



Uitspraak 201401736/4/R6

Datum van uitspraak: woensdag 25 november 2015

Tegen: de minister van Infrastructuur en Milieu e.a.

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Natuurbescherming

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:3623

Bij deze uitspraak is een [persbericht](#) uitgebracht.

201401736/4/R6.

Datum uitspraak: 25 november 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging Vereniging voor Natuurstudie en bescherming IJsseldelta, gevestigd te Kampen, appellante,

en

1. de minister van Infrastructuur en Milieu,
 2. de staatssecretaris van Economische Zaken,
 3. het college van gedeputeerde staten van Flevoland (hierna: het college van Flevoland),
 4. de raad van de gemeente Kampen (hierna: de raad van Kampen),
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 12 december 2013, kenmerk RWS-2013/63083, heeft de minister het projectplan "Projectplan Waterwet Inrichting IJsseldelta-Zuid (Reevediep)" vastgesteld (hierna: projectplan).

Ter uitvoering van het projectplan zijn onder meer de hieronder genoemde besluiten genomen.

Bij besluit van 12 december 2013 heeft de raad van Kampen het bestemmingsplan "IJsseldelta-Zuid" (hierna: plan Kampen) vastgesteld.

Bij besluit van 19 december 2013 heeft de staatssecretaris vergunning verleend op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998).

Bij besluit van 5 december 2013 heeft het college van Flevoland vergunning verleend op grond van de Nbw 1998.

Tegen het projectplan en de uitvoeringsbesluiten heeft onder meer de Vereniging beroep ingesteld.

Verweerders hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 september 2014, waar onder meer de Vereniging, vertegenwoordigd door H.T.W. Haukema, en verweerders, vertegenwoordigd door onder meer mr. R.J.J. Aerts, mr. R.D. Reinders en mr. L. van der Meulen, allen advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Bij tussenuitspraak van 11 februari 2015, nr. 201401736/1/R6, heeft de Afdeling de raad van Kampen, de staatssecretaris en het college van Flevoland opgedragen om binnen twaalf weken na de verzending van deze tussenuitspraak het daarin omschreven gebrek in de besluiten van 12 december 2013 tot vaststelling van het plan Kampen en 5 december 2013 en 19 december 2013 tot verlening van de vergunningen op grond van de Nbw 1998, te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij brief van 6 mei 2015 hebben verweerders te kennen gegeven het gebrek in de genoemde besluiten te hebben hersteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 september 2015, waar de Vereniging, vertegenwoordigd door J. Messelink en H.J.G. Hartong, en verweerders, vertegenwoordigd door drs. A.J.H. Otten, ir. P.J.H. Buskens, ing. L. Bruinsma, bijgestaan door mr. R.J.J. Aerts en mr. R. Reinders, beiden advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De Afdeling heeft in 32.4 van de tussenuitspraak geoordeeld dat uit de passende beoordeling volgt dat de realisatie van de hoogwatergeul en de Reevedam, zonder het treffen van de beoogde mitigerende maatregel in de vorm van nieuw rietmoeras, leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Veluwerandmeren" vanwege de aantasting van het broed- en leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet. De Afdeling was van oordeel dat de in het plan Kampen voorziene ontwikkeling van nieuw rietmoeras ten noorden van de Hanzelijn niet gericht is op het voorkomen of verminderen van de schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit het project voortvloeien, reeds omdat de aantasting van het bestaande broed- en leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet plaatsvindt binnen het Natura 2000-gebied, terwijl de beoogde beschermingsmaatregel betrekking heeft op gronden buiten het Natura 2000-gebied. Gelet hierop kon het nieuwe rietmoeras, in het licht van het arrest van het Hof van Justitie van 15 mei 2014, C 521/12, Briels (www.curia.europa.eu), niet worden aangemerkt als een mitigerende maatregel.

2. Gelet op hetgeen is overwogen in de tussenuitspraak is het beroep van de Vereniging gegrond. Het besluit van de raad van Kampen van 12 augustus 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "IJsseldelta-Zuid" dient te worden vernietigd wat betreft het plandeel voor de hoogwatergeul en de Reevedam. Voorts dienen de besluiten van het college van Flevoland van 5 december 2013 en de staatssecretaris van 19 december 2013 tot verlening van de onderscheidenlijke vergunningen op grond van de Nbw 1998 te worden vernietigd.

