

ECLI	ECLI:NL:RVS:2008:BG8289
Datum uitspraak	24 december 2008
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 december 2007 heeft de algemene vergadering van het waterschap Zeeuwse Eilanden (hierna: het algemeen bestuur) het kustversterkingsplan "Nolle/Westduin" (hierna: het kustversterkingsplan) vastgesteld.

Volledige tekst

200802721/1, 200805555/1 en 200804688/1.

Datum uitspraak: 24 december 2008

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te [woonplaats],

en

1. het college van gedeputeerde staten van Zeeland,
2. het college van burgemeester en wethouders van Vlissingen, verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 december 2007 heeft de algemene vergadering van het waterschap Zeeuwse Eilanden (hierna: het algemeen bestuur) het kustversterkingsplan "Nolle/Westduin" (hierna: het kustversterkingsplan) vastgesteld.

Bij besluit van 22 januari 2008 heeft het college van gedeputeerde staten van Zeeland (hierna: het college) beslist over de goedkeuring van het kustversterkingsplan.

Bij besluit van 28 maart 2008 heeft het college van burgemeester en wethouders van Vlissingen (hierna: het college van burgemeester en wethouders) ingevolge artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) een vrijstelling verleend ten behoeve van het kustversterkingsplan.

Tegen deze vrijstelling hebben [appellant] en anderen, bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 15 april 2008, beroep ingesteld.

Bij besluit van 27 mei 2008 heeft college besloten de weg De Zwanenbrug aan het openbaar verkeer te onttrekken (hierna: het besluit tot onttrekking).

Bij besluit van 3 juni 2008 heeft het college van burgemeester en wethouders

kapvergunningen verleend ten behoeve van het kustversterkingsplan.

Tegen de kapvergunningen hebben [appellant] en anderen, bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 18 juni 2008, beroep ingesteld.

Tegen het besluit tot onttrekking hebben [appellant] en anderen, bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 17 juli 2008, beroep ingesteld.

Het algemeen bestuur, het college en het college van burgemeester en wethouders hebben verweerschriften ingediend.

Het algemeen bestuur, het college en het college van burgemeester en wethouders hebben nadere stukken ingediend. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de beroepen ter zitting behandeld op 12 november 2008, waar [appellant], bijgestaan door mr. ir. J.L. Mieras, en het college, vertegenwoordigd door ir. E.A. Dekker, ing. M. Pross en

mr. H.G.O. Hinderink, ambtenaren in dienst van de provincie, en het college van burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door W.J.C. Vael, ambtenaar in dienst van de gemeente, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord het algemeen bestuur, vertegenwoordigd door mr. L.C. Meijerse en ing A.G. Marinisse, ambtenaren in dienst van het waterschap.

2. Overwegingen

2.1. Het kustversterkingsplan voorziet in maatregelen ter versterking van het dijk- en duingebied aan de zuidwestkust van Walcheren nabij Vlissingen. De maatregelen betreffen onder meer het aanbrengen van zand achter de bestaande duinen en het overslagbestendig maken van de dijk, onder meer door deze te verhogen tot 11,5 meter boven Nieuw Amsterdams Peil. Voorts voorziet het kustversterkingsplan in de aanwijzing van gronden als compensatiegebied. Ter uitvoering van het kustversterkingsplan is onder meer het voormelde besluit tot onttrekking genomen en zijn een vrijstelling en kapvergunningen verleend. [appellant] en anderen richten zich in beroep uitsluitend tegen voormelde uitvoeringsbesluiten.

Ontvankelijkheid

2.1.1. Op 28 september 2005 is de Wijzigingswet Wet op de waterkering en intrekking van de Deltawet grote rivieren, de Deltawet, de Deltaschadewet, de Wet schade oesterkwekers, de Vergunningwet Westerschelde, de Zuidezeewet en de Zuiderzeesteunwet in werking getreden.

Ingevolge artikel XII van voormelde wet blijven de artikelen 17 tot en met 31 van de Wet op de waterkering (hierna: Wwk), zoals deze luiden voor de inwerkingtreding van deze wet, van toepassing met betrekking tot plannen en de daarmee verband houdende besluiten ten aanzien van primaire waterkeringen, als bedoeld in artikel 17.

