied ligt. Hiermee zijn de gevolgen beoordeeld, in tegenstelling tot wat NM en NVSD stellen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat deze beoordeling in dit opzicht niet de vereiste zekerheid biedt.

49.5. Evenmin hebben NM en NVSD de conclusie uit de passende beoordeling weerlegd dat de activiteiten in de aanlegfase en de gebruiksfase slechts een gering versturend effect hebben op zeehonden in het water. Ten eerste volstaat hiervoor de enkele stelling van NVSD niet dat de gegevens die in de passende beoordeling zijn gebruikt niet voldoen aan de eisen die hieraan gesteld moeten worden. Ten tweede is in tegenstelling tot hetgeen NM stelt rekening gehouden met de gevolgen van onderwatergeluid.

49.6. NM en NVSD stellen echter terecht dat uit de rapportage voor Rijkswaterstaat "Watervogels en zeezoogdieren in de Zoute Delta 2014/2015" (p. 34–43) van juni 2016, opgesteld door Delta Project Management, blijkt dat zich rust- of ligplaatsen van de gewone zeehond bevinden in de nabijheid van de locatie waar Brouwerseiland is voorzien. De in dit rapport beschreven bevindingen worden bevestigd door rapporten die nadien zijn verschenen. Daarom kon verweerder niet uitsluiten dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied zal aantasten, voor zover dit gebaseerd is op het standpunt dat zich geen rust- of ligplaatsen van zeehonden bevinden in de nabijheid van het voorziene Brouwerseiland.

Dit betekent dat de Nbw-vergunning in strijd met artikel 19g, eerste lid, van de Nbw 1998 is

verleend en ook in strijd is met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb.

Stikstofdepositie

50. NM en NVSD stellen dat het gebruik van Brouwerseiland een toename van stikstofdepositie op hiervoor gevoelige habitats zal veroorzaken in Natura 2000-gebieden in de nabijheid. In de passende beoordeling is ervan uitgegaan dat dit de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten, omdat gebruik gemaakt kan worden van het Programma aanpak stikstof (hierna: het PAS). Het PAS kan volgens hen echter niet gebruikt worden, omdat die in strijd is met de Habitatrichtlijn.

50.1. Voor Brouwerseiland is met behulp van AERIUS Calculator berekend dat hierdoor enige extra stikstofdepositie zal optreden op enkele stikstofgevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden Kop van Schouwen en Duinen Goeree & Kwade Hoek. Berekend is dat deze depositie beneden de grenswaarde blijft die in het PAS is opgenomen, zodat geconcludeerd is dat hierdoor de natuurlijke kenmerken van de deze Natura 2000-gebieden niet worden aangetast.

50.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, vragen gesteld aan het Hof over de rol die het PAS kan spelen in een passende beoordeling. Deze vragen heeft het Hof bij arrest van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 beantwoord. De procedure bij de Afdeling waarin de vragen zijn gesteld, is hervat teneinde een oordeel te geven over de gevolgen van deze antwoorden voor het PAS. Vooruitlopend op het oordeel in de betreffende procedure acht de Afdeling het niet opportuun om in deze zaak hierover een oordeel te geven.

Omdat een aantal gebreken in het bestemmingsplan en de Nbw-vergunning is geconstateerd, bestaat geen aanleiding om de zaak in verband hiermee aan te houden. Verweerder dient in verband met een eventueel te nemen nieuw besluit rekening te houden met de uitkomst van de procedure over het PAS.

Omdat een eventueel nieuw besluit andere gevolgen kan hebben voor de stikstofdepositie op hiervoor gevoelige habitats, zal de Afdeling de beroepsgronden over de juistheid van de berekening van emissie en depositie van stikstof hier niet bespreken.

50.3. Over het standpunt dat Brouwerseiland B.V. heeft ingenomen dat het PAS niet nodig is om te kunnen verzekeren dat Brouwerseiland geen nadelige gevolgen zal hebben voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in de omgeving, omdat het project op een andere wijze passend kan worden beoordeeld, overweegt de Afdeling als volgt. In de passende beoordeling is

gebruik gemaakt van het PAS om tot de conclusie te komen dat het college zich verzekerd acht dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast door stikstofdepositie afkomstig van Brouwerseiland. Dat Brouwerseiland B.V. zich op het standpunt stelt dat het college zich ook langs een andere weg van deze conclusie verzekerd zou kunnen achten, maakt dit niet anders. Daarom zal de Afdeling dit argument van Brouwerseiland B.V. niet bespreken.

Cumulatie

51. Omdat een aantal gebreken in het bestemmingsplan en de Nbw-vergunning is geconstateerd, dient verweerder in verband met een eventueel te nemen nieuw besluit rekening te houden met een andere situatie in verband met cumulatieve gevolgen dan ten tijde van het verlenen van de Nbw-vergunning. Daarom acht de Afdeling het niet opportuun om in deze zaak een oordeel te geven over de beroepsgrond dat in de passende beoordeling cumulatieve gevolgen ten onrechte buiten beschouwing zijn gebleven.

Slotconclusie Nbw-vergunning en passende beoordeling van het plan

52. Gelet op wat hiervoor is overwogen onder 48 en 49.6 is de Nbw-vergunning, zoals deze is gewijzigd door de besluiten van 28 juni 2018 en 30 oktober 2018 in strijd met artikel 19g, van de Nbw 1998 verleend. Ook is deze vergunning in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb.

De beroepen van NM en NVSD zijn gegrond. De Nbw-vergunning dient geheel te worden vernietigd.

Gelet op de gebreken die in de passende beoordeling zijn geconstateerd, is het bestemmingsplan dat is vastgesteld op 29 juni 2017 ook vastgesteld in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb (zie ook onder 28 hierboven).

Beroep tegen de watervergunning

53. De watervergunning is krachtens artikel 6.5, aanhef en onder c, van de Waterwet, gelezen in samenhang met artikel 6.21 van de Waterwet en de artikelen 6.12 en 6.14 van het Waterbesluit, verleend voor, kort samengevat, het mogelijk maken van Brouwerseiland.

Algemene en inleidende beroepsgronden

54. Zmf stelt dat de watervergunning niet verleend mocht worden voordat de besluitvorming over een extra doorlaat in de Brouwersdam was afgerond. Het project dat met de watervergunning wordt vergund, beperkt de opties voor besluitvorming over de voorgenomen doorlaat. Hiermee is geen rekening gehouden.

Daarnaast zorgen enkele voorgenomen ontwikkelingen die samenhangen met de watervergunning — de herinrichting van de Springersdiephaven en de aanleg van een nieuw surfgebied — dat de invloeden van het project op het Natura 2000-gebied Grevelingen groter zijn dan waarmee rekening is gehouden bij de verlening van de Nbw-vergunning. Dit betekent dat deze vergunning niet meer actueel is en opnieuw verleend moet worden.

54.1. De Afdeling volgt het betoog van Zmf niet. De initiatiefnemer heeft bij de minister van Infrastructuur en Waterstaat een aanvraag gedaan voor een vergunning op grond van de Waterwet en het Waterbesluit. De minister dient deze aanvraag te beoordelen en hierover een besluit te nemen. Dit is gebeurd. Dat andere, eventueel toekomstige, besluiten invloed kunnen hebben op (de uitvoering van) het project waar deze aanvraag op ziet of dat dit project invloed kan hebben op die besluiten, kan niet afdoen aan de uit hoofdstuk 4 van de Awb voortvloeiende plicht om te besluiten op deze aanvraag. Voor zover de uitvoering van de werkzaamheden die met de watervergunning samenhangen, gevolgen hebben voor de activiteiten die mogen worden uitgevoerd op grond van de Nbw-vergunning, kunnen die gevolgen aan de orde komen bij de beoordeling van de Nbw-vergunning.