3. Bij de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad van Kampen, de staatssecretaris en het college van Flevoland opgedragen om binnen twaalf weken na de verzending van de tussenuitspraak het gebrek in de onderscheidenlijke besluiten te herstellen. De Afdeling heeft daarbij overwogen dat de beoogde uitvoering van het projectplan, wat betreft de hoogwatergeul en de Reevedam, alleen doorgang kan vinden indien voldaan wordt aan de criteria van artikel 19g en 19h van de Nbw 1998 (de zogeheten "ADC-toets"). Indien de bevoegde gezagen van mening zijn dat aan artikel 19g en 19h van de Nbw 1998 kan worden voldaan, dienen zij derhalve alsnog de ADC-toets te verrichten en de uitkomst hiervan ten grondslag te leggen aan de onderscheidenlijke uitvoeringsbesluiten. Indien zij van mening zijn dat niet kan worden voldaan aan de wettelijke criteria dienen de bevoegde gezagen de onderscheidenlijke besluiten te wijzigen, aldus de Afdeling.

4. Verweerders hebben naar aanleiding van de tussenuitspraak het rapport "Addendum Passende Beoordeling IJsseldelta Zuid, uitwerking ADC-criteria" van 4 mei 2015 (hierna: "rapport ADC") ten grondslag gelegd aan het plan Kampen en de twee Nbw-vergunningen. Dit rapport betreft de zogeheten ADC-toets als voorgeschreven in artikel 19g en 19h van de Nbw 1998. Volgens verweerders volgt uit de verrichte ADC-toets dat geen alternatieven bestaan voor de hoogwatergeul tussen de IJssel en het Drontermeer en de Reevedam, die de taakstelling voor de waterstandsverlaging als vastgelegd in de door het kabinet in 2006 vastgestelde Planologische Kernbeslissing "Ruimte voor de Rivier"

(hierna: PKB) behalen en gelijktijdig geen of minder gevolgen hebben voor beschermde natuurgebieden. Voorts is volgens verweerders de realisatie van de hoogwatergeul en de Reevedam noodzakelijk vanuit het

oogpunt van de menselijke gezondheid en de openbare veiligheid, zodat voor de aanleg een beroep kan worden gedaan op een dwingende reden van groot openbaar belang als bedoeld in artikel 19g, tweede lid, van de Nbw 1998. De schade aan het broed- en leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet wordt gecompenseerd door het reeds aangeplante rietmoeras, met een omvang van 8 ha, tussen het recreatiegebied bij de Roggebotsluis en de Hanzelijn, zodat ook is voldaan aan de compensatieverplichting van artikel 19h van de Nbw 1998, aldus verweerders.

5. De Vereniging heeft in haar zienswijze van 11 juni 2015 de conclusies uit het rapport ADC bestreden. Haar betoog is gericht tegen alle onderdelen van de ADC-toets.

De Afdeling zal aan de hand van hetgeen de Vereniging in haar zienswijze naar voren heeft gebracht nader bezien of de rechtsgevolgen van de bestreden besluiten vanwege het rapport ADC, dat beoogt het gebrek in de besluiten te herstellen, met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb in stand kunnen worden gelaten.

6. Ingevolge artikel 19g, tweede lid, van de Nbw 1998 kan in afwijking van het eerste lid bij ontstentenis van alternatieve oplossingen voor een project het college van gedeputeerde staten ten aanzien van Natura 2000-gebieden waar geen prioritair type natuurlijke habitat of prioritaire soort voorkomt, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor het realiseren van het desbetreffende project, slechts verlenen om dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.

Ingevolge het derde lid, onder a, kan ten aanzien van Natura 2000-gebieden waar een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort voorkomt, het college van gedeputeerde staten bij ontstentenis van alternatieve oplossingen voor een project of andere handeling, in afwijking van het eerste lid, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor het realiseren van het desbetreffende project, slechts verlenen op argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten.