Ingevolge artikel 17, aanhef en onder a, van de Wwk zijn, onverminderd het bepaalde in de artikelen 7 en 8, de artikelen 18 tot en met 31 van toepassing ten aanzien van primaire waterkeringen die bestemd zijn tot directe kering van het buitenwater, voor zover ter zake nieuwe of versterkingswerken worden uitgevoerd om daarmee voor de eerste maal te voldoen aan de ingevolge artikel 3, eerste lid, vastgestelde veiligheidsnorm.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wwk is op de bij deze wet behorende bijlage II voor elk dijkkringgebied de veiligheidsnorm aangegeven als gemiddelde overschrijdingskans -per jaar- van de hoogste hoogwaterstand waarop de tot directe kering van het buitenwater bestemde

primaire waterkering moet zijn berekend, mede gelet op overige het waterkerend vermogen bepalende factoren.

Ten aanzien van dijkkringgebied 29, waarin het plangebied van het kustversterkingsplan ligt, staat op voormelde bijlage II een veiligheidsnorm van 1/4000 voor de primaire waterkering.

Ingevolge artikel 18, eerste lid, van de Wwk draagt de beheerder ervoor zorg dat zo spoedig mogelijk na het opstellen van een ontwerp voor een plan als bedoeld in artikel 7 bij de bevoegde bestuursorganen de aanvragen worden ingediend tot het nemen van de besluiten die nodig zijn met het oog op de uitvoering van het plan.

Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de Wwk, voor zover hier van belang, is de afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geregelde procedure van toepassing met betrekking tot de voorbereiding van het plan en van de in artikel 18, eerste lid bedoelde besluiten.

2.1.2. De Afdeling stelt vast dat het kustversterkingsplan voorziet in maatregelen om ter plaatse voor de eerste maal te voldoen aan de in artikel 3, eerste lid, van de Wwk bedoelde veiligheidsnorm voor het dijkkringgebied 29. Derhalve is in dit geval de procedure als bedoeld in de artikelen 18 tot en met 31 van Wwk, zoals deze gold voor 28 september 2005, van toepassing.

Het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit tot onttrekking steunt niet op een bij het college naar voren gebrachte zienswijze. Ingevolge artikel 19 van de Wwk, gelezen in samenhang met de artikelen 3:15, 3:16 en 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende slechts beroep worden ingesteld tegen een uitvoeringsbesluit als bedoeld in artikel 18 van de Wwk, voor zover deze belanghebbende de aanvraag of het ontwerp van dat besluit door middel van een tijdig naar voren gebrachte zienswijze heeft bestreden. Dit is slechts anders voor zover een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij ter zake geen zienswijze naar voren heeft gebracht. Deze omstandigheid doet zich niet voor.

Het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit tot onttrekking is niet-ontvankelijk.

Vrijstelling ten behoeve van het kustversterkingsplan

2.2. [appellant] en anderen betogen dat het college van burgemeester en wethouders ten onrechte ingevolge artikel 19, eerste lid, van de WRO een vrijstelling heeft verleend ten behoeve van het kustversterkingsplan, voor zover deze vrijstelling voorziet in het mogelijk maken van de aanleg van nieuw bos- en natuurterrein in een als zodanig geduïd compensatiegebied. Zij voeren daartoe aan dat zij hierdoor een deel van hun gronden zullen verliezen als gevolg waarvan hun bedrijfsvoering ernstig zal worden belemmerd. Zij stellen dat het aanwijzen van deze gronden als compensatiegebied niet noodzakelijk is en in strijd is met het Omgevingsplan Zeeland 2006-2012 (hierna: het omgevingsplan).

2.2.1. Het college van burgemeester en wethouders stelt zich op het standpunt dat bij het kustversterkingsplan een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen heeft plaatsgevonden en dat strijd met het omgevingsplan zich niet voordoet en dat derhalve het compensatiegebied in de vrijstelling kon worden opgenomen.

2.2.2. In het kustversterkingsplan staat dat door de versterking van de primaire waterkering natuurgebied verloren gaat en dat dit moet worden gecompenseerd. Omdat de nieuwe natuur niet meteen dezelfde waarde heeft als de oude wordt door de provincie een zogenoemde kwaliteitstoeslag gehanteerd. Dit betekent dat een deel van het bosgebied (binnenduinrand) volgens een ratio van 1:2 moet worden gecompenseerd en een ander deel

(Nollebos) volgens een ratio van 3:4. Dit leidt tot een compensatiedoelstelling van circa 12 hectare.

