

Uitspraak Raad van State: Beroep beheerplan Voordelta

ABRvS, 16 december 2009, nr. 200806343/1/R2, LJN: BK6741.

Conclusie: hetgeen de camping, gemeentes (Noord-Beveland, Westvoorne en Veere) en Faunabescherming hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het beheerplan is voorbereid of vastgesteld in strijd met het recht. De beroepen zijn ongegrond.

Ontvankelijkheid Faunabescherming: Faunabescherming is toch ontvankelijk verklaard in haar hele beroep ondanks het niet indienen van een zienswijze op het ontwerpbeheerplan. Zij mochten er namelijk gerechtvaardigd op vertrouwen dat de provincie Zeeland haar op de hoogte zou stellen van de publicatie van het ontwerpbesluit en dat had de provincie nagelaten. Dus mochten zij beroep instellen zonder een zienswijze te hebben ingediend.

Gelijktijdig vaststellen van beheerplannen voor aangrenzende Natura 2000-gebieden: De Raad van State oordeelt dat de Natuurbeschermingswet (Nbwet) hier niet toe verplicht. Vaststellen van het beheerplan Voordelta hoefde dus niet te wachten op beheerplan Voornes Duin.

Geen passende beoordeling voor Oosterscheldemond en Walcheren: StAB (adviesorgaan voor bestuursrechtspraak) concludeert dat de passende beoordeling wel voor het gehele gebied van Voordelta is uitgevoerd. De indruk dat delen niet zijn meegenomen is een misverstand. De Raad van State heeft geen reden om aan dit oordeel te twijfelen.

Definitieve passende beoordeling en plan-MER zijn na ter inzage legging beheerplan vastgesteld: In definitieve passende beoordeling en plan-MER niet aangegeven waarin zij afwijken van ontwerp: Dit is te lezen in de Nota van antwoord dus geen aanleiding voor het oordeel dat de rapporten onvoldoende duidelijk zouden zijn.

Passende beoordeling en plan-MER zijn gebaseerd op ontwerpaanwijzingsbesluit: uit Nbwet volgt niet dat het beheerplan pas kan worden vastgesteld na het definitieve aanwijzingsbesluit en mocht dus ook op basis van het ontwerp-besluit worden vastgesteld. Dit vormt daarom geen aanleiding voor een oordeel dat de rapporten onvolledig zijn. Voor in definitieve aanwijzingsbesluit opgenomen soorten die niet in het ontwerp-besluit zaten is alsnog een habitattoets opgesteld. En de Faunabescherming heeft niet nader onderbouwd op welke punten de effecten van de bestaande activiteiten in de Voordelta op de grote stern en de visdief (die in kader compensatie opgave tweede maasvlakte alsnog aan besluit zijn toegevoegd) onvoldoende zouden zijn beoordeeld.

Kleine mantelmeeuw ten onrechte niet in passende beoordeling: De Raad van State oordeelt dat bij opstellen van het beheerplan verweerders mochten uitgaan van het aanwijzingsbesluit zoals dat er ten tijde van vaststellen van het beheerplan lag. Uitspraak Raad van State waarin aanwijzingsbesluit Voordelta voor wat betreft kleine mantelmeeuw deels werd vernietigd stamt echter van na de vaststelling van het beheerplan, bovendien betekent deze uitspraak niet dat de kleine mantelmeeuw alsnog wordt opgenomen in het besluit. Wellicht wordt alleen de motivering aangepast waarom de soort niet langer kwalificeert in de Voordelta. Wanneer alsnog de soort in het aanwijzingsbesluit zal worden opgenomen, zal moeten worden bezien of die aanvulling tot aanpassing van het beheerplan dient te leiden.

Bruinvis ten onrechte niet in passende beoordeling: Voordelta is niet aangewezen voor deze soort. Raad van State heeft reeds geoordeeld dat minister van aanwijzing mocht afzien. En dus hoefden effecten niet te worden beoordeeld.

Beoordelingskader significantie onvoldoende duidelijk: In beheerplan is een heel schema opgenomen, in verwijzing naar dat schema oordeelt de Raad van State in het aangevoerde geen aanleiding te zien dat uit kader onvoldoende blijkt wanneer sprake van een significant effect.