In artikel 19h, eerste lid, is bepaald dat indien een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, om dwingende redenen van groot openbaar belang wordt verleend voor het realiseren van projecten, waarvan niet met zekerheid vaststaat dat die projecten de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantasten, het college van gedeputeerde staten aan die vergunning in ieder geval het voorschrift verbindt inhoudende de verplichting compenserende maatregelen te treffen.

Ingevolge het derde lid wordt in de voorstellen voor compenserende maatregelen in ieder geval opgenomen op welke wijze en in welk tijdsbestek de compenserende maatregelen zullen worden getroffen.

In het vierde lid is bepaald dat voor zover compenserende maatregelen worden voorgeschreven met het oog op de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, tweede lid, onderdeel a of onderdeel b, het met deze maatregelen beoogde resultaat dient te zijn bereikt op het tijdstip waarop significante gevolgen als bedoeld in artikel 19f, eerste lid, zich voordoen, tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het betrokken gebied aan Natura 2000 veilig te stellen.

7. In de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan de bestreden besluiten en die onderwerp van geschil is geweest in de fase voorafgaand aan de tussenuitspraak is geconcludeerd dat de realisatie van de Reevedam leidt tot een verlies van 1,7 ha rietmoeras en dat vanwege de ontsluiting van de hoogwatergeul op het Drontermeer 2,4 ha rietmoeras verloren gaat. Het totale verlies bedraagt volgens de passende beoordeling 4,1 ha. Deze conclusie uit de passende beoordeling is door verweerders als uitgangspunt genomen voor de maatregel in de vorm van het nieuwe rietmoeras met een oppervlakte van 8 ha.

In het rapport ADC wordt toegelicht dat na een meer gedetailleerde beoordeling van de gevolgen van de realisatie van de Reevedam en de hoogwatergeul blijkt dat deze ontwikkelingen gezamenlijk leiden tot het permanent verdwijnen van 1,7 ha rietmoeras (Reevedam 0,3 ha; hoogwatergeul 1,4 ha). De aantasting van de overige 2,4 ha rietmoeras, zoals beschreven in de passende beoordeling, betreft geen permanent verlies van het broed- en leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet, maar is een gevolg van verstoring vanwege het recreatieve gebruik van de vaarweg en het fietspad over de Reevedam. Volgens verweerders is in de passende beoordeling - anders dan in het rapport ADC - de aard van de aantasting niet nader gekwantificeerd omdat zij destijds het standpunt hebben ingenomen dat de aantasting van 4,1 ha rietmoeras volledig wordt

gemitigeerd. Het maken van nader onderscheid tussen permanent verlies en verstoring was daarom niet noodzakelijk. Thans ligt dit volgens verweerders anders omdat zij ervan uitgaan dat de ADC-toets alleen dient te worden verricht voor zover het betreft het permanent verdwijnen van 1,7 ha rietmoeras. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het in het rapport ADC gemaakte onderscheid tussen permanent verlies en verstoring van het broed- en leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet onjuist is.

Verweerders bestrijden niet dat met de vaarweg en het fietspad over de Reevedam geen dwingende redenen van groot openbaar belang zijn gemoeid. In het rapport ADC is toegelicht dat de gevolgen van het recreatieve gebruik van de vaarweg gemitigeerd worden door een voorgeschreven zoneringsmaatregel. Verweerders stellen zich voorts op het standpunt dat wat betreft het recreatieve gebruik van het fietspad over de Reevedam in de passende beoordeling is uitgegaan van een "worst-case" scenario. Uit nader onderzoek volgt dat de gevolgen van het recreatieve gebruik van het fietspad zo gering zijn dat geen verstoring plaatsvindt.

De Vereniging bestrijdt het standpunt van verweerders dat de verstoringseffecten vanwege het gebruik van de vaarweg worden gemitigeerd en het standpunt dat het fietspad over de Reevedam niet leidt tot verstoring. Deze beroepsgronden van de Vereniging zullen hierna worden besproken.