55. Zmf stelt dat de Grevelingen ten aanzien van de waterveiligheidsnormering ten onrechte als een buitenwater wordt beschouwd. Hierdoor wordt de gemeente Schouwen-Duiveland onevenredig belast voor haar veiligheidstaken. Dit zal onveilige situaties in het buitendijkse gebied tot gevolg hebben.

55.1. Ongeacht of Zmf kan worden gevolgd in haar standpunt dat de Grevelingen ten onrechte als een buitenwater wordt beschouwd, valt dit niet binnen de reikwijdte van het besluit tot verlening van de watervergunning, omdat de vraag of de Grevelingen een buitenwater is niet behoort tot het toetsingskader van de watervergunning, noch uit de verlening van deze vergunning voortvloeit. De Afdeling zal dit onderwerp verder buiten bespreking laten.

Het betoog slaagt niet.

56. Zmf stelt dat de besluitvorming over de watervergunning mede gericht was op andere doelen dan alleen het mogelijk maken van Brouwerseiland. Dit maakt volgens haar de besluitvorming voorgenomen zodat met name de financiële risico's van het project zijn onderschat.

56.1. De watervergunning is verleend op aanvraag. De mogelijkheid dat met het verlenen van de vergunning en het mogelijk maken van Brouwerseiland tegelijk andere beleidsdoelen worden gediend of dat de financiële risico's van

het project zouden zijn onderschat, zoals Zmf stelt, maar niet onderbouwt, maakt de minister van Infrastructuur en Waterstaat nog niet voorgenomen.

Het betoog slaagt niet.

Vertroebeling

57. Zmf stelt dat uitvoering geven aan de watervergunning ervoor zal zorgen dat tijdens de aanlegfase — met name het opspuiten van de eilanden — slib van de bodem van de huidige Middelpaathaven zal worden opgeworpen die in de Grevelingen terecht kan komen. Hierdoor zal de Grevelingen vertroebelen waardoor de ecologische kwaliteit van de Grevelingen zal verslechteren. Weliswaar is met de voorschriften bij de watervergunning beoogd om vertroebeling in de Grevelingen te voorkomen, maar deze voorschriften vormen onvoldoende waarborg hiervoor. Onder meer stelt Zmf dat voorschrift 11.3 bij de vergunning, op grond waarvan in de aanlegfase dagelijks de vertroebeling moet worden gemeten, niet kan voorkomen dat ten tijde van de meting een overschrijding van de grenswaarde al bijna een dag lang kan hebben plaatsgevonden, met als gevolg dat de ecologische kwaliteit van het watersysteem van de Grevelingen wordt aangetast.

57.1. Aan de watervergunning zijn voorschriften verbonden, waaronder voorschrift 11.3:

“In de aanlegfase wordt tijdens de graaf- en baggerwerkzaamheden, het storten van bagger en het opspuiten met zand/slib, de troebelheid van het uitstromende water aan de buitenzijde op 300 meter van de uitstroombopening in de dam, iedere dag gemeten en genoteerd op een lijst.”

57.2. De beroepsgronden van Zmf over de vertroebeling zijn gelijk aan de beroepsgronden die NM en NVSD over vertroebeling hebben aangevoerd tegen de Nbw-vergunning. Onder 39 t/m 42.4 hierboven, heeft de Afdeling deze beroepsgronden behandeld. Weliswaar is de toets die moet worden uitgevoerd op grond van de Nbw 1998 en de Wnb een andere dan de toets op grond van de Waterwet, maar de laatste is wel gebaseerd op dezelfde gegevens over de mate waarin het risico bestaat op een langdurige onaanvaardbare overschrijding van de (grens)waarde van 25 mg/l onopgeloste bestanddelen.

Ook ten aanzien van de watervergunning ziet de Afdeling dus geen aanleiding voor het oordeel dat de gevolgen van vertroebeling onvoldoende zijn onderzocht. Er is dus ook geen aanleiding voor het oordeel dat de vergunning in dit opzicht niet kon worden verleend.

Voor zover Zmf stelt dat de dagelijkse meting van vertroebeling onvoldoende garantie vormt voor de bescherming van de ecologische kwali-

teit van de Grevelingen, overweegt de Afdeling dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat bij de verlening van de watervergunning, anders dan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het college bij de Nbw-vergunning, geen aanleiding heeft gezien dit voorschrift aan te passen. Zmf heeft niet onderbouwd waarom de eisen die de Waterwet stelt aan de verlening van de watervergunning ertoe leiden dat meer dan eenmaal per dag de vertroebeling moet worden gemonitord.

Het betoog slaagt niet.

Waterveiligheid en klimaatverandering

58. Zmf stelt dat bij de beoordeling van de gevolgen van Brouwerseiland voor de waterveiligheid 200 jaar vooruit is gekeken. Dit is echter onverantwoord lang, gelet op het huidige tempo van klimaatverandering. Mede daarom zou de vergunning een geldigheidsduur van 5 jaar moeten hebben. Daarnaast vreest Zmf voor de veiligheid rond de Grevelingen, omdat de verantwoordelijkheid voor dit kustonderdeel onder te veel verschillende eigenaren verdeeld zal worden.

58.1. In het rapport "Toetsing Inpassing Duurzame Jachthaven van de Toekomst Binnen de waterkeringszone Brouwersdam" van Baars-CIPRO uit september 2012 is een beoordeling gemaakt van de invloeden van de "Duurzame Jachthaven", zoals de voorloper van Brouwerseiland werd genoemd, op de veiligheid. Hierbij is als uitgangspunt genomen dat er ruimte blijft bestaan om 200 jaar zeespiegelstijging op te vangen. Getoetst is op de volgende onderwerpen: hoogte, instabiliteit ten gevolgen van piping en heave, macrostabiliteit buitenwaarts en binnenwaarts, microstabiliteit, instabiliteit van de bekleding, instabiliteit van het voorland en invloed van niet waterkerende objecten. Geconcludeerd is dat er voldoende ruimte blijft voor een "klassieke" landwaartse verzanding die nodig is om 200 jaar zeespiegelstijging op te vangen.

58.2. Zmf heeft geen omstandigheden en feiten genoemd op grond waarvan de Afdeling tot het oordeel dient te komen dat deze beoordeling leemten of gebreken bevat. Het standpunt dat de vooruitblik van 200 jaar een schijnveiligheid oplevert, omdat de ervaring leert dat regelmatig de veiligheidsnormering naar boven wordt bijgesteld en uit latere rapportages is gebleken dat de zeespiegel harder stijgt dat voorheen was voorzien, doet hier niet aan af. Het verlenen van de vergunning dient immers te geschieden op basis van de kennis en de normen ten tijde van het nemen van het besluit. Niet gebleken is dat op dat moment geen gebruik is gemaakt van de beste wetenschappelijke kennis ter zake of dat de mogelijkheden voor (verdere) dijkverzanding in de toekomst zijn overschat.

Het enkele feit dat percelen aan verschillende eigenaren zullen worden verkocht doet evenmin afbreuk aan de getrokken conclusies. Deze omstandigheid doet zich op meerdere plaatsen langs de kust voor en niet is onderbouwd waarom dat op deze locatie tot bijzondere problemen voor de veiligheid zou leiden.

Evenmin bestaat er reden om aan de watervergunning een beperkte geldigheidsduur te verbinden. Dit is reeds het geval, omdat de vergunning bedoeld is voor bouwwerken met een zekere bestendigheid. De minister van Infrastructuur en Waterstaat hoefde dan ook niet af te wijken van het uitgangspunt dat vergunningen voor onbepaalde tijd worden verleend.