Onvoldoende gegevens beschikbaar om beoordelingskader significantie toe te passen: er is onvoldoende geconcretiseerd op welke punten appellanten deze gegevens onvoldoende achten.

Compensatieopgave aanleg Tweede Maasvlakte onvoldoende uitgewerkt in beheerplan: Uit de tekst van het beheerplan blijkt dat de kwaliteit van de zeebodem, voedselvoorziening en de mogelijkheden dit voedsel te bereiken voor beschermde soorten in de gehele Voordelta gelijk dient te blijven aan de situatie voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Voorts wordt gelet hierop beoogd de kwaliteit en de voedselproductie van de zeebodem in het bodembeschermingsgebied met tien procent te verbeteren, teneinde het verlies aan voedselrijke zeebodem door de aanleg van de Maasvlakte te compenseren. Raad van State is van oordeel dat voldoende duidelijk naar voren komt dat voor de verschillende soorten wordt gestreefd naar een gelijkblijvend voedselaanbod in de gehele Voordelta en een toename in de bodembeschermingsgebieden.

Aanleg Tweede Maasvlakte in het beheerplan ten onrechte aangemerkt als bestaand gebruik: Maasvlakte is opgenomen in de beschrijving van de uitgangssituatie, omdat de benodigde vergunningen reeds waren verleend. Het opnemen in de beschrijving van de uitgangssituatie brengt, anders dan de Faunabescherming kennelijk meent, niet met zich dat aan de compensatieopgave andere eisen worden gesteld. De in het beheerplan beschreven maatregelen vormen een uitwerking van deze reeds vastgestelde compensatieopgave.

Instandhoudingsdoelstellingen in beheerplan onjuist gekwantificeerd: ten aanzien van de zee-eenden betoogt Faunabescherming dat een instandhoudingsdoelstelling wordt gehanteerd die lager is dan de huidige aantallen. De Raad van State overweegt dat in de passende beoordeling uitgegaan moet worden van de instandhoudingsdoelstellingen uit het aanwijzingsbesluit. Dat de huidige aantallen hoger liggen, doet hier niet aan af nu op grond van de Nbwet de effecten op de instandhoudingsdoelen dienen te worden beoordeeld.

Ten onrechte geen beschrijving in beheerplan van kwaliteitskenmerken habitatype H1110 waardoor niet beoordeeld kan worden of behoud of verbeterdoelstelling nodig is: Uit de Nbwet volgt niet dat in het beheerplan de kwaliteitskenmerken dienen te worden beschreven. Dit is wel in het Profielendocument opgenomen. Dus niet nodig om in beheerplan op te nemen. Verder oordeelt de Raad van State dat bij de vraag of er sprake moet zijn van behoud dan wel een verbeterdoelstelling, de instandhoudingsdoelstelling uit het aanwijzingsbesluit geldend is en deze staan in deze procedure niet ter beoordeling.

Beheerplan maakt nieuwe activiteiten onmogelijk: Het beheerplan bevat een beleidsregel inhoudende dat voor activiteiten die volgens het beheerplan niet zijn toegestaan geen vergunning zal worden verleend. Anders dan de camping meent brengt het voorgaande niet met zich dat binnen het

gebied Voordelta geen ruimte bestaat voor nieuwe ontwikkelingen. Volgens de Raad van State kan namelijk voor allerlei activiteiten vergunning aangevraagd worden.

Beheerplan maakt onvoldoende duidelijk welke recreatie als bestaand gebruik wordt aangemerkt: beheerplan sluit aan bij op grond van de APV's toegestane recreatieve activiteiten. Hoewel de intensiteit binnen de zoneringen niet is vastgelegd is de Raad van State van oordeel dat verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de bestaande recreatieve activiteiten voldoende zijn omschreven en dat dus voldoende duidelijk is welke bestaande recreatieve activiteiten zijn vrijgesteld van vergunningplicht.