De ADC- toets

Alternatieven

8. Verweerders hebben onderzoek verricht naar alternatieven voor de hoogwatergeul en de Reevedam. Onderzocht is of andere maatregelen mogelijk zijn waarmee de doelstelling als vastgelegd in de PKB kan worden behaald. In 2015 moet de Rijn in staat zijn 16.000 m³ water per seconde op een veilige manier af te voeren. De taakstelling gaat uit van een verlaging van de waterstand met 41 cm bij Zwolle. De zomerbedverlaging van de IJssel over een lengte van 7,5 km tussen de Molenbrug bij Kampen en de Eilandbrug bij de monding van de IJssel, zoals voorzien in het projectplan "Zomerbedverlaging Beneden-IJssel", leidt - bij genoemde maatgevende afvoer - tot een verlaging van de waterstand met 20 cm. De inzet van de hoogwatergeul leidt tot een verdere verlaging van de waterstand met 21 cm.

8.1. In het rapport ADC hebben verweerders alternatieven voor de hoogwatergeul en de Reevedam toegelicht en de gevolgen daarvan beschreven. Hierbij is een tweedeling gemaakt tussen alternatieven voor de hoogwatergeul als zodanig, waaronder de zogeheten nuloptie, en alternatieven waarbij de hoogwatergeul op een andere wijze wordt gerealiseerd dan voorzien in het projectplan. Het betreft in dat geval locatie- en inrichtingsalternatieven, zoals een meer noordelijke of zuidelijke monding van het Reevediep en een hoogwatergeul zonder Reevedam.

Bij een andere ligging van de monding is volgens het rapport ADC de schade voor het Natura 2000-gebied "Veluwerandmeren" vergelijkbaar of groter dan in geval het projectplan wordt uitgevoerd, zodat in zoverre geen aanleiding bestaat om een van deze alternatieven te verkiezen boven het gewenste scenario. De Vereniging heeft niet nader toegelicht waarom dit standpunt van verweerders onjuist is.

In het rapport ADC staat voorts dat de Reevedam noodzakelijk is om hoge waterstanden en overstromingen in het zuidelijke deel van het Drontermeer te voorkomen. De Vereniging heeft dit niet bestreden.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders ten onrechte niet hebben gekozen voor een van de beschreven inrichtingsalternatieven.

8.2. De Vereniging heeft zich op het standpunt gesteld dat het verrichte onderzoek naar andere maatregelen dan de hoogwatergeul berust op een oneigenlijke doelstelling en dat reeds hierom het onderzoek ondeugdelijk is. Volgens de Vereniging hebben verweerders ten onrechte aan hun onderzoek de hiervoor beschreven doelstelling uit de PKB ten grondslag gelegd. De doelstelling die dient te worden behaald is de in de Waterwet vastgelegde veiligheidsnorm, de zogeheten gemiddelde overschrijdingskans per jaar, die in dit geval 1/2000 bedraagt. Uitgaande van deze doelstelling is het verhogen van de dijken langs de Rijn(takken) een reëel alternatief voor de hoogwatergeul en de Reevedam, aldus de Vereniging.

8.3. Verweerders hebben gesteld dat in gevallen waarin rivierverruimende maatregelen niet mogelijk zijn, dijkversterking een effectieve maatregel kan zijn. Dijkversterking leidt echter niet tot een verlaging van de

waterstand. De voorkeur gaat uit naar het treffen van rivierverruimende maatregelen omdat een verlaging van de waterstand leidt tot een verlaging van het risico op een calamiteit. Bovendien is de economische schade bij een eventuele calamiteit minder groot bij een lage waterstand. Dit geldt volgens verweerders ook voor het aantal slachtoffers.

Het standpunt van verweerders dat rivierverruimende maatregelen vanuit veiligheidsoverwegingen te verkiezen zijn boven het enkel versterken van dijken is naar het oordeel van de Afdeling niet onredelijk. Gelet hierop hebben verweerders zich terecht op het standpunt gesteld dat dijkversterking geen reëel alternatief is voor de hoogwatergeul en de Reevedam, in samenhang met de overige te treffen maatregelen in het kader van de PKB.

Wat betreft het betoog van de Vereniging dat de hoogwatergeul niet effectief zal zijn en juist afbreuk doet aan de waterveiligheid, heeft de Afdeling in 46.2 van de tussenuitspraak overwogen dat de hoogwatergeul, in samenhang met de verkorte zomerbedverlaging, leidt tot een verlaging van de waterstand van de IJssel met 12 tot 13 cm in fase 1 en met 30 cm in fase 2. In hetgeen de Vereniging heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat met de hoogwatergeul de beoogde doelstelling uit de PKB kan worden behaald.