Het betoog slaagt niet.

Beleidslijn kust

59. Zmf stelt dat de vergunning in strijd is met de Beleidslijn kust, op grond waarvan een ontwikkeling als deze in het onbebouwd gebied in beginsel niet wordt toegestaan. Ten onrechte is de ontwikkeling aangemerkt als zaak van groot openbaar belang op grond waarvan de ontwikkeling wel is toegestaan. Niet afdoende is gemotiveerd dat de beoogde ontwikkeling uniek is en een aanmerkelijke bijdrage zal leveren aan de werkgelegenheid.

59.1. De minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt zich op het standpunt dat voldaan is aan de vereisten van het zogenoemde 'nee, tenzij beleid' in de Beleidslijn kust uit 2007, omdat Brouwerseiland kan worden aangemerkt als een zaak van groot openbaar belang. De minister verwijst onder meer naar wetgevingsoverleg waarin het project Brouwerseiland al is genoemd als bijzonder project (*Kamerstukken II* 2011/12, 32821, 13).

59.2. Op grond van de Beleidslijn kust (vastgesteld in september 2007) wordt in het kustfundamenteel in onbebouwd gebied geen nieuwe permanente bebouwing toegestaan, tenzij aan één van vijf voorwaarden wordt voldaan. In dit geval is toepassing gegeven aan de voorwaarde dat sprake is van een zaak van groot openbaar belang die niet valt onder een andere categorie (voorwaarde "e" in de beleidslijn).

59.3. In het bestreden besluit is gemotiveerd dat Brouwerseiland een zaak van groot openbaar belang is, omdat hiermee een groot economisch belang voor de regio is gemoeid, er geen alternatieve locatie voorhanden is met voldoende ruimte en geschikt vaarwater en het project innovatief is en uniek, waarbij het project past binnen het ruimtelijke beleid van diverse overheden. Ook is de waterveiligheid door de komst van het project niet in het geding.

59.4. De Afdeling overweegt dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat ruimte heeft om te beoordelen in hoeverre in dit geval sprake is van een project van groot openbaar belang. Zoals hiervoor onder 10.2 is overwogen, kan in redelijkheid het project aangemerkt worden als innovatief en is het economische belang van het project voldoende onderbouwd. Hetgeen Zmf heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor een andersluidend oordeel op deze onderdelen. Verder wijst de Afdeling op de overwegingen onder 58.2 hierboven, waarin is ingegaan op de veiligheidsaspecten van het project.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op grond van de genoemde argumenten in redelijkheid het project van groot openbaar belang kunnen achten, zodat het 'nee, tenzij beleid' in de Beleidslijn kust niet in de weg stond aan de verlening van de watervergunning.

Het betoog slaagt niet.

Slotconclusie watervergunning

60. Gelet op het voorgaande is het beroep van Zmf tegen de watervergunning ongegrond.

Verwijzing naar zienswijzen in de beroepschriften

61. In een aantal beroepschriften is in het algemeen verwezen naar de inhoud van de zienswijze over het daarin bestreden besluit. In de beroepschriften zijn steeds ook inhoudelijke beroepsgronden aangevoerd die in deze uitspraak zijn besproken.

Voor zover in de zienswijzen onderwerpen staan die niet in de uitspraak zijn behandeld, omdat in het beroepschrift hierover geen inhoudelijk betoog staat, overweegt de Afdeling als volgt. In de overwegingen van de bestreden besluiten is ingegaan op de zienswijzen. Ten aanzien van deze onderwerpen hebben appellanten in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijzen in het bestreden besluit onjuist zou zijn. Om die reden bestaat geen aanleiding om hierover een oordeel te geven.

Formele aspecten

Ontvankelijkheid van appellant 2

62. Appellant 2 heeft beroep ingesteld tegen de gecoördineerd vastgestelde besluiten tot verlening van de Nbw-vergunning en de ontgrondingenvergunning "droge deel". Op grond van artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, kan uitsluitend een belanghebbende, als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb beroep instellen bij de Afdeling.

Appellant 2 woont in Scharendijke op een afstand van ongeveer 1.300 meter van het voorziene Brouwerseiland. Vanuit zijn woning heeft hij geen zicht op het gebied. Mede gelet op de aard en omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen die de vergunningen mogelijk maken, is deze afstand te groot om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang te kunnen aannemen.

Appellant 2 heeft naar voren gebracht dat hij desondanks belanghebbende is, omdat hij persoonlijk als natuurliefhebber en als recreant wordt getroffen door de besluiten: hij verblijft dagelijks in en rond de Grevelingen. De Afdeling begrijpt dat appellant 2 zeer betrokken is bij zijn leefomgeving, maar deze omstandigheden geven geen reden voor het oordeel dat appellant 2 ondanks de afstand van ongeveer 1.300 meter en het ontbreken van zicht in juridische zin belanghebbende is. Met zijn betrokkenheid onderscheidt appellant 2 zich immers niet van anderen die in dezelfde omgeving recreëren en verblijven. Een louter gevoel van betrokkenheid bij een besluit, hoe sterk dat gevoel ook is, is niet voldoende om een objectief belang aan te nemen.

De conclusie is dus dat appellant 2 geen belanghebbende is bij de bestreden besluiten. Het beroep is niet-ontvankelijk.

Ontvankelijkheid van de Actiegroep

63. De Afdeling dient te beoordelen of ook de Actiegroep kan worden ontvangen in haar beroep tegen het bestemmingsplan. Op grond van artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6, eerste lid, van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb kan dit alleen als de Actiegroep belanghebbende is bij dit plan.

63.1. De Actiegroep is geen natuurlijke persoon en ook geen rechtspersoon als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. De raad stelt zich daarom op het standpunt dat de Actiegroep geen belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraken van 22 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG1144 en van 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439) is de hoedanigheid van belanghebbende niet voorbehouden aan natuurlijke personen en rechtspersonen, maar kunnen ook andere entiteiten belanghebbende zijn. Gelet op de woorden 'degene wiens', opgenomen in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, wordt aan deze andere entiteiten de eis gesteld dat zij herkenbaar zijn in het rechtsverkeer.

Uit de stukken die de Actiegroep heeft ingezonden en het verhandelde ter zitting volgt dat de Actiegroep een samenwerkingsverband is van personen die eenzelfde doel nastreven. De Actiegroep presenteert zich naar buiten als een eenheid, met

name via haar facebookpagina en door middel van collectieve acties. De beslissingen van de Actiegroep worden genomen door een kerngroep van vijf leden die fungeert als bestuur. De Actiegroep is verder gevormd rondom de facebookpagina met acht kernleden. Voor het overige kunnen leden van de facebookgroep kennisnemen van de informatie op de facebookpagina. Verder heeft de Actiegroep verscheidene activiteiten georganiseerd, waaronder een demonstratie voor het behoud van de surflocatie en de verkoop van promotiemateriaal om de kosten van de groep te dekken. Ook heeft de Actiegroep deelgenomen aan inspraak en overleg over Brouwerseiland; hierbij is de Actiegroep door het bevoegd gezag uitgenodigd om deel te nemen aan inspraak en overleg over Brouwerseiland. Onder deze omstandigheden is de Actiegroep naar het oordeel van de Afdeling als entiteit herkenbaar in het rechtsverkeer.

Nu niet in geschil is dat de doelstellingen van Actiegroep het behoud van de surfspot die door het plan wordt beïnvloed, omvatten, is zij belanghebbende bij het plan en de omgevingsvergunning.

64. Op grond van artikel 6:13 van de Awb moet de belanghebbende bovendien een zienswijze hebben ingediend over het ontwerpplan, dan wel dit verschoonbaar niet hebben gedaan.