Verstorende recreatie zonder goede passende beoordeling toegestaan, er moet vergunningprocedure worden doorlopen (onvoldoende onderzoek): In de passende beoordeling zijn de strand- en kustactiviteiten geïnventariseerd en beoordeeld. De effecten van bestaande recreatieve activiteiten op onder meer visetende en schelpdieretende watervogels, de gewone zeehond, de steltlopers en de lepelaar zijn onderzocht. Uit de passende beoordeling blijkt dat een aantal soorten worden verstoord. Na uitvoering van de in het beheerplan opgenomen maatregelen zijn echter geen significante effecten te verwachten op de vernoemde soorten. Faunabescherming heeft niet nader onderbouwd op welke punten de conclusies in de passende beoordeling onjuist zouden zijn of op onvoldoende onderzoek zouden steunen.

Kitebuggyen moet ten onrechte de Nbwetprocedure doorlopen: Uit eerdere uitspraak Raad van State blijkt dat kitebuggy's niet van vergunningplicht kunnen worden vrijgesteld. Verweerder vindt dat de effecten van het kitebuggy onder andere in verband met de afstand tot verstoringsgevoelige soorten nader per locatie dienen te worden bezien. Dus konden ze in redelijkheid opnemen in het beheerplan dat vergunningprocedure diende te worden doorlopen.

Camping door beheerplan onevenredig in haar bedrijfsvoering geraakt: Niet aannemelijk kunnen maken.

Alle bestaande activiteiten en evenementen moeten van vergunningplicht vrijgesteld, want onduidelijk of vergunning zullen krijgen: Niet nader onderbouwd waarom specifieke bestaande activiteiten in het beheerplan moeten worden vrijgesteld.

Paviljoen Brielse Gatdam moet worden vrijgesteld van vergunningplicht want is al mogelijk op basis bestemmingsplan: Ten tijde van vaststelling beheerplan was het paviljoen er nog niet, dus niet in beheerplan. Gelet hierop ziet de Raad van State in het geen op dit punt naar voren is gebracht geen grond voor het oordeel dat paviljoen opgenomen moet worden in beheerplan.

Alle ontwikkelings- en gebruiksmogelijkheden toegestaan op grond van bestemmingsplannen moeten worden opgenomen in beheerplan: De Nbwet vereist niet dat alle reeds op grond van een bestemmingsplan toegestane ontwikkelingen in het beheerplan dienen te worden meegenomen.

Toestaan van visserij met staand want en fuiken zonder vergunning: uit passende beoordeling blijkt dat vogels geen onderdeel vormen van de bijvangst. Ook Stab zegt dat effecten van staand want visserij op vogels beperkt zijn. En de effecten op de zeehonden zijn na verwachting niet significant. In hetgeen Faunabescherming heeft aangevoerd ziet de Raad van State geen reden deze standpunten niet te volgen, dus geen reden om niet in redelijkheid deze visserij vrij te stellen van vergunningplicht.

In passende beoordeling ten onrechte geen relatie schelpdiervisserij en schelpdieretende zee-eenden: schelpdiervisserij is in beheerplan niet vrijgesteld van vergunningplicht en kan dus in vergunningprocedure nader worden beoordeeld. In de passende beoordeling wordt overigens geconcludeerd dat huidige activiteiten binnen schelpdiervisserij naar alle waarschijnlijkheid geen effecten op voedselaanbod heeft voor zwarte zee-eenden omdat schepen vooral in Oosterscheldemond actief zijn, waar zwarte zee-eend niet voorkomt.

Sleepnetvisserij met schepen motorvermogen kleiner dan 260pk niet zonder meer toestaan in bodembeschermingsgebied en rest voordelta: in ontwerpbeheerplan was wel vergunningplicht. Ter onderbouwing van de afwijking in het definitieve beheerplan is een passende beoordeling gedaan. Conclusie was geen significante effecten te verwachten. Ook het StAB sluit zich hierbij aan. Voor wat betreft toegang van het rustgebied, moet dat worden beoordeeld in procedure rondom het toegangsbeperkingsbesluit. Staat in deze procedure niet ter beoordeling.

Rustgebieden vogels volledig sluiten: toegang tot de rustgebieden in Voordelta is primair vastgelegd in het toegangsbeperkingsbesluit. Bezwaren dienen in die procedures te worden beoordeeld.

Gemeente moet aanvullend signaleringstoezicht leveren terwijl capaciteit ontbreekt: in het beheerplan en handhavingsplan is er niet vanuit gegaan dat apparaatskosten zullen gaan stijgen dus geen grond voor oordeel dat het beheerplan in zoverre niet in stand kan blijven.