8.4. De Vereniging betoogt dat verweerders bij het onderzoek naar de gevolgen van de nuloptie onjuiste uitgangspunten hebben gehanteerd. Verweerders hebben aan de nuloptie de situatie ten grondslag waarin in het geheel geen maatregelen worden genomen. Het is dan ook niet verrassend dat de nuloptie geen reëel alternatief is voor de hoogwatergeul. Volgens de Vereniging hadden verweerders onderzoek moeten doen naar de situatie waarin alle beoogde maatregelen worden uitgevoerd, behoudens de hoogwatergeul en de Reevedam.

Het standpunt van de Vereniging dat in het rapport ADC de nuloptie is beschreven als de situatie waarin geen enkele maatregel wordt getroffen, is juist. Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt evenwel dat ook indien wordt uitgegaan van de situatie waarin alle beoogde maatregelen worden getroffen behoudens de hoogwatergeul en de Reevedam, de doelstelling uit de PKB niet wordt gehaald. De hoogwatergeul heeft immers tot doel de waterstand verder te verlagen. Dit betoog treft derhalve geen doel.

8.5. Een van de alternatieven voor de hoogwatergeul en de Reevedam die betrokken is bij het onderzoek betreft de zogeheten lange zomerbedverlaging. Dit alternatief gaat uit van een verlaging van het zomerbed van de IJssel over een lengte van ongeveer 22 km. Dit project is reeds in een eerdere fase beoordeeld. Geconcludeerd is dat het project leidt tot significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied "Uiterwaarden IJssel" (thans Rijntakken) en tot nadelige gevolgen voor de drinkwaterwinning. De keuze voor de hoogwatergeul en de Reevedam, in samenhang met de verkorte zomerbedverlaging, is mede een gevolg van de omstandigheid dat de lange zomerbedverlaging als niet haalbaar is beoordeeld. De Afdeling is gelet hierop van oordeel dat de lange zomerbedverlaging terecht niet als alternatief is gekozen.

8.6. In het rapport ADC staat dat het zogeheten alternatief "dijkverlegging Noorddiep" niet leidt tot de gewenste daling van de waterstand. Bovendien heeft dit alternatief een grotere aantasting van het rietmoeras langs het Ketelmeer (Natura 2000-gebied "Veluwerandmeren") tot gevolg dan de hoogwatergeul. De Vereniging heeft de gevolgen van dit alternatief voor het rietmoeras niet bestreden. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat verweerders terecht niet hebben gekozen voor het alternatief "dijkverlegging Noorddiep".

Dwingende redenen van groot openbaar belang

9. In het rapport ADC wordt geconcludeerd dat het primaire belang van de hoogwatergeul en de Reevedam gelegen is in de hoogwaterveiligheid, zodat sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang in het kader van de menselijke gezondheid en de openbare veiligheid.

De Vereniging heeft dit standpunt bestreden met het betoog dat ook andere maatregelen mogelijk zijn die de openbare veiligheid dienen. Met dit betoog bestrijdt de Vereniging het verrichte alternatievenonderzoek, hetgeen hiervoor reeds is besproken. De Vereniging bestrijdt niet dat maatregelen getroffen dienen te worden met het oog op de waterveiligheid.

Gelet ook op hetgeen is overwogen over de gevolgen van de hoogwatergeul in samenhang met de verkorte

zomerbedverlaging voor de waterstand van de IJssel, is de Afdeling van oordeel dat verweerders zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat de hoogwatergeul en de Reevedam het belang van de openbare veiligheid dienen. Het betoog faalt.

Compensatie

10. De Vereniging betoogt dat de compenserende maatregel, in de vorm van een nieuw rietmoeras, niet tijdig functioneel zal zijn, althans dat dit niet zeker is gesteld. Zij wijst in dit verband op de omstandigheid dat in het rapport ADC staat dat het rietmoeras pas in 2017 geschikt zal zijn als leefgebied voor de roerdomp en de grote karekiet.