64.1. Verweerder heeft gesteld dat de surfers die de Actiegroep ook ter zitting hebben vertegenwoordigd weliswaar een zienswijze hebben ingediend over het plan, maar dat deze zienswijze niet namens de Actiegroep is ingediend.

64.2. De Afdeling volgt dit betoog niet. Uit de zienswijze van 1 januari 2017 blijkt dat de indieners spreken namens de surfersgroep "Save Our Surfspot/Brouwerseiland NEE" waarvan zij als bestuur fungeren. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat deze zienswijze niet namens de Actiegroep is ingediend.

65. Het beroep van de Actiegroep is ontvankelijk.

Procedurale aspecten

Coördinatie van besluiten

66. NM en NVSD stellen dat de gecoördineerde besluitvorming van alle besluiten procedurele gebreken vertoont, omdat enerzijds besluiten gecoördineerd zijn voorbereid, maar anderzijds niet alle besluiten tegelijk zijn genomen en/of bekend zijn gemaakt.

66.1. De Afdeling overweegt dat de wet zich niet verzet tegen de gevolgde handelwijze. De Wro, noch een andere regeling vereist dat gecoördineerd voorbereide besluiten allemaal tegelijk worden vastgesteld. Over de gelijktijdigheid bepaalt artikel 8.3, eerste lid, van de Wro enkel dat gelijktijdig bekendgemaakte besluiten die geco-

ördineerd zijn voorbereid voor de mogelijkheid van beroep als één besluit worden aangemerkt. In het kader van de coördinatieregeling hoeven de gecoördineerd voorbereide besluiten niet gelijktijdig ter inzage worden gelegd (vergelijk ook de uitspraken van de Afdeling van 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1747 en 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215).

Procedure van de ontheffing van het Barro en het gebruikmaken hiervan

67. NM betoogt dat voor de ontheffing van het Barro van 20 maart 2017 en het gebruik dat de raad hiervan heeft gemaakt bij de vaststelling van het plan een onjuiste procedure is gevolgd, omdat enerzijds de besluitvorming voor het project gecoördineerd heeft plaatsgevonden, maar anderzijds het voornemen om gebruik te maken van de ontheffing losgekoppeld is van het ter inzage leggen van het ontwerpbestemmingsplan en van de met de besluitvorming samenhangende watervergunning. Hierdoor is een integrale beoordeling van de ontheffing niet mogelijk.

67.1. De Afdeling overweegt dat een voornemen om gebruik te maken van een ontheffing van het Barro geen besluit is als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb waartegen (afzonderlijk) beroep kan worden ingesteld. Wel worden op grond van artikel 8.3, vierde lid, van de Wro voor de mogelijkheid van beroep en de behandeling van en de uitspraak op een beroep de ontheffing, bedoeld in artikel 4.1a of 4.3a, van de Wro en het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan ten behoeve waarvan die ontheffing is verleend, als één besluit, vastgesteld door de gemeenteraad, aangemerkt. Zoals hiervoor onder 66.1 is overwogen, vereist de Wro, noch een andere regeling, dat gecoördineerd voorbereide besluiten tegelijk ter inzage worden gelegd. In zoverre faalt het betoog.

67.2. Het ontwerpbestemmingsplan heeft van 28 november 2016 tot en met 9 januari 2017 ter inzage gelegen. Op 20 maart 2017 is de ontheffing van het Barro verleend, dat is na de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan. Uit de Wro noch enige andere wettelijke bepaling volgt dat de raad gehouden was de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan uit te stellen totdat de ontheffing was verleend. Wel is van belang dat een ieder in de gelegenheid wordt gesteld om een zienswijze kenbaar te maken over het voornemen van de raad om gebruik te maken van de Barro-ontheffing (zie de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4020). Het voornemen van de raad om gebruik te maken van de ontheffing heeft ter inzage gelegen van 27 maart 2017 tot en met 8 mei 2017. Hiermee is voldaan aan de (procedurale) eisen die gesteld worden aan de vaststelling van een bestemmings-

plan waarbij gebruik wordt gemaakt van een ont-heffing van het Barro. Het betoog faalt.

Nadere stukken

68. NVSD stelt dat zowel de raad en het college als Brouwerseiland B.V. nadat de zaak is heropend na het besluit van het college van 30 oktober 2018 en het arrest dat het Hof op 7 november 2018 heeft gewezen, stukken hebben ingediend na de termijn die de Afdeling hiervoor had gegeven.

68.1. De Afdeling overweegt dat NVSD hier weliswaar gelijk in heeft, maar dat de door haar bedoelde stukken zijn binnengekomen voordat de Afdeling de zaak heeft gesloten, zodat in zoverre geen rechtsregel noopt tot het buiten beschouwing laten van deze stukken.

Voor zover NVSD met haar betoog een beroep doet op de goede procesorde, overweegt de Afdeling als volgt. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich verzet tegen het indienen van nadere stukken, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom het desbetreffende stuk pas in een laat stadium is ingediend en de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

De Afdeling heeft NVSD in de gelegenheid gesteld om op de door haar bedoelde stukken te reageren. De stukken zijn niet van een dusdanige omvang of complexiteit dat NVSD hierop niet adequaat kon reageren. Nog los van de reden voor de termijnoverschrijding, ziet de Afdeling geen aanleiding om de stukken van de raad, het college en Brouwerseiland B.V. wegens strijd met een goede procesorde buiten beschouwing te laten.

Relativiteit

69. Verweerders hebben over een aantal beroepsgronden gesteld dat de partijen die die beroepsgronden hebben aangevoerd in dat opzicht de relativiteit moet worden tegengeworpen. Dit heeft volgens hen tot gevolg dat de betrokken beroepsgrond, ongeacht of deze slaagt, op grond van artikel 8:69a van de Awb niet tot vernietiging van het daarmee bestreden besluit kan leiden.

69.1. De Afdeling overweegt dat alle beroepsgronden waarover dit is aangevoerd niet slagen. De Afdeling heeft zich dan ook niet uitgesproken over de vraag of artikel 8:69a van de Awb van toepassing is.

Ten aanzien van de beroepsgronden die slagen is niet gebleken dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van de betrokken besluiten.

Voorlopige voorzieningen

70. Omdat Brouwerseiland B.V. heeft toegezegd dat zij niet zal beginnen met werkzaamhe-

den ten behoeve van de aanleg van Brouwerseiland voordat de Afdeling uitspraak heeft gedaan in de bodemzaak hebben NM, NVSD, Brouwersdam B.V. en de Actiegroep hun verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen ingetrokken.

Slotconclusie en definitieve geschilbeslechting

71. Gelet op hetgeen is overwogen onder 28, 29 en 52 zal de Afdeling het plan, de omgevingsvergunning en de Nbw-vergunning vernietigen.

Het beroep van Zmf tegen de watervergunning is ongegrond.

72. Omdat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het college en de raad nog onderzoeken moeten uitvoeren over de mogelijkheden om Brouwerseiland te kunnen bestemmen en vergunnen en onduidelijk is of en in hoeverre hiervoor mogelijkheden bestaan en bovendien thans nog niet vaststaat of en zo ja op welke wijze het PAS gebruikt kan worden voor de passende beoordeling van Brouwerseiland, ziet de Afdeling geen mogelijkheden om met deze uitspraak een definitief oordeel te geven of Brouwerseiland er in de toekomst kan komen.

73. Wat betekent de uitspraak voor Brouwerseiland? Omdat de Afdeling het plan, de omgevingsvergunning en de Nbw-vergunning vernietigt, mag Brouwerseiland nu niet worden aangelegd. Aanvullende onderzoeken zijn nodig om eventuele nieuwe besluiten te onderbouwen.

74. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad 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.

Proceskostenveroordeling

75. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het college, de raad en het college van B&W dienen ten aanzien van Zmf, voor zover deze mede-indiener was van de beroepen van NM, op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld, waaronder vallen de kosten voor deskundigenadvies en het meebrengen van een deskundige van Buro Bakker (€ 5898,75 plus € 285,68). Voor zover Zmf heeft verzocht om een vergoeding van de kosten die Twynstra Gudde aan Zmf in rekening heeft gebracht, overweegt de Afdeling dat deze kosten betrekking hadden op de beroepsgronden over artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en over de ontheffing van het Barro. Deze beroepsgronden falen, zodat deze kosten niet in aanmerking komen voor vergoeding. De reden dat voor de be-

roepen van NM uitsluitend Zmf voor een vergoeding in aanmerking komt, is dat Zmf dit zo heeft verzocht.

De raad en het college van B&W dienen ten aanzien van Brouwersdam B.V. op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Van voor vergoeding in aanmerking komende kosten van NVSD en de Actiegroep is niet gebleken.

Ten aanzien van appellant 2 en Zmf, voor zover Zmf beroep heeft ingesteld tegen de watervergunning, bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Bestlissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van appellant 2 niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en andere tegen het besluit van 20 maart 2017, waarbij aan de raad ontheffing is verleend op grond van artikel 4.3a van de Wro in samenhang met artikel 3.2 van het Barro, ongegrond;

III. verklaart

– de beroepen van Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en andere en van Natuur- en Vogelwacht Schouwen-Duiveland tegen het bestemmingsplan, de omgevingsvergunning en de Nbw-vergunning met de wijzigingsbesluiten hiervan gegrond;

– de beroepen van Zeil- en Surfcentrum Brouwersdam B.V. en Actiegroep Save Our Surfspot/Brouwerseiland NEE tegen het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland van 29 juni 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Brouwerseiland";

V. vernietigt het besluit van 31 juli 2017 van het college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland tot verlening van een omgevingsvergunning aan Brouwerseiland B.V. voor de activiteit bouwen voor de realisatie van Brouwerseiland;

VI. vernietigt het besluit van de staatssecretaris van Economische zaken (thans: de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en het college van gedeputeerde staten van Zeeland van 6 december 2016 tot verlening aan Brouwerseiland B.V. van een vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 voor de realisering van Brouwerseiland, alsmede de wijzigingen hiervan bij de besluiten van 26 juni 2018 en 30 oktober 2018;

VII. draagt de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onder IV wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VIII. verklaart het beroep van de vereniging Zeeuwse Milieufederatie tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu (thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat) van 30 oktober 2017, kenmerk RWS-2017/41892 tot verlening van een watervergunning ongegrond;

IX. veroordeelt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het college van gedeputeerde staten van Zeeland, de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland en het college van burgemeesters en wethouders van Schouwen-Duiveland tot vergoeding van bij de vereniging Zeeuwse Milieufederatie, in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 9.824,57 (zegge: negenduizend achthonderdvierentwintig euro en zevenenvijftig cent), waarvan € 3.584 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het college van gedeputeerde staten van Zeeland, de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland en het college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland ieder een kwart van het bedrag dienen te vergoeden;

X. veroordeelt de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland en het college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland tot vergoeding van bij Zeil- en Surfcentrum Brouwersdam B.V., in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.536 (zegge: vijftienhonderdzesentertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland en het college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland ieder de helft van het bedrag dienen te vergoeden;

XI. gelast dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het college van gedeputeerde staten van Zeeland aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

– € 334 (zegge: driehonderdvierentertig euro) voor Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en andere, met dien verstande dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het college van gedeputeerde staten van Zeeland ieder de helft van het bedrag dienen te vergoeden en met dien verstande dat bij betaling van genoemd be-

drag aan een van hen de bestuursorganen aan de betalingsverplichting hebben voldaan, en

– € 334 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor Natuur- en Vogelwacht Schouwen-Duiveland, met dien verstande dat de minister en het college ieder de helft van het bedrag dienen te vergoeden en met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan de betalingsverplichting hebben voldaan;

XII. gelast dat de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland en het college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

– € 168 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor Zeil- en Surfcentrum Brouwersdam B.V., met dien verstande dat de raad en het college ieder de helft van het bedrag dienen te vergoeden, en

– € 333 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) voor de Actiegroep, met dien verstande dat de raad en het college ieder de helft van het bedrag dienen te vergoeden.

Noot

1. Het project Brouwerseiland heeft als doel om een deel van de Grevelingen (een voormalige zeearm van de Noordzee) te transformeren tot een eilandnarchipel met ruimte voor verblijfsrecreatie. Om dit project mogelijk te maken zijn door verschillende bestuursorganen (gecoördineerde) besluiten vastgesteld. Medio 2017 heeft de gemeenteraad van Schouwen-Duiveland groen licht gegeven voor het bestemmingsplan 'Brouwerseiland' (het bestemmingsplan). Dit voorziet in maximaal 325 verblijfsrecreatieve eenheden. Ook biedt het bestemmingsplan ruimte voor centrale, nautische en recreatieve voorzieningen, waaronder detailhandel en horeca.

2. Er is van meet af aan tegen het bestemmingsplan veel verzet geweest van natuurorganisaties en zeil- en/of surfclubs, zo blijkt bijvoorbeeld uit het NOS-artikel *Massaal protest tegen aanleg Brouwerseiland* van juni 2017. Een aantal van hen is daarom in beroep gegaan bij de Afdeling, waaronder de Actiegroep Save Our Surfspot/Brouwerseiland NEE (de Actiegroep). Met succes, omdat de Afdeling onder meer de besluitvorming over het bestemmingsplan heeft vernietigd. Voordat het beroep van de Actiegroep doel kan treffen, komt de Afdeling evenwel toe aan de beoordeling van de belanghebbendheid van deze 'club'. Het oordeel hierover is mijns inziens annotatiewaardig, omdat dit een (verdere) versoepeling lijkt van de rechtspraak van de Afdeling over andere entiteiten die zich niet kwa-

lificeren als natuurlijke personen en rechtspersonen. Een versoepeling die mij overigens anno 2019, in het digitale tijdperk waarin mensen veel communiceren via internet en social media zoals facebook, zeer wenselijk lijkt. Hierna bespreek ik de uitspraak aan de hand van eerdere jurisprudentie van de Afdeling. Ik sluit af met enkele observaties over de wenselijkheid van versoepeling van de bestaande criteria voor de belanghebbendheid van andere entiteiten.

3. Op het eerste gezicht lijkt de Actiegroep mij een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid in de zin van art. 2:26 BW die opkomt voor algemene en/of collectieve belangen. De Afdeling overweegt in r.o. 63.1 dat de Actiegroep geen natuurlijke persoon is en evenmin een rechtspersoon in de zin van art. 1:2 lid 3 Awb. De Afdeling overweegt in het verlengde hiervan dat de hoedanigheid van belanghebbende niet is voorbehouden aan natuurlijke personen en rechtspersonen, omdat ook andere entiteiten belanghebbende kunnen zijn (zie ook *PG Awb I*, p. 149). Gelet op de woorden 'degene wiens' in art. 1:2 lid 1 Awb, wordt aan deze andere entiteiten de eis gesteld dat zij *herkenbaar zijn in het rechtsverkeer*, aldus de Afdeling. De Afdeling verwijst hierbij naar haar uitspraken van 22 oktober 2008 en van 23 april 2014, waar een soortgelijke overweging over andere entiteiten te vinden is. Wat is in die gevallen aan de hand?