2.2.3. In het omgevingsplan staat dat het compensatiebeginsel in beginsel van toepassing is voor bestaande natuurgebieden en gebieden van ecologische betekenis. Uitgangspunt bij toepassing van het compensatiebeginsel is dat door het treffen van mitigerende, en indien deze onvoldoende zijn, tevens compenserende maatregelen geen nettoverlies aan aanwezige waarden resteert. Toepassing van het compensatiebeginsel geschiedt door achtereenvolgens de volgende stappen te doorlopen.

1. landschappelijke inpassing en mitigatie: de initiatiefnemer is verplicht zoveel mogelijk invulling te geven aan de landschappelijke inpassing en mitigatie.

2. direct fysieke compensatie:

a. van de oppervlakte: het betreft compensatie van het areaal waarop na het treffen van mitigerende maatregelen nog belangrijke nadelige effecten resteren. De fysieke compensatie dient aansluitend aan of in de directe omgeving van het aangetaste gebied gerealiseerd te worden. Uitgegaan wordt van een basisinrichting waarbij de verloren gegane kwaliteiten weer kunnen worden ontwikkeld.

b. van het kwaliteitsverlies: hiervan is sprake omdat er een periode moet worden overbrugd, waarin de waarden van het nieuw ingerichte vervangende gebied zich kunnen ontwikkelen tot het kwaliteitsniveau dat verloren is gegaan. De hoogte van de kwaliteitstoeslag is afhankelijk van de herstelperiode van het desbetreffende natuurdoeltype. Met betrekking tot de vervangbaarheid worden vier categorieën onderscheiden.

3. financiële compensatie: dit is slechts aan de orde indien en voor zover directe fysieke compensatie niet of slechts ten dele mogelijk is.

2.2.4. Voor zover [appellant] en anderen betogen dat de vrijstelling ten onrechte voorziet in de mogelijkheid van compensatie op een deel van hun agrarische gronden, overweegt de Afdeling dat dit gebied als gevolg van het kustversterkingsplan in de vrijstelling is opgenomen. Nu als gevolg van de uitvoering van het kustversterkingsplan natuurgebied verloren zal gaan, volgt uit het in het omgevingsplan vervatte compensatiebeleid dat dit verlies moet worden gecompenseerd. Hierbij gelden de uitgangspunten dat de compensatie, indien mogelijk, aansluitend aan of in de directe omgeving van het aangetaste gebied moet plaatsvinden en dat het aan te tasten natuurtype de zogenoemde kwaliteitstoeslag bepaald. De Afdeling acht dit beleid niet onredelijk. Omdat het bos dat verloren gaat direct grenst aan de duinen, is gekozen voor compensatie direct grenzend aan het binnenduinrandbos en aansluitend op het gedeelte van het bos dat niet gekapt moet worden. De Afdeling acht de keuze voor de locatie voor het compensatiegebied niet onredelijk, aangezien aannemelijk is gemaakt dat op deze locatie de waarden die verloren zullen gaan, goed kunnen worden herontwikkeld. De omvang van het benodigd gebied voor compensatie is vastgesteld op 12 hectare, aangezien sprake is van aantasting van moeilijk tot niet vervangbare natuur waarbij de kwaliteitstoeslag per geval moet worden bepaald. In dit geval is gekozen voor een betrekkelijk zware compensatieverplichting aangezien de compensatie van de aan te tasten natuurwaarden vele jaren zal gaan duren. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het college niet in redelijkheid tot deze kwaliteitstoeslag en tot een compensatiegebied van deze omvang heeft kunnen komen.

Voor zover [appellant] en anderen betogen dat bij het aanwijzen van een deel van hun gronden als gebied benodigd voor compensatie onvoldoende gewicht is toegekend aan hun

belang bij het behoud van deze gronden, die zij thans voor hun agrarische bedrijf gebruiken, wordt overwogen dat bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid een groter gewicht kon worden toegekend aan het belang van het aanwijzen van deze gronden als compensatiegebied. Daarbij is betrokken dat deze gronden van [appellant] en anderen slechts een betrekkelijk klein deel van hun totale bedrijf vormen en niet aannemelijk is gemaakt dat zij als gevolg van het verlies van deze gronden ernstig zullen worden belemmerd in hun bedrijfsvoering. Voor zover in dit verband wordt aangevoerd dat zij ter plaatse van plan zijn een camping te gaan exploiteren, wordt overwogen dat gebleken is dat de huidige bestemming deze functie ter plaatse niet toelaat en niet aannemelijk is gemaakt dat dit voornemen zodanig concreet was dat hiermee bij de belangenafweging rekening moest worden gehouden.

Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant] en anderen tegen voormelde vrijstelling ongegrond.

Kapvergunningen ten behoeve van het kustversterkingsplan

2.3. [appellant] en anderen voeren aan dat het college van burgemeester en wethouders ten onrechte de kapvergunningen hebben verleend omdat niet duidelijk is of de in de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) vervatte weigeringsgronden zich hier voordoen.

2.3.1. Het college van burgemeester en wethouders stelt zich op het standpunt dat aan het bepaalde in de APV is getoetst en dat de kapvergunningen terecht zijn verleend.

2.3.2. De verleende kapvergunningen hebben betrekking op het vellen van houtopstanden op perceelsgedeelten waarop het versterken van de hoogwaterkering binnen het kustversterkingsplan wordt uitgevoerd en op perceelsgedeelten waarop de aanleg van een fietspad langs de Burgemeester Van Woelderenaan en de aanleg van een parkeerterrein aan het einde van deze laan zal plaatsvinden. In de voorschriften van de vergunningen is opgenomen dat de herbeplanting dient plaats te vinden op grond van het bepaalde van artikel 3 van de Boswet. Mede als gevolg van de te vellen houtopstanden is in het kustversterkingsplan en de vrijstelling een compensatiegebied opgenomen.

2.3.3. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Boswet is de eigenaar van grond, waarop een houtopstand, anders dan bij wijze van dunning, is geveld of op andere wijze tenietgegaan, verplicht binnen een tijdvak van drie jaren na de velling of het tenietgaan van de houtopstand te herbeplanten volgens regelen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit herbeplanting artikel 3 Boswet moet aan de verplichting tot herbeplanting, bedoeld in artikel 3 van de Boswet, worden voldaan door herbeplanting van de grond, waarop zich de gevelde houtopstand bevond, of van andere grond, voor zover onze minister hiertoe toestemming verleend.

2.3.4. Ingevolge artikel 4.3.2, eerste lid, van de APV is het verboden zonder vergunning van het college van burgemeester en wethouders houtopstand te vellen of te laten vellen.

Ingevolge artikel 4.3.4 van de APV kan de vergunning als bedoeld in artikel 4.3.3 worden geweigerd op grond van:

- a. de natuurwaarde van de houtopstand;
- b. de landschappelijke waarde van de houtopstand;
- c. de waarde van de houtopstand voor stads- en dorpsschoon;

- d. de beeldbepalende waarde van de houtopstand;
- e. de cultuurhistorische waarde van de houtopstand;
- f. de waarde voor de leefbaarheid van de houtopstand.

2.3.5. Voor zover [appellant] en anderen betogen dat onduidelijk is of het college van burgemeester en wethouders getoetst hebben aan de in de APV vervatte weigeringsgronden voor kapvergunningen, wordt overwogen dat in de kapvergunningen is verwezen naar deze gronden en niet is gebleken dat het college van burgemeester en wethouders deze gronden niet heeft betrokken bij de toetsing van de aanvragen. Het betoog dat de herplantplicht en de termijn waarbinnen herbeplanting moet plaatsvinden niet of onvoldoende zou zijn vastgelegd in de kapvergunningen faalt eveneens. Daarbij is van belang dat deze plicht in de voorschriften van de vergunningen is vastgelegd door te bepalen dat de herbeplanting van de te vellen houtopstanden dient plaats te vinden op grond van het bepaalde in artikel 3 van de Boswet, dat nader is uitgewerkt in het Besluit herbeplanting artikel 3 Boswet.

Voor zover [appellant] en anderen in het kader van de verleende kapvergunningen het aanwijzen van een deel hun gronden als compensatiegebied aan de orde stellen, wordt overwogen dat dit punt in het kader van de kapvergunningen niet aan de orde komen.

Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant] en anderen tegen de kapvergunningen ongegrond.

Proceskosten

2.3.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit tot onttrekking van 27 mei 2008 niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellant] en anderen tegen de vrijstelling van 28 maart 2008 en de kapvergunningen van 3 juni 2008 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. D.A.C. Slump en mr. M.A.A. Mondt-Schouten, leden, in tegenwoordigheid van mr. B.S. Jansen, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Jansen
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2008

459.