10.1. Om het verlies van leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet te compenseren is in 2014 een nieuwe rietmoeras aangelegd, met een oppervlakte van 8 ha, ten noorden van de tunnel van de Hanzelijn aan het Drontermeer. De ontwikkeling van dit rietmoeras wordt geëvalueerd. Volgens verweerders zal het nieuwe rietmoeras naar verwachting in 2017 volledig functioneel zijn. In de Nbw-vergunning van de staatssecretaris is vastgelegd dat de aantasting van het bestaande leefgebied pas mag plaatsvinden nadat het alternatieve rietmoeras functioneel is. In voorschrift 32 van de Nbw-vergunning is vastgelegd dat door middel van monitoring door een deskundig en onafhankelijk ecologisch adviesbureau wordt vastgesteld of het leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet functioneel is. Ingevolge voorschrift 33 dient een afschrift van de monitoringsgegevens binnen drie maanden nadat deze bekend zijn, ter instemming aan het Nb-wet team van RRE toegestuurd te worden. In voorschrift 35 staat dat de doorsteek van de Drontermeerdijk pas plaatsvindt als het nieuw aan te leggen leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet functioneel is.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat zeker is gesteld dat de compenserende maatregel in de vorm van nieuw rietmoeras functioneel zal zijn voor de roerdomp en de grote karekiet alvorens de negatieve effecten van het project zich kunnen voordoen. Het betoog faalt.

Het fietspad over de Reevedam

11. De Vereniging betoogt dat het fietspad over de Reevedam, anders dan verweerders hebben gesteld in het rapport ADC, leidt tot verstoringseffecten. De Vereniging voert hiertoe aan dat het fietspad intensief zal worden gebruikt door fietsers en door wandelaars met honden.

11.1. In het rapport ADC staat dat de relevante verstoringafstand mede afhankelijk is van de aard van de verstoring. Voor zowel de roerdomp als de grote karekiet geldt dat het betreden van rietlanden voor de meeste verstoring zorgt. Recreatie op land, zoals het recreatieve gebruik van het fietspad, heeft minder gevolgen dan recreatie op water. Voor de roerdomp en de grote karekiet wordt uitgegaan van een verstoringafstand van 50 m. In het rapport ADC staat dat de rietlanden ten noorden van de Gelderse Sluis (en ten zuiden van de Reevedam en het voorziene fietspad) niet geschikt zijn als leefgebied voor de roerdomp en de grote karekiet, omdat ze te smal zijn. De rietlanden ten noorden van de Reevedam zijn volgens verweerders weliswaar geschikt als broed- en leefgebied, maar het gebruik van het fietspad leidt niet tot verstoring van de vogels. Verweerders wijzen in dit verband op de (technische) tekening van 18 augustus 2012, met kenmerk "ZL384.195.2012", waarop de situering van de Reevedam en het fietspad is weergegeven. Uit deze tekening blijkt dat de afstand tussen het fietspad en de rietlanden ten noorden van de Reevedam ongeveer 70 m bedraagt. Tussen het fietspad en de rietlanden is de kruin van de dijk gesitueerd. Het hoogteverschil tussen het fietspad en de kruin bedraagt ongeveer 3 m, zodat in zoverre sprake is van visuele afscherming.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat verweerders zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat het gebruik van het fietspad over de Reevedam niet zal leiden tot verstoring van het broed- en leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet. Het betoog faalt.

Verstoring vanwege het (recreatieve) gebruik van de vaarweg

12. De Vereniging betoogt dat het recreatieve gebruik van de vaarweg leidt tot verstoring van het broed- en leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet. Hiertoe voert de Vereniging primair aan dat de door verweerders voorgestane aanwijzing van een (water)recreatieve zone voor het gebied in de nabijheid van de rietlanden niet kan worden aangemerkt als een mitigerende maatregel. Volgens de Vereniging bestaat er geen direct verband tussen de voorgestane zoneringsmaatregel en de realisatie van het project "IJsseldelta-Zuid".

Subsidiar betoogt de Vereniging dat de zoneringsmaatregel niet effectief zal zijn. Uit het door verweerders verrichte onderzoek volgt dat op jaarbasis ongeveer 17.000 motorboten de nieuwe sluis tussen de IJssel en de hoogwatergeul zullen passeren. Een groot deel hiervan zal gebruik maken van de vaarweg. De voorziene verbinding tussen het Drontermeer en de vaarweg bevindt zich in de directe nabijheid van rietlanden, op een afstand die aanmerkelijk kleiner is dan de verstoringafstand, aldus de Vereniging.