4. In de uitspraak van 22 oktober 2008 staat een besluit van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer centraal. Daarbij is onder het stellen van voorschriften voor een bepaalde periode ingestemd met de door de Stichting Nedvang ingediende mededeling in het kader van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton. Tevens is aan Nedvang voor het jaar 2006 een ontheffing verleend van dit Besluit, voor zover het betreft de materiaalstromen glazen, papieren en kartonnen verpakkingen en bepaalde kunststof verpakkingen. Recycling Netwerk gaat hiertegen in beroep. De Afdeling ziet zich daarmee voor de vraag gesteld of Recycling Netwerk belanghebbende is. Het blijkt dat Recycling Netwerk – dat stelt een coalitie van (milieu)organisaties te zijn – geen rechtspersoonlijkheid bezit. Bovendien beschikt het niet over een bestuur, statuten en een reglement. Ook anderszins is, zo oordeelt de Afdeling, Recycling Netwerk niet herkenbaar in het rechtsverkeer. Gelet hierop kan Recycling Netwerk volgens de Afdeling niet als belanghebbende worden aangemerkt. Deze vrij strenge benadering is in lijn met de bekende uitspraak van de Afdeling van 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406, AB 2009/201, m.nt. Ortlep, waarin zij uiteenzet dat om als een vereniging met beperkte rechtsbe-

voegdheid te kunnen worden aangemerkt (ook wel informele vereniging; 'andere entiteit') sprake moet zijn van een ledenbestand, het moet gaan om een organisatorisch verband dat is opgericht voor een bepaald doel (ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking gericht op continuïteit) én een organisatie die als eenheid deelneemt aan het rechtsverkeer. Opvallend is dat die strenge benadering niet is terug te zien in de uitspraak van 30 april 2019 over de Actiegroep en de daarin eveneens genoemde uitspraak van 23 april 2014.

5. In die uitspraak van 23 april 2014 gaat het om het hoger beroep van het samenwerkingsverband Occupy-Rotterdam tegen een besluit van de burgemeester tot beëindiging van demonstraties van Occupy-Rotterdam bij het WTC-gebouw aan het Beursplein, gedurende vier periodes waarin evenementen plaatsvinden. Occupy-Rotterdam betoegt dat de rechtbank hem ten onrechte niet als belanghebbende heeft aangemerkt, omdat het samenwerkingsverband niet herkenbaar zou zijn in het rechtsverkeer. De Afdeling overweegt na verwijzing naar de uitspraak van 22 oktober 2008 als volgt:

"Occupy-Rotterdam (is) een samenwerkingsverband (...) van personen die eenzelfde doel nastreven. Het presenteert zich naar buiten als een eenheid, onder meer via zijn website en in zijn geschriften. De beslissingen van het samenwerkingsverband worden door de daartoe behorende personen genomen op basis van consensus, in een vaste vergadering die de 'General Assembly' wordt genoemd. Uit naam van Occupy-Rotterdam organiseren zij voorts verscheidene activiteiten, waaronder demonstraties. Onder deze omstandigheden moet Occupy-Rotterdam (...) worden aangemerkt als entiteit die herkenbaar is in het rechtsverkeer. Daarbij acht de Afdeling mede van belang dat Occupy-Rotterdam de geadresseerde is van de (bestreden) besluiten (...) en aldus ook door de burgemeester als een zodanige entiteit is herkend."

De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat Occupy-Rotterdam geen belanghebbende is, aldus de Afdeling. De uitspraak van 30 april 2019 over de Actiegroep lijkt een voorzetting van de (soepele) beoordeling die door de Afdeling is geïntroduceerd met deze uitspraak over Occupy-Rotterdam, waaruit volgt dat herkenbaarheid in het rechtsverkeer ook kan blijken uit andere omstandigheden dan een formele bestuursstructuur, statuten en een reglement en ook geldt ten aanzien van andere 'clubs' dan informele verenigingen.

6. In r.o. 63.1 valt mij verder op dat de Afdeling overweegt dat de beslissingen van de Actiegroep worden genomen door een kerngroep

van vijf leden die fungeert als bestuur (blijkens de uitspraak van 22 oktober 2008 één indicatie/eis bij toetsing van herkenbaarheid in het rechtsverkeer). Daarentegen is bij de Actiegroep geen sprake van statuten of reglementen. Uit de uitspraak van 22 oktober 2008 kan worden afgeleid dat dit een indicatie is voor het eventueel ontbreken van belanghebbendheid omdat niet is voldaan aan de eis van 'organisatorisch verband'. Er zijn in het geval van de Actiegroep evenwel andere omstandigheden aan de orde die maken dat de Actiegroep herkenbaar in het rechtsverkeer en belanghebbende is. Denk aan eenzelfde doel, acht kernleden rondom de facebookpagina, overige leden van de facebookgroep (denk aan voormelde eis van 'een ledenbestand'), informatieverbreiding op de facebookpagina, het organiseren van een demonstratie, de verkoop van promotiemateriaal om de kosten van de Actiegroep te dekken en inspraak/overleg. Het oordeel van de Afdeling over de belanghebbendheid van de Actiegroep past mijns inziens in deze tijd, waarin mensen contact leggen via internet/social media en ook dit contact via die weg onderhouden. Denk – ter visualisatie – maar aan een volle trein met mensen die allemaal gebruikmaken van hun smartphone om te communiceren, bijvoorbeeld via facebook, twitter en/of WhatsApp. De Afdeling laat in het geval van de Actiegroep het klassieke criterium van 'herkenbaar in het rechtsverkeer' mijns inziens terecht mee-evolueren in het digitale tijdperk van internet en social media. Het ziet er naar uit dat de Afdeling de toch wat klassieke eisen van het hebben van een formele bestuursstructuur, reglement, statuten en/of een ledenbestand moderniseert om een club als de Actiegroep, de hobbel van belanghebbendheid te laten nemen. Mijns inziens siert dat de Afdeling, omdat anders het decennia-oude art. 1:2 lid 1 Awb mogelijk niet mee-ontwikkelt met de digitale ontwikkelingen in de maatschappij die elkaar in rap tempo opvolgen. Bovendien hoeft een club als de Actiegroep, dan ook niet naar de burgerlijke rechter als restrechter, waarvan het maar de vraag is of deze club zou worden toegelaten (denk aan de zaak over de niet-ontvankelijk verklaarde belangenorganisatie Privacy First; zie HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, *JB* 2015/125, m.nt. Sillen; en Y. Schuurmans, *Van bestuursrechtelijke detailhandel naar maakindustrie* (oratie), Leiden: Universiteit Leiden 2015, p. 7). Overigens verbaast het oordeel van de Afdeling over de belanghebbendheid van de Actiegroep niet, als men bedenkt dat voorzitter Van Ettehoven digitalisering van de bestuursrechtspraak hoog in het vaandel heeft (zie bijvoorbeeld Van Ettehoven, 'Digitaal procederen bij de bestuursrechter', in:

Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Kluwer 2019, par. 68).

7. De vraag is echter wél hoe de hier besproken versoepeling van de lijn zich verhoudt tot de vrij strenge rechtspraak van de Afdeling over zogenoemde procedeerclubs met een (behoorlijk) ruime doelstelling en nauwelijks een achterban in de zin van art. 1:2 lid 3 Awb. Voor de vraag of een dergelijke rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in dit artikel, is volgens vaste rechtspraak bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt (zie bijvoorbeeld ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:857, AB 2017/192, m.nt. Peters). Genoemde procedeerclubs worden wat betreft het aannemen van belanghebbendheid niet door de Afdeling met open armen ontvangen (zie ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3911, AB 2008/348, m.nt. Michiels, *Gst.* 2008/141, m.nt. De Lange, *TBR* 2008/192, m.nt. Nijmeijer, *JM* 2008/130, m.nt. Tolsma, *AA* 20090051, m.nt. Damen; alsmede De Poorter en Van Heusden, 'Bovenindividuele belangenbehartiging', in: *JBplus* 2017/0). Hoewel de Afdeling streng lijkt bij het nemen van de hobbels van belanghebbendheid bij voormelde procedeerclubs, is zij andere keren weer minder streng voor wat betreft het aannemen van belanghebbendheid.