12.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de beoogde zoneringsmaatregel de verstoringseffecten van het gebruik van de wateren in de nabijheid van het rietmoeras volledig voorkomt. De voornaamste bron van verstoring is het gebruik van kano's en andere kleine bootjes, waarbij het rietmoeras dicht wordt benaderd of zelfs wordt betreden. De voorgestane zoneringsmaatregel houdt in dat het recreatieve gebruik van de wateren binnen de verstoringafstand van het rietmoeras wordt verboden. Omdat de realisatie van het dorp Reeve met bijbehorende ligplaatsen voor pleziervaartuigen vooralsnog geen doorgang kan vinden, gaan verweerders uit van 12.000 vaarbewegingen door de vaarweg op jaarbasis. De gevolgen van het (motor)bootverkeer dat gebruik maakt van de vaarweg zijn volgens verweerders gering. Dit komt doordat de verstoring van korte duur en voorspelbaar is. Voorts geldt er een snelheidslimiet in de vaarweg en er mag worden verwacht dat gewinning bij de vogels optreedt, aldus verweerders.

12.2. Aan de gronden ter plaatse van de voorziene vaarweg is in het plan Kampen de bestemming "Water", met de aanduiding "vaarweg" toegekend.

Ingevolge artikel 16, lid 16.1, van de planregels zijn de voor "Water" aangewezen gronden bestemd voor:

[...];

e. recreatieve voorzieningen en waterrecreatie met uitzondering van gronden ter plaatse van de aanduiding "recreatie uitgesloten";

[...];

h. een vaarweg alsmede aanlegplaatsen voor schepen ter plaatse van de aanduiding "vaarweg";

[...].

12.3. In het rapport ADC staat dat voor de rietlanden ten noorden van de Reevedam verstoring door diffuse waterrecreatie een belangrijke factor is voor de kwaliteit van het leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet. In de huidige situatie wordt aan de oostzijde van het Drontermeer, vanaf de Reevedam tot aan de jachthaven Roggebot ongeveer drie kilometer rietoever in meer of mindere mate beïnvloed door diffuse waterrecreatie. De voorgestane zoneringsmaatregel houdt in dat een recreatievrije zone wordt ingesteld vanaf de noordzijde van de Reevedam tot de jachthaven bij Roggebot. Recreanten worden door middel van markeringsboeien en drijvers, ondersteund met een verbodsbepaling, uit het ondiepe water buiten de vaarweg gehouden. Deze zoneringsmaatregel heeft tot gevolg dat diffuse waterrecreatie binnen de verstoringafstand van de rietlanden niet meer mogelijk is. De zoneringsmaatregel is vastgelegd als voorschrift 34 in de Nbw-vergunning van de staatssecretaris en als voorschrift 6 in de Nbw-vergunning van het college van Flevoland. In het rapport ADC is de voorgestane zoneringsmaatregel hieronder visueel weergegeven in figuur 2.2.

12.4. In de tussenuitspraak is overwogen dat het plan Kampen mede tot doel heeft de recreatieve functie van het gebied te versterken. De realisatie van de hoogwatergeul - met vaarweg - heeft tot gevolg dat een nieuwe vaarroute ontstaat tussen de Veluwerandmeren en de IJssel. Recreatieve activiteiten binnen de verstoringafstand van de rietlanden leiden tot verstoringseffecten van het broed- en leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet. Met het instellen van een recreatievrije zone voor het gebied als weergegeven in figuur 2.2 van het rapport ADC wordt beoogd de schadelijke gevolgen van diffuse waterrecreatie te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het betrokken project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Veluwerandmeren" niet aantast. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de zoneringsmaatregel een mitigerende maatregel is.

12.5. De Afdeling is van oordeel dat verweerders zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat de zoneringsmaatregel als zodanig effectief zal zijn, nu deze tot gevolg heeft dat het recreatieve gebruik van de wateren binnen de verstoringafstand van de rietlanden wordt voorkomen.

Zoals uit figuur 2.2 blijkt, is ter plaatse van de aansluiting van de vaarweg met het Drontermeer evenwel geen zoneringsingesteld. Het uitsluiten van recreatieve activiteiten ter plaatse van de aansluiting zou tot gevolg hebben dat (motor)boten de vaarweg niet kunnen betreden. Het standpunt van verweerders dat het gebruik van de vaarweg niet zal leiden tot verstering van de rietlanden direct ten noorden daarvan, volgt de Afdeling niet. Verweerders gaan uit van 12.000 vaarbewegingen op jaarbasis, hetgeen niet gering is. Ook kan worden aangenomen dat de intensiteit van het gebruik van de vaarweg niet gelijkmatig zal zijn over het jaar en dat van een meer intensief gebruik juist sprake zal zijn tijdens het broedseizoen. Het standpunt van verweerders dat verstering niet zal plaatsvinden omdat het gebruik van de vaarweg voorspelbaar is en bij de vogels gewenning zal optreden, is niet overtuigend. Het betoog slaagt.

13. Uit het voorgaande volgt dat de bezwaren van de Vereniging tegen de hoogwatergeul, de Reevedam en het fietspad over de Reevedam niet slagen. De rechtsgevolgen van het plan Kampen en de Nbw-vergunningen worden in zoverre in stand gelaten. Deze ontwikkelingen kunnen derhalve alsnog doorgang vinden.

De Vereniging heeft met vrucht de rechtmatigheid van het gedeelte van de vaarweg dat is gesitueerd binnen de versteringsafstand van 150 m tot de rietlanden ten noorden van de vaarweg, bestreden. Dit heeft tot gevolg dat de rechtsgevolgen van het plan Kampen en de Nbw-vergunningen, voor zover die zien op genoemd deel van de vaarweg, niet in stand blijven. Dit betekent dat de aansluiting van de vaarweg op het Drontermeer niet kan worden gerealiseerd, waarmee dus de vaarroute als verbinding tussen de IJssel en het Drontermeer niet tot stand kan komen. Gebruik van de gronden met de bestemming "Water" binnen de genoemde versteringsafstand voor bestemmingen omschreven in

artikel 16, lid 16.1, onder e, van de planregels is niet toegestaan.

De realisatie van de vaarweg voor het deel ten oosten van de rietlanden, buiten de versteringsafstand van 150 m, is mogelijk.

14. De raad van Kampen dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt:

a. het besluit van de raad van de gemeente Kampen van 12 december 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "IJsseldelta-Zuid", voor zover het betreft de planregeling voor de hoogwatergeul en de Reevedam;

b. de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Flevoland van 5 december 2013 en de staatssecretaris van Economische Zaken van 19 december 2013 tot verlening van de vergunningen op grond van de Nbw 1998 voor het project "IJsseldelta-Zuid";

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen:

a. van het onder II.a. genoemde besluit in stand blijven, met uitzondering van:

- de aanduiding "vaarweg" voor de gronden met de bestemming "Water", voor zover het betreft het gedeelte van de vaarweg dat gesitueerd is binnen de versteringsafstand van 150 m tot de rietlanden ten noorden van de vaarweg (het gebied dat binnen deze versteringsafstand is gesitueerd is in de hierna opgenomen kaart indicatief weergegeven);

- artikel 16, lid 16.1, onder e, van de planregels, voor zover dat betrekking heeft op de gronden met de bestemming "Water", die gesitueerd zijn binnen de versteringsafstand van 150 m tot de rietlanden ten noorden van de vaarweg (het gebied dat binnen deze versteringsafstand is gesitueerd is in de hierna opgenomen kaart indicatief weergegeven);

b. van de onder II.b. genoemde besluiten in stand blijven, behoudens voor zover toestemming is verleend voor de realisatie van de vaarweg binnen de hoogwatergeul wat het gedeelte van de vaarweg betreft dat gesitueerd is binnen de verstoringsafstand van 150 m tot de rietlanden ten noorden van de vaarweg;

IV. draagt de raad van de gemeente Kampen op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III.a. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Kampen tot vergoeding van bij de vereniging Vereniging voor Natuurstudie en bescherming IJsseldelta in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 48,64 (zegge: achtenveertig euro en vierenzestig cent).

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. Th.C. van Sloten en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Milosavljević, griffier.

w.g. Polak w.g. Milosavljević
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 november 2015

739.