8. Bij bundeling van belangen in de zin van art. 1:2 lid 3 Awb is de Afdeling daarentegen weer minder streng bij aannemen van belanghebbendheid. De Afdeling hanteert hiervoor weer andere eisen. Een rechtspersoon kan door het optreden in rechte een bundeling van rechtstreeks bij het desbetreffende besluit betrokken individuele belangen tot stand brengen waarmee effectieve rechtsbescherming kan zijn gediend, in vergelijking met het afzonderlijke optreden van een (groot) aantal individuele natuurlijke personen die door dit besluit rechtstreeks in hun belangen worden getroffen. In een dergelijke bundeling van individuele belangen kunnen de in art. 1:2 lid 3 Awb genoemde feitelijke werkzaamheden besloten liggen, aldus de Afdeling. In dit verband wijs ik op de uitspraak van 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9672, AB 2009/336, m.nt. Marseille, over de vereniging Buurtplatform Randwyck. Hier wordt de bundeling van belangen van omwonenden – die zich keren tegen ververgunningen voor de bouw van de Campus Maastricht – zonder feitelijke werkzaamheden positief beoordeeld qua belanghebbendheid (zie ook ABRvS 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8803, AB 2010/247, m.nt. De Graaf en Marseille en Van Angeren, 'Het belanghebbendebegrip vanuit de advocaat', in: Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Kluwer 2019,

p. 599 en 600). De Afdeling lijkt aldus aan te moedigen dat omwonenden hun belangen bundelen en zich in een dergelijke rechtspersoon organiseren door het versoepelen van de eisen van feitelijke werkzaamheden in de zin van art. 1:2 lid 3 Awb.

Ik zie in de bovenstaande uitspraak van 30 april 2019 over de Actiegroep een parallel qua soepelheid van de Afdeling bij het aannemen van belanghebbendheid. Dit lijkt mij ook wenselijk, mede omdat het voor de bestuursrechter efficiënter is om een actiegroep te hebben waar de desbetreffende belangen gebundeld zijn dan allemaal surfers/belanghebbenden die individueel opkomen tegen het bestemmingsplan. Kortom, de Afdeling lijkt in sommige gevallen vrij streng bij het aannemen van belanghebbendheid (bij procedeerclubs met een ruime doelstelling en nauwelijks een achterban), terwijl zij andere keren minder streng is. Dit laatste is dus het geval bij 1. bundeling van belangen, waarbij feitelijke werkzaamheden niet als aparte eis gesteld worden, en 2. bij de Actiegroep die zich heeft gevormd rondom facebook.

9. De vraag resteert hoe de Afdeling in het vervolg invulling zal geven aan het vereiste 'herkenbaar in het rechtsverkeer' en de daarvoor in de uitspraak van 12 maart 2008 geformuleerde invullingscriteria. Als ik kijk naar de jurisprudentie van de afgelopen jaren valt op dat de Afdeling met allerlei 'andere entiteiten' te maken heeft. Bijvoorbeeld maatschappen, maar ook een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid (ABRvS 13 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2152, AB 1996/312, m.nt. Michiels; zie ook ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1733 en Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat – Band 1*, Deventer: Kluwer 2017, p. 138–139). Ook wordt het blijkens de uitspraak van 4 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2242, toegepast op een stichting 'in oprichting'. Ook noemenswaardig is in dit verband de uitspraak van 26 november 2008 ECLI:NL:RVS:2008:BG5362. Hier komt het Bewonersplatform Waterfront Moerdijk op tegen het goedkeuringsbesluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant van het bestemmingsplan 'Waterfront Moerdijk I'. Het bewonersplatform wordt gevormd door een deels wisselend aantal inwoners van Moerdijk, heeft geen formele structuur in de zin van een vereniging of stichting en heeft een gemachtigde die fungeert als spreekbuis. De Afdeling overweegt als volgt over de belanghebbendheid van het bewonersplatform:

"Niet is gebleken dat het Bewonersplatform over een bestuur, statuten of een reglement beschikt. Evenmin is gebleken dat het Bewonersplatform anderszins herkenbaar is in het rechtsverkeer. Gelet hierop kan het

Bewonersplatform niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb worden aangemerkt.”

Dit vrij strenge oordeel van de Afdeling doet denken aan voornoemde uitspraak van 22 oktober 2008 over het ontbreken van belanghebbendheid bij Recycling Netwerk.

10. In de uitspraak van 21 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1937, zag de Afdeling zich geconfronteerd met de vraag of een dorpsraad als andere entiteit belanghebbend was. De Dorpsraad Durgerdam kwam in die zaak op tegen het bestemmingsplan ‘Ijburg, tweede fase’. De Afdeling overweegt dat de Dorpsraad niet een bij notariële akte opgerichte rechtspersoon is of over eigen statuten beschikt. Bovendien is de Dorpsraad onderdeel van de Stichting Centrale Dorpenraad Landelijk Noord. Gelet hierop, alsmede op de statuten van de Centrale Dorpenraad, oordeelt de Afdeling dat de Dorpsraad niet kan worden aangemerkt als een organisatie die als een eenheid deelneemt aan het rechtsverkeer. Hieruit volgt volgens de Afdeling dat niet aan de cumulatieve vereisten genoemd in de uitspraak van 12 maart 2008 wordt voldaan. De Dorpsraad kan daarom niet als vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid of informele vereniging worden aangemerkt, aldus de Afdeling. De Afdeling overweegt bovendien onder verwijzing naar de uitspraak van 22 oktober 2008 als volgt:

“Gelet op de omstandigheid dat de Dorpsraad als onzelfstandig onderdeel van de Centrale Dorpenraad fungeert, is de Afdeling van oordeel dat de Dorpsraad niet als zodanig herkenbaar is in het rechtsverkeer. De Dorpsraad kan daarom voorts niet worden aangemerkt als een ‘andere entiteit.’”

Het is goed denkbaar dat naast deze meer ‘klasieke’ andere entiteiten zich vaker facebookachtige groepen zullen melden op de Kneuterdijk. Het is de vraag of de typisch voor maatschappen, vennootschappen en bewonersverenigingen ontwikkelde criteria in de uitspraak van 12 maart 2008 van kort gezegd een ledenbestand, organisatorisch verband en eenheid op deze groepen toepasbaar is. Tegen die achtergrond sluit ik af met de volgende opmerkingen.

11. Uit de al genoemde uitspraken van 22 oktober 2008, 26 november 2008 en 21 juli 2010, leidt Tolsma blijkens haar noot in AB 2014/232 onder ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439 af dat als een bestuur, statuten of reglementen ontbreken, het erg lastig wordt om als andere entiteit herkenbaar te zijn in het rechtsverkeer. Zij meent dat in het licht van deze rechtspraak de uitspraak *Occupy-Rotterdam* van 23 april 2014 bijzonder is. Dit omdat ondanks het ontbreken van een bestuur, statuten of een reglement, geconclu-

deerd wordt dat *Occupy-Rotterdam* gezien moet worden als een entiteit die herkenbaar is in het rechtsverkeer. Ik zie de uitspraak van 23 april 2014 over *Occupy-Rotterdam* als een versoepeling van de rechtspraak over andere entiteiten tot dan toe.

12. Uit de uitspraak van 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:680, maak ik bovendien op dat de Afdeling de uitspraak *Occupy-Rotterdam* ook niet als een eendagsvlug ziet. Hierbij is van belang dat de Afdeling daarnaar verwijst in deze uitspraak van 28 februari 2018 over *Hugo Klynstra/De Bourbon de Parme*. In deze zaak heeft de Minister van Veiligheid en Justitie het verzoek om de achternaam van Hugo Klynstra te wijzigen in De Bourbon de Parme ingewilligd. Hier kan het Koninklijk Huis De Bourbon de Parme (het Koninklijk Huis) zich niet mee verenigen, omdat dit met zich zou brengen dat Hugo — de zoon van Carlos prins de Bourbon de Parme — de titel prins en het predicaat Koninklijke Hoogheid zou mogen dragen. Dit zou in strijd zijn met de regels van het Koninklijk Huis, omdat Hugo een buitenechtelijk kind is van Carlos prins de Bourbon de Parme (een ‘bastaard’). Het Koninklijk Huis bevoegt bij de Afdeling dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het geen belanghebbende is. De Afdeling overweegt als volgt over de belanghebbendheid van het Koninklijk Huis:

“(Het Koninklijk Huis) presenteert zich naar buiten als een eenheid, thans onder meer via zijn website. Op deze website is informatie te vinden over de geschiedenis van (het Koninklijk Huis), de leden van (het Koninklijk Huis) en de organisatie van (het Koninklijk Huis). Het bestuur van (het Koninklijk Huis) wordt gevormd door (Carlos prins de Bourbon de Parme) als hoofd van (het Koninklijk Huis), een hoofd ceremoniën, een secretaris en een vertegenwoordiger. Het Koninklijk Huis heeft voorts aparte besturen voor de verschillende ordes die (het Koninklijk Huis) kent. Uit naam van (Carlos prins de Bourbon Parme) worden jaarlijks evenementen georganiseerd waarbij (Carlos prins de Bourbon Parme) als hoofd van (het Koninklijk Huis) en Grootmeester van de ordes onderscheidingen, waaronder de ordes, toekent. Onder deze omstandigheden moet (het Koninklijk Huis) naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als entiteit die herkenbaar is in het rechtsverkeer.”

Dit oordeel past mijns inziens goed in de soepele benadering van belanghebbendheid van andere entiteiten die de Afdeling heeft ingezet in de *Occupy-Rotterdam*-zaak van 23 april 2014.

13. Boddaert stelt overigens in ‘Het Huis de Bourbon de Parme als spookpartij’, in *NJB* 2018/822 dat het Koninklijk Huis niet-ontvankelijk verklaard had moeten worden wegens

gebrek aan een rechtsgeldig bestuur, statuten en/of reglementen. Dat getuigt mijns inziens van een benadering die niet goed past bij deze tijd, waarin mensen contact leggen via internet/sociale media en dit contact via die weg onderhouden. De uitspraak van 28 februari 2018 over Hugo Klynstra en met name de bovenstaande uitspraak van 30 april 2019 over de Actiegroep illustreren mijns inziens dat de Afdeling het klassieke criterium van herkenbaarheid in het rechtsverkeer bij andere entiteiten mee laat evolueren in het digitale tijdperk van internet en social media. Dat lijkt mij zoals gezegd een wenselijke versoepeling van de jurisprudentie over de belanghebbendheid van andere entiteiten in de zin van art. 1:2 lid 1 Awb. Kortom, als de Afdeling de klassieke eisen van een ledenbestand, organisatorisch verband en eenheid niet moderniseert, sluit dit artikel niet goed meer aan bij de digitale ontwikkelingen van deze tijd, waarin mensen communiceren via internet en social media. Verder hoeven clubs zoals de Actiegroep, met dit oordeel van de Afdeling ook niet naar de civiele rechter, waarvan het maar de vraag is of deze clubs ontvankelijk zouden zijn. Ook lijkt het efficiënt voor de bestuursrechter om mensen zich te laten organiseren in clubs zoals de Actiegroep waar hun belangen gebundeld worden, omdat hij anders mogelijk alle individuele belanghebbenden voor zijn neus heeft staan. T. Groot

AB 2019/327

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

3 april 2019, nr. 201804308/1/A3
(Mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, E.J. Daalder,
R.W.L. Koopmans)
m.nt. C.M.M. van Mil

Art. 5:21 Awb; art. 3 lid 1, art. 20 lid 1, 44a Dhw;
art. 1:6, 2:27 lid 1 APV Groningen

ECLI:NL:RVS:2019:1032

Geen voortzetting exploitatie cafés door curator. Exploitatie bij overeenkomst door curator aan appellante overgedragen. Appellante wordt op grond hiervan als overtreder aangemerkt.

Niet in geschil is dat persoon exploitant was van beide cafés en in dat kader aan hem Drank- en Horecawet- en exploitatievergunningen zijn verleend, dat hij op 20 juli 2016 failliet is verklaard en dat de curator vanaf dat moment de boedel is gaan beheren. Niet is gebleken dat de tenaamstelling van de vergunningen vanaf het faillissement is gewij-

zigd. In de overeenkomst die appellante op 28 juli 2016 met de curator heeft gesloten is opgenomen dat appellante zorg zal dragen voor de feitelijke exploitatie van de cafés zoals het inhuren van personeel, het verrichten van loonbetalingen, de inkoop en verkoop alsmede betaling van de huur, alles wat nodig is om de onderneming draaiende te houden. Voorts is in de overeenkomst opgenomen dat de exploitatie van de cafés voor risico van appellante komt. Daarnaast is in de overeenkomst opgenomen dat aan appellante kleingeld ter beschikking wordt gesteld om de cafés te kunnen exploiteren. Ter zitting van de Afdeling heeft appellante bevestigd dat rekeningen voor de inkoop van goederen ten behoeve van de exploitatie op naam van appellante waren gesteld. Zij heeft voorts ter zitting verklaard dat het financiële risico van de exploitatie bij appellante lag, maar dat de feitelijke handelingen door persoon namens de curator werden verricht.

Gelet op de bewoordingen in de overeenkomst alsook de wijze waarop appellante ter zitting heeft verklaard in de praktijk invulling te hebben gegeven aan deze overeenkomst, is haar rol, anders dan zij stelt, niet slechts beperkt tot die van financier. De Afdeling is dan ook van oordeel dat vanaf het faillissement van persoon geen voortzetting van de exploitatie van de cafés door de curator heeft plaatsgevonden, maar dat de curator de exploitatie aan appellante heeft overgedragen. Uit de e-mail van de curator van 27 oktober 2016 kan, anders dan appellante stelt, niet worden afgeleid dat persoon feitelijke handelingen namens de curator heeft verricht. In de e-mail is slechts vermeld dat persoon feitelijke handelingen heeft verricht, maar hierin is niet vermeld namens wie hij dat deed.

Het vorenstaande betekent dat de horeca-inrichtingen door appellante werden geëxploiteerd zonder vereiste vergunningen, zodat sprake is geweest van een overtreding van art. 3 lid 1 Dhw en art. 2:27 APV. De burgemeester mocht appellante dan ook twee lasten onder bestuursdwang opleggen.

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, te Groningen, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland in 17/1703 en 17/2558 in het geding tussen:

Appellante,
en
De burgemeester van Groningen.

Procesverloop

Bij besluit van 26 augustus 2016 heeft de burgemeester onder aanzegging van bestuursdwang appellante gelast om de horeca-inrichting café aan de locatie 1 te Groningen te sluiten, zodat geen horecabedrijf meer kan worden geëxploiteerd.